

# Samen grip op risico's

*Een onderzoek naar risicomanagement in de regionale samenwerkingsverbanden voor de jeugdhulp*

## ***Masterscriptie Bestuurskunde***

Auteur: Erik Koopman  
Studentnummer: s4027172  
Datum: 4 januari 2016  
Opleiding: Master Bestuurskunde, specialisatie Beleid en advies  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Instelling: Radboud Universiteit Nijmegen  
Scriptiebegeleider: dr. P.J. Zwaan  
Stageorganisatie: WagenaarHoes Organisatieadvies  
Stagebegeleider: dr. A.C. van Bruggen

## Voorwoord

Voor u ligt de scriptie 'Samen grip op risico's', een onderzoek naar risicomanagement in de regionale samenwerkingsverbanden voor de jeugdhulp. De scriptie is geschreven in het kader van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

Dit onderzoek is gedaan in samenwerking met WagenaarHoes Organisatieadvies, waar ik een half jaar stage heb mogen lopen. Ik wil iedereen bij WagenaarHoes bedanken voor de geboden kansen, en in het bijzonder Alinda van Bruggen voor de vele goede adviezen en het luisterend oor wanneer dat nodig was. Daarnaast wil ik Pieter Zwaan van de Radboud Universiteit bedanken voor de begeleiding.

Ten slotte wil ik alle respondenten voor dit onderzoek bedanken, zowel degenen die de moeite hebben genomen om mijn enquête in te vullen, als zij die mij in een persoonlijk gesprek te woord hebben willen staan. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Erik Koopman

Nijmegen, 4 januari 2016

## Samenvatting

De transitie in de jeugdhulp heeft alle gemeenten voor een uitdagende situatie gesteld. Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, hebben de gemeenten zich in verschillende mate regionaal georganiseerd. Deze regionale samenwerkingsverbanden komen echter voor aanzienlijke risico's te staan. Dit onderzoek richt zich op de invloed van de vorm van het samenwerkingsverband op de mogelijkheden om risico's te beheersen en de mate waarin ze dit daadwerkelijk doen. Hiervoor is allereerst een exploratieve studie gedaan naar welke risico's spelen en wat over het algemeen gedaan wordt om risico's te beheersen. Uit deze studie is onder andere een aantal risicocategorieën naar voren gekomen, waaronder inhoudelijke, financiële en organisatorische risico's.

Om de invloed van de inrichting van het samenwerkingsverband op het risicomanagement te kunnen onderzoeken, is een documentenanalyse gedaan en is een enquête gehouden die naar alle 42 regio's is verstuurd. 28 regio's hebben de enquête ingevuld. Hieruit is gebleken dat in de aanloop naar de transitie ongeveer een kwart van de regionale samenwerkingsverbanden geen aandacht voor het in kaart brengen van risico's en dat 80% van de regio's geen aandacht heeft besteed aan maatregelen om risico's te beheersen. Waar wel aandacht wordt besteed aan risicomanagement, worden vaak slechts enkele risicocategorieën belicht.

De constatering dat samenwerkingsverbanden vrij weinig aandacht besteden aan risicomanagement, kan zich laten verklaren door zaken als tijdsgebrek en gebrek aan mankracht, maar ook door de incrementele manier waarop te werk wordt gegaan in de samenwerkingsverbanden. 'Trial and error' neemt een belangrijke plek in hoe de verbanden de transformatie aanvielen. Het is zaak dat deze aanpak niet leidt tot het compleet negeren van het in beeld brengen van risico's. Ook ligt bij gebrek aan een goed plan de risicoregelreflex, of juist de tegenovergestelde reflex om zo weinig mogelijk te willen regelen, op de loer.

Vervolgens is gekeken naar de invloed van de samenwerkingsvorm op het risicomanagement. Het is lastig gebleken om in deze fase van de transformatie al een verband te ontdekken tussen de samenwerkingsvorm en het risicomanagement. Wel kan worden gezegd dat risicomanagement in de lichtere vormen meer op lokaal niveau geschiedt, en in de zwaardere vormen meer op regionaal niveau. Dit kan gevolgen hebben voor de mate van kennisdeling in de verschillende vormen. Ook kan worden gezegd dat de zwaardere samenwerkingsvormen, zoals het openbaar lichaam of de bedrijfsvoeringsorganisatie, beter in staat zijn om adequaat risico's te beheersen dan de lichte vormen zoals de regeling zonder meer. Dit komt onder andere doordat de zwaardere vormen in het algemeen slagvaardiger en duurzamer zijn dan de lichte vormen.

Een andere belangrijke factor die van invloed is op de mogelijkheden om risicomanagement te voeren, is een gemeenschappelijk beeld van hoe de samenwerking eruit moet zien. Hoewel de sleutelfiguren, zoals portefeuillehouders, vaak persoonlijk goed met elkaar door een deur kunnen, ontbreekt bij lichtere samenwerkingsvormen op ambtelijk en bestuurlijk niveau vaak een gedeelde visie op hoe de samenwerking ingericht moet worden. Dit leidt vaak tot een zo licht mogelijke samenwerking, waardoor deze samenwerkingsverbanden minder goed in staat zijn om op regionaal niveau risico's te managen. Bij de zwaardere vormen is deze consensus veelal wel aanwezig. Ook de historie van samenwerking bepaalt voor een groot deel hoe de huidige samenwerking eruit ziet. Een zwaardere samenwerkingsvorm in het verleden leidt in veel gevallen tot een zwaardere jeugdhulpsamenwerking.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Probleemstelling .....	6
1.3 Opzet onderzoek .....	7
1.4 Relevantie .....	8
1.4.1 <i>Maatschappelijke relevantie</i> .....	8
1.4.2 <i>Wetenschappelijke relevantie</i> .....	8
<b>2. Beleidskader .....</b>	<b>10</b>
2.1 De jeugdhulp .....	10
2.2 Beleidstheorieën .....	12
2.2.1 <i>Nadruk op preventie</i> .....	12
2.2.2 <i>Decentralisatie</i> .....	13
2.2.3 <i>Ruimte voor de professional</i> .....	13
<b>3. Theoretisch kader .....</b>	<b>15</b>
3.1 Risico's.....	15
3.1.1 <i>Risico's in de jeugdhulp</i> .....	17
3.1.2 <i>Conclusie</i> .....	23
3.2 Risicomanagement.....	24
3.2.1 <i>Strategieën</i> .....	25
3.3 Intergemeentelijke samenwerking .....	29
3.3.1 <i>Samenwerkingsvormen</i> .....	30
3.3.2 <i>Kwaliteit van bestuur</i> .....	33
3.4 Conclusie .....	38
<b>4. Methodologisch kader .....</b>	<b>39</b>
4.1 Type onderzoek.....	39
4.2 Onderzoeksdesign .....	39
4.3 Dataverzameling .....	41
4.4 Operationalisatie.....	43
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit .....	48
<b>5. Analyse .....</b>	<b>50</b>
5.1 Samenwerkingsvorm.....	50
5.1.1 <i>Juridische vorm</i> .....	50
5.1.2 <i>Taken</i> .....	52
5.2 Risico's.....	55
5.2.1 <i>Aandacht voor risico's</i> .....	55
5.2.2 <i>Welke risico's?</i> .....	57
5.3 Risicomanagement.....	60
5.3.1 <i>Actieve omgang met risico's</i> .....	60
5.3.2 <i>Voorzorgsbeginsel versus strategisch incrementalisme</i> .....	61
5.3.3 <i>Controle versus vertrouwen</i> .....	63
5.3.4 <i>Risicoregelreflex</i> .....	64
5.4 Conclusie .....	65
6.1 Conclusie .....	67
6.2 Aanbevelingen.....	68

6.3 Reflectie .....	69
<b>Literatuur.....</b>	<b>72</b>
<b>Bijlage 1: Enquête .....</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage 2: Interviewguide.....</b>	<b>82</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2015 heeft een grote stelselwijziging plaatsgevonden in de jeugdhulp. Om de jeugdhulp dichter bij de burger te brengen en de zorg meer te richten op effectiviteit en preventie, zijn gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van de jeugdhulp (Transitiebureau Jeugd, 2012, p. 4). Deze transitie, samen met de decentralisaties van de WMO en de Participatiewet, heeft ervoor gezorgd de gemeenten meer taken hebben gekregen. Tegelijkertijd heeft een flinke efficiencykorting van tot wel 40% van het budget plaatsgevonden. Na de transitie op 1 januari 2015 zitten de gemeenten nu middenin de transformatie, de inhoudelijke en organisatorische veranderingsopgave die voortkomt uit de transitie. Gemeenten moeten omgaan veel nieuwe taken, onbekende problemen en een onder druk staand budget.

Omdat een aantal jeugdhulptaken te weinig voorkomen om op lokaal niveau te regelen en zorgaanbieders regionaal of bovenregionaal georganiseerd zijn, en omdat gemeenten proberen expertise en capaciteit te bundelen, worden in het hele land bovenlokale samenwerkingen opgezet. Nederland is hiertoe verdeeld in 42 jeugdhulpregio's, waarin gemeenten verplicht met elkaar moeten gaan samenwerken (VNG, n.d.). Deze verplichting geldt voornamelijk voor de zwaardere vormen van jeugdhulp.

De transformatieopgave brengt voor de regionale samenwerkingsverbanden grote zorginhoudelijke, financiële en organisatorische risico's met zich mee. Zo kunnen kostenoverschrijdingen of een onverwacht grote zorgvraag bij de ene gemeente gevolgen hebben voor de beschikbare zorg en de kosten in andere gemeenten. Verder dienen zich vragen aan als: hoe wordt omgegaan met een verschillen in zorgvraag tussen gemeenten in het samenwerkingsverband? Hoe wordt omgegaan met een faillissement van een gecontracteerde zorgaanbieder? Is de privacy van cliënten voldoende gewaarborgd als één ambtenaar een heel dossier moet behandelen? Et cetera.

In dit onderzoek wordt gericht op het in beeld brengen van de risico's die deze nieuwe situatie in het sociaal domein met zich meebrengt, en wordt geprobeerd na te gaan hoe de verschillende vormen van regionale samenwerkingsverbanden voor de jeugdhulp met deze risico's omgaan. Hiertoe worden de bovenstaande, en andere, risico's ondergebracht in een drietal risicocategorieën, te weten inhoudelijke risico's, financiële risico's en organisatorische risico's. Daarna wordt in beeld gebracht in hoeverre de regionale samenwerkingsverbanden de risico's in beeld hebben gebracht, wat wordt gedaan om de risico's te beheersen en welke invloed de vorm van samenwerking hierop heeft.

## 1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt, zoals gezegd, nagegaan hoe met de verschillende risico's die voortkomen uit de transformatieopgave in de jeugdhulp wordt omgegaan. Specifiek wordt hierbij ingegaan op hoe de inrichting van de samenwerkingsverbanden en de relaties met de deelnemende gemeenten dit beïnvloeden. Deze inrichting heeft niet alleen betrekking op hoe de samenwerking juridisch is georganiseerd, maar ook op zaken als hoeveel taken regionaal worden belegd en welke solidariteitsafspraken zijn gemaakt. Daarnaast wordt geprobeerd om tot aanbevelingen te komen

over hoe het risicomanagement verbeterd kan worden. Hierbij is de volgende probleemstelling leidend:

*Doelstelling: Onderzoeken welke invloed een bepaalde inrichting en takenpakket van een regionaal en bovenregionaal samenwerkingsverband voor de jeugdhulp heeft op de beheersing van risico's die voortkomen uit de transformatie in de jeugdhulp, teneinde te kunnen adviseren of en waar dit verbeterd kan worden.*

*Vraagstelling: Wat is het effect van een bepaalde inrichting en takenpakket van een regionaal en bovenregionaal samenwerkingsverband op de omgang met verschillende risico's in de transformatie van de jeugdhulp?*

Ter ondersteuning zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- Wat is in de literatuur en de praktijk bekend over risico's van de transformatie?*
- Wat is in de literatuur bekend over de omgang met deze risico's door verschillende vormen van regionale samenwerkingsverbanden?*
- Welke risico's voor de regionale samenwerkingsverbanden worden door de betrokken actoren in de praktijk gesignaleerd en erkend?*
- Welke strategieën worden door de verschillende samenwerkingsverbanden genomen om de risico's te beheersen?*
- In hoeverre en in welke mate verklaren aspecten van de inrichting en het takenpakket van een regionaal samenwerkingsverband de keuzes omtrent risicomanagement?*

### **1.3 Opzet onderzoek**

Het onderzoek is in grote lijnen opgedeeld in drie fasen. De eerste fase betreft een verkennende studie. In deze fase is voornamelijk op een inductieve manier gepoogd in beeld te brengen welke risico's spelen en hoe deze risico's over het algemeen beheerst worden. Hiertoe zijn verkennende interviews gehouden, is een eerste documentenanalyse gedaan, en is bekeken wat in de literatuur bekend was over risico's van de transformatie en hoe hiermee omgegaan kan worden. De verkenning heeft onder andere drie risicocategorieën opgeleverd, met daaronder een aantal subcategorieën. Op basis van deze verkenning is een analysemodel opgesteld, aan de hand waarvan de tweede en derde fase konden worden uitgevoerd.

In de tweede fase is middels een uitgebreidere documentenanalyse van alle samenwerkingsverbanden in kaart gebracht welke risico's genoemd worden en hoe hiermee is omgegaan. Hierbij heeft het analysemodel uit de eerste fase als uitgangspunt gediend. Deze fase draagt bij aan de beantwoording van de tweede, derde deelvraag en vierde deelvraag. De documenten betreffen het verplichte Regionaal Transitiearrangement, de gemeenschappelijke regelingen en andere beleidsdocumenten waarin al dan niet wordt gesproken over risico's en risicomanagement die voortkomen uit de transitie en de transformatie van de jeugdhulp. Hier gaat het om documenten die zijn opgesteld voorafgaand aan de transitie op 1 januari 2015. Het gaat hierbij niet om de risico's die te maken hebben met de voorbereiding op de transitie (zoals onzekerheid over budgetten vanuit het Rijk), maar om risico's die voortkomen uit de transformatieopgave. Dit zijn risico's die te maken hebben met de inhoudelijke veranderingen die

gemaakt moeten worden na de transitie. In deze fase wordt gepoogd in beeld te brengen welke risico's gesignaleerd worden door actoren en wat wordt gedaan om de risico's te beheersen.

Nadat een goed beeld is gevormd van hoe de samenwerkingsverbanden omgaan met risicomanagement en de verschillen tussen de regio's in kaart zijn gebracht, is begonnen aan de derde fase. Door middel van een enquête aan alle regionale samenwerkingsverbanden is geprobeerd verklaringen te vinden voor bepaalde vormen van risicomanagement en verschillen tussen de werkelijke situatie en de situatie op papier te vinden. Deze fase richt zich voornamelijk op de vijfde deelvraag, maar ook de tweede, derde en vierde deelvraag spelen een rol in deze fase van het onderzoek. Om verklaringen en mechanismen achter de resultaten van de enquête te vinden, zijn nog een aantal verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van diverse samenwerkingsverbanden.

## 1.4 Relevantie

### 1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Een adequate jeugdhulp is maatschappelijk gezien van groot belang. De transitie en transformatie van de jeugdhulp brengen veel nieuwe uitdagingen en risico's met zich mee voor gemeenten en zorgaanbieders. Gemeenten staan voor een groot aantal nieuwe uitdagingen, en moeten bij gebrek aan precedent zelf uitvinden hoe de nieuwe jeugdhulptaken het beste uitgevoerd kunnen worden. Doordat de taken voor veel gemeenten nieuw zijn, is nog weinig bekend over hoe risico's in een regionale samenwerking beheerst kunnen worden. Een veelvoorkomende situatie is dat een samenwerkingsverband wel heeft geprobeerd de risico's in kaart te brengen, maar dat nog niet is nagedacht over hoe de risico's beheerst kunnen worden en in hoeverre dit beïnvloed wordt door de samenwerkingsvorm.

Aangezien de jeugdhulp een thema is waarbij incidenten al snel sterk uitgelicht worden in de media, en daarmee al snel van invloed kunnen zijn op de reputatie van de gemeente of het samenwerkingsverband, is het belangrijk om goed na te denken over hoe de risico's beheerst kunnen worden. In dit onderzoek wordt in kaart gebracht welke risico's spelen en hoe hiermee omgegaan kan worden, door verschillende typen samenwerkingsverbanden. Deze kennis zou gemeenten en regio's kunnen helpen de transformatie in de jeugdhulp verder vorm te geven, en zou kunnen leiden tot een bewustere omgang met risico's. Wanneer de risico's goed in kaart zijn en duidelijk is hoe hiermee omgegaan moet worden, wordt de kans op een adequate uitvoering van de jeugdhulp groter, en wordt de kans op incidenten kleiner.

### 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Er is de laatste tijd veel gezegd en geschreven over risicomanagement. Veel uiteenlopende onderwerpen worden bekeken vanuit risicoperspectief. Ook is al veel geschreven over regionale samenwerkingen (zie onder andere Das & Teng, 2001; Van de Laar, 2010 en Van den Berg, 2013). Echter, er is nog relatief weinig kennis beschikbaar over risicomanagement bij organisatieveranderingen en innovatie (Brown & Osborne, 2013, p. 193; Munro, 2009, p.1015). Ook over de invloed van een bepaald type samenwerkingsverband op risicomanagement is weinig literatuur geschreven. Dit maakt dat er veel onbekendheid is over de manier waarop risicomanagement in de jeugdhulp in de nieuwe situatie regionaal kan worden vormgegeven. Dit onderzoek kan bijdragen aan de wetenschappelijke kennis omtrent de nieuwe situatie in het sociaal



domein, en zou als basis kunnen dienen voor meer onderzoek naar risicomanagement in regionale samenwerkingen, en specifiek in de jeugdhulp.

## 2. Beleidskader

In dit hoofdstuk worden de relevante ontwikkelingen rondom de transitie in de jeugdhulp in kaart gebracht. Allereerst wordt ingegaan op de algemene ontwikkelingen en achtergronden omtrent de transitie van de jeugdhulp. Vervolgens worden de (wettelijke) mogelijkheden om de samenwerking in te richten verkend en wordt bekeken hoe de kosten verdeeld kunnen worden.

### 2.1 De jeugdhulp

Jeugdhulp bestaat uit 'alle vormen van zorg aan ouders en kinderen om ernstige opgroei en opvoedproblemen op te lossen' (Ministerie van VWS, 2005, p. 2). Het Nederlandse jeugdhulpstelsel bestaat uit een complex systeem van voorzieningen. Grofweg kan een ordening gemaakt worden tussen vier verschillende aandachtsvelden van de jeugdhulp (Weijers, 2011, p. 127-128):

-*Gek*, de jeugdigen met een psychiatrische stoornis. Deze kinderen komen bij de Jeugd-geestelijke gezondheidszorg [JGGZ] uit.

-*Stout*, de jeugdigen die in aanraking zijn gekomen met justitie en in een jeugdinrichting [JJI] terechtkomen.

-*Dom*, jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking [LVB].

-*Zielig*, de overige kinderen, die bijvoorbeeld door een slechte thuissituatie zorg behoeven. Hiervoor is de jeugdzorg en jeugdbescherming.

Dit onderscheid geeft de doelgroepen van de verschillende groepen van jeugdhulp weer. In de praktijk is het onderscheid vaak niet zo scherp en kan een jeugdige zich in verschillende delen bevinden. Zo kan een lichte verstandelijke beperking versterkt worden door een vervelende thuissituatie, waardoor zowel jeugdbescherming als LVB-zorg op zijn plaats is. Een gevaar van bovengenoemde indeling kan zijn dat een jeugdige in een bepaalde sector wordt ingedeeld, terwijl de uiteindelijke oorzaak elders ligt (Weijers, 2011, p. 128). Een kind kan bijvoorbeeld met justitie in aanraking komen en als 'stout' ingedeeld worden, terwijl een psychiatrische behandeling meer op zijn plaats is. Een goed samenspel tussen de verschillende sectoren is van belang.

Een andere classificering van de jeugdhulp met een meer verticaal karakter, is de verdeling in verschillende in zwaarte oplopende categorieën van zorg. Deze classificering is een goede manier om het primaire proces van de jeugdhulp in kaart te brengen. Er zijn vier 'lijnen' te onderscheiden, van lichte en preventieve zorg, naar zware, curatieve en intensieve zorg (Van Halem e.a., 2011, p. 29):

-*Nuldelijnszorg*, de zorg die gegeven wordt door bijvoorbeeld familieleden, mantelzorgers en scholen. Deze zorg heeft een preventief karakter, en moet voorkomen dat jeugdigen in de eerste lijn en verder terechtkomen. Gemeentelijke gezondheidsdiensten hebben vaak een rol in de preventieve zorg (RIVM, 2013).

-*Eerstelijnszorg*, de direct toegankelijke zorg. Dit omvat de zorg waarvoor geen verwijzing nodig is, zoals de huisarts, de apotheek of de spoedeisende hulp in ziekenhuizen. Deze zorg heeft een signalerende werking, en moet ervoor zorgen dat problemen aan het licht komen en jeugdigen

adequate zorg krijgen. Daarnaast kunnen in de eerste lijn vroege interventies worden toegepast waarvoor geen doorverwijzing nodig is. In de jeugdhulp vallen de jeugdgezondheidszorg, de opgroei- en opvoedondersteuning, lichte hulpverlening en advies aan opvoeders en jeugdigen (Van Yperen & Hellema, 2010, p. 5). Een bijzondere positie is weggelegd voor het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling [AMHK] (ook wel 'Veilig Thuis'). Deze fungeert als eerstelijns (dat wil zeggen direct toegankelijk) toegangspunt voor zorg, waarna de jeugdige hulp krijgt op basis van de ernst en de spoed van de situatie (VNG, 2014a, p. 7-8).

-*Tweedelijnszorg*, ambulante zorg die toegankelijk is na verwijzing uit de eerste lijn. Ambulant wil zeggen dat de cliënt naar de zorgverlener toe komt zonder dat er overnacht wordt, of dat de zorgverlener de cliënten bezoekt in hun eigen omgeving. Onder de tweedelijns jeugdhulp vallen de Jeugd-GGZ zonder verblijf, de LVB-zorg, de ambulante begeleiding (in de thuissituatie van de jeugdige), de gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen zoals het leerlinggebonden budget, de jeugdreclassering en de daghulp.

-*Derdelijnszorg*, de residentiële zorg. Dit behelst zorg die wordt verleend aan mensen die langer dan 24 uur in een instelling verblijven. Deze zorg is alleen toegankelijk na doorverwijzing uit de eerste of de tweede lijn. In de jeugdhulp valt hierbij te denken aan een kind dat niet bij het eigen gezin kan blijven, maar al dan niet vrijwillig tijdelijk in een instelling wordt geplaatst. Vaak betreft het hier dure en specialistische zorg. Onder de derde lijn vallen onder andere uithuisplaatsingen (dag- en nachthulp), JeugdzorgPlus (gedwongen opname, opgelegd door de kinderrechter) en Jeugd-GGZ met verblijf.

Belangrijk is om te vermelden dat de soorten zorg oplopen in hiërarchie. De tweede- en derdelijnszorg zijn alleen toegankelijk na doorverwijzing uit een vorige lijn. De hoeveelheid benodigde zorg in de derde lijn wordt dus bepaald door het doorverwijsgedrag van de zorgaanbieders uit de eerste en tweede lijn. Verder is belangrijk dat deze indeling niet fungeert als vastomlijnd stappenplan. Het is mogelijk om bepaalde lijnen over te slaan, en terug te keren van een hogere naar een lagere lijn. De onderverdeling tussen 'gek', 'stout', 'dom' en 'zielig' is verspreid over alle lijnen, en het is mogelijk dat per soort een ander traject gevolgd wordt.

Jeugdhulp is zorg voor jongeren tot 18 jaar, waarvoor algemene voorzieningen als onderwijs, maatschappelijke hulp en gezondheidszorg niet voldoende blijken te zijn (Rijksoverheid, 2014b, p. 8). Jeugdhulp is ook gericht aan ouders van de jongere. Ondanks een afname van het aantal jongeren onder 18 jaar tussen 2008 en 2011 met ongeveer 1,2 procent, is de zorgvraag onder jongeren toegenomen (Zwicker & Kann, 2013, p. 1). Ook zijn de zorgkosten gestegen in deze periode. Voornamelijk in de GGZ in de eerste en de tweede lijn is een sterke toename waarneembaar.

In de situatie tot 1 januari 2015 was de uitvoering van de jeugdhulp sterk verdeeld. Een groot aantal partijen droeg verantwoordelijkheid voor een bepaald deel van de jeugdhulp en de financieringsstromen varieerden flink. Gemeenten waren slechts belast met lichte vormen van ambulante zorg, de jeugdgezondheidszorg en opvoed- en opgroei-ondersteuning. Het Rijk was verantwoordelijk voor de gesloten jeugdhulp (ook wel JeugdzorgPlus). Dit betreft gedwongen zorg voor jongeren met jeugd-detentie (Van Yperen & Van Woudenberg, 2011, p. 36). De jeugd-GGZ (mits korter dan een jaar) viel onder de Zorgverzekeringswet. Verder vielen de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren [LVG] en het Persoonsgebonden Budget [PGB] op basis van Jeugd-LVB en

langdurige Jeugd-GGZ onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten [AWBZ]. Hieronder valt bijvoorbeeld de behandeling met of zonder verblijf voor jongeren met psychische stoornis of lichte verstandelijke beperking en het transport van en naar de locatie. Ten slotte was de provincie belast met het grootste takenpakket. Zo werden de ambulante zorg, open residentiële zorg, pleegzorg, dagbehandeling, spoedeisende zorg en jeugdbescherming en jeugdreclassering door de provincie georganiseerd.

De laatste jaren bleek steeds vaker dat de kosten in de jeugdhulp veel te hoog waren, dat het aanbod niet paste bij de bestaande problemen en dat incidenten waar de jeugdhulp heeft gefaald vaker en duidelijker in beeld kwamen. Om deze problemen het hoofd te bieden, heeft op 1 januari 2015 in het Nederlandse sociale domein een grote transitie plaatsgevonden. Alle bovengenoemde jeugdhulptaken zijn bij de gemeenten komen te liggen. Waar voorheen de taken verspreid waren over verschillende partijen, komt het hele primaire proces omtrent de jeugdhulp bij de gemeenten te liggen, van preventie en de signalering van problemen tot de uitvoering van derdelijnszorg.

## 2.2 Beleidstheorieën

Eén van de overwegingen om te decentraliseren is dat gemeenten beter in staat zouden zijn om vroegtijdig problemen en zorgvraag kunnen herkennen, en zo op een efficiëntere en effectievere manier problemen aan kan pakken voordat ze uit de hand lopen (van der Gaag e.a., 2013, p. 5). Door de transitie moet de jeugdhulp effectiever en efficiënter gemaakt worden. Dit betekent dat de juiste jongeren zorg krijgen, dat alleen die jongeren zorg krijgen die het echt nodig hebben, en dat de zorg van goede kwaliteit is. Gemeenten zouden beter in staat zijn om dit te doen. Ten grondslag aan deze gedachte liggen een aantal beleidstheorieën. Een beleidstheorie is geen wetenschappelijke theorie, maar een handelingstheorie van beleidsmakers (Hoogerwerf & Herweijer, 2003, p. 225). Wel kunnen de beleidstheorieën op wetenschappelijke kennis gebaseerd zijn. De theorieën hebben betrekking op beoogde effecten van het beleid. In deze paragraaf worden de beleidstheorieën omtrent de transitie in de jeugdhulp in kaart gebracht, en wordt ingegaan op de wetenschappelijke basis van de theorieën.

### 2.2.1 Nadruk op preventie

Een belangrijke assumptie die aan de basis ligt van de transitie, is dat een grotere nadruk op preventie moet leiden tot een kleiner beroep op specialistische zorg. De gedachte is dat wanneer wordt ingezet op vroeg opsporen en aanpakken van problemen, ze in veel gevallen niet zullen escaleren tot problemen waarvoor specialistische derdelijns zorg nodig is (Rekenkamer Amsterdam, 2010, p. 9-11). Door meer aandacht te hebben voor de sociale omgeving van de jongere, worden problemen in de kiem gesmoord en kunnen de efficiëntie en effectiviteit van de jeugdhulp worden vergroot.

Een gedachte die hiermee samenhangt, is dat door waar mogelijk af te schalen, de druk op de tweede en derde lijn afneemt (Transitiebureau Jeugd & BZK, 2013, p. 5). Afschalen wil zeggen dat probleemjongeren of –gezinnen worden in plaats van in de tweede of derde lijn, in een lagere lijn worden ondergebracht en meer wordt ingezet op preventieve maatregelen. Door in een vroeg stadium lichte vormen van zorg te bieden, kan worden voorkomen dat de situatie escaleert en tweede- of derdelijns zorg nodig is. Hoewel dit financiële voordelen met zich mee kan brengen (nulde- en eerstelijns zorg is immers goedkoper dan tweede- en derdelijns), is dit niet zonder risico's.

Door bijvoorbeeld een jeugdige lager in te schalen, terwijl hij eigenlijk tweede- of derdelijns zorg nodig heeft, kunnen onnodig veel hulpverleners ingeschakeld worden voordat de jeugdige alsnog bij de specialistische zorg terechtkomt. Dit kan ten koste gaan van de effectiviteit en efficiëntie van de zorg.

De preventiegedachte wordt ondersteund door verschillende veronderstellingen, zoals 'voorkomen is beter dan genezen' (Torenvlied & Akkerman, 2005, p. 34-37). Het is beter om een probleem voor te zijn, dan om deze pas aan te pakken nadat het is ontstaan. Daarnaast wordt verondersteld dat preventie beter is voor de lange termijn, omdat wordt ingegrepen op oorzaken, en niet op symptomen van de oorzaken.

Een probleem dat zich voordoet bij preventiebeleid, is dat door de natuur van het beleid de resultaten moeilijk waarneembaar zijn (Torenvlied & Akkerman, 2005, p. 42). Preventie is immers gericht op het voorkomen van een situatie. Iets dat niet voorkomt, kan niet gemeten worden. Het is lastig om vast te stellen of een afname in de ongewenste situatie toe te schrijven is aan het beleid, of aan een andere oorzaak.

### *2.2.2 Decentralisatie*

Aan de basis van veel decentralisaties liggen een aantal algemene argumenten die vaak terugkomen, zoals een grotere toegankelijkheid van lokaal bestuur, een efficiëntere bedrijfsvoering op lokaal niveau en een grotere informatie over de doelgroep (Derksen & Schaap, 2010, p. 229; Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 248). Deze argumenten komen ook terug in de transitie van de jeugdhulp (van der Gaag e.a., 2013, p. 5). Gemeenten kunnen beter achterhalen wat gezinnen nodig hebben en bovendien is het voor gemeenten makkelijker om 'sociaal kapitaal' te mobiliseren, zoals de netwerken en eigen kracht van een lokale gemeenschap. In een gedecentraliseerd stelsel is meer ruimte voor maatwerk. Dit is goed voor de effectiviteit. Een tweede belangrijk aspect van de decentralisatie van de jeugdhulp is dat de focus meer komt te liggen op preventie en een grotere rol voor het gezin en de omgeving. De gemeente zou beter in staat zijn om betrokkenheid bij het gezin te bewerkstelligen. Door de burger al vroeg te betrekken, kan de jeugdhulp beter aansluiten bij de behoeften van de zorgafnemer en kan de kwaliteit verbeteren. Daarnaast kunnen burgers een rol hebben in het signaleren van problemen.

Een voor de hand liggend risico van deze decentralisatiegedachte, is dat gemeenten niet in staat blijken te zijn om de grote hoeveelheid nieuwe taken. Veel gemeenten, niet alleen de kleinere, worden met de nieuwe jeugdhulptaken en de korting op het budget sterk belast. Zo kan zich de decentralisatieparadox voordoen (Allers, 2010). Doordat gemeenten een aantal nieuwe taken niet goed uit kunnen voeren en een hogere schaal financiële voordelen met zich meebrengt, wordt de uitvoering gezocht op een hogere schaal. Zo worden gemeentelijke taken door steeds grotere organisaties uitgevoerd, en leidt de decentralisatie indirect tot meer centralisatie.

### *2.2.3 Ruimte voor de professional*

Een derde beleidstheorie die de vorm van de transitie mede bepaald heeft, is dat door vermindering van regeldruk de professional meer ruimte moet krijgen om adequate hulp te bieden (Rekenkamer Amsterdam, 2010, p. 11). De gedachte is dat de professional beter kan inschatten wat een gezin nodig heeft dan beleidsbepalers dat kunnen. Ook kunnen professionals met meer handelingsvrijheid

beter de bestaande sociale netwerken inschakelen en beter kunnen samenwerken met familie en vrijwilligers. Zo kan de nulde lijn versterkt worden en zal de druk op de derde lijn verminderen.

Er zijn parallellen te trekken met de 'bottom up'-benadering van Michael Lipsky (1976, p. 28-29). In zijn theorie van street-level bureaucrats benadrukt hij dat om een betere interactie tussen overheid en burger te creëren, men zich moet richten op die ambtenaren die het dichtste bij de burger staan. Doordat zij beter kunnen inschatten wat op het niveau van de burger nodig is, moeten zij ruimte krijgen om hiernaar te handelen. Een gevaar van deze bottom-up-benadering is dat professionals op deze manier wel eens zelf beleid vorm kunnen gaan geven. Dit kan leiden tot andere beleidsresultaten dan als bedoeld door de beleidsmakers, en kan ten koste gaan van de democratische controle (Parsons, 1995, p. 469).

De bovengenoemde beleidstheorieën hebben alle een wetenschappelijk fundament en zijn bepalend geweest voor de uiteindelijke inrichting van de jeugdhulpsector. Het moet nog blijken of de theorieën in de praktijk van de jeugdhulp ook blijken te werken. Mocht dit niet het geval zijn, brengt dit een risico op zich met zich mee. Dit zou immers kunnen betekenen dat een aantal van de beleidsdoelen in de huidige vorm niet of minder goed behaald kan worden. Omdat de transitie nog zo recent is, is het nog niet mogelijk om de effectiviteit van het beleid, en daarmee de werking van de beleidstheorieën, in beeld te brengen. Daarom zal in dit onderzoek van de veronderstellingen uit de verschillende theorieën uit worden.

### 3. Theoretisch kader

Dit onderzoek richt zich op een beter begrip van het effect van een bepaalde vorm van een regionaal samenwerkingsverband in de jeugdhulp op hoe wordt omgegaan met risicomanagement. In dit hoofdstuk zal een theoretische onderbouwing worden gegeven ten behoeve van deze doelstelling. Dit theoretisch kader zal beginnen met een inventarisatie van de risico's waar de regionale samenwerkingsverbanden mee te maken kunnen krijgen. Voor deze inventarisatie is het van belang in te gaan op het innovatieve karakter van de transformatie in de jeugdhulp, aangezien dit mede bepaalt welke soort risico's zich voordoen en hoe deze beheerst kunnen worden. Vervolgens zal worden ingegaan op de afhankelijke variabele 'risicomanagement', waarbij een aantal strategieën en concrete maatregelen om risico's te beheersen worden gepresenteerd. Daarna worden de verschillende dimensies van de onafhankelijke variabele 'vorm van samenwerking' uitgewerkt. Hier wordt ingegaan de juridische vorm, de taken en de kwaliteit van bestuur, en wordt gepoogd de samenwerkingsvorm te koppelen aan de vorm van risicomanagement. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie, waarin een analysekader wordt gepresenteerd.

#### 3.1 Risico's

Het is voor dit onderzoek van belang om eerst helder te krijgen wat onder een risico verstaan wordt. Volgens Power leven we in een risicomaatschappij waarin gepoogd wordt gevaren in de omgeving te vertalen naar beheersbare risico's (2005, p.13-14). Met het denken in risico's wordt gepoogd onzekerheden in het leven beheersbaar te maken. Risicoconcepties zijn vaak contextafhankelijk en subjectief van aard (Helsloot & Van 't Padje, 2011, p. 14). Om het type risico's dat in dit onderzoek van belang is en om beter grip te krijgen op het begrip van deze risico's, moet worden gekeken naar het innovatieve karakter van de transformatie in de jeugdhulp.

Na de transitie (de overgang van het ene naar het andere systeem) van 1 januari 2015 volgt de transformatie (de organisatieverandering) om de nieuwe jeugdhulp een plek te geven in de lokale en regionale organisatie. Dit maakt dat de jeugdhulp een innovatief karakter heeft, en dat brengt een verandering in relaties, gedrag en werkwijzen met zich mee. Daarnaast hebben de onzekerheden die dit karakter met zich meebrengt invloed op welke risico's zich voordoen en de mogelijkheden voor actoren om met deze risico's om te gaan (Brown & Osborne, 2013, p. 187). Volgens Brown en Osborne zijn er in innovatieve processen drie typen risico's (2013, p. 190):

-Gevolgenrisico's: dit zijn directe risico's voor kwetsbare individuen, zoals jeugdigen met een verstandelijke beperking. Het afwijken van bekende methoden en het experimenteren met hoe de nieuwe situatie vormgegeven kan worden, kan voor deze kwetsbare individuen een gevaar betekenen. De risico's zijn hier niet direct voor de organisatie van de jeugdhulp, maar wel voor de afnemer van jeugdhulp.

-Organisatorische risico's: deze risico's komen voort uit het introduceren van nieuwe organisatorische benaderingen voor een bestaande vraag, waardoor uiteindelijk minder goed aan de vraag voldaan kan worden. Dit kan een risico betekenen voor de reputatie, legitimiteit of continuïteit van de publieke instelling of individuen binnen deze instelling. Doordat deze risico's zich direct

richten op de reputatie en carrière van instellingen en individuen, kan dit leiden tot het verhullen van fouten, in plaats van ervan te leren. Ook kan dit leiden tot het instellen van meer controlemechanismen en een risicoregelreflex, waarover later meer. Deze toename aan controlemechanismen kan verder resulteren in een afname van de beleidsvrijheid. Dit moet het werk transparanter en controleerbaar maken, maar kan ten koste gaan van maatwerk, leren en kennisontwikkeling. Juist in de context van de jeugdhulp zijn deze factoren hard nodig, omdat ze eraan bij kunnen dragen dat de juiste kinderen de juiste zorg krijgen (Munro, 2009, p. 1020-1021). Hierdoor kan een organisatorisch risico een invloed hebben op de gevolgenrisico's.

-Behavioristische risico's: deze risicogroep heeft niet alleen betrekking op de doelgroep en de organisatie, maar ook op de bredere groep van stakeholders in de maatschappij. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat een falend beleid op criminele jongeren ten koste kan gaan van de veiligheid in de samenleving, maar ook dat een gebrekkige organisatorische inrichting negatieve gevolgen heeft voor de positie van zorgaanbieders.

Deze risicocategorieën zullen verderop nader worden uitgewerkt en worden toegepast op specifieke risico's in de context van de jeugdhulp. Deze categorieën zullen niet direct in het analysekader gebruikt worden, maar kunnen wel nuttig zijn ter ondersteuning en verklaring van de specifieke risico's die in de jeugdhulp voorkomen. Daarnaast kan het model van Brown & Osborne gebruikt worden om de samenhang tussen de verschillende risico's duidelijk te maken. Gebleken is dat de risico's in de jeugdhulp vaak de categorieën van Brown & Osborne overstijgen, en op meerdere categorieën betrekking hebben, waarover later meer.

Belangrijk om te benadrukken is dat verschillende typen risico's vragen om verschillende beheersingsmaatregelen en instrumenten (Brown & Osborne, 2013, p. 194). Hier wordt in de paragraaf over risicomangement verder op ingegaan. Behalve de verschillende typen risico's is ook de vorm van innovatie van belang voor de verschijningsvorm van risico's en de vormgeving van risicomangement. Er zijn verschillende typen innovatie waar overheidsinstanties mee te maken kunnen krijgen (Osborne, 1998):

- Evolutionaire innovatie, waarbij sprake is bestaande behoeften met een nieuwe organisatie;
- Expansieve innovatie, waarbij sprake is van nieuwe behoeften en een bestaande organisatie;
- Totale innovatie, waarbij zowel sprake is van nieuwe behoeften als van een nieuwe organisatie.

Op het eerste oog lijkt in de jeugdhulp sprake van evolutionaire innovatie. De vraag naar jeugdhulp is niet veranderd, maar de organisatie van de jeugdhulp wordt wel op een nieuwe manier vormgegeven. Echter, voor gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden is de vraag naar jeugdhulp nieuw, omdat de jeugdhulp voorheen bij andere organen belegd was. Dit maakt dat voor de gemeenten en de samenwerkingsverbanden sprake is van 'totale innovatie'. De complexiteit die dit karakter van innovatie met zich meebrengt, maakt dat het enerzijds lastig is om op een technocratische manier risico's in kaart te brengen, en anderzijds dat de organisatie niet als unitaire actor op deze risico's kan reageren (Brown & Osborne, 2013, p. 199). Op de gevolgen die dit heeft op het risicomangement wordt in paragraaf 3.2 ingegaan.



### 3.1.1 Risico's in de jeugdhulp

In deze paragraaf worden de hierboven genoemde risicocategorieën uitgewerkt tot concretere risico's. Deze risico's zijn voor een deel op inductieve wijze vastgesteld. De reden hiervan is dat over zowel risicomangement als over risicomangement in innovatieve processen weinig literatuur beschikbaar is (Brown & Osborne, 2013, p. 193). Ook naar risicomangement in de jeugdhulp is weinig onderzoek gedaan (Munro 2009, p.1015). Dit maakt dat een deductieve methode lastig is. Voor zover mogelijk zijn de risico's rondom de transformatie wel aan de literatuur ontleend, dan wel onderbouwd met literatuur. Er zijn echter ook risico's en risicocategorieën die nieuw zijn en specifiek betrekking hebben op de transitie in de jeugdhulp. Voor deze risico's is (nog) geen literatuur beschikbaar. Door middel van verkennende interviews en een eerste documentenanalyse is gepoogd de meest genoemde risico's in beeld te brengen. Op basis van deze interviews en analyse is gezocht naar literatuur om de risicocategorieën te onderbouwen. Vooraf moet het voorbehoud aangebracht worden dat de indeling van risicocategorieën hoogstwaarschijnlijk niet compleet is. Het zijn slechts de risico's die in de verkennende studie het meest naar voren gekomen zijn. Daarnaast is het goed denkbaar dat andere indelingen bestaan.

In de documentenstudie en de verkennende interviews met onder andere een aantal beleidsmedewerkers en managers van regionale samenwerkingsverbanden, en met een oud-vertegenwoordiger van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd [TSJ] zijn verschillende risico's het meest genoemd. Deze risico's zijn aan de hand van de categorisering van Brown & Osborne (2013) onder te brengen in drie hoofdcategorieën, te weten (zorg)inhoudelijke, financiële en organisatorische risico's. Zoals gezegd bevatten deze categorieën niet alle risico's. Dit zou in het kader van dit onderzoek niet mogelijk geweest zijn. Wel zijn alle risico's die in de verkennende fase het meest naar voren zijn gekomen, onder te brengen in deze categorieën. De inhoudelijke risico's hebben betrekking op het verlenen van adequate jeugdhulp (het uiteindelijke doel), de financiële risico's op financiële onzekerheden die ervoor kunnen zorgen dat de jeugdhulp niet meer te bekostigen is, en de organisatorische risico's op problemen en onzekerheden die voortkomen uit het doorvoeren van de transformatie in de organisatie van het samenwerkingsverband.

De risico's beïnvloeden elkaar. Zo kan een gebrekkige organisatie van de jeugdhulp invloed hebben op de financiële positie van een gemeente en de inhoudelijke opgave. Onder de organisatorische risicocategorie zijn een aantal concretere risico's onder te brengen. Het gaat om de volgende risicocategorieën:

1. *Inhoudelijke risico's*
2. *Financiële risico's*
3. *Organisatorische risico's*
  - a. *Zorgaanbiedersrisico's*
  - b. *Samenwerkingsrisico's*
  - c. *Informatierisico's*
  - d. *Juridische risico's*

Voordat de verschillende risicocategorieën verder behandeld zullen worden, is het goed om eerst de samenhang tussen de categorieën helder te maken. Het uiteindelijke doel van het jeugdhulpbeleid is het verlenen van adequate jeugdhulp: de zorginhoudelijke opgave (Jeugdzorg Nederland, 2011a, p. 5). Dit wil zeggen dat (1) de jeugdigen die zorg nodig hebben, deze zorg ook krijgen; (2) dat jeugdigen

die de zorg niet nodig hebben, deze niet krijgen; en (3) dat de zorg van een goede kwaliteit is. Kort gezegd gaat het hierbij om de effectiviteit, de efficiëntie en de kwaliteit.

Het eerste doel moet worden bereikt door onder andere de inzet van sociale wijkteams die problemen in een vroeg stadium kunnen herkennen, en het geven van ruimte aan professionals om zelf in te schatten wat nodig is (Jeugdzorg Nederland, 2011a, p. 5). Het tweede doel wordt beoogd met de inzet op preventie en waar mogelijk de afschaling van zorg naar een lagere lijn. Zo moet worden voorkomen dat een jeugdige te dure specialistische zorg krijgt, terwijl dit niet strikt noodzakelijk is. Een kwalitatief goede zorg betekent dat de hulp die een jeugdige krijgt, daadwerkelijk een bijdrage levert aan de situatie van die jeugdige.

Om aan deze inhoudelijke doelstelling te kunnen voldoen, moet een goede organisatie worden ingericht, die financieel houdbaar is. Wanneer er bijvoorbeeld onvoldoende budget blijkt te zijn om alle zorgbehoevende jeugdigen zorg te verlenen, komt de effectiviteit van het beleid in gevaar. En als blijkt dat te makkelijk doorverwezen wordt naar de derde lijn (een organisatorisch risico), kan dit gevolgen hebben voor de financiële houdbaarheid van het systeem, waardoor de inhoudelijke doelstelling in gevaar kan komen. Ook kan een gebrekkige financiële positie ervoor zorgen dat minder geld beschikbaar is in de organisatie van de jeugdhulp, waardoor de organisatorische risico's toenemen.

Belangrijk te vermelden is dat ook de verschillende soorten organisatorische risico's elkaar onderling kunnen beïnvloeden. Zo kan het faillissement van een zorgaanbieder het verlies van informatie over cliënten met zich meebrengen, en kan dit ervoor zorgen dat er duurdere vervangende zorg gevonden moet worden. In het vervolg van de paragraaf zullen de risicocategorieën worden uitgewerkt.

### 3.1.1.1 Inhoudelijke risico's

De eerste categorie betreft de (zorg-)inhoudelijke risico's. Omdat de jeugdhulp een beleidsterrein is waar sprake is van een kwetsbare doelgroep, staat deze vorm van risico's centraal (Munro, 2009, p. 1016). Deze risico's hebben betrekking op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen. Aangezien het doel van de transitie in de jeugdhulp is om de zorg efficiënter en effectiever in te richten, staat dit risico centraal. Uiteindelijk hebben alle andere risico's die onderzocht worden invloed op dit risico. Zo leiden meer financiële risico's of een slechtere informatievoorziening tot een grotere kans dat niet aan de inhoudelijke opgave voldaan kan worden. Een belangrijk onderscheid bij de inhoudelijke risico's is dat tussen alpha- en bèta-risico's. Een alpha-risico houdt in dat een jeugdige niet de zorg krijgt die het wel nodig heeft. Dit is de effectiviteit of de doelbereiking van het beleid, en heeft betrekking op zorgcontinuïteit. Een bèta-risico heeft betrekking op jeugdigen die zorg krijgen die ze eigenlijk niet nodig hebben. Hierbij gaat het om de efficiëntie van het beleid, dat wil zeggen dat geen zorg 'verspild' wordt en dat cliënten niet onnodig zware zorg krijgen. Daarnaast is de kwaliteit van de zorg van belang. Een kwalitatief slechte zorg zou kunnen betekenen dat de zorg onvoldoende bijdraagt aan de situatie van de cliënten, waardoor zowel de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid in gevaar komt (Munro, 2009, p. 1015-1016).

Aangezien deze risico's direct betrekking hebben op de kwetsbare doelgroep van de jeugdhulp, is hier vooral sprake van gevolgenrisico's (Brown & Osborne, 2013, p. 190). Echter, wanneer zorgcontinuïteit niet gewaarborgd is of incidenten voordoen met jeugdigen, kan dit ook gevolgen hebben voor de legitimiteit en reputatie van de overheidsinstelling of van individuen (organisatorische risico's), en kan dit negatieve gevolgen hebben voor de maatschappij als geheel

(behavioristische risico's). Gezegd kan worden dat inhoudelijke risico's centraal staan in alle drie de categorieën van Brown & Osborne, en daarmee ook in dit onderzoek een centrale plaats innemen.

### 3.1.1.2 Financiële risico's

De financiële risico's kunnen direct invloed hebben op de zorginhoudelijke prestaties van een gemeente of regio. Dit type risico's heeft betrekking op een tekort aan financiële middelen om de jeugdhulp goed vorm te geven. Als blijkt dat de daadwerkelijke kosten hoger uitvallen dan gepland, kan een gemeente wellicht niet de zorg bieden die gevraagd wordt. Dit risico is relevant aangezien de gemeenten na de transitie met flinke budgettaire beperkingen de jeugdhulp moeten gaan vormgeven en met veel onzekerheden te maken hebben over bijvoorbeeld de zorgvraag (Berben, 2000, p. 67-68; VWS, 2013, p. 2). Wanneer bijvoorbeeld de vraag naar specialistische zorg groter is dan gepland, kunnen grote wachtlijsten ontstaan en kunnen zich financiële tegenvallers voordoen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als te makkelijk wordt doorverwezen naar een hogere en duurdere lijn. Echter, wanneer minder makkelijk wordt doorverwezen uit financiële overwegingen, kan dit vervolgens negatieve gevolgen hebben voor de zorg voor een kind, hetgeen een inhoudelijk risico oplevert (Munro 2009, p. 1018). Het is ook mogelijk dat als de zorgvraag lager is dan gepland, een capaciteitsoverschot ontstaat waardoor de efficiëntie van de jeugdhulp in gevaar komt (Jeugdzorg Nederland, 2011b).

In de categorisering van Brown & Osborne (2013, p. 190) vallen de financiële risico's allereerst onder de organisatorische risico's. Een slechte financiële positie heeft het meest direct gevolgen voor de interne gemeentelijke en regionale organisatie van de jeugdhulp. Echter, een slechte financiële positie kan ook de gevolgenrisico's en behavioristische risico's doen toenemen. Vanwege de centrale positie die de financiële belangen in de jeugdhulp innemen, worden de financiële risico's als aparte categorie beschouwd in dit onderzoek.

### 3.1.1.3 Organisatorische risico's

Deze derde hoofdcategorie heeft betrekking op alle onzekerheden die voortkomen uit de organisatieverandering waar de gemeenten en samenwerkingsverbanden in de transitie mee te maken hebben. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de reputatie, legitimiteit en continuïteit van de gemeentelijke of regionale organisatie of individuen binnen die organisatie. Onder deze categorie vallen de subcategorieën samenwerkings-, zorgaanbieders-, informatie- en juridische risico's. Gemeenten staan voor grote organisatorische uitdagingen in de jeugdhulp. Als de organisatorische kant niet geschikt is om goed vorm te geven aan de transitie, kan dit direct invloed hebben op de effectiviteit van het beleid (gevolgenrisico's), op de financiële houdbaarheid van de organisatie en op de maatschappij als geheel (behavioristische risico's) (Brown & Osborne, 2013, p. 190). De drie categorieën van Brown & Osborne komen in alle vier de subcategorieën terug, en tenzij vermeldenswaardig wordt hierop verder niet meer ingegaan. Hieronder worden de vier subcategorieën behandeld.

#### *a. Zorgaanbiedersrisico's*

Een belangrijk type organisatorische risico's betreft de risico's die voortkomen uit de relatie tussen de samenwerkingsverbanden en aangesloten gemeenten enerzijds, en gecontracteerde zorgaanbieders anderzijds. De zorgaanbieders leveren uiteindelijk de zorg en hebben dus een belangrijke rol in het proces. Wanneer hier iets misgaat, kan dit directe gevolgen hebben voor het

zorgaanbod en de financiële positie van gemeenten. Deze risico's hebben zijn organisatorisch van aard, maar hebben een grote invloed op financiële en inhoudelijke risico's. Gemeenten zijn immers afhankelijk van zorgaanbieders om zorg te kunnen leveren aan jeugdigen.

Een specifiek risico dat direct invloed heeft op het zorgaanbod, is het risico van faillissement van zorgaanbieders. Ook de aanbieders van zorg moeten een grote organisatorische verandering doorvoeren. Mocht een zorgaanbieder hier niet in slagen en omvallen, kan dit gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van zorg. Het contracteren van een vervangende zorgaanbieder kan hogere kosten met zich meebrengen dan bij het vorige contract, waardoor ook financiële risico's hiermee gemoeid zijn. Daarnaast heeft de zorgaanbieder vaak veel kennis over de doelgroep, die bij het vinden van een nieuwe zorgaanbieder en het continueren van de zorg van groot belang kan zijn. Het proces van het contracteren van een nieuwe zorgaanbieder en het bewerkstelligen van een goede kennisoverdracht, brengt informatierisico's (zie ad. c) met zich mee.

Een ander risico dat voortkomt uit de relatie met de zorgaanbieders, is dat het regionale samenwerkingsverband onvoldoende op de hoogte is van het werk van de aanbieder. De zorgaanbieders krijgen in veel gevallen geld van de gemeenten of het samenwerkingsverband om daar zorg voor te verlenen, en kunnen de besteding hiervan grotendeels zelf invullen. De gemeenten en regio's staan voor een nieuwe situatie en hebben vaak (nog) niet de inhoudelijke kennis en middelen die nodig zijn om goed toezicht te kunnen houden op het werk van de zorgaanbieders. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat de zorgaanbieders het budget anders aanwenden dan bedoeld. Echter, te veel focus op controle kan leiden tot minder mogelijkheid voor de zorgaanbieder om maatwerk te leveren en in te spelen op de situatie van het kind. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de verleende zorg (Munro, 2009, p. 1020-1021). Een gebrekkige controlestructuur kan ook leiden tot 'blame games' (Hood, 2002, p. 22). Zo kan een zorgaanbieder bij een gebrekkige controle wanneer zich een incident voordoet proberen de schuld bij de opdrachtgever te leggen, of proberen zichzelf vrij te pleiten. Een adequate controle door de gemeente of het regionale samenwerkingsverband maakt het eenvoudiger de schuldvraag te beantwoorden.

De principaal-agenttheorie raakt sterk aan deze risicocategorie. Deze theorie richt zich op de problemen die ontstaan door een relatie tussen een opdrachtgever (de principaal) en een opdrachtnemer (de agent) (Parsons, 1995, p. 329-333). De kern van deze theorie is dat de agent eigenbelangen mee laat wegen in de uitvoering van taken en de principaal onvoldoende informatie heeft om de agent goed te kunnen controleren. Doordat de zorgaanbieders (de agenten) belast zijn met de uitvoering en veel met de praktijk in aanraking komen, hebben zij een kennisvoorsprong op de gemeenten en de regionale samenwerkingsverbanden (de principaal). Deze informatieassymetrie kan ertoe leiden dat de zorgaanbieders gedrag gaan vertonen dat tegen het belang of de beleidsdoelen van de opdrachtgever (het regionale samenwerkingsverband) ingaat. Dit kan leiden tot een zogenaamd 'moreel gevaar' (Parsons, 1995, p. 328). Daarnaast kan de informatieassymetrie ook leiden tot 'adverse selectie', het achterhouden van bepaalde informatie richting de principaal, waardoor de informatieassymetrie versterkt wordt. Zo kan gedrag worden vertoond door de agent dat afwijkt van de beleidsdoelen van de principaal. Echter, de agent is ook afhankelijk van de principaal, aangezien de principaal de agent inhuurt. De agent kan dus niet te veel van de intenties van de principaal afwijken (Parsons, 1995, p. 332). Het inrichten van een adequate monitoring kan leiden tot een grotere administratieve belasting, waardoor minder geld beschikbaar is voor inhoudelijke zorg. Zo kan dit risico leiden tot meer financiële en inhoudelijke risico's.

In de categorisering van Brown & Osborne (2013) komen de zorgaanbiedersrisico's voornamelijk terug in de organisatorische en de behavioristische risico's. Een slechte relatie tussen

gemeente of regionaal samenwerkingsverband en zorgaanbieder kan zowel in de gemeentelijke organisatie negatieve gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de reputatie van de gemeente, als in de bredere context van stakeholders van de jeugdhulp, waar de zorgaanbieders deel van uitmaken. Als een faillissement van een zorgaanbieder leidt tot een verminderde zorgcontinuïteit, kan dat ook direct gevolgen hebben voor de zorg voor het kind, en daarmee voor de gevolgenrisico's. Ook hier komen dus alle drie de risicocategorieën van Brown & Osborne (2013) terug.

#### *b. Samenwerkingsrisico's*

Een ander type organisatorische risico's dat vaak genoemd is in de verkennende studie, betreft de samenwerkingsrisico's. Aangezien dit onderzoek zich specifiek op de bovenlokale samenwerkingen richt, wordt hiervoor een aparte categorie onderscheiden. Samenwerkingsrisico's zijn de risico's die voortkomen uit het onderling verdelen van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten in een regionaal arrangement. De complexiteit van de samenleving en de situatie maakt dat een goede samenwerking van groot belang is (Haveri, 2006, p. 34). In een complexe situaties als die in de jeugdhulp kan een individuele actor door belangentegenstellingen en onzekerheid niet met de eigen handelingsmogelijkheden en expertise met alle problemen en risico's omgaan. Het is van belang expertise en middelen te bundelen, en goed af te stemmen met allerlei actoren. Simpelweg op een rationele manier risico's in kaart brengen en managen is nauwelijks mogelijk (Haveri, 2006, p. 33). Dit maakt dat een harmonieuze samenwerking, niet alleen met andere gemeenten in de regio maar ook met andere actoren van belang is.

Een regionale samenwerking vergt goede coördinatie en afspraken over wat er op lokaal niveau geregeld wordt, en wat op bovenlokaal niveau. Over het algemeen worden de lichtere en preventieve vormen van jeugdhulp op lokaal niveau uitgevoerd, en worden de zwaardere vormen op regionaal en bovenregionaal niveau uitgevoerd. Wanneer de coördinatie op regionaal en bovenregionaal niveau onvoldoende plaatsvindt, kan dit onduidelijkheid met zich meebrengen voor gezinnen en kunnen gezinnen tussen wal en schip vallen.

Een ander risico dat voortkomt uit de bovenlokale samenwerking, is het verlies van democratische legitimiteit. Er worden immers taken op grotere afstand van de gemeenteraden uitgevoerd dan voorheen, waardoor het toezicht, en daarmee de democratische controle, op de uitvoering kan verminderen. Daarnaast is de rol van gemeentelijke rekenkamers bij regionale samenwerkingen beperkt, omdat zijn vooral lokale en weinig regionale bevoegdheden hebben (Markensteyn, 2013). Hierdoor kunnen zij hun controlefunctie onvoldoende uitvoeren.

Verder komt uit het bestaan van grote verschillen tussen verschillende gemeenten in een samenwerkingsverband een risico voort. In een kleine gemeente kan een relatief kleine verandering in specialistische zorgvraag een grotere invloed hebben dan in een grote gemeente. Behalve de financiële risico's die dit met zich meebrengt voor de individuele gemeente, zou hiermee ook de duurzaamheid van de samenwerking onder druk kunnen komen te staan (VNG, 2014b, p. 6). Hier kan mee worden omgegaan, door afspraken te maken over kostenverevening (dat wil zeggen het onderling verdelen van mee- en tegenvallers).

Echter, uit deze vereveningsafspraken komt een ander samenwerkingsrisico voort. Wanneer er onvoldoende waarborgen zijn om deze afspraken te handhaven, kunnen zich collectieve-actieproblemen voordoen. Volgens de collectieve-actietheorie zal een rationele individu in een samenwerking handelen uit eigenbelang en niet uit algemeen of groepsbelang, tenzij de groep vrij klein is of er een mechanisme is om groepsleden uit algemeen belang te doen handelen (Olson, 1965, p. 2). Een voorbeeld van een mechanisme dat genoemd is door een aantal managers van een

samenwerkingsverband kan zijn een dreiging van uitsluiting uit het samenwerkingsverband. Wanneer er geen mechanisme is om de vereveningsafspraken af te dwingen, zou de rationele reactie zijn om niet te delen in de kosten van een andere gemeente. Dit zou een gevaar kunnen betekenen voor de duurzaamheid van de samenwerking.

#### *c. Informatierisico's*

Informatierisico's zijn risico's die voortkomen uit het beschikken over onvoldoende kennis en sturingsinformatie om goed vorm te kunnen geven aan de nieuwe jeugdhulptaken. Deze sturingsinformatie heeft onder andere betrekking op waar het zorgbudget aan besteed wordt en hoe groot de daadwerkelijke zorgvraag is (Tierof & Gilsing, 2015, p. 10). Hierbij is voornamelijk het niet op orde hebben van de facturering relevant. Volgens een manager van een jeugdhulpregio (respondent D) kan, doordat, afhankelijk van de in welke mate wordt samengewerkt, gemeenten en samenwerkingsverbanden een nieuw systeem van financiële administratie op moeten zetten, het goed voorkomen dat dit pas laat goed op orde is. Hierdoor zou een gemeente of een samenwerkingsverband onvoldoende in beeld kunnen hebben waar geld aan besteed wordt en waar zorg nodig is. Zo heeft een gemeente of een regionaal samenwerkingsverband onvoldoende in beeld of de daadwerkelijke zorgbehoefte de begrote zorg volgt, of het budget nog toereikend is, en waar zo nodig bijgestuurd moet worden (Tierolf & Gilsing, 2015, p. 59-60). Vanwege de eerder al beschreven principaal-agentproblematiek, is het lastig voor de opdrachtgevers om in beeld te krijgen hoe en waar het budget van zorgaanbieders aan besteed wordt. De facturering is een belangrijk middel om toch aan sturingsinformatie te komen.

Doordat gemeenten voor een nieuwe situatie staan en ze geen precedent hebben, kan ook de (zorg)inhoudelijke kennis van gemeenten tekortschieten (TSJ, 2014, p. 10). Zo geeft een oud-beleidsadviseur (respondent A) aan dat gemeenten wellicht te weinig kennis van zaken hebben om bijvoorbeeld goede indicaties te stellen, waardoor jeugdigen verkeerde of te dure zorg kunnen krijgen. Dit risico hangt samen met het gebrek aan kennis om zorgaanbieders adequaat te monitoren, en de daaruit volgende principaal-agentproblematiek (zie ad. a). Daarnaast is het mogelijk dat gemeenten of een samenwerkingsverband niet in staat is om voldoende werkende ICT-systemen op te zetten (TSJ, 2014, p. 10). Zorgaanbieders, gemeenten, cliënten en samenwerkingsverbanden hebben alle verschillende informatie over de cliënt, en het niet kunnen verenigen van deze informatie in een werkend ICT-systeem wordt in veel gevallen als risico erkend. Dit kan leiden tot een gebrekkige gegevensuitwisseling tussen actoren en kan daarmee negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van de zorg (TSJ, 2014, p. 10) Daarnaast worden de kosten van de implementatie van ICT-systemen als risico gezien.

#### *d. Juridische risico's*

De regionale samenwerkingsverbanden krijgen in de transitie te maken met verschillende juridische risico's. Deze juridische risico's zijn onder te verdelen in twee categorieën: risico's die voortkomen uit de relatie met cliënten en risico's die voortkomen uit de relatie met zorgaanbieders. Een eerste risico dat voortkomt uit de relatie met cliënten is het verlenen van onjuiste indicaties en beschikkingen. Net als voor alle andere jeugdhulptaken, is de gemeente verantwoordelijk geworden voor het stellen van de juiste indicatie voor een jeugdige en het bepalen van welke zorg een jeugdige krijgt. Wanneer de indicaties onjuist blijken te zijn, kan dit leiden tot lange juridische procedures.

Elk kind dat voor het eerst met jeugdgezondheidszorg in aanraking komt, krijgt een Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg (Nederlands Centrum Jeugdgezondheid, n.d.). Dit gebeurt meestal als

een kind van twee weken oud een verpleegster op bezoek krijgt. Onlangs heeft het College Bescherming Persoonsgegevens [CBP] geconcludeerd dat onvoldoende wordt gedaan om de gegevens uit het dossier te beschermen (CBP, 2014, p. 29-30). Met de transitie in de jeugdhulp is het mogelijk dat veel privacygevoelige informatie bij één instantie of ambtenaar terechtkomt. Een voorbeeld van een ongewenste situatie is als een ambtenaar die niet bevoegd is om een dossier in te zien, een bezwaarschrift moet behandelen. Voor de behandeling moet de ambtenaar het dossier wel inzien, ondanks een gebrek aan bevoegdheden. Deze problemen kunnen nooit helemaal voorkomen worden, maar kunnen wel worden tegengegaan. De kans op privacyproblemen wordt groter als er geen goed inzicht is in welke informatie gedeeld wordt tussen professionals, er weinig met vrijwillige toestemming van derden voor het delen van informatie wordt gewerkt en er geen goed privacyprotocol is (Gerritsen, 2014; Rindfleisch, 1997, p. 9).

Ook aan de relatie met de zorgaanbieders zijn juridische risico's verbonden. Voornamelijk de risico's die verbonden zijn aan het contracteren van een zorgaanbieder zijn relevant. Zo moeten aanbestedings- en mededingingsregels gevolgd worden en kunnen juridische problemen ontstaan bij de naleving van het contract. Omdat de verwachting is dat de omgang met deze risico's niet erg verschilt tussen verschillende samenwerkingsvormen, zal hier verder niet op worden ingegaan.

### 3.1.2 Conclusie

Hierboven is een overzicht gegeven van de risico's waar de regionale samenwerkingsverbanden voor de jeugdhulp mee te maken hebben. Deze risico's zijn in de verkennende fase het meest naar voren gekomen, en worden derhalve gebruikt in het analysekader voor het vervolg van dit onderzoek. In tabel 3.1 wordt ter samenvatting een overzicht gegeven van de beschreven risicocategorieën, welke concrete risico's onder de categorieën vallen en voor wie het een risico is.

Risicocategorie	Risico's	Voor wie een risico?
Inhoudelijk	1. Effectiviteit: te weinig zorg 2. Efficiency: onnodige zorg 3. Beide: kwaliteit ondermaats	1. Cliënt 2. Gemeente, regio 3. Cliënt
Financieel	1. Onverwacht hoge zorgkosten 2. Te makkelijke doorverwijzing naar hogere (duurdere) lijn	1. Gemeente, zorgaanbieder, regio 2. Gemeente, regio
Organisatorisch	<i>Zie hieronder</i>	
<i>Zorgaanbieders</i>	1. Faillissement zorgaanbieders 2. Onvoldoende kennis om aanbieders te controleren	1. Gemeente, regio 2. Gemeente, regio
<i>Samenwerking</i>	1. Vereveningsafspraken niet nageleefd 2. Samenwerking onder druk door grote verschillen tussen gemeenten 3. Verlies democratische controle/legitimiteit	1. Gemeente, regio 2. Gemeente, regio 3. Gemeente, regio
<i>Informatie</i>	1. Facturering nog niet op orde 2. Gebrek aan kennis 3. Onvoldoende werkende ICT-systemen, te hoge kosten	1. Gemeente, zorgaanbieder, regio. 2. Gemeente, regio 3. Gemeente, regio, cliënt
<i>Juridisch</i>	1. Onjuiste beschikkingen en indicaties 2. Privacy niet gewaarborgd 3. Verloop aanbesteding/ inkoopprocedure 4. Niet nakomen contractuele afspraken 5. Mededinging	1, 2. Gemeente, regio, cliënt 3, 4, 5. Gemeente, regio, zorgaanbieder

Tabel 3.1: Overzicht van de verschillende risicocategorieën

## 3.2 Risicomanagement

In het bovenstaande is in kaart gebracht met welke typen risico's de regionale samenwerkingsverbanden te maken krijgen. Het in kaart brengen van risico's is echter nog geen risicomanagement. De volgende stap is om na te denken over hoe deze risico's beheerst kunnen worden. In veel gevallen wordt in het openbaar bestuur wel aandacht besteed aan het in kaart brengen van risico's, maar blijft het daadwerkelijk voeren van risicomanagement grotendeels achterwege (Van Staveren, 2015). Dit is opvallend, aangezien risicomanagement als begrip steeds meer aandacht krijgt in het openbaar bestuur (Power, 2004, p. 9-10). Steeds vaker worden (onbeheersbare) gevaren vertaald in (beheersbare) risico's.

Om verder duidelijk te maken wat risicomanagement precies inhoudt en om het te kunnen karakteriseren, kan het risicomanagement onderverdeeld worden in drie benaderingen (Renn, 2008):

-Technocratisch risicomanagement. Deze vorm van risicomanagement vertrouwt op expertise bij het in kaart proberen te brengen en het minimaliseren van risico's. Deze benadering gaat uit van een relatief eenvoudige werkelijkheid waarin organisaties als unitaire actor door middel van kennis risico's kunnen beheersen.

-Decisionistisch risicomanagement. In deze benadering wordt wetenschappelijke kennis gebruikt om het politieke besluitvormingsproces te beïnvloeden. Hier wordt risicomanagement gezien als een politiek proces waarin verschillende actoren strijden om welke risico's het belangrijkste zijn en hoe de risico's beheerst moeten worden. Een voorbeeld van een decisionistische vorm van risicomanagement is de risicoregelreflex, waarbij een snel (en vaak ook ondoordacht) risicomanagement het imago van de bestuurder of politicus moet beschermen. Over de risicoregelreflex volgt later meer.

-Transparant risicogovernance. In deze vorm is risicomanagement niet iets dat een organisatie zelf kan doen, maar als iets dat een organisatie samen met andere actoren moet doen. In de huidige complexe werkelijkheid is het niet mogelijk om alle risico's in kaart te brengen. Daarnaast is het niet mogelijk om alle risico's onder controle te krijgen. 'Trial and error' speelt een belangrijke rol in deze benadering. Interactie met andere actoren is nodig om erachter te komen waar risico's spelen en welke risico's beheerst kunnen en moeten worden. Een bepaalde mate van risico zal altijd geaccepteerd moeten worden. De rol voor expertise is in deze benadering kleiner. Het is voornamelijk aan de organisatie om samen met andere actoren op zoek te gaan naar risico's, en op basis van 'trial and error'.

De vorm van risicomanagement die geschikt is voor de jeugdhulp hangt af van de vorm van innovatie (zie paragraaf 2.1). In de jeugdhulp is sprake van totale innovatie, omdat er sprake is van een nieuwe vraag voor gemeenten, waarvoor een nieuwe organisatie moet worden ingericht. Bij deze vorm van innovatie past een transparant risicogovernance (Flemig e.a., 2015, p. 19), waarbij trial and error en interactie met andere actoren centraal staat. Echter, omdat de jeugdhulp geen nieuw domein is, en (zij het bij andere organisaties) de vraag al langer bestaat, zijn er ook elementen van evolutionaire innovatie. Hierbij past een technocratisch risicomanagement beter. Op basis van Renn (2009) en Flemig e.a. (2015) kan gezegd worden dat voor zover mogelijk risico's op een technocratische manier in kaart kunnen worden gebracht door expertise die voorheen al in de jeugdhulp aanwezig was te mobiliseren. Echter, niet alle risico's kunnen op deze manier in kaart worden gebracht en worden



beheerst, dus is een transparant risicogovernance ook van belang, waarbij men incrementeel te werk gaat en men interacteert met andere actoren.

Om het risicomanagement in de jeugdhulp te kunnen karakteriseren, wordt een onderscheid gemaakt tussen risicomanagementstrategieën en maatregelen. De strategieën bepalen de richting in hoe over het algemeen door een samenwerkingsverband kan worden omgegaan met risico's. Deze zijn grotendeels ontleend aan de drie benaderingen van Renn (2008), maar zijn concreter gemaakt voor de situatie in de jeugdhulp. De maatregelen betreffen concretere acties die het risicomanagement uiteindelijk vormgeven. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de algemene strategieën, en vervolgens op de concrete maatregelen.

### *3.2.1 Strategieën*

De risicomanagementstrategie van een regionaal samenwerkingsverband is in grote lijnen onder te verdelen aan de hand van een tweetal tegenstellingen. De eerste is het onderscheid tussen het voorzorgsbeginsel en het strategisch incrementalisme (WRR, 2008; Van der Steen e.a., 2014). Het voorzorgsbeginsel houdt kort gezegd in dat de organisatie (in dit geval het samenwerkingsverband) probeert de risico's structureel in kaart te brengen en deze probeert te beheersen. Een organisatie die het strategisch incrementalisme als uitgangspunt heeft, heeft wel een doel voor ogen, maar de weg daarnaartoe gaat stap voor stap, en niet volgens een vooropgezet plan. De tweede tegenstelling is die tussen controle en vertrouwen. Hierin staat de vraag centraal of de samenwerkingsactoren controlemechanismen instellen om partners te controleren, of vertrouwen hebben dat partners het gemeenschappelijk belang nastreven. Het zou kunnen dat de twee tegenstellingen onderling ook samenhangen. Of dit zo is, moet blijken uit de analyse. Een derde aspect van de risicomanagementstrategie is de risicoregelreflex. Deze reflex kan ervoor zorgen dat in de praktijk niet altijd volgens één van bovenstaande strategieën wordt geopereerd.

#### *3.2.1.1 Voorzorgsbeginsel of strategisch incrementalisme*

Het eerste beginsel dat aan de basis kan liggen van de risicomanagementstrategie en kan helpen dit begrip beter te begrijpen, is het *voorzorgsbeginsel*. Dit beginsel is een uitwerking van het technocratische risicomanagement van Renn (2009). Het voorzorgsbeginsel kan op meerdere manieren geïnterpreteerd en uitgelegd worden, maar in dit onderzoek komt het voorzorgsbeginsel erop neer dat een samenwerkingsverband actief op zoek gaat naar potentiële risico's, zodat deze snel bespreekbaar en inzichtelijk worden gemaakt en de mogelijke effecten van maatregelen duidelijk zijn voordat deze genomen worden (WRR, 2008, p. 20). Volgens deze interpretatie heeft het voorzorgsbeginsel veel weg van een rationalistische aanpak. Voorzorg als uitgangspunt kan ertoe bijdragen dat de focus meer komt te liggen op het vooraf blootleggen van kwetsbaarheden van systemen, in plaats van het herstellen van schade nadat een incident zich heeft voorgedaan (WRR, 2008, p. 21). Wanneer de risico's goed in kaart zijn gebracht, ontstaan meer mogelijkheden om een adequaat systeem van risicomanagement in te stellen.

Gezien de 'totale innovatie' waar sprake van is in de jeugdhulp (zie paragraaf 2.1), kunnen risico's vaak niet op een rationele manier gemanaged worden. Een puur rationele aanpak kan leiden tot te simpele weergave van werkelijkheid, omdat de risico's te complex zijn (Kinder, 2000). Dit betekent dat risicomanagement meer op een iteratieve en inter-organisatiele manier vormgegeven moeten worden (Walker, 2003). Hier past, als alternatief voor het voorzorgsbeginsel,

een manier van risicomanagement die meer is gebaseerd op het transparante risicogovernance. Een alternatief voor de rationalistische aanpak van het verzorgingsbeginsel kan zijn het *strategisch incrementalisme* (Van der Steen e.a., 2014, p. 14-15; TSJ, 2014, p. 12). Het strategische deel betekent dat er een duidelijk doel moet zijn waar naartoe gewerkt moet worden. In de jeugdhulp is dat een effectieve, efficiënte en kwalitatief goede jeugdhulp. Echter, waar in het verzorgingsbeginsel wordt geopereerd op basis van het in kaart brengen van risico's en hierop sturen, wordt hier incrementeel gewerkt. Dit betekent dat het doel in kleine stappen en zonder vooropgezet plan moet bereikt worden, en er een besef is dat niet alle risico's beheerst kunnen worden. Zo ligt de richting waar men naartoe moet al vast, maar het proces niet. Als de doelen duidelijk zijn, is de organisatie eerder geneigd om gecalculerde risico's te nemen (Bozeman & Kingsley, 1998, p. 115).

In plaats van te focussen op het in kaart brengen en het uitsluiten van risico's, moet de focus liggen op het opmerken van fouten (Van Staveren, 2015, p. 91). Verder is het vaak niet mogelijk om de kans op het voorkomen van een risico zo klein mogelijk te maken, maar moet men zich focussen op het reduceren van de gevolgen van een risico (Van Staveren, 2015, p. 91). Het gaat om het leren van fouten en het onderweg bijsturen. Het is wel zaak dat georiënteerd wordt op de mogelijke problemen die kunnen voortkomen uit een verandering. De manier om risico's en onzekerheden te beheersen, is volgens Power door te experimenteren en te leren (2004, p. 20). Uit deze leerprocessen kunnen vervolgens adequate leersystemen ontstaan.

Om het leren en experimenteren mogelijk te maken, is ruimte voor de professional belangrijk (Power, 2004, p. 24). Deze ruimte voor de professional neemt een belangrijke plek in in de beleidstheorie die gepresenteerd is in hoofdstuk 2. In complexe situaties waarbij lokaal maatwerk noodzakelijk is, is het van belang om taken, waaronder risicomanagementtaken, zoveel mogelijk op een laag niveau in de organisatie (bij de professional) te beleggen (Mack, 1971). Het creëren van vertrouwen in het handelen van ambtenaren en zorgaanbieders zonder verregaande bureaucratiesering leidt tot beleid dat meer toegespitst is op de behoefte van de cliënt en beter kan inspelen op onverwachte situaties (Melssen & Jongmans, 2013, p. 29-30; Munro, 2009, p. 1020-1021). Hiertoe is het van belang dat deze ruimte expliciet wordt benoemd door bestuurders en managers, zodat professionals niet bang zijn om fouten te maken en niet op zoek gaan naar procedures en richtlijnen die ze vrijwaren van fouten. Zo komen tekortkomingen in het systeem aan het licht en kan hier op tijd op worden ingespeeld.

In de jeugdhulp is het van belang om een balans te vinden tussen het verzorgingsbeginsel en het strategisch incrementalisme. Samen met alle gemeenten in de regio en andere actoren een selectie gemaakt van welke risico's het belangrijkste zijn en op een relatief rationele manier beheerst kunnen worden, en moet er een gedeeld besef zijn dat niet alle risico's uit te sluiten zijn (Brown & Osborne, 2013, p. 202). Niet alle risico's zijn vooraf in kaart te brengen, want veel risico's zijn onbekend en openbaren zich pas als ze zich voordoen. Echter, voor zover dat mogelijk is, kan men zich wel voorbereiden. Kortom, alleen het verzorgingsbeginsel is gezien de complexiteit in de jeugdhulp niet wenselijk, maar alleen een strategisch incrementele aanpak zou kunnen betekenen dat veel wel hanteerbare risico's ook niet in kaart gebracht worden. Een balans tussen de twee is van belang.

### 3.2.1.2 Controle of vertrouwen

De tweede tegenstelling die de risicomanagementstrategie in een regionale samenwerking kan karakteriseren, is het onderscheid tussen controle en vertrouwen in de relatie tussen actoren, zoals gemeenten onderling of gemeenten en zorgaanbieders. Dit onderscheid houdt verband met het

onderscheid tussen voorzorg en een incrementele aanpak. Bij de rationalistische voorzorgsaanpak is vaak het vertrouwen laag, en bij een incrementele aanpak op basis van 'trial and error' is het vertrouwen in het handelen van andere actoren vaak hoger, maar wordt dit wel gecombineerd met een lager tolerantieniveau (Van Staveren, 2015, p. 87). Dit wil zeggen dat anderen veel handelingsvrijheid krijgen, maar als ze daar misbruik van maken, wordt eerder ingegrepen dan waar bij een strakkere controle sprake van zou zijn. Zoals in de principaal-agenttheorie al benadrukt wordt, spelen in een samenwerkingsrelatie verschillende (eigen-)belangen. Er is in een samenwerking echter ook een gemeenschappelijk belang dat voor een groot deel bepaalt of de samenwerking succesvol wordt of niet (Das & Teng, 1998, p. 491). Twee belangrijke coördinatiemechanismen zijn enerzijds het controleren van de andere partij en anderzijds erin vertrouwen dat de andere partij het gemeenschappelijke belang nastreeft. Onder controle wordt in dit onderzoek verstaan 'een informele vorm van toezien op elkaars handelen door samenwerkingspartners die geen formele autoriteit over elkaar hebben' (De Jong, 2010, p. 7). Vertrouwen is het hebben van positieve verwachtingen in gewenst handelen van de samenwerkingspartner (De Jong, 2010, p. 30). Ook bij dit begrip is een onderverdeling te maken. Ten eerste is er het vertrouwen op de goede wil van de ander en ten tweede is er het vertrouwen dat de ander in staat is om gewenst te handelen, ofwel vertrouwen in de competenties (Das & Teng, 2001, p. 256).

Het onderscheid tussen controle en vertrouwen richt zich niet enkel op de samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en zorgaanbieder, maar ook op hoe omgegaan wordt met handelingsvrijheid van de professional. Deze handelingsvrijheid speelt een belangrijke rol in de strategisch incrementele aanpak. Er moet onder professionals geen angst zijn om afgerekend te worden op fouten; de organisatie moet juist aanmoedigen om te experimenteren en te leren van fouten (Brown & Osborne, 2013, 190). Vertrouwen in het handelen van professionals kan zo positieve leereffecten met zich meebrengen. Verder kan gezegd worden dat hoe meer vertrouwen professionals ervaren van hun meerdere, hoe meer gecalculeerde risico's ze durven te nemen en hoe meer red tape en formalisme ze ervaren, hoe minder gecalculeerde risico's ze durven te nemen (Bozeman & Kingsley, 1998, p. 112-113). Het nemen van gecalculeerde risico's staat centraal in een strategisch incrementele aanpak, en bevordert leereffecten en organisatieontwikkeling.

Gemeenten en regio's hebben in de transformatie van de jeugdhulp te maken met veel onzekerheden en risico's. Aangezien controle erop gericht is om (gepercipieerde) onzekerheid te verminderen, is het te verwachten dat de focus bij de regionale samenwerkingsverbanden meer op controle dan op vertrouwen ligt (Eshuis, 2010, p. 53). Het is interessant om te kijken of dit inderdaad het geval is en of de tweeslag controle en vertrouwen inderdaad samenhangt met het hierboven genoemde onderscheid tussen voorzorg en 'trial and error'.

### 3.2.1.3 De risicoregelreflex

In de praktijk wordt vaak niet altijd volgens het technocratische voorzorgsbeginsel of het transparante strategisch incrementalisme geopereerd. In plaats van met doordachte maatregelen op risico's en incidenten te reageren, worden vaak op een onevenredige en ondoordachte manier geïntervenieerd. Hier komt het decisionistisch risicomanagement naar voren. De risicoregelreflex komt vooral voor wanneer een organisatie met een onverwachte situatie geconfronteerd wordt, of wanneer zich risico's of incidenten openbaren die gevoelig kunnen zijn voor de organisatie of een individu. Deze reactie wordt de risicoregelreflex genoemd (Van Trappenburg, 2011). De definitie van de risicoregelreflex die in dit onderzoek wordt aangehouden is de volgende: *"De risicoregelreflex is de bestuurlijke neiging om risico's en incidenten onmiddellijk af te wenden door - beperkt afgewogen*

-overheidsinterventie, met als mogelijk gevolg negatieve resultaten en een overreactie.” (Pröpper, 2014, p. 5). Hieruit komt naar voren dat er sprake is van een min of meer natuurlijke prikkel binnen organisaties om risico's dicht te willen regelen, zonder dat er goed onderzoek is gedaan naar de effecten van de nieuwe maatregel. Belangrijk is om aan te geven dat het hier niet alleen gaat om nieuwe wet- of regelgeving, maar dat ook allerlei mogelijke interventies hieronder kunnen vallen, zoals een ondoordachte beleidsmaatregel als reactie op een risico of incident.

Aan de basis van de risicoregelreflex ligt een prikkel, zoals een incident, een crisis of een onderzoek, die ervoor zorgt dat in de media en de maatschappij het risico-aspect boven de andere aspecten van een probleem gaat (Pröpper, 2014, p. 5; Van Tol, 2014, p. 6). Doordat de situatie sterk leeft onder burgers, zullen ook de politiek of het openbaar bestuur snel vinden dat er iets moet gebeuren, om te laten zien dat de situatie onder controle is. Dit leidt tot een snel besluit tot een interventie, zonder dat hier een gedegen onderzoek aan ten grondslag ligt. Pas later kan worden vastgesteld of de reactie wel proportioneel was en of de baten opwegen tegen de kosten. Gezien de mediagevoeligheid van de jeugdhulp krijgen risico's en incidenten snel en veel aandacht, en ligt het gevaar van een risicoregelreflex op de loer.

Het instellen van nieuwe maatregelen is bedoeld om de zekerheid omtrent risico's, zowel intern als richting de buitenwereld, te vergroten (Melssen & Jongmans, 2013, p. 14). Echter, doordat de effecten van de maatregelen vaak niet voldoende in kaart zijn gebracht, kan de maatregel weinig effect hebben of zelfs een averechtse invloed hebben. Zo kan een te haastige interventie leiden tot veel onzekerheid over de uitwerking hiervan. Ook kan een maatregel leiden tot een beperking van de keuzevrijheid, waar bij de omgang met risico's juist vrijheid en eigen verantwoordelijkheid geboden kan zijn. De reflex kan fungeren als een zichzelf versterkend mechanisme (Melssen & Jongmans, 2013, p. 14). Doordat de onvoorziene uitwerkingen van nieuwe maatregelen onzekerheden met zich meebrengen, ontstaan nieuwe risico's en daarmee neigingen tot het instellen van nieuwe interventies. Al snel zijn de financiële en beleidstechnische belangen van de nieuwe maatregel zo groot, dat het terugdraaien van de maatregel erg lastig is.

De drang naar risicobeheersing brengt op zichzelf risico's met zich mee. De risicoregelreflex is een resultaat van een natuurlijke drang naar veiligheid bij de mens (Van Tol, 2014, p. 6). De laatste jaren is deze drang in de bestuurlijke wereld toegenomen door meer media-aandacht en een grotere focus op veiligheid in de maatschappij. Deze toegenomen focus op veiligheid brengt echter een paradox met zich mee. Doordat er steeds meer gefocust wordt op veiligheid, komen de risico's die een gevaar opleveren voor de veiligheid meer onder de aandacht en kan zo het veiligheidsgevoel verminderen. Aaron Wildavsky verwoordde dit als volgt: *'De rijkste, langstlevende, best beschermde en meest inventieve beschaving, met het beste inzicht in haar eigen technologie, is bezig om de meest angstige te worden.'* (1979, p. 32).

Eén van de centrale uitgangspunten van zowel de transitie als van het verzorgingsbeginsel en het strategisch incrementalisme, is het creëren van meer ruimte voor de professional. Wanneer gemeenten op risico's reageren door meer maatregelen in te stellen, betekent dit dat de speelruimte van de professional ingeperkt wordt (Munro, 2009, p. 1015-1016). Hiermee wordt het voor de professional minder makkelijk om de gezinssituatie in te schatten en hier adequaat naar te handelen. Zo kan de risicoregelreflex een direct gevaar betekenen voor de beleidsdoelen van de transitie van de jeugdhulp. Ook kan de risicoregelreflex een gevaar betekenen voor regionale samenwerking. Wanneer de gemeenten naar aanleiding van een risico of een incident besluiten meer op lokaal niveau te regelen, gaat dit ten koste van de speelruimte van de regio. Zo kunnen de voordelen van het regionaal organiseren (bijvoorbeeld kennisdeling en meer efficiëntie) in gevaar komen. Ook kan

het overhaast instellen van maatregelen onzekerheden met zich meebrengen, wat ten koste kan gaan van de stabiliteit van de samenwerking. Op het oog lijkt het voorkomen van de risicoregelreflex niet te relateren aan een vorm van samenwerking, omdat in alle samenwerkingsvormen politieke overwegingen die leiden tot een regelreflex bij bestuurders of politici in de besluitvorming een rol kunnen spelen. Uit de analyse zal moeten blijken of dit daadwerkelijk het geval is.

### 3.3 Intergemeentelijke samenwerking

De transitie in de jeugdhulp heeft gemeenten voor een aantal uitdagingen gesteld waar op lokaal niveau niet voldoende mee omgegaan kan worden, of waar het voordeliger is om op grotere schaal te organiseren. Dit is vooral van toepassing op de specialistische zorg in de tweede en de derde lijn, waar de doelgroep vaak erg beperkt is. Deze vorm van zorg komt daarom minder vaak voor, en het is vaak inefficiënt om dit op lokaal niveau te organiseren. Door deze zorg naar een hoger niveau te tillen, worden de financiële risico's verkleind en wordt de zorg efficiënter. Om deze reden heeft het kabinet alle gemeenten verplicht om op bepaalde onderdelen tot regionale samenwerking te komen. Dit geldt onder andere voor de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Op andere gebieden, zoals specialistische zorg en residentiële zorg, is er geen verplichting om bovenlokaal te organiseren, maar wordt het wel sterk aangeraden om tot goede afspraken te komen met de regio.

Alle gemeenten hebben zich verplicht voor 31 oktober 2013 moeten organiseren in een Regionaal Transitiearrangement (OTJ, 2013, p. 2). Hoe deze arrangementen zijn ingevuld, verschilt nogal. Zowel op organisatorisch als op financieel vlak moeten de regio's keuzes maken. Een eerste belangrijke keuze die gemaakt moet worden, is welke taken regionaal georganiseerd gaan worden. Centraal staat hierin of de aangesloten gemeenten een gezamenlijke strategie opstellen, een gezamenlijk beleid opstellen of slechts bepaalde uitvoeringstaken regionaal georganiseerd. In het eerste geval strekt de samenwerking een stuk verder dan in het laatste geval. Een voorbeeld hiervan of slechts regionaal advies gegeven wordt en lokaal wordt gecontracteerd, gemeenschappelijk wordt ingekocht en gecontracteerd, of dat ook bijvoorbeeld de indicering van jeugdigen gezamenlijk wordt opgepakt. Bij de eerste twee opties wordt door het samenwerkingsverband geadviseerd of als geheel zorg ingekocht, maar besluiten de gemeenten hoe de zorg op de juiste plek terecht komt. Een gezamenlijke uitvoering vereist dat ook op beleids- of strategisch niveau afspraken gemaakt moeten worden. Het zou ook kunnen dat het regionale samenwerkingsverband slechts een ondersteuning biedt in de contractering, maar dat de zorg nog lokaal wordt ingekocht. Ook kan het samenwerkingsverband een adviserende rol innemen richting de gemeenten, door bijvoorbeeld een regionaal expertteam in te stellen. Naarmate meer taken gezamenlijk uitgevoerd worden, ligt een zwaardere vorm van samenwerking voor de hand. Een zwaardere vorm van samenwerking wil zeggen dat meer taken regionaal georganiseerd worden, en er gekozen wordt voor een samenwerkingsverband met eigen bestuur en/of rechtsvorm.

Een tweede keuze die op basis van de eerste keuze gemaakt moet worden, is welke besluitvormingsmacht aan het regionale samenwerkingsverband moet worden toebedeeld. Wanneer gekozen wordt voor een zwaardere vorm van samenwerking, kan worden gekozen om grotere bevoegdheden aan het regionale samenwerkingsorgaan toe te kennen. Zo zou het kunnen zijn dat een samenwerkingsverband zelf strategische beslissingen kan gaan nemen. Het kan ook zijn dat de strategische besluitvormingsmacht bij de gemeenten blijft, maar dat het verband wel over beleidstechnische onderwerpen kan beslissen. Een derde keuzemogelijkheid is om het samenwerkingsverband slechts te belasten met uitvoeringstaken en de strategische en

beleidsbepalende macht bij de individuele gemeentes te laten liggen. Deze laatste optie ligt voor de hand bij een lichtere vorm van samenwerking.

### 3.3.1 Samenwerkingsvormen

Als is vastgesteld welke reikwijdte de samenwerking moet krijgen, kan een keuze worden gemaakt voor een juridische vorm van de samenwerking. De Wet gemeenschappelijke regelingen [Wgr] biedt een uitgangspunt voor regio's om een keuze te kunnen maken hoe op een publiekrechtelijke manier bovenlokaal te organiseren (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 68). Buiten de Wgr om kan ook gekozen worden om een regio privaatrechtelijk te organiseren, bijvoorbeeld in een stichting of in een corporatie. In de Wgr worden vier vormen van samenwerking onderscheiden. Tussen de regels door kan een vijfde vorm worden onderscheiden, de 'regeling zonder meer'.

Wanneer gemeenten in een regionaal samenwerkingsverband ervoor kiezen om relatief weinig taken en weinig besluitvormingsmacht regionaal te organiseren, ligt een lichte vorm als de regeling zonder meer of de centrumgemeente voor de hand. Wordt er echter gekozen om veel taken en besluitvormingsmacht te delegeren aan het regionale samenwerkingsverband, kan een eigen rechtsvorm en/ een eigen bestuur voor de hand liggen, en kan worden gekozen voor een gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam. Hieronder worden de vijf vormen verder uitgewerkt, oplopend in zwaarte.

1) *Regeling zonder meer*. Dit is de lichtste manier van intergemeentelijke samenwerking. De regeling zonder meer wordt niet expliciet genoemd in de Wgr, maar is af te leiden uit het eerste artikel van de Wgr (Schaap & Van den Dool, 2013, p. 17). De regeling zonder meer biedt gemeenten de mogelijkheid om samen te werken zonder gebruik te maken van één van de varianten uit de Wgr. Deze regeling krijgt in de praktijk vorm als een publiekrechtelijke afspraak tussen gemeenten en is vaak niet meer dan een intentieverklaring. Omdat er geen sprake is van een wettelijk geregelde regeling is het niet mogelijk om bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te dragen. De grootste voordelen van een regeling zonder meer zijn de flexibiliteit, de lage kosten bij oprichting en het ontbreken van de noodzaak om een nieuwe bestuurslaag op te richten (Hiemstra & De Vries, 2013, p. 10). De nadelen betreffen voornamelijk de onduidelijkheid over welke gemeente wat moet doen en het tekortschieten in organisatiemogelijkheden om de gemeentelijke taken goed vorm te geven.

2) *Centrumgemeente*. Bij deze vorm wordt één gemeente aangesteld om namens de andere gemeenten bepaalde bevoegdheden uit te oefenen (Schaap & Van den Dool, 2013, p. 16). Het is mogelijk dat meerdere gemeenten, elk op een ander gebied, als centrumgemeente worden aangewezen. Het budget voor een bepaalde taak wordt gebundeld bij één van de deelnemende gemeenten. Wettelijk gezien worden in deze vorm geen bevoegdheden overgedragen aan een centrumgemeente, maar wordt een gemeente gemandateerd door andere gemeenten om bepaalde taken uit te oefenen. De grootste voordelen van het instellen van een centrumgemeente zijn dat het geen nieuwe organisatie behoeft, bestaande expertise en capaciteit goed benut kan worden en besluitvorming snel en effectief kan plaatsvinden (Hiemstra & De Vries, 2013, p. 10). Een centrumgemeente kent ook nadelen. Gemeenten zijn vaak huiverig om bevoegdheden over te dragen aan andere gemeenten, omdat de werkwijze van de centrumgemeente zo bepalend wordt

(VNG, 2008, p. 21). Daarnaast ligt het kostenniveau van de grote gemeenten meestal hoger dan in de kleinere gemeenten, waardoor moeilijkheden zouden kunnen ontstaan bij de kostenverrekening.

3) *Gemeenschappelijk orgaan*. Deze vorm van samenwerking kent een beperkte rechtsbevoegdheid en heeft één bestuur (VNG, 2008, p.21). Een gemeenschappelijk orgaan heeft niet de mogelijkheid om eigen personeel in dienst te nemen. Een gemeenschappelijk orgaan is geschikt voor vrij eenvoudige situaties die geen organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid eisen. Gemeenten kunnen het orgaan machtigen om bepaalde bevoegdheden namens de gemeente uit te voeren (Schaap & Van den Dool, 2013, p. 15). Hiervan uitgesloten zijn de bevoegdheid om belasting te heffen en regelgeving vast te stellen. Een belangrijk voordeel van een gemeenschappelijk orgaan is dat het uitkomst kan bieden in relatief eenvoudige situaties, zonder dat een orgaan met rechtspersoonlijkheid opgericht moet worden. Deze beperkte rechtspersoonlijkheid kan ook een nadeel zijn, aangezien alle deelnemende gemeenten financieel risico dragen voor het handelen van het orgaan.

4) *Bedrijfsvoeringsorganisatie*. Deze vorm is per 1 januari 2015 aan de Wgr toegevoegd, en bevindt zich qua zwaarte tussen een gemeenschappelijk orgaan en een openbaar lichaam (artikel 33 Wgr; Rijksoverheid, 2014a, p. 1). Gebleken is dat voor veel bedrijfsvoeringstaken geen zware bestuurlijke aansturing nodig zoals in een openbaar lichaam het geval is, maar is een rechtspersoonlijkheid wel van belang om de taken goed uit te kunnen voeren. In dit onderzoek valt te denken aan een gezamenlijke inkoop van jeugdhulp. De bedrijfsvoeringsorganisatie heeft een ongeleed bestuur, maar heeft wel de bevoegdheden die voortkomen uit het hebben van een rechtspersoonlijkheid, zoals het kunnen aanstellen van ambtenaren en het zelfstandig kunnen afsluiten van contractuele afspraken.

5) *Openbaar lichaam*. Bij deze laatste en zwaarste vorm richten de deelnemende gemeenten een orgaan op met eigen rechtspersoonlijkheid (artikel 8, lid 1 Wgr; VNG, 2008, p. 20). Een openbaar lichaam wordt in ieder geval bestuurd door een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een Voorzitter. In de praktijk bestaan de besturen uit gemeenteraadsleden, wethouders en burgemeesters (Schaap & Van den Dool, 2013, p. 15). Er kan gekozen worden om eigen personeel in dienst te nemen. In een gemeenschappelijke regeling wordt vastgelegd welke taken en bevoegdheden het orgaan heeft. De deelnemende gemeenten zijn vrij om te bepalen welke bevoegdheden overgedragen moeten worden aan het gemeenschappelijke orgaan, en kunnen zo bepalen welke mate van zelfstandigheid ze zelf willen behouden.

Er zijn een aantal overeenkomsten tussen een gemeenschappelijk orgaan en een openbaar lichaam. Zo is de verantwoording en de begrotingsopstelling in beide gevallen dezelfde (VNG, 2008, p. 21). Het is mogelijk om een combinatie tussen een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan en een centrumgemeente in te stellen. Er kan een orgaan worden ingesteld waarvan de taken en bevoegdheden worden uitgevoerd door één van de deelnemende gemeenten.

Het instellen van een openbaar lichaam biedt verschillende voordelen (Hiemstra & De Vries, 2013, p. 10). Allereerst hebben de deelnemende gemeenten veel vrijheid in hoe ze de nieuwe organisatie vorm willen geven. De wet kent weinig beperkingen in hoe het gemeenschappelijke orgaan vormgegeven moet worden. Daarnaast voorkomt het oprichten van een nieuwe organisatie dat een gemeente dominant wordt in de samenwerking, aangezien een nieuwe organisatie namens de gemeenten taken uit gaat voeren. Als nadelen kan gedacht worden aan het verlies van binding

met deelnemende gemeenten en de kosten van het oprichten van de nieuwe organisatie. Een ander nadeel is dat voor slechts uitvoerende taken de oprichting van een openbaar lichaam vaak te zwaar is, maar dat dit juridisch wel noodzakelijk is (VNG, 2008, p. 20).

Zoals eerder al gezegd kan ook gekozen worden voor een privaatrechtelijk arrangement. Dit kan tot uiting komen in bijvoorbeeld het oprichten van een vereniging of een stichting waarin gezamenlijk bepaalde jeugdhulptaken worden uitgevoerd. Privaatrechtelijke vormen zijn alleen toegestaan als deze het algemeen belang beter dienen dan publiekrechtelijke vormen (Schaap & Van den Dool, 2013, p. 17). Dit komt onder andere doordat intergemeentelijke samenwerking wordt gezien als een verlengstuk van lokaal bestuur. Zo is de informatieplicht aan de gemeenteraad en rol van de gemeenteraad bij oprichting groter bij een publiekrechtelijk arrangement (Huntjens & Maas, 2014, p. 16-17). In veel gevallen wordt toch gekozen om een privaatrechtelijke samenwerking aan te gaan, met name omdat hierbij bedrijfsmatig en efficiënt werken beter mogelijk is. In de praktijk van de jeugdhulpsamenwerkingen komt deze vorm echter niet terug.

Er zijn verschillende verklaringen te geven voor de keuze van een samenwerkingsvorm door gemeenten in een regio. Voornamelijk een gemeenschappelijk beeld op de samenwerking en de relaties tussen sleutelfiguren bepalen hoe zwaar de samenwerkingsvorm wordt (WagenaarHoes, 2011). Onder een gemeenschappelijk beeld op de samenwerking wordt allereerst verstaan dat er een gezamenlijke visie bestaat op welke samenwerkingsvorm gekozen moet worden. Hierbij gaat het om overeenstemming over de manier waarop het samenwerkingsverband moet worden ingericht. Een lange historie van samenwerking tussen gemeenten in een samenwerkingsverband kan bijdragen aan deze gezamenlijke visie.

De tweede factor die invloed heeft op hoe zwaar de samenwerkingsvorm wordt, is een goede relatie tussen de sleutelfiguren (WagenaarHoes, 2013). Deze sleutelfiguren kunnen bestaan uit bijvoorbeeld de leden van een dagelijks of algemeen bestuur, of bestuurders van aangesloten gemeenten, maar ook uit belangrijke ambtenaren. Deze personen bepalen voor een groot deel het verloop van de samenwerking. Een goede verhouding tussen de sleutelfiguren wordt erkend als belangrijke factor voor een goede intergemeentelijke samenwerking. Vragen als hoe lang de sleutelfiguren elkaar al kennen, of is geïnvesteerd in een goede relatie en hoe open de communicatie verloopt, zijn van invloed op de kwaliteit van de relaties, en daarmee op de gekozen samenwerkingsvorm. De verwachting is dat hoe beter de gezamenlijke visie en de relaties tussen sleutelfiguren zijn, hoe meer bereidheid er zal zijn om te investeren in een zwaardere samenwerkingsvorm, en hoe eerder men bereid zal zijn een deel van de lokale autonomie op te geven.

In deze paragraaf is ingegaan op de juridische vorm en het takenpakket van de verschillende samenwerkingsverbanden en de gevolgen hiervan voor de handelingsmogelijkheden van het samenwerkingsverband. Deze mogelijkheden bepalen mede de kwaliteit van bestuur, waar in de volgende paragraaf op zal worden ingegaan. Deze kwaliteitsfactoren bepalen vervolgens in welke mate een samenwerkingsverband in staat is om risicobeheersende maatregelen te nemen.

Om de analyse overzichtelijker te maken, worden in het vervolg de juridische samenwerkingsvormen onderverdeeld in een lichtere en een zwaardere categorie. Onder de lichte vormen vallen de regeling zonder meer en de centrumgemeenteconstructie. Onder de zware vormen vallen het gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam. In



deze zware vormen is een aparte, gemeenschappelijke organisatie ingericht om de jeugdhulp regionaal vorm te geven. In de lichtere vormen wordt ofwel alleen samengewerkt op basis van een overeenkomst tussen gemeenten, ofwel neemt een centrale gemeente taken van andere gemeenten op zich.

### *3.3.2 Kwaliteit van bestuur*

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de kwaliteit van bestuur. Het gaat hier om de objectieve, 'harde' kant van het bestuur. Bestuurlijke kwaliteit is een complex en multidimensionaal begrip. Een goed functionerend bestuur dient volgens Toonen e.a. over een aantal kwaliteiten te beschikken (1998, p. 13-14). Hiertoe zijn drie dimensies onderscheiden: responsiviteit, integriteit en betrouwbaarheid van bestuur. Aan de hand van deze dimensies kan de harde kant van een samenwerkingsverband worden geanalyseerd en beoordeeld. Deze factoren hebben invloed op de handelingsmogelijkheden van het samenwerkingsverband, in hoeverre het verband als legitiem wordt ervaren en in hoeverre het verband in staat is zelfstandig en op langere termijn beslissingen te nemen. De mate van bestuurlijke kwaliteit van de samenwerkingsverbanden bepaalt hierdoor mede de mate waarin een verband in staat is om risico's te managen en de wijze waarop dit gebeurt. De bovengenoemde samenwerkingsverbanden verschillen op de aspecten van kwaliteit van bestuur. Per aspect zal worden ingegaan op deze verschillen en welke gevolgen die hebben voor het risicomanagement. Zoals hierboven al genoemd, zullen de samenwerkingsvormen waar noodzakelijk worden onderverdeeld in een lichte en zware categorie. Hieronder zullen de kwaliteitsdimensies worden uitgewerkt, en zullen per dimensie een aantal kenmerken worden gepresenteerd. Vervolgens worden verschillende verwachtingen opgesteld over het effect van deze dimensies op de wijze van risicomanagement.

#### *3.3.2.1 Responsiviteit*

Bij de responsiviteit (of operationele kwaliteit) gaat het om de technische kenmerken van een organisatie, ofwel de managementwaarden (Toonen e.a., 1998, p. 13-14). Het gaat hier om de mate waarin de organisatorische inrichting het samenwerkingsverband in staat stelt om goed met risico's om te kunnen gaan. Een tweetal factoren worden beschreven, te weten rechtspersoonlijkheid en de mandatering van taken. Deze factoren worden niet direct aan Toonen e.a. ontleend, omdat zij responsiviteitsdimensie weinig voor deze studie relevante meetbare factoren onderscheiden. Uit de verkennende studie en de documentenanalyse is echter geconcludeerd dat rechtspersoonlijkheid en de mandatering van taken de belangrijkste kenmerken van een samenwerkingsverband zijn die een invloed kunnen hebben op het gevoerde risicomanagement. Deze beide factoren kunnen ontleend worden aan welke juridische samenwerkingsvorm uit de Wgr gekozen is (zie paragraaf 3.3.1) Hieronder zullen de factoren worden uitgewerkt, en zal bij elke factor een verwachting worden opgesteld over de relatie met de vorm van risicomanagement.

#### Rechtspersoonlijkheid

De eerste factor is rechtspersoonlijkheid. Of een samenwerkingsverband over rechtspersoonlijkheid beschikt, hangt af van de gekozen samenwerkingsvorm uit de Wgr. Het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn de twee vormen die een rechtspersoonlijkheid met zich meebrengen. De regeling zonder meer, de centrumgemeente en gemeenschappelijk orgaan hebben dat niet. Een rechtspersoonlijkheid brengt onder andere met zich mee dat het samenwerkingsverband zelfstandig

personeel kan aannemen en contracten kan afsluiten. Wanneer een samenwerkingsverband niet over een rechtspersoonlijkheid beschikt, zullen deze taken door de afzonderlijke gemeenten moeten worden uitgevoerd. In de context van risicomanagement betekent het beschikken over rechtspersoonlijkheid dat een samenwerkingsverband meer mogelijkheden heeft om maatregelen door te voeren die risico's kunnen beheersen, zoals het aannemen van eigen personeel.

De verwachting bij deze factor is dat de samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid meer technocratisch risico's zullen managen, en dus zullen opereren op basis van het verzorgingsbeginsel. Een rechtspersoonlijkheid heeft gevolgen voor de juridische aansprakelijkheid van een samenwerkingsverband. Verwacht wordt dat deze aansprakelijkheid zal leiden tot een grotere focus op controle en het in kaart brengen van risico's op regionaal niveau, zodat het samenwerkingsverband zich zoveel mogelijk indekt tegen mogelijke risico's. Verder brengt de rechtspersoonlijkheid, zoals hierboven al gezegd, meer mogelijkheden met zich mee om risico's te managen. Dit zou ook kunnen leiden tot een grotere focus op verzorging, in plaats van een incrementele aanpak.

### Mandatering

Een tweede factor is in welke mate taken worden overgedragen aan het samenwerkingsverband. De rechtsvormen verschillen voor wat betreft welke taken overgedragen kunnen worden door gemeenten aan het samenwerkingsverband. De mogelijkheid tot mandatering bestaat bij de centrumgemeente, het gemeenschappelijk orgaan, de bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam. Aan al deze vormen kunnen bijvoorbeeld inkooptaken overgedragen worden. Vanwege de rechtspersoonlijkheid van een openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie, kunnen hier wel meer taken naar worden overgedragen. Deze factor richt zich op hoeveel taken kunnen worden overgedragen naar het samenwerkingsverband. De verwachting is dat bij de samenwerkingsvormen waar mogelijkheden tot mandatering bestaan er meer mogelijkheden zullen zijn voor risicomanagement. Of dit daadwerkelijk gebeurt en een samenwerkingsverband in staat is om zelfstandig risicomanagement te voeren, wordt onder 'slagvaardigheid' in paragraaf 3.3.2.3 behandeld.

Bij deze factor is de verwachting dat een mandatering van meer taken zal leiden tot meer technocratisch risicomanagement. Wanneer meer taken overgedragen worden, krijgen samenwerkingsverbanden te maken met meer risicocategorieën en de noodzaak tot meer risicomanagement groter. Dit zou kunnen leiden tot een grotere focus in de zwaardere samenwerkingsvormen op het vooraf in kaart brengen van risico's en het actief proberen deze te managen. Wanneer er minder mogelijkheden tot mandatering van taken zijn, is er meer ruimte voor een samenwerkingsverband om meer incrementeel, meer in samenwerking met andere actoren en op basis van vertrouwen te opereren.

### 3.3.2.2 Integriteit

Bij de integriteitsdimensie gaat het om zaken als verantwoording en democratische legitimiteit van het bestuur (Toonen e.a., 1998, p. 18). Een regionaal samenwerkingsverband zorgt ervoor dat besluitvorming en uitvoering verder van de democratisch gekozen gemeenteraad af komt te staan, waardoor de democratische legitimiteit af kan nemen. Daarnaast heeft het samenwerkingsverband te maken met (wel democratisch gelegitimeerde) lokale bestuurders. Een goed stelsel van verantwoording draagt bij aan de betrouwbaarheid en integriteit van de samenwerking. Twee

factoren horen bij deze dimensie: democratische legitimiteit en verantwoording (Toonen e.a., 1998, p. 14-15).

### Democratische legitimiteit

Deze factor heeft betrekking op de mate waarin de belangen van gemeenteraadsleden of lokale bestuurders vertegenwoordigd zijn in het regionale samenwerkingsverband. Het gaat hier om de vraag of het regionale samenwerkingsverband doet wat het op basis van de wil van de volk behoort te doen (Toonen e.a., 1998, p. 14). De democratische legitimiteit kan worden versterkt door raadsleden of lokale bestuurders deel uit te laten maken van het bestuur van het samenwerkingsverband, of door raadsleden en bestuurders sturingsmogelijkheden te geven in het handelen van het samenwerkingsverband. De verwachting is dat een lichte samenwerkingsvorm als een regeling zonder meer een hogere democratische legitimiteit met zich meebrengt, aangezien daar de lokale politici en bestuurders een grotere invloed hebben op de besluitvorming. Voor de zwaardere samenwerkingsvormen (met een eigen organisatie) is het van belang om voldoende waarborgen in te bouwen waardoor de grotere afstand tot het lokale niveau wordt gecompenseerd. Bij de zwaardere vormen heeft het openbaar lichaam een algemeen en dagelijks bestuur waarin veelal lokale bestuurders zijn vertegenwoordigd. De bedrijfsvoeringsorganisatie en het gemeenschappelijk orgaan hebben dit gelede bestuur niet. Dit kan gevolgen hebben voor de legitimiteit van een organisatie.

Bij deze factor ligt ander verband dan bij de responsiviteitsfactoren voor de hand. Aangezien bij de zwaardere vormen de legitimiteit minder lijkt te zijn, is de verwachting dat de focus hier meer ligt op controle, en het daarbij behorende voorzorgsbeginsel. Echter, ook een tegengesteld verband kan beargumenteerd worden. Zo kan een gebrek aan legitimiteit er ook toe leiden dat het samenwerkingsverband minder ruimte krijgt om zelf een technocratische vorm van risicomanagement te voeren, waardoor men meer in overleg met andere actoren moet opereren. Dan ligt een transparante vorm van risicomanagement meer voor de hand. Het is lastig om bij deze factor een eensluidende verwachting op te stellen voor wat betreft risicomanagement.

### Verantwoording

Om het regionale samenwerkingsverband goed te kunnen controleren, heeft de gemeenteraad informatie nodig. De factor 'verantwoording' richt zich op de vraag of het regionale samenwerkingsverband voldoende inzicht geeft in het eigen handelen en voldoende informatie verschaft aan de gemeenteraden. In hoeverre het samenwerkingsverband verplicht is om informatie te leveren aan de gemeenteraden, verschilt per juridische samenwerkingsvorm. Van de zware samenwerkingsvormen heeft bij een openbaar lichaam een bedrijfsvoeringsorganisatie het dagelijks bestuur een informatieplicht richting het algemeen bestuur en de afzonderlijke gemeenteraden (artikel 17 Wgr), en heeft het algemeen bestuur een verantwoordingsplicht richting één of meer van de aangesloten gemeenteraden (artikel 16, lid 3 Wgr). Leden van een gemeenschappelijk orgaan hebben dezelfde plichten. Bij de lichte samenwerkingsvormen kunnen door de gemeenteraad wel bepaalde taken worden overgedragen aan andere gemeenten, maar is de informatieplicht na die mandatering minder sterk dan bij de andere juridische vormen. Deze minder sterke informatieplicht zou kunnen leiden tot een minder goede verantwoording. Echter, een lichte samenwerkingsvorm zou ook kunnen betekenen dat de besluitvorming dichterbij het lokale niveau blijft, waardoor minder verantwoording nodig is.

De verwachting is dat in een grotere verantwoordingsplicht leidt tot een grotere focus op controle en een meer technocratisch risicomanagement. In de zwaardere samenwerkingsvormen leidt deze grotere plicht ertoe dat samenwerkingsverbanden gedwongen worden duidelijk te zijn over het eigen handelen en de risico's die een gevaar kunnen betekenen voor dat handelen. Dit zou kunnen leiden tot een grotere nadruk op het voorzorgsbeginsel en een technocratische benadering van risicomanagement.

### 3.3.2.3 Betrouwbaarheid

De derde dimensie heeft betrekking op de stabiliteit van het samenwerkingsverband en het vermogen van het samenwerkingsverband om goed in te spelen op veranderende omstandigheden (Toonen e.a., 1998, p. 15-16). Kortom, de betrouwbaarheid heeft betrekking op in hoeverre het samenwerkingsverband in veranderende omstandigheden kan overleven en snel beslissingen kan nemen. Twee factoren zijn hierbij van belang: de duurzaamheid en de slagvaardigheid van het bestuur.

#### Duurzaamheid

Bij de duurzaamheid gaat het erom of een samenwerkingsverband in de huidige vorm voor langere tijd gewaarborgd is, of dat het voortbestaan van het samenwerkingsverband slechts kortere tijd (één of enkele jaren) gewaarborgd is van een onzekere beslissing van de gemeenteraden afhankelijk is. Wanneer een samenwerkingsverband duurzamer is ingericht, kan dit de stabiliteit ten goede komen. Dit heeft een positieve invloed op het vertrouwen in het samenwerkingsverband (Toonen e.a., 1998, p. 15). Daarnaast zorgt onzekerheid over het voortbestaan van het samenwerkingsverband ervoor dat weinig beslissingen voor een langere termijn kunnen worden genomen. Dit gaat ten koste van de mogelijkheden om risicobeheersende maatregelen door te voeren. Wat betreft de duurzaamheid zijn twee tegengestelde relaties met de samenwerkingsvorm denkbaar. De verwachting is dat een zwaardere vorm kan betekenen dat er op lokaal niveau een groter commitment is om regionaal te organiseren en dat de investeringen in het verleden in het samenwerkingsverband een vorm van padafhankelijkheid met zich meebrengen. Hierdoor zouden de zwaardere samenwerkingsvormen duurzamer zijn dan de lichtere.

Bij deze factor is de verwachting dat een hogere mate van duurzaamheid leidt tot een meer technocratisch risicomanagement. Wanneer meer mogelijkheden bestaan om beslissingen voor de langere termijn te nemen, is het aantrekkelijker om op regionaal niveau een systeem op te zetten om risico's te monitoren en te managen. In lichtere vormen, waar de duurzaamheid naar verwachting lager is, zou het kunnen dat zo'n systeem niet opgezet wordt en ligt het voor de hand dat er meer incrementeel te werk wordt gegaan.

#### Slagvaardigheid

De laatste factor heeft betrekking op in hoeverre het samenwerkingsverband in staat is zelfstandig beslissingen te nemen en in te spelen op veranderende omstandigheden (Toonen e.a., 1998, p. 16). Door de nieuwe situatie in de jeugdhulp komen de samenwerkingsverbanden veel voor nieuwe situaties te staan. Een slagvaardig bestuur kan hier snel op inspelen. De slagvaardigheid kan conflicteren met de democratische legitimiteit. En snelle, zelfstandige beslissing kan immers betekenen dat de gemeenteraad zich niet voldoende gehoord voelt. De verwachting is dat samenwerkingsverbanden met een lichte vorm van samenwerking sterk afhankelijk zijn van lokale

kaders en invloeden, en dat de zwaardere vormen van samenwerking beter in staat zullen zijn om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen, om zo sneller in te spelen op risico's.

Wat betreft de relatie tussen slagvaardigheid en de vorm van risicomanagement is de verwachting dat de zwaardere samenwerkingsvormen door de grotere eigen beslismogelijkheden meer technocratisch te werk gaan. Een slagvaardiger samenwerkingsverband is voor het voeren van risicomanagement minder afhankelijk van interactie met andere actoren, en kan meer zelf op een technocratische manier het risicomanagement vormgeven.

#### 3.3.2.4 Samenvatting

Deze factoren hebben allen een invloed op de verwachting van de invloed van een bepaalde samenwerkingsvorm op de vorm van het risicomanagement. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verwachtingen. Hieruit blijkt dat bij nagenoeg alle factoren lichte samenwerkingsvormen in verband worden gebracht met transparant risicomanagement, en de zware vormen met technocratisch risicomanagement. Het gebrek aan rechtspersoonlijkheid, mandatering van taken, verantwoordingsplichten, duurzaamheid en slagvaardigheid maken dat de vormen minder mogelijkheden hebben tot het voeren van een technocratische vorm risicomanagement, en meer moeten opereren op een incrementele manier, in samenwerking met andere actoren en gebaseerd op vertrouwen. Een hogere score op de factoren voor de zware samenwerkingsvormen leidt ertoe dat deze verbanden zich meer uit zichzelf bezig kunnen houden met risicomanagement. Dit leidt tot de verwachting dat in deze verbanden meer technocratisch te werk wordt gegaan, op basis van controle en het voorzorgsbeginsel. Voor de factor legitimiteit is geen sprake van een duidelijke verwachting. Het gemeenschappelijk orgaan bezit als enige zwaardere vorm geen rechtspersoonlijkheid, waardoor bij deze factor het onderscheid tussen lichte en zware vormen minder goed van toepassing is. Ook bij mandatering is de scheidslijn niet zo scherp als hieronder wordt geschetst. Enige nuance is hier op zijn plaats.

	Lichte vormen	Zware vormen
Rechtspersoonlijkheid	Transparant	Technocratisch (met uitzondering van het gemeenschappelijk orgaan)
Mandatering	Transparant	Technocratisch
Legitimiteit	n.v.t.	n.v.t.
Verantwoording	Transparant	Technocratisch
Duurzaamheid	Transparant	Technocratisch
Slagvaardigheid	Transparant	Technocratisch

Tabel 3.2: Overzicht van de invloed van de kwaliteitsfactoren op de verwachte vorm van risicomanagement per samenwerkingsvorm.

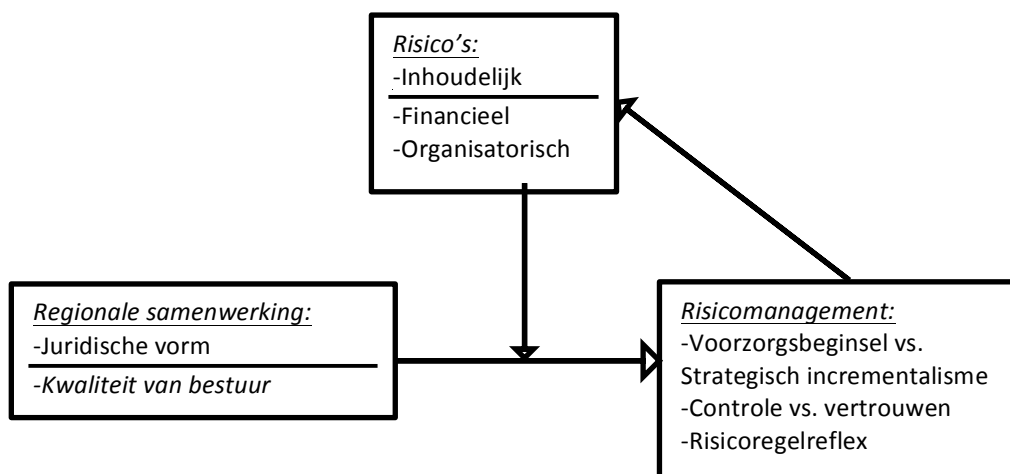
Over het algemeen is de verwachting dat een hogere score op de kwaliteitsfactoren van bestuur een meer technocratische vorm van risicomanagement met zich meebrengt. Alleen bij de legitimiteitsfactor is deze verwachting niet van toepassing. Voor wat betreft het voorkomen van de risicoregelreflex wordt verwacht wordt dat deze bij alle samenwerkingsvormen even veel voorkomt. Op basis van het voorgaande kunnen de volgende twee hypothesen worden geformuleerd:

*Hypothese 1: Een lichtere samenwerkingsvorm leidt tot een meer transparante manier van risicomanagement gebaseerd op vertrouwen en strategisch incrementalisme.*

*Hypothese 2: Een zwaardere samenwerkingsvorm leidt tot een meer technocratische manier van risicomanagement gebaseerd op controle en het voorzorgsbeginsel.*

### 3.4 Conclusie

In het voorgaande hoofdstuk is een overzicht gepresenteerd van de relevante kennis omtrent risico's in het sociaal domein, risicomanagement en intergemeentelijke samenwerking. Deze kennis is zowel ontleend aan de verkennende fase van dit onderzoek, als aan de bestaande theorieën. Met deze kennis is het mogelijk een model te maken dat kan bijdragen aan het beantwoorden van de vraagstelling van dit onderzoek. Het doel van het onderzoek is bepaalde keuzes voor risicomanagement te verklaren aan de hand van een keuze voor een bepaalde inrichting van een samenwerkingsverband. In het onderstaande conceptuele model worden de bevindingen uit het theoretisch kader schematisch weergegeven. Centraal in dit model staat de relatie tussen de (juridische) vorm van het samenwerkingsverband, en de manier waarop omgegaan wordt met risicomanagement. Op basis van de kwaliteitsfactoren van bestuur wordt verwacht dat een zwaardere samenwerkingsvorm leidt tot een grotere focus op controle en voorzorg, en een meer technocratische vorm van risicomanagement. Verder wordt verwacht dat in de lichtere vormen meer op basis van vertrouwen en volgens een meer incrementele en transparante benadering wordt vormgegeven. Niet altijd valt risicomanagement onder één van deze categorieën. Een vorm van decisionistisch risicomanagement, namelijk de risicoregelreflex, kan ook bepalen hoe het risicomanagement gevoerd wordt. Deze verwachtingen zullen getoetst worden in de analyse. De relatie tussen de vorm van de samenwerking en het risicomanagement wordt beïnvloed door de risico's die van toepassing zijn voor het samenwerkingsverband, en beïnvloeden deze risico's vervolgens ook. Hierin nemen inhoudelijke risico's een bijzondere plaats in, aangezien die sterker dan andere risico's door ontwikkelingen van buiten de organisatie worden beïnvloed, een plotselinge toename in zorgvraag. De vorm van risicomanagement beïnvloedt vervolgens de mate waarin bepaalde risico's van toepassing zijn. In het vervolg van dit onderzoek wordt aan de hand van documenten en interviews geprobeerd te achterhalen wat in de praktijk wordt gedaan om risico's te beheersen en welke invloed de inrichting van het samenwerkingsverband hierop heeft.



Figuur 3.1: Conceptueel model

## 4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de gebruikte methode belicht. Er zal achtereenvolgens worden ingegaan op het type onderzoek (4.1), het onderzoeksdesign (4.2), de manier van dataverzameling (4.3), de operationalisatie (4.4) en de beperkingen van het onderzoek (4.5).

### 4.1 Type onderzoek

Allereerst wordt ingegaan op het type onderzoek. De eerste fase van het onderzoek heeft een exploratief karakter. Omdat de transities in het sociaal domein een nieuwe situatie met zich meebrengen voor gemeenten en zorgaanbieders, is weinig kennis beschikbaar over dit thema. De al bestaande kennis over jeugdhulpstelsels en risicomanagement is veelal verouderd door deze nieuwe situatie. Om toch een beeld te kunnen krijgen van hoe een samenwerkingsverband ingericht kan worden, welke risico's spelen en hoe met deze risico's omgegaan kan worden, moet op een exploratieve en inductieve wijze te werk gegaan worden. Op deze manier zijn de verschillende risicocategorieën en risicomanagementmaatregelen tot stand gekomen. De kennis die uit het exploratieve deel naar voren is gekomen, is vervolgens gespiegeld aan theoretische kennis over samenwerkingsverbanden en risicomanagement. Op basis hiervan is een model opgesteld dat de relatie tussen de samenwerkingsvorm en de manier van risicomanagement weergeeft.

De tweede fase van het onderzoek heeft een meer toetsend en deductief karakter. In deze fase is nagegaan in hoeverre het genoemde model van toepassing is op de praktijk van de jeugdhulp. Kort gezegd is in deze fase gepoogd na te gaan of er een relatie bestaat tussen de vorm van samenwerkingsverband en de manier van risicomanagement. De beide fases worden op een kwalitatieve manier ingericht. Dit past bij de exploratieve aard van het onderzoek, en zorgt ervoor dat gedurende het hele onderzoek de mogelijkheid wordt opengelaten om onbekende verbanden en mechanismen te ontdekken. Daarnaast leent de beperkte grootte van de populatie (42) en het aantal respondenten (28) zich minder goed voor een kwantitatieve analyse, omdat dit aantal te klein is om significante verbanden te ontdekken.

### 4.2 Onderzoeksdesign

Een onderzoeksdesign wordt gedefinieerd als 'een strategie of actieplan hoe van vraagstelling te komen tot antwoorden en conclusies' (Vennix, 2009, p. 73). Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, wordt het onderzoek, zoals hierboven al genoemd, opgesplitst in twee delen. Allereerst is op een inductieve wijze in kaart gebracht welke keuzes omtrent inrichting van het samenwerkingsverband gemaakt worden, welke risico's er bestaan en hoe hier over het algemeen mee omgegaan wordt. Dit exploratieve deel van het onderzoek bestaat uit een documentenanalyse waarin de verplichte Regionale Transitiearrangementen (RTA's), algemene beleidsdocumenten en beleidsdocumenten per samenwerkingsverband zijn geanalyseerd, en een aantal verkennende interviews. Deze documenten zijn voornamelijk geschreven in voorbereiding op de transitie van 1 januari 2015. Omdat gemeenten zich tijdens de duur van dit onderzoek middenin het transformatieproces bevinden, is weinig documentatie beschikbaar die de actuele situatie omtrent risico's en risicomanagement in een samenwerkingsverband weergeeft. Er kan in de documentenanalyse dus slechts worden nagegaan in hoeverre gemeenten in de voorbereiding op de

transitie rekening hebben gehouden met risico's en risicomanagement. Er is gekozen om in te gaan op alle 42 regio's die ingesteld zijn in het kader van de transitie van de jeugdhulp. Deze keuze heeft tot gevolg dat een compleet beeld gevormd kan worden van de regio's en de verschillen tussen regio's, maar betekent wel dat omwille van de tijd minder diep op de documenten kan worden ingegaan. De verkennende interviews hebben tot doel beter inzicht te verkrijgen in de processen in de jeugdhulp, en verbanden aan het licht te krijgen die niet in de documenten terug te vinden zijn. Uit deze documentenstudie en verkennende interviews zijn veel risico's naar voren gekomen. Omdat het in dit onderzoek niet te doen was om al deze risico's mee te nemen, is een selectie gemaakt van een aantal risicocategorieën die het meest zijn genoemd. Op basis van de verkennende interviews is een aantal risicocategorieën opgesteld. Vervolgens is elk genoemd risico in de documenten bij één van deze categorieën ondergebracht. Voor de genoemde risico's die niet onder één van de categorieën vielen, zijn nieuwe categorieën opgesteld. Vervolgens is geteld hoe vaak de risicocategorieën genoemd werden in de documenten. Op deze manier zijn de meest genoemde risicocategorieën vastgesteld. Onvermijdelijk vallen hiermee risico's die een belangrijke rol spelen in het handelen van samenwerkingsverbanden buiten de boot, maar dat is gezien de beperkte reikwijdte en tijd van dit onderzoek onvermijdelijk. Behalve de risico's is in de documentenanalyse ook de juridische samenwerkingsvorm van de samenwerkingsverbanden in kaart gebracht. Deze was veelal eenvoudig af te leiden uit de tekst.

Nadat op basis van de documentenanalyse op inductieve wijze de risicocategorieën en samenwerkingsvormen zijn vastgesteld, is begonnen aan de tweede fase van het onderzoek. Deze fase heeft de vorm van een survey. Een survey, of enquête, is 'een empirisch onderzoek, dat betrekking heeft op een veelheid van objecten en wanneer de gegevens hiervan in werkelijke situaties verzameld worden' (Vennix, 2008, p. 81). Er is voor een survey gekozen omdat hiermee een groot deel van de populatie in beeld gebracht kan worden. Daarnaast kunnen de verbanden tussen de samenwerkingsvorm en de manier waarop risico's beheerst worden, beter worden aangetoond dan bij een casestudy het geval zou zijn. Voor een survey is het gebruikelijk dat een steekproef wordt getrokken uit de populatie. Aangezien de populatie in deze casus slechts uit 42 samenwerkingsverbanden bestaat, is dat hier niet nodig. Er is een vragenlijst opgesteld die naar alle verbanden is verstuurd. Doordat de hele populatie kan worden betrokken bij de survey, kunnen betere uitspraken worden gedaan over de relatie tussen samenwerkingsvorm en risicomanagement. De enquête is door vertegenwoordigers van 28 samenwerkingsverbanden ingevuld. De juridische samenwerkingsvormen bleken in deze 28 verbanden in dezelfde verhouding vertegenwoordigd als uit de documentenanalyse is gebleken, waardoor op basis van de enquête goede uitspraken gedaan kunnen worden. Om achterliggende mechanismen en verklaringen te vinden, zijn een drietal verdiepende interviews gehouden met respondenten van de enquête. Het was de bedoeling om wat meer verdiepende interviews te houden, maar door te volle agenda's bij respondenten bleek dit niet mogelijk. Deze interviews zijn gehouden met één vertegenwoordiger van een samenwerkingsverband dat opereert op basis van een openbaar lichaam, één vertegenwoordiger van een gemeente uit een regeling zonder meer, en één vertegenwoordiger van een gemeente die aangeeft niet of nauwelijks samen te werken met andere gemeenten. Op deze manier was het mogelijk om mechanismen achter zowel lichte als zware samenwerkingsvormen te ontdekken.



### 4.3 Dataverzameling

In deze paragraaf wordt ingegaan op methode van dataverzameling. In de eerste fase zal de kennis, zoals eerder al gezegd, komen uit beleidsdocumenten die zijn opgesteld voorafgaand aan de transitie. Centraal hierin staan de RTA's die elk samenwerkingsverband eind 2013 verplicht heeft moeten opstellen (VNG, 2013, p. 5). Omdat alle regio's een RTA hebben en de documenten grofweg dezelfde structuur hebben, zijn deze geschikt voor de documentenanalyse. Daarnaast hebben de RTA's in veel gevallen gefungeerd als basis voor de samenwerking, op basis waarvan verdere documenten zijn samengesteld. In de gevallen dat de definitieve RTA's niet beschikbaar of vindbaar waren, zijn de versies die geschreven zijn op of net voor de deadline van 31 oktober 2013 gebruikt.

Omdat de RTA's als basis fungeerden en in veel gevallen in andere documenten pas aandacht aan risico's en risicomanagement besteedden, zijn ook andere regiospecifieke documenten meegenomen in de analyse. Te denken valt hier aan plannen van aanpak, beleidsdocumenten en documenten met vereveningsafspraken. Behalve de documenten op regioniveau, zijn ook een aantal documenten op landelijk niveau gemaakt die een vergelijking tussen regio's bevatten. Deze documenten zijn onder andere opgesteld door de VNG en de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd [TSJ].

In deze fase van het onderzoek zijn daarnaast een vijftal verkennende interviews gehouden, die hebben bijgedragen aan het algemene beeld van de transitie in de jeugdhulp en het in kaart brengen van de risico's en vormen van risicomanagement. Deze interviews zijn onder andere gehouden met de oud-secretaris van de TSJ, een tweetal beleidsadviseurs uit zowel een grote als een kleine gemeente, waarvan één lange tijd gewerkt heeft bij een zorgaanbieder, en twee managers van een regionaal samenwerkingsverband. Doordat met deze interviews een groot deel van het veld in kaart kan worden gebracht, zowel de kant van het Rijk, de gemeenten en de zorgaanbieders als die van de regio's zijn belicht. Voor deze interviews is een interviewgide gemaakt met een lijst vragen en onderwerpen die besproken moesten worden, maar de interviews hadden ook kenmerken van een 'informal conversational interview' (Vennix, 2009, p. 253), aangezien gedurende de verkennende gesprekken vaak nieuwe onderwerpen naar boven kwamen die niet in de interviewgide stonden. Zo kon recht worden gedaan aan het exploratieve en inductieve karakter van deze fase van het onderzoek.

In de tweede fase van het onderzoek zijn de resultaten uit de eerste fase gebruikt als analysekader, om zo een antwoord te kunnen formuleren op de vraagstelling van het onderzoek. Centraal in deze fase staat de enquête die is verstuurd aan vertegenwoordigers van alle 42 samenwerkingsverbanden. Deze enquête is zoveel mogelijk gericht aan managers en leidinggevenden van een samenwerkingsverband. Echter, omdat veel regio's opereren op basis van een lichte samenwerkingsvorm en er geen regionale organisatie is, was dit in deze regio's niet mogelijk. Hier is gezocht naar vertegenwoordigers in de grootste gemeente of centrumgemeente (afhankelijk van de samenwerkingsvorm) die zich bezighouden met de regionale samenwerking of de regionale transformatieopgave. Vaak ging het hier om beleidsmedewerkers of beleidsadviseurs. Er is expliciet gevraagd aan de respondenten om de enquête door te sturen naar een collega als diegene meer kennis over het onderwerp heeft. Om te controleren of deze persoon daadwerkelijk geschikt is geweest om de enquête in te vullen, is gevraagd om de functie binnen het samenwerkingsverband.

Om de respons van de enquête te vergroten, zijn een week na het versturen van de enquête alle respondenten die de enquête nog niet hebben ingevuld, opgebeld. Voor zover deze niet

bereikbaar waren, is een mail ter herinnering gestuurd. Een drietal weken later is nog een bel- en mailronde gemaakt. Uiteindelijk hebben 28 vertegenwoordigers van verschillende samenwerkingsverbanden de enquête ingevuld. Het totale aantal regio's waaraan de enquête is verstuurd is 42. Dit maakt dat de respons op 67% uitkomt. De verschillende samenwerkingsvormen zijn onder de respondenten in dezelfde verhoudingen terug te vinden als in de gehele populatie het geval was. Hierdoor geeft de enquête een goede afspiegeling van de werkelijkheid.

De enquêtevragen zoals die zijn verstuurd naar de samenwerkingsverbanden zijn terug te vinden in bijlage 1. De vragenlijst is ingedeeld volgens dezelfde structuur als die in het theoretisch kader of de analyse aangehouden is. Na een aantal inleidende vragen over de respondent, zijn vragen gesteld over de samenwerkingsvorm, de manier van risicomanagement en de verschillende risicocategorieën. Hoe deze vragen zijn geformuleerd, is terug te vinden in de operationalisatie in paragraaf 4.4. Hoewel deze thema's in de documentenanalyse al zijn behandeld, wordt er in de enquête naar gevraagd omdat de documenten verouderd kunnen zijn en wellicht niet de volledige situatie omtrent risico's en risicomanagement weergeven.

Van belang om apart te vermelden is dat de enquête is afgesloten met een tweetal scenario's, of 'what if'-vragen. In deze scenario's zijn twee situaties voorgelegd, te weten het faillissement van de grootste regionaal gecontracteerde zorgaanbieder, en een dodelijk incident met een jeugdhulpontvanger in de regio, waarbij sprake lijkt van verwijtbare nalatigheid van een regionaal gecontracteerde zorgaanbieder. Vervolgens is gevraagd welke risico's dit met zich meebrengt voor het samenwerkingsverband, of er een plan is gemaakt voor een situatie als deze en hoe verwacht wordt dat het samenwerkingsverband zal reageren op de situatie. Met deze vragen wordt onder andere gepoogd een beeld te krijgen van met welke risico's rekening gehouden wordt, of geopereerd op basis van voorzorg of 'trial and error' en of de risicoregelreflex een rol speelt. Omwille van het kwalitatieve karakter van de enquête en het onderzoek is bij veel vragen ruimte voor toelichting gelaten. Dit maakt het mogelijk voor respondenten om verklaringen te geven voor bepaalde keuzes of achterliggende mechanismen aan te duiden. De vragenlijst is door diverse anderen gecontroleerd op begrijpelijkheid, inhoud, consistentie en precisie.

Van belang om te vermelden is dat, omwille van onder andere strategische overwegingen bij respondenten en gevoeligheden omtrent de regionale samenwerking, anonimiteit is beloofd aan de respondenten. Deze zijn in dit onderzoek niet met naam genoemd, en er is niet verwezen naar individuele regio's of gemeenten. Ook bijvoorbeeld de grootte van regio's wordt niet genoemd, omdat dit terug te herleiden kan zijn naar een bepaalde regio. Ook is geen lijst met respondenten bijgevoegd. Waar noodzakelijk is verwezen naar de (algemene) functie van de respondent. Ook is aan de respondenten een letter (A tot H) toegekend. Bij de auteur is bekend welke letter bij welke respondent hoort. Aangezien van de respondenten van de enquête geen naam beschikbaar was, is hierbij slechts gerefereerd naar een respondent van de enquête.

Nadat de resultaten van de enquête binnen waren, is contact gezocht met respondenten uit uiteenlopende samenwerkingsverbanden voor een verdiepend interview. Er zijn drie verdiepende interviews gehouden. Zoals in de vorige paragraaf al besproken, vond één hiervan plaats in een regio met een sterke historie van samenwerking en een relatief zware vorm van samenwerking, één in een regio waar op basis van een regeling zonder meer wordt samengewerkt, en één regio waar aangegeven wordt niet of nauwelijks te worden samengewerkt. Doordat deze regio's sterk uiteenlopen, kon een goed beeld gevormd worden van verklarende mechanismen achter bepaalde inrichtingen van een samenwerkingsverband en keuzes omtrent risicomanagement. Voor deze interviews is een interviewgide gemaakt, maar ook deze interviews hadden ook kenmerken van een

‘informal conversational interview’ (Vennix, 2009, p. 253). Waar noodzakelijk is doorgevraagd op antwoorden van respondenten, om zo beter inzicht te krijgen in oorzaken, gevolgen en verklaringen achter bepaalde keuzes. In de bijlage is een algemene versie van de interviewguides toegevoegd. Per interview is de guide aangepast aan de situatie van de betreffende regio en respondent, maar de guide geeft wel een beeld van welke vragen gesteld zijn.

#### 4.4 Operationalisatie

Het doel van dit onderzoek is na te gaan welke invloed de vorm van regionale samenwerking heeft op het gevoerde risicomangement. Om dit te kunnen onderzoeken, is het van belang dat de in het theoretisch kader genoemde variabelen geoperationaliseerd worden, dat wil zeggen dat ze ‘meetbaar’ gemaakt worden. Allereerst wordt de vorm van samenwerking geoperationaliseerd. Hierbij wordt ingegaan op de taken van het samenwerkingsverband, de juridische vorm en de kwaliteit van bestuur. In de onderstaande tabel worden de variabelen geoperationaliseerd en wordt weergegeven hoe ze gemeten zijn. In de tabel zal worden aangegeven of de variabelen onderzocht worden door middel van een documentenanalyse, of door middel van de enquête.

Factor	Definitie	Indicator	Dataverzameling
<b>Taken van het samenwerkingsverband</b>	De taken die worden gemandateerd of gedelegeerd aan het regionale samenwerkingsverband, of anderszins op regionaal niveau worden georganiseerd.	-Het al dan niet regionaal organiseren van strategische, beleidsvoerende en/of uitvoerende taken; -Het al dan niet regionaal organiseren van de taken inkoop, toegang/indicatiestelling en/of advisering van gemeenten; -De soorten zorg die al dan niet regionaal worden georganiseerd.	Wat: Vragen naar de taken van het samenwerkingsverband, en een lijst presenteren van verschillende jeugdhulptaken met de vraag of de taken lokaal, regionaal of bovenregionaal worden georganiseerd. Hoe: enquête.
<b>Juridische samenwerkingsvorm</b>	De samenwerkingsvorm die volgens de Wgr wordt aangehouden	Zes mogelijkheden: 1. Regeling zonder meer; 2. Centrumgemeente; 3. Gemeenschappelijk orgaan; 4. Bedrijfsvoeringsorganisatie; 5. Openbaar lichaam; 6. Private samenwerkingsvorm.	Wat: In de documenten nagaan wat de juridische samenwerkingsvorm is en hiernaar vragen in de enquête. Hoe: documentenanalyse en enquête. Omdat de documenten wellicht verouderd kunnen zijn, is een vraag over de samenwerkingsvorm in de enquête opgenomen, waarbij de zes mogelijkheden zijn gepresenteerd. Mocht

			een privaatrechtelijke vorm worden gekozen, wordt gevraagd om welke vorm het hier precies gaat.r
<b>Kwaliteit van relaties en processen</b>			
<b>Gemeen- schappelijk beeld van de samenwerking</b>	De mate waarin een gedeelde visie op de samenwerking bestaat tussen de samenwerkings- partners.	-De historie van samenwerking tussen de gemeenten; -Het verloop van de totstandkoming van het samenwerkingsverband; -De mate waarin deelnemende gemeenten een gelijke visie op samenwerking hebben.	Wat: Vragen naar het verloop van de aanloop naar de transitie, de historie van samenwerking en de aanwezigheid van een gedeelde visie op de samenwerking. Hoe: enquête
<b>Relaties tussen sleutelfiguren</b>	De mate waarin sleutelfiguren een goede persoonlijke verhouding met elkaar hebben.	-De mate waarin lokale en regionale bestuurders een goede persoonlijke relatie hebben; -De frequentie waarin de sleutelfiguren elkaar ontmoeten.	Wat: vragen naar in hoeverre en hoe lang de sleutelfiguren elkaar kennen en hoe vaak ze elkaar ontmoeten. Hoe: enquête
<b>Kwaliteit van bestuur</b>			
<b>Responsiviteitsfactoren</b>			
<b>Rechts- persoonlijkheid</b>	Het al dan niet beschikken over een eigen rechts- persoonlijkheid door het samenwerkings- verband.	De juridische vormen uit de Wgr 'bedrijfsvoeringsorganisatie' en 'openbaar lichaam' hebben een eigen rechtspersoonlijkheid. De 'regeling zonder meer', 'centrumgemeente' en 'gemeenschappelijk orgaan' hebben dit niet. Bij een privaatrechtelijke vorm hangt de rechtspersoonlijkheid af van de vorm van samenwerking.	Wat: Dit kan afgeleid worden uit de juridische samenwerkingsvorm. Hoe: Documentenanalyse en vraag naar juridische samenwerkingsvorm uit enquête.
<b>Mogelijkheid tot mandatering</b>	De mogelijkheid tot het overdragen van taken aan het samenwerkingsver- band.	Bij de regeling zonder meer is dit niet mogelijk, bij de overige rechtsvormen wel.	Wat: de mogelijkheid tot mandatering is af te leiden uit de juridische samenwerkingsvorm. Hoe: Documentenanalyse en vraag naar juridische samenwerkingsvorm uit enquête.
<b>Integriteitsfactoren</b>			
<b>Democratische legitimiteit</b>	De mate waarin de belangen van	-De mate waarin het lokale bestuur is vertegenwoordigd in	Wat: Vragen naar of het lokale bestuur

	gemeenteraadsleden of lokale bestuurders vertegenwoordigd zijn in het regionale samenwerkingsverband.	het bestuur van het samenwerkingsverband; -De mogelijkheid voor het lokale bestuur om het samenwerkingsverband ter verantwoording te roepen.	vertegenwoordigd is het in regionale bestuur, en of het lokale bestuur mogelijkheden heeft om het samenwerkingsverband ter verantwoording te roepen. Hoe: enquête
<b>Verantwoording</b>	De mate waarin het regionale samenwerkingsverband voldoende informatie verschaft aan de gemeenteraad om de controlefunctie te kunnen uitoefenen.	De frequentie van rapportage aan de lokale bestuurders en gemeenteraden door het samenwerkingsverband, buiten de begrotingen en jaarverslagen om.	Wat: Vragen naar hoe vaak een rapportage richting de lokale bestuurders en raadsleden plaatsvindt. Hoe: enquête
<b>Betrouwbaarheidsfactoren</b>			
<b>Duurzaamheid</b>	De mate waarin een samenwerkingsverband in de huidige vorm voor langere tijd gewaarborgd is.	-Het aantal jaren waarvoor de samenwerking in de huidige vorm is vastgelegd; -De (verwachte) stabiliteit van de huidige vorm van samenwerken.	Wat: Vragen naar hoe lang (in jaren) de samenwerking gewaarborgd is en hoe groot de kans ingeschat wordt dat de samenwerking in de huidige vorm zal worden gecontinueerd. Hoe: enquête
<b>Slagvaardigheid</b>	De mate waarin het samenwerkingsverband in staat is zelfstandig beslissingen te nemen en in te spelen op veranderende omstandigheden.	De mogelijkheid voor het samenwerkingsverband om snel zelfstandig (zonder lokale inmenging) beslissingen te nemen.	Wat: vragen naar of het samenwerkingsverband zelfstandig beslissingen kan nemen zonder dat hiervoor lokale toestemming nodig is. Hoe: enquête

Tabel 4.1: Operationalisatie onafhankelijke variabelen.

Vervolgens is het zaak om de afhankelijke variabelen te operationaliseren. Deze variabelen tezamen dienen om een beeld te schetsen van de manier van omgang met risicomanagement door de regionale samenwerkingsverbanden. In de onderstaande tabel wordt dezelfde structuur aangehouden als in de tabel hierboven.

Factor	Definitie	Indicator	Dataverzameling
<b>Vorzorgsbeginsel</b>	Een samenwerkingsverband gaat actief op zoek naar potentiële risico's, zodat deze snel bespreekbaar en inzichtelijk worden gemaakt en de mogelijke effecten van maatregelen duidelijk zijn voordat deze genomen worden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Het al dan niet bestaan van een aparte paragraaf in het Regionaal Transitiearrangement waarin concrete risico's en beheersingsmaatregelen worden genoemd;</li> <li>-De mate waarin in de overige teksten aandacht wordt besteed aan risico's en risicomanagement;</li> <li>-Aan welke risico's aandacht wordt besteed;</li> <li>-De mate waarin, voor zover over risico's gesproken wordt, aandacht wordt besteed aan maatregelen om de risico's te beheersen;</li> <li>-De mate waarin het samenwerkingsverband actief probeert risico's en beheersingsmaatregelen in kaart te brengen.</li> </ul>	<p>Wat: Documenten van voorafgaand aan de transitie onderzoeken of aandacht is besteed aan risico's en risicomanagement. Verder in de enquête vragen naar of de organisatie actief zoekt naar risico's en mogelijke beheersingsmaatregelen in kaart brengt. Daarnaast door middel van een aantal scenario's in de enquête nagaan of meer het voorzorgsbeginsel of het strategisch incrementalisme wordt aangehouden. Een vooraf geplande en gestructureerde aanpak wijst hier op het voorzorgsbeginsel.</p> <p>Hoe: Documentenanalyse en enquête.</p>
<b>Strategisch incrementalisme</b>	Er wordt gepoogd een vooraf vastgesteld doel in kleine stappen en zonder vooropgezet plan, en door tussentijds bij te sturen, te bereiken	De mate waarin het 'trial and error'-principe aangehouden wordt bij de voortgang van de transformatie of wordt vastgehouden aan een vooraf vastgelegd plan.	<p>Wat: Vragen naar of sprake is van een vooraf vastgelegd proces of van een 'trial and error'-benadering. Daarnaast door middel van een aantal scenario's in de enquête nagaan of meer het voorzorgsbeginsel of het strategisch incrementalisme wordt aangehouden. Een afwezigheid van uitgebreid plan wijst hier op een incrementele aanpak.</p> <p>Hoe: Enquête.</p>
<b>Controle of vertrouwen</b>	Eenzijds het controleren van de	Wordt in de samenwerking voornamelijk geopereerd	Wat: Vragen naar hoe de samenwerking getypeerd

	andere (samenwerkings-) partij en anderzijds het erin vertrouwen dat de andere partij het gemeenschappelijke belang nastreeft	op basis van controle en monitoring van de handelingen van samenwerkingspartners, of wordt geopereerd op basis van vertrouwen in elkaars handelen.	wordt en in de scenario's nagaan of meer op basis van controle of vertrouwen wordt gehandeld. Hoe: Enquête.
<b>Vereveningsafspraken</b>	De afspraken die zijn gemaakt ter onderlinge verdeling van onvoorziene financiële meevallers en tegenvallers.	Drie mogelijkheden: 1. Verzekering: mee- en tegenvallers worden gedeeld 2. Verrekening: mee- en tegenvallers zijn voor rekening van individuele gemeenten 3. Combinatievorm: een combinatie van de twee bovenstaande. 3 varianten: vlaktax (verdeling op basis van historisch gebruik), eigen risico (gemeente draait op voor eerste deel van de tegenvaller) of verzekering voor specialistische zorg en verrekening voor de overige zorg.	Wat: In de documentenanalyse nagaan en naar vragen in de enquête, omdat de informatie verouderd kan zijn. Hoe: Documentenanalyse en enquête.
<b>Risicoregelreflex</b>	De bestuurlijke neiging om risico's en incidenten onmiddellijk af te wenden door - beperkt afgewogen - overheidsinterventie, met als mogelijk gevolg negatieve resultaten en een overreactie.	De mate waarin risicobeheersende maatregelen over het algemeen goed doordacht worden en of er kans is op het optreden van de risicoregelreflex wanneer risico's zich openbaren.	Wat: Vragen naar ervaringen in het verleden hiermee en naar verwachtingen over het al dan niet voorkomen van de risicoregelreflex in besluitvormingsprocessen in de toekomst. Daarnaast in de scenario's nagaan of het samenwerkingsverband in de risicoregelreflex schiet. Hoe: Enquête

Tabel 4.2: Operationalisering van de afhankelijke variabelen.

Ten slotte worden in de onderstaande tabel de interveniërende variabelen, namelijk de risicocategorieën, geoperationaliseerd. Deze variabelen dienen om een beeld te schetsen van met welke risico's rekening wordt gehouden door de samenwerkingsverbanden. In de enquête hebben de respondenten deze definities te zien gekregen bij de vraag of rekening gehouden wordt met een bepaalde risicocategorie.

Risicocategorie	Indicator
<b>Inhoudelijk</b>	Drie componenten: -Effectiviteit: Jeugdigen die zorg nodig hebben, krijgen deze zorg niet; -Efficiëntie: Jeugdigen die geen zorg nodig hebben, krijgen deze zorg wel; -Kwaliteit: De zorg is kwalitatief van onvoldoende niveau niveau is om bij te dragen aan een verbetering van de situatie van de jeugdige.
<b>Financieel</b>	-De gemeenten in een samenwerkingsverband hebben onvoldoende budget om de nieuwe jeugdhulptaken goed uit te voeren; -De gemeenten in een samenwerkingsverband zijn niet in staat om te gaan met financiële tegenvallers.
<b>Organisatorisch</b>	-Het regionale samenwerkingsverband is onvoldoende in staat om alle nieuwe taken onder te brengen in één organisatie;
<b>Zorgaanbieders</b>	-Een faillissement van een gecontracteerde zorgaanbieder kan leiden tot kennisverlies en duurdere zorg; -Een samenwerkingsverband en de aangesloten gemeenten hebben onvoldoende zorginhoudelijke kennis om goed toezicht te houden op het werk van de zorgaanbieders.
<b>Samenwerking</b>	-De samenwerking kan onder druk komen te staan bij te grote verschillen in financiële positie tussen gemeenten. -De vereveningsafspraken zetten onvoldoende aan tot lokale inzet wanneer een gemeente hulp nodig heeft. -De democratische controle op het samenwerkingsverband is onvoldoende.
<b>Informatie</b>	-Het samenwerkingsverband heeft onvoldoende sturingsinformatie, onder andere door een gebrekkige facturering. -Het samenwerkingsverband heeft onvoldoende kennis van de inhoudelijke opgave en de processen van de jeugdhulp, waardoor de transformatie moeizaam vorm krijgt. -ICT-systemen werken onvoldoende. Daarnaast kan de implementatie van de ICT-systemen duurder uitvallen dan gepland.

Tabel 4.3: Operationalisatie risicocategorieën.

#### 4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. *Betrouwbaarheid* wil zeggen dat het onderzoek bij herhaalde toepassing op dezelfde onderzoekselementen dezelfde resultaten oplevert (Cronbach & Meehl, 1955, p. 285). Om de betrouwbaarheid te bevorderen zijn de gebruikte onderzoeksmethoden zo uitgebreid mogelijk beschreven. Ook het bijvoegen van de vragenlijst voor de enquête en een algemene versie van de interviewguides bevordert de betrouwbaarheid van het onderzoek. Verder zijn in de documentenanalyse en de enquête alle 42 regionale samenwerkingsverbanden meegenomen en is geen steekproef getrokken. Dit komt de herhaalbaarheid van het onderzoek ten goede. Echter, er zijn ook factoren die de betrouwbaarheid negatief beïnvloeden. Door het exploratieve karakter van het eerste deel van voornamelijk het eerste deel van het onderzoek, zijn de interviewguides slechts gebruikt als leidraad en is hier indien noodzakelijk tijdens het gesprek van afgeweken. Dit maakt dat het lastig is om de interviews te herhalen.

De validiteit van het onderzoek is onder te verdelen in externe en interne validiteit. De *externe validiteit* heeft betrekking op de mate waarin de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn



naar de populatie (Cronbach & Meehl, 1955, p. 286) Het is de vraag in hoeverre de resultaten generaliseerbaar zijn naar andere regionale samenwerkingsverbanden dan voor de jeugdhulp. Doordat de situatie omtrent de jeugdhulp sterk verschilt van die op andere beleidsterreinen, zijn de resultaten van dit onderzoek waarschijnlijk niet te generaliseren naar andere samenwerkingsverbanden. De *interne validiteit* is de mate waarin het onderzoek meet wat het behoort te meten, en in hoeverre gevonden verbanden daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan de in het onderzoek beschreven variabelen (Cronbach & Meehl, 1955, p. 286). De variabelen zijn uitgebreid geoperationaliseerd, waardoor in de enquête, de interviews en de documentenanalyse naar de juiste variabelen gevraagd en gezocht is. Dit vergroot de interne validiteit. Echter, doordat de populatie vrij beperkt is, is het lastig statistisch significante verbanden te vinden, waardoor het niet duidelijk is of de beschreven verbanden daadwerkelijk bestaan. Dit was ook niet de ambitie van dit onderzoek. Om dit te ondervangen, is in de tekst niet gesproken over verbanden die zeker bestaan, maar om verbanden die lijken te bestaan. Daarnaast zijn op basis van een inductieve studie variabelen samengesteld en geïntegreerd in een model. Deze variabelen zijn tot stand gekomen in een exploratieve studie. Het is mogelijk dat niet alle aspecten van de vorm van samenwerking die van invloed zijn op de vorm van risicomanagement in de exploratieve studie zijn gevonden.

## 5. Analyse

In dit hoofdstuk zullen de verzamelde data geanalyseerd worden aan de hand van de in de inleiding geformuleerde deelvragen. De analyse bestaat grofweg uit drie delen. In paragraaf 5.1 wordt ingegaan op de samenwerkingsvorm die gekozen wordt door de verschillende regionale samenwerkingsverbanden. In paragraaf 5.2 wordt in kaart gebracht in hoeverre de samenwerkingsverbanden rekening hebben gehouden met risico's en om welke risico's het hier gaat. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de vormen van risicomanagement en de wordt geprobeerd keuzes die hierbij gemaakt zijn te verklaren aan de hand van de samenwerkingsvorm.

### 5.1 Samenwerkingsvorm

Het eerste deel van de analyse richt zich op de inrichting van het samenwerkingsverband door de deelnemende gemeenten. Zoals eerder al besproken, staat de juridische samenwerkingsvorm centraal. Wat betreft de kwaliteitsfactoren van bestuur zijn in het theoretisch kader verwachtingen uitgesproken die in de analyse zullen worden getoetst. De juridische samenwerkingsvorm worden ook hier opgesplitst in een lichte en een zware categorie. In deze paragraaf zullen deze aspecten achtereenvolgens worden behandeld. Hiervoor worden de beleidsdocumenten en de resultaten uit de enquête en interviews meegenomen. Zoals al eerder besproken, is bij de beleidsdocumenten een onderscheid gemaakt tussen de voor alle regio's verplichte Regionale Transitiearrangementen [RTA's] en overige beleidsdocumenten. Alle regio's hebben in een of andere vorm afspraken uit het RTA verder geconcretiseerd in andere documenten, zoals een plan van aanpak of een implementatieplan. Deze documenten gaan vaak uitgebreider in op risico's en risicomanagement dan de RTA's. Hoewel de beleidsdocumenten een beeld geven van alle 42 regio's, kan de informatie verouderd zijn. Hierdoor worden deze resultaten gespiegeld aan de resultaten van de enquête.

#### 5.1.1 Juridische vorm

Allereerst wordt ingegaan op de juridische vorm van het samenwerkingsverband. Deze variëren van de lichte vormen regeling zonder meer en centrumregeling tot de zware vormen gemeenschappelijk orgaan, bedrijfsvoeringsorganisatie en openbaar lichaam. Hoe zwaarder de vorm, hoe meer bevoegdheden het samenwerkingsverband heeft en hoe meer taken aan het samenwerkingsverband gemandateerd kunnen worden. De onderstaande tabel geeft de verdeling tussen de verschillende juridische vormen weer zoals die in de beleidsdocumenten is weergegeven:

<i>Samenwerkingsvorm</i>	<i>Aantal</i>	<i>Percentage</i>
Regeling zonder meer	15	36%
Centrumgemeente	12	29%
<i>Totaal lichte vormen</i>	<i>27</i>	<i>65%</i>
Gemeenschappelijk orgaan	4	9%
Bedrijfsvoeringsorganisatie	1	2%
Openbaar lichaam	8	19%
<i>Totaal zware vormen</i>	<i>13</i>	<i>30%</i>

Overig*	2	5%
<b>Totaal</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>

Tabel 5.1: Verdeling juridische samenwerkingsvormen volgens de Wgr.

*\*In de regio's Haarlemmermeer en Utrecht Stad bestaat de regio slechts uit één gemeente. Aangezien hier geen sprake is van een samenwerkingsverband, worden deze regio's verder niet meegenomen in de analyse.*

Vooral opvallend in deze analyse is de voorkeur voor de lichtere vormen van samenwerking. 65% van de regio's kiest voor één van de twee lichtste vormen van samenwerking die de Wgr kent. Ruim een derde van de gemeenten kiest voor een samenwerkingsvorm gebaseerd op een convenant of een samenwerkingsovereenkomst (de regeling zonder meer). Bijna net zoveel regio's kiezen voor een centrumgemeenteconstructie, waarin één gemeente namens het samenwerkingsverband het inkoopproces uitvoert. Een derde van de regio's kiest voor een zware vorm, en één op de vijf regio's kiest voor de zwaarste vorm van samenwerking, het openbaar lichaam. Aan dit openbaar lichaam ligt een gemeenschappelijke regeling [GR] ten grondslag. Nog twee regio's hebben de jeugdhulp ook verankerd in een GR, maar zij hebben respectievelijk voor een gemeenschappelijk orgaan en een bedrijfsvoeringsorganisatie gekozen. Hiermee komt het totaal aantal regio's dat fungeert op basis van een GR op tien. Opvallend is dat slechts één regionaal samenwerkingsverband heeft gekozen voor de bedrijfsvoeringsorganisatie, een vorm die per 1 januari 2015 is toegevoegd aan de Wgr en die qua zwaarte het midden houdt tussen een gemeenschappelijk orgaan en een openbaar lichaam. Aangetekend moet worden dat de regio's Haarlemmermeer en Utrecht Stad slechts uit één gemeente bestaan, waardoor een keuze voor een samenwerkingsvorm uit de Wgr irrelevant is.

Uit de enquête blijkt dat inmiddels 52% functioneert op basis van een regeling zonder meer. Dit is vooral ten koste gegaan van de centrumgemeenteconstructies (nu 19%). Bij de overige rechtsvormen is geen groot verschil te onderscheiden. Opvallend is dat binnen de regelingen zonder meer een flink verschil in reikwijdte te zien is. Zo geeft één samenwerkingsverband aan dat slechts samenwerking plaatsvindt op basis van mondelinge afstemming van de betrokken sleutelfiguren of wordt zelfs aangegeven dat er geen samenwerking plaatsvindt, en geeft een ander samenwerkingsverband aan dat er sprake is van samenwerkingsconvenant met gemeenschappelijk beleid.

De veel gemaakte keuze voor een regeling zonder meer heeft verschillende gevolgen voor het functioneren van het samenwerkingsverband. Een voordeel is de flexibiliteit die deze lichte vorm de gemeenten biedt. Zo geeft een adviseur van een samenwerkingsverband (respondent F) aan: *'Een aantal gemeenten in onze regio hebben relatief veel residentiële instellingen. De lichte samenwerkingsvorm geeft de gelegenheid om ook eens op zoek te gaan naar gemeenten buiten de regio om mee samen te werken.'* Een lichte manier van samenwerken brengt echter ook nadelen met zich mee. Zo wordt aangegeven dat bijvoorbeeld een gezamenlijke backoffice een stuk efficiënter is dan wanneer elke gemeente dit apart doet. In een openbaar lichaam is dit een stuk makkelijker te organiseren dan in een regeling zonder meer. Daarnaast maakt een zwaardere samenwerkingsvorm eenvoudiger om een organisatie neer te zetten met bepaalde specialismen die op lokaal niveau niet allemaal aanwezig kunnen zijn. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de gevolgen van een lichte vorm van samenwerken op de vorm van risicomanagement.

In het theoretisch kader werd de verwachting opgesteld dat de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm voornamelijk bepaald wordt door een al dan niet gemeenschappelijk beeld op de samenwerking en de kwaliteit van de relaties tussen sleutelfiguren in een samenwerking. Wat betreft het *gemeenschappelijke beeld op de samenwerking* zijn de verwachtingen uitgekomen. In alle

regio's waar voor de transitie nog geen samenwerking bestond, is nu sprake van een lichte samenwerking in de vorm van een regeling zonder meer. In ruim 80% van de zware samenwerkingsvormen was voorafgaand aan de transitie in de jeugdhulp al sprake van een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking tussen de gemeenten in het samenwerkingsverband. Dit wijst erop dat de historie van samenwerking belangrijk is voor de gekozen vorm voor de jeugdhulpsamenwerking. Dit wordt geïllustreerd door een beleidsadviseur (respondent C) uit een regio waar nu op basis van een regeling zonder meer wordt samengewerkt geeft aan: *'de stap om de samenwerking echt te gaan formaliseren en een ambtelijk apparaat te gaan uitwisselen, is te groot. Bestuurders gaan nog niet akkoord met het autonomieverlies dat die stap met zich meebrengt'*. Ook wat betreft de gezamenlijke visie op de samenwerking komt de verwachting uit, namelijk dat bij zwaardere vormen meer sprake is van een gezamenlijke visie op hoe de samenwerking eruit zou moeten zien. Gebleken is dat in de lichtere vormen met name politieke en ambtelijke overwegingen, zoals het willen behouden van autonomie op lokaal niveau, ervoor zorgen dat het moeilijk is om een organisatie op te richten die namens de gemeenten taken uit gaat voeren.

Wat betreft de *relaties tussen sleutelfiguren* is de verwachting ook uitgekomen, namelijk dat een goede relatie tussen sleutelfiguren een positieve invloed heeft op de zwaarte van het samenwerkingsverband. Opvallend genoeg ligt dit verband niet in de bestuurlijke relaties. Deze zijn bij zowel lichte als bij zware vormen goed te noemen. Het is gebleken dat gebrekkige relaties tussen gemeentesecretarissen en andere ambtelijke sleutelfiguren een zwaardere samenwerkingsvorm vaak in de weg staan. Als leidinggevend van de ambtelijke organisatie spelen de gemeentesecretarissen op lokaal niveau een belangrijke rol bij de transitie- en transformatieopgave, maar op regionaal niveau hebben ze in veel regio's geen geïnstitutionaliseerde rol. Dit maakt dat verschillen in mening over hoe samengewerkt moet worden niet gemakkelijk overbrugd kunnen worden, en dat wensen om lokale autonomie te behouden blijven bestaan. Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeenschappelijke visie op de samenwerking en de relaties tussen (met name ambtelijke) sleutelfiguren van belang zijn in welke samenwerkingsvorm gekozen wordt.

### 5.1.2 Taken

Hoewel de mandatering van taken ook onderdeel uitmaakt van de kwaliteitsfactoren van bestuur (zie paragraaf 5.3), wordt de mandatering vanwege de connectie met de samenwerkingsvorm hier al behandeld. Wat betreft de mandatering van taken aan een regionaal samenwerkingsverband kan allereerst gekeken worden naar de rol die het verband speelt in de inkoop van zorg. Hierbij kan grofweg een driedeling gemaakt worden. Ten eerste kunnen zorgaanbieders op regionale schaal gecontracteerd worden. Hierbij sluit het regionale samenwerkingsverband namens de deelnemende gemeenten contracten af. In 58% van de regio's is dit het geval. Ten tweede kan het regionale samenwerkingsverband een ondersteunende rol spelen bij de inkoop (door bijvoorbeeld te adviseren of schaalvoordelen te bedingen bij de aanbieder) maar wordt de zorg op lokaal niveau ingekocht. Dit komt voor in 38% van de regio's. De overige regio's geven aan geen van bovenstaande of beide taken te vervullen. Er lijkt een duidelijk verband tussen de rol bij het inkoopproces en de juridische samenwerkingsvorm:

<i>Rol bij inkoopproces</i>	<i>% lichte vorm</i>	<i>% zware vorm</i>
Gezamenlijke contractering	45%	55%
Ondersteuning bij inkoop, maar lokale contractering	93%	7%

Tabel 5.2: verdeling tussen samenwerkingsvorm per rol bij het inkoopproces.

Hieruit blijkt dat 45% van de regionale samenwerkingsverbanden die gezamenlijk contracteren, functioneren op basis van een lichte samenwerkingsvorm, terwijl dit bij 93% van de samenwerkingsverbanden die slechts een ondersteunende rol vervullen het geval is. Dit zou volgens een beleidsadviseur (respondent B) verklaard kunnen worden door de uitgebreidere mogelijkheden tot mandatering bij zwaardere samenwerkingsvormen. Daarnaast vereist een zwaardere samenwerkingsvorm een grotere organisatie, waardoor het samenwerkingsverband beter in staat kan zijn om de inkoop van zorg op zich te nemen.

Een tweede algemeen onderscheid tussen regio's kan gemaakt worden door naar de taken 'kennis en expertise' en 'toegang' te kijken. Onder kennis en expertise wordt een adviserende rol richting gemeenten verstaan. Hiervoor kan bijvoorbeeld een regionaal expertteam worden ingericht. Onder toegang wordt verstaan dat het proces van indicatiestelling (het vaststellen wie welke zorg nodig heeft) en het verlenen van toegang tot zorg. Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden heeft kennis en expertise op de een of andere manier regionaal georganiseerd. De manier waarop dit gebeurt, verschilt sterk tussen regio's. Zo bestaat in sommige regio's een expertteam met vertegenwoordigers van zorgaanbieders, terwijl in andere regio's een aparte stichting is opgericht voor kennisdeling, met daarin experts van allerlei vakgebieden. Ook wordt vaak gewerkt met werkgroepen met beleidsadviseurs uit de aangesloten gemeenten. De helft van de regio's kiest ervoor om kennis en expertise lokaal te houden. Een manager van een jeugdhulpregio (respondent E) geeft aan: *'Het voordeel van lokaal werken is dat de kennis diep uit de lokale organisatie komt. Het is de kunst om vervolgens ervoor te zorgen dat niet bij elke gemeente het wiel opnieuw uitgevonden wordt'*.

Onder toegang wordt verstaan dat het proces van indicatiestelling (het vaststellen wie welke zorg nodig heeft) en het verlenen van toegang tot zorg. De toegang van zorg is in een zesde van de samenwerkingsverbanden regionaal georganiseerd. Ook hier bestaan verschillen tussen regio's. Soms wordt de toegangsfunctie regionaal uitgevoerd, maar in meer gevallen wordt slechts op regionaal niveau een beleid samengesteld dat op lokaal niveau wordt uitgevoerd. Nog vaker wordt echter de toegangsfunctie helemaal aan de aangesloten gemeenten gelaten, met als overweging dat op lokaal niveau dusdanig grote verschillen bestaan, dat een regionale toegang niet wenselijk is. Als voorbeeld kunnen in een grotere stad wijkcoaches een grote rol spelen, terwijl deze in een kleine gemeente in dezelfde regio niet van toepassing zijn. Opvallend genoeg is geen verband zichtbaar tussen de lichte en de zware samenwerkingsvormen in de mate waarin de advies/expertisefunctie en de toegangsfunctie regionaal uitgevoerd wordt.

Ten derde, en ten slotte, wordt gekeken naar het niveau waarop verschillende vormen van zorg worden georganiseerd. Hiervoor is gevraagd naar of acht verschillende soorten zorg lokaal, regionaal of bovenregionaal (in samenwerking met andere samenwerkingsverbanden) worden georganiseerd. De regio's Utrecht Stad en Haarlemmermeer bestaan uit één gemeente, waardoor lokaal niveau

gelijk is aan regionaal niveau. In deze gevallen is gekozen om slechts een onderscheid te maken tussen lokaal en bovenregionaal niveau. De resultaten van de analyse zijn in onderstaande tabel weergegeven:

<b>Soort zorg</b>	<b>% lokaal</b>	<b>% regionaal</b>	<b>% bovenregionaal</b>
Eerste lijn	89%	11%	-
Ambulante hulp	41%	55%	4%
Pleegzorg	15%	66%	19%
Residentiele zorg (niet GGZ of zorg voor verstandelijke beperkte jeugdigen)	7%	67%	26%
Specifieke jeugdhulp voor verstandelijk beperkte jeugdigen (niet-eerstelijns)	11%	63%	26%
Crisisopvang	7%	60%	33%
Jeugdbescherming	7%	74%	19%
Veilig Thuis	-	59%	41%

Tabel 5.3: verdeling tussen het niveau van organisatie van verschillende zorgsoorten

Uit deze tabel blijkt dat, zoals verwacht, naarmate de zorg in een hogere lijn terecht komt, er vaker regionaal of bovenregionaal wordt georganiseerd. Veilig Thuis, een organisatie die voortkomt uit het Steunpunt Huiselijk Geweld en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, wordt nergens lokaal georganiseerd, en in bijna de helft van de gevallen op bovenregionaal niveau. Ook hier is geen duidelijk verband tussen het aantal taken dat (boven-)regionaal wordt georganiseerd en de zwaarte van de juridische samenwerkingsvorm. Wel kan worden geconstateerd dat de samenwerkingsverbanden die veel taken lokaal organiseren, nagenoeg allemaal op basis van een lichte samenwerkingsvorm functioneren.

Opvallend is dat, hoewel in de beleidstheorie achter de transitie het lokaal organiseren van zorg een belangrijke plaats inneemt, nu al veel vormen van zorg naar een hogere schaal getild worden. In de beleidstheorie worden onder andere de grotere toegankelijkheid van lokaal bestuur en een grotere efficiëntie op lokaal niveau genoemd. Echter, de eerder genoemde decentralisatieparadox (Allers, 2010) lijkt al zichtbaar. Deze paradox wil zeggen dat uitvoering van zorgtaken op lokaal niveau financieel niet aantrekkelijk is of te grote risico's met zich meebrengt, waardoor een hogere schaal gezocht gaat worden. De bestuurlijke impact van de decentralisatie en de financiële druk voor gemeenten die voortkomt uit de efficiëntiekorting, kan een tegengestelde beweging teweeg brengen dan met de decentralisatie beoogd is. In dit opzicht kan het (boven-) regionaal organiseren van zorg al een reactie zijn op risico's die voortkomen uit de transitie van de jeugdhulp. Volgens een oud-beleidsadviseur (respondent A) is de zoektocht naar de juiste schaal om de jeugdhulp te organiseren nog niet ten einde: *'Het proces van het bepalen van de beste schaal is pas net begonnen. Dat zal nog jaren gaan duren, maar dat zal maar één kant op gaan: van 393 gemeenten naar 1 regio. Ergens daartussenin zal men uiteindelijk een geschikte schaal vinden. Dit zal ook gelden voor de lichte zorg, want die is overal hetzelfde.'* Het is interessant om in de loop van de tijd na te gaan welke plek in het bestuurlijke landschap de nieuwe samenwerkingsverbanden die hierdoor ontstaan in gaan nemen en hoe de relatie tussen het rijk en de gemeenten verandert. In dit onderzoek is dit echter niet haalbaar.

### Conclusie

Een overgroot deel van de samenwerkingsverbanden (ongeveer twee derde) opereert op basis van een relatief lichte samenwerkingsvorm. Bepalend voor de keuze tot een zware samenwerkingsvorm lijken, zoals al werd verwacht op basis van de theorie, de relaties tussen de sleutelfiguren en een gemeenschappelijk beeld op de samenwerking. Zoals verwacht hebben de zwaardere samenwerkingsvormen over het algemeen een groter takenpakket dan de lichtere vormen. In paragrafen 5.2 en 5.3 wordt ingegaan op in hoeverre de verschillende samenwerkingsvormen daadwerkelijk aandacht besteden aan risico's en risicomanagement.

## 5.2 Risico's

In deze paragraaf wordt ingegaan op de aandacht die de verschillende samenwerkingsverbanden hebben voor risico's. Hierbij wordt nog niet ingegaan op welke maatregelen genomen worden om risico's te beheersen, maar puur op wat wordt gedaan om de risico's in kaart te brengen. Voor de duidelijkheid, het in kaart brengen van risico's wordt in dit onderzoek niet gezien als risicomanagement. Het is slechts de eerste stap, waarop het daadwerkelijke risicomanagement al dan niet volgt. Allereerst wordt gekeken naar in hoeverre aandacht besteed wordt aan risico's, zowel voorafgaand aan de transitie als op het moment van schrijven, zeven maanden na de transitie. Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt naar de verschillende risicocategorieën die in hoofdstuk 3 gepresenteerd zijn, namelijk inhoudelijke, financiële en organisatorische risico's. De organisatorische risico's worden verder uitgesplitst naar zorgaanbieders-, samenwerkings-, informatie- en juridische risico's.

### 5.2.1 Aandacht voor risico's

Om te kunnen bepalen welk deel van de regionale samenwerkingsverbanden aandacht besteden aan risico's, is allereerst gekeken naar de documenten die voorafgaand aan de transitie zijn opgesteld. Door deze documenten te analyseren, kan worden nagegaan of regio's in een vroeg stadium al aandacht hadden voor de risico's die op zouden kunnen treden bij de transitie. Bij deze analyse is nog geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen risico's. Bij deze documenten wordt, zoals eerder al vermeld, onderscheid gemaakt tussen het verplichte Regionaal Transitiearrangement [RTA] en overige beleidsdocumenten. In deze analyse is allereerst gekeken naar of de samenwerkingsverbanden een aparte paragraaf hebben opgenomen over risico's in de RTA. Vervolgens is gekeken of er, wanneer er geen sprake was van een aparte paragraaf, wel op andere plekken aandacht was voor risico's in de RTA. Ten slotte zijn de overige beleidsdocumenten geanalyseerd. Deze documenten zijn vaak gedetailleerder en uitgebreider dan de RTA's. Ook hier is gekeken naar welk deel van de regionale samenwerkingsverbanden aandacht besteedt aan risico's. In onderstaande tabel is dit weergegeven, waarbij een uitsplitsing is gemaakt naar de juridische vorm van het samenwerkingsverband:

<i>Samenwerkingsvorm</i>	<i>Aparte paragraaf voor risico's in RTA</i>	<i>Geen aparte paragraaf, wel aandacht voor risico's</i>	<i>In overige documenten aandacht voor risico's</i>	<i>Totaal aandacht voor risico's</i>
Lichte vormen	8%	32%	63%	84%
Zware vormen	23%	31%	54%	77%
<b>Gemiddeld</b>	<b>14%</b>	<b>32%</b>	<b>60%</b>	<b>82%</b>

Tabel 5.5: Aandacht voor risico's, uitgesplitst naar juridische samenwerkingsvorm

Allereerst valt op dat slechts 14% van de samenwerkingsverbanden in de RTA een aparte paragraaf over risico's opgenomen hebben. De regio's die dit wel hebben gedaan, functioneren overwegend op basis van een zwaardere samenwerkingsvorm. Wanneer vervolgens gekeken wordt naar de regio's die geen aparte paragraaf hebben over risico's, blijkt dat een derde van deze regio's alsnog aandacht besteedt aan risico's. Hier lijken geen grote verschillen te bestaan tussen juridische samenwerkingsvormen. 58% van de regio's heeft verder aandacht voor risico's in de overige documenten. Ook hier lijken er geen grote verschillen tussen samenwerkingsvormen te zijn. In totaal blijkt dat 78% van de regio's op een of andere manier aandacht heeft besteed aan risico's in de beleidsdocumenten die opgesteld zijn in aanloop naar de transitie. Dit betekent dat ruim een vijfde van de regio's hier geen aandacht heeft besteed aan risico's. De verschillende samenwerkingsvormen ontlopen elkaar weinig in het totale gemiddelde. Wel kan op basis van de verschillende interviews gezegd worden dat in de lichtere samenwerkingsvormen het in kaart brengen van risico's meer op lokaal niveau georganiseerd is. In de regionale context vindt hier dan kennisdeling over plaats. In de zwaardere vormen worden ook zaken als risico-inventarisatie meer op regionaal niveau georganiseerd.

In de enquête die is verstuurd naar alle 42 regionale samenwerkingsverbanden is ook gevraagd naar de omgang met risico's. De constatering die in de documentenanalyse zijn gedaan, worden bevestigd door de resultaten van de enquête. 25% van de regionale samenwerkingsverbanden geeft aan zich niet of nauwelijks actief bezig te houden met het in kaart brengen van risico's. In een aantal gevallen komt dit doordat het in kaart brengen van risico's lokaal is belegd, maar in andere samenwerkingsverbanden is er nog geen strategie voor het in kaart brengen van risico's gemaakt. Ook wordt door een regio aangegeven dat 'veelal op basis van incidenten' wordt gehandeld, en niet op basis van risico's. Ook hier wordt geen verschil gevonden tussen de zwaarte van het samenwerkingsverband.

De bovenstaande constatering dat 22% van de jeugdhulpregio's geen aandacht heeft besteed aan risico's in de aanloop naar de transitie en dat een kwart zich 8 maanden na de transitie nog niet actief bezig houdt met het in kaart brengen van risico's, kan verschillende verklaringen hebben. Een voor de hand liggende verklaring is de grote tijdsdruk waar gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden mee te maken hadden in aanloop naar 1 januari 2015. Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat er simpelweg geen tijd was voor een risico-inventarisatie. Anderen geven echter aan dat het achterwege laten van een risico-inventarisatie een strategische keuze was: '*Doordat de transitie met zoveel onzekerheden en complexiteit omgeven is, hebben we besloten om gewoon aan de slag te gaan en gaandeweg te ontdekken waar de problemen liggen*' (respondent F). Op deze strategie wordt in paragraaf 5.3 verder ingegaan.



### 5.2.2 Welke risico's?

Vervolgens kan een uitsplitsing gemaakt worden naar de verschillende risicocategorieën. Deze categorieën zijn behandeld in paragraaf 3.1. Het gaat om de onderstaande categorieën:

1. *Inhoudelijke risico's*
2. *Financiële risico's*
3. *Organisatorische risico's*
  - a. *Zorgaanbiedersrisico's*
  - b. *Samenwerkingsrisico's*
  - c. *Informatierisico's*

In onderstaande tabel wordt samengevat aan welke risico's in de beleidsdocumenten aandacht wordt besteed door de samenwerkingsverbanden. Hierbij geeft de eerste kolom aan welk deel van het totale aantal samenwerkingsverbanden aandacht besteedt aan een risicocategorie, en geeft de tweede kolom aan welk deel van de samenwerkingsverbanden die al aandacht besteden aan risico's, oog heeft voor een bepaalde risicocategorie.

<i>Samenwerkingsvorm</i>			
<i>Risicocategorie</i>	<i>% van lichte vorm</i>	<i>% van zware vorm</i>	<i>% van totaal</i>
1. <i>Inhoudelijke risico's</i>	30%	31%	30%
2. <i>Financiële risico's</i>	67%	77%	71%
3. <i>Organisatorische risico's</i>			
<i>a. Zorgaanbiedersrisico's</i>	8%	23%	14%
<i>b. Samenwerkingsrisico's</i>	15%	31%	22%
<i>c. Informatierisico's</i>	8%	8%	8%

Tabel 5.6: Aandacht voor risico's, uitgesplitst per categorie en per samenwerkingsvorm.

1. *Inhoudelijke risico's*. Onder de (zorg-)inhoudelijke risico's wordt verstaan dat (a) de jeugdigen die zorg nodig hebben, die ook krijgen, (b) jeugdigen die zorg niet nodig hebben, die ook niet krijgen en (c) dat de zorg van goede kwaliteit is. Het uiteindelijke doel van de transitie is ervoor te zorgen dat deze factoren goed geregeld worden. Deze doelstelling wordt op papier door vrijwel alle samenwerkingsverbanden beaamd. Echter, er wordt door ongeveer 70% van de regio's niet ingegaan op factoren die een bedreiging kunnen vormen voor deze inhoudelijke doelstelling. Opvallend is dat zowel de lichte als de zware samenwerkingsvormen even hoog scoren op de inhoudelijke risicocategorie. Deze categorie lijkt derhalve niet te relateren aan de zwaarte van het samenwerkingsverband. In de enquête is ook gevraagd naar in hoeverre rekening gehouden wordt met inhoudelijke risico's. Hier geven alle respondenten aan dat dit het geval is. Het zou kunnen dat de situatie op papier verschilt van die in de werkelijkheid, dat in de enquête meer wenselijke antwoorden gegeven worden of dat men na de transitie zich meer rekening is gaan houden met deze risico's.

2. *Financiële risico's*. Bij deze categorie valt allereerst op dat de meeste regio's op papier aandacht besteden aan financiële risico's. Zaken als kostenoverschrijdingen en een onverwacht hoge zorgvraag

worden vaak als risico aangemerkt. In de aanloop naar 1 januari 2015 was er grote onzekerheid over de budgetten van gemeenten. Een aantal respondenten van de enquête geeft aan dat ze onvoldoende wisten (en weten) hoeveel geld er beschikbaar zou komen, en problemen hadden (en hebben) met het in kaart brengen van de zorgvraag. De financiële risico's die deze problematiek met zich meebrengt, werden door veel regio's erkend. In de documenten hebben de zware vormen iets meer rekening gehouden met deze risicocategorie. Dit zou verklaard kunnen worden doordat in de zwaardere samenwerkingsvormen meer financiële taken op regionaal niveau uitgevoerd worden. Ook bij deze risicocategorie geven alle respondenten van de enquête aan dat er rekening mee gehouden wordt.

3. *Organisatorische risico's*. Deze risicocategorie is opgesplitst in drie subcategorieën, die hieronder aan bod zullen komen. Zoals eerder al uitgelegd, worden de juridische risico's in de analyse niet meegenomen.

3.a. *Zorgaanbiedersrisico's*. De zorgaanbiedersrisico's zijn alle risico's die voortkomen uit de relatie met de zorgaanbieder. Met deze risico's wordt op papier door ongeveer een vijfde van de samenwerkingsverbanden rekening gehouden. De zwaardere samenwerkingsvormen geven aan meer met deze risicocategorie rekening te houden. In de enquête geeft ruim 60% aan met deze risico's rekening te houden, waarbij ook de zwaardere vormen beter scoren. Dit zou verklaard kunnen worden doordat in de zware vormen vaker op regionaal niveau een relatie met zorgaanbieders is, terwijl bij de lichtere vormen vooral het lokale niveau in contact staat met zorgaanbieders.

De zorgaanbiedersrisicocategorie is op te splitsen in twee concretere risico's. Allereerst gaat het hier om de mogelijkheden van een regionaal samenwerkingsverband om het faillissement van een gecontracteerde zorgaanbieder op te vangen, en hoe de zorgcontinuïteit gewaarborgd kan worden. Zowel op papier als in de enquête wordt aangegeven dat hiervoor, op twee regio's na, nog geen plan voor is gemaakt. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat het in de planning staat, niet als reëel risico wordt gezien of dat vanwege ervaringen uit het verleden een plan als onnodig wordt gezien. Slechts een enkel samenwerkingsverband geeft aan al een plan te hebben gemaakt om met dit risico om te gaan.

Een tweede risico dat voortkomt uit de relatie met zorgaanbieders, is het onvoldoende kunnen vormgeven van een controle en monitoring van de aanbieders. Een manager van een samenwerkingsverband (respondent E) geeft aan: *'Weet je wel zeker of de zorg die gecontracteerd is ook daadwerkelijk geleverd wordt? We zitten onvoldoende in de inhoud om dit goed te borgen.'* Dit risico wordt door ongeveer 40% van de respondenten van de enquête erkend.

3.b. *Samenwerkingsrisico's*. Samenwerkingsrisico's komen voort uit de relatie die gemeenten aangaan om gezamenlijk de jeugdhulp vorm te geven. Ruim 20% van de samenwerkingsverbanden geeft op papier aan met deze risico's rekening te houden. Ook hier scoren de zware vormen beter. Dat zou verklaard kunnen worden door de grotere onderlinge afhankelijkheden en intensievere relaties op regionaal niveau in de zware vormen. Uit de enquête blijkt dat inmiddels een groter deel rekening houdt met deze risico's: ongeveer 43%. Ook hier scoren de zware vormen wat beter. De samenwerkingsrisico's zijn onder te verdelen in verschillende concrete risico's. Een belangrijke is dat gemaakte vereveningsafspraken niet tot voldoende lokale inzet aanzetten om ze daadwerkelijk na te leven. Een manager van een samenwerkingsverband (respondent D) geeft aan: *'Wat gebeurt er als*

*het echt tegenzit? En wat als het budget niet afdoende blijkt te zijn? Als het dan tegenvalt, slaat een pragmatische samenwerking misschien om in gedwongen samenwerking. Dat is nooit goed.'* Een andere manager (respondent E) geeft aan hoopvoller te zijn: *'Er is het besef dat we het samen moeten blijven doen. Als een gemeente financieel klem komt te zitten, heb ik hoop dat andere gemeenten zullen helpen.'*

Een ander risico van bovenlokale samenwerking is het verlies van democratische legitimiteit, doordat de uitvoering van de jeugdhulp verder van de gemeenteraad af komt te staan. Volgens een beleidsadviseur (respondent F) is dit van belang, omdat *'op regionaal niveau wel de kaders aangegeven kunnen worden, maar op lokaal niveau besloten moet worden. Wij moeten ervoor zorgen dat de raden in staat zijn een besluit te nemen.'*

*3.c. Informatierisico's.* Met deze risico's werd in aanloop naar de transitie slechts door 10% rekening gehouden. De samenwerkingsvormen ongeveer scoren hier even hoog. Uit de enquête blijkt echter dat inmiddels 68% van de samenwerkingsverbanden rekening houdt met informatierisico's. Het belangrijkste aspect van deze risicocategorie is het niet op orde hebben van de facturering van zorg, waardoor er onvoldoende sturingsinformatie is. Dit zou kunnen verklaren waarom inmiddels een groter deel van de samenwerkingsverbanden rekening houdt met informatierisico's, aangezien een gebrek aan sturingsinformatie pas na de transitie echt zichtbaar wordt. Het volgende citaat van een oud-beleidsadviseur (respondent A) illustreert dit risico:

*'De facturatie is nu nog maar net begonnen. Je mag hopen dat in ieder geval een deel van de gemeenten het facturatiesysteem nu al op orde heeft. De simpele consequentie is dat je geen sturingsinformatie hebt uit de financiële administratie. Er is dus nauwelijks een gemeente die kan zeggen: ik denk dat ik er wel uitkom met mijn budget. Dat betekent dat gemeenten af zullen wachten omdat de financiële risico's te groot zijn, zeker bij gemeenten die het financieel toch al moeilijk hebben. Dat brengt een interne verlamming met zich mee.'*

Deze problematiek draagt bij aan het ontstaan van zorgaanbiedersrisico's. Een gebrek aan sturingsinformatie zorgt er immers voor dat het moeilijker wordt om het werk van een zorgaanbieder goed te controleren. Er zijn echter ook regio's waar de facturering wel op orde is, en dit risico minder speelt. Een regionaal samenwerkingsverband geeft aan dat de facturering is ondergebracht bij een aparte organisatie, die al langere tijd ervaring heeft met de financiële bedrijfsvoering van de aangesloten gemeenten en functioneert onder een al bestaande gemeenschappelijke regeling. Hiermee beschikt deze regio over de sturingsinformatie om de toe te zien op de contracten met de zorgaanbieders.

Concluderend kan gezegd worden dat een aanzienlijk deel van de regionale samenwerkingsverbanden geen, of slechts in beperkte mate rekening houdt met het in kaart brengen van risico's. Een aantal risico's krijgen op regionaal niveau meer aandacht dan op lokaal niveau, waarschijnlijk omdat deze risico's op regionaal niveau meer spelen. Er is een verschil zichtbaar tussen de documentenanalyse en de enquête. Dit zou verklaard kunnen worden doordat in de werkelijkheid naar meer risico's wordt gekeken dan op papier wordt weergegeven, of door het verschil in tijd. De documenten zijn immers opgesteld voorafgaand aan de transitie, en de enquête is een momentopname van ruim een half jaar na de transitie. Wellicht zijn samenwerkingsverbanden meer rekening gaan houden met verschillende risico's na de transitie.

## 5.3 Risicomanagement

In de volgende paragraaf komt de manier waarop het risicomanagement wordt ingevuld aan bod. Allereerst wordt ingegaan op in hoeverre de regionale samenwerkingsverbanden actief bezig zijn geweest met het opstellen van risicobeheersingsmaatregelen. Vervolgens wordt ingegaan op een tweetal dimensies die de strategieën voor het risicomanagement vorm kunnen geven, te weten het voorzorgsbeginsel versus strategisch incrementalisme en controle versus vertrouwen. Daarna wordt gekeken naar een mogelijke invloed van de inrichting van het samenwerkingsverband op de vorm van risicomanagement.

### 5.3.1 Actieve omgang met risico's

In de analyse is niet alleen gekeken naar of een samenwerkingsverband actief op zoek gaat naar risico's. Ook is gekeken of aandacht is besteed aan het opstellen van beheersingsmaatregelen om de risico's te elimineren of onder controle te houden. Ook deze resultaten zijn uitgesplitst naar de juridische samenwerkingsvorm. Onderstaande tabel geeft de resultaten weer:

<i>Samenwerkingsvorm</i>	<i>Aandacht voor beheersmaatregelen</i>
Lichte vormen	22%
Zware vormen	15%
<b>Gemiddeld</b>	<b>20%</b>

Tabel 5.7: Aandacht voor risicobeheersingsmaatregelen, uitgesplitst naar juridische samenwerkingsvorm

Hieruit blijkt dat, hoewel 78% van de samenwerkingsverbanden wel aandacht besteedt aan het in kaart brengen van risico's, slechts 20% ook aandacht heeft voor maatregelen ter bestrijding van risico's. Het blijkt dat het hier voornamelijk gaat om financiële risico's. Aan maatregelen om andere risico's te beheersen, wordt nauwelijks aandacht besteed. Ook uit de enquête blijkt dat de samenwerkingsverbanden zich meer bezighouden met het in kaart brengen van risico's dan aan risicomanagement. 36% van de verbanden geeft aan zich op regionaal niveau niet of nauwelijks bezig te houden met risicobeheersingsmaatregelen, en slechts 11% zegt zich 'veel' bezig te houden met risicobeheersing. Of meer aandacht voor het opstellen van risicomanagementmaatregelen leidt tot het daadwerkelijk beter managen van risico's, is nog onduidelijk. Gebleken is dat dit onderzoek te kort na de transitie is gedaan om het daadwerkelijk gevoerde risicomanagement te kunnen beoordelen.

Wel blijkt uit de documentenanalyse opvallend genoeg dat de lichtere samenwerkingsvormen zich iets meer met risicomanagement bezig hebben gehouden dan de zware vormen. Uit de enquête en gesprekken met vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden blijkt echter een tegengesteld beeld. Zij geven aan dat in lichte vormen minder taken regionaal worden belegd, waardoor risicomanagement voornamelijk op lokaal niveau plaatsvindt. Hier lijkt niet zozeer het onderscheid tussen technocratisch (voorzorgsbeginsel) en transparant (incrementalisme) risicomanagement van belang, maar meer het onderscheid tussen of risicomanagement op lokaal of op regionaal niveau gevoerd wordt. In de meeste gevallen waar sprake is van een lichte samenwerkingsvorm beperkt het regionale risicomanagement zich tot risico's die voortkomen uit het

contractbeheer met de zorgaanbieders, voor zover dat regionaal gebeurt. De overige risico's worden lokaal aangepakt, en hier vindt op regionaal niveau slechts kennisdeling over plaats. In de zwaardere vormen worden wel meer typen risico's op regionaal niveau aangepakt.

Dit kan gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de omgang met zorgaanbiedersrisico's. Verschillende respondenten geven aan dat de lichte vorm van samenwerking een goede kennisdeling in de weg staat, omdat het daar minder makkelijk is om kennis regionaal te organiseren dan in bijvoorbeeld een openbaar lichaam. Hierdoor zijn gemeenten minder goed in staat om contractmanagement te voeren en zorgaanbieders te controleren. Een beleidsadviseur van een samenwerkingsverband (respondent F) geeft aan dat grote gemeenten beter in staat zijn om de juiste kennis in huis te halen, zoals mensen die voorheen bij een zorginstelling werkten. Het is begrijpelijk dat kleinere gemeenten hier minder goed toe in staat zijn. Echter, door een goede kennisdeling te organiseren, kan een grotere gemeente bijdragen aan de kennispositie van de kleinere gemeente. Dat de andere gemeenten hiervoor openstaan, wordt beaamd door de beleidsadviseur (respondent G): *'Iedereen wil een ander helpen. Ook al zit je in een andere gemeente, je bent gewoon collega.'* De omgang met informatierisico's hangt hiermee samen. Echter, of de kwaliteit van de facturering te maken heeft met welke samenwerkingsvorm is gekozen, is niet uit dit onderzoek gebleken. In lichte samenwerkingsvormen wordt de facturering vaker op lokaal niveau georganiseerd, maar niet duidelijk is of dit voor- of nadelen met zich meebrengt ten opzichte van regionale facturering.

De schijnbare mogelijkheden om bij zwaardere samenwerkingsvormen een betere kennisdeling te organiseren, kan ook van positieve invloed zijn op de inhoudelijke en financiële risico's. Wanneer men in een regio beter op de hoogte van de zorginhoudelijke opgave, zal vaker de juiste zorg aan de juiste jeugdigen worden toegekend, en wordt het eenvoudiger om toe te zien op de kwaliteit van deze zorg. Dit zal de efficiëntie van de zorg verbeteren en daarmee de financiële risico's verminderen. Het belang van kennisdeling wordt geïllustreerd door een beleidsadviseur (respondent F): *'We hebben de inhoudelijke opgave gewoon nog niet genoeg in de vingers, en dat maakt dat je af en toe een verkeerd of een te duur zorgproduct toekent.'* Dit probleem zal waarschijnlijk bij alle samenwerkingsvormen spelen, maar een betere kennisdeling kan bijdragen aan de oplossing van het probleem. Zo wordt het waarschijnlijker dat de jeugdigen die zorg nodig hebben deze ook krijgen, dat jeugdigen geen onnodige zorg krijgen en dat de kwaliteit van de zorg in orde is. Bovendien kan het door een betere kennis van de zorginhoudelijke opgave eenvoudiger worden om de zorgvraag te voorspellen en kan de doorverwijzing naar een hogere lijn beter worden georganiseerd, waardoor de kans dat een gemeente of regio binnen het budget blijft, groter wordt. Daarmee nemen de financiële risico's af. In het vervolg zal gekeken worden naar mogelijke strategieën die keuzes omtrent risicomanagement kunnen verklaren.

### 5.3.2 Voorzorgsbeginsel versus strategisch incrementalisme

Een belangrijk onderscheid dat aan de basis ligt van de vorm van risicomanagement is dat tussen het voorzorgsbeginsel of technocratisch risicomanagement, en het strategisch incrementalisme of transparant risicomanagement. Kort gezegd betekent het voorzorgsbeginsel dat een organisatie actief op zoek gaat naar risico's en hierop in wil spelen, en betekent het strategisch incrementalisme dat, met het uiteindelijke doel in het achterhoofd, op basis van trial and error gaandeweg het veranderingsproces de problemen en risico's worden ontdekt. In de enquête is gevraagd op een schaal aan te geven welke van de twee dimensies het risicomanagement in een

samenwerkingsverband het best zou typeren. Onderstaande tabel geeft de resultaten op deze schaal weer:

	<i>Neiging naar voorzorgsbeginsel</i>				<i>Neiging naar strategisch incrementalisme</i>
<b>Lichte vormen</b>	0%	11%	42%	33%	14%
<b>Zware vormen</b>	0%	15%	41%	27%	17%
<b>Gemiddeld</b>	0%	12%	42%	31%	15%

Tabel 5.8: Schaalverdeling van neiging naar een bepaalde vorm van risicomangement door samenwerkingsverbanden.

Hieruit blijkt dat geen enkel samenwerkingsverband zegt helemaal op basis van het voorzorgsbeginsel te opereren, en dat 12% neigt naar het voorzorgsbeginsel. Aan de andere kant zegt 15% helemaal volgens een strategisch incrementele aanpak te volgen, en zegt 31% te neigen naar het strategisch incrementalisme. Deze resultaten kunnen verklaren waarom slechts een relatief klein deel van de regionale samenwerkingsverbanden zich actief bezig heeft gehouden met het opstellen van risicobeheersingsmaatregelen. De lichte en zware samenwerkingsvormen scoren nagenoeg gelijk op deze dimensie. Volgens de strategisch incrementele aanpak is het wenselijk om in kleine stappen en op basis van een ‘trial-and-error’-methode de transformatie in de jeugdhulp te bewerkstelligen. Doordat de transitie een nieuwe en onbekende situatie met zich meebrengt voor gemeenten en samenwerkingsverbanden, is het moeilijk om risico’s en de daarbij behorende beheersingsmaatregelen vooraf al in kaart te brengen. Volgens deze strategie is het dus begrijpelijk dat men zich hier vooraf minder mee bezighoudt, en ‘gewoon aan de slag gaat’.

Deze manier van werken vraagt echter wel om een organisatie die goed in het oog houdt waar problemen en risico’s zich bij een verandering voordoen en die hiervan kan leren. Daarnaast dient de organisatie flexibel te zijn en in staat om op tijd bij te sturen wanneer een verandering of interventie niet goed blijkt te werken. Op dit punt moeten in veel regio’s nog stappen gezet worden. Een beleidsadviseur van een samenwerkingsverband (respondent G) geeft aan: *‘de monitoring van wat we doen moet nog grotendeels op gang komen’*. Daarnaast kan het erg lastig zijn om de resultaten van een bepaald beleid te meten, zoals het volgende citaat van een manager van een ander samenwerkingsverband (respondent E) illustreert: *‘Ik vind het heel ingewikkeld om een resultaat van jeugdhulp te gaan ontwikkelen. Je kunt klanttevredenheid meten, maar zegt dat iets over effectiviteit? Als je in de gedwongen jeugdhulp zit, ga je waarschijnlijk je aanbieder niet heel positief beoordelen. Maar daarmee kan de zorg nog wel heel goed zijn geweest.’* Zonder een goede manier om de resultaten van een bepaald beleid te monitoren, is het lastig om te kunnen zien waar de knelpunten liggen en waar bijgestuurd moet worden.

De voorkeur voor een strategisch incrementele aanpak blijkt ook uit de scenario’s die zijn voorgelegd aan de respondenten. Hierin werd gevraagd hoe door het samenwerkingsverband omgegaan zou worden met het faillissement van de grootste regionaal gecontracteerde zorgaanbieder, en met een dodelijk incident in de regio waarbij een regionaal gecontracteerde zorgaanbieder verwijtbaar lijkt te hebben gehandeld. In het geval van het faillissement van de zorgaanbieder blijkt slechts een enkele regio een plan te hebben gemaakt voor hoe gehandeld moet worden indien dit voorkomt. In een aantal gevallen staat dit wel op de agenda, maar in meer gevallen wordt verwacht dat de kans niet reëel is of wacht men de daadwerkelijke situatie af. Bij de

situatie met het dodelijke incident blijkt in de helft van de gevallen een calamiteitenprotocol klaar te liggen, maar is vaak geen plan voor hoe omgegaan kan worden met het verwijtbare handelen van een zorgaanbieder. Het lijkt erop dat de samenwerkingsverbanden niet teveel van tevoren in kaart willen/kunnen brengen, maar dat men gaandeweg het transformatieproces erachter komt waar de risico's liggen. Deze incrementele aanpak is gezien de grote onzekerheden begrijpelijk en brengt voordelen met zich mee, maar kan ook gevaren met zich meebrengen. Mocht daadwerkelijk een zorgaanbieder failliet gaan, is het handig dat een rolverdeling duidelijk is en dat snel gehandeld kan worden. Voor veel samenwerkingsverbanden lijkt er nog gezocht te moeten worden naar een balans tussen een strategisch incrementele aanpak en een aanpak gebaseerd op het verzorgingsbeginsel.

Tegen de verwachting in is geen verschil gevonden tussen lichte en zware vormen wat betreft de vorm van het risicomanagement. Hoewel gebleken is dat de rechtspersoonlijkheid, mandatering van taken en slagvaardigheid een zwaarder samenwerkingsverband meer mogelijkheden geven tot het voeren van risicomanagement, leidt dit niet tot een grotere nadruk op technocratisch risicomanagement gebaseerd op het verzorgingsbeginsel. Tegen de verwachting in is gebleken dat zwaardere vormen niet duurzamer zijn dan lichte vormen. Zowel bij de lichtere als bij de zwaardere vormen is een (nagenoeg even grote) voorkeur gebleken voor een incrementele aanpak. Het lijkt er dus op dat als de samenwerkingsvorm invloed heeft op de manier van risicomanagement, dit niet zozeer gezocht moet worden in de vorm, maar meer in het niveau waarop het risicomanagement wordt belegd. Hoewel in beide samenwerkingsvormen weinig aandacht aan risicomanagement wordt besteed, lijkt het erop dat dit in de zwaardere vormen meer op regionaal niveau gebeurt.

### 5.3.3 Controle versus vertrouwen

De tweede manier om een risicomanagementstrategie te kunnen typeren, is door het onderscheid tussen controle en vertrouwen. Hierbij gaat het er voornamelijk om of de samenwerkende gemeenten, en vooral de sleutelfiguren binnen die samenwerking, functioneren op basis van onderlinge controle of vertrouwen in elkaars handelen. Dit kan niet alleen de omgang met samenwerkingsrisico's typeren, maar ook die met de andere risicocategorieën. Met onderlinge controle wordt bedoeld een informele vorm van controle door samenwerkingspartners die geen formele autoriteit over elkaar hebben (De Jong, 2010, p. 7). Vertrouwen is het hebben van positieve verwachtingen in gewenst handelen van de samenwerkingspartner (De Jong, 2010, p. 30). Naar deze dimensie is, net als bij het verzorgingsbeginsel en het strategisch incrementalisme, gevraagd door middel van het voorleggen van een schaal aan de respondenten. Onderstaande tabel geeft de resultaten op deze schaal weer:

	<i>Neiging naar controle</i>				<i>Neiging naar vertrouwen</i>
<b>Lichte vormen</b>	0%	11%	16%	59%	14%
<b>Zware vormen</b>	0%	14%	19%	56%	11%
<b>Gemiddeld</b>	0%	12%	17%	58%	13%

Tabel 5.9: Schaalverdeling van de neiging naar controle of vertrouwen door samenwerkingsverbanden.

Hieruit blijkt een neiging naar vertrouwen in het handelen van de samenwerkingspartners, in tegenstelling tot de verwachting dat de focus meer op controle zou liggen, door de grote onzekerheid en de nieuwe situatie die is ontstaan door de transitie. Dit is wel in lijn met de constatering dat de samenwerkingsverbanden vooral functioneren op basis van een incrementele 'trial and error'-aanpak. Er is evenwel geen sprake van blind vertrouwen, zo geeft een manager van een jeugdhulpregio (respondent E) aan. Zo wordt aangegeven dat wanneer een gemeente bijvoorbeeld een financiële bijdrage zou vragen om een tekort op te vangen, er eerst wordt gevraagd waar het tekort aan ligt en of de gemeente zelf voldoende heeft gedaan om het tekort te voorkomen. Er is dus wel degelijk sprake van een vorm van controle in de samenwerking. Er lijkt vooral sprake te zijn van vertrouwen in de goede wil van de samenwerkingspartner, en in wat mindere mate in de competenties van de ander. Het is de verwachting dat een zware vorm van samenwerking gerelateerd is aan veel vertrouwen in elkaars handelen. Echter, zo'n verband is niet naar voren gekomen uit de enquêteresultaten. Zowel de lichte als de zwaardere vormen van samenwerking gaven aan even veel vertrouwen te hebben in de goede wil en de competenties van de ander. Wel wordt (een goede mate van) vertrouwen in elkaar door alle respondenten gezien als belangrijke factor voor het succes van een samenwerking.

Zoals bij het onderscheid tussen voorzorg en incrementalisme, is ook hier geen groot verschil zichtbaar is tussen lichte en zware samenwerkingsvormen. De verwachting was dat de zwaardere vormen meer opereren op basis van controle. Volgens de verwachting opereren de lichtere samenwerkingsvormen meer op basis van vertrouwen in elkaars handelen. Deze verwachtingen zijn niet uitgekomen, aangezien zowel de lichte als de zware vormen meer neigen naar vertrouwen in elkaar.

#### *5.3.4 Risicoregelreflex*

In de praktijk blijkt dat niet altijd het voorzorgsbeginsel of strategisch incrementalisme als uitgangspunt voor risicomangement wordt gehanteerd, maar dat politieke motieven de boventoon voeren, en met ondoordachte maatregelen en interventies op risico's wordt gereageerd. Hier ligt de risicoregelreflex op de loer. Door middel van de scenario's die zijn voorgelegd in de enquête, kan worden nagegaan of de risicoregelreflex een rol speelt bij het functioneren van de regionale samenwerkingsverbanden. Eén van de scenario's die zijn voorgelegd, ging over een dodelijk incident met een jeugdhulpontvanger in de regio, waarbij sprake lijkt te zijn van verwijtbare nalatigheid van een regionaal gecontracteerde zorgaanbieder. Bij een ernstig incident als dit blijkt het overgrote deel van de samenwerkingsverbanden de risicoregelreflex als groot risico te zien. Men is zich ervan bewust dat gewaakt moet worden voor het instellen van ondoordachte regels. Een aantal respondenten van de enquête geeft echter aan dat de risicoregelreflex moeilijk te vermijden is voor een samenwerkingsverband, aangezien wethouders op lokaal niveau maatregelen zullen nemen uit politieke of reputatieoverwegingen. Het is dan aan het samenwerkingsverband om deze maatregelen een plek te geven.

In het bovenstaande treedt de risicoregelreflex vooral op lokaal niveau op. Echter, wat betreft de besluitvorming op regionaal niveau is in veel situaties het tegenovergestelde van de risicoregelreflex van toepassing. Een oud-beleidsadviseur (respondent A) beaamt dat regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van risicomangement juist zo weinig mogelijk willen regelen. Dit is vooral bij de lichtere samenwerkingsvormen het geval. Men is zich bewust van de risicoregelreflex, en schiet dan juist in een reflex om zo weinig mogelijk regionaal te organiseren,



voornamelijk omdat men geen taken van het lokale niveau weg wil halen. Het volgende citaat van een oud-beleidsadviseur (respondent A) illustreert dit: *‘Wanneer je gezamenlijk zorg gaat inkopen is het volstrekt helder dat je ook wel wat moet regelen. Uiteindelijk komt er wel wat, maar er heerst veel te lang het idee dat gemeenten toch verantwoordelijk blijven en dat er dus niet te veel op het bord van de regio moet komen.’* Bij de samenwerkingsverbanden met een zwaardere samenwerkingsvorm is dit minder van toepassing, aangezien daar een bewuste keuze is gemaakt om taken op regionaal niveau te organiseren. In een lichte vorm als de regeling zonder meer, waar minder taken en bevoegdheden regionaal (kunnen) worden belegd, is een reflex als deze waarschijnlijker. Een ander mechanisme dat deze anti-regelreflex kan verklaren en dat niet gerelateerd kan worden aan de samenwerkingsvorm, is dat men na de transitie nog teveel onzekerheid ervaart bij het vaststellen van maatregelen, en daardoor feitelijk niets meer regelt. Een beleidsadviseur (respondent G) illustreert dit als volgt: *‘Ik hoor vaak kreten als: “we weten het niet” en “het is een zoektocht”. Mensen voelen zich nog niet comfortabel genoeg om door te pakken als het nodig is.’*

Een aspect van de risicoregelreflex dat raakt aan de relatie tussen controle en vertrouwen, is ruimte voor de professional. Wanneer er zich een risico of een probleem voordoet, is er vaak de neiging om te wijzen naar de ambtenaar of zorgverlener die verantwoordelijk is voor het probleem. Zo kan de risicoregelreflex een gevaar betekenen een belangrijke beleidstheorie achter de transitie in de zorg, namelijk dat de decentralisering moet leiden tot meer ruimte voor de professional en daarmee meer maatwerk en een kwalitatief betere zorg. Volgens een manager van een jeugdhulpregio (respondent E) moet er een sfeer ontstaan waarin professionals *‘ondanks dat de richtlijnen besluit a voorschrijven, besluit b durven te nemen als de situatie daarom vraagt’*. Mocht het dan een keer misgaan, moet die professional daar niet op afgerekend worden, maar moet deze juist aangemoedigd worden de volgende keer weer te vertrouwen op de eigen kennis en kunde. Wanneer dit besef in de organisatie verweven is, wordt de kans op het voorkomen van de risicoregelreflex kleiner.

## 5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de structuur van het in hoofdstuk 3 gepresenteerde analysemodel aangehouden. Zoals verwacht bieden de rechtspersoonlijkheid, mandatering van taken en slagvaardigheid een zwaarder samenwerkingsverband meer mogelijkheden tot het voeren van risicomangement. Dit verband is niet gevonden voor de duurzaamheid van het verband. Opvallend genoeg zijn de verwachtingen dat een zwaardere samenwerkingsvorm leidt tot een meer technocratische manier van risicomangement, gebaseerd op het voorzorgsbeginsel en controle, niet uitgekomen. Ook de verwachting dat lichtere vormen meer transparant risicomangement voeren op basis van vertrouwen en incrementalisme is niet uitgekomen. Het lijkt erop dat de verschillen tussen samenwerkingsverbanden niet zozeer gezocht moeten worden in de vorm van risicomangement, als wel in het niveau waarop het risicomangement belegd wordt. Hoewel geen overtuigend verband is aangetoond, lijkt het dat zwaardere samenwerkingsvormen meer op regionaal niveau aandacht besteden aan risico-inventarisatie en risicomangement dan de lichte vormen.

Verder is uit de analyse gebleken dat in zowel de lichte als de zwaardere vormen weinig aandacht wordt besteed aan het in kaart brengen van risico's en mogelijke beheersingsmaatregelen. Dit kan verklaard worden door bijvoorbeeld tijdsgebrek, maar ook door de strategisch incrementele aanpak die de meeste samenwerkingsverbanden (zowel licht als zwaar) volgen op het gebied van

risicomanagement. Hierbij is geen verschil gevonden tussen zwaarte van de samenwerkingsvorm. Aan een aantal risico's, zoals financiële, zorgaanbieders- en samenwerkingsrisico's, besteden zware samenwerkingsvormen wat meer aandacht dan lichte vormen. Dit kan wellicht verklaard worden door een intensievere relatie tussen actoren en meer taken op regionaal niveau in zware samenwerkingsvormen.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 6.1 gepoogd om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag. Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de opgestelde deelvragen. In paragraaf 6.2 worden vervolgens enkele aanbevelingen gedaan om de mogelijkheden tot het beheersen van risico's te vergroten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek (paragraaf 6.3).

### 6.1 Conclusie

De volgende vraagstelling staat centraal in dit onderzoek: *Wat is het effect van een bepaalde vorm van de regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden op de omgang met verschillende risico's in de transformatie van de jeugdhulp?*

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden, is allereerst gekeken naar hoe de samenwerkingsvormen zijn vormgegeven. Over de breedte van het jeugdhulpdomein bestaat een voorkeur voor een lichtere vorm van samenwerking. Dit kan onder andere verklaard worden door de grotere flexibiliteit die dit met zich meebrengt, de wens om lokale autonomie te behouden en de grotere mogelijkheden tot lokaal maatwerk. Een andere verklaring voor de voorkeur voor lichtere samenwerkingsvormen kan de afwezigheid van een gemeenschappelijk beeld op de samenwerking zijn. In de lichtere samenwerkingsvormen bestaat dit gemeenschappelijke beeld te weinig. Ook een gebrekkige relatie tussen (voornamelijk ambtelijke) sleutelfiguren staat een zwaardere samenwerkingsvorm in de weg. Over het algemeen hebben de zwaardere samenwerkingsvormen zoals verwacht een uitgebreider takenpakket, zowel op het gebied van besluitvorming als op het gebied van zorginhoudelijke taken.

Vervolgens is nagegaan welke risico's een gevaar kunnen betekenen voor het functioneren van de regionale samenwerkingsverbanden. In een deels inductieve studie op basis van literatuur en empirie zijn zes risicocategorieën het meest naar voren gekomen. Dit zijn achtereenvolgens inhoudelijke, financiële, organisatorische, samenwerkings-, zorgaanbieders- en informatierisico's. Onder deze categorieën zijn een aantal concretere risico's gevat. Aan de hand van de categorieën is nagegaan in hoeverre de samenwerkingsverbanden daadwerkelijk aandacht hebben besteed aan deze risico's. Uit de analyse blijkt dat in de aanloop naar de transitie bijna een kwart van de regionale samenwerkingsverbanden geen aandacht heeft besteed aan risico's, en waar dit wel gebeurde, zijn vaak slechts enkele vormen van risico's belicht. De financiële risico's (zoals een ontoereikend budget) worden door de meeste regio's gesignaleerd en erkend, maar risico's die voortkomen uit bijvoorbeeld een gebrekkige facturatie, problemen bij de controle van zorgaanbieders en de onderlinge verevening van kosten bleven vaak onbelicht. Slechts 20% van de regio's heeft expliciet aandacht besteed aan risicobeheersmaatregelen.

De constatering dat veel samenwerkingsverbanden relatief weinig aandacht besteden aan het in kaart brengen van risico's, klinkt ook door in de manier waarop risicomanagement gevoerd wordt. De meeste regio's organiseren hun risicomanagement op een strategisch incrementele manier. Het uiteindelijke doel staat vast, maar de weg daarnaartoe wordt gedomineerd door 'trial and error'. Experimenteren, leren en tussentijds bijsturen staat centraal. Hoewel deze aanpak zeker voordelen heeft, is het gevaar dat vooraf nauwelijks meer wordt nagedacht over risicomanagement.

Onder andere een risicoregelreflex, of het juist helemaal niet willen regelen bij risico's of incidenten, ligt dan op de loer. Het is zaak dat de regionale samenwerkingsverbanden een balans vinden tussen leren en experimenteren enerzijds, en een gezonde focus op het in kaart brengen van risico's anderzijds.

Vervolgens is gekeken naar de centrale vraag, namelijk de invloed van de vorm van het samenwerkingsverband op de vorm van het risicomanagement. De verwachting was dat het risicomanagement in de zwaardere vormen meer technocratisch en volgens het voorzorgsbeginsel zou worden vormgegeven. Daarnaast werd verwacht dat in de lichtere vormen meer transparant en volgens het strategisch incrementalisme zou worden vormgegeven. Uit de analyse blijkt geen verband tussen samenwerkingsvorm en vorm van risicomanagement, waardoor beide hypothesen zijn ontkracht. Wel is gebleken dat de zwaardere samenwerkingsvormen aan het in kaart brengen van financiële, zorgaanbieders- en samenwerkingsrisico's meer op regionaal niveau aandacht besteden dan de lichtere vormen. Dit zou onder andere verklaard kunnen worden doordat deze risico's in zwaardere vormen meer spelen op regionaal niveau dan in lichtere vormen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat het bij zowel de lichtere als de zwaardere vormen veelal om een minderheid van de samenwerkingsverbanden gaat die aan risicomanagement doen. Het in kaart brengen van risico's is slechts de eerste stap in een adequate omgang met risico's, waarop risicomanagement al dan niet volgt. Uit de enquête is gebleken dat zwaardere samenwerkingsvormen zoals verwacht meer op regionaal niveau risicomanagement voeren, onder andere doordat meer taken op regionaal niveau belegd zijn, en meer risico's op regionaal niveau voorkomen. Opvallend genoeg wordt dit beeld niet bevestigd in de documentenanalyse. De (voorzichtige) conclusie dat op regionaal niveau meer aandacht wordt besteed aan het in kaart brengen van risico's en aan risicomanagement, kan ook worden verklaard doordat de samenwerking in zwaardere vormen meer geïnstitutionaliseerd is.

Als antwoord op de hoofdvraag kan geformuleerd worden dat geen verband is gevonden tussen de samenwerkingsvorm en de vorm van risicomanagement. Waar verwacht werd dat in de zwaardere vormen door de rechtspersoonlijkheid, mandatering van taken en slagvaardigheid een meer technocratisch risicomanagement zouden voeren, en de lichtere vormen meer transparant risicomanagement, is hier geen verband gebleken. Het lijkt erop dat de vraag niet zozeer is welke vorm van risicomanagement in de verschillende samenwerkingsvormen aangehouden wordt, maar meer op welk niveau het risicomanagement belegd wordt. Zwaardere vormen besteden over het algemeen meer op regionaal niveau aandacht aan het in kaart brengen van een aantal risico's en proberen meer op regionaal niveau beheersingsmaatregelen door te voeren. Wel moet aangetekend worden dat zowel in de lichte als in de zware samenwerkingsvormen een minderheid daadwerkelijk aan risicomanagement doet.

## 6.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan waarmee gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden hun mogelijkheden om risico's te beheersen, kunnen verbeteren. Deze aanbevelingen worden hieronder opgesomd:

- Door de onzekerheid die de transitie met zich meebrengt, is het begrijpelijk dat bij de omgang met risico's een strategisch incrementele aanpak op basis van 'trial and error' gekozen wordt. Deze aanpak brengt echter als gevaar met zich mee dat geen of nauwelijks

aandacht meer wordt besteed aan het in kaart brengen van risico's. Het is zaak dat gezocht wordt naar een balans tussen 'trial and error' enerzijds, en een goed beeld op welke risico's spelen en hoe hiermee kan worden omgegaan anderzijds. Een gezonde aandacht voor risicomangement zorgt ervoor dat risico's als een ontoereikend budget en het faillissement van een zorgaanbieder beter het hoofd geboden kunnen worden, wanneer problemen zich daadwerkelijk voordoen.

- Voornamelijk bij de lichtere samenwerkingsvormen wordt risicomangement meer op lokaal niveau belegd. Om toch van elkaar te kunnen leren, is het van belang een goede kennis- en informatiedeling te organiseren. Gemeenten in een regionaal samenwerkingsverband lopen vaak tegen dezelfde problemen op. Een goede manier van kennisdeling kan ervoor zorgen dat gemeenten in het vinden van oplossingen van een probleem en het omgaan met risico's beter van elkaar kunnen leren. Zowel grote gemeenten als kleinere gemeenten kunnen veel van elkaar leren. Het is aan te raden om ook in de lichtere samenwerkingsvormen een vorm van institutionele kennisdeling te organiseren, zowel tussen bestuurders als tussen ambtenaren.
- Zorg ervoor dat binnen de regionale en lokale organisaties, ook onder portefeuillehouders en raadsleden, een breed bewustzijn van de risicoregelreflex en wat te doen als een risico of incident zich openbaart. Wees echter ook waakzaam op de 'anti-regelreflex', en probeer niet geforceerd niet te regelen bij risico's en incidenten.
- Een goede relatie tussen sleutelfiguren en een gemeenschappelijk beeld op de samenwerking kunnen het makkelijker maken om een zwaardere samenwerkingsvorm aan te nemen. Hierbij gaat het niet alleen om bestuurders, maar ook om bijvoorbeeld gemeentesecretarissen. Een zwaardere samenwerkingsvorm maakt het eenvoudiger om op regionaal niveau risico's te beheersen. Hierdoor wordt aanbevolen om te investeren in creëren van een gemeenschappelijke visie op samenwerking onder sleutelfiguren en gemeenschappelijke belangen bij samenwerking te benadrukken.

### 6.3 Reflectie

In deze paragraaf wordt een terugblik geworpen op het onderzoek. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de gebruikte theorieën, de methoden van onderzoek en de resultaten. De paragraaf zal afgesloten worden met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Wat betreft de theorie heeft het uiteindelijke model gedeeltelijk voldaan als kader voor de analyse. Enerzijds is het positief dat zowel de zachte als de harde kanten van de regionale samenwerking terugkwamen in het model, anderzijds perkte het model de reikwijdte van de rest van het onderzoek nogal in. Het model is op een inductieve en exploratieve wijze tot stand gekomen, maar het vervolg van het onderzoek had een meer deductief karakter. Het is de vraag of dit goed recht deed aan de huidige situatie omtrent de jeugdhulp, en of met een volledig inductieve werkwijze niet meer uit het onderzoek gehaald had kunnen worden. Echter, door gedurende het onderzoek een open blik te houden, werd de nodige flexibiliteit behouden en konden ook mechanismen die niet helemaal in het model pasten meegenomen worden en kon het model hier waar nodig op aangepast worden. Gebleken is dat een grote valkuil van deze inductieve werkwijze is dat algemene theorie te weinig aandacht kreeg. Op de conclusies had dit weinig invloed, maar het zorgde er wel voor dat gedurende het proces het

onderzoek niet altijd voldeed aan wetenschappelijke normen. Hier zal in de toekomst meer aandacht aan besteed moeten worden.

Ook de methoden hebben gedeeltelijk voldaan. Het aanvankelijke plan was om een multipiele casestudy te gaan doen, maar door beperkingen in de twee regio's die onderzocht zouden worden, bleek dit niet mogelijk. Het is gebleken dat risicomanagement een vrij gevoelig onderwerp is, waar niet alle gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden graag aan mee willen werken. Een belangrijk verbeterpunt voor de volgende keer is om niet in te zetten op slechts twee regio's, maar om meer regio's aan te schrijven. Zo worden de kansen op succes vergroot. In plaats van deze casestudy is een enquête gehouden. Hoewel dit minder goed past binnen het exploratieve en inductieve karakter van het onderzoek, maakte de enquête het wel mogelijk om uitspraken te doen over de gehele breedte van de regionale samenwerkingsverbanden voor de jeugdhulp. Deze werkwijze had dus zeker zijn voordelen. Dit maakte de resultaten van het onderzoek uiteindelijk redelijk naar tevredenheid zijn. Hoewel er achteraf wellicht meer uit te halen viel, bijvoorbeeld door meteen te kiezen voor een adequate onderzoeksmethode, zijn er een aantal interessante conclusies uit het onderzoek naar voren gekomen.

Dit onderzoek kan op een aantal manieren een bijdrage leveren aan de wetenschappelijke literatuur op het gebied van risicomanagement in samenwerkingsverbanden. Zoals eerder al gezegd is nog weinig literatuur beschikbaar over risicomanagement in innovatieve processen (Brown & Osborne, 2013, p. 193). De expliciete koppeling met samenwerkingsverbanden is nog niet gemaakt. Doordat dit onderzoek dat wel doet, kunnen een aantal toevoegingen worden gedaan aan de bestaande theorie over risicomanagement. Zo kan worden gesteld dat in samenwerkingen die voor een complexe innovatieopgave staan zowel technocratisch als transparant risicomanagement alleen niet voldoende zijn. Het is zaak een balans te zoeken tussen de beide vormen. Daarnaast zijn de verwachtingen dat een zwaardere samenwerkingsvorm leidt tot een meer technocratisch risicomanagement niet uitgekomen. De samenwerkingsvorm is meer van belang voor het niveau waarop risicomanagement gevoerd wordt. Deze constatering kunnen in verder onderzoek naar risicomanagement in samenwerkingsverbanden als basis dienen.

Ook kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de theorie over samenwerkingsverbanden. Uit dit onderzoek zijn een aantal concrete risico's naar voren gekomen die gelden voor samenwerkingsverbanden. Dit kan als kader dienen in een volgend onderzoek, niet alleen in de jeugdhulp maar ook in andere domeinen. Daarnaast is het onderscheid tussen vormen van samenwerking een potentieel nuttige aanvulling op de theorie, omdat is gebleken dat een verschil in de zwaarte van samenwerkingsvorm invloed heeft op de manier hoe (en vooral het niveau waarop) met risico's wordt omgegaan.

Dit onderzoek heeft zich gericht op een veelal onbekende situatie waar nog weinig onderzoek naar is gedaan. Gezien de relatief beperkte scope van dit onderzoek en de tijd waarin het onderzoek gedaan is, zijn veel mogelijkheden voor vervolgonderzoek denkbaar. Ten eerste zijn doordat het onderzoek zo kort na de transitie is gedaan nog veel resultaten niet meetbaar. De effectiviteit van risicomanagementmaatregelen is daarom niet aan bod gekomen in dit onderzoek, terwijl dit wel veel nuttige informatie op zou kunnen leveren voor beleidsmakers, bestuurders en politici. De effectiviteit van het gevoerde risicomanagement wordt langzamerhand wat meer zichtbaar, waardoor daar op niet al te lange termijn onderzoek naar gedaan zou kunnen worden.

Ten tweede was de scope van dit onderzoek vrij beperkt. Er werd alleen gericht op de relaties tussen gemeenten in samenwerkingsverbanden. Echter, wat betreft risicomanagement is het

ook interessant om te kijken naar de relaties met andere actoren, zoals zorgaanbieders, onderwijsinstellingen of Veiligheidshuizen. In enkele gevallen zijn deze relaties wel aangestipt, maar telkens vanuit het perspectief van de gemeenten of regionale samenwerkingsverbanden. In een vervolgonderzoek is het wellicht interessant om te kijken naar risico's die voortkomen uit de transformatie in de jeugdhulp voor deze actoren, aangezien ook zij met aanzienlijke risico's te maken hebben en de risico's zeer relevant kunnen zijn voor gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden.

Ten derde is de keuze om in dit onderzoek te richten op alle 42 samenwerkingsverbanden goed geweest om een beeld te vormen over de gehele breedte van het jeugdhulpdomein, maar zijn zo wel veel dynamieken en processen die spelen op het niveau van een individueel regio buiten schot gebleven. Voor een vervolgonderzoek zou een casestudy ook waardevol kunnen zijn, aangezien het dan beter mogelijk om in te zoomen op hoe bepaalde samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen en welke dynamieken het voeren van adequaat risicomanagement mogelijk maken of in de weg staan.

## Literatuur

- Allers, M. (2010). *Het dogma van decentralisatie*. Vinddatum 14 april 2015, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/achtergrond/achtergrond/het-dogma-van-decentralisatie.158162.lynkx>
- Berben, E. (2000). *Als iedereen hetzelfde was.... Indiciestelling in de jeugdzorg*. Maastricht: Shaker.
- Berg, J. van den. (2013). De lokale verzorgingsstaat tussen woord en daad. In H. Bosselaar & G. Vonk (red). *'Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg'*. Den Haag: Boom.
- Bozeman, B. & Kingsley, G. (1998). Risk Culture in Public and Private Organizations. *Public Management Review*. 58(2), 109-118.
- Brown, L. & Osborne, S. (2013). Risk and innovation. Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review*, 15(2), 186-208.
- College Bescherming Persoonsgegevens. (2014). *Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens door Bureau Jeugdzorg Limburg*. Den Haag.
- Cronbach, L. J., Meehl, P. E. (1955). Construct Validity in Psychological Tests. *Psychological Bulletin*. 52, 281-302.
- Das, T.K., Teng, B.S. (1998). Between Trust and Control. Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. *Academy of Management Review*. 23(3), 491-512.
- Das, T.K., Teng, B.S. (2001). Trust, Control and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework. *Organizational Studies*. 22(2), 251-283.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy.
- Dool, L. T. van den, & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.
- Eshuis, J. (2006). *Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Delft: Eburon.
- Fenger, H.J.M., & Klok, P.-J. (2008). Beleidsinstrumenten. In A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.) *'Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap'*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Flemig, S., Osborne, S. & Kinder, T. (2015). *Risk Definition and Risk Governance in Social Innovation Processes: A comparative case study across 4 EU-countries*. LIPSE Project Working Paper No 4.
- Gaag, R. van der, Gilsing, R. & Mak, J. (2013). *Participatie in zicht. Gemeenten, jeugdigen, ouders en jeugdzorgcliënten in de transitie jeugdzorg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut



Gerritsen, E. (2014). *Privacy geen breekpunt voor transitie jeugdzorg*. Vinddatum 21 april 2015, op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/opinie/columns/privacy-geen-breekpunt-voor-transitie-jeugdzorg.9194040.lynkx>

Haveri, A. (2006). Complexity in local government change. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.

Halem, N. van, StuuT, T. & Verbeek, H. (2011). *Werken als helpende*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Helsloot, I. & Van 't Padjé, B. (2011). *Met vertrouwen communiceren over potentiële rampen en crises*. Renswoude: Crisislab.

Hiemstra & De Vries. (2013). *Intergemeentelijke samenwerking op het gebied van jeugdzorg*. Utrecht.

Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*. 37(1), 15-37.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Huntjens, L.C.L. & Maas, F. (2014). Mes in bestuurlijke drukte. *Openbaar bestuur*. Januari, 13-17.

Jeugdzorg Nederland. (2011a). *Naar integrale jeugdzorg*. Utrecht.

Jeugdzorg Nederland. (2011b). *Branche rapportage jeugdzorg*. Utrecht.

Jong, B. de. (2010). *Trust and Control in Teams*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Kinder, T. (2000). A Sociotechnical Approach to the Innovation of a Network Technology in the Public Sector – the Introduction of Smart Homes in West Lothian. *European Journal of Innovation Management*, 3(2), 72-90.

Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.

Lipsky, M. (1967). *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Madison, WI: University of Wisconsin.

Mack, R.P. (1971). *Planning on Uncertainty: Decision Making in Business and Government Administration*. New York: Wiley.

March, J.G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.

Markensteyn, L.J. (2013). *Open brief van NVRR aan de Minister van BZK over benodigde transparantie en het controlegat bij de decentralisaties*. Nijkerk: Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies.

Melssen, N. & Jongmans, E. (2013). *Risicoregelreflex in de jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [VWS]. (2013). *Landelijk beleidskader jeugdzorg*. Den Haag.

- Munro, E. (2009). Managing Societal and Institutional Risk in Child Protection. *Risk Analysis*, 29(7), 1015-1023.
- Nederlands Centrum Jeugdgezondheid. (n.d.). *Digitaal Dossier Jeugdgezondheidszorg*. Vinddatum 21 april 2015, op [www.ddjgz.nl](http://www.ddjgz.nl)
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ondersteuningsprogramma Transitiearrangementen Jeugd [OTJ]. (2013). *1e Voortgangsrapportage Regionale Transitiearrangementen*.
- Osborne, S. (1998). *Voluntary Organizations and Innovations in Public Services*. Londen: Routledge.
- Parsons, W. (1995). *Public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything*. Londen: Demos.
- Pröpper, I., Smulders, R. & Litjens, B. (2014). *De risicoregelreflex ontleed*. Vught: Partners+Pröpper.
- Rekenkamer Amsterdam. (2014). *Proeftuinen om het kind*.
- Renn, O. (2008). *Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World*. Londen: Earthscan.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM]. (2013). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven.
- Rijksoverheid. (2014a). *Q&A's Intergemeentelijke samenwerking*.
- Rijksoverheid. (2014b). *Beleidsinformatie Jeugd. Informatieprotocol*. Den Haag.
- Rindfleisch, T.C. (1997). *Confidentiality, Information Technology, and Health Care*. Stanford University.
- Schaap, L. & Van den Dool, L. (2013). *Verkenning naar lichte vormen van gemeentelijke samenwerking. Eindrapportage*. Tilburg: DEMOS.
- Scholtens, A. & Helsloot, I. (2011). *Eindrapportage. Evaluatie Collectief Convenant Crisisbeheersing*. Renswoude: Crisislab.
- Schouten, P. (2010). *Risicomanagement. Een onderzoek naar risicomanagement bij 100.000+ gemeenten*. Breukelen: Nyenrode.
- Sociaal Cultureel Planbureau [SCP]. (2014). *Kostenverschillen in de jeugdzorg*. Den Haag.
- Staveren, M. van. (2015). *Risicogestuurd werken in de praktijk*. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet.
- Steen, M. van der, Twist, M. van, Chin-A-Fat, N., Schram, J. (2014). *Van voortgang boeken naar bestemming kiezen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Toonen, T., Dam, M. van, Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum.

- Torenvlied, R., Akkerman, A. (2005). *Preventiebeleid: een verkennende achtergrondstudie*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Transitiebureau Jeugd. (2012). *Spoorboekje transitie jeugdzorg*. Den Haag.
- Transitiebureau Jeugd & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK]. (2013). *Bovenlokale samenwerking bij zorg voor de jeugd*. Den Haag.
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd [TSJ]. (2014). *Vijfde rapportage*. Den Haag.
- Tierof, B & Gilsing, R. (2015). *Nulmeting beleids- en sturingsinformatie jeugd IJsselland*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Tol, J. van. (2014). Omgaan met de risico-regelreflex. In P.B. Boorsma & A.E. Ronner (red). *Jaarboek 2013*. Nationaal Netwerk Risicomanagement.
- Trappenburg, M. van. (2011). Waarom het allemaal niet lukt. In J. van Tol (red.) *'Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex'*. Den Haag: Boom Lemma.
- Vennix, J.A.M. (2009). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson.
- VNG. (2008). *Samenwerking voor de decentralisatie jeugdzorg*. Den Haag.
- VNG. (2013). *Handreiking regionale transitiearrangementen jeugd*. Den Haag.
- VNG. (2014a). *VNG-Model handelingsprotocol voor het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling. 'Veilig Thuis'*. Den Haag.
- VNG. (2014b). *Gekanteld samenwerken*. Den Haag.
- WagenaarHoes. (2007). *Tien succesfactoren voor intergemeentelijke samenwerking*. Driebergen.
- Walker, R.M. (2003). Evidence on the Management of Public Services Innovation. *Public Money & Management*, 23(2), 93-102.
- Weijers, R. (2011). *Dienen en deugen: Kracht & kwetsbaarheid van topbestuurders*. Ridderkerk: Ridderprint.
- Wildavsky, A. (1979). No Risk Is the Highest Risk of All. *American Scientist*. 67(1), 32-27.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR]. (2008). *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*. Den Haag.
- Yperen, T. van & Hellema, M. (2010). *Naar een nieuw jeugdzorgstelsel: vergelijking van standpunten*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Yperen, T. van & Woudenberg, A. van. (2011). *Werk in uitvoering*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Zwicker, N. & Kann, D. (2013). *Gebruik psychosociale zorg voor jeugd stijgt (Jaren 2008 tot en met 2011)*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

## Bijlage 1: Enquête

### Het onderzoek

De regionale samenwerkingsverbanden voor de jeugdhulp komen in de transformatie van de jeugdhulp voor aanzienlijke risico's te staan. Dit onderzoek richt zich op wat de regionale samenwerkingsverbanden doen om deze risico's te beheersen, en welke invloed de vorm van de samenwerking hierop heeft.

### De enquête

Bij voorbaat hartelijk dank dat u mee wil werken aan de enquête. De vragenlijst bestaat uit een aantal onderdelen, waaronder vragen over de vorm van het samenwerkingsverband, de invulling van het risicomangement en een tweetal (korte) scenario's. Bij een aantal vragen is ruimte voor toelichting gelaten. Het invullen van de enquête zal ongeveer 10 tot 15 minuten van uw tijd in beslag nemen.

De resultaten van de enquête zullen anoniem verwerkt worden en zullen niet terug te herleiden zijn naar u of uw regio.

Er zijn 35 vragen in deze enquête

### **Algemene vragen**

*Hieronder volgen een aantal algemene vragen over uw functie en uw regio.*

#### **Wat is uw functie binnen het samenwerkingsverband?**

Vul uw antwoord hier in:

#### **Hoe lang bent u al betrokken bij de regionale jeugdhulpsamenwerking?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Korter dan 1 jaar

1 tot 2 jaar

2 tot 3 jaar

3 tot 4 jaar

Langer dan 4 jaar

#### **Uit hoeveel gemeenten bestaat het samenwerkingsverband?**

Vul uw antwoord hier in:

### **Samenwerkingsvorm**

*Hierna volgen een aantal vragen over de samenwerkingsvorm in uw regio.*

#### **Welke rechtsvorm volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) heeft het samenwerkingsverband?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Regeling zonder meer

Centrumgemeente

Gemeenschappelijk orgaan

Bedrijfsvoeringsorganisatie

Openbaar lichaam

Anders, namelijk:

**Welke rol speelt het regionale samenwerkingsverband bij de inkoop van de jeugdhulp?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Ondersteuning bij inkoop, maar lokale contractering

Gezamenlijke contractering

Anders, namelijk:

**Over welke van de onderstaande taken beschikt het samenwerkingsverband?**

Selecteer alle mogelijkheden:

Toegang/indicering

Advies/regionaal expertteam

Geen van deze taken

Eventuele toelichting:

**Op welk niveau worden onderstaande vormen van zorg georganiseerd in uw regio?**

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

	Lokaal	Regionaal	Bovenregionaal
Organisatie eerste lijn	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ambulante hulp	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Pleegzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Residentieel (niet GGZ en VB)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Crisisopvang	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Specifieke jeugdhulp voor VB-groep (niet-eerstelijns)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Jeugdbescherming	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Veilig Thuis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Hoe vaak wordt, buiten begrotingen en jaarrekeningen, vanuit het regionale samenwerkingsverband inhoudelijk gerapporteerd aan lokale portefeuillehouders en raadsleden?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Niet

Dagelijks

Wekelijks

Maandelijks

Elk kwartaal

Halfjaarlijks

Jaarlijks

Minder vaak

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Zijn lokale bestuurders vertegenwoordigd in het bestuur van het samenwerkingsverband?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Ja

Nee

Niet van toepassing

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Hoe groot is de rol van lokale kaders in de regionale besluitvorming?**

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

Heel klein	Klein	Neutraal	Groot	Heel groot
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Kan het samenwerkingsverband zelfstandig beslissingen nemen of is lokale instemming noodzakelijk?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Zelfstandig beslissen
- Lokale instemming noodzakelijk
- Niet van toepassing

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Voor hoe lang is de regionale samenwerking in de huidige vorm gewaarborgd?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- 1 jaar of minder
- 1 tot 2 jaar
- 2 tot 3 jaar
- Langer dan 3 jaar

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Hoe groot schat u de kans dat de samenwerking de komende jaren in de huidige vorm zal worden gecontinueerd?**

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

Heel klein	Klein	Neutraal	Groot	Heel groot
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Was er al voorafgaand aan de jeugdhulpsamenwerking al sprake van geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de gemeenten in het samenwerkingsverband?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Ja
- Nee

**Zo ja, hoe zou u die samenwerking typeren?**

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

Heel slecht	Redelijk slecht	Neutraal	Redelijk goed	Heel goed	Niet van toepassing
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**In hoeverre kennen de bestuurders van het samenwerkingsverband elkaar goed?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

- Niet/nauwelijks
- Redelijk slecht
- Matig
- Redelijk goed

Heel goed

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Hoe vaak ontmoeten de bestuurders van het samenwerkingsverband elkaar? Selecteer a.u.b. het antwoord dat het dichtst in de buurt komt van de werkelijke frequentie.**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Vaker dan wekelijks

Wekelijks

Maandelijks

Elk kwartaal

Halfjaarlijks

Jaarlijks

Niet van toepassing

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Is er een gezamenlijke visie opgesteld door de deelnemers van het samenwerkingsverband?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Ja

Nee

*Hieronder volgen enkele vragen over het risicomanagement in uw regio*

**In hoeverre houdt de regio zich actief bezig met het in kaart brengen van risico's?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Niet/nauwelijks

Redelijk veel

Veel

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**In hoeverre houdt de regio zich actief bezig met het opstellen van maatregelen om risico's te beheersen?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Niet/nauwelijks

Redelijk veel

Veel

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Welk systeem van kostenverevening wordt gehanteerd tussen de gemeenten in het samenwerkingsverband?**

Kies één van de volgende mogelijkheden:

Verrekening - gemeenten draaien op voor de eigen kosten

Verzekering - kosten worden gedeeld tussen gemeenten

Combinatie - eigen risico voor gemeenten

Combinatie - vlaktaks (gemiddelde berekening over enkele jaren)

Combinatie - bepaalde vormen van zorg o.b.v. verrekening, andere o.b.v. verzekering

Geen afspraken gemaakt

Afspraken niet bekend

**Anders, namelijk:**

**De omgang met risico's binnen een samenwerkingsverband kan op verschillende manieren getypeerd worden.**

Eén van de typeringen is het onderscheid tussen het voorzorgsbeginsel en het strategisch incrementalisme.

**Vorzorgsbeginsel:** Zoveel mogelijk proberen risico's in kaart te brengen en daarop in te spelen.

**Strategisch incrementalisme:** Wel het doel van de transformatie duidelijk voor ogen hebben, maar de weg daarnaartoe verloopt volgens een 'trial and error'-aanpak.

**Hoe zou u het risicomanagement in uw regio op deze schaal typeren?**

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

Vorzorgsbeginsel					Strategisch incrementeel
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Een andere typering van risicomanagement in een samenwerking is het onderscheid tussen onderlinge controle en vertrouwen in elkaars handelen.

**Hoe zou u het risicomanagement in uw regio volgens op schaal typeren?**

Kies het toepasselijke antwoord voor elk onderdeel:

Controle					Vertrouwen
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

**Met welke van de onderstaande typen risico's wordt rekening gehouden in uw regio? Klik op de risicocategorieën voor een toelichting.**

Selecteer alle mogelijkheden:

- (Zorg-)inhoudelijke risico's
- Financiële risico's
- Organisatorische risico's
- Samenwerkingsrisico's
- Informatievoorzieningsrisico's
- Zorgaanbiedersrisico's
- Geen van bovenstaande
- Anders, namelijk::

### **Scenario 1**

Hierna volgen twee (korte) scenario's, waar uw regio mee te maken zou kunnen krijgen, met daarbij enkele vragen.

**De grootste regionale zorgaanbieder gaat failliet en kan alleen met financiële steun van de gemeenten worden gered.**

**Welke risico's brengt dit volgens u met zich mee voor het regionale samenwerkingsverband?**

Vul uw antwoord hier in:

**Is er een plan gemaakt voor hoe met een situatie als deze moet worden omgegaan?**

Vul uw antwoord hier in:

**Hoe verwacht u dat uw regio zal reageren op een deze situatie?**

Vul uw antwoord hier in:



## **Scenario 2**

**Er vindt een dodelijk incident plaats met een ontvanger van jeugdhulp in één van de gemeenten in het samenwerkingsverband. Er lijkt sprake van verwijtbare nalatigheid van een (regionaal gecontracteerde) zorgverlener.**

**Welke risico's brengt dit volgens u met zich mee voor het regionale samenwerkingsverband?**

Vul uw antwoord hier in:

**Is er een plan gemaakt voor hoe met een situatie als deze moet worden omgegaan?**

Vul uw antwoord hier in:

**Hoe verwacht u dat uw regio zal reageren op deze situatie?**

Vul uw antwoord hier in:

Dit is het einde van de enquête. Ik dank u hartelijk voor uw medewerking.

## Bijlage 2: Interviewguide

*Vanwege door respondenten gevraagde anonimiteit is het onderstaande een algemene weergave van de interviewguides. Er zijn geen verwijzingen naar de regio's of de respondent, en per interview is de guide aangepast op de situatie van de betreffende regio.*

- Wat is uw rol binnen het samenwerkingsverband? Hoe lang bent u al betrokken?
- Is er al langere tijd een historie van samenwerking in de regio?
- In hoeverre was men tevreden over deze samenwerking? Waar ligt/lag dit aan?
- Wat zijn de gevolgen van het al dan niet hebben van rechtspersoonlijkheid?
- Welke overwegingen zijn in de aanloop naar de transitie genomen om tot deze vorm van samenwerking te komen?
- Hoe soepel is de totstandkoming verlopen? Was er sprake van een pragmatische insteek of had de samenwerking een meer gedwongen samenwerking?
- Was er veel weerstand tegen deze vorm van samenwerking?
- Hebben de bestuurders van de n gemeenten een goede relatie met elkaar?
- In hoeverre wordt de gezamenlijk opgestelde visie breed gedragen door de aangesloten gemeenten?
- In hoeverre is men tevreden over het functioneren van het regionale samenwerkingsverband?
- Welke gevolgen heeft de keuze voor deze vorm van samenwerking voor de uitvoering van de jeugdhulptaken?
- Waarom is ervoor gekozen de taken toegang/indicering en advisering/expertise wel/niet regionaal te beleggen? Welke gevolgen heeft dit?
- Verwacht u dat in deze regio de juiste schaal gevonden is voor de verschillende jeugdhulptaken of verwacht u dat deze nog zullen veranderen de komende tijd? Zo ja, in welke richting?
- In hoeverre zijn er verschillen in hoe de jeugdhulptaken op lokaal niveau ingevuld worden tussen de verschillende gemeenten? Welke gevolgen/risico's brengt dit met zich mee?
- Wat wordt gedaan om de democratische legitimiteit van het samenwerkingsverband te waarborgen/verbeteren?
- In hoeverre denkt u dat de lokale bestuurders tevreden zijn over de manier waarop verantwoording plaatsvindt?
- Hoe groot schat u de kans in dat de samenwerking op de huidige voet zal worden gecontinueerd de komende jaren?

-In hoeverre houdt het regionale samenwerkingsverband zich actief bezig met het in kaart brengen van risico's? Hoe wordt dit in de praktijk ingevuld?

-Ziet u verbeterpunten in de omgang met risico's door het regionale samenwerkingsverband?

-Wat ervaart u als de grootste risico's voor het regionale samenwerkingsverband? Doorvragen over het onderscheid tussen strategisch incrementalisme en voorzorgsbeginsel.

-Welke kostenvereveningsafspraken zijn gemaakt? In hoeverre verwacht u dat de naleving hiervan problemen op zou kunnen leveren?

-In hoeverre is de facturering van zorg in de regio op orde?

-In hoeverre is de regio/zijn de gemeenten in staat om het werk van zorgaanbieders te controleren/monitoren?

-Een bekend probleem bij de omgang met risico's is de risicoregelreflex. In hoeverre schat u in dat deze reflex voor kan komen in uw organisatie? Ook doorvragen naar de anti-regelreflex.

-In hoeverre heerst er een sfeer van onderling vertrouwen tussen de aangesloten gemeenten? Hoe verwacht u dat dit komt?

-Wat zijn de grootste problemen waar u het komende jaar tegenaan verwacht te lopen?