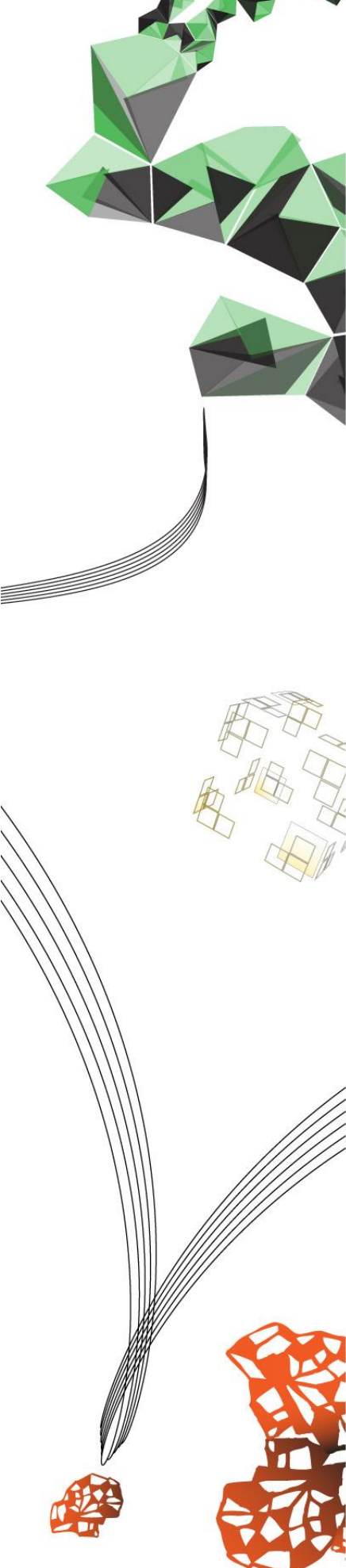




Gemeentelijke samenwerking: vorm en ervaringen.

Een onderzoek naar de samenwerking tussen Twentse gemeentelijke organisaties bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin.

Auteur: Lisa Mengerink

Datum: 13 november 2014

UNIVERSITEIT TWENTE.

Gemeentelijke samenwerking: vorm en ervaringen.

Een onderzoek naar de samenwerking tussen Twentse gemeentelijke organisaties bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin.

Auteur: Lisa Mengerink

Begeleiders: Dr. V. Junjan
W. Jans MSc.

Bachelorthesis Bestuurskunde

Universiteit Twente

13 november 2014

Voorwoord

De bachelorthesis die hier nu voor u ligt, dient ter afsluiting van mijn bachelor Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Nadat ik enkele jaren kennis heb vergaard op het gebied van politiek, economie, recht en sociologie, heb ik ervoor gekozen mij tijdens deze eindopdracht voornamelijk te richten op samenwerkingsvormen in de publieke sector.

Samenwerken gebeurt overal en altijd, tenminste dat is wat vaak verondersteld wordt. Mijn interesse gaat in dit onderzoek uit naar de vormen van samenwerking tussen gemeentelijke organisatie in de regio Twente, bij de totstandkoming van de Centra voor Jeugd en Gezin. Via dit onderwerp tracht ik mijn kennis en vaardigheden, die ik de afgelopen jaren binnen mijn bachelor Bestuurskunde heb opgedaan, te kunnen toepassen.

Graag wil ik mijn begeleiders, te weten mevrouw Junjan en meneer Jans, hartelijk bedanken voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt om een kritische blik te werpen op mijn bachelorthesis.

Zonder hun kritische blik en feedback zou deze thesis wellicht niet voldaan hebben aan de eisen waaraan die moet voldoen. Daarnaast wil ik graag degenen bedanken die tijd hebben vrijgemaakt voor mijn interviews. Zonder die desbetreffende informatie was dit onderzoek niet uitvoerbaar geweest.

Ik wens u veel leesplezier.

Lisa Mengerink

Enschede, 13 november 2014

Samenvatting

Gemeenten kennen al sinds hun bestaan vormen van gemeentelijke samenwerking (Zwaan, 2005). In dit onderzoek wordt de samenwerking tussen Twentse gemeenten beschreven tijdens de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *“Op welke wijze werkten Twentse gemeentelijke organisaties tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en in hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeentelijke organisaties?”*

Het onderzoek is gebaseerd op theorieën over samenwerkingsvormen van Korsten, Becker & van Kraaij (2006), Provan & Kenis (2008) en Agranoff (2006). Korsten, Becker & van Kraaij (2006) beschrijven vier verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten, te weten: ‘netwerkconcept’, ‘centrumconcept’, ‘matrixconcept’ en het ‘shared service centrum concept’ (SSC). Provan & Kenis (2008) omschrijven drie verschillende vormen van samenwerking binnen een netwerk, namelijk: ‘participant-governed network’, ‘lead organization-governed network’ en ‘network administrative organization’. Agranoff (2006) legt de nadruk op het product welke tijdens de samenwerking onderling uitgewisseld wordt.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er semigestructureerde interviews afgenomen in de verschillende gemeentelijke organisaties en een andere organisatie. Het interview bestond uit vragen met betrekking tot de vorm van samenwerking en uit vragen met betrekking tot de ervaring van de respondent met de samenwerking. De verzamelde data is vervolgens geanalyseerd door de uitgewerkte interviews te reduceren, te fragmenteren en vervolgens te labelen aan de hand van opgestelde deelvragen, met als doel deze deelvragen te kunnen beantwoorden.

De conclusie is dat er al een vorm van regionale samenwerking rondom jeugdgezondheidszorg bestond, zowel bestuurlijk als ambtelijk overleg, voordat de samenwerking m.b.t. het oprichten van de CJG's ontstond. Binnen het ambtelijk overleg is de wens ontstaan om de oprichting van de CJG's regionaal op te pakken en vanuit daar is een projectgroep ontstaan met daarin vijf gemeenten. Onder deze projectgroep kwamen werkgroepen, waarbij elke gemeente ten minste in één werkgroep vertegenwoordigd was. De werkgroepen en de projectgroep voorzagen het ambtelijk overleg van informatie en voorstellen betreffende de samenwerking bij het oprichten van de CJG's.

De samenwerking is over het algemeen als zeer positief ervaren. Het enige nadelige punt welke de samenwerking met zich mee bracht bleken sommige bestuurswisselingen. Deze wisselingen zorgden in sommige gevallen voor koerswijzigingen die niet altijd ten goede van dit project kwamen. Verder werd de samenwerking als zeer positief bestempeld. Een ieder had de wil om de samenwerking aan te gaan. Met name de samenwerking rondom de informatie- en adviesvoorziening, ‘Loes’, wordt als zeer succesvol beschreven.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave.....	5
1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding onderzoek.....	6
1.2 Hoofdvraag en deelvragen.....	8
1.3 Centra voor Jeugd en Gezin.....	10
2. Literatuuroverzicht.....	12
2.1 Vormen van gemeentelijke samenwerking.....	12
2.2 Factoren van succesvolle samenwerking.....	16
2.3 Theoretisch kader.....	18
3. Onderzoeksmethoden.....	21
3.1 Onderzoeksontwerp.....	21
3.2 Casus selectie.....	21
3.3 Dataverzameling.....	22
3.4 Data-analyse.....	23
4. Data-analyse.....	25
4.1 Deelvraag 1.....	25
4.2 Deelvraag 2.....	29
4.3 Deelvraag 3.....	31
5. Conclusie en discussie.....	34
5.1 Conclusie.....	34
5.2 Discussie.....	36
5.3 Aanbevelingen.....	38
Literatuur.....	40
Bijlagen.....	42
Bijlage 1 – Interviewschema.....	42

1. Inleiding

In dit eerste hoofdstuk zal kort geschetst worden waar dit onderzoek over gaat en zal de aanleiding tot het doen van onderzoek naar dit onderwerp duidelijk worden. Daarnaast zullen de hoofdvraag en deelvragen in dit hoofdstuk geformuleerd worden.

1.1 Aanleiding onderzoek

De gedecentraliseerde eenheidsstaat is een begrip die het geheel van verhoudingen tussen verschillende bestuurslagen aanduidt (Boogers, Schaap, van den Munckhof, & BA, 2009). In Nederland is er sprake van een gedecentraliseerde eenheidsstaat; het Rijk, de Provincies en de Gemeenten vervullen de rollen van de drie bestuurslagen. Decentralisatie staat vast, echter worden er altijd vraagtekens gezet bij de mate en de vorm waarin (de)centralisatie zou moeten plaatsvinden. Debatten en vragen over de verantwoordelijkheden en beleidsvrijheden van gemeenten met betrekking tot het onderwerp 'decentralisatie' komen dan ook regelmatig voor.

De taken en verantwoordelijkheden van de Nederlandse gemeenten nemen toe, zeker binnen het sociale domein (Plasterk, 2013a). Hierbij is niet enkel sprake van een verschuiving van taken van het Rijk naar de gemeenten, maar er is ook een transformatie van de taken waarneembaar. De taken binnen het sociaal domein moeten niet enkel elders worden uitgevoerd, maar ook anders worden uitgevoerd met een kleiner budget (van der Steen & van Twist, 2014). Diensten moeten meer worden afgestemd op individueel niveau van de burger, oftewel er moet sprake zijn van maatwerk, er wordt meer zelfredzaamheid en participatie verwacht van burgers, het aantal hulpverleners rondom één huishouden moet geminimaliseerd worden en problemen moeten in een vroegtijdig stadium worden gesignaleerd en opgelost (van der Steen & van Twist, 2014). Deze wijzigingen binnen het takenpakket en de verschuiving van dit takenpakket van het Rijk naar de gemeenten, maakt dat deze decentralisatie complex te noemen is en er van gemeenten veel verwacht wordt op beleidsniveau.

In het beleid omtrent jeugdzorg is ook een bepaalde mate van decentralisatie waarneembaar (Rijksoverheid, 2014). Binnen de jeugdzorg zullen de taken, zoals hiervoor al beschreven, niet enkel verschoven worden, maar ook veranderd worden. Een belangrijke verandering betreft de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). Vanaf 1 januari 2011 is elke gemeente in Nederland verplicht om een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) gerealiseerd te hebben (Jong, 2009). Deze centra vormen een laagdrempelige manier voor ouders en kinderen om opvoedkundige vragen te stellen, en om vervolgens samen met hulpverleners en ouders en kind(eren) te kijken naar een passende oplossing (Jong, 2009). De verantwoordelijkheid tot het oprichten van de Centra voor Jeugd en Gezin is door het Rijk bij de gemeenten gelegd.

Veel taken die voortvloeien uit de decentralisatie rondom jeugdzorg zullen op lokaal niveau worden opgepakt, maar voor sommige andere taken geldt dat dit (boven)regionaal gebeurt (Plasterk, 2013b). Zoals gezegd ligt de verantwoordelijkheid tot het oprichten van de

CJG's bij de gemeentelijke organisatie, maar de precieze invulling van deze centra mogen de gemeenten zelf bepalen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om op regionaal niveau samen te werken bij de oprichting van de CJG's. Samenwerking tussen gemeentelijke organisaties komt voor in verschillende vormen en mate, maar vindt al plaats sinds er in Nederland gemeenten bestaan (Zwaan, 2005). Zwaan (2005) benoemt twee tendensen waaruit gemeentelijke samenwerking ontstaat: de regulering ervan vanuit de Rijksoverheid met als reden het voorkomen van een vierde bestuurslaag en het aangaan van gemeentelijke samenwerking door gemeenten zelf, om gemeente overstijgende vraagstukken op te lossen en ook om een herindeling te voorkomen. Door gemeenten te laten samenwerken kan een eventuele vierde bestuurslaag, en dus een bestuurlijke herindeling van het land, voorkomen worden. Grote projecten voor gemeenten of kleine projecten van de provincies kunnen door middel van samenwerking tussen gemeenten worden opgepakt. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeenten bekend. Vormen van samenwerking waarbij elke gemeentelijke organisaties evenveel input levert, vormen waarbij de ene gemeentelijke organisatie de diensten centraal beheert en de overige gemeentelijke organisaties de diensten kunnen afnemen of vormen die een mix hiervan kennen (Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006). In dit onderzoek zal gekeken worden naar verschillende vormen van samenwerking tussen gemeentelijke organisaties en zal de aandacht worden gevestigd op hoe de samenwerking ervaren wordt door betrokkenen. Inzicht krijgen in verschillende vormen van samenwerking en inzicht krijgen in de faal- en succespunten van samenwerking zijn vanuit maatschappelijk oogpunt interessante kwesties. Voor vele nieuwe samenwerkingsverbanden, die gemeenten wellicht aan zullen gaan in de toekomst, wordt helder welke samenwerkingsvorm welke voor- en nadelen kent. Deze kennis kan bijdragen aan het maken van een overwogen en beargumenteerde keuze bij het aangaan van een bepaalde samenwerkingsvorm binnen een netwerk, specifiek tussen gemeentelijke organisaties. Vanaf 1 januari 2015 moet de volgende hervorming van de zorg voor jeugd in gemeenten rond zijn: de transitie Jeugdzorg. In de zogenaamde focuslijst, die als bijlage geldt van een stuk van de Staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport, staat aangegeven dat regionale samenwerking overwogen kan worden door de gemeenten (Van Rijn, 2014). Dit geeft aan dat samenwerking niet iets is wat enkel voorkomt bij de oprichting van de CJG's, maar dat samenwerken telkens weer opnieuw overwogen moet worden. Goede inzichten over welke vormen van samenwerking, met welke voor- en nadelen, dragen bij aan het maken van de keuze of er samengewerkt moet worden en zo ja, hoe de samenwerking het beste kan plaatsvinden.

In de regio Twente is tussen 2008 en 2011 door veertien gemeentelijke organisaties samengewerkt bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG, 2011). Hierbij is men uitgegaan van het motto 'Lokaal wat lokaal moet, regionaal wat regionaal kan', oftewel er is met de veertien gemeentelijke organisaties nagegaan wat regionaal haalbaar was indien er zou

worden samengewerkt (CJG, 2011). Zo moet elke gemeente uiteindelijk zelf een Centrum voor Jeugd en Gezin realiseren, maar zo is er gezamenlijk gewerkt aan het maken van één website. Tussen deze gemeenten in de regio Twente zitten uiteraard verschillen. Zo telt op 1 januari 2013 de kleinste gemeente in Twente, Tubbergen, 21.172 inwoners en de grootste gemeente, Enschede, 158.627 inwoners (CBS, 2014). Behalve verschillen in aantal inwoners, zijn er ook verschillen in vormen van problematiek, economische status, opleidingsgraad, etcetera denkbaar. Het is niet geheel ondenkbaar dat de ene gemeente een ander motief heeft gehad tot het aangaan van de samenwerking dan de andere gemeente. Elke gemeente verschilt wat betreft bevolkingssamenstelling, waardoor ook de invulling van een Centrum voor Jeugd en Gezin kan verschillen per gemeente. Verschillende motieven tot het aangaan van een samenwerkingsverband kan ook leiden tot een verschil in perceptie of de samenwerking een succesvol einde kende. Dit onderzoek zal nagaan op welke wijze de gemeentelijke organisaties in Twente hebben samengewerkt bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en of deze samenwerking ook als succesvol wordt beschouwd door de betrokken gemeentelijke organisaties.

In de wetenschap wordt veel geschreven over samenwerkingsvormen. Korsten, Becker & van Kraaij (2006) benadrukken bijvoorbeeld de mogelijke samenwerkingsvormen tussen gemeentelijke organisaties. Provan & Kenis (2008) en Zwaan (2005) schrijven over netwerken en samenwerking tussen gemeenten. De onderzoekers omschrijven voornamelijk vormen van samenwerking en toetsen de effectiviteit ervan. In dit onderzoek zal de Centra voor Jeugd en Gezin centraal staan en zal de oprichting hiervan, die door samenwerking tot stand is gekomen, nader worden onderzocht. Het oprichten van de CJG's in Twente is een goed voorbeeld van dat waar de praktijk tegenwoordig mee te maken heeft, namelijk decentralisatie en gemeentelijke samenwerking. De decentralisatie die hier plaatsvindt betreft het schuiven van verantwoordelijkheid van het Rijk naar de gemeenten. Daarnaast is er een redelijk aantal gemeenten betrokken geweest bij de samenwerking. In dit onderzoek zal een aantal gemeentelijke organisaties en een instelling, welke betrokken waren bij de samenwerking, onderzocht worden.

1.2 Hoofdvraag en deelvragen

Tot nu toe is er gesproken over de toenemende mate van decentralisatie, wat leidt tot meer verantwoordelijkheid en taken voor Nederlandse gemeenten. De Centra voor Jeugd en Gezin zijn van deze decentralisatie een goed voorbeeld; het Rijk wil meer maatwerk, minder hulpverleners bij één gezin en problemen in een vroegtijdig stadium opsporen en verhelpen en dit moeten de gemeenten realiseren. Om erachter te komen hoe gemeenten hebben samengewerkt om bovenstaande decentralisatie waar te kunnen maken en omdat ik graag wil weten of de samenwerking als succesvol is ervaren, luidt de hoofdvraag als volgt:

“Op welke wijze werkten Twentse gemeentelijke organisaties tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en in hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeentelijke organisaties?”

Er zal, om uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag, gekeken worden naar samenwerkingsvormen in bestaande literatuur die vervolgens handvatten zullen bieden voor het verzamelen van de data. Behalve aan de samenwerkingsvormen, zal er ook aandacht worden besteed aan de doelen die ter grondslag liggen bij de oprichting van een Centrum voor Jeugd en Gezin. Vervolgens wordt gekeken of tussen de gemeentelijke organisaties die bestudeerd zullen worden in dit onderzoek, één of misschien meerdere van deze vormen van samenwerking naar voren komen. Als laatste zal de nadruk liggen op de evaluatie van de samenwerking tussen de gemeenten. Vragen over wat de betrokkenen vinden van de samenwerking en waar dan de eventuele faal- en succespunten liggen worden in kaart gebracht. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd, die bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag.

De eerste deelvraag gaat over de vorm van samenwerking die heeft plaatsgevonden tijdens de oprichting van de CJG's. Korsten, Becker & van Kraaij (2006) omschrijven vier verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten en deze zullen uitgebreid behandeld worden. Provan & Kenis (2008) omschrijven drie vormen van samenwerking in netwerken. De kennis over vormen van samenwerking bieden handvatten om data te verzamelen. Met deze kennis kan gerichter worden gekeken naar de samenwerkingsvorm die voorkomt bij de oprichting van de CJG's. De eerste deelvraag luidt als volgt:

Deel vraag 1: “Welke vorm van samenwerking heeft plaatsgevonden tussen Twentse gemeentelijke organisaties tijdens de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin?”

Behalve dat er inzicht moet komen in de vorm van samenwerking, is ook meer informatie over de Centra voor Jeugd en Gezin van belang. Met deze informatie over de CJG's wordt duidelijk wat de doelen vanuit het Rijk waren en waaraan de gemeenten op zijn minst moeten voldoen. Deze informatie draagt bij aan het onderzoek, omdat op deze manier een onderscheid te maken is tussen de doelen die het Rijk gesteld heeft en de doelen die de gemeenten voor zichzelf gesteld hebben. De volgende deelvraag draagt bij aan de kennis over de doelstelling vanuit het Rijk en de gemeentelijke organisaties:

Deelvraag 2: “Met welke doelen zijn de Centra voor Jeugd en Gezin door de Rijksoverheid en de gemeentelijke organisaties in het leven geroepen?”

De derde deelvraag zal toegespitst zijn op de perceptie over de samenwerking van de gemeentelijke organisaties. Het antwoord op deze deelvraag zal van evaluerende aard zijn en moet inzicht geven op de faal- en succespunten van de samenwerking. Daarnaast biedt deze deelvraag ook inzicht in de perceptie van de betrokken gemeentelijke organisaties. De derde deelvraag luidt als volgt:

Deelvraag 3: "Zijn de doelen die gesteld waren door de gemeentelijke organisatie om de samenwerking met andere gemeentelijke organisaties aan te gaan, volgens de gemeentelijke organisatie behaald?"

1.3 Centra voor Jeugd en Gezin

Al aan het begin van het jaar 2007 werd door de toenmalige minister van Jeugd en Gezin, André Rouwvoet, gesproken over het opzetten van de Centra voor Jeugd en Gezin (Rouwvoet, 2007c). In een brief die minister Rouwvoet (2007b) schrijft aan de voorzitter van de Tweede Kamer wordt duidelijk dat de CJG's een laagdrempelige manier moeten creëren voor zowel kinderen als ouders om vragen te stellen over opgroeien en opvoeden. Gaandeweg het jaar 2007 krijgt de invulling van de Centra voor Jeugd en Gezin steeds meer gestalte. Rouwvoet (2007a.) schrijft in zijn plannen over een centrum welke zich moet aanpassen aan de wijk waarin het zich bevindt, waarbij eventuele problemen in een gezin vroegtijdig aan het licht komen en erger voorkomen kunnen worden. Daarnaast werd er gesproken over integrale jeugdgezondheidszorg, een netwerk waarbij ook instanties en organisaties als scholen, jeugdzorg, de GGD en de huisarts een rol spelen (Rouwvoet, 2007a). Deze ideeën over de CJG's werden vervolgens verwerkt in de eisen die zijn opgesteld waaraan de CJG's moeten voldoen. Het programmaministerie van Jeugd en Gezin heeft eisen opgesteld waaraan een Centrum voor Jeugd en Gezin moet voldoen, alvorens een gemeente haar inlooppunt ook daadwerkelijk een Centrum voor Jeugd en Gezin mag noemen. Het basismodel van een Centrum voor Jeugd en Gezin moet aan de volgende eisen voldoen (Rouwvoet, 2007b):

A. Integrale jeugdgezondheidszorg

Het gaat hier om de gezondheid van het kind in brede zin, waarbij preventie, signaleren, adviseren en aanpakken van ontwikkelingsproblemen van alle kinderen van groot belang is.

B. 5 WMO-functies:

✓ Informatie & advies

Het verstrekken van zowel gevraagde als ongevraagde informatie aan ouders en kinderen.

- ✓ Signalering
Het vroegtijdig signaleren van probleem in een gezin en signalen van verschillende instanties met elkaar in verband brengen.
- ✓ Toeleiding naar hulp
Zij die hulp of informatie verlangen toeleiden naar het totale lokale en regionale hulpaanbod.
- ✓ Licht pedagogische hulp
Lichte ondersteuning aan gezinnen waar problemen zijn of dreigen te ontstaan en het aanbieden van o.a. opvoedingsondersteuning, gezinscoaching en maatschappelijk werk.
- ✓ Coördinatie van zorg
Het afstemmen en bundelen van zorg, wanneer meerdere vormen van hulp wenselijk zijn (voor zover dit buiten de Wet collectieve preventie volksgezondheid valt).

C. Schakel met Bureau Jeugdzorg

Een goede relatie tussen het Centrum voor Jeugd en Gezin en Bureau Jeugdzorg is belangrijk, het meest ideaal zou zijn het onderbrengen van een voorpost van het Bureau Jeugdzorg in het Centrum voor Jeugd en Gezin.

D. Schakel Zorg- en Adviesteams (ZAT)

Goed contact met ZAT is van belang, voor de Centra voor Jeugd en Gezin. De Zorg- en adviesteams bestaan uit professionals en werken samen met scholen. Indien er problemen worden gesignaleerd bij een leerling, kan een docent dit aangeven bij de ZAT. Een goede samenwerking tussen de CJG's en de ZAT is dus van belang voor het uitwisselen van informatie en de verdere hulpverlening aan ouder of kind.

Deze bovenstaande eisen geven aan waaraan een gemeente moet voldoen, voordat er gesproken mag worden over een Centrum voor Jeugd en Gezin. Maar er is op het gebied van verdere inrichting van de CJG's ruimte gelaten voor de gemeenten om te beslissen over verdere invulling. Door deze ruimte te creëren voor de gemeenten, hoopt het Kabinet dat advies en hulp op maat vanzelfsprekend worden (Gezin, z.j.).

In het volgende hoofdstuk, het literatuuroverzicht, zullen bestaande theorieën over samenwerking tussen gemeenten en binnen netwerken worden besproken en is er aandacht voor factoren die invloed uitoefenen op het succes van de samenwerking tussen de betrokken partijen. Daarnaast zal in het volgende hoofdstuk besproken worden welke handvatten de theorieën bieden om de hoofdvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden.

2. Literatuuroverzicht

In dit hoofdstuk zal onder andere dieper in worden gegaan op bestaande literatuur. Eerst zullen verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten worden toegelicht, waarbij in dit onderzoek Korsten, Becker & van Kraaij (2006) als belangrijke onderzoekers gelden. Korsten, Becker & van Kraaij (2006) schrijven over samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Korsten, Becker & van Kraaij (2006) geven niet enkel goed weer welke vormen van samenwerking er zijn tussen gemeentelijke organisaties, maar ook wanneer deze vormen vaak voorkomen en welke voor- en nadelen de verschillende vormen van samenwerking kennen. Behalve enkel de theorie van Korsten, Becker & van Kraaij (2006) te gebruiken, wordt in dit hoofdstuk ook aandacht besteed aan bevindingen van Provan & Kenis (2008). Provan & Kenis (2008) omschrijven drie verschillende vormen van samenwerking binnen een netwerk en verschuivingen van samenwerkingsvormen komen in dit artikel aan het licht. Provan & Kenis (2008) leggen in hun onderzoek de nadruk op organisatorische en uitvoerende deel van de organisatie, dit houdt in voornamelijk de nadruk op beleidsmedewerk(st)ers en niet op bestuurders. In dit onderzoek zal dit ook het geval zijn, het gaat om de gemeentelijke organisatie, waarmee beleidsmedewerk(st)ers worden bedoeld. Als laatste zal kort aandacht worden besteed aan Agranoff (2006), die vier soorten van samenwerking behandelt. De drie onderzoeken vertonen overlap, maar vullen elkaar ook aan als het gaat over samenwerkingsvormen.

Naast de samenwerkingsvormen die worden genoemd door Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008), wordt er in dit hoofdstuk ook aandacht besteed aan factoren die invloed hebben op een goede samenwerking. Zowel Draijer (2011) als Provan & Kenis (2008) gaan hier dieper op in.

2.1 Vormen van gemeentelijke samenwerking

Het begrip 'samenwerken' kan op veel manieren geïnterpreteerd worden. Er bestaan verschillende vormen van samenwerken en samenwerking kan in heel verschillende mate plaatsvinden. Om dit begrip meer houvast te bieden, heeft Van Delden (2009) de volgende omschrijving gebruikt voor samenwerking: "op elkaar afgestemde activiteiten van organisaties" (p. 11). Deze begripsomschrijving geeft een richting weer van wat samenwerking inhoudt, maar laat wat betreft de vorm en mate van samenwerking veel ruimte, waardoor de omschrijving erg van algemene aard is. Daarnaast is het ook opvallend dat het veelal blijkt dat samenwerken vaak niet leidt tot de gewenste resultaten. Van Delden (2009) geeft aan dat het probleem, welke reden was om te gaan samenwerken, wel vermindert door samenwerking tussen sociale instanties, maar dat daarmee de problemen ook veranderen en de aanpak snel achterhaald is, waardoor nieuwe problemen kunnen ontstaan. Desondanks, zeker in de publieke dienstverlening, neemt de drang naar samenwerking flink toe (van Delden, 2009). Voor gemeentelijke organisaties zijn verschillende beweegredenen die aanzetten tot samenwerken van belang. Zoals al eerder

genoemd in de Inleiding wordt steeds meer rijksbeleid doorgeschoven naar de gemeenten, waardoor gemeenten soms genoodzaakt zijn over te gaan tot samenwerking om zodoende schaalvergroting, kennisdeling en het samenvoegen van middelen te kunnen realiseren (VNG, 2003). Gemeentelijke organisaties kunnen ook een bepaalde mate van drang tot samenwerking hebben, indien samenwerken gebruikelijk is en daarmee vaker voorkomt. Twente is een bekende regio, met een bepaald karakter naar buiten toe en waarbinnen samenhang een grote rol speelt, echter betekent dit niet dat er binnen de regio geen verschillen zijn op bestuurlijk niveau (Hospers & Geerdink, 2010). Op bestuurlijk niveau en bij besluiten die gaan over de koers die gevaren moet worden met de regio Twente blijven onenigheid en tegenwerking tussen steden en plattelandsgebieden terugkeren (Hospers & Geerdink, 2010).

Korsten, Becker & van Kraaij (2006) gaan dieper in op verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Gemeenten kunnen op vele vlakken veel van elkaar verschillen, te denken valt alleen al aan het inwonersaantal, sociaaleconomische status van haar inwoners en de politieke verdeeldheid, maar gemeenten hebben vanuit hun bestuurlijke taken en verantwoording ook veel overeenkomsten. Zowel de overeenkomsten, maar ook de verschillen, kunnen samenwerking voor gemeenten interessant maken. Bij het aangaan van een samenwerking tussen twee of meer gemeenten hoeft niet altijd het gezamenlijke belang van deze gemeenten ter grondslag te liggen, maar het kan ook gaan om het behartigen van een bovenlokaal belang (Korsten et al., 2006). Wanneer meerdere gemeenten deelnemen in de samenwerking kan er sprake zijn van kennis deling, maar kunnen ook directere schaalvoordelen zich voordoen. Er zijn vier verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten die hier nader uitgelegd zullen worden, te weten: netwerkconcept, centrumconcept, matrixconcept en het shared service centra-concept (SSC) (Korsten et al., 2006).

Het netwerkconcept kan omschreven worden als een lichte vorm van samenwerking, waarbij voornamelijk het uitwisselen van kennis en kunde centraal staat (Korsten et al., 2006). Dit houdt niet in dat deze lichte vorm van samenwerking ook betekent dat het een meer vrijblijvende vorm kent, integendeel zelfs. Het is van belang, zeker bij het opbouwen en in stand houden van netwerken, dat men zich volledig inzet vanaf de start. Doordat bij het netwerkconcept het uitwisselen van kennis en kunde centraal staat, is het lastig om directe schaalvoordelen waar te kunnen nemen, wat voor sommige gemeenten een nadeel kan zijn van deze vorm van samenwerken (Korsten et al., 2006).

Een vorm van samenwerking waarbij schaalvoordelen optreden is het centrumconcept. Bij deze samenwerking moet worden gedacht aan één centrumgemeente, waarbij andere gemeenten diensten kunnen afnemen (Korsten et al., 2006). Het doet zich vaak voor dat de meest grote gemeente de rol van centrumgemeente op zich neemt, gezien deze gemeente vaak al vormen van schaalvoordelen kent en misschien op sommige gebieden ook al een soortgelijke rol op zich neemt. Bij het centrumconcept moeten voornamelijk afspraken gemaakt worden op

bestuurlijk niveau tussen de betrokken gemeenten over de zeggenschap over bijvoorbeeld de inkoop van diensten en over wie de risico's draagt (Korsten et al., 2006). De centrumgemeente zal rekening moeten houden met eventuele interne organisatorische wijzigingen, aangezien ze verantwoordelijk wordt voor het aanbieden en leveren van bepaalde diensten. De voordelen van deze samenwerkingsvorm zijn de minimale bestuurlijke veranderingen van alle gemeenten. Er hoeft immers niet gezamenlijk iets nieuws opgezet te worden, maar één gemeente zal moeten uitbreiden en, door de grotere afzetmarkt, schaalvoordelen voor iedereen moeten realiseren (Korsten et al., 2006). Een gevolg van deze vorm van samenwerken, welke nadelig zou kunnen zijn, is dat de centrumgemeente de zogenaamde 'dienst' uit zal gaan maken. Dit houdt in dit geval in dat de visie en cultuur van de centrumgemeente de andere gemeenten en hun visies zal overschaduwen, maar dat de centrumgemeente tegelijkertijd ook het bedrijfsrisico loopt (Korsten et al., 2006).

Behalve het netwerkconcept en het centrumconcept is er ook het matrixconcept. Het matrixconcept is te vergelijken met het centrumconcept, alleen hierbij is niet één gemeente verantwoordelijk voor alle diensten, maar voorziet elke gemeente in één of meerdere diensten (Korsten et al., 2006). Er kan hierdoor een uitwisseling van medewerkers ontstaan tussen de deelnemende gemeenten. Dit kan ook meteen als nadeel worden genoemd bij het matrixconcept; medewerkers uitwisselen tussen gemeenten kan enige organisatorische wijzigingen bevatten en daarbij worden culturen met elkaar gemengd. Deze samenwerking zou het best uit de verf komen wanneer er sprake is van eenvoudige uitruil en verrekening naar de werkelijke kosten (Korsten et al., 2006). Indien dit niet het geval is, maakt het voor gemeenten lastig om in te kunnen schatten wat de precieze baten en lasten zullen zijn voor de gemeente.

Als laatste is er het shared service centrum concept (SSC). Bij het SSC-concept wordt er een nieuwe afzonderlijke organisatie opgezet door de betrokken gemeenten, waarin bepaalde afdelingen van deze gemeenten worden samengevoegd (Korsten et al., 2006). Deze nieuwe afzonderlijke organisatie verleent diensten, op contractbasis, aan de betrokken gemeenten. Het voordeel van deze vorm van samenwerken zijn de schaalvoordelen, de autonomie van de betrokken gemeenten blijft meer intact en het toetreden en uittreden van betrokkenen kent weinig ingrijpende gevolgen (Korsten et al., 2006). Een bijkomend nadeel van het SSC-concept kan voor een gemeente zijn dat het ambtelijke bestuur op meer afstand komt te staan van de betreffende afdelingen en dat de kosten van diensten wellicht ietwat zullen toenemen (Korsten et al., 2006).

Daar waar Korsten, Becker & van Kraaij (2006) in hun artikel schrijven over vier vormen van samenwerking, hebben Provan & Kenis (2008) gekozen voor drie vormen van samenwerking. Deze samenwerkingsvormen zijn niet specifiek toegespitst op gemeentelijke samenwerking, maar op samenwerking in een netwerkverband. Een netwerk kan ontstaan door leden van het netwerk zelf, op eigen initiatief of ze kunnen worden gemandateerd of uitbesteed,

dit laatste komt vaker voor in de publieke sector dan in de private sector (Provan & Kenis, 2008).

De meest voorkomende vorm van samenwerking in een netwerk wordt de 'participant-governed network' genoemd, waarbij de leden van het netwerk de meeste invloed uitoefenen op het netwerk (Provan & Kenis, 2008). In het geval alle leden van het netwerk op gelijke voet participeren binnen het netwerk, kan er een hoge mate van decentralisatie waarneembaar zijn. Hiermee wordt bedoeld dat niet één lid van het netwerk de leiding neemt, wat zou worden aangeduid als centralisatie.

Daarnaast bestaat er het 'lead organization-governed network', die aantrekkelijk is wanneer er sprake is van een hoge mate van inefficiëntie (Provan & Kenis, 2008). Binnen dit netwerk is er één zogenaamde leider onder de leden van het netwerk, die zelfstandig grote beslissingen neemt binnen en over het netwerk en daarmee dus alleen opereert (Provan & Kenis, 2008). Het lid die de leiding neemt binnen het netwerk neemt alle administratieve taken op zich en zorgt ervoor dat andere leden worden voorzien van bepaalde faciliteiten die bijdragen aan het bereiken van het gemeenschappelijke doel, welke vaak het dichtst bij het doel van het lid dat leidt ligt (Provan & Kenis, 2008).

Als laatste aandacht voor de netwerk administrative organization, ofwel NAO. Hierbij staat centraal dat een onafhankelijke partij, dus niet één van de deelnemers van het netwerk, een coördinerende en onderhoudende rol toebedeeld krijgt (Provan & Kenis, 2008). Er is hierbij sprake van centralisatie, aangezien één partij een leidende rol vervult. Wel vindt er een bepaalde mate van interactie plaats onderling tussen de andere partijen.

Korsten, Becker & van Kraaij (2006), maar ook Provan & Kenis (2008) besteden aandacht aan de organisatie van de samenwerking. Agranoff (2006) legt, wanneer hij spreekt over samenwerkingsvormen, de nadruk op het zogenaamde product welke uitgewisseld wordt tussen de betrokken partijen. Niet enkel de bestuurlijke organisatie is van belang, aangezien de uitwisseling van het zogenaamde product ook leidend kan zijn voor de gekozen samenwerkingsvorm, oftewel het product bepaald de samenwerkingsvorm.

Allereerst kent samenwerking een vorm waarin enkel informatie wordt uitgewisseld tussen de betrokken partijen, het delen van kennis staat hierbij centraal (Agranoff, 2006). Beslissingen die genomen kunnen worden op basis van de uitgewisselde kennis worden niet onderling besproken, ze hoeven hierover niet tot een compromis te komen. Daarnaast is er een vorm waarbinnen ontwikkeling voorop staat. Binnen deze samenwerking staat zowel de uitwisseling van kennis als het elkaar verder helpen ontwikkelen door middel van onderwijs en andere diensten centraal (Agranoff, 2006). Bij deze vorm nemen de betrokken partijen niet gezamenlijk belangrijke beslissingen, hierbij is nog sprake van gescheiden besluitvorming. De laatste variant die Agranoff (2006) noemt kent wel overkoepelende afspraken tussen betrokken

partijen en wordt omschreven als 'action'. Uitwisseling van kennis en diensten en het aangaan van gezamenlijke projecten kenmerkt deze vorm van samenwerking (Agranoff, 2006).

Opvallend is dat zowel Provan & Kenis (2008) als Korsten, Becker & van Kraaij (2006) een soortgelijke indeling maken. Het centrumconcept en het lead organization-governed network liggen wat betreft benadering dicht bij elkaar en datzelfde geldt voor het shared service centrum en de network administrative organization. Participant-governed network past bij het netwerkconcept indien het als doel heeft het uitwisselen van kennis en indien er ook sprake is van uitwisseling van andere producten, zou deze benadering goed aansluiten bij het matrixconcept. Agranoff (2006) legt niet zozeer de nadruk op de structuur waarin de samenwerking plaatsvindt, maar kijkt nadrukkelijk naar dat wat uitgewisseld wordt tussen betrokken partijen. Bepaalde uitwisseling van producten past wel degelijk bij een bepaalde vorm van samenwerken zoals Provan & Kenis (2008) en Korsten, Becker & van Kraaij (2006) omschrijven. Het netwerkconcept en de vorm die Agranoff (2006) omschrijft met als kern het uitwisselen van kennis zijn bijvoorbeeld vergelijkbaar. In paragraaf 2.3 wordt de relevantie van de besproken theorie voor de onderzoeksvraag nader toegelicht.

2.2 Factoren van succesvolle samenwerking

Aangezien bij samenwerking altijd sprake is van meerdere betrokken partijen en dit kan leiden tot verschillende percepties van het wel of niet hebben van succes, is het ingewikkeld om daar in zijn algemeenheid een uitspraak over te doen. Daar waar de ene partij de samenwerking als succesvol kan beoordelen, kan de andere partij juist het tegenovergestelde ervaren. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat de ene partij andere doelen had gesteld met het aangaan van de samenwerking dan de andere partij, maar ook factoren als goede communicatie en duidelijke verwachtingen van elkaar spelen een rol bij de mate van succes van de samenwerking.

In de literatuur worden meerdere factoren genoemd die invloed uitoefenen op de mate van succes van samenwerking tussen gemeenten. Allereerst benoemen Provan & Kenis (2008) drie netwerkvormen en factoren die van invloed zijn op het slagen van deze vorm. Daarnaast bespreekt Draijer (2011) ook een aantal belangrijke factoren die invloed hebben op de mate van een goede samenwerking. Provan & Kenis (2008) omschrijven drie verschillende vormen van samenwerking binnen een netwerk, zoals in voorgaande paragraaf beschreven. Alle drie deze vormen kennen andere ideale omstandigheden om tot een succes te worden beoordeeld aan het einde of gedurende de samenwerking. Er zijn vier factoren die naar voren komen die invloed uitoefenen op de keuze van een netwerk en het daarbij horende succes: vertrouwen, grootte (aantal leden netwerk), doel consensus en onderlinge afhankelijkheid (Provan & Kenis, 2008). Aan de hand van deze vier factoren, de mate waarin een factor aanwezig is of niet, wordt bepaald welke vorm van samenwerken het beste bij het netwerk zou passen. In de volgende tabel van Provan & Kenis (2009, p. 237) wordt duidelijk hoe de invloed van een factor de keuze

van een netwerk bepaalt. Indien er bijvoorbeeld sprake is van een hoge mate van vertrouwen, het netwerk betreft een klein aantal deelnemers en de onderlinge afhankelijkheid is laag, zou volgens de tabel en vorm van participant-governed network tot de meeste effectiviteit leiden.

Governance vorm	Vertrouwen	Grootte	Doel consensus	Onderling afhankelijk
Participant-governed	Hoge dichtheid	Klein	Hoog	Laag
Lead organization	Lage dichtheid, hoge centralisatie	Gemiddeld	Gemiddeld laag	Gemiddeld
Administrative organization	Middelmatige dichtheid	Gemiddeld tot groot	Gemiddeld hoog	Hoog

Tabel 1: Factoren die invloed hebben op effectiviteit van samenwerkingsvorm (Provan & Kenis, 2008, p. 237).

Daar waar Provan & Kenis (2008) de omgeving beoordelen aan de hand van vier factoren en op basis daarvan een samenwerkingsvorm adviseren, bespreekt Draijer (2011) factoren die invloed hebben op de mate van succes vanuit een ander perspectief. Draijer (2011) omschrijft factoren die in elke vorm van samenwerking en in elke omgeving goed zouden moeten zijn om de samenwerking tot een succes te kunnen beoordelen. De volgende factoren hebben volgens Draijer (2011) invloed op de mate van succes van het samenwerkingsverband die gemeenten met elkaar aan kunnen gaan:

- *Juiste stakeholders betrokken*

Het aangaan van een samenwerkingsverband met de juiste partijen is van groot belang voor het succes van de samenwerking (Draijer, 2011). Het hebben van te veel betrokken partijen zou kunnen leiden tot te veel meningen, waardoor er het risico bestaat dat er niets verandert.

- *Communicatie*

Zowel formele als informele communicatie tussen de betrokken partijen wordt gezien als een belangrijke factor die bijdraagt aan succes. Communicatie draagt bij aan het uitwisselen van ideeën en percepties tussen betrokken partijen, waardoor partijen tot een overeenkomst kunnen komen en miscommunicatie voorkomen kan worden (Draijer, 2011).

- *Doelstelling*

Het stellen en omschrijven van een duidelijk doel van de samenwerking draagt bij aan het succes dat de samenwerking met zich mee zal brengen. Het hebben van een doel maakt dat stakeholders een goede afweging kunnen maken om wel of niet deel te nemen en hierdoor zullen tijdens de samenwerking problemen voorkomen kunnen worden. Het is dan ook belangrijk dat het doel helder en haalbaar is (Draijer, 2011).

- *Eigenbelang gesteund*

Deelnemende stakeholders dienen voldoende baten te ontvangen voor de lasten die er tegenover staan om samen te werken (Draijer, 2011). Deze juiste balans tussen de baten en lasten zijn zowel op financieel gebied als op het beleidsgebied van belang. Op beleidsgebied valt te denken aan het inleveren van autonomie van een gemeente.

– *Leiderschapskwaliteiten*

Een leider die de samenwerking leidt, zich onafhankelijk opstelt en die ervoor zorgt dat elke stakeholder zich inzet voor het te behalen doel, draagt bij aan het succes van de samenwerking (Draijer, 2011). De goede leider heeft kennis van het onderwerp, is organisatorisch en heeft procesmatige vaardigheden.

– *Rolverdeling*

De rollen van stakeholders duidelijk vastleggen draagt bij aan het gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel van de stakeholders. Daarnaast vermindert het eventuele onzekerheden (Draijer, 2011).

– *Steun van de eigen organisatie*

De steun vanuit de eigen organisatie is erg belangrijk voor het doen slagen van de samenwerking. Het liefst wordt gezien dat vanuit elke laag van de organisatie samenwerking plaatsvindt en het verweven zit in de cultuur van de organisatie (Draijer, 2011). Steun vanuit een organisatie vergemakkelijkt het op gang krijgen van een goede samenwerking.

– *Vertrouwen*

Het is lastig vast te stellen wat de invloed van vertrouwen precies is op samenwerking, maar vele auteurs zijn het erover eens dat vertrouwen het succes beïnvloedt. Als succes toeneemt, neemt vertrouwen in de samenwerking en in elkaar ook toe, maar ook vice versa is dit het geval (Draijer, 2011).

De factoren die invloed hebben op een goede samenwerking en de factoren die invloed hebben op de keuze van de meest geschikte samenwerkingsvorm om effectiviteit te bereiken zijn zojuist uitgebreid besproken. In de volgende paragraaf zal de koppeling tussen de theorie die in de afgelopen twee paragrafen is besproken en het onderzoek gemaakt worden.

2.3 Theoretisch kader

Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008) geven inzicht in verschillende vormen van samenwerking. Daarmee bieden deze onderzoekers een richtlijn om erachter te komen welke vorm van samenwerking er heeft plaatsgevonden tussen de Twentse gemeenten bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin. Doordat Korsten, Becker & van Kraaij (2006) duidelijk aangeven welke kenmerken behoren tot welke vorm van samenwerking, behoren de kenmerken tot hetgeen wat gemeten moet worden bij de gemeentelijke organisaties.

Door de kenmerken duidelijk en overzichtelijk te hebben, kan er gekeken worden welke van de kenmerken het meest wordt genoemd door de respondenten. Op basis daarvan kan worden afgeleid voor welke vorm van samenwerken gekozen is, of dat er een mix van samenwerkingsvormen uit naar voren komt. Datzelfde geldt voor dat wat Provan & Kenis (2008) omschrijven. Zij noemen belangrijke factoren die invloed hebben op de keuze van de vorm van samenwerking. Indien kan worden nagegaan in welke mate deze factoren aanwezig waren, leidt dit tot een bepaalde vorm van samenwerking. Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008) leveren dus beide handvatten, die tijdens het proces van dataverzameling van toepassing zijn en dragen daardoor bij aan de beantwoording van de eerste deelvraag:

“Welke vorm van samenwerking heeft plaatsgevonden tussen Twentse gemeentelijke organisaties tijdens de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin?”

Provan & Kenis (2008) en Draijer (2011) bieden goede handvatten om op de volgende deelvraag antwoord te kunnen geven:

“Zijn de doelen die gesteld waren door de gemeentelijke organisatie om de samenwerking met andere gemeentelijke organisaties aan te gaan, volgens de gemeentelijke organisatie behaald?”

De factoren die door Provan & Kenis (2008) en Draijer (2011) worden genoemd zullen dienen als richtlijnen van het interviewdeel waarin er wordt gevraagd naar de ervaring die de respondent had met de samenwerking. Uiteindelijk kan gekeken worden, aan de hand van de theorie van Agranoff (2006) of het product wat ter uitwisseling stond ook past bij de uiteindelijke vorm van samenwerking tussen de gemeenten. De drie vormen die Agranoff (2006) beschrijft hebben minder helder overeenkomsten met de vormen van Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008) en zijn dan ook niet weergegeven in Tabel 2. Aan het eind van het onderzoek zal gekeken worden welk product uitgewisseld werd tussen de betrokken partijen tijdens de samenwerking en of deze ook de kenmerken van de samenwerkingsvorm vertoont die hierbij horen volgens Agranoff (2006)

In Tabel 2 wordt duidelijker hoe deze koppeling tussen theorie en onderzoek eruit ziet. De tabel kent in de eerste kolom de vier concepten die Korsten, Becker & van Kraaij (2006) omschrijven en de drie netwerkvormen van Provan & Kenis (2008) zijn. Deze zijn samengevoegd, omdat ze zoals in de paragraaf 2.1 aan het eind omschreven, veel overeenkomsten vertonen. In tweede kolom staan de kenmerken die passen bij de samenwerkingsvormen in de eerste kolom. Dit is wederom gebaseerd op de bevindingen van Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008). In de derde kolom zijn factoren terug te vinden die volgens Draijer (2011) invloed hebben op hoe goed de samenwerking

verloopt of is verlopen. Uiteraard zijn alle factoren van belang bij elke vorm van samenwerking, maar zoals in de tabel te zien is, is hier wel een onderscheid in gemaakt. Dit is gedaan omdat verwacht wordt dat bepaalde factoren meer invloed hebben binnen een bepaalde vorm van samenwerking dan binnen een andere vorm.

Hieronder is Tabel 2 weergegeven. De tabel is een overzicht van alle bovenstaande theorieën die uiteindelijk gebruikt zal worden tijdens de dataverzameling en data-analyse. De tabel geeft zowel de samenwerkingsvorm, de bijhorende kenmerken van die samenwerkingsvorm en de factoren die samenwerking beïnvloeden weer. Wanneer er bijvoorbeeld gekeken wordt in de tweede rij, eerste kolom, is daar ‘netwerkconcept/participant-governed netwerk (kennis gericht)’ te vinden. De kenmerken die bij deze vorm van samenwerking horen zijn te vinden in de tweede rij, tweede kolom, en zijn ‘geen directe schaalvoordelen, uitwisseling van kennis, matige intensiviteit, klein netwerk’. De factoren die deze vorm van samenwerking beïnvloeden, zijn terug te vinden in de tweede rij, derde kolom en betreffen ‘vertrouwen, volledige inzet vanaf het begin, steun vanuit eigen organisatie, eigen belang gesteund’. Op deze manier zijn van elke van de vier vormen van samenwerking de kenmerken en factoren die samenwerking beïnvloeden te zien.

Samenwerkingsvorm	Kenmerken	Factoren die samenwerking beïnvloeden
Netwerkconcept/ Participant-governed netwerk (kennis gericht)	Geen directe schaalvoordelen Uitwisseling van kennis Matige intensiviteit Klein netwerk	Vertrouwen Volledige inzet vanaf het begin Steun vanuit eigen organisatie Eigen belang gesteund
Centrumconcept/ Lead organization- governed netwerk	Één betrokken partij neemt de leiding Directe schaalvoordelen Weinig organisatorische wijzigingen voor overige betrokken partijen Matig onderling vertrouwen Hoge mate van centralisatie	Leiderschapskwaliteiten Communicatie Steun vanuit eigen organisatie Eigen belang gesteund
Matrixconcept/ Participant-governed netwerk (meer dan kennis)	Iedere betrokken partij levert een dienst Organisatorische wijzigingen voor betrokken partijen Uitwisseling van ambtenaren tussen betrokken partijen	Rolverdeling Doelstelling Communicatie Steun vanuit eigen organisatie Eigen belang gesteund
Shared service centrum concept/ Network administrative organization	Bepaalde afdelingen van betrokken partijen worden samengevoegd tot nieuwe onafhankelijke partij Verleent diensten aan betrokken partijen op contract basis Autonomie gemeenten blijft intact Betrokken partijen staan verder van diensten af	Communicatie Leiderschapskwaliteiten Doelstelling Vertrouwen Steun vanuit eigen organisatie Eigen belang gesteund

Tabel 2: Overzicht van samenwerkingsvormen, kenmerken en factoren die samenwerking beïnvloeden.

Bron: Eigen indeling op basis van de theorieën van Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008).

In het volgende hoofdstuk zullen de onderzoeksmethoden aan bod komen. Hierin wordt ingegaan op het onderzoeksontwerp, de casus selectie, de dataverzameling en de data-analyse.

3. Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk zal uitgelicht worden welke methoden er zijn toegepast tijdens het doen van dit onderzoek. Allereerst zal het onderzoeksontwerp aan bod komen, waarin beschreven wordt wat voor soort onderzoek er gedaan is. Vervolgens zal de selectie van de gemeenten die meedoen aan dit onderzoek worden toegelicht. Daarna zal de methode van dataverzameling besproken worden, gevolgd door uitleg over de manier van data-analyse.

3.1 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek heeft tot doel om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag die in de Inleiding als volgt is omschreven:

“Op welke wijze werkten Twentse gemeentelijke organisaties tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en in hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeentelijke organisaties?”

Er zijn volgens Babbie (2010) drie doeleinden waarom onderzoek plaatsvindt, namelijk; verkenning, beschrijving of verklaring van datgene wat onderzocht wordt. Dit onderzoek zal voornamelijk beschrijvend van aard zijn. In dit onderzoek zal onderzocht en beschreven worden van welke samenwerkingsvorm(en) er sprake was tijdens de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin tussen de gemeenten in Twente. Daarnaast zal beschreven worden hoe de betrokken partijen terug kijken op de samenwerking.

Het onderzoek wat hier gedaan is, is kwalitatief van aard. Een kwalitatief onderzoek is geschikt om de aard en de context van verschijnselen te bestuderen (Lucassen & olde Hartman, 2007). Kwalitatief onderzoek heeft geen betrekking op hoeveelheid, frequentie en omvang, maar het interpreteren en beschrijven van de onderzoekssituatie staat voorop (Reulink & Lindeman, 2005). Het doel van dit onderzoek is het beschrijven van zowel de vorm van samenwerking tussen Twentse gemeenten ten tijde van de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin als de perceptie die de betrokken partijen hebben ten aanzien van deze samenwerking. Om een beschrijving te geven van de samenwerkingsvorm en de percepties over de samenwerking worden de meningen van betrokkenen over verschillende thema's met betrekking tot de samenwerking inzichtelijk gemaakt. Dit onderzoek is erop gericht een zo goed mogelijk beeld te geven van de gekozen samenwerkingsvorm bij de oprichting van de CJG's en van de ervaringen die de respondenten hebben opgedaan tijdens de samenwerking en mogelijke samenhang.

3.2 Casus selectie

Bij een kwalitatief onderzoek, horen kwalitatieve data. Alvorens data verzameld kan worden, moet er worden bepaald waar de data vandaan moet komen. In dit onderzoek draait het om de

samenwerking tussen Twentse gemeenten. Bij de samenwerking waren veertien gemeenten betrokken, maar het is binnen het kader van dit onderzoek, onmogelijk om over al deze gemeenten kwalitatieve data te verzamelen.

In eerste instantie is er gekozen om in drie gemeenten data te verzamelen en is er gekozen voor het most similar design. Dit design houdt in dat de geselecteerde casussen met elkaar vergelijk moeten zijn (Peters, 1998). Te denken valt aan gelijkenissen op het gebied van inwonersaantal, lokale economie, werkloosheid en veiligheid. Er is gekozen voor dit design, omdat hierbij de verwachting is dat deze drie gemeenten met soortgelijke doelen de samenwerking zijn aangegaan en misschien ook eenzelfde soort rol binnen de samenwerking hebben vervuld. Er zijn drie organisaties geselecteerd op basis van het most similar design, te weten gemeente X, gemeente Y en gemeente Z. Binnen de gemeenten is contact gezocht met beleidsmedewerkers die betrokken waren bij de oprichting van de CJG's.

Tijdens het contact met de desbetreffende gemeenten, bleek het echter lastig om interviews af te nemen in sommige gemeenten, aangezien degenen die betrokken waren bij de oprichting van de CJG's niet meer werkzaam waren voor de gemeente. Uiteindelijk zijn er twee betrokken beleidsmedewerk(st)ers uit gemeente X, één betrokken beleidsmedewerk(st)er uit Y, één betrokken beleidsmedewerk(st)er uit V en een persoon werkzaam bij organisatie W uit die periode geïnterviewd. Deze organisatie W is een onderdeel van 'Regio Twente' welke de naam is voor het samenwerkingsverband tussen alle veertien Twentse gemeenten, wat deze organisatie een belangrijke spin in het web maakt. De respondent afkomstig van organisatie W kan, zonder een visie van een gemeente mee te dragen, wellicht een goed beeld geven van hoe de samenwerking tussen de gemeenten heeft plaatsgevonden. Als laatste is een persoon die betrokken was bij de samenwerking vanuit de gemeente V ook geïnterviewd. De andere respondenten gaven aan dat de desbetreffende persoon een goed beeld kon geven van hoe alles verlopen is en op hun advies is een interview met diegene gepland.

Uiteindelijk kan gezegd worden dat er geen sprake meer is van het most similar design, maar juist verschillende gemeentelijke organisaties en een organisatie als casus naar voren zijn gekomen.

3.3 Dataverzameling

Om tot het beantwoorden van de deelvragen en de onderzoeksvraag te komen, zijn kwalitatieve interviews afgenomen. Kwalitatieve interviews worden afgenomen tijdens een conversatie tussen de respondent en interviewer, waardoor het mogelijk is om in te kunnen spelen op vragen of antwoorden tijdens het interview (Babbie, 2010). Het interview zal de structuur van een halfgestructureerd interview kennen. Dit houdt in dat de vragen niet precies vastliggen van te voren, maar de onderwerpen waarover het interview gaat wel (Reulink & Lindeman, 2005). Deze structuur van interviews heeft als voordeel dat de interviewer zich niet precies hoeft te

houden aan bepaalde vraagstellingen en indien wenselijk de volgorde van onderwerpen kan omwisselen. Door middel van open beginvragen bij de onderwerpen en het doorvragen indien nodig, wordt zoveel mogelijk relevante informatie verkregen (Reulink & Lindeman, 2005). Het is belangrijk dat de participanten zelf vertellen en dat er de ruimte is voor de participanten om te vertellen wat zij belangrijk vonden, in plaats van enkel antwoorden te geven op de vragen die gesteld worden.

Er is een interviewschema (zie bijlage I) opgesteld om het interview gestructureerd te laten verlopen. Dit schema bevat de belangrijke onderwerpen met bijpassende vragen. Het interviewschema bestaat uit een korte algemene inleiding, waarbij de persoon die geïnterviewd wordt centraal staat. Vervolgens komen de inhoudelijke vragen aan bod. Allereerst wordt er aandacht besteed aan de vorm van samenwerking die heeft plaatsgevonden, en de rol die de desbetreffende gemeente hierin speelde. Daarna wordt gevraagd naar de doelen waarmee de gemeente de samenwerking is aangegaan en of deze doelen behaald zijn.

3.4 Data-analyse

De afgenomen interviews leveren kwalitatieve data op. Deze data geven een beeld over hoe de samenwerking heeft plaatsgevonden en welke factoren daarbij een grote rol speelden. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt, maar de interviews zijn ook opgenomen. Direct na elk interview zijn de interviews volledig uitgewerkt. Door interviews meteen uit te werken, gaat zo min mogelijk informatie verloren (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2009).

De uitgewerkte interviews bieden de data die de onderzoeksvraag moeten beantwoorden. Elk interview is uitgewerkt met het programma Microsoft Word. Na volledige uitwerking van de interviews is kritisch gekeken naar de stukken tekst en de bijdrage ervan aan het beantwoorden van de deelvragen of onderzoeksvraag. Tekst die niet bijdraagt aan het beantwoorden van de vragen, kan het beste verwijderd worden, om zodoende systematisch op een antwoord op de deelvragen en onderzoeksvraag te komen (Baarda, De Goede, & Teunissen, 2000). Nadat het reduceren van de tekst in de interviews heeft plaatsgevonden, is er een analyse-eenheid gekozen, om de tekst nog verder terug te brengen naar meer overzichtelijke analyse-eenheden. Er is gekozen om de tekst te analyseren aan de hand van fragmenten. De tekst wordt hierbij opgedeeld in fragmenten, waarbij elk fragment informatie geeft over één onderwerp (Baarda et al., 2000). Deze fragmenten zijn verwerkt in een tabel, waarna er een inhoudsanalyse door middel van labelen heeft plaatsgevonden. Met de indeling in fragmenten, vindt al een bepaalde vorm van labelen plaatst, maar dat wordt nog specifieker tijdens de analyse; je gaat namelijk expliciet de fragmenten van een naam, omschrijving of andere code voorzien (Baarda et al., 2000). Het labelen is gedaan aan de hand van de deelvragen en hoofdvraag. Deze vragen hebben elk een andere kleur gekregen en in de fragmenten is gekeken welk stuk tekst bij zou dragen aan het beantwoorden van welke vraag. Deze stukken tekst

hebben dezelfde kleur gekregen als de vraag waarop ze een antwoord geven. In bijlage II zijn de fragmenten met bijbehorende labels te vinden per interview.

In het volgende hoofdstuk zal de data-analyse plaatsvinden. In dat hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord aan de hand van de verzamelde data. Per deelvraag zal beschreven worden welke onderwerpen met betrekking tot deze deelvraag zijn genoemd door de respondenten.

4. Data-analyse

Dit is het hoofdstuk waarin de verzamelde data wordt geanalyseerd. Deze analyse zal gedaan worden aan de hand van de deelvragen. Per deelvraag wordt er gekeken naar de onderwerpen die de gemeenten en de andere organisatie met betrekking tot deze deelvraag aan het licht brengen. Hieronder zullen alle deelvragen één voor één apart behandeld worden voor de verschillende respondenten. Nadat een deelvraag aan de hand van de data van elke respondent beantwoord is, volgt een conclusie met daarin het antwoord op de deelvraag door de data van de vijf respondenten samen te vatten.

4.1 Deelvraag 1

Allereerst deelvraag 1. De eerste deelvraag, zoals in Hoofdstuk 1 beschreven, luidt als volgt: *“Welke vorm van samenwerking heeft plaatsgevonden tussen Twentse gemeentelijke organisaties tijdens de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin?”* Om deze vraag te kunnen beantwoorden aan de hand van de verzamelde data, wordt gebruik gemaakt van Tabel 2. Tabel 2 vat de samenwerkingsvormen beschreven door Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008) samen. Het lezen van deze tabel is toegelicht in paragraaf 2.3. In de fragmenten die zijn gemaakt van de verzamelde data zijn de antwoorden op de deelvragen gelabeld. Bij het labelen van deze deelvraag is gekeken naar de kenmerken van samenwerkingsvormen in Tabel 2. Deze labels zijn indicatoren van welke vorm van samenwerking er sprake is. Hieronder wordt per respondent antwoord gegeven op de vraag: *“Welke vorm van samenwerking heeft uw organisatie gekend met de andere gemeentelijke organisaties ten tijde van de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin?”*

Respondent A

Deze organisatie geeft aan dat het initiatief tot samenwerking is ontstaan in het ambtelijk overleg. Dit ambtelijk overleg bestaat uit ambtenaren van alle 14 gemeenten die allen ‘Jeugd’ in hun portefeuille hebben en adviesvoorstellen doen richting de bestuurscommissie, de 14 wethouders. Deze besluiten hoeven niet te leiden tot een unaniem besluit. Vanuit dit ambtelijk overleg kwam de volgende wens volgens respondent A: “Je hebt op bepaalde onderwerpen al snel twee of drie mensen die wel zeggen dat ze voorbereidend werk willen zien en zo ontstaat een subgroepje binnen die 14 ambtenaren” (fragment 1.5). Je ziet, volgens respondent A (fragment 1.6 & 2.1), altijd al snel dat twee of drie mensen dit wel willen doen, hierbij speelt de grootte van de gemeente vaak een rol, echter is ook een kleinere gemeente toegetreden tot deze subgroep. Respondent A geeft aan dat andere gemeenten zijn blij dat ze niet alles op eigen houtje hoeven te ondernemen (fragment 1.7). Eén van de gemeenten heeft een trekkersrol gespeeld bij de opzet van het concept Loes, bijna alle overige gemeenten zijn uiteindelijk aangesloten.

Respondent B

Er wordt door respondent B aangegeven dat er 13 gemeenten hebben samengewerkt aan de informatie- en adviesfunctie van de Centra voor Jeugd en Gezin (fragment 1.2). Deze informatie- en adviesfunctie heeft vorm gekregen onder naam 'Loes'. Respondent B geeft aan dat haar organisatie eerst zelf een informatie- en adviesfunctie heeft opgezet, alvorens de organisatie is meegegaan met de andere gemeenten (fragment 1.4). Er is geen speciale organisatieverandering geweest ten behoeve van de samenwerking. Er is een sterk verbond gevormd met de 13 gemeenten, maar wel met respect voor elke gemeente individueel.

Respondent C

In Twente kent men al een traditie van regionale samenwerking met de 14 gemeenten, volgens Respondent C (fragment 1.2). Dit geldt ook voor de jeugd gezondheidszorg (JGZ), die bij de GGD belegd is. De samenwerking rondom de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin is voornamelijk geïnitieerd door de drie grote gemeenten, te weten Enschede, Almelo en Hengelo, zij hadden hiervoor extra geld gekregen van de Provincie, om een impuls te geven aan de samenwerking (Respondent C, fragment 1.4).

Bij het ambtelijk overleg met de 14 gemeenten, welke gaat over JGZ, is het onderwerp CJG op tafel terecht gekomen en vanuit dat overleg is een projectgroep in het leven geroepen. In deze projectgroep namen Enschede, Almelo, Hengelo, Twenterand, Hof van Twente, de Provincie en zo af en toe de GGD plaats (Respondent C, fragment 1.6). Er zijn daar vijf actielijnen opgesteld, waarvan uiteindelijk 'Loes' de belangrijkste is geworden.

Het initiatief, zo vertelt respondent C, voor het Loesconcept ligt bij de gemeente Enschede (fragment 1.7). Zij hebben dit opgezet en vervolgens geprobeerd hier ook de andere gemeenten bij aan te laten sluiten. Er was in eerste instantie ietwat verzet, aangezien Enschede niet de samenwerking had opgezocht, maar er werd wel ingezien dat het een goed concept zou zijn om 'Twentebreed' op te zetten.

Er was geen sprake van een duidelijke taakverdeling: "Het gaat in zo'n projectgroep op een gegeven moment zo van 'die is sterk in dit, die in dat'. Dat ontstaat dus wel, niet echt een taakverdeling" (Respondent C, fragment 1.8). Er hebben binnen de organisatie van respondent C geen organisatorische veranderingen plaatsgevonden. Daarnaast worden voornamelijk voordelen als kennisdeling en gezamenlijke investeringen genoemd. De samenwerking is nooit formeel geweest, wat inhoudt dat er geen gezamenlijke besluiten zijn genomen, maar dat elke gemeente individueel besloot een advies al dan wel of niet aan te nemen.

Respondent D

De samenwerking rondom de oprichting van de CJG's is begonnen in het ambtelijk overleg, waarin alle 14 gemeenten plaatsnemen (Respondent D, fragment 1.2). Vanuit dit overleg is een kerngroep opgezet waarin de gemeente Enschede, Almelo, Hengelo en Twenterand plaats namen. Onder deze kerngroep kwamen werkgroepen, welke elk een eigen pijler had en waarin elke gemeente minstens zitting nam: "Elke gemeente zat wel tenminste in één van de werkgroepen. Deze werkgroepen voorzagen het ambtelijk overleg van informatie en advies. Wel besloot elke gemeente uiteindelijk zelfstandig" (Respondent D, fragment 1.4). Zo af en toe werden externe partijen betrokken bij de werkgroepen, om extra informatie te verkrijgen.

Het initiatief van het Loesconcept ligt bij de gemeente Enschede. De andere gemeenten, 12 van de 13, sloten hier later bij aan. Het samenwerken bij het Loesconcept scheelt elke gemeente veel werk; het wiel hoeft niet telkens opnieuw te worden uitgevonden en promotiemateriaal kon collectief worden ingekocht (Respondent D, fragment 1.9).

Nadat in 2011 alles opgezet was en werd afgerond is er één coördinator aangesteld. Deze coördinator bezit het potje geld van de Provincie en is in dienst van de GGD. "Nu dat alles afgerond is, is er een coördinator aangesteld die het nog toeziet of alles rondom Loes nog mooi door kan gaan. De coördinator is in dienst van de GGD en alle 13 gemeenten die Loes hebben, betalen hieraan mee" (Respondent D, fragment 2.5).

Respondent E

Er was al een ambtelijk overleg met de veertien Twentse gemeenten, met betrekking tot de jeugdgezondheidszorg (JZG) in Twente, waar op een gegeven moment werd geopperd om rondom het CJG te gaan samenwerken (Respondent E, fragment 1.3.1). Vanuit dit ambtelijk overleg zijn subgroepen gecreëerd om de oprichting van de CJG's te kunnen realiseren: "Er is gezocht naar een groepje die de kar kon gaan trekken en zodoende is er een stuurgroep en projectgroep ontstaan. In de stuurgroep zaten de wethouders van Hof van Twente, Twenterand, Hengelo en Almelo, in de projectgroep de ambtenaren van diezelfde gemeenten en de gemeente Enschede. De provincie sloot op agendabasis aan bij de stuurgroep. Onder de projectgroep zaten werkgroepen, elke gemeente zat in ieder geval in één van de werkgroepen" (Respondent E, fragment 1.5).

Elke werkgroep had een eigen taak, bijvoorbeeld informatie- en advies, de coördinatie van zorg of licht pedagogische ondersteuning. Elke gemeente zat tenminste in één van de werkgroepen en de verdeling van gemeenten over de werkgroepen ging als volgt: "Dit gaat aan de hand van inschrijvingen. Iedereen moet zich voor een werkgroep inschrijven en zo niet, dan wordt erachteraan gezeten" (Respondent E, fragment 2.1). De onderwerpen die een gemeente zelf lokaal hoog op de agenda heeft staan, wil men regionaal vaak ook het liefst coördineren (Respondent E, fragment 2.1).

Nadat het project CJG was afgerond is er een coördinator aangesteld. “Er zit iemand bij de GGD die voor ons Loes coördineert. Het project is afgerond, maar het moet wel regionaal gecoördineerd worden, te denken valt aan reclamemateriaal, de website, etcetera.” (Respondent E, fragment 2.4).

Conclusie

Deelvraag 1, “*Welke vorm van samenwerking heeft plaatsgevonden tussen Twentse gemeentelijke organisaties tijdens de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin?*”, is hierboven door elke respondent beantwoord. Alles samenvattend kan gesteld worden dat er in Twente met veertien gemeenten is samengewerkt om de Centra voor Jeugd en Gezin in elk van die gemeente op te richten. Voordat de opdracht rondom de CJG's op de agenda kwam, was er al sprake van ambtelijk en bestuurlijk overleg op het gebied van jeugdgezondheidszorg.

Nadat de opdracht van Minister Rouwvoet (Rouwvoet, 2007c) besproken werd tijdens deze overleggen, zijn er subgroepjes ontstaan die elk een onderdeel voor hun rekening namen. De stuurgroep bestond uit de wethouders van de gemeente Almelo, Hengelo, Twenterand en Hof van Twente, de projectgroep bestond uit ambtenaren van diezelfde gemeenten en de gemeente Enschede. Onder de projectgroep bevonden zich werkgroepen; elke gemeente zat ten minste in één werkgroep. De werkgroepen richtten zich elk op een specifiek onderdeel van de CJG's en koppelden de informatie en het advies wat daaruit voort kwam terug naar de projectgroep en het ambtelijk overleg. Nadat de oprichting van de CJG's afgerond was, is er een coördinator voor het concept Loes aangesteld, aangezien het wenselijk bleek dat dit regionaal gecoördineerd bleef. Deze coördinator beheert het geld wat bestemd is voor Loes en is in dienst van de GGD. Elke gemeente die Loes heeft, betaalt jaarlijks een bedrag aan de GGD.

In Tabel 2 worden vier vormen van samenwerking beschreven, echter komt er uit de antwoorden van de respondenten niet duidelijk één naar voren. Verschillende vormen van samenwerking die Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008) noemen worden herkend. Het ‘shared service centrum concept/ network administrative organization’ zou deels herkend kunnen worden in het ambtelijk overleg; bepaalde afdelingen van de betrokken partijen worden samengevoegd tot het ambtelijk overleg, welke diensten verleent aan elke gemeentelijke organisatie, maar de autonomie van de gemeenten blijft intact. Daarnaast is het ‘matrixconcept/ participant-governed network’ deels herkenbaar in de werkgroepen. Elke gemeente levert hierbij een bijdrage, ze zijn immers allen vertegenwoordigd in ten minste één werkgroep, maar het betekende in dit geval niet dat er automatisch sprake was van organisatorische wijzigingen voor de gemeenten. Van het ‘centrumconcept/ lead organization-governed network’ is sprake indien we kijken naar ‘Loes’. Dit is opgezet door één gemeente, die duidelijk de leiding nam, waarna andere gemeenten mochten aansluiten. Er traden directe schaalvoordelen op als goedkopere inkoop van promotiemateriaal, het betalen van maar één

communicatiebureau voor het ontwerp, het aanschaffen van één 'Loesbus' voor alle gemeenten die aansloten.

Het antwoord op de eerste deelvraag is dan ook dat drie van de vier vormen uit Tabel 2 naar voren komen bij de samenwerking tussen gemeenten bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin in Twente. Deze drie vormen zijn: centrumconcept/ lead organization-governed network, matrixconcept/ participant-governed network en shared service centrum concept/ network administrative organization. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de vorm van samenwerking tijdens de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin

4.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2 is in de Inleiding als volgt beschreven: *“Met welke doelen zijn de Centra voor Jeugd en Gezin door de Rijksoverheid en de gemeenten in het leven geroepen?”* In de Inleiding, paragraaf 3, wordt het basismodel CJG vanuit de Rijksoverheid besproken. Hier zal worden gekeken naar de doelen die de gemeenten hadden gesteld met betrekking tot de CJG's.

Respondent A

Elke gemeente stond voor dezelfde opdracht: het invoeren van een Centrum voor Jeugd en Gezin. Dit was volgens respondent A dan ook de voornaamste reden van de gemeenten om samen te gaan werken. Een collectief doel omschreef de respondent als volgt: *“In 2011 kunnen kinderen en ouders in hun eigen gemeente binnen Twente terecht bij een Centrum voor Jeugd en Gezin voor informatie, advies en hulp bij opgroei- en opvoedproblemen”* (fragment 1.8). Een ander belangrijk doel was het beter vindbaar maken van hulp, het versterken van preventie en de versnippering van het huidige hulpaanbod tegen gaan. Daarnaast werd er gedacht dat samenwerking inefficiëntie zou tegengaan: niet iedereen hoefde het wiel zelf uit te vinden. Door de vele organisaties die hierbij betrokken waren, was het wenselijk om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen, welke concreet was en houvast bood bij de inrichting van de CJG's (Respondent A, fragment 1.7).

Respondent B

Het collectieve doel van de samenwerking wordt door respondent B als volgt omschreven: *“In Twente willen wij dat jeugd gezond en gelukkig opgroeit, dit willen wij samen realiseren door middel van een Centrum voor Jeugd en Gezin in elke stad”* (fragment 1.8). Behalve dit is ook een doel om dezelfde soort voorzieningen in elke Twentse gemeente aan te kunnen bieden.

Het doel welke de organisatie daarnaast zelf heeft opgesteld omtrent de oprichting van haar Centrum voor Jeugd en Gezin luidt als volgt: *“Het Centrum voor Jeugd en Gezin levert een belangrijke bijdrage aan het gezond en gelukkig opgroeien van de jeugd in deze gemeente en biedt daarvoor hulp en ondersteuning aan ouders bij hun opvoedtaken”* (Respondent B,

fragment 1.9). Daarnaast was er ook het doel om te voorkomen dat ouders onnodig gebruik zouden maken van duurdere vorm van zorg.

Respondent C

Het doel is altijd geweest, volgens respondent C, dat als je iets met 14 gemeenten samen doet, en de ondersteuning vanuit de Provincie niet te vergeten, dan kun je dat op alle niveaus doorvoeren (Respondent C, fragment 2.3). Daarnaast kun je de boodschap samen krachtiger uitdragen en kun je van elkaar leren en bij elkaar aankloppen voor vragen. “We hadden natuurlijk allemaal als gemeente de opdracht om de vijf functies die de WMO voorlegt te behalen. Dit was wettelijk verplicht en daarmee ook het doel van onze organisatie” (Respondent C, fragment 2.5).

Respondent D

Het collectieve doel en die van de eigen organisatie is altijd geweest om met de ‘bak met geld’ die vanuit het Ministerie kwam, zo goed mogelijk de daarbij horende opdracht te voltooien. Bij deze gedachte speelt voornamelijk mee dat vele zorginstellingen in Twente al regionaal georiënteerd zijn, waardoor een regionale aanpak van de gemeenten logisch leek (Respondent D, fragment 2.0). Door samen te werken met de gemeenten werd gedacht dat dit zo efficiënt mogelijk kon.

Respondent E

Het collectieve doel omschrijft Respondent E als volgt: “In 2011 kunnen kinderen en ouders in hun eigen gemeente binnen Twente terecht bij een Centrum voor Jeugd en Gezin voor informatie, advies en hulp bij opgroei- en opvoedproblemen” (fragment 1.9). De respondent geeft aan dat je pas moet gaan samenwerking indien dit meer oplevert dan wanneer je het alleen doet en in het geval van de CJG’s werd gedacht dat dit het geval was (Respondent E, fragment 1.8). Door samen te werken werd gedacht meer efficiency te behalen met betrekking tot kennisdeling, er werd gedacht minder kwetsbaar te zien (bij ziekte van één persoon, gaat het project gewoon verder) en er werd verwacht meer spin-off te kunnen genereren bij bijvoorbeeld de Provincie (Respondent E, fragment 1.8). Deze spin-off houdt in dat wanneer er samengewerkt wordt met meerdere gemeenten binnen een project, de Provincie meer bereid zou zijn tot (financiële) ondersteuning van het project.

Conclusie

Aan de hand van bovenstaande informatie, verkregen van de respondenten, kan het collectieve doel van de gemeenten, en daarmee het antwoord op deelvraag 2, het beste omschreven worden als; In 2011 kunnen kinderen en ouders in hun eigen gemeente binnen Twente terecht bij een Centrum voor Jeugd en Gezin voor informatie, advies en hulp bij opgroei- en opvoedproblemen. Daarnaast is genoemd door één respondent: het voorkomen van onnodig gebruik van duurdere

vorm van zorg. Niet elke gemeente maakt een duidelijk onderscheid in het collectieve en individuele doel. Hieruit zou kunnen blijken dat deze doelen niet met elkaar verschillen, dat zowel lokaal als regionaal het doel was om te voldoen aan de eisen van de opdracht zoals Minister Rouwvoet (Rouwvoet, 2007c) deze omschreef.

Er werd door de organisaties verwacht dat het doel welke alle gemeenten lokaal hadden, het oprichten van een Centra voor Jeugd en Gezin, het beste door samenwerking gerealiseerd kon worden. De samenwerking zou moeten bijdragen aan het tegen gaan van inefficiëntie, het wiel hoeft dan immers maar één keer uitgevonden te worden, daarnaast zou de boodschap gezamenlijk krachtiger overkomen, wat kan leiden tot meer spin-off bij de Provincie en er wordt aangegeven dat men minder kwetsbaar is wanneer er samengewerkt wordt.

4.3 Deelvraag 3

De laatste deelvraag, deelvraag 3, heeft betrekking op de doelstellingen van de gemeenten en of deze behaald zijn. De deelvraag luidt als volgt: *“Zijn de doelen die gesteld waren door de gemeenten om de samenwerking met andere gemeenten aan te gaan, volgens de gemeenten behaald?”* Hieronder is uiteengezet wat de verschillende respondenten zeiden over het behalen van de door hen genoemde doelen.

Respondent A

De respondent geeft aan altijd te kijken of de uitkomsten geborgd en levensvatbaar zijn gebleken. Dat is volgens de respondent met deze samenwerking zeker het geval geweest indien we kijken naar de informatie- en adviesfunctie van de CJG's, 'Loes'. “In hoge mate denk ik dat alles uit de samenwerking gehaald is. We zijn nu heel wat jaren verder, maar het Loes concept bestaat nog steeds. Sterker nog, volgende week wordt weer gesproken over een voortzetting van de samenwerking. Als je iets hebt weten te borgen, zie ik dat wel als een belangrijk resultaat, het bleek levensvatbaar” (Respondent A, fragment 2.2).

De respondent geeft aan dat bestuurswisselingen van invloed zijn op projecten zoals deze. Ze kunnen leiden tot koerswijzigingen en inwerkperiodes nemen altijd tijd in beslag (Respondent A, fragment 2.2.1).

Respondent B

Respondent B geeft aan dat de gestelde doelen bereikt zijn; “Ja, dat is bereikt. We zien dat steeds meer ouders met lichte opvoed- opgroevragen bij het CJG/Loes komen voordat de vragen echt een probleem worden en daardoor zijn we in de veronderstelling dat minder ouders een beroep moeten doen op duurdere jeugdzorg. Hiervoor zijn geen concrete cijfers” (fragment 2.0).

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is op tijd en volgens de gestelde richtlijnen opgezet, wat als één van de belangrijkste doelen werd gesteld. Het verlengen van de samenwerking met

betrekking tot 'Loes' wordt ook als bewijs genoemd voor het succes van de samenwerking (Respondent B, fragment 2.1).

Respondent C

De gezamenlijke boodschap, vragen over opvoed- en opgroei problemen stellen kan laagdrempelig, die met alle veertien gemeenten, en met de dertien wat betreft 'Loes', uitgedragen moest worden, is gelukt. "Deze boodschap is met 14 gemeenten veel sterker uit te dragen. Er reed een zogenaamde 'Loesbus' door heel Twente, er werd in de kranten aandacht aan besteed. Natuurlijk ook de kennisdeling, de gezamenlijk georganiseerde conferenties, die maken dat je één boodschap uitspreekt" (Respondent C, fragment 2.2).

Voor de eigen organisatie is het doel ook bereikt volgens respondent C, zo is er flink geïnvesteerd in het jeugdbeleid en de deadline van 1 januari 2011 is ruimschoots gehaald (Respondent C, fragment 2.6). Er wordt zeer positief terug gekeken op de samenwerking rondom de CJG's, wel wordt aangegeven dat bestuurlijke wisselingen bij langlopende projecten lastig kunnen zijn indien er zich koerswijzigingen voordoen (Respondent C, fragment 3.0).

Respondent D

"Het succes van de samenwerken is het er met elkaar uit willen komen" (Respondent D, fragment 2.1.3). Bij het Loesconcept was dit volgende de respondent zeker het geval; de grote gemeenten wilden delen met de kleinere en iedereen heeft haar bijdrage geleverd aan het succes, wat heeft mogen leiden tot een goede toeloop richting de informatie- en adviespunt Loes (Respondent D, fragment 2.2).

De respondent kijkt met erg veel plezier terug op de samenwerking en blijft het bijzonder vinden dat 13 van de 14 gemeenten uiteindelijk zijn aangesloten bij Loes (Respondent D, fragment 2.3).

Respondent E

"Het is, denk ik, een hele grote en belangrijke stap geweest voor gemeenten om op jeugdgebied samen te werken. Je kwam elkaar natuurlijk al tegen hier, maar met de oprichting van de CJG's is nog beter geleerd om samen te werken. Je merkt ook dat de CJG's steeds geborgd zijn" (Respondent E, fragment 2.5). De respondent geeft aan dat er een grote wil was om samen te werken en dat dit de samenwerking positief bevorderde (Respondent E, fragment 2.6.6).

Conclusie

Uit bovenstaande reacties van de respondenten blijkt dat de samenwerking over het algemeen als succesvol is ervaren. De Centra voor Jeugd en Gezin zijn overal voor de deadline van 1 januari 2011 opgericht en daarnaast wordt de informatie- en adviesvoorziening, Loes, als grote

succesfactor bestempeld. Het Loesconcept is geborgd en wordt nog steeds in elk van de dertien gemeenten gebruikt. Het verlengen van de samenwerking wordt als succesvolle indicator gezien van de samenwerking.

De wil om samen te willen werken wordt meermaals genoemd als positieve ervaring tijdens dit project. Daartegenover wordt door sommige respondenten aangegeven dat bestuurlijke wisselingen kunnen leiden tot koerswijzigingen en dat deze niet altijd als prettig worden ervaren.

Het antwoord op deelvraag 3 is dat volgens de gemeenten de doelstellingen zijn behaald. De belangrijkste doelstelling om te gaan samenwerken was dat de CJG's moesten tijdig moeten worden opgericht en er werd verwacht dat dit door samenwerking efficiënter zou kunnen. Aangezien elke gemeenten tijdig een CJG had opgericht, is de belangrijkste doelstelling behaald. Het loesconcept was geen doelstelling voorafgaand de samenwerking, maar deze invulling van de informatie- en adviesfunctie van de CJG's, wordt bestempeld als een mooi resultaat van samenwerken.

Hierboven staan nu alle drie de deelvragen uitgebreid beantwoord door de vijf respondenten. Deze antwoorden dragen bij aan het beantwoorden van de hoofdvraag:

“Op welke wijze werkten Twentse gemeenten tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en in hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeenten?”

In het volgende hoofdstuk zal een conclusie worden getrokken op basis van bovenstaande antwoorden van de respondenten. Het eerste deel van de hoofdvraag *“Op welke wijze werkten Twentse gemeenten tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin”* zal gekeken worden in hoeverre de antwoorden over de samenwerkingsvorm te herkennen zijn in de theorieën hierover van Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008). Komt er duidelijk één concept of netwerk naar voren, is er sprake van een combinatie van of is er totaal geen overeenkomst tussen de theorie en de wijze waarop de Twentse gemeenten hebben samengewerkt? Bij het tweede deel van de hoofdvraag *“in hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeenten”* zal gekeken worden of doelstelling gehaald zijn en wordt er gekeken naar wat respondenten zeiden de factoren die samenwerking volgens Tabel 2 kunnen beïnvloeden.

5. Conclusie en discussie

Nadat in hoofdstuk 4 al antwoord is gegeven op de drie deelvragen, zal in dit hoofdstuk antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Vervolgens zullen de uitkomsten van dit onderzoek worden bediscussieerd en zullen beperkingen worden beschreven. Al laatste zal er een aantal aanbevelingen voor de praktijk en voor verder onderzoek worden gedaan.

5.1 Conclusie

De deelvragen zijn beantwoord in voorgaand hoofdstuk, maar de hoofdvraag is daarmee nog niet beantwoord. De hoofdvraag luidt als volgt:

“Op welke wijze werkten Twentse gemeentelijke organisaties tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin en in hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeentelijke organisaties?”

De hoofdvraag is op te delen in twee vragen, te weten: *“Op welke wijze werkten Twentse gemeentelijke organisaties tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin?”* en *“In hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeentelijke organisaties?”* Het eerste deel van de hoofdvraag zal beantwoord worden aan de hand van de verzamelde data welke betrekking hebben op de vorm van de samenwerking. Het tweede deel van de hoofdvraag zal beantwoord worden aan de hand van de verzamelde data welke betrekking hebben op de ervaring van de respondenten met de samenwerking.

“Op welke wijze werkten Twentse gemeentelijke organisaties tussen 2007 en 2011 samen bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin?”

De Twentse gemeentelijke organisaties kenden al voordat de opdracht van Minister Rouwvoet rondom de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin kwam, een samenwerkingsverband op het gebied van jeugdgezondheidszorg. Deze samenwerking vond zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau plaats. Vanuit het ambtelijk overleg ontstond de wens om een projectgroep in het leven te roepen welke het ambtelijk overleg van informatie betreffende de Centra voor Jeugd en Gezin zou voorzien. Deze projectgroep bestond uit ambtenaren van de gemeente Enschede, Almelo, Hengelo, Twenterand en Hof van Twente. Onder de projectgroep zaten werkgroepen, elke gemeente nam deel in ten minste één werkgroep. De werkgroepen hadden elk een specifiek onderwerp, bijvoorbeeld ‘informatie en advies’ of ‘coördinatie van de zorg’, waarnaar zij onderzoek deden hoe dit het beste uitgevoerd kon worden met de veertien gemeenten. De gemeente Enschede kwam met een eigen invulling voor ‘informatie en advies’, genaamd ‘Loes’, waarbij later andere gemeenten aansloten. Nadat het project was afgerond en in elke gemeente een CJG gerealiseerd was, is voor ‘Loes’ een regionale coördinator aangesteld die de zaken nu draaiende houdt.

Er zijn meerdere vormen van Tabel 2 (paragraaf 2.3) herkenbaar in bovenstaande omschrijving van hoe de veertien gemeenten samenwerkten tijdens de oprichting van de CJG's. Het 'shared service centrum concept'/'network administrative organization', waarbij het opzetten van een nieuwe afzonderlijke organisatie welke diensten verleend aan de gemeenten centraal staat, kan herkend worden in het ambtelijk overleg (Korsten et al., 2006). Het ambtelijk overleg bestaat uit ambtenaren van elke betrokken gemeentelijke organisatie en vormt zodoende een nieuwe organisatie, daarnaast voorzien zij de gemeenten van informatie en advies. Echter blijft in het geval van het ambtelijk overleg de autonomie van de gemeenten intact en is de opgezette organisatie niet onafhankelijk zoals Provan & Kenis (2008) dat omschrijven bij een 'network administrative organization'. Het 'shared service centrum concept'/'network administrative organization' zou ook herkend kunnen worden in hoe 'Loes' gecoördineerd werd nadat het opgezet was. 'Loes' kreeg één coördinator die in dienst is van de GGD, maar waaraan de gemeenten jaarlijks een bedrag betalen. Er is nog wel een matige vorm van interactie over 'Loes' onderling, maar de coördinator van de GGD heeft duidelijk een leidende rol. Daarnaast is het 'matrixconcept'/'participant-governed network', welke inhoudt dat iedere betrokken partij een bepaalde dienst levert, vaak met organisatorische wijzigingen en uitwisseling van ambtenaren tussen partijen tot gevolg, herkenbaar in de werkgroepen (Korsten et al., 2006). Elke gemeente levert hierbij een bijdrage, ze zijn immers allen vertegenwoordigd in ten minste één werkgroep, maar het betekende in dit geval niet dat er automatisch sprake was van organisatorische wijzigingen voor de gemeenten. Van het 'centrumconcept'/'lead organization-governed network' is sprake indien we kijken naar 'Loes', aangezien dit concept/netwerk als kenmerk heeft dat één betrokken partij de leiding neemt en directe schaalvoordelen zich voordoen (Korsten et al., 2006). 'Loes' is opgezet door één gemeente, die duidelijk de leiding nam, waarna andere gemeenten mochten aansluiten. Er traden directe schaalvoordelen op als goedkopere inkoop van promotiemateriaal, het betalen van maar één communicatiebureau voor het ontwerp en het aanschaffen van één 'Loesbus' voor alle gemeenten die aansloten.

Samenvattend kan gesteld worden dat niet één van de vormen uit Tabel 2 duidelijk naar voren komt, maar dat meerdere vormen herkenbaar zijn. Enkel het 'netwerkconcept'/'participant-governed network' wordt niet herkend in de samenwerking rondom het oprichten van de CJG's. Er was immers duidelijk sprake van schaalvoordelen, de samenwerking kende een redelijk hoge mate van intensiviteit en de samenwerking had niet enkel tot doel om kennis te delen. Zowel het 'centrumconcept'/'lead organization-governed network', als het 'matrixconcept'/'participant-governed network' en het 'shared service centrum concept'/'network administrative organization' worden herkend in de samenwerking die heeft plaatsgevonden ten tijde van de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin in Twente.

Indien er gekeken wordt naar het product wat ter uitwisseling staat komt één vorm, die Agranoff (2006) omschrijft als 'ontwikkeling', duidelijk naar voren. Bij deze vorm wordt kennis

gedeeld en ligt de nadruk op elkaar helpen en het verder ontwikkelen van alle betrokken partijen. Hierbij vindt nadrukkelijk tijdens de samenwerking geen gezamenlijke besluitvorming plaats. Dit was bij de oprichting van de CJG's ook het geval, de besluiten werden altijd door de gemeenten zelf genomen en niet door de projectgroep of werkgroepen.

“In hoeverre wordt die samenwerking als succesvol ervaren door bij de samenwerking betrokken gemeentelijke organisaties?”

De samenwerking is over het algemeen als succesvol ervaren, het enige wat als eventueel negatief wordt beschouwd zijn de bestuurswisselingen. Bestuurswisselingen binnen het College van Burgemeester en Wethouders van gemeenten kunnen invloed hebben op de samenwerking tussen gemeenten. Het kan leiden tot koerswijzigingen wat samenwerken in langdurige projecten lastig kan maken. Tijdens de oprichting van de CJG's hebben zich bestuurswisselingen voorgedaan.

Positief aan de samenwerking is allereerst dat de doelstelling, het oprichten van een Centrum voor Jeugd en Gezin voor 2011, in elke gemeente is gehaald. Dit draagt bij aan een positieve ervaring van de samenwerking. Daarnaast is er sprake geweest van een enorme wil tot samenwerken bij alle veertien gemeenten, wat bijdroeg aan een positieve werksfeer. Ook wordt de informatie- en adviesvoorziening, 'Loes', als een zeer succesvolle uitkomst van de samenwerking ervaren, echter is 'Loes' niet door samenwerking tot stand gekomen, maar door het initiatief van één gemeentelijke organisatie. Nadat dit initiatief gedeeld werd met de andere gemeenten, is het regionaal opgepakt en heeft het regionaal verder vorm gekregen, maar feit blijft dat het initiatief niet door samenwerking tot stand gekomen. Dit maakt het enerzijds opvallend dat juist 'Loes' als zeer succesvolle uitkomst van de samenwerking wordt genoemd. Anderzijds valt dit te verklaren, aangezien zonder samenwerking, 'Loes' enkel in Enschede de functie van 'informatie- en adviesvoorziening' had vervuld. Doordat de gemeente Enschede het idee gedeeld heeft met de andere gemeenten, heeft het geleid tot regionale samenwerking, is 'Loes' bekender geworden en heeft 'Loes' een groot draagvlak.

5.2 Discussie

In de conclusie is een aantal uitspraken gedaan over hoe de samenwerking heeft plaatsgevonden en hoe deze ervaren is door de betrokken gemeentelijke organisaties. In deze paragraaf zullen de beperkingen van dit onderzoek op methodologisch gebied beschreven worden en zal de theorie bediscussieerd worden aan de hand van de resultaten.

Het onderzoek beschrijft hoe de veertien Twentse gemeentelijke organisaties hebben samengewerkt en hoe deze samenwerking door alle veertien gemeentelijke organisaties ervaren is. De dataverzameling vond plaats in drie gemeentelijke organisaties en een andere organisatie, maar de uitkomst van het onderzoek beschrijft de samenwerking van alle veertien gemeenten.

Hierbij kan sprake zijn van beperkte externe validiteit. Externe validiteit gaat over de vraag of de uitkomsten van het onderzoek generaliseerbaar zijn (Shadish, Cook, & Campbell, 2002). In dit onderzoek is het de vraag of de uitkomst anders was geweest indien de data in andere gemeentelijke organisaties zou worden verzameld. Voor het eerste deel van de onderzoeksvraag, over de vorm van samenwerking, is er sprake van generaliseerbaarheid. Aangezien alle respondenten, die representatief zijn voor alle Twentse gemeenten, in grote lijnen hetzelfde vertelden over de vorm van samenwerking en aangezien de vorm van samenwerking niet berust op een persoonlijke mening, is dit generaliseerbaar. Het antwoord op het tweede deel van de hoofdvraag, hoe de samenwerking ervaren is, is moeilijker te generaliseren. Niet alle vijf respondenten gaven hierop hetzelfde antwoord en uiteraard spelen persoonlijke meningen en daarmee subjectieve oordelen hierbij een grotere rol. Externe validiteit wordt in twijfel gebracht, aangezien de conclusie met betrekking tot het tweede deel van de hoofdvraag niet met zekerheid geldt voor alle veertien gemeenten.

Behalve de validiteit van het onderzoek, moet er ook gekeken worden naar de betrouwbaarheid van het onderzoek. Om na te gaan of er sprake is van een betrouwbaar onderzoek wordt de vraag gesteld of bij het nogmaals uitvoeren van het onderzoek dezelfde resultaten worden verkregen (van Zwieten & Willems, 2004). Bij het afnemen van de interviews speelt de rol van de onderzoeker mee die nooit geheel objectief kan zijn, maar ook de omstandigheden van degene die geïnterviewd wordt kunnen per periode of zelfs dag wisselend zijn. Tussen de periode waarin dit onderzoek plaatsvond en de periode waarin de samenwerking met betrekking tot de oprichting van de CJG's plaatsvond, zit meer dan vier jaar. Indien het onderzoek korter na de oprichting van de CJG's had plaatsgevonden, zou de samenwerking bij de respondenten helderder in het geheugen hebben staan. Nu werd door respondenten meermaals aangegeven dat het allemaal al enige tijd geleden was en ze diep moesten graven in hun geheugen, wat kan leiden tot minder specifieke antwoorden dan wanneer het onderzoek kort na de samenwerking had plaatsgevonden.

Behalve enkele methodologische discussies, vallen ook enkele verschillen tussen de theorieën over gemeentelijke samenwerking en de samenwerking bij de CJG's op. Allereerst bespreken zowel Korsten, Becker & van Kraaij (2006) en Provan & Kenis (2008) niet de rol van een overkoepelend bestuursorgaan bij gemeentelijke samenwerking, terwijl dit bij de oprichting van de CJG's wel van invloed was. Grote gemeenten in Twente, te weten Enschede, Almelo en Hengelo, ontvingen geld voor een impuls van de samenwerking op het gebied van jeugdgezondheidszorg van de provincie Overijssel. Deze impuls zou kunnen verklaren waarom juist deze drie gemeenten een grote rol hebben gespeeld in de samenwerking. Daarnaast beschrijven zowel Korsten, Becker & van Kraaij (2006) als Draijer (2011) dat een heldere rol- en taakverdeling bij elke vorm van samenwerking van belang is. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen sprake was van een helder omschreven rol- en taakverdeling. Respondenten gaven aan dat

taken vaak vanzelf, op een natuurlijk wijze, verdeeld werden, hierover werden geen duidelijke afspraken gemaakt. Ondanks dat een helder verwoorde taakverdeling aan het begin van de samenwerking ontbreekt, wordt er prettig terug gekeken op de samenwerking. Bij de samenwerking tussen de Twentse gemeentelijke organisaties blijkt dus dat een heldere taakomschrijving niet nodig is om een samenwerking als succesvol te ervaren. Als laatste valt het op dat elke respondent nadrukkelijk aangaf dat de samenwerking geen formele status had, dit hield in dat er geen gezamenlijke besluiten werden genomen. Besluitvorming vond altijd plaats op lokaal niveau, niet regionaal en toch zijn er regionale successen bereikt. Het niet formaliseren van de samenwerking kan worden gerelateerd aan dat wat Hosper & Geerdink (2010) omschrijven als de tegenwerking tussen steden en plattelandsgebieden in Twente. Misschien is de verdeling tussen steden en plattelandsgebieden zodanig groot, dat een informele samenwerking vaak de voorkeur krijgt, aangezien gemeenten bang zijn lokale autonomie kwijt te raken. Bij het formaliseren van een samenwerking zouden duidelijke taakverdelingen wellicht ook belangrijker zijn dan bij een informele samenwerking, aangezien bij formele samenwerking de angst bestaat dat lokale autonomie verdwijnt en duidelijke afspraken dan wenselijk zijn.

5.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek geeft een beschrijving van hoe in de regio Twente is samengewerkt ten tijde van de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin. De aanbevelingen die hier gedaan worden gaan allereerst over beleidsaanbevelingen en vervolgens over mogelijk vervolg onderzoek.

Het is duidelijk naar voren gekomen dat er al samengewerkt werd op het gebied van jeugdgezondheidszorg en dat vanuit daar ook is samengewerkt met betrekking tot de oprichting van de CJG's. De knelpunten die worden aangegeven rondom de samenwerking, zijn voornamelijk politieke knelpunten. De bestuurswisselingen hebben invloed op langlopende projecten die regionaal uitgevoerd worden. Een wisseling van de koers kan een project ten goede komen, maar kan ook afbreuk doen aan de samenwerking. Toch is het onmogelijk en ook onwenselijk om de politieke invloed achterwege te laten, aangezien zij de vertegenwoordigers zijn van de inwoners van de gemeenten welke samenwerken. Het zou echter wel helpen langlopende projecten een formeler karakter te geven. Het formaliseren van samenwerkingsverbanden zou een oplossing kunnen zijn, aangezien een wethouder op deze manier wellicht nog wel invloed kan uitoefenen op de mate en vorm, maar niet plotseling de zogenaamde stekker uit het project kan trekken of een compleet andere koers kan gaan varen. Formalisatie biedt een bepaalde mate van stabiliteit.

Daarnaast een aanbeveling wat betreft verder onderzoek. Veel onderzoek is al gedaan naar hoe gemeenten kunnen samenwerken en welke omstandigheden passen bij welke vorm van samenwerking, maar ik zou graag meer willen weten over het formaliseren van samenwerking. Enerzijds komt uit mijn onderzoek naar voren dat een formeel karakter niet

nodig is om een samenwerking als succesvol te ervaren, maar anderzijds komt ook naar voren dat plotselinge koerswijzigingen van gemeentelijke organisaties onwenselijk zijn. Het formaliseren van een samenwerking zou dit laatste tegen kunnen gaan, maar heeft dit dan automatisch tot gevolg dat gemeenten haar autonome macht verliezen?

Literatuur

- Agranoff, Robert. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public administration review*, 66(s1), 56-65.
- Baarda, DB, De Goede, MPM, & Teunissen, J. (2000). Kwalitatief onderzoek. *Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Educatieve Partners Nederland nv, Houten.
- Baarda, DB, de Goede, MPM, & Teunissen, J. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. . Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Babbie, Earl. (2010). *The Practice of Social Research*: Cengage Learning.
- Boogers, MJGJA, Schaap, L, van den Munckhof, ED, & BA, N Karsten MSc. (2009). Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 29-49.
- CBS. (2014). Gemeentelijke indeling op 1 januari 2014.
- CJG, Twente. (2011). CJG Twente werkt door!
- Draijer, WM. (2011). Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking: over succesfactoren van beleidsmatige intergemeentelijke samenwerking aangaande bedrijventerreinen.
- Gezin, Programmaministerie Jeugd en. (z.j.). *Het centrum voor jeugd en gezin*
- Hospers, GJ, & Geerdink, C. (2010). Wij zijn Twente.
- Jong, Amy de. (2009). Een monitor voor de regierol van de gemeente in de Centra voor Jeugd en Gezin.
- Korsten, Arnoldus Franciscus Antonius, Becker, BL, & van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproefd: Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*: Open Universiteit Nederland, Managementwetenschappen.
- Lucassen, Petrus Leonardus Bernardus Johannes, & olde Hartman, Tim. (2007). *Kwalitatief onderzoek/druk 1/ING*: Bohn Stafleu van Loghum.
- Peters, B Guy. (1998). *Comparative politics: Theory and methods*: NYU Press.
- Plasterk, R.H.A. (2013a). Beeld ontwikkeling, ondersteuning en monitoring decentralisaties. *Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.
- Plasterk, R.H.A. (2013b). Gemeentelijke samenwerkingsverbanden sociaal domein. *Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.
- Provan, Keith G, & Kenis, Patrick. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Reulink, N. , & Lindeman, L. (2005). Kwalitatief onderzoek, participerende observatie, documentanalyse en interviewen.
- Rijksoverheid. (2014). *Jeugdzorg in de wet*.
- Rouwvoet, A. (2007a). Alle kansen voor alle kinderen.

- Rouwvoet, A. (2007b). Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente.
- Rouwvoet, A. (2007c). Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. *Den Haag: Ministerie van Jeugd en Gezin*
- Shadish, William R., Cook, Thomas D, & Campbell, Donald Thomas. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*: Wadsworth Cengage learning.
- van Delden, Pieterjan. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*: Eburon Uitgeverij BV.
- van der Steen, Martijn, & van Twist, Mark. (2014). Weerbaar of wendbaar zijn? Strategische opties in de voorbereiding op de drie decentralisaties. *Beleid en Maatschappij*, 41, 1.
- Van Rijn, M.J. (2014). *Transitie WMO: focuspunten*.
- van Zwieten, Myra, & Willems, Dick. (2004). Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisarts en wetenschap*, 47(13), 38-43.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Intergemeentelijke samenwerking en ICT: de grenzen verkennen, Uitgave VNG, Den Haag, 2003.
- Zwaan, Laurens. (2005). Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief: Leeuwendaal, Den Haag.

Bijlagen

Bijlage 1 – Interviewschema

Interviewschema

Noteer datum en tijd:

Datum:

Aanvang interview:

Duur interview:

(VOORSTELLEN EN COLLEGEKAART IN ZICHT OP TAFEL LEGGEN)

Mijn naam is Lisa Mengerink en allereerst wil ik u bedanken voor de bijdrage die u levert aan mijn bacheloropdracht door mee te werken aan dit interview. We hebben al kort mailcontact gehad, maar ik zal allereerst nogmaals kort waar ik momenteel mee bezig ben en hoe het verloop van het interview eruit zal zien.

Ik zit momenteel in mijn afrondende fase van mijn bachelor Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en daarbij komt deze bacheloropdracht kijken. Tijdens mijn opleiding wordt veel aandacht besteed aan verschillende vormen van samenwerking in netwerken en daar sluit mijn onderzoek goed bij aan. Mijn onderzoek richt zich op verschillende vormen van gemeentelijke samenwerking en in dat kader wordt de samenwerking tussen Twentse gemeenten bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin als leidraad genomen.

In het beleid omtrent jeugdzorg is een bepaalde mate van decentralisatie waarneembaar. Binnen de jeugdzorg zullen taken, niet enkel verschoven worden, maar ook veranderd worden. Een belangrijke verandering betreft de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). Vanaf 1 januari 2011 is in elke gemeente in Nederland een Centrum voor Jeugd en Gezin te vinden. Deze centra vormen een laagdrempelige manier voor ouders of kinderen om opvoedkundige vragen te stellen, en om vervolgens samen met hulpverleners en ouders en kind(eren) te kijken naar een passende oplossing. De verantwoordelijkheid tot het oprichten van de Centra voor Jeugd en Gezin is door het Rijk bij de gemeenten gelegd.

Gemeenten zouden deze taak enkel op lokaal niveau kunnen uitvoeren, maar ook bovenlokaal niveau is mogelijk gebleken. Mijn onderzoek kijkt naar de samenwerkingsvormen tussen Twentse gemeente bij de oprichting van de CJG's.

Het interview zal gaan over de rol die uw gemeente heeft gehad tijdens de samenwerking met andere gemeenten en hoe deze verdeling van rollen en samenwerking ervaren werd door uw gemeente en u. De informatie die u verstrekt zal vertrouwelijk worden behandeld. Dit houdt in dat uw naam niet kenbaar wordt gemaakt. Is het wel toegestaan uw gemeente te noemen bij de antwoorden, of liever anoniem?

Om er zeker van te zijn dat de antwoorden die u geeft goed worden gehoord en overgenomen, zou ik het interview graag willen opnemen. Gaat u daarmee akkoord? JA / NEE

Heeft u nog vragen?

Start interview

Inleidende vragen

Alvorens ik inga op vragen over de samenwerking, wil ik u allereerst wat algemene vragen stellen over uw functie bij de gemeente.

Wat is uw huidige functie binnen de gemeente? (indien nodig, doorvragen!)

Hoelang bekleedt u deze functie al?

Wat was uw rol bij de totstandkoming van de CJG?

Vragen betreffende samenwerkingsvormen

De volgende vragen zullen voornamelijk betrekking hebben op de vorm van samenwerking die uw gemeente is aangegaan met de overige gemeenten.

Met hoeveel gemeenten zijn jullie een samenwerkingsverband aangegaan?

Wie heeft de samenwerking geïnitieerd?

Was uw gemeente vanaf het eerste moment betrokken?

- Werd het vanaf het begin vanuit de eigen organisatie ondersteund?

Op welke manier is er samengewerkt?

- Nam meteen één gemeente het voortouw? Zo ja, welke?
- Was er sprake van een verdeling van de taken? Zo ja, hoe was dit verdeeld? Hoe zou u het proces van takenverdeling omschrijven?
- Waren er externe partijen betrokken? Zo ja, welke?

Hebben er organisatorische veranderingen plaatsgevonden binnen uw gemeente ten behoeve van de samenwerking?

- Kunt u enkele voorbeelden geven?

Welke voordelen dacht u dat de samenwerking voor uw gemeente zou opbrengen?

- Schaalvoorden (tijd, geld, moeite, kennis)
- Kwam deze verwachting uit? Meer of minder voordelen?

Vragen betreffende perceptie van succes samenwerking

De volgende vragen zullen voornamelijk betrekking hebben op de evaluatie van de samenwerking.

Van welk collectieve doel was er sprake?

- Hoe is dit doel tot stand gekomen?
- Is dit doel volgens uw gemeente bereikt?

Met welk doel, naast het collectieve doel, is uw gemeente de samenwerking met de andere gemeenten aangegaan?

- Is dit doel volgens uw gemeente bereikt?

Welke taken vielen binnen uw gemeente om uit te voeren met betrekking tot de samenwerking?

- Hoe werd tot deze taakverdeling gekomen?

Hoe zou u het communicatie verloop tussen de gemeenten omschrijven?

- Kunt u voorbeelden noemen van situaties waarin, vanuit uw perspectief, het proces goed verliep en respectievelijk minder goed?
- Wat maakte het verschil tussen de twee voorbeelden? Werden er maatregelen genomen om problemen op te lossen?

Alle Twentse gemeenten waren betrokken bij de samenwerking, hoe kijkt uw gemeente hierop terug?

Heeft u nog aanvullende vragen of opmerkingen?

Dan zet ik nu de opnameapparatuur uit en wil ik u van harte danken voor uw medewerking.