



Samenwerken aan zorg voor jeugd

Een onderzoek naar een effectieve samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders binnen de transitie jeugdzorg.

Teun Meulepas, 01-07-2012

Masterthesis Vraagstukken van Beleid en Organisatie
Begeleider/beoordelaar Universiteit Utrecht: Sander Sloot MSc.
Tweede beoordelaar Universiteit Utrecht: Dr. Fabian Dekker
Begeleiders Hiemstra & De Vries: Ottelien Holla MA. &
Drs. Jeannette Vader



Universiteit Utrecht

HIEMSTRA & DE VRIES

"The pursuit of truth and beauty is a sphere of activity in which we are permitted to remain children all our lives."

- Albert Einstein -

Voorwoord:

Voor u ligt de eindrapportage van mijn onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders en de rol die gemeenten daarbij innemen. Dit is tevens mijn masterthesis, het eindproduct van de master 'Vraagstukken van Beleid en Organisatie'. Hiermee sluit ik mijn leven als student na zes jaar af. Vier jaar aan de aan de Fontys Leraren Opleiding in Tilburg om docent maatschappijleer te worden en twee jaar aan de Universiteit Utrecht om mijn master 'Vraagstukken van Beleid en Organisatie' te behalen. Ik kan terug kijken op een erg leuke en leerzame tijd!

De afgelopen vijf maanden heb ik met veel plezier bij advieskantoor Hiemstra & De Vries aan dit onderzoek gewerkt. Zij hebben mij de mogelijkheid geboden om dit onderzoek uit te voeren. Ik wil alle collega's van Hiemstra & De Vries dan ook ontzettend bedanken voor de leuke en leerzame tijd die zij mij daar geboden hebben.

In het bijzonder wil ik twee mensen van Hiemstra & De Vries bedanken.

Allereerst Ottelien Holla, mijn directe begeleidster; Ottelien, bedankt voor je goede begeleiding en je duidelijke feedback. Het opstellen van de onderzoeksvragen bleek lastig en je hebt me erg geholpen om dit in orde te krijgen. De autoritten naar de interviews waar jij bij was waren erg leuk en leerzaam, ook daarbuiten heb ik veel met je kunnen lachen. Ik vind het fijn dat je ondanks je andere drukke bezigheden, tijd voor mijn begeleiding vrij hebt gemaakt en ik wil je daar dan ook ontzettend voor bedanken!

De tweede persoon binnen Hiemstra & De vries die ik graag in het bijzonder wil bedanken is Jeannette Vader; Jeannette, bedankt voor de uitgebreide feedback die je mij hebt gegeven. Je hebt aan de tijdstippen van de mailtjes te zien een erg druk bestaan en ik vind het dan ook bewonderenswaardig dat je veel tijd hebt gestoken in het bekijken van mijn stukken. Daarnaast is jouw kennis over de jeugdzorg erg groot, daar heb ik veel aan gehad. Bedankt voor je goede hulp!

Bij zowel Ottelien als Jeannette is het mooi om te zien dat zij oprechte maatschappelijke betrokkenheid tonen. Het belang van het kind werd gedurende dit onderzoek dan ook niet uit het oog verloren.

Ook Sander Sloot van de Universiteit ben ik dank verschuldigd. Hij heeft mijn stukken tussentijds gelezen en heeft hier goede feedback op gegeven. Deze feedback is nuttig gebleken en heeft ervoor gezorgd dat mijn thesis tot een hoger niveau getild kon worden. Daarnaast heeft zijn positieve

aanpak een enthousiasmerende werking op mij gehad. Na een gesprek met Sander ging ik vaak weer vol goede moed aan mijn thesis werken.

Tot slot wil ik mijn ouders, mijn broers en mijn vrienden bedanken. Zij hebben ervoor gezorgd dat ik in de tijd dat ik niet aan mijn scriptie werkte, belangrijke en leuke afleiding heb gehad. Gezien de roerige privé periode aan het begin van mijn thesis ben ik hen dan ook veel dank verschuldigd. In het bijzonder wil ik mijn ouders bedanken voor de steun en het vertrouwen dat zij mij altijd gegeven hebben. Ook hun financiële steun heeft ervoor gezorgd dat ik twee opleidingen heb kunnen volgen.

Ik hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan een goede zorg voor jeugd in de toekomst. Ik wens ieder kind in Nederland dan ook net zo'n onbezorgde jeugd als ik heb gehad.

Utrecht, 2012

Teun Meulepas

Abstract

In de komende jaren moet de transitie jeugdzorg vormgegeven worden. Daarmee krijgen gemeenten de taak om de jeugdzorg te organiseren. In dit onderzoek is gekeken naar de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders en de rol die gemeenten daarbij innemen.

In het theoretisch kader zijn drie rollen opgesteld die gemeenten aan kunnen nemen. Dat zijn een sterk sturende rol, een samenwerkende rol en een faciliterende rol. Door middel van de topics: initiatief, visie, doel, script, expertise, randvoorwaarden, afstemming, verantwoordelijkheid, monitoring, sturing en doorzettingsmacht is gekeken in welke rol gemeente de jeugdzorg het best kan organiseren. Dit is gedaan door te spreken met veel verschillende partijen. Dit waren gemeenten, provincies, jeugdzorgaanbieders, Bureaus Jeugdzorg, een zorgkantoor en Jeugdzorg Nederland.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat de rol van gemeenten het best kan verschuiven gedurende de transitie. Gemeenten kunnen sturend beginnen bij het opstellen van een visie, vervolgens zouden zij samen moeten werken met de jeugdzorgaanbieders om de zorg in te vullen en tot slot zouden zij de jeugdzorgaanbieders moeten faciliteren wanneer de zorg in uitvoering is. Op uitvoeringsniveau moeten gemeenten dus niet te veel sturen. Tevens is er gebleken dat er op een aantal punten nog geen overeenstemming is tussen de verschillende actoren over de manier waarop gemeenten deze zorg het best kunnen organiseren in samenwerking met jeugdzorgaanbieders.

In het beleidsadvies wordt gemeenten dan ook geadviseerd om tijdig en open te communiceren met jeugdzorgaanbieders. Hierdoor kan de transitie jeugdzorg het meest effectief uitpakken.

Lijst met afkortingen:

AMK: Algemeen Meldpunt Kindermishandeling

BJZ: Bureau Jeugdzorg of Bureaus Jeugdzorg

CJG: Centrum voor Jeugd en Gezin of Centra voor Jeugd en Gezin

LVG-jeugd: Jeugd met een licht verstandelijke beperking

NPM: New Public Management

OTS: Onder Toezich Stelling

VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Inhoudsopgave

<u>Inleiding</u>	10
<u>1. Achtergrond</u>	11
1.1 Jeugdzorg.....	11
1.2 Wet op de jeugdzorg.....	12
1.2.1 Totstandkoming wet en Bureaus Jeugdzorg.....	12
1.2.2 Inhoud wet en Bureaus Jeugdzorg.....	12
1.2.3 Evaluatie Wet op de Jeugdzorg.....	13
1.3 Herziening jeugdzorgstelsel.....	13
1.4 Decentralisatie van de jeugdzorg.....	14
1.5 Gemeenten.....	15
1.5.1 Nieuwe verantwoordelijkheden gemeenten	15
1.5.2 Centra voor Jeugd en Gezin.....	17
<u>2. Probleemstelling</u>	18
2.1 Probleem.....	18
2.2 Beleids- en onderzoeksvragen.....	20
<u>3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie</u>	21
3.1 Maatschappelijke relevantie.....	21
3.2 Wetenschappelijke relevantie.....	21
<u>4. Theoretisch kader</u>	23
4.1 Schematische weergave onderzoek.....	23
4.2 Samenwerking.....	24
4.3 Ontwikkelingen binnen overheidssturing.....	25
4.4 (Regie)rol van gemeenten.....	26
4.4.1 Span, Luijkx, Schols & Schalk.....	27
4.4.2 Partners &Pröpper.....	29
4.4.3 Rolopvatting door Hiemstra & de Vries	32
4.5 Synthese van de mogelijkheden met betrekking tot rolneming.....	33
4.6 Kenmerken van samenwerking met betrekking tot rolneming.....	34
4.7 Verwachtingen.....	38

<u>5 Methoden</u>	44
5.1 Kwalitatief onderzoek.....	44
5.1.1 Nadeel kwalitatief onderzoek.....	44
5.2 Respondenten.....	44
5.2.1 Selectie respondenten.....	45
5.3 Interviews.....	46
5.4 Operationalisatie.....	46
5.5 Dataverzameling.....	47
5.6 Kwaliteitscriteria.....	47
5.6.1 Betrouwbaarheid.....	47
5.6.2 Validiteit.....	47
5.6.3 Generaliseerbaarheid.....	48
<u>6. Resultaten</u>	49
6.1 Het initiatief hoort bij beide partijen.....	49
6.2 Gemeenten willen graag een eigen visie opstellen.....	51
6.3 Jeugdzorgaanbieders moeten betrokken worden bij het opstellen van de doelen en het script.....	52
6.4 Gemeenten kunnen op verschillende manieren aan expertise komen.....	54
6.5 Er is angst voor veel randvoorwaarden.....	55
6.6 Er bestaat geen eenduidigheid over de afstemming van zorg door gemeenten...	56
6.7 De verantwoordelijkheid wordt overgegeven op een bepaald punt.....	58
6.8 Iedereen wil graag op outcome monitoren, dit blijkt lastig te zijn.....	59
6.9 De gemeenten moet niet op de stoel van de hulpverlener gaan zitten (sturing) ...	60
6.10 Doorzettingsmacht bij gemeenten, maar gebruik ervan moet beperkt worden...	62
6.11 Een andere rol voor een andere taak.....	63
6.12 Gemeenten moeten bovengemeentelijk samenwerken.....	65
6.13 Verschil grote/kleine gemeenten.....	66
6.14 Liggen de organisaties per provincie op één lijn?	67

<u>7. Conclusie – Discussie</u>	68
7.1 Beantwoording eerste deelvraag	68
7.2 Beantwoording tweede deelvraag	71
7.3 Beantwoording derde deelvraag.....	72
7.4 Beantwoording beleidsvraag.....	73
7.5 Discussie.....	77
<u>8. Beleidsaanbevelingen</u>	80
8.1 Houd de vaart erin.....	80
8.2 Heb een duidelijke sturingsfilosofie voor ogen.....	80
8.3 Wees transparant naar de overige actoren binnen het veld.....	80
8.4 Bedenk waar de expertise zit die je als gemeente nodig hebt.....	81
8.5 Betrek personen binnen Bureaus Jeugdzorg.....	81
8.6 Ben je bewust van de politieke context.....	82
<u>9. Literatuurlijst</u>	83

Inleiding

In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. Deze uitspraak volgt vaak na een commercial over beleggingen. Het geeft aan dat er plannen (uit ervaring) zijn gemaakt om de toekomst goed vorm te geven, maar dat deze plannen geen garantie zijn voor succes. De zorg voor jeugd bevindt zich in roerige periode waarbij er plannen gemaakt zijn voor de toekomst, maar dat de werking van deze plannen nog bewezen moet worden. Er is dus nog geen garantie voor succes. Dit onderzoek naar de transitie binnen de jeugdzorg beoogt mee te werken aan het succes van deze veranderingen. In dit onderzoek zal getracht worden om een klein, maar belangrijk deel van de ingewikkelde puzzelstukjes omtrent jeugdzorg op hun plaats te laten vallen. Een politiek besluit in 2010 ligt ten grondslag aan de decentralisatie naar gemeentelijk niveau. Gemeenten krijgen grotendeels een nieuwe taak, de zorg voor jeugd, voor de voeten geworpen en dienen hier verantwoordelijk mee om te gaan. In dit onderzoek wordt gekeken naar de rolname van gemeenten bij de samenwerking met jeugdzorgaanbieders. De werkelijke levering van zorg zal voor een groot deel uitgevoerd worden door jeugdzorgaanbieders. Gemeenten zullen als verantwoordelijke voor deze zorg een juiste samenwerking met deze zorgaanbieders willen organiseren. De rol die gemeenten hierbij aannemen zal van invloed zijn op de uitwerking van de zorg. Het is belangrijk om hier goede en weloverwogen keuzes in te maken. Dit onderzoek kan door gemeenten gebruikt worden bij het maken van die keuze. De jeugdzorg wordt hierbij niet als één geheel gezien, omdat de zorg voor jeugd vele vormen kent. Dit gaat van de zorg voor jeugd met een verstandelijke beperking tot de organisatie van jeugdreclassering voor jongeren die in contact zijn gekomen met justitie. In dit onderzoek worden twee vormen van zorg voor jeugd nader bekeken, namelijk de zorg voor LVG-jeugd (licht verstandelijk beperkten) en de zorg voor jongeren waarover een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken. De rol die gemeenten innemen binnen de samenwerking met jeugdzorgaanbieders kan voor deze typen jeugdzorg verschillen, de vormen van zorg verschillen namelijk ook. Hopelijk leiden de bevindingen en aanbevelingen in dit onderzoek tot een effectievere jeugdzorg.

1. Achtergrond

In dit eerste hoofdstuk zal achtereenvolgens de achtergrond van de jeugdzorg, de Wet op de Jeugdzorg, de herziening van het jeugdzorgstelsel, de decentralisatie van de Jeugdzorg en gemeenten geschetst worden. Voor het lezen van dit onderzoeksrapport is het van belang om te weten dat het wetgevingstraject omtrent de transitie gedurende het schrijven van dit onderzoek in volle gang is. Van februari tot en met juni 2012 is er door demissionair staatssecretaris Veldhuijzen van Zanten om advies en consultatie uit het veld gevraagd, in juni en juli zal er met de ministerraad gesproken worden, in augustus zal er om advies bij de Raad van State gevraagd worden en in december van 2012 zal het wetsvoorstel ingediend worden bij de Tweede Kamer. De val van het kabinet Rutte op 23 april 2012 lijkt tot op heden geen invloed te hebben op de transitie jeugdzorg. De transitie is niet controversieel verklaard. Dat wil zeggen dat het demissionaire kabinet mag blijven beslissen over de wetgeving over de zorg voor jeugd. De precieze inhoud van de uiteindelijke wet is op dit moment dus nog niet duidelijk. In dit onderzoeksrapport worden de zowel de woorden transitie als decentralisatie gebruikt, dit omdat het woord decentralisatie de lading niet altijd dekt.

1.1 Jeugdzorg

De Nederlandse jeugd is in 2008 volgens het 'Health Behaviour in School-aged Children' (www.nji.nl, a) het meest gelukkig in vergelijking met meer dan veertig landen. Daaronder bevinden zich vele Europese landen, de Verenigde Staten, Canada en Israël. De jeugd in Nederland blijkt over het algemeen dus gelukkig. Helaas zijn er ook jeugdigen waarbij het minder goed gaat. Dit kan weergegeven worden door middel van de volgende cijfers: met ongeveer vier op de vijf jeugdigen gaat het zo goed dat zij geen beroep op enige vorm van jeugdzorg doen. Ongeveer 15 procent van de jeugdigen doet op enig moment een beroep op zorg of ondersteuning. Ongeveer 5 procent maakt gebruik van gespecialiseerde zorg vanwege een licht verstandelijke beperking, een psychische stoornis of zware sociale problematiek (www.nji.nl, b). In Nederland zijn in 2009 ruim 51.000 jeugdbeschermingsmaatregelen gestart of in uitvoering. Er zijn in dat jaar ongeveer 10.500 jongeren die hulp krijgen voor een licht verstandelijke beperking (www.nji.nl, c).

Jeugdzorg gaat over de zorg voor de jeugdige en het gezin, dit zodat de jeugdige veilig en onbekommerd op kan groeien. Dit kan zowel thuis in het gezin als in een instelling plaatsvinden, individueel of gezinsgericht zijn en kan kort en lang duren. Preventie speelt een belangrijke rol in de Nederlandse jeugdzorg. Voorkomen van jeugdigen met een probleem is natuurlijk beter dan het bieden van hulp wanneer het mis is gegaan. Jeugdzorg kan zowel vrijwillig (bijvoorbeeld op verzoek van ouders) als via een kinderrechter plaatsvinden, in dat geval bepaalt deze rechter dat de jeugdige jeugdzorg nodig heeft (www.jeugdzorgnederland.nl).

Ouders, professionele opvoeders en de overheid moeten de zorg voor jeugd samen goed vormgeven, zodat ieder kind krijgt waar hij of zij recht op heeft: Ieder kind moet namelijk gezond en veilig op kunnen groeien, zijn of haar talenten kunnen ontwikkelen en naar vermogen mee kunnen doen. Dat wil zeggen dat kinderen al spelend, lerend en werkend een sociaal netwerk opbouwen en daarmee een goede basis leggen voor een zelfstandig leven (Rijksoverheid, a, 2011).

Ondanks de goede bedoelingen van de mensen die betrokken zijn bij jeugdzorg, vallen er toch af en toe kinderen tussen wal en schip. Bekende voorbeelden hiervan zijn het 'Maasmeisje' en 'Savannah' waarbij het verschrikkelijk afliep ("Ombudsman kraakt jeugdzorg", 2009).

1.2 Wet op de Jeugdzorg

1.2.1 Totstandkoming wet en Bureaus Jeugdzorg

In 1994 heeft het kabinet Lubbers het officieuze begin voor de Wet op de Jeugdzorg gemaakt door middel van het kabinetsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' (Standpunt van Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie, 1994). In die tijd is er ook begonnen met de oprichting van Bureaus Jeugdzorg (BJZ). Het kabinet Kok heeft, hierop voortbouwend, in 1998 besloten om een nieuwe wet te maken. Deze Wet op de Jeugdzorg is er in 2005 werkelijk gekomen. De invoering van de Wet op de Jeugdzorg had als doel om de jeugdzorg samenhangend en vraaggericht te maken (www.bureaujeugdzorg.info, a).

1.2.2 Inhoud wet en Bureaus Jeugdzorg

De Wet op de Jeugdzorg geeft kinderen, ouders, stiefouders en pleegouders recht op jeugdzorg. Dit recht kan verkregen worden door als hulpvragende naar een BJZ te gaan. Met een indicatie van BJZ heeft een hulpvragende recht op jeugdzorg (www.bureaujeugdzorg.info, a).

Door de Wet op de Jeugdzorg zijn provincies verantwoordelijk geworden voor de aanwezigheid van en het (mede) toezicht op BJZ. BJZ vallen tevens onder toezicht van de Inspectie Jeugdhulpverlening. Provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor het bieden van de door BJZ nodig geachte zorg. Daarbij hoort het zorgen voor voldoende zorgaanbod via zorgaanbieders, een voorbeeld van een zorgaanbieder is een jeugdzorginstelling. Een jongere kan daar bijvoorbeeld opvang of trainingen krijgen.

Nederland telt 15 BJZ, één in elke provincie en één in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. De wettelijke taken van BJZ zijn indicatiestelling, de uitvoering van de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Met een 'indicatiebesluit' van BJZ kan een hulpvragende terecht bij een

zorgaanbieder. BJZ is de toegangspoort voor de gehele jeugdzorg en vormt daarmee de schakel tussen zorgvraag en zorgaanbod (www.bureaujeugdzorg.info, b).

1.2.3 Evaluatie Wet op de Jeugdzorg

In de Wet op de Jeugdzorg is opgenomen dat deze binnen vijf jaar na invoering geëvalueerd moet worden. Deze evaluatie is in 2009 door onderzoeks- en adviesbureau BMC uitgevoerd (BMC, 2009). Deze evaluatie heeft aangetoond dat de invoering van de Wet op de Jeugdzorg ervoor gezorgd heeft dat jeugdigen, hun ouders en het gezin de zorg krijgen waar zij formeel recht op hebben. Van een optimale situatie blijkt echter nog geen sprake. Goede en snelle hulp wordt door dit recht bemoeilijkt omdat het moeilijk te combineren is met een efficiënte indicatiestelling en een cliëntvriendelijke toegang tot zorg. Men vraagt zich daarbij af of het recht op jeugdzorg wel gehandhaafd moet worden. De beoogde integratie in de jeugdzorg blijkt door de Wet op de Jeugdzorg maar gedeeltelijk bewerkstelligd. Daarnaast geeft het rapport aan dat de indicatiestelling en het naast elkaar bestaan van verschillende financieringsstromen wellicht herzien moet worden.

1.3 Herziening jeugdzorgstelsel

In ongeveer dezelfde periode als de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg kwamen er van zowel het werkveld (de jeugdzorg) als van het toenmalige kabinet Balkenende geluiden dat de jeugdzorg in Nederland niet goed functioneert. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven in het artikel “Jeugdzorg te veel verkokerd” uit het NRC Handelsblad (2010). In dat artikel staat onder andere: *“Veel problemen in de jeugdzorg vloeien voort uit de gescheiden geldstromen en de verkokering van de sector. Tot die conclusie komt het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer, BOR, na een studie van 22 rapporten van de afgelopen drie jaar over de haperende hulpverlening.”*

Duidelijk werd dat de jeugdzorg nader bekeken en mogelijk herzien moest worden. Dit heeft geleid tot het aanstellen van de ‘Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg’ onder voorzitterschap van Pierre Heijnen (PVDA). Daarnaast heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) de ‘Commissie Zorg om Jeugd’ ingesteld. Deze werkgroep en commissie kwamen volgens het artikel ‘Van denken naar doen’ van Van Yperen en Stam (2010) samen met het inmiddels demissionaire kabinet Balkenende tot de conclusie dat er een meer samenhangend en eenvoudiger jeugdzorgstelsel zou moeten komen. Zij kwamen tot de volgende uitgangspunten en visies:

- Een sterk bewustzijn dat jeugdzorg geen geïsoleerd beleidsterrein is, maar samenhangt met de gehele inrichting van onze maatschappelijke context.
- Het bewustzijn dat de weg naar een samenhangend stelsel een bredere visie vraagt die in de eerste plaats vertrekt vanuit de 'gewone' plaatsen waar kinderen leven met hun opvoeders, zoals gezinnen, buurten, sportverenigingen kinderopvang en onderwijs.
- De noodzaak om het bestuurlijk zwaartepunt voor wat betreft de zorg om jeugd dicht bij de jeugdigen te leggen en dus bij gemeenten enerzijds en bij onderwijsvoorzieningen anderzijds.
- Een sterker accent op samenhangende kwaliteitsverbetering binnen de verschillende opvoedingsklimaten waarmee kinderen te maken hebben.
- De overtuiging dat het toekomstige stelsel een grotere financiële samenhang dient te hebben, waarbij ook financiële prikkels nodig zijn die bijdragen aan het realiseren van de geformuleerde doelstellingen.

Bron: Van Yperen & Stam, 2010.

1.4 Decentralisatie van de jeugdzorg

In het 'Bestuursakkoord 2011-2015' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het Rijk (2011) staat beschreven dat de overheid voor een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid staat die zich tot de kerntaken beperkt en waarbij taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. Ondanks een afwijzing van de leden van de VNG over de paragraaf 'Werken naar vermogen' in het bestuursakkoord, bleek er overeenstemming over de overige onderwerpen (www.invoeringwnv.nl). Bij een compacte en slagvaardige overheid horen volgens het bestuursakkoord een aantal decentralisaties. Hierbij hebben deze overheidsorganen een doelmatige taakverdeling voor ogen. Daarnaast kent de lokale of regionale overheid de burger volgens hen en is de toegang tot medeoverheden laagdrempelig. De overheid kan door middel van decentralisaties beter integraal, samenhangend beleid voeren, aldus het bestuursakkoord. Zoals in de vorige paragraaf reeds is beschreven, gingen er in 2009 al stemmen op om jeugdzorg van provinciaal naar gemeentelijk niveau over te hevelen vanwege de ineffectiviteit van het systeem. Aangezien de visie van het 'Bestuursakkoord 2011-2015' (2011) hierbij past, is jeugdzorg een van de onderdelen die gedecentraliseerd zal worden. Dit staat eveneens in het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van het kabinet Rutte (2010) beschreven.

De uitgangspunten bij deze decentralisatie zijn dat er maximale beleidsvrijheid moet zijn, minimale verantwoordingsplicht en dat onnodige bureaucratie weggenomen moet worden. Daarnaast zijn er geen uitgebreide kwaliteitseisen en dichtgetimmerde regelingen. Ook hebben pilots en experimenten geen precedentwerking. Wat betreft de sturing en toezicht moet de financiering zo veel mogelijk via algemene fondsen, komt er geen specifiek interbestuurlijk toezicht en wordt alleen de strikt noodzakelijke informatie opgevraagd. De decentralisatie zal daarnaast een kostenbesparing van 300 miljoen euro per jaar op moeten leveren door de integratie van werkprocessen, efficiency en een kostenbesparing. Het totale budget van de jeugdzorg zit in Nederland op ongeveer 3 miljard euro

(Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen & het Rijk, 2011).

1.5 Gemeenten en jeugdzorgaanbieders

Gemeenten vormen de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat. Gemeenten moeten zorg dragen voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. De taken van gemeenten vallen onder het sociale, economische en ruimtelijke domein. Voorbeelden van deze taken zijn maatschappelijke ondersteuning (sociaal domein), het stimuleren van de lokale economie (economisch domein) en het opstellen van bestemmingsplannen (ruimtelijk domein). Deze taken hebben betrekking op burgers en bedrijven en omdat gemeenten dicht bij de samenleving staan, kunnen zij deze taken het best uitvoeren (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen & het Rijk, 2011).

Jeugdzorgaanbieders zijn organisaties die de zorg voor jeugd uitvoeren. Dit zijn bijvoorbeeld organisaties die pleegzorg, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenvoorzieningen uitvoeren. Bureaus Jeugdzorg (BJZ) zijn zelf niet direct jeugdzorgaanbieders. Zij begeven zich in het veld als verlengde arm van de overheid, maar bieden wel enige zorg binnen het vrijwillige kader, daarnaast hebben zij een regisserende functie. De positie van BJZ binnen de transitie zit dicht bij de jeugdzorgaanbieder dan bij de gemeente. Gemeenten kunnen er voor kiezen om gebruik te maken van BJZ of niet.

1.5.1. Nieuwe verantwoordelijkheden gemeenten

De decentralisatie van de jeugdzorg houdt in dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de gehele zorg voor kinderen, jongeren en hun opvoeders. Door de decentralisatie wil de overheid zowel de bestuurlijke als de financiële verantwoordelijkheid overhevelen naar gemeenten. Op deze manier kunnen gemakkelijker verbindingen worden gelegd tussen zorg, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid. Een voorbeeld hiervan is de 'Eén gezin, één plan' aanpak. Dit is een door voormalig minister Rouvoet gepresenteerde aanpak waarbij de beroepskrachten die het gezin helpen, bijvoorbeeld op het gebied van schuldsanering, wonen en jeugdzorg, van elkaar moeten weten wat ze doen. Daarbij is er één hulpverlener als coördinator aangesteld, hij of zij coördineert de zorg voor het betreffende gezin. Op deze manier hebben het gezin en de hulpverleners één aanspreekpunt (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007).

Gemeenten worden op het gebied van de zorg voor jeugd verantwoordelijk voor een positief opvoed- en opgroei-klimaat, voor preventie, voor vroegsignalering en de (zware) gespecialiseerde zorg. Daarnaast komt er één financieringsstroom voor het preventieve beleid, de vrijwillige

provinciale jeugdzorg, de LVG jeugd en de jeugd-GGZ, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Met dit vereenvoudigde financieringssysteem hebben gemeenten de beleidsvrijheid om te kunnen sturen op doelmatigheid en doelgerichtheid, daarnaast kan dit zorgen voor de beoogde integrale aanpak. Gefaseerd tot 2016 zullen de volgende taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld worden naar gemeenten: jeugd-GGZ, de zorg voor LVG (licht verstandelijke gehandicapten) jeugd, de provinciale jeugdzorg, jeugdzorg-plus (gesloten jeugdzorg), jeugdreclassering en jeugdbescherming. Deze vormen van jeugdzorg worden eerst nader toegelicht in figuur één.

Provinciaal (geïndiceerde) jeugdzorg	Geïndiceerde jeugdzorg is voor gespecialiseerde, intensieve zorg. Dit krijgt men alleen na een indicatiestelling. Voorbeelden van deze zorg zijn intensieve hulp aan huis, dag- en nachthulp, kamertraining of pleegzorg.
De jeugdzorgplus (gesloten jeugdzorg)	Dit gaat om jeugdigen die (in hun eigen belang) van de rechter behandeld moeten worden in een gesloten inrichting. Hiermee wil men een jeugdige met zeer ernstige gedragsproblemen succesvol terug laten keren in de samenleving. Het gaat om jeugdigen die door de rechter 'onder toezicht' zijn gesteld.
De jeugd GGZ	Jeugdigen met psychiatrische of psychosociale klachten krijgen hulp van de Jeugd Geestelijke gezondheidszorg. Deze hulp wordt geboden wanneer de klachten zo ernstig zijn dat de jeugdige in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd.
De LVG –jeugd (Licht verstandelijk beperkt)	Dit is zorg voor jeugdigen met een laag IQ (tussen de 50 en 85), gecombineerd met gedrags- of psychiatrische problematiek. De sociaal- emotionele ontwikkelingen, (het gebrek aan) sociale vaardigheden en de aanwezigheid van structuur en begeleiding hebben invloed op de uiting van deze problematiek.
Jeugdreclassering	Jeugdigen vanaf 12 jaar kunnen voor de kinderrechter verschijnen vanwege strafbaar gedrag. Deze kan daarbij een boete, een taakstraf of een gevangenisstraf opleggen. Daarnaast kan de rechter besluiten dat de jeugdige een reclasseringswerker nodig heeft voor begeleiding. Dit moet ervoor zorgen dat het strafbare gedrag stopt en moet voorkomen de jeugdige opnieuw de fout in gaat.
Jeugdbescherming	Wanneer vrijwillige hulp niet werkt, kan een rechter besluiten tot een gedwongen maatregel. Een jeugdige wordt dan 'onder toezicht gesteld'. Het is daarbij mogelijk dat de jeugdige (tijdelijk) niet meer thuis woont. Gezinsvoogden begeleiden het gezin waarvan de jeugdige onder toezicht is gesteld tot het moment waarop de ouders dit zelf weer over kunnen nemen. Daarnaast kan een rechter besluiten om een kind uit huis te laten plaatsen, daarbij is sprake van 'voogdij'.

Figuur 1. Vormen van jeugdzorg.

In figuur twee is te zien onder welke verantwoordelijkheid de voor gemeenten nieuwe vormen van jeugdzorg op dit moment vallen en onder welke verantwoordelijkheid deze vormen van jeugdzorg na de decentralisatie vallen (Gemeente Arnhem, 2011). Daarbij zijn de twee vormen van jeugdzorg die nader worden bekeken onderstreept.

Vorm van jeugdzorg	Huidige verantwoordelijkheid	Verantwoordelijkheid na transitie
Provinciaal geïndiceerde Jeugdzorg	Provincie	Gemeente
Jeugdzorgplus (gesloten jeugdezorg)		
<u>Jeugdbescherming</u>		
Jeugdreclassering		
Jeugd GGZ	Zorgverzekeraar	
<u>LVG – Jeugd</u>	AWBZ	

Figuur 2. Huidige en toekomstige verantwoordelijkheid jeugdzorg.

1.5.2 Centra voor Jeugd en Gezin

Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) zullen een belangrijke rol innemen bij zorg voor jeugd. CJG zijn geïnitieerd door minister Rouvoet in het kabinet Balkenende IV en opgericht met verschillende doelen. Het moet een gemeentelijk inlooppunt zijn voor opvoedproblemen met een laagdrempelig huiskameridee, er moet dienst- en hulpverlening aan ouders zijn, door medewerkers zelf of door doorverwijzing naar andere instanties en het moet een sluitende aanpak bieden bij zorg en problemen (www.rijksoverheid.nl, b). Met de ophanden zijnde decentralisatie van de jeugdzorg krijgen de CJG volgens het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van het kabinet Rutte (2010) de taak om als front-office te dienen voor alle jeugdzorg. Ouders, jeugdigen en professionals kunnen er dan terecht bij vragen over opvoeden en opgroeien. In deze centra hebben verschillende instanties een plek, dit zijn op dit moment jeugdgezondheidszorg, opvoedondersteuning, gezinscoaching, maatschappelijk werk, een voorpost van het BJZ en een schakel met het onderwijs, vaak via een Zorg Advies Team (www.rijksoverheid.nl, b).

Gemeenten zijn sinds 2011 verplicht om een CJG te hebben, kleinere gemeenten hebben daarbij de keuze om hiervoor samen te werken met gemeenten in de regio. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenten om goede afspraken te maken met de instanties die samenwerken in het CJG. Hoe het CJG er in de gemeenten precies uit komt te zien, laat het rijk aan de gemeenten zelf over. Op die manier kan het CJG volgens hen het best aansluiten bij de lokale situatie.

2. Probleemstelling

In dit hoofdstuk wordt het probleem geschetst en worden de beleids- en onderzoeksvragen weergegeven.

2.1 Probleem

De taken die gemeenten door de decentralisatie van de jeugdzorg krijgen, brengen verantwoordelijkheden met zich mee. Dit heeft consequenties voor de gemeente als organisatie. Gemeenten zullen voor deze nieuwe taak samen gaan werken met organisaties binnen het jeugdzorgdomein. De jeugdzorg blijkt daarbij een complex veld, de wetgeving is in de loop der jaren vaak aangepast en door maatschappelijke ontwikkelingen verandert de jeugdzorg continu. De gemeenten zijn door de decentralisatie verantwoordelijk voor de samenwerking met de verschillende partners. Samenwerking met bijvoorbeeld omliggende gemeenten, zorgaanbieders en BJZ. Een goede samenwerking is hierbij belangrijk om het belang van de cliënt voorop te kunnen stellen. Een aantal van deze partners zijn nieuw voor gemeenten. Toch zal deze transitie de komende jaren vorm moeten krijgen. Hierbij krijgen gemeenten lastige en belangrijke keuzes voor hun organisatie. Dit roept organisatievraagstukken op: welke rol heeft de gemeente in het geheel? Met wie moeten zij samenwerken? Hoe organiseren zij goede samenwerking? Wat kunnen zij verwachten van deze samenwerking? Welke rol heeft het CJG? Moet er samenwerking gezocht worden met omliggende gemeenten? En op welke gebieden moet dit dan?

In dit onderzoek zal gekeken worden naar mogelijkheden voor het organiseren van een goede samenwerking met jeugdzorgaanbieders en de rol die gemeenten daarbij innemen. Dit, opdat de jeugdzorg op een effectieve manier uitgevoerd kan worden. Er zal gekeken worden naar twee nieuwe taken, en dus verantwoordelijkheden op het gebied van de zorg voor jeugd. Het organiseren van een effectieve samenwerking met jeugdzorgaanbieders voor de volgende vormen van jeugdzorg zal in dit onderzoek nader bekeken worden:

- De zorg voor LVG-jeugd
- De jeugdbescherming (Het begrip jeugdbescherming betekent in dit onderzoek de zorg voor jeugdigen waarover een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken door de rechter. Dit kan een OTS of een voogdijmaatregel zijn. Sommige instanties gebruiken hier een ander begrip voor.)

Deze twee vormen van jeugdzorg worden in dit onderzoek nader bekeken omdat er interessante verschillen in de aard, de kwetsbaarheid, de achtergrond en de uitvoering van de zorg zijn. Allereerst zit de zorg voor LVG-jeugd in het vrijwillige kader, de jeugdbescherming valt onder het gedwongen

kader. Het verschil tussen deze twee kaders is een uitspraak van de rechter. Binnen het gedwongen kader is er altijd sprake van een rechterlijke uitspraak. Binnen het vrijwillige kader kan de vraag voor hulp van bijvoorbeeld ouders komen. Daarnaast is er ook een gedeelte waarbij gezinnen tegen het gedwongen kader aanzitten, de ouders worden dan onder 'dwang en drang' benaderd door BJZ. Dit houdt in dat men kan dreigen met een gang naar de rechter. Bij jeugdigen waarover een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, is veelal sprake van een nijpende situatie. De veiligheid van het kind kan in het geding zijn. De zorg voor jongeren met een LVG- indicatie staat meestal onder minder tijdsdruk en wordt door de ouders zelf aangevraagd. De achtergrond van beide typen jeugdzorg is eveneens anders. De zorg voor LVG-jeugd wordt op dit moment betaald uit de AWBZ en de bekostiging voor de jeugdbescherming komt vanuit de provincie. Tot slot is de aard van de typen jeugdzorg anders. Bij een jeugdbeschermingsmaatregel (Onder Toezicht Stelling [OTS] of Voogdij) draagt een rechter bevoegdheden over aan BJZ. BJZ kan deze maatregel zelf uitvoeren of laten uitvoeren door een landelijk werkende instelling waarmee zij een mandateringsregeling getroffen hebben. De uitvoering laat BJZ dan over aan een landelijk werkende instelling, maar de maatregel blijft formeel opgedragen aan BJZ (Janssen, 2010). De zorg voor LVG jeugd kan door een groter aantal instanties uitgevoerd worden. Veel instanties bieden vormen van zorg voor LVG jeugd aan.

Een goede samenwerking van gemeenten met jeugdzorgaanbieders is een voorwaarde om de zorg voor jeugd effectief te organiseren. Dit vergt goede en complexe keuzes van een gemeente als organisatie. Een voorbeeld van de complexiteit van dit vraagstuk is de jeugdbescherming. Deze wordt nu uitgevoerd door BJZ of door een BJZ gemandateerde instelling. Ook de Raad voor de Kinderbescherming heeft hierbij een belangrijke rol als toetsende en toezichthoudende instantie (www.rvdk.nl). Gemeenten zullen keuzes gaan maken over de manier waarop zij zich opstellen binnen de samenwerking tussen deze partners, dit roept vragen op. Welke rol heeft een gemeente bijvoorbeeld 'tussen' de zorgaanbieder en BJZ in? Moet BJZ nog wel een rol hebben? Hoe stellen zij zich op tegenover zorgaanbieders?

De vraag hoe gemeenten dit vorm gaan geven is, vanwege de bestuurlijke vrijheid die de rijksoverheid geeft, aan de gemeenten zelf. Duidelijk is dat gemeenten voor een geslaagde uitvoering van de zorg voor jeugd samen moeten werken in verschillende ketens. Om de meeste effectiviteit te behalen, zullen gemeenten per keten besluiten om een bepaalde rol in te nemen.

In dit onderzoek wordt gekeken naar een effectieve uitvoering van de zorg voor jeugd door gemeenten in samenwerking met jeugdzorgaanbieders en de rol die gemeenten daarbij innemen.

2.2 Beleids- en onderzoeksvragen

Beleidsvraag:

- Hoe kunnen gemeenten de samenwerking met jeugdzorgaanbieders zo inrichten dat de zorg voor LVG-jeugd en jeugdigen binnen de jeugdbescherming goed gewaarborgd wordt?

Onderzoeksvragen:

- Welke kenmerken van samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders leiden tot een goede samenwerking tussen jeugdzorgaanbieders op het gebied van LVG-jeugd en jeugdbescherming? (Vooropgesteld dat een goede samenwerking een voorwaarde is voor goede en snelle jeugdzorg.)
- In hoeverre zijn er verschillen en overeenkomsten in de opvattingen van de betrokken actoren over de manier waarop de zorg voor jeugd georganiseerd moet worden door gemeenten?
- In hoeverre verschilt de rol van de gemeenten tussen de zorg voor LVG-jeugd en de jeugdbescherming?

3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zijn.

3.1 Maatschappelijke relevantie

De organisatie van de zorg voor jeugd blijkt een ingewikkelde taak. Dit blijkt uit gebeurtenissen in het verleden waarbij de zorg niet goed is verlopen. Een voorbeeld hiervan is peuter Savannah. Zij overleed op 3 jarige leeftijd door toedoen van haar moeder. De verantwoordelijkheid voor de dood van deze peuter wordt echter ook deels toegeschreven aan de falende jeugdzorg. De Inspectie voor de Jeugdzorg (2005) schrijft in een rapport over de dood van deze peuter dat het bij het betreffende BIZ *“ontbreekt aan (een systeem) tijdige interne controle en sturing. Hierdoor lopen de kinderen die de jeugdbescherming moet beschermen onaanvaardbare risico’s.”* Het organiseren van een goede zorg voor jeugd is dan ook van groot maatschappelijk belang. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het voorbeeld wat hiervoor geschetst is. Naast het ‘algemene’ belang van onderzoek binnen de jeugdzorg is ook dit specifieke probleem van belang om te onderzoeken. Uit een verslag van consultatierondes met zorgaanbieders, gemeenten en cliëntorganisatie over de aandachtspunten ten aanzien van specifieke doelgroepen bij de transitie van de jeugdzorg blijkt dat er mogelijk een gebrek aan kennis en informatie is bij gemeenten en zorgaanbieders om gezamenlijk tot een passend zorgaanbod in de gemeente te komen (Deloitte, 2011). Dit onderzoek naar een effectieve samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders, en de rol die gemeenten daarbij innemen, kan dan ook bijdragen aan de totstandkoming van een goed georganiseerde jeugdzorg. De verschillende partijen binnen het jeugdzorgveld kunnen de inzichten die dit onderzoek oplevert meenemen bij hun overwegingen ten aanzien van de organisatie van jeugdzorg. Zij moeten hierbij zelf de ruimte benutten die mogelijk is binnen het jeugdzorgveld, dit kan door de samenwerking met jeugdzorgaanbieders reeds gedurende het transitieproces stap voor stap te realiseren.

3.2 Wetenschappelijke relevantie

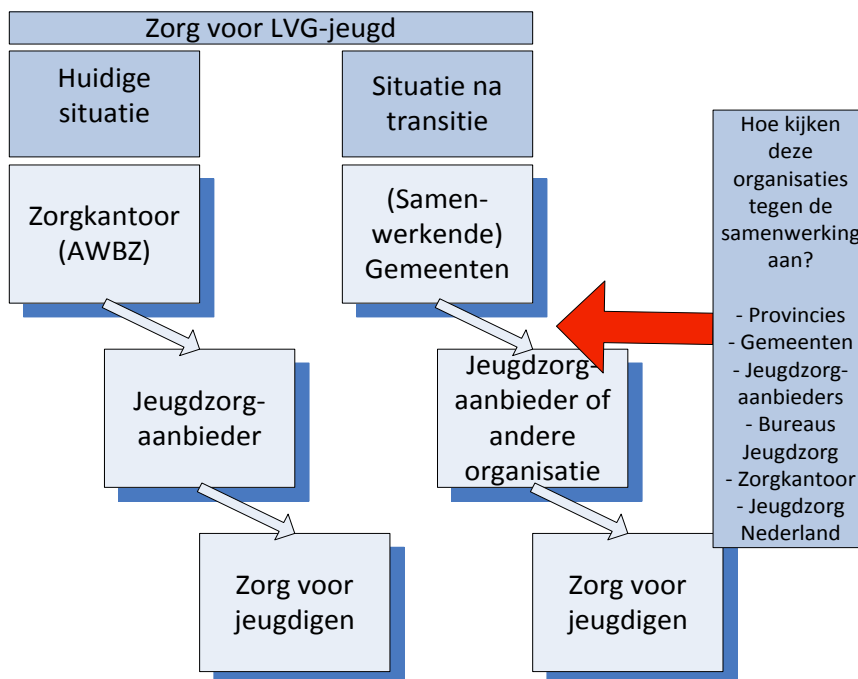
In dit onderzoek wordt gezocht naar de rol die gemeenten innemen binnen de samenwerking met jeugdzorgaanbieders om de jeugdzorg effectief vorm te geven. Samenwerking is een groot en breed begrip en is al in veel hoedanigheden onderzocht. Onderzoeken naar samenwerking en rolneming zijn gedaan vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines. Sociologisch is er onderzoek verricht naar netwerken en rollen binnen dat netwerk door Provan & Kenis (2007), in dat onderzoek wordt gekeken naar de effectiviteit van netwerken. Zij stellen bijvoorbeeld dat flexibele netwerken

makkelijker en sneller in kunnen springen op kansen, concurrentie en bedreigingen. In dit onderzoek wordt naar de rolgeving binnen de samenwerking met jeugdzorgaanbieders gezocht. De jeugdzorgaanbieders zijn weliswaar onderdeel van een netwerk, maar vormen, samen met gemeenten, niet het gehele netwerk. Het onderzoek van Provan & Kenis(2007) gaat over de aansturing van een netwerk als geheel, dit onderzoek over de samenwerking tussen beide partners. Organisatiekundig heeft Visser (1995) over samenwerken en managen in de non-profit sector geschreven, daarin gaat het echter meer over het organiseren van samenwerking als individu met anderen en niet als organisatie met andere organisaties. In dit onderzoek zal er gekeken worden naar de samenwerking tussen gemeenten en zorgaanbieders, twee organisaties. De rolgeving van gemeenten is onder andere onderzocht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), zij hebben onderzoek verricht naar de regierol van gemeenten. De veranderingen binnen het complexe veld van de jeugdzorg brengen echter specifieke vraagstukken met zich mee. De jeugdbescherming en de zorg voor LVG-jeugd zijn namelijk terreinen waarvoor, zoals eerder vermeld, grote verantwoordelijkheden gelden en de consequenties bij fouten groot kunnen zijn. De eventuele verschillen die gevonden worden tussen de rolgeving voor LVG-jeugd en de jeugdbescherming zijn eveneens interessant omdat er in de literatuur veelal over rolgeving in het algemeen gesproken wordt. Dit is te zien bij bijvoorbeeld Hajer, Tatenhove & Laurent (2004) en Boscker, Castenmiller & Jongerius (2011). Zij zien rolgeving als een algemener geheel en spreken over landelijke tendensen. Er is dus nog weinig onderzoek verricht in het specifiek maken van een rol in een bepaalde situatie, in dit geval zijn dat specifieke groepen jongeren die zorg nodig hebben. Dit onderzoek naar de rolgeving bij samenwerking, toegepast op de veranderende situatie binnen de jeugdzorg, is wetenschappelijk dan ook een aanvulling op de bestaande kennis omtrent samenwerken en rolgeving van gemeenten. Deze samenwerking wordt toegepast op twee specifieke gebieden, de zorg voor jongen met licht verstandelijke beperking en de zorg voor jongeren waarover een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken.

4. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk begint met een schematische weergave van dit onderzoek. Daarna zal het begrip samenwerking in dit theoretisch kader nader omschreven worden. Vervolgens wordt er naar ontwikkelingen in overheidssturing gekeken. Na deze ontwikkelingen worden verschillende onderzoeken en modellen over de rol van gemeenten beschreven. Deze worden gesynthetiseerd in de opvolgende paragraaf. De kenmerken voor het innemen van een bepaalde rol worden in de één naar laatste paragraaf beschreven. Dit hoofdstuk eindigt met verwachtingen met betrekking tot (de kenmerken van) rolneming.

4.1 Onderzoek in figuur weergegeven





Figuur 3. Schematische weergave onderzoek.

In figuur drie is te zien wat er gaat veranderen na de transitie jeugdzorg. De rode pijl geeft aan waar dit onderzoek zich op richt. Het gaat om de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders en de rol die gemeenten daarbij innemen.

4.2 Samenwerking

De zorg voor jeugd moet door gemeenten in samenwerking met verschillende partners vormgegeven worden. Dit behelst onder andere een samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders. Er is daarbij sprake van interorganisationele samenwerking. Het begrip samenwerking wordt in de literatuur veel beschreven en daar komen verschillende definities uit voort. Weist, Evans & Lever (2003, p.150) zien samenwerking als *“een proces van participatie waarbinnen mensen, groepen en organisaties gezamenlijk werken aan het behalen van gewenste resultaten.”* Smith, Carroll & Ashford (1995) stellen dat samenwerken over de interacties tussen actoren gaat, waarbij door samen in plaats van gescheiden te werken, publieke problemen opgelost kunnen worden. Kirschner, Van den Bossche, Gijssels & Segers (2006) zien samenwerking als een proces waarbij een gedeelde opvatting over een probleem of taak gebouwd en onderhouden moet worden en verantwoordelijkheid verdeeld moet worden onder de leden van de groep. Daarbij moet expertise

gedeeld worden en moet er samen gebouwd en onderhandeld worden over de kennis. Het proces van het bouwen en onderhouden van Kirschner et al. (2006) past bij de taak van gemeenten (en de overige actoren) om de jeugdzorg vorm te geven. Dit proces doorlopen gemeenten de komende periode samen met de verschillende partners, waaronder jeugdzorgaanbieders. In dit onderzoek wordt de definitie Kirschner et al. (2006) over samenwerking als proces dan ook gehanteerd.

4.3 Ontwikkelingen binnen overheidssturing

De rol van de overheid is niet alleen afhankelijk van de taak die zij krijgt, in dit geval de zorg voor jeugdigen, maar is ook onderhevig aan de tijd. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de globalisering, de informatisering en een steeds mondiger wordende burger hebben voor een andere rol van de overheid gezorgd (Hajer, Tatenhove & Laurent, 2004; Boscker, Castenmiller & Jongerius, 2011). De rol van de overheid veranderde van een 'government' benadering naar een 'new public management' benadering. Bij de 'government' benadering is veelal sprake is van een top-down sturing van de overheid. Tevens is de veronderstelling bij de 'government' benadering dat gemeenten zelf in staat zijn om maatschappelijke taken te vervullen. In het boek 'Managing uncertainties in networks' van Koppejan & Klijn (2004) wordt de 'new public management' benadering nader beschreven. Zij spreken over de mogelijke manieren waarop overheden kunnen reageren op complexe en onzekere taken. De reactie heeft betrekking op de manier waarop zij de samenwerking met de overige actoren sturen. Zoals eerder in dit onderzoek naar voren is gekomen, blijkt de decentralisatie van de zorg voor jeugd een complexe taak voor gemeenten. Er is bij gemeenten nog niet veel kennis aanwezig over de zorg voor jeugdigen. Over het preventieve gedeelte hebben zij al kennis, de zwaardere zorg is echter een minder bekend terrein. Ook het veld blijkt (onder andere door de vele actoren) erg complex. De vrijheid die gemeenten door de decentralisatie krijgen brengt eveneens veel onzekerheden met zich mee. Zij krijgen veel ruimte om het naar eigen inzicht in te vullen, maar moeten die ruimte wel invullen. De 'new public management' benadering wordt volgens Koppejan & Klijn (2004, p.101) gekenmerkt door:

- Een focus op de effectiviteit en efficiëntie van overheidsprestaties;
- Een focus op ideeën en technieken die in de private sector waardevol blijken te zijn;
- Een focus op het vergroten van de concurrentie in de dienstverlenende sector, met gebruik van semimarktmechanismen;
- Het gebruik van prestatie-indicatoren om de output te meten.

Na de 'government' en 'new public management' benadering is er vandaag de dag veelal sprake van een 'governance' benadering. Deze benadering wordt volgens Koppejan en Klijn (2004, p.108) gekenmerkt door:

- Horizontale sturing, aannemende dat dit zorgt voor een beter samenwerking met maatschappelijke actoren;
- De benutting van kennis van maatschappelijke actoren, met een kwaliteitsverbetering als doel. Maatschappelijke actoren hebben kennis in bijvoorbeeld maatschappelijke trends of specifieke doelgroepen;
- Maatschappelijke actoren moeten vroegtijdig participeren om de legitimiteit te bevorderen;
- Het opstellen van een gedeelde visie om strategische- en kennisproblemen aan te pakken.

Waar bij 'new public management' de nadruk ligt op effectiviteit en efficiëntie, ligt bij de 'governance' benadering de nadruk op samenwerken. De 'governance' benadering wordt op dit moment door gemeente meer gehanteerd dan voorheen. Dit betekent echter niet dat gemeenten deze vorm van sturing altijd kiezen. Voor bepaalde specifieke opdrachten zijn andere vormen van sturing denkbaar. De zorg voor jeugdigen zou één van deze opdrachten kunnen zijn. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld kiezen om bij de jeugdbescherming gebruik te maken van de 'governance' benadering omdat zij bang zijn om dit aan het veld toe te vertrouwen. Door de 'governance' benadering toe te passen binnen de samenwerking met zorgaanbieders voor jeugdigen in de jeugdbescherming werken gemeenten samen met de aanbieders aan de zorg, zij hebben dan tijdens de samenwerking nog veel invloed. Bij de zorg voor LVG-jeugd (waar onder andere meer aanbieders zijn) kunnen zij bijvoorbeeld kiezen om meer aan 'het veld' toe te vertrouwen, omdat 'het veld' dit volgens hen toelaat. Aangezien er door middel van de transitie 300 miljoen (10%) bezuinigd moet worden op de totale kosten van de jeugdzorg, kan de 'new public management' hierbij een efficiënte wijze van sturing zijn.

4.4 Regie(rol) van gemeenten

Denters, Van de Haar, De Jonge & Noppe (1999) stellen in het stuk 'De gemeente van producent naar regisseur?' van Terpstra (2002, p.18) dat de regierol van gemeenten betrekking heeft op "situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van een bepaald beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid afhankelijk is van de medewerking van één of meer andere actoren. De regierol van het gemeentebestuur verwijst daarbij naar de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtsstaat trachten de totstandkoming van het desbetreffende beleid te bevorderen". De decentralisatie van de jeugdzorg past in deze visie. Door het besluit van een hoger overheidsorgaan ('Bestuursakkoord 2011-2015', 2011) worden gemeenten verantwoordelijk voor het jeugdzorgbeleid, de zorg voor jeugd kunnen zij echter niet zelf organiseren. Zij zijn hiervoor

afhankelijk van de medewerking van verschillende actoren en moeten onder andere met jeugdzorgaanbieders samenwerken. Hoe deze samenwerking het meest effectief wordt geacht en welke rol gemeenten hierbij innemen zal door middel van dit onderzoek nader bekeken worden.

Span, Luijkx, Schols & Schalk (2009) hebben onderzoek verricht naar de verschillende visies over regisseurschap van gemeenten. Daarin staat onder andere de definitie van Terpstra (2002, p.18) over regisseurschap van gemeenten: “Regie is de wijze waarop verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren, binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtsstaat, trachten de totstandkoming van het desbetreffende beleid te bevorderen.” Landman en Muller (2004) definiëren regie in het onderzoek van Span et al. (2009, p.95) als: “Regie heeft te maken met coördinatie, met gezamenlijke verantwoordelijkheid, met taken en bevoegdheden en met randvoorwaarden voor uitvoering.”

4.4.1 Span, Luijkx, Schols & Schalk

Span et al. (2009) beschrijven in hetzelfde artikel dat regie sterk verwant is met sturing en management. Dit impliceert een directieve rol die regie in de praktijk niet hoeft te zijn. Sturing en management kunnen namelijk ook gekenmerkt worden door overleg, onderhandeling en overtuiging. In de literatuur wordt het woord regie echter vaak gebruikt. Het woord regie in dit onderzoek houdt dan ook niet in dat gemeenten werkelijk regisseurs zijn, de rollen die gemeenten innemen kunnen in verschillende vormen tot uiting komen.

In het onderzoek van Span et al. (2009) wordt aangetoond dat regierollen van gemeenten bepaald worden door keuzes op een aantal gebieden. De vraag of een gemeente daarbij strak stuurt of meer faciliteert is een belangrijke keuze die gemeenten moeten maken. De gebieden waarop zij keuzes moeten maken worden weergegeven in figuur vier. Een voorbeeld van een keuze is de mate van sturing. Wil een gemeente zelf gaan sturen en de touwtjes in handen houden of wil zij het veld zichzelf laten sturen, dan zou de gemeente meer faciliteren.

Taak	A. Opdrachtgever	B. Coproductent	C. facilitator
Sturing	Gemeentelijke sturing	Gezamenlijke sturing	Zelfsturing
Randvoorwaarden	Gemeentelijk vastgesteld randvoorwaarden	Gezamenlijk vastgesteld randvoorwaarden	Door actor vastgestelde randvoorwaarden
Afhankelijkheid	Formele afhankelijkheid	Informeel afhankelijkheid	Door actor vastgestelde afhankelijkheid
Afstemming	Gemeentelijke afstemming	Gezamenlijke afstemming	Afstemming door actoren
Doel	Gemeentelijk vastgesteld doel	Gezamenlijk vastgesteld doel	Door actor vastgesteld doel
Verantwoordelijkheid	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Gezamenlijke verantwoordelijkheid	Actor verantwoordelijkheid
Visie	Gemeentelijke visie	Gezamenlijke visie	Visie door actoren
Monitoring	Gemeentelijke monitoring	Gezamenlijke monitoring	Monitoring door actoren
De jeugdzorgaanbieder is:	Uitvoerder	Partner	Initiatiefnemer

Figuur 4. Mogelijke keuzes van het regiemodel. Gebaseerd op Span et al. (2009).

In figuur vier is te zien dat een gemeente volgens Span et al. (2009) een rol als opdrachtgever, als coproductent of als facilitator kan innemen. De pijl in figuur vier toont aan dat de rollen niet zwart-wit zijn. Het kan als een continuüm gezien worden tussen opdrachtgever en facilitator. De verschillende rollen worden in de volgende alinea's nader omschreven.

A. Opdrachtgever

In de rol als opdrachtgever heeft de gemeente een strak sturende positie. Het initiatief ligt bij de gemeente en zij kan haar eigen doelen opstellen. Door middel van een door de gemeente opgesteld programma van eisen kan de gemeente een opdracht aan de opdrachtgever overbrengen. De gemeente blijft daarbij verantwoordelijk voor het eindresultaat (Span et al., 2009). Toegepast op de toekomstige rol van gemeenten als verantwoordelijke voor jeugdzorg kiezen zij in deze rol een visie en brengen deze visie over naar de jeugdzorgaanbieders, die moeten vervolgens voor de uitvoering van het beleid zorgen waarbij de gemeente de verantwoordelijkheid en regie houdt. De gemeente bepaalt in dat geval wat er gebeurt.

B. Coproductie

Bij de totstandkoming van doelen en het beleid werkt de gemeente als partner samen met de overige actoren. Door middel van bijvoorbeeld onderhandeling en overtuiging zullen de gemeente en haar partners het proces proberen te sturen. De (beleids)visie ontstaat interactief en de doelen worden vanuit verschillende actoren gedefinieerd. De verschillende samenwerkende partners zouden zich verantwoordelijk moeten voelen voor wat zij bijdragen aan het geheel (Span et al., 2009). De visie op de zorg voor jeugd zou in deze vorm door gemeenten en de verschillende partners samen vormgegeven worden. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat gemeenten en jeugdzorgaanbieders samen doelen opstellen met betrekking tot de zorg voor jeugd. De jeugdzorgaanbieders zouden de zorg uitvoeren, maar gemeenten blijven betrokken bij het proces. De keuze voor een bepaalde aanpak van de zorg voor jeugd in een gemeente zou dan door middel van overleg bepaald worden.

C. Facilitator

In de rol als facilitator zijn gemeenten dienstbaar aan de overige actoren. De gemeente legt de overige actoren geen dwingende doelen op. Het beleid wordt door de (niet gemeentelijke) actoren geïnitieerd en de doelen worden door de actoren geformuleerd. Zij zijn dan ook verantwoordelijk voor het beleid. De actoren zullen door middel van zelfsturing het door hen geformuleerd beleid uitvoeren, de gemeente faciliteert hier slechts (Span et al., 2009). Toegepast op de zorg voor jeugd zou dit inhouden dat de actoren, bijvoorbeeld de jeugdzorgaanbieders, met elkaar over het te voeren beleid nadenken. De gemeente heeft in dit overleg geen rol. Wanneer de doelen opgesteld zijn, gaan zij naar de gemeente die hen vervolgens faciliteert om de doelen te bereiken.

4.4.2 Partners & Pröpper

De regierol van gemeenten wordt in het stuk 'Lokale regie uit macht of onmacht' van Partners & Pröpper (2004, p.7) eveneens nader bekeken en beschreven. Zij omschrijven regie als volgt: "Regie is een bijzonder vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat." Partners & Pröpper (2004) geven daarbij twee criteria die bepalen op welke manier een gemeente haar regierol kan vervullen. Dit zijn:

- Doorzettingsmacht gaat over de mogelijkheid van gemeenten om de andere relevante betrokken partijen haar wil op te leggen.

- Eigen script of beleidskader gaat over de mate van waarin de gemeente haar eigen koers uitstippelt en haar eigen beleidskader vorm geeft. (Het ‘Eigen script of beleidskader’ wordt in het vervolg van dit onderzoeksrapport als ‘script’ omschreven.)

Wanneer deze twee criteria in een schema verwerkt worden, komen er vier mogelijke typen van regierollen van gemeenten naar voren. Deze worden weergegeven in figuur vijf.

Criteria	Eigen script / Beleidskader	
	Ja	Nee
Doorzettings-Macht	A. Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	B. Uitvoeringsgerichte regisseur
	C. Visionaire regisseur	D. Faciliterende regisseur

Figuur 5. Model regievoering Partner & Pröpper (2004).

De mogelijke regierollen van Partners en Pröpper (2004) worden in de volgende paragrafen nader omschreven:

A. Beheersingsgerichte regisseur:

De beheersingsgerichte regisseur heeft een sterke positie. Dit houdt in dat hij over doorzettingsmacht beschikt en zelf het script kan vormgeven. De regisseur kan dit omdat hij diverse machtsbronnen bezit zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden. Door deze machtsbronnen in te zetten kan de regisseur de overige actoren zijn script opleggen. Het eigen script kan hierbij als extra machtsbron gezien worden. Dit script kan door de beheersingsgerichte regisseur tevens herschreven of op een ander manier geïnterpreteerd worden (Partners en Pröpper, 2004). Wanneer dit toegepast wordt op de rol van gemeenten binnen de samenwerking met jeugdzorgaanbieders, zou dit betekenen dat gemeenten zelf het beleid voor de zorg voor jeugd schrijven en dit beleid opleggen aan de betrokken actoren. Dit zou bijvoorbeeld in kunnen houden dat gemeenten bepalen hoe er voor de jeugd gezorgd moet worden en dat de aanbieders deze zorg vervolgens uitvoeren zoals de gemeente het wil.

B. Uitvoeringsgericht regisseur

Deze regisseur heeft doorzettingsmacht, hij kan de betrokken actoren zijn wil opleggen. Hij kan het script echter niet zelf schrijven. Dit kan van de rijksoverheid of provincie komen, daarbij is sprake van een verticale verhouding tot de regisseur. Dit kan ook vanuit één van de actoren komen, waarbij de regisseur als deelnemer kan participeren, dit is een horizontale verhouding (Partners en Pröpper, 2004). Van een verticale verhouding is bij de transitie binnen de jeugdzorg (vrijwel) geen sprake. De nationale overheid geeft gemeenten de maximale beleidsvrijheid om het beleid voor de jeugdzorg vorm te geven (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen & het Rijk, 2011). Het beleid wordt dus niet vanuit de nationale overheid opgelegd. Van een horizontale verhouding kan wel sprake zijn. Gemeenten kunnen wellicht, omdat de jeugdzorg een nieuwe taak is, het beleid niet zelf opstellen. Hiervoor zouden zij de expertise van jeugdzorgaanbieders in huis kunnen halen. Jeugdzorgaanbieders hebben immers ervaring op dit gebied. Het beleid zou dan geschreven kunnen worden door of samen met één van de participerende actoren. De gemeente kan vervolgens bepalen door wie en hoe de zorg vervolgens uitgevoerd moet worden.

C. Visionaire regisseur

De visionaire regisseur heeft de beleidsvrijheid om een eigen script op te stellen. Hij heeft echter geen doorzettingsmacht om zijn wil aan de andere actoren op te leggen, hij heeft bijvoorbeeld geen hulpbronnen. Dit zal deze regisseur moeten bewerkstelligen door een goed script op te stellen waarmee hij andere partijen kan mobiliseren, enthousiasmeren en tot medewerking kan bewegen. De regisseur is voor de uitvoering afhankelijk van de overige actoren en kan wellicht een deel van zijn beleidsvrijheid opgeven aan de overige actoren (Partners en Pröpper, 2004). Toegepast op de rol van gemeenten binnen dit onderzoek zou dit betekenen dat gemeenten wel het beleid voor de zorg voor jeugd op kunnen stellen, maar de gemeente haar partners niet kan dwingen om dit beleid uit te voeren. Omdat gemeenten bij deze vorm van sturing afhankelijk zijn van andere actoren, zullen zij wellicht in een eerder stadium de overige actoren betrekken, dit om hen te enthousiasmeren. Op die manier kunnen zij de overige actoren inzetten, zonder formele doorzettingsmacht. Het beleid zou in de praktijk dan opgesteld worden door de aanbieder en de gemeente samen, op deze manier worden de aanbieders geënthousiasmeerd om het beleid op de juiste wijze uit te voeren, de gemeente kan dit immers niet afdwingen.

D. Faciliterende regisseur

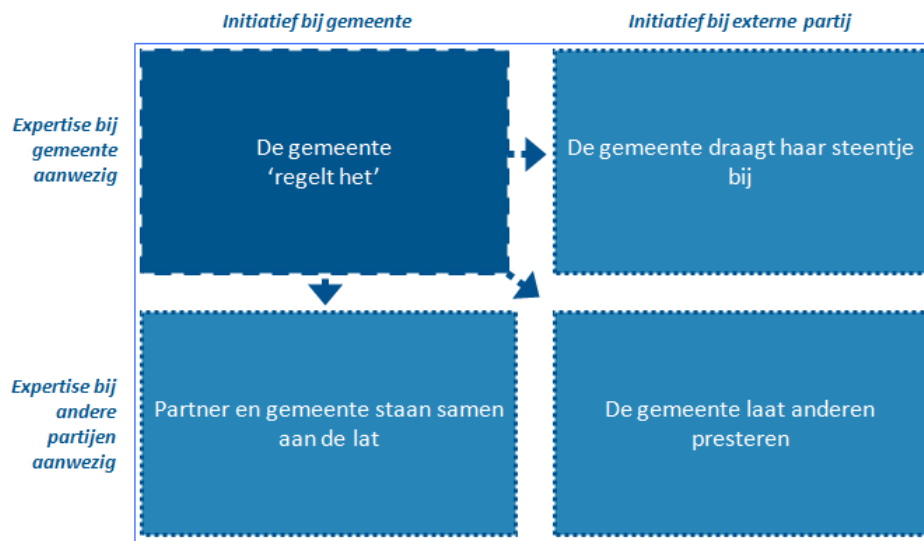
In deze rol heeft de regisseur geen doorzettingsmacht en geen mogelijkheid om een eigen script of

beleidskader op te stellen. De regisseur ondersteunt dan bij het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. De regisseur kan daarbij als woordvoerder, organisator en coördinator optreden en voert dan de regie uit naam van de andere partijen (Partners en Pröpper, 2004). Wanneer gemeenten als faciliterende regisseur op zouden treden, zouden zij het beleid laten ontwikkelen en uitvoeren door de aanbieders. Daarnaast zouden gemeenten de inhoud van het beleid niet op kunnen leggen aan de betrokken actoren. Zij hebben dan slechts een faciliterende rol richting haar partners. Dit zou inhouden dat zij de jeugdzorgaanbieders zouden financieren om de jeugdzorg te organiseren.

4.4.3 Rolopvatting door Hiemstra & de Vries

Van Wingerden, Hoeve & Hiemstra (2010) tonen een denkmodel waarmee gemeenten keuzes kunnen maken voor de rol die zij innemen bij de totstandkoming en implementatie van beleid. Zij onderscheiden daarbij initiatief en expertise. De samenwerking met jeugdzorgaanbieders en veranderingen in het beleid met betrekking tot de zorg voor jeugd zouden zowel door de gemeente als door een externe partij geïnitieerd kunnen worden. Benaderen gemeente de jeugdzorgaanbieders met voorstellen of gaat dit andersom? Volgens Van Wingerden, Hoeve & Hiemstra (2010) heeft dit invloed op de rol van de gemeente. Daarnaast kan de benodigde expertise al dan niet aanwezig zijn bij de gemeente, de af- of aanwezigheid van deze expertise heeft eveneens consequenties voor de rol van de gemeente. Wanneer de expertise en het initiatief bij de gemeente liggen, kan een gemeente er voor kiezen om de taken zelf te regelen. Wanneer het initiatief echter bij een externe partij ligt (bijvoorbeeld een jeugdzorgaanbieder) kan zij er voor kiezen om deze externe partij te helpen met expertise, de gemeente 'draagt dan haar steentje bij'. De gemeente kan andere partijen laten presteren wanneer zowel de expertise als het initiatief bij deze andere partijen ligt. Zij hebben dan slechts een faciliterende rol. Gemeenten zouden in dat geval de financiering voor de zorg organiseren, de rest zouden zij aan jeugdzorgaanbieders over kunnen laten. In figuur zes wordt het model over rolopvatting van Hiemstra & De Vries (2010) weergegeven.

Rolopvatting



Figuur 6. Rolopvatting door Hiemstra & De Vries (2010)

4.5 Synthese van de mogelijkheden met betrekking tot rolneming.

Wanneer de verschillende theorieën en modellen met betrekking tot rolneming nader bekeken worden, is er een overlap te zien in verschillende vormen van rolneming. De rollen blijken deels overeen te komen en te koppelen. Een gemeente die 'anderen laat presteren' in het model van Hiemstra & De Vries (2010) komt bijvoorbeeld overeen met rol als facilitator van Span et al. (2009) waarbij het veld eveneens presteert. De verschillende typen rolneming die in de voorgaande paragrafen beschreven zijn en de kenmerken die bij deze rolneming horen, worden in deze paragraaf bij elkaar gevoegd in figuur zeven. Daarnaast komen de 'new public management' en 'governance' benaderingen deels overeen met de typen rolneming, deze zijn eveneens in figuur zeven geplaatst.

Benadering Rol	Span et al. (2009)	Partner en Pröpper (2004)	Hiemstra & De Vries (2010)	NPM / Governance benadering van Koppejan & Klijn (2004)
1.	Opdrachtgever	Beheersings- gerichte regisseur	De gemeente 'regelt het'	(lastig te plaatsen) beide vormen
2.	Coproducent	Visionaire / uitvoerings- gerichte regisseur	Partner en gemeente 'staan samen aan de lat'	Governance
3.	Facilitator	Faciliterende regisseur	De gemeente laat anderen presteren / De gemeente draagt haar steentje bij	New public management

Figuur 7. Gesynthetiseerd rolmodel

In de kaders hieronder wordt weergegeven hoe deze rollen tot uiting kunnen komen wanneer gemeenten de jeugdzorg als taak krijgen. De voorbeelden in deze kaders zijn gechargeerd en dienen slechts ter verduidelijking van de verschillende rollen.

In figuur zeven is te zien dat rol '1' voortkomt uit de rol als opdrachtgever van Span et al. (2009), de beheersingsgerichte rol van Partner & Pröpper (2004) en 'De gemeente regelt het' van Hiemstra & De Vries (2010). Deze vorm van sturing is niet direct te plaatsen in de 'NPM' of 'governance' rol van Koppejan & Klijn (2004). Deze vorm komt wat betreft eisen en sturing overeen met NPM, maar de gemeente regelt binnen het opdrachtgeverschap meer zelf. Dat is bij NPM niet het geval, daarbij laat de gemeente anderen presteren.

Rol '1' toegepast op de jeugdzorg
Gemeente Control regelt de jeugdzorg in haar gemeente. De gemeente neemt hierbij het initiatief tot samenwerking met jeugdzorgaanbieders. De gemeente stelt haar eigen beleid op om de zorg voor jeugd goed vorm te geven, ze zorgen dat zij hiervoor voldoende kennis in huis hebben. De jeugdzorgaanbieders horen te werken zoals de wethouder en beleidsmedewerkers van de gemeente Control dat bedacht hebben, zij zouden uit moeten voeren wat de gemeente bedacht heeft. Wanneer de zorg niet loopt zoals gepland, grijpt de gemeente Control in, zij houden de touwtjes in handen.

Rol '2' komt voort uit het coproducentschap van Span et al. (2009), de visionaire of uitvoeringsgericht rol van Partner & Pröpper (2004), de 'Partner en gemeente staan samen aan de lat' rol van Hiemstra & De Vries (2010) en de 'governance' benadering van Koppejan & Klijn (2004).

Rol '2' toegepast op de jeugdzorg

De gemeente Together werkt veel samen met jeugdzorgaanbieders. Zij gaan rond de tafel zitten met jeugdzorgaanbieders en vragen veel aan de aanbieders. Zij betrekken de jeugdzorgaanbieders bij het opstellen van de visie en het beleid, zij vinden dat de expertise daar vandaan moet komen. De uitvoering laten zij over aan de jeugdzorgaanbieders. De sturing nemen zij, samen met aanbieders op andere gebieden van jeugdzorg voor hun rekening, daarbij houden zij intensief contact en wanneer dingen niet lopen zoals zij willen overlegt de gemeente Together met de jeugdzorgaanbieders.

De laatste rol, nummer '3', komt voort uit de faciliterende rol van Span et al. (2009) en Partner & Pröpper (2004), de 'Gemeente laat anderen presteren' en de 'Gemeente draag haar steentje bij' rol van Hiemstra & De Vries (2004) en de 'NPM' benadering van Koppejan & Klijn (2004).

Rol '3' toegepast op de jeugdzorg

De gemeente Outcourcing laat de jeugdzorgaanbieders presteren. Zij laten de jeugdzorgaanbieders met plannen komen om de jeugdzorg in haar gemeente te organiseren. Volgens de gemeente zijn de kennis en vaardigheden bij de jeugdzorgaanbieders aanwezig en zij moeten dit dan ook maar organiseren. De gemeente Outcourcing kiest daarbij voor de aanbieders die haar het meest effectief en efficiënt lijken. Deze aanbieders organiseren de zorg en overleggen minimaal met de gemeente. De gemeente Outcourcing betaalt (faciliteert) de zorg, maar laat dit verder over aan 'het veld'. Wanneer de zorg niet loopt zoals zij willen, laten zij een andere aanbieder presteren.

4.6 Kenmerken van samenwerking met betrekking tot rolneming.

In de vorige paragraaf zijn verschillende typen rolneming gekoppeld. In deze paragraaf worden de verschillende kenmerken die leiden tot een bepaalde rol nader bekeken. De rol die gemeenten innemen om zorg voor jeugdigen waarover een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken en de zorg voor LVG-jeugd te organiseren zal waarschijnlijk niet in een duidelijk 'hokje' geplaatst kunnen worden zoals in figuur zeven is weergegeven en zoals in de voorbeelden in voorgaande paragraaf weergegeven is. Door deze rollen 'uit elkaar te trekken' tot kenmerken die een rol bepalen, kan er meer inzicht verkregen worden in de verschillende keuzes die gemeenten hebben. Gemeenten kunnen door het samenvoegen van deze kenmerken, keuzes maken met betrekking tot rolneming voor de zorg voor jeugdigen. Wanneer blijkt dat gemeenten hun expertise moeten opdoen bij jeugdzorgaanbieders, heeft dit consequenties voor hun rol. Uit de artikelen van Span et al. (2009), Partner & Pröpper (2004) en Hiemstra & De Vries (2010) kunnen de volgende kenmerken gehaald worden:

- Initiatief.

Met initiatief wordt bedoeld: de organisatie die het initiatief tot contact (samenwerking)

neemt. Hetzij bij de totstandkoming van de samenwerking, hetzij bij veranderingen gedurende de samenwerking (door ontwikkelingen in het veld). Initiatief impliceert ook de verantwoordelijkheid voor het contact. Gemeenten kunnen het initiatief zelf nemen door actief op zoek te gaan naar jeugdzorgaanbieders en hen te betrekken bij het proces. Gemeenten kunnen ook afwachtend zijn en de jeugdzorgaanbieders de eerste stappen laten zetten.

- Visie.

Met visie wordt bedoeld: de op te stellen visie van gemeenten met betrekking tot de zorg voor jeugd. Hoe de zorg voor jeugd over 4 jaar gezien wordt door gemeenten. Gemeenten kunnen deze visie zelf opstellen, zij kunnen hier jeugdzorgaanbieders bij betrekken en zij kunnen dit geheel door jeugdzorgaanbieders laten doen. Wanneer zij de visie zelf opstellen kunnen zij jeugdzorgaanbieders gaan zoeken die voor hen aan deze visie kunnen gaan werken. Gemeenten kunnen jeugdzorgaanbieders ook in een eerder stadium betrekken en (samen met) hen de visie laten opstellen.

- Doel.

Met doel wordt bedoeld: de op te stellen doelen van de gemeenten met betrekking tot de zorg voor jeugd. De manier waarop de visie verwezenlijkt en in de praktijk gebracht moet worden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de snellere hulp die gewenst wordt vanuit de cliënten. De mate waarin deze doelen opgesteld worden door gemeenten of door jeugdzorgaanbieders. Gemeenten kunnen bij het verwezenlijken van hun visie zelf hun doelen opstellen, zij kunnen jeugdzorgaanbieders betrekken bij het opstellen van deze doelen en zij kunnen de doelen ook op laten stellen door jeugdzorgaanbieders.

- Script.

Met het script wordt bedoeld: de vertaling van de doelen in prestatieafspraken of beleidskaders. Gemeenten gaan beleidsnota's opstellen waarin zij via hun visie en doelen naar concrete acties gaan. Acties waarmee zij de zorg voor jeugd vorm gaan geven. Gemeenten kunnen jeugdzorgaanbieders betrekken bij het opstellen van dit beleid of zij kunnen hun eigen beleid opstellen.

- Expertise.

Met expertise wordt bedoeld: de aanwezigheid of afwezigheid van kennis over de zorg voor jeugd en de kennis om de zorg voor jeugd goed te organiseren. De kennis kan zowel intern bij gemeenten aanwezig zijn als extern bij de overige actoren (waaronder jeugdzorgaanbieders). Gemeenten kunnen deze kennis bij de afwezigheid daarvan binnenshuis halen door mensen

aan te nemen. Zij kunnen deze kennis ook buitenshuis laten bij (bijvoorbeeld) jeugdzorgaanbieders.

- Randvoorwaarden.

Met randvoorwaarden wordt bedoeld: de randvoorwaarden die opgesteld worden met betrekking tot de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders. Deze kunnen gericht zijn op proces (bijvoorbeeld de taken en rollen) of inhoud (de aanwezigheid van het aantal beschikbare plaatsen voor jeugdigen). Door middel van randvoorwaarden kunnen gemeenten ook de vrijheid van aanbieders inkaderen. Gemeenten kunnen deze randvoorwaarden zelf opstellen en opleggen aan de jeugdzorgaanbieders. Zij kunnen de jeugdzorgaanbieders ook betrekken bij het opstellen van deze randvoorwaarden.

- Afstemming.

Met afstemming wordt bedoeld: de afstemming van de organisatie van de zorg voor jeugd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanstellen van een coördinator die alle zorg binnen een gezin organiseert. Deze coördinator kan iemand van de gemeente zijn, maar dit kan ook een externe coördinator zijn. Bijvoorbeeld iemand van een jeugdzorgaanbieder. De mate waarin deze afstemming door de gemeente bepaald wordt.

- Verantwoordelijkheid.

Met verantwoordelijkheid wordt bedoeld: de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en de uitvoering van de zorg voor jeugd. Gemeenten kunnen deze verantwoordelijkheid dragen, dit doen zij namelijk deels al politiek. Zij kunnen deze verantwoordelijk wellicht ook vervlechten met jeugdzorgaanbieders door bepaalde afspraken te maken. De mate waarin deze verantwoordelijkheid door de gemeente of door de jeugdzorgaanbieder gedragen wordt.

- Monitoring.

Met monitoring wordt bedoeld: de monitoring van het uitgevoerde beleid. Het zicht op de bewerkstelling van doelen. De manier waarop gemeenten zicht houden op de kwaliteit en effectiviteit. Wordt het beoogde resultaat behaald? Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een toe of afname van het aantal jeugdigen in de jeugdzorg. De mate waarin de gemeente zorgaanbieders laat monitoren of hier zelf de zorg voor dragen.

- Sturing.

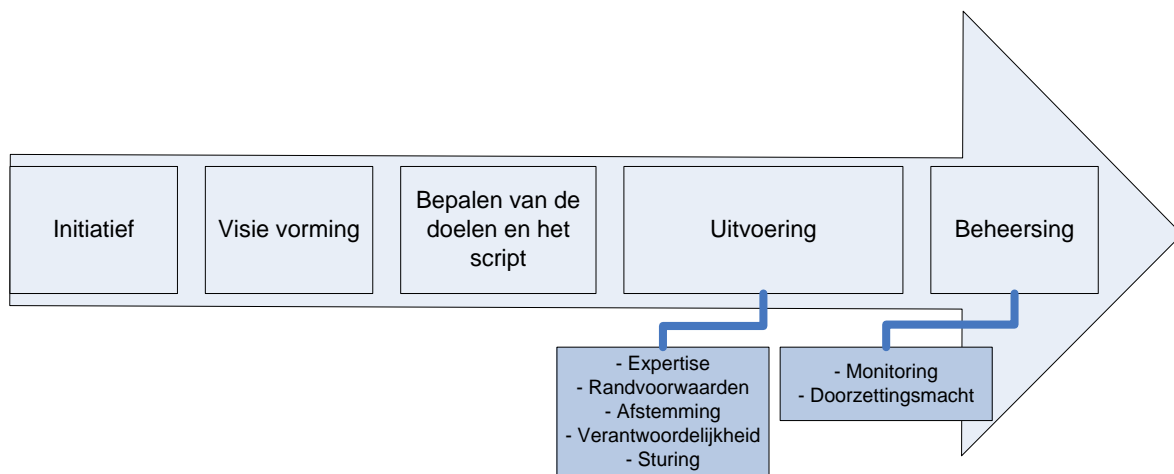
Met sturing wordt bedoeld: de mate waarin de gemeente stuurt om de samenwerking met jeugdzorgaanbieders tot stand te brengen. Dit kan zich uiten in een sterke sturing, waarbij de gemeente de touwtjes in handen heeft. Dit kan echter ook uit overleg, onderhandeling en

overtuiging bestaan, waarbij de jeugdzorgaanbieder meer inspraak heeft. Tevens behelst dit de sturing van de gemeente naar de aanbieders tijdens het uitoefenen van zorg.

- Doorzettingsmacht.

Met doorzettingsmacht wordt bedoeld: de mate waarin gemeenten haar wil op en kan leggen aan jeugdzorgaanbieders. Dit kan zowel een formele bevoegdheid zijn (wettelijk vastgelegd vanuit de nationale overheid), als iets wat een gemeente wel of niet wil inzetten. Bij doorzettingsmacht staan partijen namelijk niet op gelijke hoogte.

Deze kenmerken bepalen de rol die een gemeente in kan nemen. Wanneer blijkt dat de gemeente alle kenmerken beter aan de aanbieder over kan laten, dan zou dit bij de faciliterende rol passen. Blijkt dat de gemeente alle kenmerken het best zelf in kan vullen, dan zou dit betekenen dat de gemeente alles zelf doet en organiseert. De invulling van deze kenmerken leidt dus tot een bepaalde rolname van gemeenten in samenwerking met jeugdzorgaanbieders. Daarbij moet een snellere en betere jeugdzorg het uitgangspunt zijn. De kenmerken zijn in figuur acht in een fasenmodel geplaatst. Hiermee worden de stappen in het proces van samenwerking en levering duidelijk. Aan de hand van het fasenmodel kan het proces beter in perspectief geplaatst worden.



Figuur 8. Fasenmodel

4.7 Verwachtingen

Over de toekomstige rol van gemeenten met betrekking tot de zorg voor LVG-jeugd en jeugdbescherming kunnen aan de hand van de literatuur en de informatie over de decentralisatie een aantal verwachtingen geschetst worden.

Initiatief

Verwacht wordt dat zowel gemeenten als jeugdzorgaanbieders het initiatief gaan nemen tot contact.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft zelf onderzoek gedaan naar de jeugdzorg en kwam daarbij tot de conclusies die weergegeven zijn in paragraaf 1.3 van dit onderzoek. Zij wilden onder andere dat de jeugdzorg dichterbij de burger zou komen (Van Yperen en Stam, 2010). Gemeenten zijn er dus klaar voor om de jeugdzorg te organiseren. Zij denken dat zij voor een betere jeugdzorg kunnen zorgen. Jeugdzorgaanbieders hebben na de transitie niet alleen meer, maar ook minder duidelijke gesprekspartners. Waar jeugdzorgaanbieders op dit moment contact hebben met provincies, hebben zij dit dadelijk met gemeenten als individuele organisaties of met samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. Zij hebben dus meer gesprekspartners dan voorheen. Ook de samenwerkingsverbanden tussen gemeenten zijn verschillend, in sommige regio's is er een grote gemeente die de zogenaamde kartrekker is, in andere regio's werken de gemeenten allen op een gelijkwaardig niveau samen. Dit zorgt ervoor dat jeugdzorgaanbieders met andere opdrachtgevers te maken krijgen. Jeugdzorgaanbieders zijn daarbij organisaties met eigen organisatiebelangen, zij zien binnen de transitie jeugdzorg waarschijnlijk kansen om aan hun eigen organisatiedoelstellingen te werken. De verwachting is dat jeugdzorgaanbieders zich zullen presenteren aan gemeenten en samenwerkende gemeenten. Zij moeten immers zorgen dat zij na de transitie nog voor jeugdigen mogen zorgen. De verwachting is dat zowel gemeenten als jeugdzorgaanbieders het initiatief gaan nemen om de jeugdzorg vorm te geven.

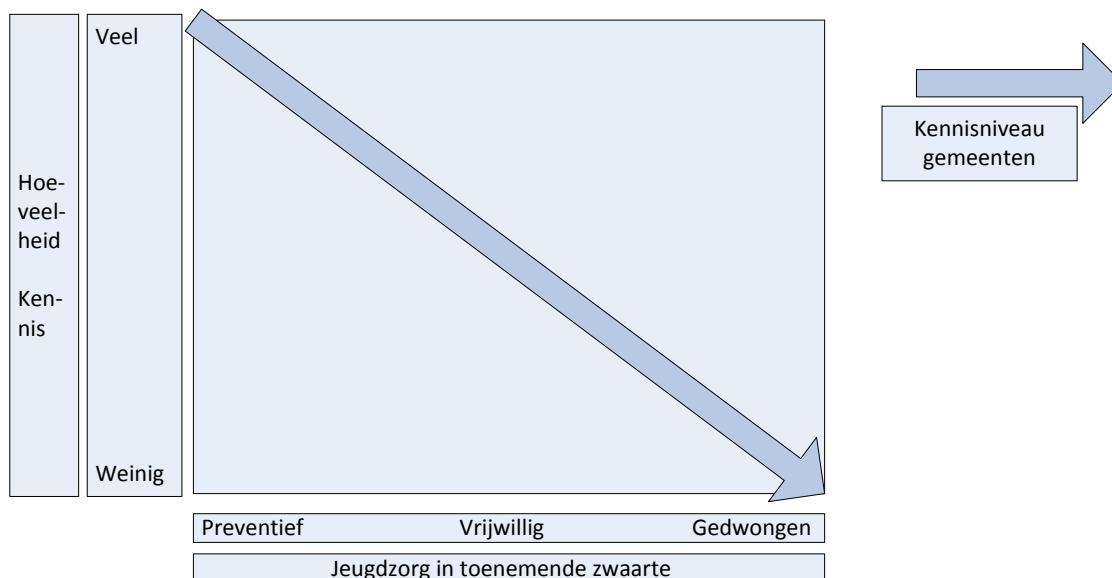
Expertise, visie, doel & beleidskader

De nationale overheid geeft gemeenten veel beleidsvrijheid, dit staat onder andere beschreven in de beleidsbrief van de Rijksoverheid (2011, a). Deze vrijheid geeft de gemeenten de mogelijkheid om haar eigen *beleidskader en visie* door te voeren en de mogelijkheid om het beleid vorm te geven op een voor die regio nodig geachte wijze. Het is echter de vraag of gemeenten dit ook willen en kunnen doen. Volgens een marktanalyse door Beacke, Bremmer, Van Osch, Ranter & Robbe (2011) blijkt namelijk dat de betrokken partijen (provincie, zorgkantoren, zorgaanbieders, gemeenten en experts) zich zorgen maken over de beperkte kennis en ervaring van gemeenten over de jeugdzorg. De verwachting is dan ook dat gemeenten bij de totstandkoming van het beleid gebruik willen maken van de *expertise* die bij de overige actoren, waaronder jeugdzorgaanbieders, aanwezig is. Dit wordt onder andere duidelijk gemaakt in de Marktanalyse in het kader van de transitie jeugdzorg (Beacke et al., 2011).

“Voor het professioneel inkopen van jeugdzorg is kennis en ervaring vereist. Het gaat hierbij vooral om de combinatie van kennis en ervaring met betrekking tot enerzijds het technisch inkopen en anderzijds inhoudelijke kennis van de jeugdzorg. In dienstverlenende sectoren als welzijn, zorg en jeugdzorg is inkopen meestal relatief complex, omdat werkwijzen en resultaten niet altijd even eenduidig zijn te benoemen. Hier moet men als bestuurder en als inkoper mee kunnen omgaan. Men moet zakelijke afspraken kunnen maken, maar deze moeten van de andere kant ook realistisch en hanteerbaar zijn.”

Bron: Beacke et al.(2011, p. 19)

Gemeenten hebben al op een aantal vlakken taken met betrekking tot de zorg voor jeugd. Het preventieve gedeelte van de jeugdzorg en ontwikkelingen als het oprichten van Centra voor Jeugd en Gezin zorgen ervoor dat gemeenten al enige kennis hebben op het gebied van de zorg voor jeugdigen. De zwaardere jeugdzorg is voor gemeenten nog minder bekend terrein. Dit is weergegeven in figuur negen. Jeugdzorgaanbieders kunnen dan ook helpen met het ontwikkelen van de gemeentelijke *visie*, de gemeentelijke *doelen* en het *script*. De verwachting is dan ook dat de betrokken actoren het nodig achten dat de jeugdzorgaanbieders betrokken worden bij het opstellen van de visie, de doelen en het script.



Figuur 9. Mate van kennis van gemeenten op het gebied van jeugdzorg

Randvoorwaarden & monitoring

De beleidsvrijheid die gemeenten krijgen zorgt ervoor dat ook de randvoorwaarden, die gemeenten op willen stellen, door henzelf ingevuld kunnen worden. Door middel van randvoorwaarden kunnen gemeenten de vrijheid van de aanbieders inperken. Het opstellen van randvoorwaarden zorgt in veel gevallen voor veel bureaucratie. Voormalig minister Rouvout heeft reeds in 2007

(www.rijksoverheid.nl, c) gepleit voor minder bureaucratie in de jeugdzorg. Een afname van de bureaucratie zal voor gemeenten ook een interessant gegeven zijn. Wethouders willen de veiligheid van jeugdigen en hun gezinnen echter wel waarborgen, zij zijn daar immers verantwoordelijk voor. Om zowel een afname van de bureaucratie als een waarborging van de veiligheid te bewerkstelligen, zullen aanbieders waarschijnlijk mee moeten denken over de processen die gaande zijn. De *randvoorwaarden* zullen naar verwachting dus samen met aanbieders opgesteld worden. Dit valt deels samen met de *monitoring*, gemeenten zullen zicht willen houden op de prestaties van jeugdzorgaanbieders, jeugdzorgaanbieders zullen zelf ook zicht willen houden op de prestaties die zij leveren. De verwachting is dat gemeenten gaan monitoren op outcome, dit is een wijze waarop gekeken wordt naar het resultaat. Een voorbeeld hiervan is de tevredenheid van cliënten. Vanuit de nationale overheid zijn er ontwikkelingen gaande om binnen de jeugdzorgplus criteria op te stellen die op outcome gericht zijn (www.tweedekamer.nl, 2011). De verwachting is dat gemeenten deze lijn voort willen zetten en gaan sturen en monitoren op outcome.

Doorzettingsmacht, afstemming & verantwoordelijkheid

Wanneer zich incidenten voordoen met betrekking tot het falen van de zorg voor jeugd, zullen de burgers en de gemeenteraad de wethouder met de zorg voor jeugd in zijn of haar portefeuille, stevig aan de tand voelen. Hij of zij is immers verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Het feit dat wethouders verantwoordelijk zijn, zal invloed hebben op de *doorzettingsmacht* en (on)afhankelijkheid die zij willen. Ten eerste hebben zij het geld dat uitgegeven gaat worden, dit geeft hen de macht om keuzes te maken en zaken af te dwingen. Ten tweede kunnen incidenten waarbij een kind met een jeugdbeschermingsmaatregel betrokken is grote risico's met zich meebrengen. Dit wordt bijvoorbeeld beschreven in het Bestuursakkoord (BRON), daarin staat dat onder andere dat de jeugdbescherming het laatste vangnet vormt voor de veiligheid van een kind. Wethouders zijn straks bestuurlijk verantwoordelijk voor incidenten. Zij moeten het gevoel hebben dat ze grip op de situatie hebben omdat zij aansprakelijk zijn voor incidenten. Zij willen incidenten dan ook voorkomen. Om die redenen is de verwachting dat gemeenten meer doorzettingsmacht willen, en willen gebruiken op het gebied van jeugdbescherming dan op het gebied van de zorg voor LVG-jeugd. De zorg voor LVG-jeugd zullen gemeenten ook graag goed georganiseerd zien, van ernstige incidenten is bij deze zorg echter meestal minder sprake. De verwachting is dan ook dat zij deze zorg in een grotere mate toe kunnen vertrouwen aan de overige actoren. Daarbij zal de *afstemming* ook tussen actoren plaatsvinden. De afstemming van de zorg voor jeugdigen in de jeugdbescherming zal bovenregionaal plaatsvinden, dat brengt nieuwe afstemmingsvraagstukken met zich mee. Hoe gemeenten zich bijvoorbeeld naar elkaar verhouden. Naar verwachting willen

gemeenten ook meer sturen bij de zorg voor jeugdigen in de jeugdbescherming, dit hangt samen met de *verantwoordelijkheid* die wethouders formeel krijgen. Zij willen die wellicht vervlechten met jeugdzorgaanbieders. Wanneer er incidenten voorkomen kunnen zij 'naar de aanbieder wijzen', het is de vraag of de desbetreffende gemeenteraad daar op dat moment dan akkoord mee gaat.

Wanneer de wethouder de verantwoordelijkheid bij zichzelf houdt door zich met de uitvoering te bemoeien, dan kan hij makkelijker afgerekend worden op fouten. De verwachting is dat gemeenten de verantwoordelijkheid dan ook willen vervlechten met jeugdzorgaanbieders, of dit mogelijk is, is onduidelijk. Zij zullen een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden willen. Dit zou mogelijk kunnen door het opstellen van randvoorwaarden aan jeugdzorgaanbieders, deze randvoorwaarden kunnen de bureaucratie echter weer doen toenemen. Gemeenten kunnen daarmee in een spagaat terecht komen tussen enerzijds indekken van verantwoordelijkheden en anderzijds een afname van de bureaucratie.

Opgesomd zijn dit de volgende verwachtingen:

- **Initiatief:** Zowel gemeenten als jeugdzorgaanbieders zullen het initiatief tonen. Gemeenten omdat zij zelf achter de transitie staan en denken de zorg beter te kunnen organiseren. Jeugdzorgaanbieders zullen initiatief tonen omdat zij (nog) niet zeker zijn of zij straks de uitvoerder van de zorg voor jeugd in een gemeente zullen zijn.
- **Visie/Doel/Script:** Gemeenten zullen door het gebrek aan ervaring op dit specifieke terrein de kennis van jeugdzorgaanbieders nodig hebben om de zorg voor jeugd vorm te geven.
- **Expertise:** Gemeenten hebben waarschijnlijk te weinig expertise op het gebied van de zorg voor jeugd, de zwaardere zorg voor jeugd is tot nu toe onbekend terrein. Zij zullen de benodigde kennis halen bij overige actoren. Jeugdzorgaanbieders zijn naar verwachting een onderdeel van deze leveranciers.
- **Randvoorwaarden:** Om een afname van de bureaucratie en een waarborging van de veiligheid te bewerkstelligen, maken gemeenten waarschijnlijk gebruik van de jeugdzorgaanbieders bij het opstellen van randvoorwaarden.
- **Afstemming:** De afstemming binnen de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking (LVG-jeugd) zal naar verwachting meer door de jeugdzorgaanbieders zelf georganiseerd/gecoördineerd worden dan de zorg voor jeugdigen waarover een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, daarin zal de gemeente waarschijnlijk een grotere rol spelen. Dit vanwege de grotere risico's op incidenten die bij de jeugdbescherming aanwezig zijn.
- **Verantwoordelijkheid:** Wethouders zijn formeel verantwoordelijk. Zij willen naar verwachting duidelijke afspraken over de afbakening van de verantwoordelijkheden met

jeugdzorgaanbieders. Wie op welk punt verantwoordelijk en voor welke taak verantwoordelijk is.

- Monitoring: Gemeenten willen naar verwachting monitoren op outcome, jeugdzorgaanbieders zullen dan gegevens over deze resultaten aan gemeenten aanbieden.
- Sturing: Gemeenten zullen willen sturen, voornamelijk bij de zorg voor jeugdigen waarover een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken.
- Doorzettingsmacht: Gemeenten willen naar verwachting veel doorzettingsmacht op het gebied van kinderbescherming, dit bij bijvoorbeeld de plaatsing van een kind. Op het gebied van LVG-jeugd willen zij naar verwachting minder doorzettingsmacht.

5. Methoden

In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom er is gekozen voor kwalitatief onderzoek, welke respondenten mee hebben gedaan aan dit onderzoek, hoe deze geselecteerd zijn, hoe het onderzoek verricht is en welke kwaliteitscriteria daarbij zijn gehanteerd.

5.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek naar de transitie binnen de jeugdzorg is van kwalitatieve aard. Voor deze methode is gekozen omdat het veld verkend en geëxploreerd dient te worden. De jeugdzorg is een veld wat sterk aan verandering onderhevig is. Het is dan ook nog niet duidelijk hoe de rollen verdeeld gaan worden na de transitie. Daarvoor worden de perspectieven van verschillende organisaties in beeld gebracht. Dit kan door bij organisaties met verschillende rollen en achtergronden te vragen naar de ervaringen, belevingen, gedragingen en visies ('t Hart, Boeije en Hox, 2009). De, voor veel partijen nieuwe, situatie kan op deze manier diepgaand en realistisch onderzocht worden. Daarnaast biedt kwalitatief onderzoek door middel van interviews de mogelijkheid om door te vragen bij onderwerpen wanneer antwoorden niet duidelijk blijken of wanneer de onderzoeker merkt dat er interessante gegevens achter een antwoord schuil gaan. De transitie is dermate groot en ingewikkeld dat niet alles op voorhand voorzien kan worden, kwalitatief onderzoek is daarbij bruikbaar om achter de gegevens te komen die op voorhand niet voorzien zijn. Antwoorden die niet voor de hand liggend zijn kunnen door middel van kwalitatief onderzoek boven tafel komen. Een kwantitatief onderzoek zou dan ook minder geschikt zijn, omdat door het weliswaar per ongeluk missen van belangrijke gegevens in een survey, interessante gegevens gemist kunnen worden. Bij dit onderzoek naar de jeugdzorg is het belangrijk dat de visie van de betrokken actoren niet te veel binnen kaders gevraagd wordt, de respondenten moeten open antwoorden kunnen geven.

5.2 Respondenten

Om een compleet en betrouwbaar beeld te krijgen en om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn respondenten met een verschillende achtergronden benaderd. Dat maakt dit onderzoek realistisch en betrouwbaar omdat het probleem op deze wijze bekeken wordt vanuit de mensen die betrokken zijn bij de transitie. Daarbij gaat het niet alleen om de gemeenten en jeugdzorgaanbieders zelf. Het gaat daarbij ook om de partijen die de voormalige verantwoordelijkheid hadden, of nauw betrokken zijn bij de zorg voor jeugd. Daarnaast zorgt het betrekken van verschillende partijen voor een nivellering van de belangen, de mening van een enkele partij weegt mee, maar zal het resultaat niet te veel beïnvloeden. Het probleem wordt dan ook

vanuit organisaties met verschillende invalshoeken en belangen bekeken. De respondenten vallen onder te verdelen in de volgende groepen:

- De provincies Noord-Brabant en Noord-Holland. Als huidig verantwoordelijke voor een groot deel van de jeugdzorg is er gesproken met personen die vanuit de provincie betrokken zijn bij de organisatie van de zorg voor jeugd. Deze personen hebben op dit moment ook contact met gemeenten om de transitie binnen de jeugdzorg vorm te geven.
- De gemeenten Tilburg, Uden en Zaanstad. Als toekomstig verantwoordelijke voor de zorg voor jeugd is aan gemeenten zelf gevraagd hoe zij over de organisatie van de zorg voor jeugd denken. Dit is gedaan bij gemeenten met verschillende inwonersaantallen. Een kleine gemeente met ongeveer 40.000 inwoners, een grotere gemeente met ongeveer 145.000 inwoners en een grote gemeente met een ongeveer 210.000 inwoners.
- De Bureaus Jeugdzorg van Noord-Brabant, Noord-Holland en Amsterdam. Een organisatie die verantwoordelijk is voor een groot deel van de organisatie van de zorg voor jeugd. Zij zijn ervaringsdeskundigen op het gebied van jeugdzorg. Een groot deel van de taken van BJZ gaat naar gemeenten.
- De jeugdzorgaanbieders Amarant, Ipse de Bruggen, Spirit en de William Schrikker Groep. Dit zijn de organisaties waarmee de gemeenten de zorg voor jeugd vorm gaan geven. Zij zijn tevens ervaringsdeskundigen omdat zij de uitvoering van de zorg voor jeugd al jaren voor hun rekening nemen. Er is gesproken met twee jeugdzorgaanbieders op het gebied van LVG jeugd en twee jeugdzorgaanbieders op het gebied van jeugdbescherming.
- Het zorgkantoor van Noord-Holland. De zorg voor LVG jeugd wordt op dit moment vanuit de AWBZ gefinancierd en georganiseerd door zorgkantoren. De zorgkantoren gaan deze taken overdragen aan gemeenten. Zij hebben ervaring met de zorg voor jeugdigen met een LVG-achtergrond.
- Jeugdzorg Nederland. Deze organisatie behartigt de belangen van zowel BJZ als jeugdzorgaanbieders.

5.2.1 Selectie respondenten

De organisaties waarbij een interview is afgenomen vallen allemaal binnen de twee provincies die ook onderdeel zijn van dit onderzoek. Eén jeugdzorgaanbieder is hier een uitzondering op, deze organisatie opereert voornamelijk in een aanliggende provincie. De respondenten spreken, wanneer zij het over de zorg voor jeugd hebben, dus over dezelfde groepen en situaties als de overige respondenten. Hier is bewust voor gekozen omdat de antwoorden van de respondenten dan het best te vergelijken zijn. Tevens is er bewust gekozen om gegevens van gemeente met een verschillende omvang te verzamelen. Het is te verwachten dat een kleinere gemeente anders met zulke grote

taken omgaan dan grote gemeenten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grote-steden problematiek, daarvan zal in een stad met een vijf maal het aantal inwoners van een kleine stad, meer sprake van zijn. Daarentegen hebben grotere steden ook meer mogelijkheden om personeel in te zetten voor dit beleidsterrein, zij kunnen de organisatie van de zorg voor jeugd waarschijnlijk meer zelf organiseren dan kleine gemeenten. De respondenten zijn deels bereikt via contacten binnen Hiemstra & De Vries, de meerderheid is bereikt door contact te zoeken met de betreffende organisaties en te zoeken naar de juiste persoon binnen de organisatie.

5.3 Interviews

De data van de respondenten zijn verzameld aan de hand van semi-gestructureerde interviews. Van Thiel (2007, p. 107) omschrijft dit als: “een gesprek aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding of topiclijst. Hierin staan onderwerpen waarover de onderzoeker vragen wil stellen of aantal voorgeformuleerde vragen die de onderzoeker aan de respondenten stelt.” De omschrijving van Van Thiel is in dit onderzoek gehanteerd. Op deze wijze werden de respondenten zo min mogelijk gestuurd bij het geven van de antwoorden. Tevens geeft het de vrijheid om door te vragen op bepaalde nieuwe of, voor de desbetreffende respondent, belangrijke punten. Dit geeft het exploratieve karakter van dit onderzoek weer. Belangrijke zaken om rekening mee te houden tijdens kwalitatieve interviews zijn het referentiekader van respondent en het inter-persoonlijke vlak, de band tussen interviewer en respondent moet goed zijn vanuit het menselijk oogpunt en om de onderzoeksdoelen te bereiken (Boeije, 2005).

5.4 Operationalisatie

In het theoretisch kader is de basis gelegd voor de topics die gebruikt zijn tijdens de interviews. De samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders behelst de volgende kenmerken (reeds eerder en uitgebreider beschreven in paragraaf 4,6 van dit onderzoek):

- Initiatief, visie, doel, script, expertise, randvoorwaarden, afstemming, verantwoordelijkheid, monitoring, sturing en doorzettingsmacht. Dit zijn de topics die besproken zijn tijdens de interviews. Een voorbeeld van de wijze waarop naar een topic gevraagd is: in hoeverre een respondent de expertise bij gemeenten op dit moment aanwezig ziet, in hoeverre dit bij een gemeente hoort en hoe gemeenten het eventuele gebrek aan expertise aan moeten vullen. De lijst met de topics staat vanaf pagina 35 in dit document.

5.5 Dataverzameling

De ontwikkelde topiclijst heeft als leidraad gediend tijdens de interviews. De vragenlijst die bij de topics hoorde is gedurende de interviews nog enigszins aangepast om zo veel mogelijk bruikbare informatie boven tafel te halen. De interviews hebben plaatsgevonden tussen woensdag 11 april en woensdag 16 mei 2012. Alle interviews zijn opgenomen en vervolgens uitgewerkt. De interviews namen minimaal 55 minuten en maximaal 90 minuten in beslag. De uitgewerkte interviews zijn geanalyseerd aan de hand van Atlas.ti, een programma om kwalitatieve data te coderen en categoriseren. De gegevens konden daarop op een gestructureerde en overzichtelijke wijze geanalyseerd worden.

5.6 Kwaliteitscriteria

Kwalitatief onderzoek maakt van de onderzoeker zelf en belangrijk meetinstrument, de onderzoeker stelt de vragen en interpreteert de antwoorden. Om die reden is het onderwerp voorafgaand aan dit onderzoek uitgebreid bestudeerd, er zijn veel artikelen over het onderwerp gelezen en de actualiteiten zijn bijgehouden. Tevens is er vanuit de stageorganisatie de nodige kennis over het onderwerp bij de onderzoeker terecht gekomen. Dit maakt dat de onderzoeker tijdens de interviews op de hoogte was van de stand van zaken binnen de transitie jeugdzorg.

5.6.1 Betrouwbaarheid

Om van een betrouwbare methode van dataverzameling te spreken, moet een vergelijkbaar onderzoek, tot een gelijke uitkomst moeten leiden. De waarnemingen moeten door zo min mogelijk toevallige fouten beïnvloed worden. Deze toevallige fouten komen minder voor bij een gestandaardiseerde methode, een voorbeeld daarvan is een structuur in de vragen-/topiclijst ('t Hart, Boeije en Hox, 2009). In dit onderzoek is dan ook gebruik gemaakt van een vragen-/topiclijst. Binnen de vragen/topiclijst was ruimte om uit te wijden, het diende als handvat om de juiste onderwerpen te bespreken.

5.6.2 Validiteit

Het ontbreken van systematische fouten maakt een onderzoek valide, een onderzoek moet meten wat de onderzoeker beoogt te meten ('t Hart, Boeije & Hox, 2009). De beoogde respondenten van dit onderzoek zijn bereikt, dit is dus geen bedreiging voor de validiteit. Om de validiteit bij kwalitatief onderzoek te waarborgen, moet er op gelet worden dat de onderzoeker de antwoorden juist interpreteert. Door het opnemen en uitwerken van ieder interview is ervoor gezorgd dat de onderzoeker de antwoorden gebruikt zoals de respondent deze vertelde. Dit maakt dat er minder

kans is op interpretatiefouten klein en zorgt ervoor dat het onderzoek controleerbaar is.

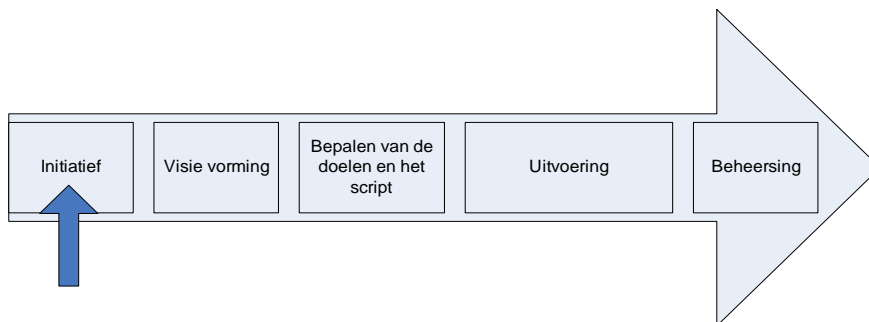
5.6.3 Generaliseerbaarheid

Dit onderzoek is uitgevoerd in twee provincies in Nederland. Binnen deze provincies zijn verschillende partijen geïnterviewd. De situatie heeft dus met name betrekking op deze twee provincies. De problematiek van dit onderwerp speelt echter in heel Nederland. In de interviews kwam naar voren dat men overal dezelfde problemen kent. De transitie maakt dat alle gemeenten in Nederland de zorg voor jeugd in hun takenpakket krijgen. Het is om die reden dan ook te generaliseren naar de rest van Nederland.

6. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de gevonden resultaten gepresenteerd. Per topic zal besproken worden wat belangrijkste bevindingen zijn. De topics 'doelen' en 'script' bleken niet te scheiden te zijn. De respondenten zagen deze twee topics als een gecombineerde fase en worden hier dan ook gecombineerd besproken. Daarnaast is er een alinea toegevoegd waarin de verschillen in rolgeving staan beschreven voor de zorg voor de jeugdbescherming en LVG-jeugd. Tot slot zijn er twee alinea's toegevoegd met aanvullend gevonden informatie, dit zijn bovengemeentelijke samenwerking en de verschillen per provincie. Het fasenmodel (figuur acht) is toegevoegd bij de verschillende fasen om aan te tonen hoe de antwoorden in het proces gezien kunnen worden. Het is namelijk gebleken dat de rol van de gemeente gedurende de fasen kan veranderen. Aan het eind van iedere alinea is een figuur geplaatst met de resultaten van de respondenten in één oogopslag. Tevens wordt gekeken of de verwachting is uitgekomen.

6.1 Het initiatief hoort bij beide partijen



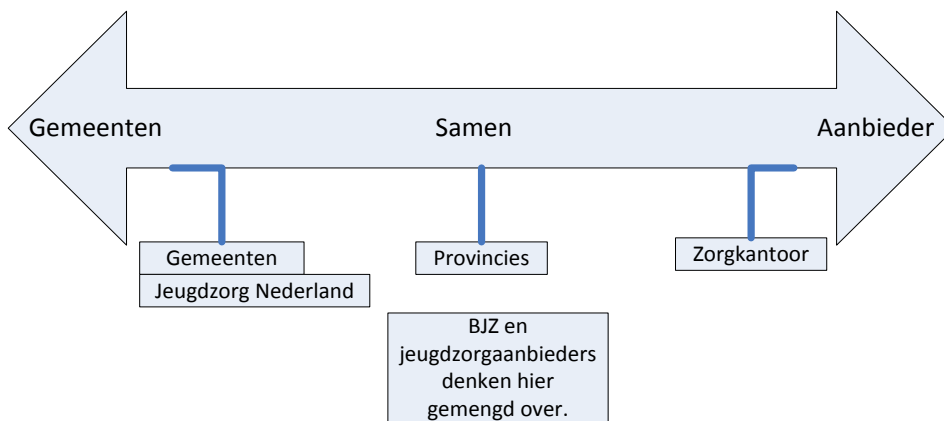
De jeugdzorgaanbieders zijn het niets eens over de vraag waar het initiatief tot samenwerking hoort te liggen. Sommige aanbieders vinden dat het initiatief bij gemeenten hoort en dat gemeenten de ruimte moeten krijgen om de verantwoordelijkheid eigen te maken:

“Als zorgaanbieder moet je niet te snel initiatief tonen, gemeenten moeten de ruimte krijgen om de verantwoordelijkheid eigen te maken. Aanbieders moeten zich daarbij dienstbaar opstellen”.

Andere aanbieders vinden dat het een verantwoordelijkheid van beide is. Hier sluiten de provincies zich bij aan: Gemeenten moeten volgens hen het initiatief nemen als toekomstig verantwoordelijke en aanbieders zouden dit moeten doen omdat zij daar belangen bij hebben. Gemeenten zullen volgens de provincies openstaan voor dit initiatief omdat zij de expertise van aanbieders kunnen gebruiken. Een BIZ sluit aan bij deze gedachtegang, zij stellen echter dat er andere partij nodig is voor een objectief oordeel over de expertise die de aanbieder aanlevert. Daarin zien zij een rol voor zichzelf weggelegd.

Grotere gemeenten vinden dat het initiatief contact bij hen zelf hoort te liggen. Aanbieders mogen volgens hen vervolgens presenteren wat zij te bieden hebben. Het zorgkantoor sluit niet aan bij de overige partijen. Zij vinden dat het contact bij de jeugdzorgaanbieder hoort te liggen omdat zij weten hoe de zorg het best geregeld kan worden.

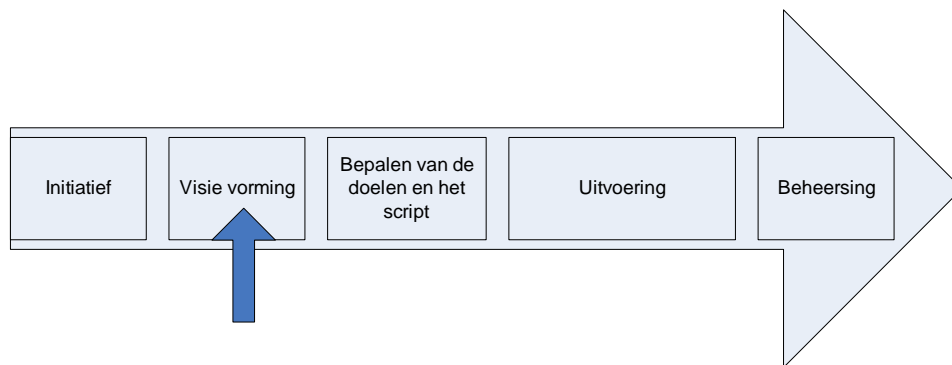
Volgens de jeugdzorgaanbieders is het contact tussen hen en de gemeenten afhankelijk van het contact tussen gemeenten en de voormalig verantwoordelijke. Dit zijn de provincies, stadsregio's en zorgkantoren. Sommige gemeenten hebben volgens hen een 'dat zoeken we zelf wel uit' opstelling gekregen door het contact met de voormalig verantwoordelijke. Gemeenten willen volgens de aanbieders eerst eigen keuzes maken en het helpt wanneer aanbieders dan niet vanaf dag één op de stoep staan.



Wat werd verwacht?

De verwachting was dat zowel gemeenten als jeugdzorgaanbieders het initiatief zouden tonen. Dit is zo gebleken. De respondenten vinden voornamelijk dat het contact bij beide hoort te liggen. Aanbieders gedragen zich daar ook naar, zij laten graag zien welke zorg zij leveren. Een enkele aanbieder wil in eerste instantie zelf weinig initiatief tonen. Met name de grote gemeenten vinden dat zij zelf initiatief horen te tonen en zij doen dit dan ook.

6.2 Gemeenten willen een eigen visie opstellen



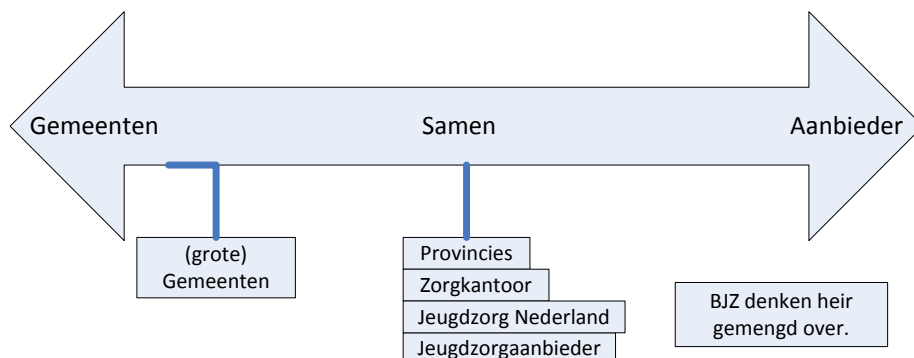
Het merendeel van de respondenten vindt dat de jeugdzorgaanbieders betrokken moeten worden bij het opstellen van een visie. De gemeenten zijn het hier niet mee eens.

Jeugdzorgaanbieders vinden dat zij betrokken moeten worden bij het opstellen van een visie. Zij vinden dat zij de expertise in huis hebben. Provincies vinden eveneens dat jeugdzorgaanbieders betrokken moeten worden bij de invulling van een visie. Zonder de kennis en kunde van aanbieders zouden gemeenten volgens hen niet in staat zijn om dit in te vullen. Het zorgkantoor en Jeugdzorg Nederland zijn het hier mee eens, tenzij gemeenten volledig in beeld hebben wat zij willen. Dit is volgens hen echter niet van het geval. BJZ zien eerder een rol voor zichzelf weggelegd, zij denken dat jeugdzorgaanbieders voornamelijk informatie aan moeten leveren en dat de BJZ mee moeten denken over de invulling van een visie. De gedachten van gemeenten om zelf een 'brave new world' te kunnen bouwen is volgens hen niet realistisch.

Waar de overige partijen vinden dat gemeenten jeugdzorgaanbieders moeten betrekken, vinden gemeenten dit zelf niet. Met name de grote gemeenten zijn van mening dat zij 'in control' zijn bij het opstellen van een visie. Zij vinden dat het vervolgens aan de aanbieders is om te kijken of zij bij die gemeentelijke visie passen. Naast de onwenselijkheid van het betrekken, vinden zij een proces waarbij één partij in de 'driver seat' zit, ook vloeiender verlopen.

Jeugdzorgaanbieders denken dat gemeenten niet openstaan voor het gezamenlijk opstellen van een visie omdat zij jeugdzorgaanbieders symbool vinden staan voor het huidige versnipperde veld. Een andere jeugdzorgaanbieder stelt dat sommige gemeenten erg openstaan om jeugdzorgaanbieders een visie te laten maken. Zij achten dit echter niet altijd gewenst:

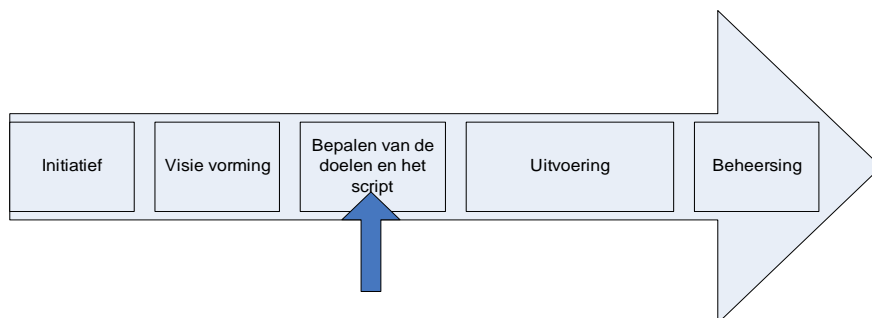
“Het is niet simpelweg een bestaand systeem in een nieuwe configuratie plaatsen. Er moeten ook inhoudelijke veranderingen plaatsvinden, het moet met minder geld. Het inhouds- en het procesniveau moeten anders. Het is belangrijk dat degene die contracteert, de gemeente, helder is in de dingen die hij of zij belangrijk acht. Ik heb er geen baat bij om te zeggen: zij hebben toch geen visie, ik doe dat zelf wel. Dat gaat nooit goed. Op den duur loopt dat mis.”



Wat werd verwacht?

Waar verwacht werd dat gemeenten aanbieders moeten betrekken bij het opstellen van een visie, de doelen en het script. Gebleken is dat het opstellen van een visie voor gemeenten een hele andere fase is dan het maken van de doelen en het script. Vrijwel alle respondenten buiten de gemeente onderschrijven de verwachtingen die gesteld zijn. De gemeente, als bepalende partij, stelt echter dat zij eerst zelf een visie willen maken alvorens ze de aanbieders betrekken in het proces.

6.3 Jeugdzorgaanbieders moeten betrokken worden bij het opstellen van de doelen en het script



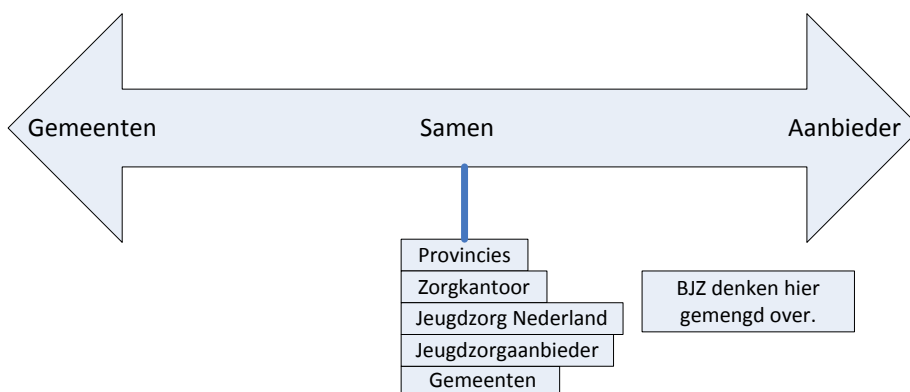
Er is overeenstemming over het feit dat jeugdzorgaanbieders betrokken moeten worden bij het opstellen van de doelen en het script. Dit is een verdere uitwerking van de eerder opgestelde visie. Jeugdzorgaanbieders vinden dat zij de input aan kunnen leveren om de doelen vorm te geven. Gemeenten staan hier open voor en vinden dat de jeugdzorgaanbieders op de inhoud moeten zitten en zij op het proces. Daarbij willen zij wel de bepalende partij blijven. De provincies, het zorgkantoor en Jeugdzorg Nederland vinden eveneens dat jeugdzorgaanbieders betrokken moeten worden. Vooral op het gebied van informatievoorziening. Daarbij vraagt een provincie zich af:

“Wat bereik je ermee wanneer je er voor kiest om het als gemeenten allemaal zelf te doen? Het doel is een goede zorg voor jeugd. De jeugdzorgaanbieders leveren deze zorg en als er dan vanuit een ivoren toren dingen bepaald worden waarmee zij niet uit de voeten kunnen, dan heeft niemand er wat aan. Ambtenaren zijn niet opgeleid om over de uitvoering te kunnen bepalen.”

Het zorgkantoor sluit hierop aan en stelt:

“Je hebt elkaar nodig. Je kan alles opschrijven, maar als de aanbieder het niet doet, dan ben je nergens. Aanbieders kunnen hier een rol in spelen door initiatief te tonen voor de invulling.”

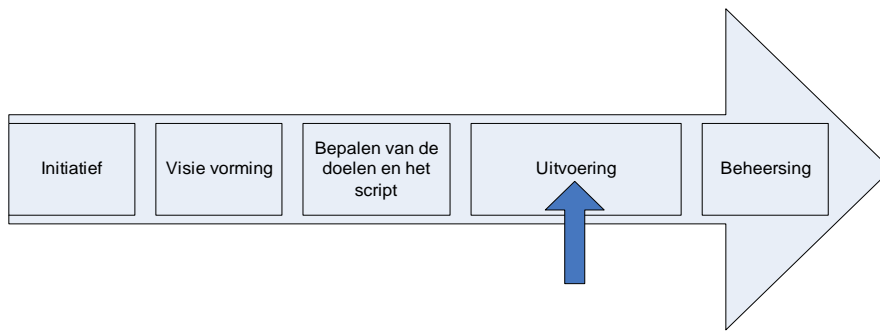
Jeugdzorg Nederland vindt eveneens dat aanbieders betrokken moeten worden om realistische doelen en een realistisch script op te stellen. Zij vinden dat gemeenten echter niet per se in zee moeten gaan met aanbieders die hen helpen met het opstellen van doelen. Daarin moeten zij de vrijheid houden. BJZ zien verschillende rollen voor de aanbieder bij het opstellen van doelen en het script, dit gaat van slechts informatievoorziening tot het uittekenen van werkprocessen. In die laatste rol hebben de professionals op uitvoeringsniveau een grote rol. BJZ vinden dat ook andere partijen buiten de jeugdzorgaanbieders om betrokken moeten worden bij het opstellen van de doelen en het script. Dit moet volgens hen wel allemaal binnen de gemeentelijk visiekaders.



Wat werd verwacht?

Net zoals bij het opstellen van een visie werd verwacht dat jeugdzorgaanbieders betrokken moeten worden bij het opstellen van de doelen en het script. Waar gemeenten de visie graag opstellen zonder jeugdzorgaanbieders, sluiten zij hier aan bij de rest van het veld. Vrijwel iedereen denkt dat jeugdzorgaanbieders betrokken moeten worden bij het opstellen van de doelen en het script, de expertise die daar aanwezig is, kunnen gemeenten goed gebruiken.

6.4 Gemeenten kunnen op verschillende manier aan expertise komen



Veel respondenten delen de mening dat gemeenten op dit moment weinig expertise over de taken van de jeugdzorg die ze erbij krijgen. Met name het zware gedeelte is voor veel gemeenten onbekend terrein. Jeugdzorgaanbieders en BJZ zien dit bijvoorbeeld terug in de gedachten van gemeenten over de preventieve jeugdzorg. Zij vinden dat gemeenten zich te rijk rekenen wanneer zij denken hier vrijwel alles op te kunnen vangen. Zij denken dat er altijd een groep jeugdigen blijft die zware zorg nodig heeft. Op dit moment worden gemeenten door hen betrokken bij casuïstiek, zij laten gemeenten daarbij zien hoe heftig en complex jeugdzorg kan zijn.

Over het aanvullen van de benodigde kennis zijn de respondenten minder eensgezind.

Jeugdzorgaanbieders denken dat zij nodig zijn om de kennis aan te vullen. Daarbij vragen zij zichzelf af of gemeenten wel veel zorginhoudelijke kennis nodig hebben. Gemeenten moeten volgens hen op maatschappelijke uitkomsten sturen en niet op inhouds- of procesniveau. Aanbieders zouden de ruimte moeten krijgen om te laten zien dat het anders kan. Dit tonen zij aan in de volgende quote:

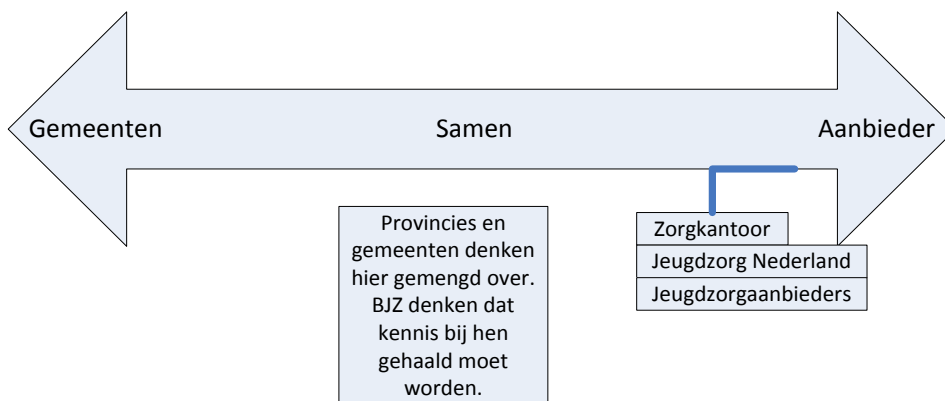
“Het is begrijpelijk dat gemeenten behoefte hebben aan meetbaarheid. Ze willen zien waar het geld naartoe gaat. Dat kan je op allerlei manieren doen. Er kunnen bijvoorbeeld integrale trajecten aangeboden worden voor kinderen met ernstige problemen. Dan kunnen we als aanbieders bijvoorbeeld zeggen, binnen een jaar helpen we dat probleem op te lossen en dat kost je 20.000 euro. Dat lijkt veel, maar het voorkomt dat er kinderen naar de gesloten jeugdzorg gaan, dat zou je kost 100.000 euro kosten. Gemeenten hebben behoefte aan zulke informatie. Wanneer je dat op inhoudsniveau allemaal probeert uit te leggen, die 150 jaar jeugdzorg, dan begrijpen ze dat logischerwijs niet.”

BJZ zien eerder een rol voor zichzelf weggelegd bij het aanleveren van expertise bij gemeenten. Zij vinden dat zij minder belangen hebben dan jeugdzorgaanbieders. Een van de provincies sluit hierbij aan door te stellen dat gemeenten niet naar jeugdzorgaanbieders moeten gaan om dat de slager dan zijn eigen vlees zou keuren. Iets wat neerkomt op een verstoorde opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. Zij denken dat met name kleine gemeenten weinig expertise hebben en dat het voor hen lastig is om daar aan te komen. De beleidsmedewerkers hebben daar namelijk ook andere taken naast de jeugdzorg, bijvoorbeeld het onderwijs. De andere provincie geeft aan dat zij zelf ook niet dagelijks op de werkvloer rondlopen en dat gemeenten dit ook niet gaan doen. Zij vinden dan ook dat gemeenten aanbieders moeten betrekken bij het aanvullen van de expertise op

zorginhoudelijk gebied. Dat daar organisatiebelangen van aanbieders bij zitten, ontcom je volgens hen niet aan. Gemeenten zelf geven, net als de overige partijen aan dat zij nog niet voldoende expertise hebben. Over de vraag of jeugdzorgaanbieders deze expertise moeten leveren stelt een grote gemeente:

“De kennis van jeugdzorgaanbieders wil de gemeente wel hebben. Er zijn bij jeugdzorgaanbieders dan ook twee dingen te halen: Eén de werknemers en twee de expertise. Voor de rest hebben wij niets met hen te maken. Ze moeten over organisatiegrenzen heen kijken. Als ze sociaal maatschappelijk aangestuurd worden, dan staan ze daar op.”

Jeugdzorg Nederland vindt dat het aanbieden van expertise door aanbieders een onzuivere constructie oplevert. De praktijk zal volgens hen echter zo zijn dat jeugdzorgaanbieders betrokken worden, maar dat gemeenten geen toezeggingen doen voor eventuele opdrachten.



Wat werd verwacht?

Verwacht werd dat gemeenten te weinig expertise hebben en dat zij deze expertise onder andere bij jeugdzorgaanbieders moet halen. Zoals hierboven te zien is vindt iedereen dat de gemeenten weinig expertise hebben. Verschillende respondenten vinden dat aanbieders gebruikt kunnen worden om het kennisniveau te verhogen. Sommige aanbieders en een gemeente zelf denken echter dat zij niet te veel expertise nodig hebben wanneer de aanbieders de uitvoering doen. Er blijkt een grens te liggen tussen de inhoudelijke kennis en de kennis over de inkoop. De inhoudelijke kennis zou bij jeugdzorgaanbieders te halen zijn, de inkoopkennis moet daar niet vandaan komen.

6.5 Er is angst voor veel randvoorwaarden

De respondenten vrezen voor teveel bureaucratie wanneer gemeenten verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg. Zij vinden dan ook dat zij betrokken moeten worden bij het opstellen van de randvoorwaarden. Alle partijen zijn het hierover eens. Zij denken dat er veel randvoorwaarden door gemeenten opgesteld gaan worden over bijvoorbeeld de verantwoording. Volgens een jeugdzorgaanbieder moet het geld niet in zulke verantwoordingen zitten, maar in de zorg. Dit met

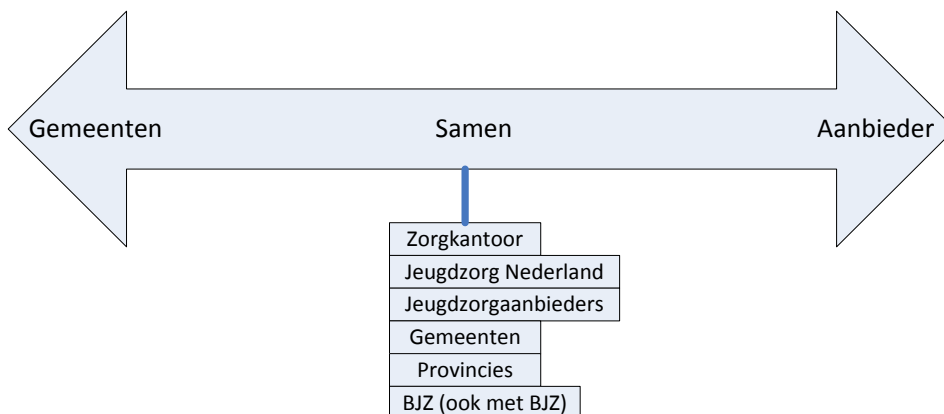
het oog op goede zorg. Een van de provincies sluit hierop aan door te stellen dat aanbieders betrokken moeten worden omdat het voor gemeenteambtenaren niet altijd mogelijk is om de consequenties van een keuze in te calculeren. Gemeenten willen aanbieders betrekken bij het opstellen van de randvoorwaarden. Zij vinden dat aanbieders daarbij in een adviesrol zitten. Een BJZ denkt dat gemeenten veel randvoorwaarden op willen stellen omdat zij controle willen houden, met name in het begin. Een ander BJZ vraagt zich af of gemeenten protocollen los durven te laten tijdens het vertalen van een visie naar werkprocessen.

Eén van de provincies toont aan dat het opstellen van protocollen een gevolg kan zijn van incidenten:

“De protocollen zijn leidend geworden, in provincie X is er de zaak van S. geweest. Er ontstaat dan een spasme waarbij men zoekt naar manieren om dit te voorkomen. Er worden dan extra stappen toegevoegd, deze stappen hebben zich opgestapeld. Daarbij is er maar weinig vrijheid. Om maatwerk te kunnen leveren heb je speelruimte nodig.”

Ook vanuit het rijk vreezen verschillende respondenten te veel randvoorwaarden. Een BJZ denkt dat de mate van ruimte die het rijk aan gemeenten geeft, van invloed is op het succes van de transitie. Met name binnen het gedwongen kader is volgens hen al veel ingekaderd. Het is de vraag of het rijk het lef heeft om gemeenten de ruimte te geven om te veranderen. Dit wordt onderschreven door een provincie die daarbij wel aangeeft dat het rijk in een lastige spagaat zit:

“Wanneer gemeenten veel vrijheid krijgen, dan is het nadeel dat er een versnipperd systeem komt. Wanneer een kind dan van gemeente a naar gemeente b verhuist, kan dat kind ineens hele andere zorg krijgen. Wanneer het helemaal dichtgetimmerd is, hebben ze niet de ruimte voor creativiteit om de kostenbesparing te bewerkstelligen.”



Wat werd verwacht?

Verwacht werd dat aanbieders betrokken zouden worden bij het opstellen van de randvoorwaarden vanwege een afname van de bureaucratie en een waarborging van de veiligheid. Dit blijkt zo te zijn, volgens de respondenten moeten aanbieders betrokken worden bij het opstellen van de randvoorwaarden. Toch vreezen verschillende partijen bureaucratie. Gemeenten zelf voorzien dit niet. Ook vanuit het rijk verwacht men randvoorwaarden, sommige vinden dat nodig, anderen vreezen te weinig vrijheid. Dit geldt met name voor het gedwongen kader.

6.6 Er bestaat geen eenduidigheid over de afstemming van zorg door gemeenten

Afstemming blijkt één van de topics te zijn waarover respondenten veel spreken. Respondenten zijn het deels met elkaar eens over manier waarop het afstemmen van zorg plaats moet vinden.

Een veel gehoorde uitspraak is dan ook dat de gemeenten niet op de stoel van de hulpverlener moet gaan zitten. De uitvoering en afstemming van zorg zou zo veel mogelijk aan het veld overgelaten moeten worden. Tijdens de interviews kwam een nieuwe organisatievorm vaak voorbij. Deze organisatievorm wordt toegelicht voordat de resultaten van de respondenten beschreven worden:

Zelfsturende teams:

Gemeenten, aanbieders en BJZ spreken veelal over een nieuwe organisatie van de zorg voor jeugd. De naam die de respondenten gebruiken voor deze nieuwe organisatie verschilt, maar er zijn veel overeenkomsten in de wijze waarop deze respondenten de toekomst van de zorg voor jeugd voor ogen zien. Gesproken wordt over fluïde teams met professionals die in de wijken aan de slag gaan. Naar gelang de problematiek in een wijk zouden er verschillende personen in die teams moeten zitten, hierbij kan gedacht worden aan personen van bijvoorbeeld de GGD, de GGZ en BJZ. Deze teams zouden zichzelf aan moeten sturen. Volgens een van de gemeenten zou er geen coördinator in zo'n team moeten zitten, iedereen heeft een gelijkwaardige rol. Per vraag vanuit de wijk zou wel een coördinator aangesteld kunnen worden, dan hebben de hulpvragenden één aanspreekpunt. De gedachte achter deze zelfsturende teams komt van Jos de Blok, de initiator achter Buurtzorg Nederland, eveneens een wijkgerichte aanpak. Gemeenten willen dit nu toepassen op de jeugdzorg.

Eén van de gemeenten die over deze zelfsturende teams spreekt, geeft aan dat zij zelf niet in deze teams hoort en de afstemming bij het veld wil laten. Zij willen niet op de stoel van de hulpverlener gaan zitten. Een provincie geeft aan dat zij voor verwijzingen wel een rol voor de gemeente weggelegd ziet. De duurdere vormen zouden door de gemeente doorverwezen moeten worden omdat een aanbieder anders naast bepaler ook uitvoerders is. Bij de lichtere vormen zou het veld dit zelf kunnen.

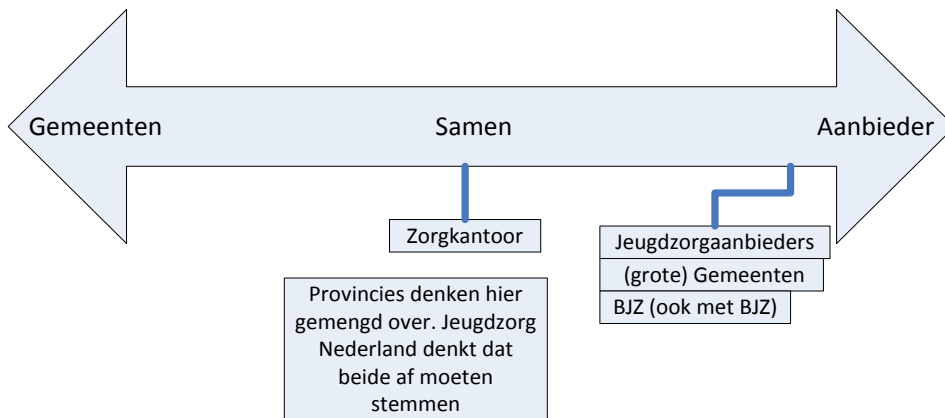
BJZ zien juist een directe rol voor gemeenten binnen de lichtere zorg. Zij vinden dat personen van bijvoorbeeld Maatschappelijk werk dit af kunnen stemmen. Zij vinden dat men name bij de zwaardere zorg een coördinator is die de regie houdt bij de uitvoering van zorg. Daarin zien zij een rol voor zichzelf weggelegd. Onder de zwaardere gevallen zien zij niet alleen door de rechter opgelegde maatregelen, maar ook de fase daarvoor. Die fase noemen de BJZ 'dwang en drang'. Een fase tussen het vrijwillige en het gedwongen kader in waarbij er door dwang en drang een OTS voorkomen kan worden. Deze afstemming moet volgens hen niet door een marktpartij verricht worden, zij vinden dat een verlengde overheid dit moet doen. De personen van BJZ zijn hier volgens hen vaardig in, dit zouden zij binnen de zelfsturende teams kunnen doen. De volgende quote toont dit aan:

"In regio x is een project gestart met 50 gezinnen in een wijk waarvoor een werkproces ingericht is. Een gedragsdeskundige van Bureau Jeugdzorg is daar gevraagd om als inhoudelijk procesbegeleider te werken, maar wel in opdracht van de gemeente. Dan zet je een inhoudelijk iemand op een advies, iemand die snapt wat er gebeurt. Een beleidsambtenaar jeugd kan dat niet."

Ook een jeugdzorgaanbieder geeft aan dat zij mee willen denken over deelname aan de zelfsturende teams. Zij hoeven niet vast te houden aan de oude organisatiegrenzen.

Gesteld kan worden dat er nog geen overeenstemming is over de afstemming van zorg. Wel hebben

verschillende partijen een beeld van de zorg voor jeugd in de toekomst. Daarbij zou de rol van de gemeente binnen de afstemming klein zijn, de personen in het veld zouden dit moeten verzorgen. In hoeverre dit dan nog gedaan wordt door een verlengde overheid (personen van BJZ) is de vraag. Enerzijds zien gemeenten daar niet direct een rol voor zichzelf in weggelegd. Anderzijds zien BJZ daarin wel een rol voor zichzelf weggelegd.



Wat werd verwacht?

Verwacht werd dat de gemeente meer af zou stemmen op het gebied van Jeugdbescherming en de zorg voor LVG-jeugd meer aan het veld over zou laten. Dit blijkt ten dele zo te zijn. De Bureaus Jeugdzorg vinden het met name belangrijk dat de overheid zich bemoeit met de jeugdbescherming en de drang en dwang fase daarvoor. Zij zouden de organisatie zijn die daar als (verlengde) overheid in zou kunnen acteren. De overheid zou daar dus een actieve rol in de afstemming moeten hebben. De zorg voor LVG jeugd kan volgens de respondenten via het CJG georganiseerd worden. Zij zouden door kunnen verwijzen naar de aanbieder. De overheid laat het op dat moment eerder 'los'. De verwachting klopt dus wanneer de gedachten van BJZ werkelijkheid worden.

6.7 De verantwoordelijkheid wordt overgegeven op een bepaald punt

De wethouder blijft verantwoordelijk voor de jeugdzorg in zijn gemeenten, daarover zijn alle respondenten het eens. De politieke verantwoordelijkheid kan simpelweg niet verlegd worden. Volgens de respondenten moeten gemeenten afspraken maken met jeugdzorgaanbieders over de uitvoering van zorg. Vervolgens zouden zij dit los moeten laten en de uitvoerders moeten laten presteren. Volgens een jeugdzorgaanbieder maakt dit dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is. Wanneer een aanbieder de gemaakte afspraken vervolgens niet nakomt, kan een gemeente er voor kiezen om niet meer in zee te gaan met die aanbieder.

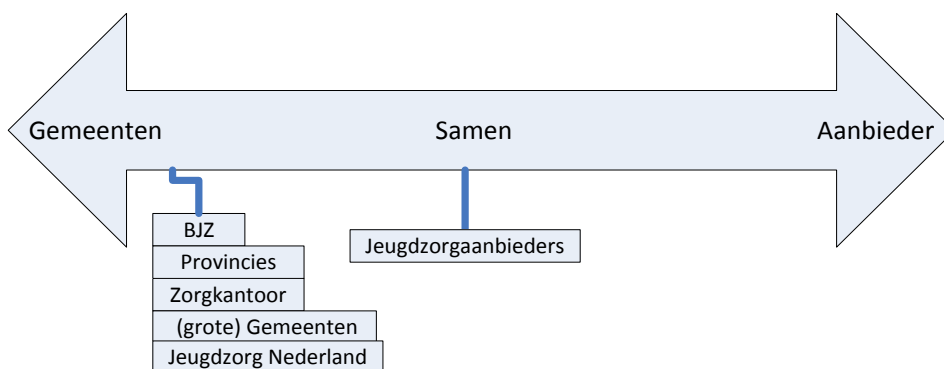
Een BJZ ziet hierin een rol voor zichzelf weggelegd. Net zoals een provincie zich niet bemoeit met de inhoudelijke zorg, zouden gemeenten dit volgens hen ook niet moeten doen. De taak om jeugdzorgaanbieders aan te spreken hoort bij iemand met voldoende expertise, dat hebben de mensen van BJZ volgens hen.

Het zorgkantoor is van mening dat gemeenten niet alleen voor de aanwezigheid van zorg

verantwoordelijk zijn, maar dat zij ook verantwoordelijk zijn voor de gewenste kwaliteit en doelmatigheid. Zij denken dat de verantwoordelijkheid ook samenhangt met de sturingsfilosofie van gemeenten:

“Als je gaat sturen, ben je ook overal verantwoordelijk voor. Met het aanstellen van een andere partij kan je je zorgplicht min of meer afkopen en de verantwoordelijkheid bij de aanbieder leggen. Daarbij betaalt de één dat, en regelt de ander dat.”

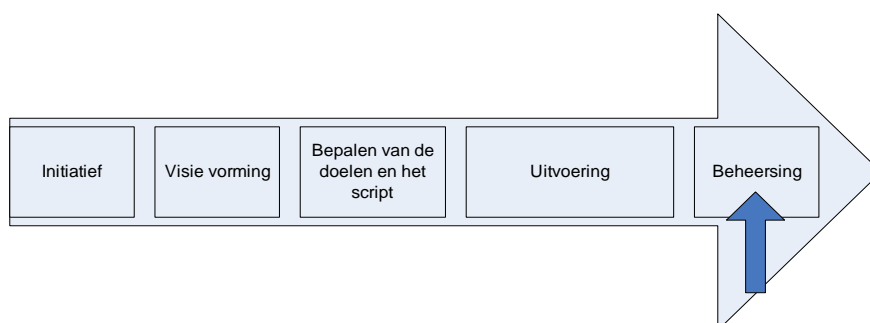
Hiermee zouden de gemeenten de verantwoordelijkheid volgens het zorgkantoor deels uit handen kunnen geven. Jeugdzorg Nederland denkt daar anders over en denkt dat de gemeente altijd verantwoordelijk blijft. Zij stellen wel dat gemeenten en aanbieders gebonden worden op het gebied van verantwoordelijkheid omdat zowel wethouders als jeugdzorgaanbieders willen dat een kind een goede behandeling krijgt. Volgens een van de gemeenten moet het besef in de samenleving komen dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor de opvoeding. Er zijn vervolgens wel allerlei organisaties die daarbij willen helpen en in kunnen grijpen, maar het risico van de opvoeding ligt bij de gezinnen.



Wat werd verwacht?

Verwacht werd dat gemeenten de verantwoordelijkheid wilden ‘delen’ met jeugdzorgaanbieders. De respondenten vinden dat de gemeente de eerst verantwoordelijke blijft. Zij zijn verantwoordelijk voor aanwezigheid van zorg, daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de afspraken met de jeugdzorgaanbieders. De jeugdzorgaanbieders zijn vanaf het moment van uitvoering verantwoordelijk voor de uitvoering van zorg. Wanneer zij dit niet uitvoeren zoals afgesproken, dan is het een verantwoordelijkheid van de gemeente om in te grijpen.

6.8 Iedereen wil graag op outcome monitoren, dit blijkt echter lastig te zijn



Het kijken naar maatschappelijke uitkomsten is vanuit iedere partij gewenst. Verschillende respondenten geven hierbij aan dat dit lastig is vanwege verschillende redenen. Het zorgkantoor geeft bijvoorbeeld aan dat de zorg voor LVG-jeugd niet korter kan, vaak wordt een handicap niet minder maar meer. De outcome van de geleverde zorg is dan onduidelijk. Volgens provincies is het in de jeugdzorg erg lastig om te kijken wat er gebeurd zou zijn wanneer een kind geen zorg zou hebben gehad. Zij hebben dan ook getracht om te monitoren op outcome, maar zijn hier niet in geslaagd. Jeugdzorg Nederland toont aan dat het betrekken van cliënten bij het monitoren op outcome ook lastig is:

“Bij een kind dat vloekend uit huis gehaald wordt om dat hij of zij mishandeld wordt, kun je niet echt praten over cliëntgericht. Als je in een gesloten jeugdzorginstelling komt om te vragen of de jongeren het naar hun zin hebben, dan heb je een grote kans dat ze het niet goed vinden. Dat is erg lastig. Er moet goed gekeken worden wat gewenst is voor de mensen waarvoor je het doet. Daar ligt een verschil in het vrijwillige en gedwongen kader.”

Gemeenten willen graag op outcome monitoren bij aanbieders. Dit is volgens één van de gemeenten niet haalbaar, zij monitoren dan ook op ‘high-trust’ en ‘high-penalty’. Een andere gemeente geeft aan dat het vergelijken van de resultaten lastig zal zijn in het begin. Zij denken dat de jeugdzorg verschuift naar het veld waarvoor geen indicatie nodig is. Er zal een minder duidelijke afbakening van geleverde zorg zijn. Gemeenten willen dan ook samen met de jeugdzorgaanbieders kijken naar een goede monitoring. De jeugdzorgaanbieders sluiten daarop aan, zij willen eveneens kijken naar de outcome. Zij hebben daar volgens zichzelf een rol in. Zij zien in dat gemeenten willen zien wat de zorg opgeleverd heeft. Zij willen aan kunnen tonen hoeveel jeugdigen uit de zware jeugdzorg zijn gebleven en wat zij bereikt hebben met de jeugdigen. Daarop zouden gemeenten zich dan ook moeten richten volgens een andere jeugdzorgaanbieder, zij zouden zich niet moeten bemoeien met de therapieën en methodieken.

Samenvattend per groep respondenten:

Provincies: Gemeenten moeten op outcome gaan letten.

Gemeenten: Denken hier gemengd over.

Jeugdzorgaanbieders: Op outcome, niet te veel verantwoording, geld moet in zorg zitten.

Bureaus Jeugdzorg: Denken hier gemengd over.

Jeugdzorg Nederland: Gemeenten moeten op outcome gaan monitoren.

Zorgkantoor: Liefst op outcome, maar dat is lastig.

Wat werd verwacht?

Zoals verwacht werd, willen de respondenten dat de gemeente op outcome gaat monitoren. Aanbieders zouden hierbij aan moeten tonen wat zij bereiken met de jeugdigen. Het blijkt volgens vrijwel alle respondenten erg lastig om te monitoren op outcome. Het blijkt in veel situaties lastig om te kijken wat er bereikt is met een jeugdige en wat er gebeurd zou zijn wanneer het kind de hulp niet gehad zou hebben.

6.9 De gemeente moet niet op de stoel van de hulpverlener gaan zitten (sturing)

Volgens jeugdzorgaanbieders moeten gemeenten zich niet met de inhoud bemoeien. Gemeenten

zouden moeten sturen op kwaliteitskaders. Zij moeten niet tot op detail weten hoe een begeleider binnen een gezin te werk gaat. Daarmee zou de jeugdzorg onder politieke sturing komen. Dit is niet wenselijk omdat er dan een sturende partij is die het jargon niet kent, aldus een zorgaanbieder. Daarbij stelt een andere aanbieder dat het ook juridische niet wenselijk is om als gemeente op de stoel van de uitvoerder te gaan zitten:

“Gemeenten willen grip op de problematiek krijgen. Rotterdam stuurt mensen de wijk in, die gaan van deur tot deur. Ook vanuit een juridisch oogpunt kun je daar over nadenken. Tot hoe ver mag je als overheid? Hoe zwaar weegt het maatschappelijke tegenover het individuele belang wat er achter de voordeur gebeurt? In de jaren tachtig is er veel gewerkt om mensen rechten te geven. Nu beslissen we in amper tien jaar dat de overheid achter de voordeur mag komen en namens de gemeente mag kijken of jij het wel goed doet.”

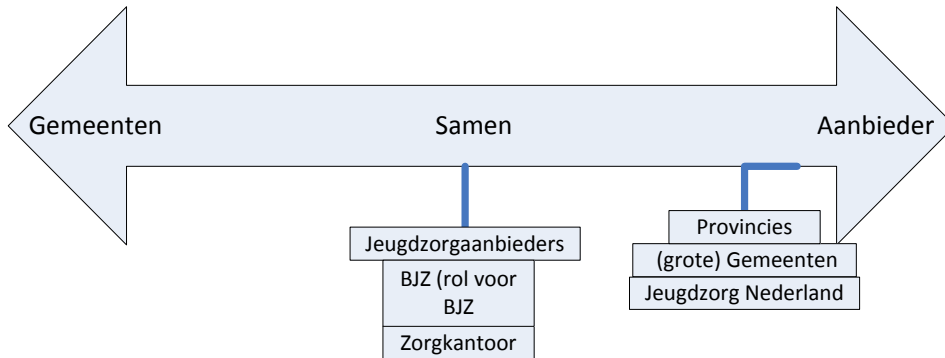
Een andere aanbieder geeft aan dat zij vinden dat de zelfsturende teams wel onder regie van de gemeente kunnen staan. Zij vinden dat de aanbieders vervolgens op cliëntniveau zouden moeten sturen. Eén van de gemeenten denkt dat deze teams zonder sturing moeten werken, de professionals op de werkvloer zouden elkaar moeten ondersteunen en sturen. Zij willen alleen tijdens de vormgeving van de teams sturend zijn, daarna zou de gemeente alleen de rekening moeten krijgen. Zij zien de zelfsturende teams dan ook niet als verlengde arm van de overheid. Een andere grote gemeente geeft aan dat zij het proces wel willen sturen. Zij willen wel de regie over de teams houden. Zij zijn bang om de regie te verliezen wanneer zij één aanbieder aanwijzen die alles doet. Daarom zouden aanbieders mee moeten bewegen met de manier van sturen van gemeenten. Een kleine gemeente spreekt niet over zelfsturende teams en wil graag zelf de touwtjes in handen houden, zij zien echter in dat dit moeilijk is als kleine gemeente.

Provincies vinden dat gemeenten niet moet sturen op uitvoeringsniveau. Zij vinden dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat aanbieders samen kunnen werken. Dit is volgens hen makkelijker geworden door het samenvoegen van de budgetten.

BJZ denken verschillend over de sturing door gemeenten. Eén van de BJZ denkt dat zij, wellicht in een nieuwe organisatievorm, tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders in zou kunnen vallen. Zij zouden daarbij de regie over de zorg willen voeren waarbij de gemeente de bepalende speler blijft. Zij geven immers het geld uit. Een ander BJZ geeft aan dat zij de aanbieders ook niet als volledig sturend willen zien. Zij denken bijvoorbeeld dat aanbieders dan voornamelijk naar zichzelf verwijzen. Zij vinden dan ook dat de overheid de sturing voor haar rekening zou moeten nemen. De lichtere zorg via het CJG en de zwaardere zorg via de overheid of een verlengde arm daarvan. De inbreuk op de privacy van gezinnen is te groot om dit door een marktpartij te laten doen volgens dit BJZ. Weer een ander BJZ vindt juist dat de gemeente niet zelf moet gaan sturen.

De overheid zou dan te dicht bij de hulpverlening zitten:

“Wanneer de gemeente zelf de coördinatie gaat doen, dan betekent dit dat de politiek bijna in de hulpverlening zit. Zeker met de groep waar Bureau Jeugdzorg mee te maken heeft. De politiek heeft dan invloed op waar en hoe de hulpverlening ingericht wordt. Dat kan dan op basis van het maatschappelijk sentiment plaatsvinden. ... In een klein dorp kent men de bestuurders, die worden dan aangesproken. De gemeente moet niet te diep in de hulpverlening zitten.”



Wat werd verwacht?

Verwacht werd dat gemeenten veel willen gaan sturen, met name op het gebied van jeugdigen in de jeugdbescherming. Gemeenten zelf geven aan niet te veel te willen sturen. Bureaus Jeugdzorg zien in het zwaardere gedeelte een rol voor zichzelf weggelegd, terwijl gemeenten deze rol niet altijd hetzelfde voor hen weggelegd zien. Gemeenten willen dat de zelfsturende teams weinig overheidsbemoediging hebben. Daarin willen zij, wanneer het draait, niet te veel sturen. Beide vormen van zorg zouden dus voornamelijk door het veld gestuurd moeten worden. Op het gebied van de jeugdbescherming kan de sturing van gemeenten zelfs minder zijn omdat daar meer kaders vanuit het rijk komen en omdat gemeenten samenwerken. Als individuele gemeente hebben zij dus wellicht meer sturing op het gebied van de LVG-jeugd. Dit komt echter eerder door regelgeving dan door wensen vanuit het veld.

6.10 Doorzettingsmacht bij gemeenten, maar gebruik ervan moet beperkt worden

Gemeenten krijgen veel doorzettingsmacht volgens alle respondenten. Enerzijds denken zij dat gemeenten dit krijgen door de wetgeving, anderzijds krijgen zij dit simpelweg vanwege het budgetbeheer. Over de inzet van deze doorzettingsmacht denkt het veld verschillend. BJZ en het zorgkantoor denken dat gemeenten deze macht moeten krijgen en in moeten kunnen zetten. Dit moet volgens hen echter niet te pas en te onpas. Zij denken dat het in het belang van cliënt af en toe nodig kan zijn. Het zorgkantoor plaats wel een kanttekening bij de inzet van doorzettingsmacht:

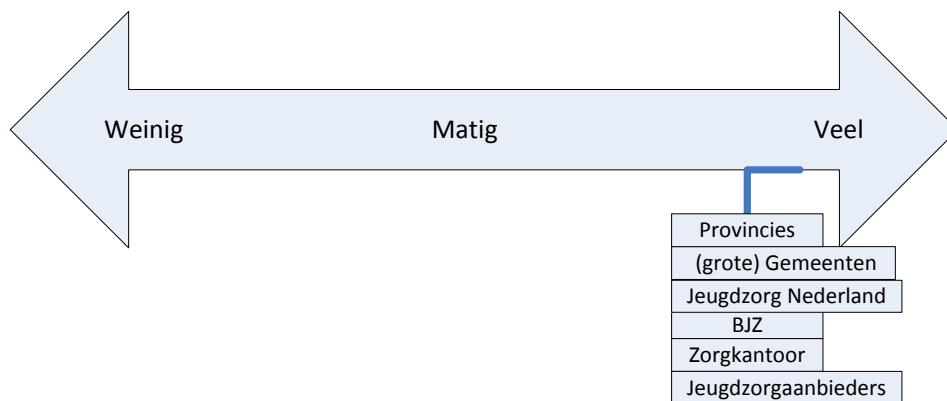
“Het is de vraag hoe doorzettingsmacht gerealiseerd moet worden. Je kan iemand wel dwingen om te trouwen, maar of het vervolgens een goed huwelijk wordt, dat is nog maar de vraag. ... Macht hebben is één, macht gebruiken is twee en het nut is drie. Het is de vraag of je er een constructieve relatie mee opbouwt.”

Ook jeugdzorgaanbieders denken dat het niet goed is wanneer gemeenten deze doorzettingsmacht gebruiken. Zij vinden dat ze er samen met gemeenten uit moeten komen alvorens gemeenten deze macht inzetten. Een voorbeeld daarvan is de context die gemeenten moeten snappen. Een gemeente kan volgens hen wel van alles willen, maar het heeft volgens hen geen nut wanneer blijkt dat iets niet te doen is. Ze moeten volgens deze aanbieder realistisch zijn in wat ze eisen.

Ook de provincies denken dat gemeenten voorzichtig moeten zijn met de inzet van doorzettingsmacht. Zij vinden dat gemeenten zich niet met individuele gevallen moet bemoeien. Gemeenten zouden dan op het verkeerde niveau zitten.

Eén van de grote gemeenten sluit hierop aan en stelt dat zij dit niet moeten gebruiken om de professie voorop te kunnen zetten. Een grote en een kleine gemeenten vinden echter dat zij deze macht kunnen gebruiken wanneer er echt iets aan de hand is.

Tot slot geeft het zorgkantoor aan dat gemeenten weliswaar formeel doorzettingsmacht krijgen, maar dat het inzetten hiervan lastig zal zijn. Waar het zorgkantoor zorg inkocht voor een grote regio, doen gemeenten dit dadelijk wellicht alleen voor hun eigen gemeente. De aantallen zijn daarbij kleiner waardoor aanbieders minder afhankelijk zijn. Door deze versnippering hebben gemeenten minder doorzettingsmacht.



Wat werd verwacht?

Verwacht werd dat gemeenten met name op het gebied van de jeugdbescherming veel doorzettingsmacht wilden. Dit blijkt volgens de ervaringsdeskundigen handig. BJZ hebben ervaring in de jeugdbescherming en zijn het meest stellig over de overtuiging dat gemeenten deze macht moeten hebben om lastige zaken voor elkaar te krijgen. Andere partijen menen dat gemeenten op moeten letten met het inzetten van doorzettingsmacht. Naast dat de Bureaus Jeugdzorg deze doorzettingsmacht graag bij gemeenten zien, ziet het zorgkantoor dit ook. Zij denken dat het ook nuttig is om af en toe druk uit te kunnen oefenen op aanbieders. Het blijkt ook voor de zorg voor LVG-jeugd dus handig om als gemeente doorzettingsmacht te hebben. Dat zeggen beide voormalig verantwoordelijken.

6.11 Een andere rol voor een andere taak

De zorg voor jeugdigen in de jeugdbescherming en de zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking zijn twee takken van sport. Toch zijn er ook voldoende gevallen waarbij er sprake is van een combinatie van beide. In de gevallen waarbij dit niet is, kan een andere taak ook een andere rol van de gemeente verlangen. De antwoorden van de respondenten tonen aan dat zij op een aantal gebieden een andere rol van de gemeente voorziet tussen deze twee taken. Met name op het gebied van afstemming, sturing, randvoorwaarden en doorzettingsmacht zou de gemeente zich anders kunnen gedragen.

Wat betreft de afstemming door gemeenten geeft een jeugdzorgaanbieder aan dat bij de zwaardere gevallen, waar jeugdbeschermingsmaatregelen onder vallen, gemeenten de procesregie moeten hebben. Zij moeten zich volgens hen niet met de inhoud moet bemoeien. Zij vinden dat het knooppunt voor de jeugdbescherming bij veiligheidshuizen hoort te liggen. BJZ zijn echter van mening dat bij jeugdbeschermingsmaatregelen en de fase daarvoor (dwang en drang), de zorg door (een verlengde) overheid verzorgd moet worden. Zij zien dus een andere rol voor de overheid weggelegd. Een kleine gemeente ziet voor het vrijwillige kader, waar LVG-jeugd onder valt, geen rol voor iemand van BJZ. De doorverwijzingen voor deze zorg zouden door mensen van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) gedaan kunnen worden.

Een BJZ, een provincie en een gemeente zijn van mening dat een combinatie van het gedwongen en het vrijwillige kader achter één deur kan gaan wringen. Het is volgens de provincie imagotechnisch belangrijk om daar als gemeente goed over na te denken. Volgens hen zou het problemen op kunnen leveren wanneer alles binnen het CJG georganiseerd gaat worden. Dan kunnen gemeenten te maken krijgen met het beeld waar huidige BJZ soms mee kampen. De provincie ziet de toegang voor het vrijwillige kader dan ook via het CJG lopen, voor het gedwongen kader zou dit anders moeten, zij hebben echter nog niet precies voor ogen hoe.

De zorg voor LVG-jeugd kan volgens het zorgkantoor afgekocht worden door één partij aan te wijzen die de verantwoordelijkheid krijgt. Dit sluit aan bij de ervaring van een jeugdzorgaanbieder, zij hebben bij een gemeente aan tafel gezeten die zeiden dat zij het maar moesten regelen. Dan stuurt de aanbieder volledig. De jeugdzorgaanbieder stond hier zelf echter niet achter. Het volledig 'uit handen geven' van de organisatie van deze zorg is tijdens de gesprekken over de jeugdbescherming niet aan de orde gekomen. De respondenten zien dit niet als een optie voor de jeugdbescherming. Jeugdbescherming zou, volgens verschillende respondenten waaronder BJZ en de provincies, bovenlokaal georganiseerd moeten worden. Dit sluit aan bij de wensen vanuit het rijk. Het is qua schaalgrote niet realistisch om deze zorg als (kleine) gemeente in te kopen. Daarnaast is een provincie van mening dat dit ook met rechtszekerheid te maken heeft:

“Als je ingrijpt in het gezag van ouders, dan moet je zeker weten dat het overall hetzelfde is in Nederland. Wanneer dit op lokaal niveau georganiseerd wordt, dan is hier geen duidelijke lijn in.”

Een gemeente sluit hierbij aan door te zeggen dat er vanuit het rijk minder vrijheid moet zijn binnen het gedwongen kader, zij vinden dat ieder kind hetzelfde behandeld moet worden. De provincie voorziet dit al en geeft aan dat zij verwachten dat er binnen het gedwongen kader een sterke sturing van het rijk zal zijn. Een van de grotere gemeenten geeft aan dat men niet per definitie meer wil sturen op het gebied van de jeugdbescherming. Zij geven wel aan dat zij op gebieden waar zij meer risico's zien, een aantal waarborgen in willen bouwen om die risico's te beperken. Daarbij zeggen zij

niet door te willen slaan in het aantal regels, de randvoorwaarden willen zij daarbij dus beperkt houden. Dit lijken er echter wel meer te worden dan bij bijvoorbeeld de zorg voor LVG-jeugd. Men stuurt dan min of meer door het opstellen van andere randvoorwaarden. Jeugdzorg Nederland denkt dat gemeenten op het gebied van Jeugdbescherming met gecertificeerde instellingen moet werken, voor de zorg met LVG-jeugd zouden 'slechts' kwaliteitseisen kunnen gelden.

Eén van de grote gemeenten wil een stelsel maken waarbij zij, wanneer het er op aankomt, de touwtjes in handen kan nemen. Zij vinden dat zij dan ook op casusniveau in mogen grijpen. Een provincie vindt echter niet dat gemeenten op individuele gevallen in mogen grijpen, zij zijn er volgens hen om afspraken te maken.

6.12 Gemeenten moeten bovengemeentelijk samenwerken

De respondenten zijn het eens over de noodzaak van een bovenlokale organisatie van een deel van de jeugdzorg. Met name het zwaardere gedeelte kan volgens verschillende respondenten simpelweg niet lokaal georganiseerd worden. Het ambtelijk apparaat van gemeenten is volgens vele niet in staat om de jeugdzorg alleen te organiseren. Veel ambtenaren in kleine gemeenten moeten er naast de jeugdzorg bijvoorbeeld onderwijs en cultuur bij doen. Het is volgens de provincie dan ook van belang dat er op regionaal niveau voldoende kennis is. Zij geven daarbij aan dat gemeenten beseffen dat jeugdzorg niet op lokaal niveau te organiseren is. Volgens een andere provincie is het van belang dat gemeenten samenwerken om voldoende expertise te hebben, zij kunnen volgens hen beter samenwerken met elkaar dan met de jeugdzorgaanbieders om het expertiseniveau op peil te brengen. Eén van de jeugdzorgaanbieders geeft aan dat er op een zwaar niveau jeugdzorg voldoende capaciteit en kunde op een hoger niveau moet zitten. Daarbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld de crisisinterventie en het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK). Dat kan volgens hen niet per gemeente geregeld worden. Volgens een jeugdzorgaanbieder op het gebied van jeugdbescherming kan er gedacht worden aan een landelijk bureau jeugdbescherming. Dan zou je ervoor kunnen zorgen dat een kind in Zeeland dezelfde behandeling krijgt als een kind in Amsterdam. Een BJZ zegt dat zij een rol voor haar medewerkers weggelegd ziet op het gebied van dwang en drang, zij zien echter een probleem wanneer zij daarvoor met meer dan 40 verschillende gemeenten te maken hebben. Dat zou bij BJZ voor veel bureaucratie zorgen volgens hen. Zij vinden bovenregionale samenwerking dan ook noodzakelijk. Jeugdzorg Nederland vindt het belangrijk dat er een opschalingniveau is, naarmate de zorg specialistischer is, zij verwoorden dat als volgt:

“Gemeenten moeten zorgen dat hun governance goed geregeld is. Kijkend naar de gezondheidszorg: huisartsen zitten in iedere wijk, een ziekenhuis heb je niet in iedere stad, een academisch ziekenhuis zelfs niet in iedere provincie. Naarmate de zorg specialistischer is, is het efficiënter en effectiever om het bovengemeentelijk te organiseren. Daarbij moet het initiatief bij gemeenten liggen.”

Er zijn volgens de respondenten ook een aantal lastige kwesties bij het samenwerken op een regionaal niveau. Volgens de provincie bepaalt de langzaamste van het netwerk namelijk het tempo. Zij denken dat het samenwerken met een gemeente die andere gedachten heeft, lastig te organiseren is. BJZ denkt dat ook de verdeelsleutel een lastig onderwerp zal worden tussen gemeenten. Daarnaast denken zij dat het voor sommige gemeenten moeilijk is om te accepteren dat anderen iets voor hen invullen. Een gemeente denkt dit op te kunnen lossen door in hoofdlijnen afspraken te maken binnen een regio. Er moet volgens hen wel ruimte zijn voor een lokaal randje. Gemeente moeten een lokale invulling kunnen geven. De beleidslijn moet volgens hen wel regionaal georganiseerd zijn, zij zien in dat het voor jeugdzorgaanbieders niet te doen is wanneer er veel verschillende beleidslijnen zijn.

Volgens enkele respondenten zijn buitenprovinciale plaatsingen op dit moment al een probleem, veelal qua financiën. Wanneer gemeenten dit moeten regelen met elkaar zal dit volgens hen nog complexer worden. Jeugdzorg Nederland toont dit aan met de volgende casus:

“Een jongere in Utrecht heeft zware zorg nodig. Zijn vader woont in Rotterdam, zijn moeder woont in Amsterdam. De jongere krijgt hulp in Zeist, daarna gespecialiseerde afdeling in Utrecht en vervolgens gaat hij nog voor hulp naar Maastricht. Welke gemeente betaalt dan wat? Dat is een lastige vraag. De gemeente waar de jongere ingeschreven staat of stond? Waar zijn ouders wonen? Vader, moeder? Als de gemeente Zeist een rekening krijgt van 160.000 euro dan is dat misschien wel 10% van de gemeentelijke begroting. Daar moet nog eens goed over nagedacht worden. Dat zou via een potje of iets dergelijks kunnen.”

De verantwoordelijkheid bij bovenregionale samenwerking kan ook lastige situaties opleveren volgens een provincie. Zij geven aan dat een minister soms al om een enkel geval af moet treden. In hoeverre een wethouder verantwoordelijk is voor een kind wat zorg op bovenlokaal niveau zorg heeft, is de vraag die zij zich daarbij stellen. Het is volgens hen belangrijk dat de gemeenteraden beseffen dat er iets mis kan gaan, het kan nooit voorkomen worden dat iemand in een psychose iets doet.

6.13 Verschil grote/kleine gemeenten

De mate waarin gemeenten (kunnen) samenwerken met jeugdzorgaanbieders en welke rol zij innemen ligt aan de grootte van de gemeente. Het verschil tussen grote en kleine gemeenten komt naar voren op drie gebieden. Allereerst gaat dit over de kennis en kunde van gemeenten. Kleine gemeenten hebben minder capaciteit. De personen die bij deze gemeenten werken zijn daardoor vaker generalisten waardoor zij minder kennis over de jeugdzorg hebben. Deze gemeenten hebben vaak, vanwege het volume, ook niet de mogelijkheid om experts van deze ambtenaren te maken. Zij kunnen daardoor moeilijker als ‘sparring partners’ in gesprek met jeugdzorgaanbieders. De hoeveelheid expertise is bij kleine gemeenten dus anders.

Ten tweede hebben kleine gemeenten een groter financieel risico. Dat heeft te maken met de hoeveel kinderen in de duurdere jeugdzorg. Kleine gemeenten hebben wellicht slechts één of twee kinderen in deze vorm van zorg waarbij de bedragen oplopen tot 100.000 euro. Wanneer het aantal kinderen in deze dure zorg door toeval verdubbelt zorgt dit voor een enorme kostenpost. Kleine gemeenten kunnen dit moeilijker ondervangen dan grote gemeenten waarbij de aantallen waarschijnlijk niet in een kort tijdsbestek kunnen verdubbelen.

Tot slot hebben kleine gemeenten minder inkoopmacht. De onderhandelingspositie van kleinere gemeenten naar jeugdzorgaanbieders is niet sterk. Zij kunnen geen volume bieden. Regionale samenwerking is voor kleine gemeenten dus noodzakelijk op dit gebied. Zij hebben individueel minder doorzettingsmacht dan grote gemeenten en kunnen dit verkrijgen door samen te werken.

6.14 Liggen de organisaties per provincie op één lijn?

De twee provincies die voor dit onderzoek nader zijn bekeken hebben beide te maken met overeenkomstige en tegengestelde visies van betrokkenen. Het zijn voornamelijk de organisaties met dezelfde achtergrond, die het met elkaar eens zijn. De provincies denken over vrijwel alle topics bijvoorbeeld hetzelfde. Zij liggen eerder op een lijn met elkaar dan dat ze op een lijn liggen met de organisaties die binnen deze provincies werkzaam zijn. Ook is er, wanneer er veel overeenstemming is tussen de partijen, te zien dat dit zowel in Noord-Brabant als Noord-Holland is. Een voorbeeld hiervan zijn de randvoorwaarden die opgesteld moeten worden, in beide provincies is iedereen er van overtuigd dat aanbieders hierbij betrokken moeten worden.

7. Conclusie- Discussie

In deze conclusie zullen de onderzoeksvragen beantwoord worden. Daarbij zal gekeken worden wat de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek zijn. Bij het beantwoorden van de beleidsvraag zal er gekeken worden of het in het theoretisch kader opgestelde synthesesmodel met betrekking tot de rol van gemeenten toepasbaar is op dit probleem. Vervolgens is er een discussieparagraaf. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek.

7.1 Beantwoording eerste deelvraag

Welke kenmerken van samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders leiden tot een goede samenwerking tussen jeugdzorgaanbieders op het gebied van LVG-jeugd en jeugdbescherming? (Aannemende dat een goede samenwerking een voorwaarde is voor goede en snelle jeugdzorg.) Er zijn een aantal topics waarbij de gemeenten en jeugdzorgaanbieders écht samen moeten werken, op andere gebieden voert de één meer uit dan de ander.

De topics waarbij jeugdzorgaanbieders en gemeenten echt samen moeten werken zijn:

- Het opstellen van de doelen en het script. Gemeenten beseffen dat ze samen moeten werken met aanbieders om de doelen en het script vorm te geven. Aanbieders staan hier open voor, hoewel zij graag eerder betrokken zouden worden. Samen met de gemeente gaan zij aan de slag om de gemeentelijke visie te concretiseren. De jeugdzorgaanbieders moeten daarbij zorginhoudelijke kennis aan gemeenten bieden waarmee zij samen doelen op kunnen stellen en een script voor de zorg kunnen maken.
- Het maken van randvoorwaarden. Wanneer jeugdzorgaanbieders de zorg uit moeten gaan voeren, krijgen zij randvoorwaarden vanuit de gemeente opgelegd. Het opstellen van die randvoorwaarden moeten zij samen doen. Hiermee kan voorkomen worden dat er een te bureaucratisch systeem komt. Daarnaast zijn de randvoorwaarden realistisch wanneer deze samen opgesteld zijn, aanbieders moeten er mee uit de voeten kunnen.
- Het zorg dragen voor een goede expertiseniveau van gemeenten. Gemeenten hebben met name op het gebied van de zware jeugdzorg te weinig expertise. Jeugdzorgaanbieders moeten hen helpen om dit niveau omhoog te brengen. Samen zullen zij ervoor moeten zorgen dat gemeenten een expertiseniveau hebben wat past bij de sturingsfilosofie van deze gemeenten. Dit kan weinig inhoudelijke kennis zijn wanneer gemeenten het veld zichzelf wil

laten sturen en dit kan veel inhoudelijke kennis zijn wanneer gemeenten zich met de uitvoering willen bemoeien.

- De monitoring van zorg. Om de jeugdzorg op een goede manier te monitoren, moeten gemeenten en jeugdzorgaanbieders samen aan de slag om naar de outcome van de zorg te kijken. Gemeenten hebben tot op heden niet hoeven te monitoren en jeugdzorgaanbieders hebben geen gegevens over de outcome hoeven te leveren aan de voormalig verantwoordelijken. Deze monitoring op outcome is een lastige opgave waarbij zij samen na moeten denken over betekenisvolle prestatie-indicatoren.
- De verantwoordelijkheid goed afbakenen. Gemeenten zijn en blijven formeel verantwoordelijk. De uitvoering van zorg gaan zij veelal echter niet zelf doen. Het is dan ook belangrijk dat gemeenten en jeugdzorgaanbieders goede afspraken maken over de zorg. Gemeenten moeten de verantwoordelijkheid vanaf dat punt 'los' laten en de aanbieders haar werk laten doen. De gemeente is verantwoordelijk voor de aanwezigheid van zorg en de aanbieder voor de uitvoering. Dit moet in goed overleg afgestemd worden.

Bij de overige topics is één van de twee partijen een actievere rol dan de andere partij.

De gemeente presteert voornamelijk bij:

- Het nemen van het initiatief. Hoewel ook de jeugdzorgaanbieders initiatief tonen vinden met name de grote gemeenten dat zij het voortouw moeten nemen. Zij krijgen de verantwoordelijkheid om de jeugdzorg in te richten en deze hebben zij dan ook genomen. Jeugdzorgaanbieders staan open voor dit initiatief van gemeenten. Het contact met jeugdzorgaanbieders wordt in sommige gevallen echter pas gezocht nadat de gemeente:
- Een visie op heeft gesteld. Gemeenten denken hier anders over dan het veld, toch vinden de grote gemeenten dat zij de partij zijn om het veld opnieuw in te richten. Zij hebben veelal een totaal ander systeem voor ogen en vinden dat uitvoerders moeten kijken of zij bij dit systeem passen. Ruimte voor overleg is er, maar de gemeentelijke visie blijft overeind en vanaf het punt van de verdere invulling van deze visie (opstellen doel en script) zijn jeugdzorgaanbieders welkom. Het veld denkt dat gemeenten eerder expertise van jeugdzorgaanbieders in huis moet halen voordat zij een visie opstellen.
- Het al dan niet inzetten van doorzettingsmacht. Gemeenten krijgen doorzettingsmacht, daarover is iedereen het eens. BJZ en het zorgkantoor denken dat gemeenten deze ook in

moet kunnen zetten in het belang van het kind. De overige partijen denken dat dit niet moeten doen. Zij denken dat gemeenten door overleg meer bereiken. Het is echter aan gemeenten om deze doorzettingsmacht in te zetten of niet, zij hebben deze keuze.

Tot slot is er een belangrijke rol voor de jeugdzorgaanbieders. Zij zijn met name in de uitvoeringsfase de partij die de prestaties neer moet zetten. Dit komt naar voren in de:

- Afstemming van zorg. Gemeenten en het veld denken dat dit echt een taak voor de aanbieders is wanneer het systeem is gebouwd. Het zijn de professionals op de werkvloer die met elkaar af moeten stemmen welke zorg goed is binnen een gezin. Gemeenten hebben te weinig zorginhoudelijk kennis om dit te kunnen bepalen.
- De sturing. De partijen vinden dat de gemeenten niet op de stoel van de hulpverlener moet gaan zitten. Gedurende het proces zijn gemeenten nog sturend, maar wanneer het nieuwe systeem staat zouden gemeenten niet moeten sturen en het veld zijn werk laten doen. De zorg zou niet onder te veel politieke sturing moeten staan. Het veld moet zichzelf sturen omdat zij het jargon van de zorg kennen. Hier kleven ook nadelen aan zoals een verstoorde opdrachtgever/nemer relatie. Een intermediaire partij als BJZ zou dit kunnen ondervangen.

De vrijheid die gemeenten vanuit het rijk krijgen zorgt ervoor dat gemeenten eigen systemen kunnen bedenken die aansluiten op de lokale situatie. Hier lijken gemeenten dan ook op af stevenen. Zij denken een systeem te kunnen bedenken zonder de aanbieders, zij vinden hen pas nodig bij het concretiseren. Daar verschuift de rol van de gemeenten van een opdrachtgever naar een coproductent en begint de samenwerking tussen beide partners. Uiteindelijk zijn het de aanbieders die vervolgens deze samenwerking tot uitvoering moeten brengen. Dan laten gemeenten de jeugdzorg 'los' en faciliteren zij.

Omdat de grote gemeenten hierbij een hele andere organisatievorm voor ogen hebben dan het huidige systeem, zal het voor de aanbieders lastig zijn om hier volledig in mee te bewegen. Zij moeten mee bewegen met de bepalende partij, maar zullen af en toe het idee hebben aan de zijlijn te staan bij het bedenken van het systeem. Zij hebben niet altijd het idee dat er samengewerkt kan worden. Dit zal op sommige punten frictie opleveren binnen de samenwerking. Het is van belang dat gemeenten beseffen dat zij de aanbieders wel degelijk nodig hebben wanneer zij deze steeds meer verantwoordelijkheid willen geven. Een effectieve samenwerking zou dan ook in een vroegtijdig

stadium moeten ontstaan. Het is belangrijk dat gemeenten daarbij transparant zijn in wat zij zelf doen en wat zij verwachten van het veld.

7.2 Beantwoording tweede deelvraag

In hoeverre zijn er verschillen en overeenkomsten in de opvattingen van de betrokken actoren over de manier waarop de zorg voor jeugd georganiseerd moet worden door gemeenten?

Met name op het gebied van visievorming en de inzet van doorzettingsmacht zijn grote verschillen waargenomen in de actoren de gemeenten en jeugdzorgaanbieders samen zien werken.

Overeenkomsten zijn er bij de overige topics veel. Het opstellen van het doel, het script en de randvoorwaarden en een manier om te monitoren vindt iedereen een gezamenlijke taak. Over de manier van sturing en afstemming vinden de actoren elkaar ook, wanneer zij een bepaalde sturingsfilosofie voor ogen hebben. Ook over het verantwoordelijkheidsvraagstuk is overeenstemming tussen de actoren. Deze overeenkomsten en verschillen worden nader toegelicht in de volgende alinea.

Het veld heeft duidelijke visies getoond over de rol die de gemeente in kan nemen. Daarbij spelen belangen altijd mee. Dat is duidelijk naar voren gekomen tijdens de interviews. Uiteraard worden jeugdzorgaanbieders graag betrokken bij het proces, zij willen immers na de transitie ook nog werk hebben. Natuurlijk ziet ook BJZ een rol voor zichzelf weggelegd, zij vinden dat zij een uitzonderlijke positie hebben met veel expertise. De partijen die in de toekomst minder of niet betrokken zijn bij de jeugdzorg, de provincie en het zorgkantoor, hebben wellicht minder met belangen te maken. Wat opvalt, is dat zij vaak hetzelfde over de topics denken als de jeugdzorgaanbieders. Dit kan vanuit twee zijden bekeken worden. Enerzijds zijn zij onafhankelijker waardoor zij zonder belangen kunnen oordelen over de rol van gemeenten, anderzijds denken zij misschien weer meer binnen de oude en bestaande kaders. Zij werk(t)en immers samen met de aanbieders.

Gezien de fase waarin de transitie zich bevindt zijn er nog veel onderwerpen waarop de partijen elkaar moeten vinden. Dit is niet verwonderlijk aangezien de transitie erg omvangrijk en complex is. Het opstellen van een visie is een van deze onderwerpen. Dat willen gemeenten graag individueel doen, terwijl de overige partijen daar anders over denken. De tegengestelde gedachten blijven redelijk beperkt tot het opstellen van een visie. Over het betrekken van aanbieders bij het opstellen van het doel, het script en randvoorwaarden is veel overeenstemming. De overtuiging dat men dit simpelweg niet zonder jeugdzorgaanbieders kan, leeft bij iedereen. Wat betreft de afstemming is er wel eenduidigheid over het feit dat professionals in de zorg voornamelijk af moeten stemmen. Gemeenten zien deze professionals dan wel binnen nieuwe organisatievormen functioneren.

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten en het veld hetzelfde denken over de verantwoordelijkheden die de gemeente krijgt en de manier waarop de gemeente moet monitoren. Over de sturing van gemeenten is ook redelijk veel overeenstemming. Wederom keert hier de vraag terug in welke organisatievorm deze sturing plaats moet vinden. Gemeenten zouden weinig hoeven te sturen wanneer het veld goed georganiseerd is en zichzelf kan sturen. Over het feit dat de gemeente straks veel doorzettingsmacht moet krijgen is overeenstemming, over de inzet daarvan bestaat geen eenduidigheid. Hierbij zijn het echter de huidige verantwoordelijke organisaties, BJZ en het zorgkantoor, die aangeven dat deze macht wel nuttig kan zijn. Gemeenten zouden de ervaringen die zij hiermee hebben, ter harte kunnen nemen.

De antwoorden van BJZ vallen veelal tussen de antwoorden van de overige respondenten in. Waar sommige partijen de sturing bijvoorbeeld bij het veld vinden liggen en anderen dit bij gemeenten vinden liggen, geeft BJZ aan dat hier een tussenvorm voor moet komen. Zij zien voor zichzelf een soort intermediaire rol, maar staan allen open voor nieuwe organisatievormen. Zij zien zichzelf deels als verlengde overheid, maar zijn niet de overheid met haar politieke bijkomstigheden. Hiermee hebben zij de objectiviteit van de gemeente en de expertise van de aanbieder. Daarin zou dus een brug kunnen liggen voor de onderwerpen waarover de partijen het niet met elkaar eens zijn. Een voorbeeld hiervan is de gemeentelijke sturing. Door tussenkomst van een BJZ, of een afgeleide hiervan, zou de politiek niet te dicht bij de zorg zelf komen. De overheid geeft de macht dan niet veel uit handen en betreft mensen met expertise bij de uitvoering van zorg.

7.3 Beantwoording derde deelvraag

In hoeverre is er een verschil tussen de kenmerken van samenwerking van gemeenten met jeugdzorgaanbieders op het gebied van LVG-jeugd en jeugdbescherming?

Er blijkt op enkele gebieden een verschil te zijn in de manier waarop een gemeente zich opstelt in samenwerking met jeugdzorgaanbieders voor deze twee verschillende vormen van jeugdzorg.

1. Allereerst is er het besef dat de jeugdbescherming bovenlokaal georganiseerd moet worden. Dit vanwege de gedachte die bij de respondenten leeft dat een kind in Amsterdam dezelfde hulp moet krijgen als een kind in Zeeland. Daarnaast is het inkopen van deze zorg als individuele gemeente onhaalbaar.

2. Veel respondenten denken dat een combinatie van het gedwongen (jeugdbescherming) en het vrijwillige kader (LVG-jeugd) achter een gemeentelijke deur kan gaan wringen. Dat is imagotechnisch gezien niet handig omdat men dan het, soms negatieve, imago van BJZ kan krijgen. De sleutel voor de

LVG-jeugd lijkt dan ook binnen het CJG te liggen. De jeugdbescherming en de fase daarvoor zou volgens BJZ door een verlengde overheidsinstantie geregisseerd moet worden. Het is volgens hen niet wenselijk om dit door een aanbieder te laten regisseren omdat zij deels andere belangen hebben en omdat soevereiniteit van gezinnen aangetast wordt. De aanbieder moet de uitvoering doen, maar een verlengde overheid kan hierbij de regie hebben. Dit zou een grotere rol voor de overheid betekenen dan bij de zorg voor LVG-jeugd die eerder uit handen gegeven zal worden.

3. Het inbouwen van veiligheid en gelijkheid is een belangrijk punt waarop gemeenten volgens de betrokken actoren op moeten letten bij de jeugdbescherming. Hiervoor zouden zij andere randvoorwaarden op kunnen stellen dan voor LVG-jeugd. Gemeenten lijken de jeugdzorgaanbieders op het gebied van LVG-jeugd meer vrijheid te kunnen geven, daarop zouden zij dus minder sturend zijn. Erg sturend zullen gemeenten in het geval van de jeugdbescherming ook niet zijn. Zij willen weliswaar op enkele gebieden meer zeggenschap, maar het feit dat de jeugdbescherming minimaal op regionaal niveau georganiseerd gaat worden, maakt dat zij hier minder grip op hebben.

De twee vormen van jeugdzorg zijn dus wel verschillend en vragen een verschillende rol van de gemeente, maar in beide gevallen heeft de gemeente een beperkte rol volgens het veld. De verschillen zijn dus niet heel groot gebleken. Dit kan komen doordat de jeugdzorg naar verwachting een minder afgebakend geheel gaat worden. De jeugdzorg zal, wanneer het een taak van gemeenten is, waarschijnlijk één groter geheel van jeugdzorg zijn dan allemaal losse eilanden. Het zal geïntegreerd worden in andere taken in het sociaal domein van gemeenten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de zelfsturende teams. Een kind of gezin zal dan minder snel een stempel met een bepaalde indicatie opgeplakt krijgen, maar het zal de hulp krijgen die nodig is. In hoeverre er dan nog onderscheid is tussen de verschillende typen jeugdzorg is de vraag. Het geheel zal naar verwachting beter op elkaar afgestemd worden. Dit is ook een van de gedachten achter de transitie jeugdzorg.

7.4 Beantwoording beleidsvraag

Hoe kunnen gemeenten de samenwerking met jeugdzorgaanbieders zo inrichten dat de zorg voor LVG-jeugd en jeugdigen binnen de jeugdbescherming goed gewaarborgd wordt?

Benadering Rol	Span et al. (2009)	Partner en Pröpper (2004)	Hiemstra & De Vries (2010)	NPM / Governance benadering van Koppejan & Klijn (2004)
1.	Opdrachtgever	Beheersings- gerichte regisseur	De gemeente 'regelt het'	(lastig te plaatsen) beide vormen
2.	Coproducent	Visionaire / uitvoerings- gerichte regisseur	Partner en gemeente 'staan samen aan de lat'	Governance
3.	Facilitator	Faciliterende regisseur	De gemeente laat anderen presteren / De gemeente draagt haar steentje bij	New public management

Figuur 7. Gesynthetiseerd rolmodel

Gemeenten kunnen de samenwerking met jeugdzorgaanbieders het best inrichten door verschillende rollen in te nemen bij de verschillende taken gedurende het proces. Hiermee zou de zorg voor jeugd het best gewaarborgd zijn. Dit wordt uitgelegd in de volgende alinea's.

Gemeenten geven aan dat zij in het begin van het proces, tijdens de visievorming, in rol één zitten. Dit betekent dat zij daarbij erg sturend zijn en de bepalende partij zijn. Zij denken dat zij door de touwtjes in handen te houden, het beste systeem neer kunnen zetten. De overige partijen denken dat daar meer partners bij betrokken moeten worden zoals aanbieders. Toch lijken gemeenten hierbij de touwtjes in handen te houden.

De rol in de samenwerking met jeugdzorgaanbieders verschuift echter na deze taak. Het veld en de gemeenten zijn ervan overtuigd dat gemeenten samen met de jeugdzorgaanbieders moeten nadenken over de doelen en het script. Daarmee zouden zij in rol twee van het gesynthetiseerde rolmodel zitten. Dit houdt in dat men in overleg met de aanbieder bepaald wat de doelen worden en hoe dit uitgevoerd moet worden. Hier trekken zij samen op om dit op een voor de jeugd zo goed mogelijke wijze vorm te geven.

Om als gemeente voldoende expertise in huis te hebben, zouden gemeenten samen met jeugdzorgaanbieders en andere partners na moeten denken over deze expertise. Met een bepaalde

sturingsfilosofie, bijvoorbeeld de zelfsturende teams, zouden gemeenten wellicht niet eens veel expertise nodig hebben. Het is echter wel van belang dat men met de aanbieder praat over dit kennisniveau en de benodigde zorginhoudelijke informatie ophaalt. Hierbij werkt zij dus samen met de aanbieder aan een expertiseniveau.

Gemeenten kunnen de randvoorwaarden het beste samen met de jeugdzorgaanbieders opstellen. Hiermee zorgen zij ervoor dat de randvoorwaarden die opgesteld worden realistisch zijn en een bepaalde veiligheid garanderen. Dit geldt tevens voor de monitoring. De gemeente moet samen met de jeugdzorgaanbieder een aantal betekenisvolle outcome-indicatoren opstellen. Zij hebben elkaar nodig om te bekijken wat een goed resultaat is.

De verantwoordelijkheid van de gemeente is aanwezigheid van zorg en de afspraken met de zorgaanbieders. Daar horen zij een actieve rol in te hebben. Na het maken van deze afspraken verplaatst deze verantwoordelijkheid zich naar de jeugdzorgaanbieders. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van zorg. De rol van de gemeenten verplaatst zich dus van een actieve sturende rol naar een toetsende rol. Hierbij moet men samen met de aanbieders duidelijk afbakenen waar de verantwoordelijkheid splits. Deze taken, waarbij de gemeente samen met de aanbieder presteert, vallen onder rol twee van het gesynthetiseerde rolmodel.

Gedurende de transitie moeten gemeenten bouwen aan een nieuw systeem. De rol die zij gedurende deze fase innemen verandert dan ook wanneer de zorg werkelijk tot een uitvoeringsniveau komt.

Dan zijn de voorbereidingen inmiddels in orde en zouden gemeenten de afstemming van zorg bij het veld moeten beleggen. Gemeenten kunnen, wanneer zij de zorg deels individueel en deels samen met de aanbieder ingericht hebben, deze zorg nu los gaan laten. Het is de aanbieder die moet presteren bij de uitvoering van zorg. Hier kleven ook enkele nadelen aan, zoals de rol van de aanbieder als opdrachtgever/nemer wanneer zij zouden bepalen welke zorg een kind nodig heeft en deze zorg ook uit zouden voeren. Wat betreft de eenvoudigere zorg lijkt het CJG dan ook een sleutelrol in te gaan nemen in de afstemming. De zwaardere zorg moet bovengemeentelijk georganiseerd gaan worden. Hierbij moeten gemeenten bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen door goede afspraken te maken met de regio en de aanbieders die de zorg gaan uitvoeren.

Vervolgens zouden zij dit 'los' moeten laten en de aanbieders moeten laten presteren. Daarmee zouden gemeenten in rol drie van het gesynthetiseerde model komen, zij faciliteren de zorgaanbieders. De sturing vanuit de gemeente zou dan minimaal zijn. Toch kleven er ook enkele nadelen aan een volledige sturing door het veld. Het is daarom mogelijk dat gemeenten via een intermediair, zoals een (vernieuwd) BJZ, te werk kunnen gaan. Daarmee ondervangen zij een aantal bezwaren die er bij een gemeentelijke sturing zouden horen, bijvoorbeeld een te grote invloed van de politiek op de hulpverlening. Zij ondervangen daarmee ook een aantal bezwaren die bij een

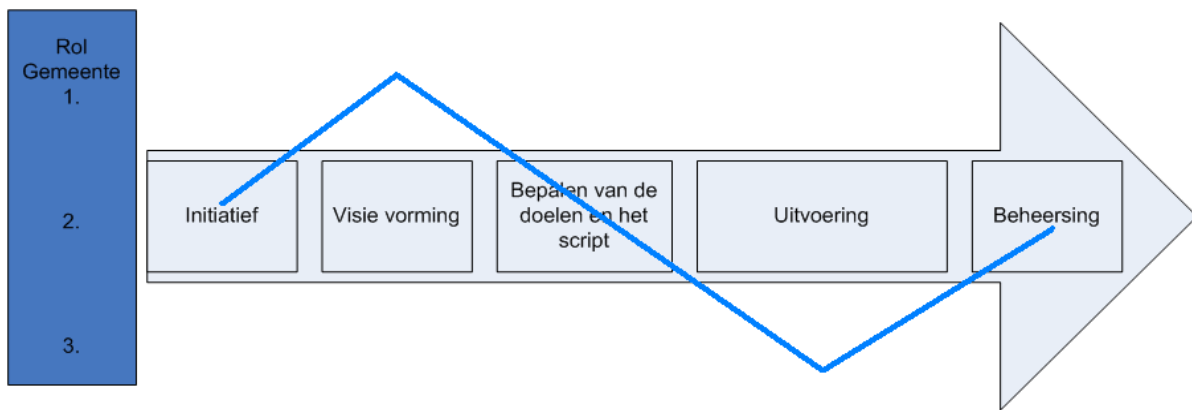
volledige sturing door de aanbieders vallen, bijvoorbeeld een verstoorde opdrachtgever/nemer relatie.

Wanneer blijkt dat de jeugdzorg niet functioneert zoals gemeenten willen, hebben zij doorzettingsmacht om dingen te veranderen. Zij kunnen keuzes dan opleggen aan jeugdzorgaanbieders. Dit is een erg strak sturende rol, passend bij rol één het gesynthetiseerde model. Dit zou echter niet altijd handig en nodig zijn. Het kan een verstoorde werkrelatie opleveren en het is belangrijk dat gemeenten realistisch zijn in wat ze eisen. Dit zou dan ook in overleg kunnen. Het is aan gemeenten om deze macht te gebruiken, zij kunnen over de inzet ervan beslissen.

Geconcludeerd kan worden dat de rol van gemeenten vier fasen kent. Sterk sturend in het begin, samenwerkend in de voorbereidende fase, faciliterend in de uitvoeringsfase en wederom samenwerkend bij de beheersing. Gedurende het transitieproces verschuift de rol van de gemeente dus van sterk sturend naar faciliterend. Na de transitie, wanneer de jeugdzorg draait zoals gemeenten wensen, zouden gemeenten een faciliterende rol krijgen.

Meerdere factoren blijken te bepalen in welke rol gemeenten een bepaalde taak uit kunnen voeren. De rollen uit het gesynthetiseerde rolmodel blijken rollen te zijn die gedurende het proces voorbij komen. Respondenten spreken over een meer of minder sturende gemeente en de spanningen die daarbij horen. Het gesynthetiseerde rolmodel is dan ook bruikbaar gebleken. Per taak en fase moeten gemeenten goed kijken waar zij het best in kunnen functioneren. In de resultaten is duidelijk geworden dat er aan iedere rol bij iedere fase voor en nadelen kleven. Het beperken van de nadelen en het versterken van de voordelen is een belangrijke taak voor gemeenten. De besproken rollen in deze paragraaf zouden ervoor moeten zorgen dat zorg voor jeugd het meest effectief geregeld wordt. Daar waar de jeugdigen het best bij gebaat zijn.

Door het gesynthetiseerde rolmodel te combineren met het fasenmodel (figuur tien) kan in één oogopslag duidelijk worden hoe een gemeente haar rol kan nemen. De blauwe lijn is de rolneming van gemeenten gedurende de fasen.



Figuur 10. Fasenmodel gecombineerd met het gesynthetiseerde rolmodel.

Rol 1: Sterk sturend

Rol 2: Samenwerkend

Rol 3: Faciliterend

Terugkomend op het probleem uit de probleemstelling geeft dit onderzoek gemeentes duidelijkheid over de samenwerking met jeugdzorgaanbieders en de rol die zij daarbij innemen. Gemeenten zouden dan ook kunnen leren van de inzichten van anderen, andersom geldt natuurlijk ook dat de overige partijen moeten begrijpen dat gemeenten een nieuwe taak krijgen waarbij er veranderingen plaats moeten vinden. Partijen kunnen, wanneer zij begrip hebben voor elkaars positie, elkaar vinden en elkaar ondersteunen bij het maken van goede keuzes. Wanneer deze samenwerking goed verloopt, is de kans groter dat de problemen van jeugdigen in Nederland kleiner worden en kan de beoogde kostenbesparing gerealiseerd worden.

7.5 Discussie

De theorie van dit onderzoek is bruikbaar gebleken. Er bestaan duidelijke verschillen tussen de rollen van gemeenten in samenwerking met jeugdzorgaanbieders. Het veld heeft duidelijke visies getoond over de rol die de gemeente in kan nemen. Dat de partijen niet geheel eenduidig denken over de rol van de gemeente is logisch. De belangen van de partijen zijn groot, de taak is complex en er is verandering geëist. Over slechts enkele topics is eenduidig antwoord uitgesproken. De antwoorden van de partijen variëren dan ook in meer of mindere mate. Toch zijn er lijnen ontdekt over de rolname van gemeenten. De rol van gemeenten kan daardoor geplaatst worden in de vooraf opgestelde rollen zoals eerder in dit hoofdstuk vermeld is. Dit moet weliswaar met kanttekeningen en nuance gebeuren. Bij kwalitatief onderzoek interpreteert de onderzoeker, de antwoorden hoeven

dan ook niet altijd geïnterpreteerd te worden zoals de respondent deze bedoeld heeft. Getracht is, dit zo veel mogelijk te beperken door een gestructureerde wijze van onderzoek te hanteren. Toch zou een bijeenkomst met alle respondenten een goede toevoeging zijn voor het vervlechten van de gegeven antwoorden. Dan is er zekerheid over de interpretatie van de gegevens.

De opgestelde verwachtingen in het theoretisch kader zijn ten den dele uitgekomen. Hierbij is gebleken dat kwalitatief onderzoek (goede) nuances aan kan brengen. Het is veelal niet zwart-wit. Dit maakt dat de gegeven antwoorden werkelijk bruikbaar zijn in de praktijk. De voor- en nadelen van een bepaalde rol worden bijvoorbeeld duidelijk door middel van interviews.

De verwachtingen waren deels goed, maar het opstellen van een visie bleek bijvoorbeeld een hele andere fase dan het opstellen van de doelen en het script.

De omvang is een nadeel van kwalitatief onderzoek. Omdat het verzamelen, het verwerken en het analyseren van de data ingewikkelde en tijdrovende karweien zijn, zijn er simpelweg niet evenveel respondenten als bij een kwantitatief onderzoek te verwerken. In dit onderzoek zijn dan ook niet alle gemeenten, BIZ, provincies, zorgkantoren en jeugdzorgaanbieders in Nederland betrokken. Dit is simpelweg onmogelijk. De interviews met de respondenten hebben echter veel informatie opgeleverd waardoor er diepgang in het onderzoek is gekomen. De gegeven antwoorden zijn bruikbaar en gaan in op de werkelijke problemen en kansen binnen de jeugdzorg.

Tevens is het tijdens de interviews lastig gebleken om met alle respondenten evenveel over alle topics te spreken. Getracht is om met de respondenten te spreken over alle topics zonder hierbij te strak te sturen tijdens de interviews. Het blijkt dat respondenten vaak een referentiekader hebben en dat er een aantal belangrijke punten uit dat referentiekader naar voren komen. Dit blijkt bijvoorbeeld wanneer het over de afstemming van zorg gaat. Sommige respondenten spreken dan direct over een zelfsturend team waarbij de afstemming bij het team moet zitten. Andere respondenten hebben het over een ander systeem met een andere sturingsfilosofie, hierbij zou de gemeente de afstemming kunnen verzorgen. Het matchen van de gedachten en het behouden van de objectiviteit is daarbij een interessante maar ingewikkelde klus gebleken. De objectiviteit is bewaard gebleven door alle interviews uit te werken en te analyseren aan de hand van een computerprogramma.

Het wetgevingstraject van de transitie is op dit moment in volle gang. Hierdoor kunnen de antwoorden van de respondenten in waarde afnemen. Dit kan bijvoorbeeld wanneer blijkt dat het rijk vrijwel alles inkadert of zelf een grotere rol neemt in de zorg voor jongeren in de jeugdbescherming. Gemeenten zouden dan bijvoorbeeld veel minder kunnen sturen. Dit onderzoek loopt dan ook min of meer op de feiten vooruit. Het onderzoek is dermate actueel dat er in de tijd tot

de transitie nog het één en ander kan veranderen. Dit hoeft echter niet zo te zijn wanneer het Rijk de beloofde beleidsvrijheid handhaaft, iets wat tot op heden zo is gebleken.

De bevindingen van dit onderzoek kunnen uitgebreid worden door vervolgonderzoek. Een goede aanvulling zou een onderzoek naar het werkelijk gedrag van gemeenten zijn. Dit onderzoek is beschrijvend en erg inhoudelijk van aard. De gegeven antwoorden zijn manier waarop het volgens de respondenten zou moeten. Of respondenten het in de werkelijkheid dan ook doen op de manier waarop zij zeggen dat ze het doen, is een interessante vraag. Door middel van een casestudie of een gedragsstudie naar werkelijk gedrag zou bekeken kunnen worden of de samenwerking verloopt zoals men graag wil dat het loopt.

Het is duidelijk geworden dat de omvang van een gemeente een belangrijke factor is. Grote gemeenten kunnen meer zelf en bezitten een machtigere positie. Een aanvulling op dit onderzoek zou een onderzoek kunnen zijn waarbij expliciet naar de verschillen tussen grote en kleine gemeenten gekeken wordt. Daarnaast lijkt het de onderzoeker interessant om een studie te verrichten naar de haalbaarheid van de veelbesproken zelfsturende teams. Deze teams staan wat betreft de jeugdzorg nog zo in de kinderschoenen dat er hoogstwaarschijnlijk nog veel problemen te overbruggen zijn. Denk hierbij aan de financiering.

8. Beleidsaanbeveling

In dit hoofdstuk zullen aanbevelingen aan gemeenten gedaan worden.

8.1. Houd de vaart erin

De periode tot 2015 lijkt lang. De omvang en complexiteit van de transitie zijn echter dermate groot dat gemeenten in een goed tempo door moeten gaan met het organiseren van de jeugdzorg. Naast een bestuurlijke verschuiving is er ook sprake van een stelselvernieuwing. De vertaling van ideeën en wensen naar een operationeel niveau zal daarbij een spannende en ingewikkelde fase zijn. Om beide veranderingen goed te laten verlopen is er tijd nodig. Die tijd is er, maar moet goed benut worden.

Ook moeten gemeenten op een aantal punten bovengemeentelijk samen gaan werken. Kleine gemeenten om de gehele jeugdzorg vorm te geven, grote gemeenten voornamelijk voor de zwaardere zorg. Dit om samen inkoopmacht te organiseren en zorg te kunnen dragen voor bijvoorbeeld het algemeen meldpunt kindermishandeling. De verschillende gemeenteraden moeten akkoord gaan met de bovengemeentelijke afspraken. Dit (afstemming)proces kost tijd.

Daarnaast heeft dit onderzoek aangetoond dat de zienswijzen van de betrokken partijen nog niet allemaal op één lijn liggen. Partijen moeten elkaar op een aantal punten nog vinden; dat kost tijd.

8.2 Heb een duidelijke sturingsfilosofie voor ogen

Het is belangrijk om als gemeente voor ogen te hebben wat je uiteindelijk wil. Veel gemeenten willen waarschijnlijk een minder sturende rol hebben bij de uitvoering van zorg blijkt uit dit onderzoek. De rol van die gemeenten neemt gedurende het proces steeds meer af. Andere gemeenten willen wellicht een actievere rol bij de uitvoering van zorg. Het van belang om dit als gemeente goed voor ogen te hebben. Enerzijds om zelf een goede strategie te kunnen bepalen. Anderzijds vanwege de overige actoren binnen het veld, waaronder de jeugdzorgaanbieders. Het is belangrijk om deze sturingsfilosofie uit te dragen.

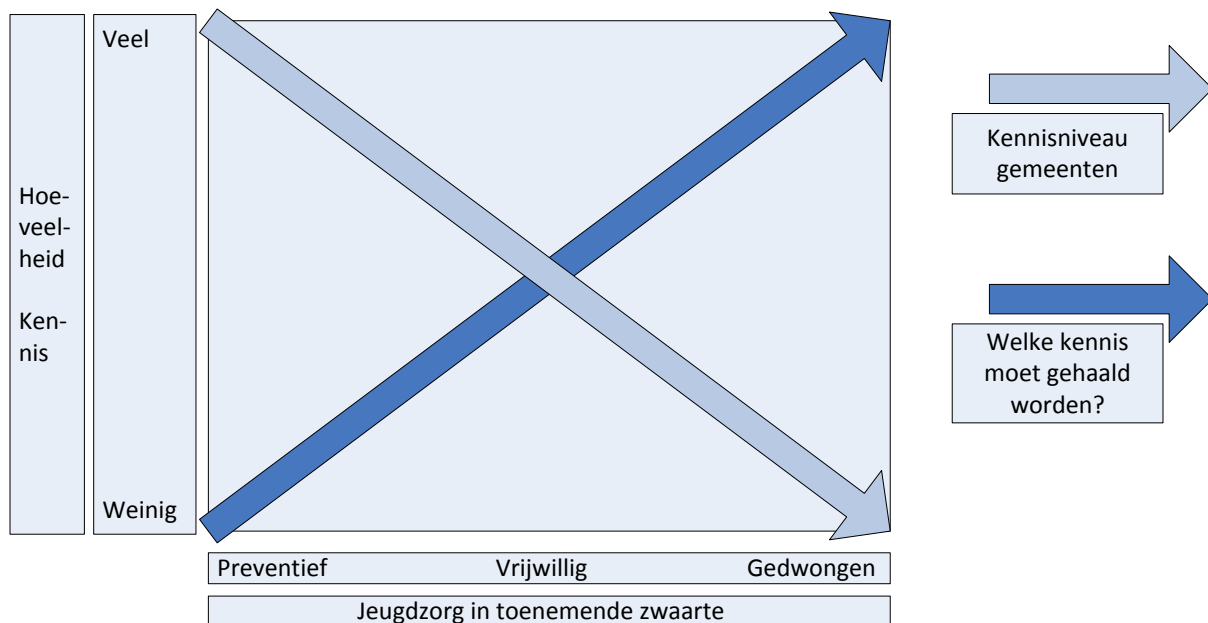
8.3 Wees transparant naar de overige actoren binnen het veld

Wat de sturingsfilosofie van een gemeente ook is. Het is belangrijk om de overige actoren te betrekken in de keuzes die gemaakt worden. Bied het veld zicht op de uitvoeringsfase die voor ogen is. Zij kunnen dan meedenken en zichzelf voorbereiden op de veranderingen die plaats gaan vinden. Wanneer gemeenten bijvoorbeeld een steeds minder sturende rol willen gedurende het proces, hebben de jeugdzorgaanbieders de mogelijkheid om steeds meer verantwoordelijkheid te nemen. Jeugdzorgaanbieders begrijpen dat gemeenten graag de controle willen houden. Het op de hoogte brengen van deze groep is van groot belang. Zij spelen binnen iedere sturingsfilosofie een belangrijke

rol. Informeer de jeugdzorgaanbieders over de rol die hen gegund wordt. Aanbieders moeten gemeenten helpen om de verantwoordelijkheid te nemen. Zij moeten met gemeenten in gesprek en daarbij begrip hebben voor de situatie waarin gemeenten zitten. Door middel van deze open communicatie kan men elkaars positie versterken en daar is de jeugd het best bij gebaat.

8.4 Bedenk waar de expertise zit die je als gemeente nodig hebt

Gemeenten hebben al enige kennis over de jeugdzorg, voornamelijk over het preventieve gedeelte. Op de andere terreinen, veelal de zwaardere jeugdzorgvormen, heeft de gemeente echter nog weinig expertise. In het volgende figuur is weergegeven dat naarmate de jeugdzorg een zwaarder karakter krijgt, de gemeente meer kennis op moet halen. Dit is te zien aan de pijlen in figuur elf. Op het snijvlak waar de pijlen elkaar kruisen zal de gemeente ervaren dat zij op bepaalde gebieden te weinig kennis hebben. Het is van belang om in een eerder stadium aan te geven dat men deze kennis zoekt. Jeugdzorgaanbieders worden dan meegenomen in het proces waar gemeenten doorheen gaan. Het actief op zoek gaan naar de benodigde kennis om vervolgens goede keuzes te maken is dan ook een advies. Uiteindelijk moet het kennisniveau op peil zijn.



Figuur 11. Mate van kennis van gemeenten gecombineerd met benodigde aanvullende kennis.

8.5 Zet de personen van Bureau Jeugdzorg in

Volgens sommige gemeenten staan BJZ en huidige jeugdzorgaanbieders symbool voor de jeugdzorg op dit moment. Zij willen dan ook niet weer in oude patronen vallen. Toch is de expertise en

onafhankelijkheid van de BJZ te waardevol om te passeren. Daarnaast is de tussenpositie van BJZ te gebruiken om als overheid (politiek) niet te dicht bij de hulpverlening te komen, maar wel betrokken te blijven bij de hulpverlening. BJZ zouden in de nieuwe situatie, eventueel in een andere organisatievorm, dan ook bruggenbouwer kunnen zijn tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders.

8.6 Ben je bewust van de politieke context

De gemeente is een politiek orgaan. Dit maakt dat er na een periode van maximaal vier jaar een nieuw bestuur kan komen. In de vier jaar dat een bestuurder aan de macht is, zal hij of zij het beleid zo goed mogelijk vorm willen geven en uit willen voeren. Hij of zij heeft er naast het belang van het kind ook een politiek belang bij. Er moet door gemeenten dan ook nagedacht worden over de politieke invloed op de vormgeving van de jeugdzorg. Binnen de lichtere zorg en de afstemming met bijvoorbeeld het onderwijs kan een wethouder invloed hebben. Over het zwaardere gedeelte willen zij waarschijnlijk gerust gesteld worden, zij moeten de indruk van het ambtelijk apparaat en de jeugdzorgaanbieders krijgen dat incidenten zo goed mogelijk voorkomen worden. Op dat gebied zullen wethouders waarschijnlijk minder keuzes maken. Het is dan ook de vraag of de betrokken politici voldoende kennis hebben over de jeugdzorg om dergelijke belangrijke keuzes te maken. Er wordt aangeraden om zich voldoende te laten informeren alvorens er belangrijke keuzes gemaakt worden. De jeugdzorg moet, in een ideale situatie, zo min mogelijk merken van bestuursveranderingen en het feit dat de jeugdzorg zich in een politiek context bevindt. Bestuurders moeten zich ervan bewust zijn dat de jeugdzorg dermate complex is dat partners betrokken moeten worden bij het maken van keuzes. De goede bedoelingen en overtuigingen van bestuurders hoeven niet altijd te stroken met de inzichten die de professionals in de zorg hebben. Er moet bij gemeenten het besef zijn dat men het simpelweg niet alleen kan. Tot op heden lijkt dit besef aanwezig.

Literatuurlijst:

Beacke, J.A.H., Bremmer, P.J.J., Van Osch, P., Ranter, G. & Robbe, T.H.G. (2011) Markanalyse in het kader van de transitie jeugdzorg. Den Haag: Ministerie van VWS.

BMC. (2009). *Evaluatie Wet op de Jeugdzorg: Eindrapport*. Den Haag: Programmaministerie Jeugd en Gezin, Ministerie van Justitie.

Boeije, H.R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Boschker, E., Castenmiller, P. & Jongerius, M. (2011) Bestuurskrachtonderzoek binnenstebuiten. *Openbaar bestuur*, 1, p.30-32

Bureau Jeugdzorg, a. (z.j.). *Wet op de Jeugdzorg*. Geraadpleegd op 15 februari 2012 van, http://www.bureaujeugdzorg.info/Wet_op_de_jeugdzorg/

Bureau Jeugdzorg, b. (z.j.). *Wat is Bureau Jeugdzorg?* Geraadpleegd op 15 februari 2012 van, http://www.bureaujeugdzorg.info/Wat_is_bureau_jeugdzorg/

Deloitte. (2011) Verslag van consultatierondes met zorgaanbieders, gemeenten en cliëntenorganisaties over aandachtspunten ten aanzien van specifieke doelgroepen bij de transitie van de jeugdzorg. Geraadpleegd op 6 maart 2012 van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/verslagen/2011/11/21/bijlage-1.html>

Denters, S.A.H., Haar, Van Der, M.J.I., Jonge, H.M & Noppe, R.M. (1999). *De regiefunctie in gemeenten*. Den Haag, Raad voor het Openbaar bestuur.

Gemeente Arnhem. (2011). *Startnotitie decentralisatie jeugdzorg*. Arnhem: n.b.

Hajer, M.A., Tatenhove, Van, J.P.M. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van Governance*. Amsterdam: MNP-RIVM

Inspectie Jeugdzorg. (2005). *Onderzoek naar het hulpverleningsproces aan S*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.

Janssen, L. (2010). *De Kleine gids: Ondertoezichtstelling 2010*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Jeugdzorg Nederland. (2012). *Wat is jeugdzorg?* Geraadpleegd op 17 februari 2012, van <http://www.jeugdzorgnederland.nl/wat-is-jeugdzorg/>

“Jeugdzorg te veel verkokerd”. (4 februari 2010). *NRC Handelsblad*, p. n.b.

Kirschner, P., Bossche, Van den, P., Gijselaers, W. & Segers, M. (2006). Social and Cognitive Factors Driving Teamwork in Collaborative Learning Environments: Team Learning Beliefs and Behaviors, *Small group research*, 37, 5, p. 490- 521.

Koppejan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge

Landman, W. & Muller, T. (2004). Regie in het integrale veiligheidsbeleid. *Het tijdschrift voor de politie*, 66, 10, p. 20-25.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). *De gemeente als regisseur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie voor Jeugd en Gezin. (2007). *Programma Alle Kansen voor Alle Kinderen 2007-2011*. Den Haag: Ministerie voor Jeugd en Gezin.

Nederlands Jeugd Instituut, a. (2006). *Internationale vergelijking: Nederlandse jongeren voelen zich gelukkig*. Geraadpleegd op 14 februari 2012, van <http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=115559&recordnr=10000161&voor=&toon=tabel&tabelnr=3>

Nederlands Jeugd Instituut, b. (2008). *Opvoedingsproblemen*. Geraadpleegd op 14 februari 2012, van <http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=115476&recordnr=10000017&onderwerp=Opvoedingsproblemen&toon=overzicht>

Nederlands Jeugd Instituut, c. (2011). *Hoeveel jeugdigen krijgen zorg in de jeugdzorg?* Geraadpleegd op 24 juni 2012, van http://www.nji.nl/nji/download/Factsheet_jeugdzorg_cijfers.pdf

“Ombudsman kraakt jeugdzorg”. (20 november 2009). *Volkskrant*, p. n.b.

Partners & Pröpper, bestuurskundig onderzoek en advies. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht?* Vucht: n.b.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 1-24.

Raad voor de Kinderbescherming. (n.b.) *Wat doet de Raad?* Geraadpleegd op 14 maart 2012, van http://www.rvdk.nl/wat_doet_de_raad/

Regerakkoord VVD-CDA. (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. Den Haag: n.b.

Rijksoverheid, a. (2011). *Beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel'*. Den Haag: n.b.

Rijksoverheid, b. (n.b.). *Hulp bij opvoeding van kinderen*. Geraadpleegd op 27 februari 2012, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezin-werk-en-opvoeden/hulp-bij-opvoeding-van-kinderen>

Rijksoverheid, c. (2007). Minder bureaucratie in de jeugdzorg. Geraadpleegd op 4 mei 2012, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2007/12/04/minder-bureaucratie-in-de-jeugdzorg.html>

Schulinck. (2011). *Gemeenten stemmen niet in met bestuursakkoord 2011-2015*. Geraadpleegd op 28 juni 2012, van <http://www.invoeringwnv.nl/nieuws/gemeenten-stemmen-niet-in-met-bestuursakkoord-2011-2015/>

Smith, K. G., Carroll, S. J., & Ashford, S. J. (1995). Intra- and interorganizational cooperation: toward a research agenda. *Academy of Management Journal*, 38, p. 7-23.

Span, K., Luijckx, K., Schols, J., Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretische empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 1, p. 92-100.

Standpunt van Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie. (1994). *Regie in de jeugdzorg*. Geraadpleegd op 16 februari 2012, van http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Jeugdzorg_Regeringsstandpunt_Regie_in_de_jeugdzorg_1994.pdf

't Hart, H., Boeijs, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Terpstra, P. (2002). De gemeente van producent naar regisseur? *B en G*, 29, p. 17-19.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussem: Coutinho.

Tweede Kamer Der Staten-Generaal. (2011). Besluitenlijst van de procedurevergadering van woensdag 7 december 2011. Geraadpleegd op 13 april 2012, van http://www.tweedekamer.nl/images/Besluitenlijst%20Jeugdzorg%207%20december_tcm118-226133.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen & het Rijk. (2011). Decentralisaties. In *Bestuursakkoord 2011-2015*. Den Haag: n.b.

Visser, W. (1995). *Leren organiseren. Samenwerken in de non-profit sector*. Bussum: Coutinho.

Weist, M.D., Evans, S.W. & Lever, N. (2003). *Handbook of school mental health: Advancing practice and research*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Wingerden, R. Van, Hoeve, M. & Hiemstra, J. (2010) Dienst stedelijke ontwikkeling toe aan omslag in rol en organisatie. *Tijdschrift voor volkshuisvesting*, 5, p. 30-36.

Yperen, van, T.A. & Stam. (2010) *Opvoeden versterken*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.