

Vertrouwen in veerkracht

*Een case study naar de decentralisatie van de
jeugdzorg in de regio Holland Rijnland*



Paul den Otter
Universiteit Utrecht
Augustus 2012

Vertrouwen in veerkracht

Een case study naar de decentralisatie van de jeugdzorg in de regio Holland Rijnland

Afbeelding

www.electric-vehiclenews.com,
bewerking: 10 juli 2012

Auteur

Paul den Otter

Studentnummer

3276716

Instelling

Universiteit Utrecht

Opleiding

Bestuurs- en Organisationswetenschap

Afstudeerrichting

Master Bestuur en Beleid

Begeleider

Harmen Binnema

Tweede lezer

Margo Trappenburg

Datum

Augustus 2012

“De grootste bedreiging is toch wel dat je in een systeem zit en je naar iets anders wil. Ik heb ook wel eens de vergelijking gehoord: het is net als een mammoettanker die van koers veranderd. Het is een heel groot zwaar systeem, met heel veel trajecten en kinderen die daar in zitten en dat kun je natuurlijk niet van de één op de andere dag veranderen.”

- Ambtenaar grote gemeente

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
Voorwoord	6
0. Dossier Savanna	7
1. Probleembeschrijving, doel- en vraagstelling	9
1.1 Probleembeschrijving	9
1.2 Puzzel.....	9
1.3 Doelstelling	9
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.6 Maatschappelijke relevantie	11
2. Veldverkenning	13
2.1 Jeugdzorg anno 2012.....	13
2.2 Stelselwijziging jeugdzorg	16
2.3 De decentralisatie van de jeugdzorg: een poging tot ontkokering, ontschotting en integraliteit	18
2.4 Vergelijking decentralisatie jeugdzorg en Wmo	20
2.5 Lering uit de Wmo	21
3. Theoretisch kader	24
3.1 Horizontale verantwoording.....	24
3.2 Network Governance	26
3.3 Bestuurskracht.....	28
3.4 Conclusie & hypotheses	29
4. Methode van onderzoek	30
4.1 Afbakening van het onderzoek	30
4.2 Wetenschapsfilosofische positie	30
4.3 Kwalitatief onderzoek	31
4.4 Case study onderzoek	32
4.5 Design case study onderzoek	33
4.6 Onderzoeksvaliditeit	33
Hoofdstuk 5. Context	38
5.1 Contextbeschrijving Holland Rijnland	38
5.2 De 'lessons learned' van de Wmo decentralisatie	42
Hoofdstuk 6. Dilemma's van lokale ambtenaren en bestuurders	51
6.1 Verantwoordingsdilemma	52
6.2 Netwerkdilemma	56
6.3 Bestuurskrachtdilemma.....	59
Hoofdstuk 7. Perspectieven en aanbevelingen	64
7.1 Verantwoordingsperspectief	64
7.2 Netwerkperspectief	68
7.3 Bestuurskrachtperspectief.....	72
8. Conclusie	76
8.1 Naar een veerkrachtig jeugdzorgsysteem	76
8.2 Koers bepalen in een complex beleidsveld.....	77
8.3 Een verantwoordingsregime met kaderstelling aan de voorkant.....	78
8.4 Network governance gebaseerd op vertrouwen	79
8.5 Bestuurskracht.....	80
8.6 Beantwoording probleemstelling	81
9. Discussie	83
9.1 Voor- en nadelen van 'voorloperonderzoek'	83
9.2 Consequenties van wetenschapsfilosofische positie.....	83

9.3 Respondentselectie.....	84
9.4 Het uitblijven van resultaten omtrent horizontale verantwoording.....	84
10. Referenties.....	85
Bijlage 1. Projectstructuur 3D aanpak Holland Rijnland.....	89

Managementsamenvatting

In het Bestuurlijk Akkoord 2011-2015 is overeengekomen dat de jeugdzorg in 2015 naar gemeenten wordt gedecentraliseerd. Met de decentralisatie van de jeugdzorg naar de lokale overheid wordt er een nieuwe stap gezet om de aanhoudende problemen binnen de jeugdzorg zoals, een te grote druk op de gespecialiseerde zorg, een tekortschietende samenwerking tussen zorgaanbieders en perverse financiële prikkels in een gefragmenteerd financieringssysteem, op te lossen. De decentralisatie van de jeugdzorg gaat gepaard met veel complexe beleidsvraagstukken waardoor lokale bestuurders en ambtenaren in veel onzekerheid verkeren.

Om 'kennis voor beleid' te genereren, en de betekenisgeving van lokale ambtenaren en bestuurders omtrent deze recente decentralisatie nader te onderzoeken, is deze case study naar de decentralisatie jeugdzorg binnen de regio Holland Rijnland uitgevoerd. Met behulp van literatuur en empirische data, waarbij gebruik is gemaakt van interviews, directe observaties en documentenanalyse is de probleemstelling: *Hoe kan het jeugdzorgbeleid op lokaal niveau zo worden georganiseerd dat na de decentralisatie van jeugdzorg optimaal invulling wordt gegeven aan horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht?* beantwoord.

Op basis van drie centrale onderzoekselementen is gekeken hoe jeugdzorgbeleid na de decentralisatie van jeugdzorg optimaal kan worden vormgegeven. Het eerste onderzoekselement is *horizontale verantwoording* wat de Rijksoverheid ziet als een vorm van verantwoording waarbij een gemeente 'primair verantwoording aflegt aan de lokale samenleving over de gekozen beleidsprioriteiten en resultaten'. Hierbij wordt beleid ontwikkeld op basis van lokale vraagstukken waar burgers en maatschappelijke organisaties bij betrokken zijn. *Network governance* is het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van meerdere organisaties om samen maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van netwerken is vertrouwen. Samenwerken in netwerken wordt gezien als dé manier om met de complexe problematiek in de jeugdzorg te kunnen omgaan. In dit onderzoek is een gemeente bestuurskrachtig als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de verschillende oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met andere actoren tot een goede aanpak van problemen kan komen. *Bestuurskracht* is een belangrijke voorwaarde om als gemeente de jeugdzorg te kunnen organiseren waarbij op optimale wijze vormen van governance worden ingezet.

Een 3D projectorganisatie moet in de transitiefase de krachten van gemeentelijke ambtenaren binnen de regio Holland Rijnland bundelen. Dit heeft geleid tot een gezamenlijke visie en een aantal uitgangspunten en maatschappelijke effecten die het startpunt vormen van de decentralisatie jeugdzorg in de regio. Dit is het regionale antwoord op de problematiek van de jeugdzorgverkokering en de onzekerheid waar lokale ambtenaren, wethouders en raadsleden mee te maken hebben. De samenwerkende gemeenten hebben bewust de zorgpartners buiten de beleidsvorming gehouden omdat deze actoren hun eigenbelang voorop zouden stellen wanneer zij worden betrokken bij de visievorming wat niet ten goede zou komen aan het algemeen maatschappelijk belang. Daarnaast is het in de ogen van respondenten efficiënter om eerst gezamenlijk een visie te creëren en die vervolgens te toetsen bij de zorgpartners.

In het onderzoek is er een vergelijking gemaakt met de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 omdat deze veel raakvlakken heeft met de decentralisatie jeugdzorg. De Wmo decentralisatie binnen Holland Rijnland heeft aangetoond dat gemeenten soms de neiging hebben om in de controlestand te schieten. Ook deze reflex hangt samen met de inhoudelijke en financiële onzekerheid die gepaard gaat met de decentralisatie. De praktijk leert dat beleidseffecten moeilijk zichtbaar zijn te maken en dat gemeentelijke vertegenwoordigers moeite hebben met de organisatiebelangen van zorgpartners. Een belangrijke les die getrokken kan worden voor het organiseren van de jeugdzorg is dat er moet worden gezocht naar een juiste balans tussen *controle* vanuit de gemeente(raad) naar zorgpartners en *vertrouwen* in de zorgpartners en het college.

Het verantwoordingsdilemma tussen democratische legitimiteit en effectiviteit en deskundigheid is afgeleid van het centrale onderzoekselement horizontale verantwoording. Respondenten zijn op dit moment meer bezig met dilemma's omtrent het verantwoordingsregime, dan dat er naar horizontale verantwoording wordt gekeken. Daarmee kan geconcludeerd worden dat voor lokale ambtenaren en bestuurders horizontale

verantwoording niet het passende antwoord is om het 'wicked problem' omtrent jeugdzorg te verminderen. Innovatieve kaderstelling waarbij een wethouder op inspirerende wijze vertrouwen krijgt van de raad en zorgpartners, wordt wel als een kansrijke mogelijkheid gezien om de verantwoordingsdruk te minimaliseren. De vraag is echter in hoeverre dit niet de oorspronkelijke intentie is van de invoering van het dualisme. Incidentenpolitiek kan voorkomen worden door net als bij de beleidsvorming een gezamenlijk draagvlak te vinden over de wijze van handelen. Een '*risico-regelreflex*' *convenant* kan raadsleden en wethouders helpen om bij een incident niet in een onzekerheidskramp te schieten die kan leiden tot verantwoordingsdruk.

Bij network governance zijn conflicterende belangen en daarmee een wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen zorgpartners en gemeenten de grootste struikelblokken om effectief te kunnen participeren in netwerken. Effectiviteit van netwerken, integraal werken en het tegengaan van fragmentatie heeft alleen kans van slagen als gemeenten in staat zijn om het hardnekkige wantrouwen in organisationele belangen van zorgpartners aan de kant te schuiven. Pas dan kunnen partners een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke effecten. Een '*partnervisie*' kan zorgpartners uitdagen om over hun eigen schaduw heen te stappen en het gevoel dat maatschappelijke partners zich buitengesloten voelen, wegnemen. Individueel leiderschap van een bestuurlijke portefeuillehouder, een vernieuwing van de gemeentelijke regierol; het zijn methodes om de capaciteiten van netwerken optimaal in het toekomstige jeugdzorgsysteem door te voeren.

Het bestuurskrachtdilemma wordt gekenmerkt door een spanning tussen eendracht op regionale schaal, en de geboden ruimte voor een couleur locale binnen een gemeente. De Holland Rijnland gemeenten hebben een voorkeur voor regionale product- en conceptontwikkeling ten tijde van de transitie jeugdzorg. Het is een vorm van onzekerheidsvermijding die de creativiteit op lokaal niveau kan beknellen. Diversiteit in de wijze van aanpak op lokaal niveau kan juist de regionale bestuurskracht versterken. Een '*kernkwaliteitenanalyse*' waarin de kracht en kwetsbare factoren van gemeenten kenbaar worden gemaakt kan inzicht geven in wat gemeenten van elkaar kunnen leren om zo de regionale bestuurskracht te versterken.

Ondanks dat de effecten in deze fase van de transitie nog niet vastgesteld kunnen worden, kan wel gewaarschuwd worden voor de gevolgen van hardnekkig wantrouwen in zorgpartners en de onzekerheid bij de diverse gemeentelijke actoren. Deze twee factoren kunnen een *vicieuze cirkel* in gang brengen waarbij vormen van governance niet effectief zijn in het jeugdzorgsysteem door een gebrek aan vertrouwen, wat het wantrouwen van actoren in de gekozen structuuro oplossingen vervolgens verder aanwakkert. Dit kan uiteindelijk leiden tot een mislukte decentralisatieopgave van de jeugdzorg.

Een verantwoordingsregime waar nieuwe vormen van governance worden toegepast kan helpen om onzekerheid bij een gemeenteraad te verminderen en genereert vertrouwen aan het college, maatschappelijke partners en de ambtelijke organisatie. De leiderschapskwaliteiten van een bestuurder vormen een belangrijke factor in het succes van een dergelijke hantering van het verantwoordingsregime en kan een vicieuze cirkel van wantrouwen doorbreken. Niet alleen is een wethouder in staat om een nieuwe vorm van kaderstelling in een gemeente te ontwikkelen maar ook kan een inspirerende bestuurder maatschappelijke partners prikkelen en motiveren hun bijdrage en betrokkenheid te leveren aan de gewenste maatschappelijke effecten van een gemeente.

Deze case study toont aan dat de gemeentelijke bestuurskracht in belangrijke mate gerelateerd is aan network governance. Bestuurskracht is immers gebaat bij een gewaarborgd democratisch proces én een gemeente die in staat is een netwerk goed aan te sturen. Vanuit de 'governance-benadering' van bestuurskracht kan gesteld worden dat een gemeente niet over voldoende bestuurskracht beschikt, wanneer het niet in staat is om effectief te participeren in netwerken. Deze effectieve participatie is weer afhankelijk van een verantwoordingsregime waar een gemeenteraad het vertrouwen heeft in de capaciteit van de ambtelijke organisatie, het college van B&W en de verantwoordelijk bestuurlijke portefeuillehouder in het bijzonder. Uit de onderzoeksbevindingen kan worden geconcludeerd dat iedere gemeente in potentie de bestuurskracht kan hebben om aan de taak/doelstellingen van de decentralisatie jeugdzorg te kunnen voldoen. Zolang er network governance en een verantwoordingsregime worden ontwikkeld waar vertrouwen uit kan worden geput, waar ruimte is voor regionale samenwerking, ruimte is voor 'couleur locale' en handelingsvrijheid voor professionals wordt geboden, kan er dus voldoende bestuurskracht zijn om een optimale jeugdzorg te ontwikkelen.

Voorwoord

De case study 'Vertrouwen in veerkracht' is uitgevoerd in een periode waarin het openbaar bestuur onrustige tijden beleefde. Niet alleen zijn onder aanvoering van het kabinet Rutte de plannen voor een ander jeugdzorgstelsel ontwikkeld, maar was er de intentie om het gehele sociale domein te transformeren. De economische situatie en de nieuwe politieke wind die door Den Haag woei, creëerden tot op de dag van vandaag veel onzekerheid bij lokale ambtenaren en bestuurders.

Als onderzoeker heb ik de mogelijkheid gehad om binnen het regionale samenwerkingsverband Holland Rijnland een case study uit te voeren waarbij ik vergaderingen mocht bijwonen, sleutelfiguren binnen de gemeenten op het gebied van jeugdzorg kon interviewen en heb kunnen sparren met ambtenaren die beschikken over veel praktijkervaring. Ik wil dan ook al mijn respondenten die werkzaam zijn binnen de regio Holland Rijnland bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Mijn dank gaat in het bijzonder uit naar Rike van Oosterhoudt, Marion Goedhart en Carola Bijen die met mij hebben meegedacht en deuren voor mij hebben geopend die anders gesloten zouden blijven.

Tijdens mijn studie Bestuurs- en Organisationswetenschap is er altijd veel aandacht uitgegaan naar de koppeling tussen wetenschappelijke kennis en de werkelijkheid in de praktijk. Deze masterthesis was voor mij het moment om mijn opgedane kennis aan de praktijk te kunnen koppelen. Daarbij wilde ik niet alleen wetenschappelijke kennis verbinden aan de betekenisgeving van lokale ambtenaren en bestuurders over de decentralisatie jeugdzorg, maar ook de kennis van adviseurs aan het onderzoek verbinden. Verschillende adviseurs van het advieskantoor Hiemstra & De Vries hebben met hun expertise een waardevol aandeel geleverd aan dit onderzoek. Hetzelfde geldt voor een adviseur van Partners in jeugdbeleid. Ik wil hen bedanken voor hun belangrijke bijdrage aan dit onderzoek.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar mijn begeleider Harmen Binnema. Voor al die keren dat hij me een luisterend oor heeft geboden en zijn bereidheid om altijd een kritische blik op mijn onderzoek te werpen. Tot slot, wil ik mijn studiegenoten, vriendin, ouders en zus bedanken voor hun ondersteuning. 'Op eigen kracht' is een gevleugelde uitspraak binnen Holland Rijnland en geldt ook voor een student die met passie voor lokale overheid een bijdrage heeft willen leveren aan de verbetering van het openbaar bestuur.

Paul den Otter
Utrecht, augustus 2012

0. Dossier Savanna

Een typerend jeugdzorgincident en een opmaat voor regionale samenwerking in Holland Rijnland

In september 2004 werd het dode lichaam van de driejarige peuter Savanna uit Alphen aan den Rijn in de kofferbak van een auto aangetroffen. Uit het sectierapport bleek dat zij was overleden door verstikking. De patholoog-anatoom constateerde echter ook dat de peuter structureel aan ondervoeding had geleden. Savanna's moeder en haar partner werden door het Openbaar Ministerie (OM) verdacht van zware mishandeling, de dood tot gevolg hebbende. De rechtbank heeft de moeder schuldig bevonden en heeft haar veroordeeld tot zes jaar celstraf en tbs dwangverpleging. De partner heeft twee jaar celstraf gekregen met tbs dwangverpleging (Openbaar Ministerie, 2012).

Nasleep van het incident

Het incident bracht veel consternatie met zich mee. In de media werd er veel aandacht aan besteed en ook in de Tweede Kamer werd het incident op de agenda gezet. De reden hiervoor was dat al snel bleek dat Savanna onder toezicht was gesteld van een afdeling jeugdbescherming van een Bureau Jeugdzorg (BJZ) en dat er collectief was gefaald door meerdere jeugdzorginstanties. Als gevolg hiervan moest ook de gezinsvoogd die voor Savanna verantwoordelijk was, zich voor de rechter verantwoorden. Deze vorm van individuele aansprakelijkheid deed veel stof opwaaien over de vraag of het aan een individuele gezinsvoogd lag of aan het jeugdzorgsysteem. Uiteindelijk werd de gezinsvoogd vrijgesproken (NRC, 2008). Een ander gevolg was dat de Inspectie jeugdzorg op verzoek van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de burgemeester van Alphen aan den Rijn een onderzoek heeft gedaan naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces.

De zaak Savanna

De reden om deze casus te behandelen is driedelig. Ten eerste omdat hij illustreert hoe het huidige jeugdzorgsysteem functioneert, waarbij de samenwerking tussen organisaties een centrale rol speelt. Daarnaast toont het dossier Savanna aan waarom de Rijksoverheid in samenwerking met gemeenten de jeugdzorg wil gaan decentraliseren naar gemeentelijk niveau. Een decentralisatie die gepaard gaat met een bezuiniging, maar ook een hervorming van het systeem moet bewerkstelligen. Tot slot wordt juist de zaak Savanna in dit onderzoek behandeld omdat de zaak zich heeft afgespeeld in de regio Holland Rijnland, de regio die in de case study van dit onderzoek centraal staat. Deze zaak is voor ambtenaren en bestuurders uit de gehele regio die met jeugdzorgbeleid betrokken zijn, een drijfveer om het jeugdzorgsysteem in de regio te gaan hervormen.

Verantwoordelijkheden ketenpartners in gezin met multiproblematiek

In februari 2002 had de Kinderrechter besloten om Savanna voorlopig onder toezicht te plaatsen omdat de moeder aan ernstige problematiek leed waardoor zij niet goed voor haar kind kon zorgen. Tijdens de uithuisplaatsing verhuisde de moeder naar een andere regio, maar wordt het dossier niet overgedragen naar het BJZ van die regio. Wanneer Savanna weer terug in het gezin wordt geplaatst, staat zij onder toezicht van Bureau Jeugdzorg en staat de moeder onder behandeling van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) (Inspectie Jeugdzorg, 2005). Daarmee is deze casus een voorbeeld van een gezin waar multiproblematiek speelt. Regie en afstemming zijn daarom noodzakelijk, zodat de zorg die het kind ontvangt effectief kan zijn en aansluit op de zorg die nog meer in het gezin wordt ontvangen. Bureau Jeugdzorg is hoofdverantwoordelijk voor het toezicht op de minderjarige en moet regie voeren over de hulp aan het kind. Dat betekent dat de gezinsvoogd de ontwikkelingen van het kind in de gaten moet houden en dat het niet wordt blootgesteld aan onaanvaardbare risico's. Daarnaast moet BJZ het initiatief nemen om andere instellingen zoals GGZ te betrekken bij het zorgtraject. De provincie is verantwoordelijk voor Bureau Jeugdzorg. Dat houdt in dat zij regie houdt op alle instanties die binnen de zwaardere soorten jeugdzorg vallen. De provincie moet daarnaast controleren of Bureau Jeugdzorg haar taak naar behoren vervult (Inspectie Jeugdzorg, 2005)

Organisatorische misstanden bij Bureau Jeugdzorg

In het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg stond de afdeling jeugdbescherming van het Bureau Jeugdzorg centraal. Zij waren hoofdverantwoordelijk voor het *toezicht* op de minderjarige en moesten *regie voeren* over de hulp aan het kind. In het eindoordeel van de inspectie bleek dat bij BJZ een systeem van *tijdige interne*

controle en sturing ontbrak waardoor kinderen die door deze instantie beschermd moesten worden onaanvaardbare risico's liepen. Een knelpunt in de interne controle was dat binnen BJZ een gezinsvoogd eerst zelf moest beoordelen of een zaak wel of niet goed gaat. Een hoge mate van handelingsvrijheid dus, alleen hadden gezinsvoogden te maken met een hoge 'case-load' waarbij de hectiek van de ene zaak veelal direct werd opgevolgd door een andere zaak. De noodzakelijke interne controle en collegiale toetsing vonden daarom niet plaats op de belangrijke momenten. BJZ had naast het voeren van controle en sturing ook de taak om regie te voeren over de hulp aan het kind. Uit de analyse van de inspectie blijkt dat de continuïteit van het hulpverleningsproces niet was gewaarborgd. Extra expertise om de problematiek van de cliënt te doorgronden werd niet ingezet en de expertise van anderen die reeds betrokken waren zoals de GGZ is onvoldoende meegenomen. BJZ heeft haar regiefunctie dus niet op zich genomen (Inspectie Jeugdzorg, 2005).

Geen regie, geen gevoel voor verantwoordelijkheid

Bureau Jeugdzorg heeft in organisatorisch opzicht gefaald omdat het niet de regie en verantwoordelijkheid heeft opgenomen om Savanna te beschermen tegen de onaanvaardbare risico's die zij liep binnen het gezin. Uit het jeugdzorgsysteem en uit het rapport van de Inspectie Jeugdzorg blijkt echter ook dat er veel onduidelijkheid is over wie er nu waarvoor verantwoordelijk is. De inspectie concludeert dat voor de provincie ook een rol is weggelegd. Zij moet BJZ onder intensiever politiek toezicht plaatsen waarbij wordt gekeken of 1) de organisatorische randvoorwaarden naar behoren worden uitgevoerd, 2) er afspraken worden gemaakt hoe de interne organisatie kan worden verbeterd en 3) hoe dit aan de provincie wordt gerapporteerd. Het politiek toezicht over jeugdzorg was niet sterk genoeg en instanties waren niet scherp genoeg om incidenten als Savanna vroegtijdig een halt toe te roepen.

Actor	Verantwoordelijkheden	Oordeel Inspectie
Bureau Jeugdzorg	Regie, toezicht, behandeling op zorg van Savanna	Tijdige interne controle en sturing ontbrak, geen regie gevoerd bij inschakelen van experts, te veel laten leiden door de wil van de moeder.
Provincie Zuid-Holland	Regie en toezicht op jeugdzorgsysteem, BJZ in het bijzonder	BJZ onder intensiever toezicht plaatsen, niet zichtbaar gemaakt wat er gebeurt binnen instanties, geen regie over BJZ gevoerd

Bijkomend knelpunt in de case: het zelfbeschikkingsrecht

De Inspectie Jeugdzorg verwijt BJZ bovendien dat de gezinsvoogden hebben geluisterd naar de wens van de moeder om de jeugdzorghulp te verminderen. Op het initiatief van de moeder is BJZ zonder enige zichtbare afweging akkoord gegaan met het verminderen van het aantal bezoeken per week, terwijl er opeenvolgende signalen waren dat het niet goed ging met Savanna (Inspectie Jeugdzorg, 2005). Het probleem wat hier ten grondslag aan ligt is het zelfbeschikkingsrecht dat in de jaren '90 de norm was. Tegenwoordig is ingrijpen door hulpverleners in de gezinssituatie meer de norm, wanneer er signalen zijn dat de veiligheid van het kind in het geding is. Deze kwestie brengt spanningen met zich mee omtrent de rechten van het kind en van de ouder. Doordat de norm nu meer op ingrijpen ligt is het dus van groot belang dat de samenwerking tussen hulpverleners goed is (Volkskrant, 2007). Hulpverleners hebben namelijk een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor het welzijn van het kind.

Gevolgtrekkingen dossier Savanna

De zaak Savanna is een tragisch incident dat zich in de regio Holland Rijnland heeft voltrokken. Het heeft echter ook gezorgd voor een opmaat naar regionale samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingspartners op het gebied van Jeugdzorg omdat het besef er was dat er iets moest gebeuren, ook in de preventieve jeugdzorg. Uit de zaak blijkt dat samenwerking, toezicht en regievoeren onvoldoende heeft plaatsgevonden. Samenwerkingspartners wisten te weinig van elkaar waar ze mee bezig waren en werkten langs elkaar heen. Ook waren de hulpinstanties uit beeld verdwenen bij het politieke toezicht op provinciaal niveau. Jeugdzorgprofessionals werken onder hoge druk waardoor collegiale toetsing onder druk staat.

1. Probleembeschrijving, doel- en vraagstelling

“De hoofdoelen van de stelselwijziging zijn dan ook eerdere ondersteuning en zorg op maat en betere samenwerking rond jeugdigen en gezinnen. In het Regeerakkoord is daartoe een decentralisatie van alle ondersteuning en zorg voor jeugd naar gemeenten afgesproken. Zowel bestuurlijk als financieel. Gemeenten zijn op deze wijze in staat om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale en individuele situatie.”

- Staatsecretaris M.L.L.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner & Staatsecretaris F. Teeven in de beleidsbrief stelselwijziging jeugd „Geen kind buiten spel”

1.1 Probleembeschrijving

Onder het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” is in het Bestuurlijk Akkoord 2011-2015 overeengekomen dat gemeenten de vrijheid krijgen om op lokaal niveau de zorg voor jeugd op integrale wijze te regelen (Rijksoverheid, 2011b). Door de jeugdzorg te decentraliseren naar lokale overheid moet er een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling komen en een afname van de verantwoordingslasten. Met de decentralisatie van de jeugdzorg wordt er een nieuwe stap gezet om de problemen binnen de jeugdzorg zoals, een te grote druk op de gespecialiseerde zorg, een tekortschietende samenwerking tussen zorgaanbieders en perverse financiële prikkels in een gefragmenteerd financieringssysteem, op te lossen (Rijksoverheid, 2011a).

Deze grote transitieopgave is te vergelijken met de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2007 (Rijksoverheid 2011b). Ook toen moesten gemeenten richting geven aan een complex maatschappelijk vraagstuk waar de overheid al jaren mee met de handen in het haar zit. Lokale bestuurlijke verhoudingen moesten verbeterd en vernieuwd worden om tot een noodzakelijke verbetering te komen van samenwerking in beleidsvorming- en uitvoering (Nederland et al., 2009). De jeugdzorgdecentralisatie is te plaatsen in een ontwikkeling van decentralisatie die gaande is binnen het Nederlands openbaar bestuur. Ondanks dat het motto van de Bestuurlijke Afspraken is dat alleen datgene dat gedecentraliseerd kan worden ook daadwerkelijk gedecentraliseerd zal worden, kunnen er vraagtekens gezet worden bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Is elke gemeente in staat om ‘integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden dat afgestemd is op de lokale en individuele situatie’ (Rijksoverheid, 2011a) én daarbij een forse kostenbesparing te realiseren? Hoe kunnen gemeenten omgaan met de landelijke ambities van de jeugdzorg en de lokale dynamiek tussen lokale overheden en maatschappelijke organisaties zoals zorgaanbieders - in relatie tot de problemen behoeften en vragen van de burger (Nederland et al., 2009)?

De decentralisatie van de jeugdzorg gaat gepaard met veel complexe beleidsvraagstukken waardoor lokale bestuurders en ambtenaren in veel onzekerheid verkeren. Net als ten tijde van de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning is er veel inhoudelijke en financiële onzekerheid, wat het vertrouwen van burgers, cliënten en zorgpartners in de lokale overheid onder druk zet (Van der Veer, et al., 2011). Dit zijn problematische factoren aangezien jeugdzorg betrekking heeft op een zeer kwetsbare groep cliënten. Met de kwaliteit van de beleidsuitvoering staat of valt het welzijn van kinderen zoals Savanna.

1.2 Puzzel

De jeugdzorgtransitie brengt vanuit bestuurs- en organisatiewetenschappelijk perspectief een relevante kwestie met zich mee: Hoe kan de decentralisatie van de jeugdzorg zo goed mogelijk worden georganiseerd, in de wetenschap dat sommige gemeenten op lokaal niveau niet over genoeg *bestuurskracht* beschikken om aan de taak/doelstellingen van de decentralisatie jeugdzorg te kunnen voldoen? De tegenstelling zit in het feit dat de jeugdzorg in een complex netwerk - van zorgaanbieders, overheidsinstanties en actoren die allemaal een schakel vormen in de jeugdketen - is georganiseerd die de grenzen van een gemeente overschrijdt. Jeugd(zorg)problematiek kan dus niet alleen op lokale schaal worden georganiseerd. Toch is een gemeente straks dé overheidsinstantie die verantwoordelijk is, integraal beleid moet ontwikkelen, maatwerk moet bieden én een kostenbesparing moet gaan verwezenlijken.

1.3 Doelstelling

De decentralisatie van de jeugdzorg zal plaatsvinden in 2015. Daarmee kan deze studie naar de jeugdzorg gezien worden als een ‘voorlopersonderzoek’. Het biedt een wetenschappelijke kijk op de decentralisatie van de jeugdzorg vóórdat deze is voltrokken. De doelstelling van dit onderzoek is driedelig. Ten eerste moet het

onderzoek kennis genereren over de drie centrale onderzoekselementen: *network governance*, *horizontale verantwoording en bestuurskracht*. De decentralisatie van de jeugdzorg is een zeer nieuwe ontwikkeling binnen het openbaar bestuur die nauw verbonden is aan de bekende 'shift from government to governance'. Deze impliceert dat de behartiging van klassieke overheidstaken steeds meer een mede-verantwoordelijkheid is geworden van op afstand van de overheid opererende publieke en private organisaties als welzijnsinstellingen, zorgverzekeraars en publiek-private samenwerkingsverbanden. Deze 'verplaatsing van de politiek' (Bovens et al. 1995) leidt tot nieuwe vormen van cliëntenparticipatie en governance netwerken (Andeweg en Thomassen, 2011). Aangezien deze 'verplaatsing van de politiek' een recente ontwikkeling is binnen de lokale overheid, zijn er veel onduidelijkheden en blinde vlekken om te verhelderen met behulp van empirisch onderzoek. Aangezien de decentralisatie van de jeugdzorg pas in 2015 plaatsvindt, is er ook behoefte aan kennis over de *bestuurskracht* van gemeenten als het gaat om het beleidsveld jeugdzorg.

Ten tweede kan dit onderzoek tot nieuwe inzichten leiden die de zojuist beschreven puzzel kunnen oplossen. De visie van lokale ambtenaren en bestuurders op de drie centrale onderzoekselementen in de aanloop naar de decentralisatie jeugdzorg, kan duidelijkheid verschaffen hoe een gemeente de jeugdzorg zo optimaal mogelijk wil gaan organiseren. In de wetenschap dat misschien niet elke gemeente over genoeg bestuurskracht beschikt, om aan de taak/doelstellingen van de decentralisatie jeugdzorg te kunnen voldoen.

De derde doelstelling van dit onderzoek is het ontwikkelen van aanbevelingen betreffende de decentralisatie van de jeugdzorg die van toepassing zijn op *horizontale verantwoording*, *network governance* en *bestuurskracht*. Door wetenschappelijke inzichten te koppelen aan de kennis en ervaring van lokale bestuurders en ambtenaren, kan deze doelstelling gerealiseerd worden.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Hoe kan het jeugdzorgbeleid op lokaal niveau zo worden georganiseerd dat na de decentralisatie van jeugdzorg optimaal invulling wordt gegeven aan horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht?

De centrale probleemstelling bevat drie onderzoekselementen die in dit onderzoek centraal staan. In de beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel' heeft het kabinet aangekondigd hoe de jeugdzorgtransitie vorm moet krijgen binnen de lokale overheid. *Horizontale verantwoording* en *network governance* zijn in de beleidsbrief als expliciete beleidsmiddelen genoemd om de opgedragen taak- en doelstellingen van de decentralisatie te behalen. Met *bestuurskracht* moet rekening worden gehouden omdat dit bepaalt in hoeverre gemeenten in staat zijn om de jeugdzorg op zich te kunnen nemen en dit gevolgen heeft voor de manier waarop de decentralisatie vorm moet krijgen op lokaal niveau. Het lokale niveau is een verwijzing naar het gemeentelijk niveau waartoe ook intergemeentelijke samenwerking behoort.

Voordat de theorie omtrent de centrale onderzoekselementen wordt behandeld, zal er een veldverkenning van de jeugdzorg plaatsvinden. Daarin wordt ook een eerste koppeling gemaakt met de Wmo in 2007. De rode draad van het onderzoek bestaat uit het theoretisch kader en het empirisch onderzoek waarin drie dilemma's en drie perspectieven zijn beschreven. Het theoretisch kader bestaat uit een aantal theoretische perspectieven op de drie verschillende onderzoekselementen. Aan de hand van een case study zijn er drie kerndilemma's ontwikkeld. Vanuit deze dilemma's zijn er drie kernperspectieven voortgevloeid waarop drie aanbevelingen zijn geformuleerd. In de conclusie worden de hypothesen - die in het theoretisch kader zijn ontwikkeld - bevestigd of verworpen.

1.4.1 Verkennende en theoretische onderzoeksvragen

1. Hoe is de jeugdzorg anno 2012 georganiseerd?
2. Welke verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd en welke taak- en doelstellingen hebben zowel Rijksoverheid als gemeenten hier aan verbonden?
3. Is de visie op de decentralisatie van de jeugdzorg te vergelijken met de visie op de Wet maatschappelijke ondersteuning?
4. Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de decentralisatie van de Wmo met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg?

5. *Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht?*

De veldverkenning zal bestaan uit de eerste vier onderzoeksvragen. Het huidige jeugdzorgsysteem en de toekomstplannen aangaande de jeugdzorg worden verkend. De analyse van de stelselwijziging jeugdzorg leveren een aantal vooronderstellingen op, die de basis vormen van de hypothesen die in het theoretisch kader zijn geconstrueerd. Vervolgens is er een vergelijkingsanalyse met de Wmo opgesteld om de basis van het onderzoek te vergroten. Het theoretisch kader bestaat uit een overzicht van de verschillende wetenschappelijke inzichten op de centrale onderzoekselementen. Het theoretisch kader wordt afgesloten met drie hypothesen die van toepassing zijn op de centrale onderzoekselementen. De hypothesen geven richting aan de empirie en de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

1.4.2 Empirische onderzoeksvragen

6. *Welke visie en uitgangspunten hebben de Holland Rijnland gemeenten voor ogen en welke maatschappelijke effecten proberen ze daarmee te bereiken?*

7. *Hoe is het Wmo-beleid op lokaal niveau georganiseerd na decentralisatie van de Wmo en hoe kunnen deze inzichten worden vertaald naar de decentralisatie van de jeugdzorg?*

8. *Welke dilemma's ervaren lokale bestuurders en ambtenaren ten tijde van de transitie van de jeugdzorg?*

9. *Welke perspectieven biedt de decentralisatie van de jeugdzorg volgens lokale ambtenaren en bestuurders?*

Het empirisch gedeelte van het onderzoek wordt ingeleid met een contextbeschrijving van de case study waarbij aandacht wordt geschonken aan de maatschappelijke effecten van de jeugdzorgdecentralisatie. In navolging op de theoretische koppeling met de Wmo wordt ook de lering vanuit de praktijk betreffende de Wmo behandeld. Daarna staan de dilemma's die lokale ambtenaren en bestuurders ervaren centraal. In hoofdstuk 6 worden deze dilemma's meegenomen en gekanteld naar perspectieven en mogelijkheden die lokale ambtenaren en bestuurders zien, waaruit een aantal aanbevelingen voortvloeit.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Het begrip bestuurskracht is reeds in meerdere empirische studies en wetenschappelijke literatuur beschreven en verklaard, maar niet in de context van de decentralisatie jeugdzorg. Governance networks en horizontale verantwoording zijn ook bekende wetenschappelijke begrippen, alleen zijn zij niet eerder zo nadrukkelijk onderzocht op lokaal niveau. De meerwaarde van dit onderzoek ligt daarom ten eerste in het verkennen van de begrippen horizontale verantwoording en governance networks op gemeentelijk niveau en bestuurskracht op het gebied van de decentralisatie jeugdzorg.

Niet alleen is het onderzoek wetenschappelijk relevant op exploratief niveau. Omdat de decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeente nog moet worden voltooid ligt ook bij de toetsing van de hypothesen omtrent de elementen van horizontale verantwoording, governance networks en bestuurskracht, een wetenschappelijke toegevoegde waarde. Door een diagnose te ontwikkelen over de decentralisatie jeugdzorg waarbij de dilemma's en perspectieven worden blootgelegd kunnen de hypothesen worden getoetst aan de praktijk en kan de wetenschappelijke onduidelijkheid over de werking van deze elementen worden verhelderd. Op basis van deze koppeling kunnen de theorieën over governance en horizontale verantwoording worden aangevuld met nieuwe bevindingen, geïnspireerd vanuit de praktijk.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Waar de wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek voornamelijk geïnspireerd is op de toetsing van hypothesen aan de praktijk, zo moet de wetenschap de basis vormen van de maatschappelijke relevantie in de vorm van 'kennis voor beleid'. Wetenschappelijke kennis is cruciaal om als gemeente om te kunnen gaan met onzekerheid bij de decentralisatie jeugdzorg. Met name bij de omgang met nieuwe beleidsvelden waar gemeenten niet bekend mee zijn. Dit onderzoek is voortgekomen uit een vraag die in de praktijk leefde. Het combineert de beschikbare wetenschappelijke kennis met de praktijkervaring van lokale ambtenaren en bestuurders. Op basis van wetenschappelijk onderzoek zullen er dus concrete ideeën worden aangeboden die beleidsmakers in gemeenten kunnen helpen om te gaan met de naderende financiële risico's en bestuurlijke en organisatorische complexiteit. Een goede uitvoering van de jeugdzorgdecentralisatie is van groot

maatschappelijk belang omdat dit mogelijke misstanden en fouten kan voorkomen die anders tot maatschappelijke onrust zouden leiden.

Een ander element dat de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek bewijst, betreft een bijdrage aan de bewustwording van de grote decentralisatieopgave van de jeugdzorg. Dit wetenschappelijk onderzoek levert een bijdrage aan de kennis hoe de voorgeschreven governance-ingrediënten gehanteerd kunnen worden om zo te kunnen omgaan met het 'wicked problem', genaamd de jeugdzorg.

2. Veldverkenning

Het jeugdbeleid in Nederland is een groot en complex beleidsveld waarbij de afgelopen decennia een voortdurende herinrichting van de zorg heeft plaatsgevonden (Van der Meer, 2008:78). Voordat de wetenschappelijke opvattingen over de centrale onderzoekselementen behandeld kunnen worden is een veldverkenning van de huidige jeugdzorg organisatie noodzakelijk. In paragraaf 2.1 wordt stilgestaan bij de huidige jeugdzorgorganisatie om grip te krijgen op de huidige beleidsproblemen. Vervolgens wordt in §2.2 de gevolgen van de jeugdzorgdecentralisatie voor de drie onderzoekselementen: horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht in kaart gebracht. Dit zal leiden tot een aantal vooronderstellingen die richting geven aan het theoretisch kader. Ten derde zal de decentralisatie van de jeugdzorg als proces, wicked problem en als ontwikkeling van 'government naar governance' wordt geanalyseerd. In paragraaf 2.4 en 2.5 wordt de theoretische koppeling gemaakt met de decentralisatie van maatschappelijke ondersteuning in 2007: de Wmo. Er wordt een vergelijking gemaakt met de beleidsvisie en welke lering er uit de Wmo kan worden getrokken.

2.1 Jeugdzorg anno 2012

Hoe is de jeugdzorg anno 2012 georganiseerd?

Onder jeugdzorg wordt alle ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen bedoeld die onderdeel vormen van een gezin waarbij er sprake is van opgroei- of opvoedingsproblemen. Dit betekent dat simpele opvoedingsvragen niet onder de jeugdzorg vallen. Onderstaand voorbeeld is een schets van hoe het huidige jeugdzorgbeleid functioneert, vanuit het perspectief van een cliënt. Het toont aan hoe complex het veld van actoren in elkaar zit en biedt inzicht hoe een kwetsbare cliënt te maken krijgt met zeer veel verschillende zorgpartijen. Een doorslaggevende factor bij de aanspraak op jeugdzorg is de mate waarin het probleemoplossend vermogen is overschreden en de ouders de greep op de opvoeding kwijt zijn (Van den Berg en Vlaardingerbroek, 2005:32-33). Jeugdzorg kan als een onderdeel worden gezien van 'jeugdbeleid'. Alleen de term 'jeugdbeleid' geeft al aan dat er hier sprake is van een categorie met veel invalshoeken voor beleid (Van der Meer, 2008:67).

Voorbeeld 2.1 Jessica

Jessica woont samen met haar oudere broer Nick bij haar moeder. Nick geeft in eerste instantie de meeste problemen. Hij loopt vast op school en krijgt na onderzoek door de jeugd-ggz de diagnose autisme. Hij wordt overgeplaatst naar een school voor ZMLK, omdat ook zijn verstandelijke ontwikkeling achterblijft. Jessica bezoekt een reguliere basisschool. Zij is intelligent en behaalt goede resultaten, maar verzuimt in de loop der jaren steeds vaker. Zij wordt als vreemd en angstig ervaren. Onderzoek door een kinderpsychiater op 10-jarige leeftijd wijst uit dat er ook bij haar sprake is van een vorm van autisme. Zij heeft hevige angsten ontwikkeld voor auto's, insecten en honden. De kinderpsychiater schrijft medicatie tegen de angst voor, maar Jessica weigert die in te nemen omdat zij "voelt dat de pillen dingen in haar lijf doen". Moeder probeert de medicatie door haar eten te mengen, maar Jessica merkt dat en wordt er nog banger en achterdochtiger van. Aan het eind van de basisschoolperiode durft Jessica vrijwel niet meer naar buiten en gaat zij niet meer naar school. Zij doet nog wel een Cito-toets, die uitwijst dat zij op VWO-niveau presteert. Jessica wordt in overleg met Leerplicht aangemeld voor dagbehandeling in een gespecialiseerde instelling voor kinderen met complexe psychiatrische problematiek. Jessica moet daar naar toe voor een intake, maar het lukt moeder niet om haar daar te krijgen en de instelling kan of wil geen intake in de thussituatie doen. Dagbehandeling wordt daardoor niet gerealiseerd. De MEE-consulent, waarmee moeder contact heeft voor Nick, adviseert Jessica aan te melden bij het Autismecentrum in de regio. Ook daar wil zij echter niet heen en als er iemand thuis komt sluit zij zich op in haar kamer en weigert tevoorschijn te komen. Het contact met het Autismecentrum krijgt geen vervolg. De MEE-consulent ondersteunt moeder bij het aanvragen van een PGB, waaruit zij thuisbegeleiding voor Nick kan regelen, in de hoop dat ook Jessica daarvan zal profiteren. Met het PGB wordt een ambulante begeleidster ingehuurd van een instelling in de gehandicaptenzorg. Ze is deskundig op het gebied van autisme.

(vervolg) Voorbeeld 2.1 Jessica

Zij doet activiteiten met Nick, maar krijgt Jessica nooit te zien, omdat zij zich op haar kamer opsluit als ze er is. De eerste keren dat ze komt, gilt en schreeuwt Jessica – vanuit haar kamer, waarvan zij de deur met haar bed heeft gebarricadeerd – alles bij elkaar. De ambulante begeleidster bespreekt wel met moeder hoe zij het best met Jessica kan omgaan. Het lukt moeder echter niet om de adviezen van de ambulante begeleidster in de praktijk uit te voeren. Jessica begint ook met suïcide te dreigen. De kinderpsychiater van het RIAGG heeft een gesprek met moeder alleen, omdat Jessica niet mee komt. Zij acht de situatie onhoudbaar en belt naar een aantal behandelinstellingen voor K&J psychiatrie, om een opname te regelen. Het lukt echter niet om een plek te vinden, moeder wil er bovendien niet aan meewerken. Bureau Jeugdzorg wordt ingeschakeld, voor het verkrijgen van een indicatie die behandeling in de thuishouding mogelijk maakt. Er is echter geen instelling te vinden die zo'n behandeling kan realiseren. De instellingen die dat zouden kunnen beschikken niet over voldoende deskundigheid op het gebied van autisme. Er wordt een melding gedaan bij de Raad voor de Kinderbescherming. De raadsonderzoeker stelt vast dat er niet kan worden ingegrepen omdat moeder hulpverlening in principe accepteert.

(Bovenstaand praktijkvoorbeeld is afkomstig uit de Handreiking Integrale Zorg, januari 2012)

2.1.1 Wet op de Jeugdzorg

Op 1 januari 2005 heeft de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) de Wet op de Jeugdzorghulpverlening (Wjvh) vervangen. Eén van de belangrijkste knelpunten van de Wjvh was dat het aanbod van hulp voor ouders en kinderen onoverzichtelijk was en dat de aansturing en financiering versnipperd en verkokerd was geraakt (Van der Meer, 2008:68-70). Hierdoor konden samenwerkingsverbanden niet goed van de grond komen. De Wjz moest aan dit belangrijke knelpunt een einde maken. Het werd duidelijk dat er een bestuurlijke taakverdeling moest komen tussen de betrokken overheden waarbij een goede interbestuurlijke samenwerking gerealiseerd moest worden. Het antwoord op de versnippering en verkoking was dus een doorzetting van het decentraliseren van jeugdzorg naar gemeenten en provincie (Van der Meer, 2008: 69-76) & Van den Berg en Vlaardingebroek, 2005:75-88):

- Het signaleren van opvoedings- en gezinsproblemen, lichte hulpverlening en preventieve jeugdgezondheidszorgtaken zoals consultatiebureaus en de GGD, zouden onder de noemer van preventief jeugd beleid onder de regie van gemeenten gaan vallen.
- De provincies en de drie grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden zorgden voor de (gespecialiseerde) jeugdzorg en werden belast met de regie van de samenhangende jeugdzorg. De gespecialiseerde jeugdzorg bestaat uit jeugdhulp (gedragsproblemen en sociale problemen, licht verstandelijk gehandicaptenzorg en de jeugd -GGZ (psychiatrie).
- Rijksoverheid zou verantwoordelijk worden voor een richtinggevend kader voor de jeugdzorg. De doelstellingen van de Wet op de jeugdzorg is driedelig en betrof: het vestigen van een wettelijke aanspraak op jeugdzorg, het realiseren van een aansluitend aanbod van jeugdzorg op de behoefte en één centrale toegang tot de jeugdzorg organiseren (Van den Berg en Vlaardingebroek, 2005:31).

Wet op de jeugdzorg (Wjz)	
<i>Verantwoording</i>	Provincie is hoofdverantwoordelijke. Gemeente is verantwoordelijk voor lokaal jeugd beleid. Rijksoverheid stelt beleidskader vast.
<i>Financiering</i>	Jeugdzorgverlening met behulp van indicering. 'Geschoot' financieringssysteem
<i>Legitimiteit</i>	Strijd om bevoegdheden over jeugdzorg tussen overheidslagen. Onvoldoende integrale aanpak en te weinig financiële prikkels.

2.1.2 Verantwoording van jeugdzorg: Provincie hoofdverantwoordelijk, gemeente lokale regisseur

Op dit moment is de provincie de belangrijkste sturende overheid in de jeugdzorg. De provincie is verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering van Bureau Jeugdzorg en de centrale toegang tot de jeugdzorg (Van den Berg en Vlaardingebroek, 2005:78-80). Om de overzichtelijkheid te vergroten komt naast de vrijwillige hulp ook de onvrijwillige hulp onder het dak van de Bureaus Jeugdzorg. Dit betreft het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK), de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. De provincies stimuleren dat jeugdzorginstellingen fuseren zodat er regionale multifunctionele organisaties ontstaan die van alle markten thuis zijn: instellingen met pleeghulp, daghulp, ambulante hulp en gezinsondersteuning. De beleidskeuze om bestaande instellingen bij elkaar te zetten en meerdere soorten hulp onder te brengen bij een Bureau Jeugdzorg heeft tot gevolg dat er een (bureaucratisch) apparaat is opgebouwd. Deze Bureaus Jeugdzorg moeten niet alleen de overzichtelijkheid verbeteren maar ook een onafhankelijke indicatiestelling leveren. Een

indicatie is een diagnose die bepaalt welke hulp een cliënt nodig heeft (Van der Meer, 2008: 71) Naast de realisatie van een centrale toegang is de provincie verantwoordelijk voor de totstandkoming en uitvoering van het provinciale beleidskader jeugdzorg (Van den Berg en Vlaardingerbroek, 2005:78-80). De provinciale jeugdzorg dient verantwoording af te leggen aan de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie. Verantwoording over de onvrijwillige jeugdzorg: jeugdbescherming (ondertoezichtstelling en voogdij), vervolging en behandeling van jeugdige wetsovertreders, wordt aan het ministerie van Justitie gedaan. De vrijwillige jeugdzorg: jeugdgezondheidszorg, jeugd-GGZ en jeugdhulp wordt verantwoord aan het ministerie van VWS (Van der Meer, 2008:69-73).

Lokaal jeugdbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Zij bevordert de samenwerking tussen lokale voorzieningen en de voorzieningen die niet direct door provincies worden aangestuurd. Een gemeente is de regisseur van het lokale jeugdbeleid en moet vraag en aanbod op elkaar zien af te stemmen. Door middel van informatieverstrekking en signalering van problemen met behulp van jeugdzorginstellingen vindt deze afstemming plaats. In 2007 worden er Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) ontwikkeld. Onder de noemer van een Centrum voor Jeugd en Gezin moeten alle zorginstanties gaan samenwerken die betrokken zijn bij het jeugdbeleid. Het fungeert als een lokale voorpost van het Bureau Jeugdzorg en moet de toeloop naar zwaardere hulp verminderen door vroegtijdig problemen te signaleren en in de kiem te smoren (Van der Meer, 2008:71). Lokale bestuurders leggen verantwoording af aan de gemeenteraad aangaande het lokale jeugdbeleid. Het Rijk stelt eenmaal per vier jaar een landelijk beleidskader jeugdzorg vast om de inhoudelijk en financiële hoofdlijnen van jeugdzorgbeleid vast te stellen (Van den Berg en Vlaardingerbroek, 2005:78). De gemeenten hebben vanuit het Rijk te maken met zes verschillende departementen omdat jeugdbeleid in handen is van vele (sectorale) instellingen zoals maatschappelijk werk, scholen, woningcorporaties en politie (Van der Meer, 2008:74)

2.1.3 Financiering van jeugdzorg: 'Geschoot' financieringssysteem

Een belangrijke inhoudelijke omslag in de Wjz is de vastlegging van het 'recht op zorg' waarbij een begin wordt gemaakt met een omslag van aanbodgerichte zorg naar vraaggerichte hulp (Van der Meer, 2008:70). De filosofie van de Wet op de jeugdzorg is dat niet het aanbod van voorzieningen de vraag voor jeugdzorg bepaalt, maar de vraag het aanbod bepaalt. Omdat het recht op jeugdzorg is verankerd (iedereen die voldoet aan de eisen heeft recht op jeugdzorg) niet samengaat met vraaggestuurde jeugdzorg is het moeilijk te indiceren hoeveel aanspraak er op de jeugdzorgfinanciering wordt gedaan ten tijde van de invoering van de Wjz (Van den Berg en Vlaardingerbroek, 2005: 82-88).

De geconstateerde beleidsverkokering binnen de jeugdzorg heeft ook geleid tot een verkokerde financiering. De ministeries van VWS en Justitie financieren gezamenlijk de Bureaus Jeugdzorg. De jeugdhulpverlening wordt bekostigd door het ministerie van VWS en de jeugdbescherming, reclassering en justitiële inrichtingen vallen onder Justitie. De vrijwillige zorg voor lichtgehandicapten en de jeugd-GGZ wordt bekostigd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Dit heeft ertoe geleid dat er verschillende financieringsstromen zijn gekomen voor zowel vrijwillige als niet-vrijwillige jeugdzorg (Van der Meer, 2008:73-74). In de Wet op de jeugdzorg is deze financiering vastgelegd als een 'geschoot' financieringssysteem. Hiermee wordt dus eerstelijns- en tweedelijns hulp uit verschillende financieringsfondsen betaald (Gerritsen en Hoekstra, 2011:17-26). Het problematische aan deze verkokerde financiering is dat alle financiers hun eigen systematiek van aanvragen, registratie, verslag en verantwoording hebben. Voor provincies betekent dit de nodige bureaucratie die nog complexer wordt gemaakt op het moment dat de beleidsmatige werkelijkheid (Bureau Jeugdzorg indiceert in jeugdhulp, ggz en onvrijwillige hulp) niet gelijk loopt met de complexe werkelijkheid waarbij kinderen soms gecombineerde problemen hebben en aanbieders diverse soorten zorg combineren (Van der Meer, 2008:73).

2.1.4 Legitimiteit van jeugdzorg: input- en output-georiënteerde legitimiteit

De legitimiteit van de jeugdzorg is een belangrijke voorwaarde voor een optimale invulling van de centrale onderzoekselementen. Legitimiteit bestaat volgens diverse wetenschappelijke theorieën uit meerdere aspecten. Dit maakt het moeilijk voor lokale ambtenaren en bestuurders om juiste beleidsafwegingen te maken voor de jeugdzorg. De verschillende aspecten van legitimiteit kunnen namelijk tegenstrijdig zijn. Het eerste aspect van legitimiteit is rechtmatigheid en geeft aan in hoeverre het gevoerde jeugdzorgbeleid op bepaalde procedures en wettelijke taken, verantwoordelijkheden en procedures is gebaseerd (Bekkers, 2007: 365-371). Dit aspect van legitimiteit kan gezien worden als 'input-georiënteerde legitimiteit' en is ontleend aan de mate waarin burgers zich schikken in de regels die de overheid ontwikkelt. Deze regels hebben betrekking

op democratische procedures. Input-georiënteerde legitimiteit heeft dus betrekking op het democratische gehalte van beleid (Kjær, 2004:12-15). Een tweede aspect van legitimiteit is de *'output-georiënteerde legitimiteit'*. Dit aspect heeft betrekking op de effectiviteit van regels en of deze tastbare resultaten hebben opgeleverd. Effectief beleid genereert legitimiteit wanneer het het gemeenschappelijk belang dient (Kjær, 2004:12-15). Vanaf dit punt in het onderzoek zal legitimiteit geanalyseerd worden op basis van bovenstaande twee aspecten van legitimiteit.

In eerste instantie is het democratisch gehalte van de jeugdzorg gewaarborgd omdat in de Wjz precies is verwoord welke procedures en wettelijke taken, verantwoordelijkheden en procedures in de jeugdzorg een rol spelen en welke actor daarmee is belast. Uit de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg is echter gebleken dat het recht op jeugdzorg (dat men aanspraak kan maken op zorg die is geïndiceerd) in de praktijk soms niet kan worden gehonoreerd vanwege de bestaande wachtlijsten in de verschillende deelsectoren.

Een andere factor die het democratisch gehalte van het jeugdzorgbeleid negatief beïnvloedt is het ontbreken van een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies, omdat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijk niet bij één overheidslaag ligt. Omdat de provincies van de Rijksoverheid nauwelijks beleidsruimte krijgen en de verdeling van verantwoordelijkheden onduidelijk is, hebben provincies de neiging tot afschuifgedrag (BMC, 2009:109). De departementen blijven zich bemoeien met het beleid en de uitvoering door bijvoorbeeld het vaststellen van budgetten en eigen jeugdzorgprojecten. De vrije manoeuvreerruimte voor provinciale bestuurders blijft daardoor beperkt. Hiermee wordt er dus wel veel tijd, energie, aandacht en geld geïnvesteerd in decentralisatie en coördinatie maar vindt de decentralisatie maar half plaats en is er strijd ontstaan over de bevoegdheden wat de legitimiteit van de jeugdzorg onder druk zet (Van der Meer, 2008:77). Dit zet de input-georiënteerde legitimiteit onder druk.

Wanneer wordt beredeneerd vanuit de effectiviteit van het jeugdzorgbeleid, toont de evaluatie van de jeugdzorg aan dat de doelen van de Wjz niet tot hun recht zijn gekomen. Zo is bijvoorbeeld de beoogde integrale aanpak van de geïndiceerde jeugdzorg niet gerealiseerd en bevat het financieringssysteem onvoldoende prikkels om tot samenwerking te komen (BMC, 2009:11). Het beleid heeft dus niet die efficiëntieslag kunnen verwezenlijken die de overheid voor ogen had, waardoor ook dit aspect van legitimiteit als negatief wordt beoordeeld. Als het jeugdzorgbeleid als proces wordt bekeken dan blijkt dat de invoering van de Wjz wel ervoor heeft gezorgd dat jeugdigen, ouders en het gezin de zorg krijgen waar zij recht op hebben. De kwaliteit van het proces waarop het recht op jeugdzorg wordt verleend, heeft echter nog essentiële kwaliteitsverbeteringen nodig. De uitvoering van de indicatiestelling en het naast elkaar bestaan van verschillende financieringssystemen voor geïndiceerde zorg zijn processen die niet op genoeg maatschappelijke en politieke steun kunnen rekenen (BMC, 2009:10-13). De output-georiënteerde legitimiteit is dus in het huidige jeugdzorgsysteem onvoldoende.

2.2 Stelselwijziging jeugdzorg

Welke verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd en welke taak- en doelstellingen hebben zowel Rijksoverheid als gemeenten hier aan verbonden?

2.2.1 Wet zorg voor Jeugd

De Rijksoverheid beoogt met de stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel' een eenvoudigere en meer integrale aanpak van problemen. Zowel in bestuurlijk als financieel opzicht zal alle ondersteuning en zorg voor jeugd naar gemeenten gedecentraliseerd worden (Rijksoverheid, 2011a:2). Deze transitie wordt geregeld in de nieuwe Wet zorg voor jeugd (WZj), die de Wet op de jeugdzorg zal vervangen. De stelselwijziging moet ervoor zorgen dat de knelpunten uit de Wet op de jeugdzorg - zoals financiële en beleidsmatige verkokering, het gebrek aan verantwoording, de overmatige bureaucratie en het gebrek aan overzicht - worden opgelost. De achterliggende gedachte achter de overheveling is dat het gaat om *participatie* (kinderen te laten opgroeien tot mensen die 'naar vermogen participeren'), *betalbaarheid* (de stelselwijziging moet een kostenbesparing opleveren) en *uitvoerbaarheid* (er moet betere zorg en ondersteuning aan ouders en kinderen worden geleverd) (Gerritsen en Hoekstra, 2011:17-26). Op basis van dezelfde drie pijlers als in §2.1: verantwoording, financiering en legitimiteit wordt in kaart gebracht welke verantwoordelijkheden gedecentraliseerd worden en welke taak- en doelstellingen hier aan zijn verbonden.

Wet zorg voor jeugd (WZj)

Verantwoording Gemeente wordt hoofverantwoordelijke. Horizontale verantwoording voor eerdere

<i>Financiering</i>	ondersteuning en betere samenwerking rond gezinnen.
<i>Legitimiteit</i>	Één centraal financieringssysteem met één opdrachtgever. Gemeente moet samenwerking in netwerken zelf organiseren. Nadruk op vergroting handelingsruimte van professionals.

2.2.2 Verantwoording van jeugdzorg: tegengaan van verantwoordingsdruk en indekultuur

De Wet Zorg voor jeugd bevat vooral een opdracht over 'wat' de gemeenten moeten regelen. Het 'hoe' is een lokale beleidsverantwoordelijkheid van gemeenten (Anker, 2011:3). In het nieuwe wettelijk stelsel wordt beoogd dat er eerder ondersteuning en zorg op maat wordt gegeven en dat dit gebeurt bij een betere samenwerking rond gezinnen. Met uitzondering van enkele specifieke taken wordt er *horizontale verantwoording* voorgeschreven om eerdere ondersteuning en betere samenwerking te verwezenlijken. In paragraaf 3.1 zal aandacht worden besteed aan de wetenschappelijke opvattingen van horizontale verantwoording. Volgens het kabinet betekent deze horizontale verantwoording dat beleid op basis van lokale vraagstukken wordt ontwikkeld waarbij burgers (ouderen en jongeren) en maatschappelijke organisaties bij de beleidsvorming worden betrokken. Daarbij legt de gemeente 'primaire verantwoordelijkheid af over de gekozen beleidsprioriteiten en de resultaten aan de lokale samenleving en de eigen inwoners in plaats van aan het Rijk' (Rijksoverheid, 2011a:7). Deze primaire verantwoordelijkheid kan worden opgevat als horizontale verantwoording.

Naast horizontale verantwoording worden gemeenten verplicht gesteld om een beperkt aantal indicatoren over de resultaten van het jeugdbeleid landelijk te publiceren. Dit maakt een onderlinge vergelijking tussen gemeenten mogelijk waardoor bewindslieden aan het parlement verantwoording kunnen afleggen over de werking van het nieuwe stelsel. Daarbij wordt de kanttkening gezet dat het Rijk terughoudend zal zijn over het uitvragen van beleidsinformatie om niet alsnog een verticale verantwoordingsmechanisme in werking te stellen. Kortom: het Rijk is systeemverantwoordelijk en aanspreekbaar op de maatschappelijke resultaten van het stelsel. Verder neemt het Rijk een ondersteunende rol op bij de ontwikkeling van monitoringssystemen en het stimuleren en bieden van innovatie om deregulering en vermindering van de administratieve lastendruk te bespoedigen (Rijksoverheid, 2011a:7).

Zowel de horizontale verantwoording als de ondersteunende rol van de overheid moeten oplossingen zijn voor het zogenoemde 'Savanna-effect' binnen de jeugdzorgsector. De Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) signaleert dat er een grote verantwoordingsdruk en indekultuur bij jeugdzorgaanbieders is ontstaan. Het gebrek aan risicoacceptatie, de toenemende verantwoordingsdruk vanuit de politiek en de risicomijdende houding van jeugdzorgaanbieders leiden tot een enorme dossieropbouw en een veelvoud aan protocollen. Dit heeft geleid tot een bureaucratische afscherming en het creëren van schijnveiligheid in de jeugdzorgsector waardoor er niet voldoende tijd in het kind en het gezin wordt geïnvesteerd (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010:10-12). Uit bovenstaande analyse kan de volgende vooronderstelling worden geformuleerd:

- Vooronderstelling: Door horizontale verantwoordelijkheid (met de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke) wordt een einde gemaakt aan het 'Savanna-effect' in de jeugdzorg waarbij een te grote verantwoordingsdruk bij jeugdzorgaanbieders is ontstaan.

2.2.3 Financiering van jeugdzorg: door decentralisatie 'integraler en daarmee effectiever'

De geconstateerde financiële verkokering in het huidige jeugdzorgsysteem heeft geleid tot 'perverse financiële prikkels'. Dit komt enerzijds door de wijze van financiering. Bureau Jeugdzorg maakt gebruik van indicatiestellingen waar veel tijd, geld en energie in gaat zitten (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010). Anderzijds omdat het investeren in preventieve (goedkope) hulp niet direct (financieel) gestimuleerd wordt binnen het huidige systeem. Dit heeft als oorzaak dat de kosten voor zwaardere jeugdzorg door provincies en ministeries worden gedragen en dat gemeenten daardoor geen directe financiële baat hebben bij het investeren in preventieve jeugdzorg. Deze instroombeperking die ten koste gaat van een toestroom in een andere sector is het zogenoemde 'waterbedeffect' (Rijksoverheid, 2011a:6 & Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010:11).

Één centraal georganiseerde jeugdzorg waarbij er sprake is van één financieringsstelsel met één opdrachtgever moet leiden tot een oplossing van deze 'perverse financiële prikkels' (Gerritsen en Hoekstra, 2011:17-26). Door een *ontschotting* van geldstromen moeten gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen om te kunnen sturen op doelmatigheid en doelgerichtheid. Er wordt verondersteld dat wanneer er een meer integrale - en daarmee

effectievere - hulp aan jeugdigen en gezinnen wordt geboden, gemeenten kunnen sturen op kostenbeheersing. Hiermee hebben gemeenten een middel in handen om maatschappelijke effecten te realiseren en resultaten te boeken op het gebied van jeugdzorg. In andere woorden: integrale financiering biedt ruimte voor meer bestuurskracht van gemeenten. Alle middelen voor zorg voor jeugd gaan door de ontschotting naar gemeenten. In de Bestuurlijke afspraken 2011-2015 is afgesproken dat het totaalbedrag van 2009 voor jeugdzorg - ruim € 3 miljard - bij voorkeur in een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds wordt opgenomen. Rijksoverheid én gemeenten zien forse besparingsmogelijkheden door meer integrale hulpverlening te bieden. Door bijvoorbeeld overlap tussen sectoren te voorkomen en een forse vermindering van instroom in zwaardere specialistische zorg te realiseren is er een verwachte kostenbesparing van € 80 miljoen in 2015, oplopend tot 300 miljoen vanaf 2017 (Rijksoverheid, 2011a:28-29).

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft in een briefadvies laten weten dat financiële ontschotting perversiteit kan doorbreken. Er moet echter gewaakt worden voor het creëren van een nieuw monopolie door een bundeling van geldstromen waardoor de jeugdhulp eventueel te strak kan worden aangestuurd. Daarom moet volgens de RMO de stelselherziening gepaard gaan met een verandering in zorginhoudelijke visie (RMO, 2011:7). In andere woorden: ontkokering van financieringstromen kan een einde maken aan het 'waterbed-effect' en maakt de kosten binnen de jeugdzorg inzichtelijker. De valkuil is echter dat een bundeling van alle geldstromen ervoor kan zorgen dat jeugdzorgtrajecten enkel nog in financiële middelen wordt uitgedrukt en dat de kwetsbare groep cliënten uit het oog wordt verloren.

- *Vooronderstelling: de decentralisatie geeft gemeenten meer bestuurskracht en door een geïntegreerd financieringssysteem zal er een kostenbesparing worden gerealiseerd.*

2.2.4 Legitimiteit van jeugdzorg: draagvlak 'creëren in civil society' en netwerken

De overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten wordt door de Rijksoverheid gezien als 'slechts verantwoordelijkheden overdragen aan de lokale overheid' (Rijksoverheid, 2011a:6). De bestuurlijke en financiële operatie van de jeugdzorg heeft echter grote gevolgen voor de output-georiënteerde legitimiteit van de jeugdzorg, oftewel of er tastbare resultaten zullen voortvloeien uit het nieuwe beleid. De ontkokering van het financieringssysteem en het beleid door in netwerken te gaan werken kan dus positieve gevolgen opleveren voor de legitimiteit van de jeugdzorg.

De zorginhoudelijke heroriëntatie moet leiden tot draagvlak en het doorbreken van perversiteit in het jeugdzorgstelsel (RMO, 2011:7). De heroriëntatie is enerzijds een focus op de zelfredzaamheid, dit wordt als 'het ontzorgen en normaliseren van dagelijkse opvoedvragen' gezien (RMO, 2011: 8). De nadruk zal liggen op een 'pedagogische civil society' waarin socialisatie een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van burgers is en het sociale netwerk rondom jeugdigen een grotere rol krijgt toebedeeld. Anderzijds is dit het bieden van meer handelingsruimte voor professionals die de uitvoering van de jeugdzorg op zich nemen (RMO, 2011:8). Deze focus op dienstverlening geeft de gemeente de vrijheid om een kwalitatief goed aanbod van ondersteuning en zorg te organiseren. Hierbij is samenwerking een belangrijke factor. De gemeente heeft de bestuurlijke en financiële instrumenten in handen om samenwerking te organiseren - desnoods af te dwingen - om cliënten goede zorg te bieden. Gemeenten moeten de organisatorische inbedding van zorgaanbod in het brede netwerk van actoren zelf uitwerken (Rijksoverheid, 2011a:12). De wijze waarop gemeenten in staat zullen zijn om enerzijds effectiviteit in het systeem te organiseren (maatschappelijke effecten realiseren en een kostenbesparing), en anderzijds het democratische proces te waarborgen zal de legitimiteit van het beleid bepalen. Het democratische aspect van het jeugdzorgbeleid - dat door horizontale verantwoording en lokaal politiek toezicht bereikt moet worden - bepaalt de input-georiënteerde legitimiteit van beleid. Deze is in potentie door de nieuwe vormen van democratie voldoende gewaarborgd.

- *Vooronderstelling: Door het zorgaanbod binnen een netwerk te organiseren zal het jeugdzorgbeleid aan legitimiteit winnen aangezien er meer draagvlak wordt gecreëerd en de handelingsruimte van de professional wordt vergroot zodat de focus van zorgpartners meer op dienstverlening aan de cliënt gaat liggen.*

2.3 De decentralisatie van de jeugdzorg: een poging tot ontkokering, ontschotting en integraliteit

2.3.1 De decentralisatie van de jeugdzorg als territoriale decentralisatie

De decentralisatie van de jeugdzorg is een proces waarbij de eigenstandige rol van gemeente en regionale samenwerkingsverbanden ten opzichte van Rijksoverheid wordt verbreed of versterkt. Decentralisatie als

begrip is naast een procesmatige ontwikkeling ook een feitelijke overdracht van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden. Decentralisatie als proces en als overdracht duidt op de onafhankelijke plaats die gemeente ten opzichte van centrale overheid innemen. Met andere woorden, de verhouding tussen decentrale overheden en Rijksoverheid is van niet-hiërarchische aard (Boogers, et al., 2008:9-10). De decentralisatie van de jeugdzorg is een vorm van territoriale decentralisatie aangezien er taken en bevoegdheden van het Rijk naar de gemeenten worden overgeheveld (Derksen en Schaap, 2007:229-231). Ondanks dat de verhouding tussen decentrale overheden en de Rijksoverheid niet-hiërarchisch is, heeft het Rijk moeite om bij decentralisatie de macht écht uit handen te geven. Bij vorige decentralisaties van de jeugdzorg (zoals de Wjz) bleek dat bij incidenten de minister en niet de wethouder of gedeputeerde om uitleg werd gevraagd. Een verantwoordelijke minister zal niet snel alle macht uit handen geven als hij weet dat hij ter verantwoording zal worden geroepen. Een overdracht van taken en bevoegdheden wil nog niet zeggen dat gemeenten straks alle beleidsvrijheid krijgen om de jeugdzorg te kunnen hervormen. In §3.1 zal nog wat langer stil worden gestaan bij deze kritische kanttekening.

De redenen voor decentralisatieoperaties zijn talrijk en kunnen verschillen van het verhogen van burgerparticipatie tot het realiseren van een kostenbesparing. Alle argumenten voor decentralisatie zijn binnen twee normatieve kaders te plaatsen: *democratie* en *beheersbaarheid* (Derksen en Schaap, 2007:229-231). Beheersingsargumenten veronderstellen dat gemeenten efficiënter en effectiever werken, omdat zij lokaal maatwerk kunnen bieden (Boogers et al., 2008:9). Bij deze argumenten wordt uitgegaan van de heuristiek van decentraliseren (Van der Veer, et al., 2011:267). Hierbij is de gedachte dat beleidsvoering op kleinere schaal een positieve invloed kan hebben op beheersbaarheid omdat gemeenten over meer informatie van de doelgroep beschikt en omdat de toegankelijkheid van het lokaal bestuur groter is (Derksen en Schaap, 2007:229-231). Het tweede normatieve kader van democratie veronderstelt dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de (democratische) besluitvorming voor burgers groter zijn omdat het besluitvormingsproces zo dicht mogelijk bij de burger is georganiseerd (Boogers et al., 2008:9-10 & Derksen en Schaap, 2007:229-231).

2.3.2 De jeugdzorg als 'wicked problem' met als gevolg de risico-regelreflex

'Wicked problems' zijn beleidsproblemen die een netwerk van gerelateerde problemen vormen met technische, economische en politieke aspecten (Hutchinson et al., 2002:258) Het zijn problemen die ondanks herhaaldelijke pogingen om deze op te lossen, een probleem blijven vormen. De omgang met deze problemen vindt plaats in een context van onzekerheid. De *cognitieve* onzekerheid is groot vanwege het gebrek aan kennis over het probleem bij institutionele en wetenschappelijke actoren. Door de complexiteit van het probleem zijn veel actoren betrokken die met een bepaald perspectief het probleem zien en andere oplossingen aandragen waardoor de *strategische* onzekerheid groot is. Tot slot is de *institutionele* onzekerheid groot omdat op verschillende niveaus - internationaal, nationaal, regionaal en lokaal niveau - besluiten worden genomen waardoor besluitvorming gefragmenteerd is (van Bueren et al., 2003:193-194).

De Nederlandse jeugdzorg kan gezien worden als een 'wicked problem' omdat het beleidsveld een zeer complex systeem kent van gedeelde verantwoordelijkheden (Gilsing, 2007:45). De ambities van de jeugdzorg en de vraag ernaar zijn de laatste decennia toegenomen. De Rijksoverheid, provincies en gemeenten proberen grip te krijgen op de organisatie en prestatie van de uitdijende jeugdzorg. Dit heeft als gevolg dat in een poging tot het aanbrengen van samenhang, er een voordurende herinrichting van zorg plaatsvindt. Bureaus Jeugdzorg, CJG's en bureaucratische landelijke jeugdzorginstellingen zorgen daarmee voor een steeds voller speelveld (Van der Meer, 2008: 70). Daarnaast is gebleken dat het huidige systeem te maken heeft met een te grote druk op gespecialiseerde zorg. Dat de samenwerking rond kinderen en gezinnen tekortschiet en bovendien een kostenopdrijvend effect heeft (Rijksoverheid, 2011a:5-6).

De jeugdzorg als wicked problem brengt de nodige strategische en institutionele onzekerheid met zich mee. Overheidsinstanties proberen in hun zoektocht naar zekerheid voortdurend de jeugdzorgorganisatie te wijzigen. Bij elk incident dat plaatsvindt, zoals dat van Savanna, bestaat veel media-aandacht en voelen bestuurders zich genoodzaakt om (symbolische) maatregelen te nemen zodat dit 'nooit meer kan gebeuren'. Deze manier om met risico's om te gaan, is kenmerkend voor de risico-regelreflex, het mechanisme waarbij een risico of incident wordt beantwoord met onevenredige (overheids)interventies en waarbij de verantwoordelijkheid voor risicobeheersing en schadecompensatie als vanzelfsprekende overheidstaak wordt opgevat (Academie voor wetgeving, 2011:3).

2.3.3 Van 'government naar governance' in de jeugdzorg

De ontwikkeling van 'government naar governance' is een verschuiving van de overheid als centrale actor die organisaties, burgers, en het ambtelijk systeem verticaal aanstuurde, naar een wijze van aansturing die meer omvat dan alleen de overheid. Governance heeft betrekking op de manier van aansturen en hoe het gedrag van burgers, overheden, bedrijven en van maatschappelijke groepen kan worden beïnvloed. Governance heeft betrekking op het managen van regels - het opstellen, het handhaven en legitimeren van regels die in de maatschappij moeten worden gebruikt (Kjær, 2004: 10-11). Uit de analyse van de jeugdzorg komt naar voren dat de jeugdzorg te maken heeft gekregen met steeds complexere en uitdagende omgevingen waar veel actoren zich bevinden en veel regels in omgaan. De jeugdzorg is een wicked problem wat niet meer alleen door de overheid kan worden opgelost. Alle soorten actoren zijn nodig om een hervorming en verandering te bewerkstelligen.

2.3.4 Naar een ontkokerd en integraal jeugdzorgsysteem

Uit de analyse van het huidige jeugdzorgsysteem en het toekomstige jeugdzorgsysteem is gebleken dat de overheid de inefficiëntie van de beleidsmatige en financiële kokers wil hervormen naar een integraal en ontkokerd jeugdzorgsysteem. Sinds jaar en dag wordt er veel tijd, energie, aandacht en geld geïnvesteerd in decentralisatie en coördinatie van de jeugdzorg om de keten overzichtelijker, efficiënter en integraler te maken. Het antwoord op de problemen vanuit de Rijksoverheid is een decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten, een financiële ontschotting van geldstromen, het samenwerken in netwerken en horizontale verantwoording (Rijksoverheid, 2011a). De RMO biedt ook vier 'richtingaanwijzers' die betrekking hebben op de jeugdzorg en een nieuwe benadering zijn om verkokering tegen te gaan (RMO, 2008:52-53). Deze richtingaanwijzers plaatsen de decentralisatie van de jeugdzorg in perspectief en geven richting aan het empirische gedeelte van het onderzoek:

1. Zet de burger centraal en breng ontkokering aan op het niveau van de vraag en behoefte van de cliënt. De uitdaging zit in het omlaag brengen van de coördinatiekosten binnen de keten, door de burger toe te rusten met beslissingsmacht en beschikkingsmacht.
2. Geef handelingsvrijheid aan de professional door ze verantwoordelijkheid te laten nemen over maatschappelijke problemen. Geef de burger informatie waaruit zij geactiveerd worden om deel te nemen aan verantwoording. Borg de checks and balances van professionals door ze samen te laten werken en aan elkaar te laten verantwoorden.
3. Richt binnen de publieke dienstverlening een benadering op die gericht is op leren. Vermijd krampachtige controle van bovenaf. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijker bij uitvoerende partijen en burgers liggen.
4. Erken dat binnen de publieke sector complexe organisaties zijn waarbij een strakke afbakening averechts werkt. Een losse ordening en overlap voorkomt kostbaar reorganiseren en scheidt regelruimte.

Coördinatiekosten omlaag brengen, aan de burger verantwoorden en handelingsvrijheid aan de professional. Al deze richtingaanwijzers worden door de Rijksoverheid in de beleidsbrief in ruime zin erkend. De vraag is echter of deze richtingaanwijzers daadwerkelijk binnen een hervormd systeem de ruimte krijgen. Deze 'Hoe'-vraag is aan gemeenten en zal in het empirische hoofdstuk nadrukkelijker aan de orde komen. In hoofdstuk 7 worden deze 'richtingaanwijzers' vergeleken met de perspectieven en aanbevelingen uit het empirisch onderzoek. Eerst zal nu de koppeling worden gemaakt met de Wmo. Vanuit deze decentralisatie kunnen lessen worden meegenomen die nuttig zijn voor de decentralisatie van de jeugdzorg.

2.4 Vergelijking decentralisatie jeugdzorg en Wmo

Is de visie op de decentralisatie van de jeugdzorg te vergelijken met de visie op de Wet maatschappelijke ondersteuning?

Om te beoordelen in hoeverre de visie op de Wmo gelijk staat aan de decentralisatie van de jeugdzorg wordt er een vergelijking gemaakt tussen beide decentralisaties. Dit wordt in kaart gebracht door de beleidsvisies en -doelen van zowel de Wmo als de decentralisatie jeugdzorg systematisch te vergelijken.

2.4.1 De Wmo en de WZj: een tweeledige beleidsvisie met overeenkomstige doelen

De beleidsvisie betreft de centrale gedachte achter de Wmo en de jeugdzorgdecentralisatie en de doelstellingen die gepaard gaan met het beleid. De Wmo diende bij de invoering in 2007 als versterking van de maatschappelijke ondersteuning in de Nederlandse samenleving en is gestoeld op een aantal uitgangspunten.

De doelen zijn geïntegreerd in negen prestatievelden die enerzijds vallen onder *maatschappelijke doelen* waarbij het ‘meedoen’ van burgers wordt gestimuleerd (Ministerie van VWS, 2005: 7-8). Dit houdt in dat de Wmo actief burgerschap van medeburgers moet bevorderen en de sociale samenhang binnen de samenleving moet verbeteren (SCP, 2010,299). Na de decentralisatie van de jeugdzorg zijn ouders eerst verantwoordelijk voor de zorg voor kinderen en dat deze zich op een goede manier kunnen ontwikkelen en naar vermogen kunnen meedoen (Rijksoverheid, 2011a:6). Dit betekent dat beide wetten uitgaan van een verantwoordelijkheid van de burgers. Wanneer burgers de problemen niet in hun eigen netwerk kunnen oplossen komt de overheid pas in zicht. Bij de Wmo is deze gedachte verwoord in een compensatieplicht waarbij burgers met beperkingen op een aantal terreinen van zelfredzaamheid en participatie worden gecompenseerd. Deze compensatieplicht houdt in dat een gemeente mensen met een beperking zodanig compenseert dat ze zelfredzaam zijn en optimaal kunnen participeren aan het maatschappelijke leven. Voorheen ging de verantwoordelijkheid van een gemeente niet verder dan het verstrekken van voorzieningen (Van der Veer, 2011:269).

In de beleidsbrief stelselwijziging jeugd staat nadrukkelijk dat de decentralisatie van de jeugdzorg niet alleen een decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden is. Het gaat ook om een transformatie en vernieuwing van de zorg en de werkwijzen daarbij. Deze zorginhoudelijke vernieuwing komt overeen met het soort doel als de paradigmaverschuiving die het compensatiebeginsel is in de maatschappelijke ondersteuning. Het kabinet wil een dergelijk compensatiebeginsel laten aansluiten op de jeugdzorg (Rijksoverheid, 2011a:24).

Anderzijds zijn er *bestuurlijke doelen* die uiteenlopen van een sterker samenhangend beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, een meer doelmatige inzet van financiële middelen, het leveren van meer maatwerk tot meer sturing door burgers (SCP, 2010:30). Zo moet de Wmo ervoor zorgen dat er een sterker samenhangend beleid komt dat een einde aan de fragmentatie maakt bij het verstrekken van maatschappelijke ondersteuning. Dit moest de efficiëntie en effectiviteit van het beleid ten goede komen (Ministerie van VWS, 2005:7). Ook de decentralisatie van de jeugdzorg moet zorgen voor meer eenvoud en een integrale aanpak van problemen. Het moet de fragmentatie in het financieringssysteem oplossen en een sterkere samenhang creëren (Rijksoverheid, 2011a:5-7).

Tot slot is er een overeenkomst op het gebied van verantwoording van beleid. De Wmo zorgde voor een omslag in het sturingsconcept van maatschappelijke ondersteuning. Het dominante sturingsconcept van de Wmo is verantwoording op lokaal niveau waarbij horizontale verantwoording moet plaatsvinden (Ministerie van VWS, 2005:6-7). Waar voorheen verantwoording aan het Rijk moest worden afgelegd, moest dat nu gebeuren aan het lokaal bestuur en de lokale bevolking. Zo zijn gemeenten verplicht om vertegenwoordigende organisaties van burgers met beperkingen te betrekken bij het beleid. Een andere verplichting is de wettelijke opdracht om aan burgers verslag uit te brengen over de beleidsprestaties en het verplichte onderzoek naar tevredenheid over het gevoerde Wmo-beleid (SCP, 2010:280). Het Rijk is daarbij systeemverantwoordelijk. Het Rijk kan hierdoor alleen algemene randvoorwaarden in de vorm van beleidskaders opstellen waarbinnen gemeenten met veel beleidsvrijheid hun eigen uitvoering mogen organiseren (Vermaat, 2006:15). Dit komt overeen met de verantwoording zoals deze geregeld is bij de jeugdzorgdecentralisatie. Ook hier is het Rijk systeemverantwoordelijk en moeten gemeenten horizontale verantwoording afleggen (Rijksoverheid, 2011a:7).

	Visie	Doelen	Wijze van verantwoording
Decentralisatie maatschappelijke ondersteuning	Stelselwijziging en paradigmawisseling	Negen prestatievelden: ‘meedoen’ van burgers en integraler, meer maatwerk, financiële efficiëntie	Lokaal politiek toezicht, horizontale verantwoording, Rijk als systeemverantwoordelijke
Decentralisatie jeugdzorg	Stelselwijziging en transformatie werkwijze binnen jeugdzorg	Participatie van burgers, betaalbaarheid: financiële efficiëntie, uitvoerbaarheid: handelingsruimte professional en betere zorg	Lokaal politiek toezicht, horizontale verantwoording, Rijk als systeemverantwoordelijke

2.5 Lering uit de Wmo

Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de decentralisatie van de Wmo met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg?

De Wmo was een kans om lokale bestuurlijke verhoudingen te vernieuwen en te verbeteren door een andere samenwerking in de beleidsvorming en -uitvoering aan te gaan met maatschappelijke dienstverleners en

burgers. Gemeenten kregen bij de Wmo de ruimte om met andere samenwerkingsvormen richting te geven aan de oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken die net als bij de jeugdzorg soms complexe beleidsproblemen zijn. De Wmo is daarom te beschouwen als een wettelijk kader voor nieuwe vormen van governance (Nederland, et al., 2011:5). Omdat de Wmo en de decentralisatie van de jeugdzorg een gelijknamige visie, doelen en verantwoording hebben, is de Wmo een interessante decentralisatie waar lering uit getrokken kan worden voor de decentralisatie van de jeugdzorg.

Van der Veer et al. (2011) hebben de decentralisatie van de Wmo nader onderzocht waarbij de nadruk in hun onderzoek was gelegd op de vraag of decentrale overheden beter in staat zijn om beleid af te stemmen op de lokale situatie. Deze bevindingen, in combinatie met de evaluaties die het Sociaal Cultureel Planbureau heeft uitgevoerd, bieden een aantal lessen die mogelijk van grote waarde kunnen zijn voor de decentralisatie van de jeugdzorg.

2.5.1 De Wmo: inhoudelijke en financiële onzekerheid staat lokale invulling van beleid in de weg

Hoewel de Rijksoverheid er vanuit gaat dat de invoering van de Wmo op gemeentelijk niveau moet leiden tot meer actieve betrokkenheid van belanghebbenden, meer maatwerk en een grote samenhang tussen betrokkenheid en maatwerk, is het ook mogelijk dat deze positieve effecten uitblijven. Dit heeft te maken met onzekerheid die gepaard gaat met decentralisaties. Enerzijds speelt het feit dat de Rijksoverheid in de ogen van lokale ambtenaren soms te weinig rekening houdt met plaatselijke wensen en omstandigheden en te weinig beleidsrust gunt waardoor actieve betrokkenheid moeilijk te realiseren is. Anderzijds kiezen gemeenten uit onzekerheid voor uniformiteit in het beleid. Dit kan zowel financiële als inhoudelijke onzekerheid zijn. Slechts weinig gemeenten hebben bijvoorbeeld voor een eigen invulling van de Wmo-concepten gekozen. Dit kan te maken hebben met de onzekerheidstheorie dat gemeenten een tekort aan tijd, capaciteit en kennis hebben ervaren waardoor er is gekozen om alleen het hoogst noodzakelijke te regelen.

Ondanks dat er op het beleidsvisieniveau veel onzekerheid was, is er variatie zichtbaar in de keuze die gemeenten hebben gemaakt op het niveau van beleidsregels en beleidsuitvoering. De aspecten die van belang zijn bij aanbesteding van bijvoorbeeld huishoudelijke hulp en het aanbod van algemene voorzieningen dat een gemeente creëert, kennen een grote spreiding. Zo staat kwaliteit van de zorg wel voorop, maar nemen sommige gemeenten ook de kwaliteit van het werkgeverschap van de aanbieder mee in hun afweging, en nemen slechts een aantal gemeenten de eerdere ervaringen met de zorgaanbieder mee in de aanbestedingsprocedure. Gemeenten hebben op het niveau van beleidsregels en -uitvoering veel kennis van de lokale situatie. Hiermee wordt geconcludeerd door Van der Veer et al. dat de Wmo als stelselverandering is geslaagd maar dat de paradigmaverschuiving waarbij een 'brede Wmo' wordt gecreëerd als lokale uitwerking van de visie die de wetgever in de Wmo neerlegt nog moet voltrekken (Van der Veer, et al., 2011:276-278).

2.5.2 De Wmo: kansen voor horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht

Horizontale verantwoording binnen de Wmo

Een van de bestuurlijke doelen van de Wmo was het invoeren van horizontale verantwoording. De 'horizontalisering' van de Wmo heeft plaatsgevonden door de betrokkenheid van burgers en organisaties bij de beleidsvorming, -uitvoering en evaluatie te intensiveren. Uit de evaluatie van het SCP blijkt dat Wmo-raden (een samenstelling van cliënten die de belangen behartigen van de diverse soorten zorgvragers) in bijna alle gemeenten stevig institutioneel zijn verankerd. De Wmo-raad is voornamelijk samengesteld uit mensen met een lichamelijke beperking en ouderen. Chronisch zieken, kwetsbare burgers, jeugdigen en migranten zijn relatief weinig vertegenwoordigd. De onvolledige dekking van vertegenwoordiging van de doelgroepen heeft ertoe geleid dat niet alle belangen worden behartigd.

Ondanks dat de samenstelling en belangenbehartiging van Wmo-raden niet alle doelgroepen bedient, hebben Wmo-raden een stevige invloed op het lokale Wmo-beleid. In meer dan 80 procent van de gemeenten heeft de raad voldoende beïnvloedingsmogelijkheden en worden zijn adviezen voldoende meegenomen. In de meeste gemeenten behartigt de Wmo-raad de belangen van cliënten adequaat. Andere belangrijke instrumenten bij de Wmo zijn de cliënttevredenheidsonderzoeken en Wmo-beleidsbeoordelingen. Prestatiegegevens worden door betrokkenen minder gebruikt omdat het onduidelijk is wat met deze gegevens kan worden gedaan en hoe hierop gestuurd kan worden. In 47% van de gemeenten zijn de actoren positief over horizontale verantwoording, in 3 procent is men negatief. Opmerkelijk gegeven daarbij is dat vertegenwoordigers van gemeenten vinden dat ze vaak goed verantwoordend, terwijl uitvoerders een neutraal oordeel hebben en

cliënten negatief zijn over de wijze van verantwoording. De conclusie van het SCP is dan ook dat de verantwoording aan de burgers in veel gemeenten nog niet goed werkt (SCP, 2010:280-281).

Network governance binnen de Wmo

Een sterker samenhangend beleid om lokale maatschappelijke ondersteuning efficiënter en effectiever te maken moet gerealiseerd worden door gemeenten, uitvoerende organisaties en cliëntenorganisaties intensiever samen te laten werken. Bijna alle gemeenten werken in het beleidsproces samen met cliëntenorganisaties en uitvoerende organisaties. De kwaliteit van de samenwerking in de beleidsvorming wordt beter beoordeeld dan de samenwerking in de beleidsuitvoering. Cliëntenorganisaties zijn het minst positief over de kwaliteit van de samenwerking, gevolgd door de uitvoerende organisatie en ten slotte gemeenten. De meeste gemeenten geven sturing aan het beleidsnetwerk door invloed te geven aan de netwerkpartners. Daarnaast worden formele afspraken gemaakt over te leveren inspanningen, prestaties en kwaliteitsborging. Een meerderheid van gemeenten beschikt over sancties wanneer formele afspraken niet worden nagekomen. De samenwerking tussen gemeenten en andere netwerkpartners blijkt aan kwaliteit te winnen wanneer er meer organisaties bij beleid worden betrokken. Gemeenten geven, naarmate ze meer organisaties inschakelen, de partners meer invloed op het beleid. Gemeentelijke sturing blijkt dus behoorlijk effectief te zijn (SCP, 2010, 127).

Bestuurskracht binnen de Wmo

De bestuurskracht van gemeenten wordt door het SCP opgevat als 'de mate waarin de gemeente erin slaagt het beleidsnetwerk adequaat aan te sturen en de mate waarin democratische controle op dit proces door de gemeenteraad voldoende functioneert' (SCP, 2010:162, 292). De samenhang en kwaliteit van de samenwerking blijken ook invloed te hebben op de waardering van lokale organisaties voor de gemeentelijke bestuurskracht. De gemeentelijke bestuurskracht wordt positiever beoordeeld wanneer aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste wanneer de gemeente sterk in de geest van de wet handelt door de democratische controle van de gemeenteraad optimaal te organiseren en cliëntenraden in staat stelt om het beleid te verbeteren. Ten tweede wanneer het meer samenhangend beleid voert door de verschillende actoren vanuit de verschillende beleidsvelden op elkaar af te laten stemmen. Network governance heeft op deze wijze een positieve invloed op bestuurskracht. Over de bestuurskracht van de gemeenten is een meerderheid van de actoren licht positief, waarbij de uitvoerende organisaties zelfs nog positiever zijn (SCP, 2010, 292)

2.5.3 Lessen Wmo voor decentralisatie jeugdzorg

De uniformiteit in beleidsvisie roept de vraag op of gemeenten en belanghebbenden variatie in de beleidsvisie van een decentralisatie zoals de Wmo of jeugdzorg willen. Is een eigen 'couleur locale' wenselijk boven het traditionele rechtszekerheidsargument dat een bepaald basisniveau van voorzieningen wordt gegarandeerd? Hoe verhoudt de wens van gelijkheid voor cliënten zich tot de wens van ondersteuning op maat voor cliënten als individu? Inhoudelijke en financiële ruimte voor lokale beleidsvoering is nodig om actieve betrokkenheid te laten floreren. Maar pas alleen wanneer de barrière van onzekerheid is weggenomen kunnen belanghebbenden hun inspraak- en controle functie uitoefenen. Wanneer een gemeente het beleidsnetwerk adequaat kan aansturen en de democratische controle op het proces door de gemeenteraad gewaarborgd is, kan de bestuurskracht van gemeenten groeien.

Een andere dreiging is dat bemoeienis van de landelijke politiek met de uitvoering van een decentralisatie het lokale beleid kan frustreren. Veel gemeenten volgen de wettekst of modelverordening van de VNG, in plaats van het kiezen van een eigen invulling (Van der Veer, et al., 2011:276-278)

Horizontale verantwoording heeft geleid tot meer aandacht van gemeenteraden voor maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast leidt deze soort verantwoording tot een goede vertegenwoordiging van Wmo-raden. Ondanks de positieve beoordeling van Wmo-raden wordt er gewaarschuwd dat wel alle verschillende doelgroepen vertegenwoordigd moeten zijn in de Wmo-raden. Dit gebeurt echter maar in de helft van de gevallen. Het nieuwe element van verantwoording, verantwoording aan de burgers, werkt in veel gemeenten nog niet naar behoren. Horizontale verantwoording leidt dus tot meer betrokkenheid bij beleid, mits alle soorten organisaties betrokken worden in de beleidsvorming en er aandacht wordt geschonken aan de wijze van verantwoording aan de burger (SCP, 2010:280-281).

3. Theoretisch kader

In het voorgaande hoofdstuk is de huidige situatie, de beoogde stelselwijziging en de vergelijking met de Wmo onderzocht. Om de gecompliceerde jeugdzorg verder te kunnen onderzoeken is er een theoretisch kader nodig waarbij wetenschappelijke opvattingen over de huidige jeugdzorgorganisatie en de centrale onderzoeksbegrippen onderzocht worden. In dit hoofdstuk worden de verschillende wetenschappelijk inzichten op de drie centrale onderzoekselementen behandeld. De vooronderstellingen die voortvloeien uit de bevindingen van paragraaf 2.2 zullen verfijnd worden aan de hand van de wetenschappelijke inzichten. Deze verfijning levert een aantal hypothesen op die richting geven aan de empirische bevindingen van dit onderzoek. De leidende theoretische onderzoeksvraag in dit hoofdstuk luidt als volgt:

Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht?

3.1 Horizontale verantwoording

In de beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel' ziet het kabinet horizontale verantwoording als middel om een betere samenwerking voor jeugdigen en gezinnen te bieden. De Rijksoverheid ziet horizontale verantwoording als verantwoording waarbij een gemeente 'primair verantwoording aflegt aan de lokale samenleving over de gekozen beleidsprioriteiten en resultaten' en waarbij beleid ontwikkeld wordt op basis van lokale vraagstukken waar burgers en maatschappelijke organisaties bij betrokken zijn (Rijksoverheid, 2011a:7). Om te weten of deze opvatting van horizontale verantwoording strookt met de wetenschappelijke opvatting van horizontale verantwoording, worden eerst de wetenschappelijke opvattingen op (horizontale) verantwoording geanalyseerd.

Bovens en Schillemans hanteren een definitie van verantwoording waarbij 'verantwoording een relatie tussen een actor en een forum omvat, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nader vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en dit oordeel consequenties kan hebben voor de actor' (2009: 20). Bij publieke verantwoording betreft dit een organisatie die publieke middelen besteedt of publieke bevoegdheden uitoefent en dit in het openbaar verantwoordt. Een verantwoordingsrelatie die voldoet aan bovenstaande definitie is de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders (B&W). In dit geval is het college van B&W de actor die zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over de behaalde beleidsresultaten. De gemeenteraad - het forum - heeft de mogelijkheid om vragen te stellen in een raadsvergadering over de behaalde resultaten. De raad beschikt over de mogelijkheid om beleidsnotities waar de beleidsresultaten in gepresenteerd staan, goed te keuren of af te wijzen, wat consequenties kan hebben voor het functioneren van het college. De wijze van verantwoording bij cliëntenraden is afhankelijk van de lokale invulling van gemeenten. Bij cliëntenraden is het college van B&W de actor die het advies van het forum, de cliëntenraad meeneemt in haar besluitvorming. Een cliëntenraad kan bepaalde beleidskeuzes goedkeuren of afwijzen maar dit oordeel is vaak minder definitief dan bij een gemeenteraad.

Bij absolute horizontale verantwoording is er meestal geen sprake van een hiërarchische relatie tussen het forum en de actor. Deze maatschappelijke verantwoording kent ook geen formele verplichtingen tot het afleggen van verantwoording en vindt alleen plaats op basis van vrijwilligheid (Bovens en Schillemans, 2009:27) Deze wetenschappelijke opvatting van horizontale verantwoording is anders dan hoe de Rijksoverheid horizontale verantwoording heeft geschetst. Hier wordt horizontale verantwoording gezien als een 'meervoudige, publieke' of 'brede' verantwoording gezien. Daarbij wordt het begrip voornamelijk als 'negatief concept' uitgedrukt, namelijk in contrast tot wat het niet is: verticale verantwoording. Horizontale verantwoording zoals de Rijksoverheid dat voor zich ziet, zou in de uitvoering betekenen dat een college van B&W zich niet alleen primair verantwoord aan de gemeenteraad maar ook aan burgers, zorgaanbieders en cliëntenraden.

3.1.1 Het potentieel van horizontale verantwoording

De argumenten die de Rijksoverheid aanvoert omtrent het potentieel van horizontale verantwoording zien we terug in de wetenschappelijke argumenten. 1.) Ten eerste is horizontale verantwoording een compensatiemiddel voor de vermindering van hiërarchische verantwoordelijkheid die gecompenseerd moet

worden met een nieuwe vorm van verantwoording. 2.) Het tweede argument voor horizontale verantwoording is dat het een kloof overbrugt tussen cliënten en zorgaanbieders van de jeugdzorg. Het geeft belanghebbenden een stem om beter een dienstverlener te kunnen corrigeren. Dit directe feedbackinstrument kan niet door een parlementaire democratie worden geboden. 3.) Een derde argument is dat deze soort verantwoording publieke organisaties zoals gemeenten, Bureau Jeugdzorg en Centra voor Jeugd en Gezin direct confronteert met opvattingen en ervaringen van burgers en hun kwaliteitsbeleving van de diensten. Dit vergroot het leervermogen van de publieke organisaties. 4.) Ten vierde is horizontale verantwoording bevorderlijk voor het maatschappelijk vertrouwen in publieke organisaties. Het is een voorname beleidstheorie dat deze vorm van verantwoording bruggen kan slaan naar de omgeving van de uitvoeringsorganisaties. 5.) Tot slot kan horizontale verantwoording een machtsverschuiving rond uitvoeringsorganisaties teweeg brengen. Dit argument van strategische aard heeft als doel om de governance-structuur van de interne organisatiebesturing en de relatie met afnemers op orde te brengen (Schillemans, 2007:55-59).

Er kan gesteld worden dat horizontale verantwoording een manier is van de Rijksoverheid om enerzijds de verticale verantwoording te vervangen door een nieuwe vorm van verantwoording. Deze *crowding out hypothese* houdt dus in dat horizontale verantwoording, overmatige hiërarchische verantwoording moet verdringen. Gemeenten en zorgaanbieders moeten dus niet meer naar de Rijksoverheid verantwoorden, maar juist aan de lokale samenleving, in het bijzonder aan de gemeenteraad en belanghebbenden als cliëntenraden en maatschappelijke actoren. Een ander strategisch nut van horizontale verantwoording is de *enforced selfregulation hypothese*. Dit houdt in dat een nieuwe vorm van verantwoording de doelen van de minister kan dienen (Schillemans, 2007:55-59). Zo moet horizontale verantwoording een aantal andere doelen dienen zoals een betere samenwerking tussen dienstverleners, en het verminderen van de administratieve lastendruk, oftewel: ontkokeren en integraal werken.

3.1.2 De knelpunten van horizontale verantwoording

Met horizontale verantwoording beoogt het kabinet (onder andere) een verandering te bewerkstelligen in de ontwikkeling van alsmaar toenemende politieke verantwoordingsdruk. In de wetenschappelijke literatuur worden er echter twijfels gezet bij het vermogen van horizontale verantwoording (Eijlander en Lauwerier, 2004:20). Het begrip zou namelijk de relatie tussen de organisatie en haar omgeving te veel in het teken van verantwoording plaatsen (Schillemans, 2007:96-97). Een consequentie van de verantwoordingswijziging die door de jeugdzorgtransitie in gang wordt gezet is dat de traditionele controle-instrumenten van de politiek minder effectief worden (Van Kersbergen en van Waarden, 2004:157). De vooronderstelling dat door horizontale verantwoording de verantwoordingsdruk van de politiek minder zou worden is niet bewezen in de wetenschappelijke literatuur. De politiek heeft door horizontale verantwoording minder effectieve instrumenten in handen om haar verantwoordingsdruk uit te oefenen. Bestuurders moeten echter alsnog aan de lokale politiek verantwoording afleggen over de beleidsprioriteiten en -resultaten. Daarnaast is er nog steeds sprake van een verticale verantwoording aan de Rijksoverheid. Het Rijk is systeemverantwoordelijk en aansprakelijk voor de maatschappelijke resultaten van het stelsel.

Bij de Wmo is gebleken dat gemeenten de bemoeienis van de landelijke politiek met de uitvoering van de Wmo als negatief ervaren omdat deze bemoeienis het lokale Wmo-beleid frustrereert (Van der Veer, et al., 2011:277). In hoeverre een vermindering van de lastendruk bewerkstelligd kan worden is dus de vraag wanneer verticale verantwoording niet volledig wordt vervangen door horizontale verantwoording maar een combinatie van beide. Dit verhoogt namelijk de verantwoordingsdruk bij gemeenten in plaats van een vermindering die Rijksoverheid met de decentralisatie jeugdzorg beoogt. Een ander knelpunt is dat horizontale verantwoording volgens Papadopoulos niet de functionele equivalent is van verticale verantwoording. Verantwoording tussen actoren op horizontale wijze is niet een vervanging van controle op deze netwerken (Papadopoulos, 2010:1040). Hiermee staat de *crowding out hypothese* die Rijksoverheid aanvoert onder druk.

Een andere kritische kanttekening kan gezet worden bij de *enforced selfregulation hypothese*. Het potentieel dat horizontale verantwoording in theorie in zich heeft - zoals het overbruggen van de kloof tussen actoren, het bevorderen van maatschappelijk vertrouwen, het leervermogen van publieke organisaties aandrijven en een machtsverschuiving aanbrengen in het jeugdzorgnetwerk - hangt sterk af van de capaciteit van een gemeente om horizontale verantwoording te kunnen organiseren. Uit de decentralisatie van de Wmo blijkt dat dit zeker geen vanzelfsprekende ontwikkeling is.

De vooronderstelling die op basis van de beleidsbrief van de Rijksoverheid was geformuleerd: *Door de Rijksoverheid als systeemverantwoordelijke en horizontale verantwoordelijkheid wordt een einde gemaakt aan het 'Savanna-effect' in de jeugdzorg waarbij een te grote verantwoordingsdruk en indekultuur bij jeugdzorgaanbieders is ontstaan* kan gedeeltelijk worden ontkracht. De *crowding out* hypothese wordt namelijk niet door de literatuur volledig onderschreven. Dat de indekultuur kan worden verminderd kan wel als hypothese worden aangenomen. Met behulp van de *enforced selfregulation* hypothese biedt horizontale verantwoording een aantal mogelijkheden om de kloof tussen actoren te overbruggen en het maatschappelijk vertrouwen te herstellen.

3.2 Network Governance

Input- én output-georiënteerde legitimiteit van jeugd(zorg)beleid is sterker wanneer gemeenten in staat zijn om een breed draagvlak voor het beleid onder samenwerkingspartners, cliënten en burgers te realiseren. Wanneer meer actoren inspraak hebben in de beleidsvorming- en uitvoering is dit democratischer en wanneer jeugd(zorg)beleid meer draagvlak geniet kan het gemeenschappelijk belang effectiever worden gediend. Het participeren in netwerken wordt gezien als een belangrijk element in de ontwikkeling van government naar governance om het 'wicked issue' van jeugdzorg het hoofd te kunnen bieden.

Kenis en Provan zien network governance als 'het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van meerdere organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen. Het gaat hierbij om situaties waar diensten of producten het resultaat zijn van een samenwerkingsband van verschillende organisaties' (2008:296). Een voorbeeld is een jeugdzorgnetwerk op lokaal niveau. Een zorgketen tussen actoren die naadloos aansluit en effectief beleid uitvoert zodat alle cliënten goed worden geholpen, kan alleen tot stand komen als de activiteiten van de verschillende actoren (zoals gemeenten, cliënten, zorgaanbieders, huisartsen, wijkagenten, maatschappelijk medewerkers enz.) gecoördineerd lopen.

Bij samenwerking als governancevorm worden er samenwerkingsverbanden aangegaan met andere organisaties en belanghebbenden om bepaalde effecten te realiseren. Deze vorm is gebaseerd op het samenwerkend gedrag van organisaties en het feit dat netwerkdeelnemers even bezorgd zijn over het lot en het succes van andere organisaties. Bij wicked problems zoals de jeugdzorg wordt vaak gewerkt in netwerken om multiproblematiek op te lossen. Er zijn verschillende redenen om tot netwerken als governancevorm over te gaan (Kenis en Provan, 2008:296-311). Zij bieden namelijk de mogelijkheid voor gemeenten om de hulp van organisaties in te schakelen om middelen uit de omgeving te mobiliseren en onzekerheden te reduceren. Deze reden wordt omschreven als de '*resource dependency theory*' waarbij overheid, publieke en private organisaties bijeenkomen zodat kennis, expertise en kunde kan worden gebundeld. Budget en middelen kunnen gekoppeld worden en maximale draagvlak en legitimiteit wordt verworven (Geuijen, 2011:101-103).

Een tweede reden waarom network governance ontstaat, is vanwege de veranderende vereisten die de omgeving aan het bestuur stelt. Deze reden voor samenwerking tussen organisaties wordt benoemd in de '*contingency theory*' waarbij de juiste 'fit' tussen omgeving en organisaties wordt gezocht. Veranderingen in de institutionele omgeving vormen de oorzaak voor de vorming of uitbreiding van governance-netwerken. Een laatste reden voor de netwerksamenleving gebeurt is te vinden in de '*transaction cost theory*'. De vorming of uitbreiding van network governance kan ontstaan vanwege het rationele economische belang dat actoren hebben bij een samenwerking. De kosten en de baten van de samenwerking wordt afgezet tegen de prioritering van de te behalen doelstelling (Geuijen, 2011:101-103).

3.2.1 Bepalende factoren voor network governance

Kenis en Provan (2008: 300) stellen dat de aanwezigheid van een netwerk of het functioneren van actoren binnen netwerken vaak als voldoende voorwaarde wordt aangenomen: een horizontale manier van samenwerken en communiceren biedt op zichzelf al het oplossend vermogen voor wicked problems. Om multiproblematiek binnen een context op te lossen is echter een '*governance of networks*' nodig. Dit houdt in dat netwerken als governancevorm qua ontwerp kunnen verschillen en dat deze netwerken op verschillende wijzen dienen te worden bestuurd. Provan en Kenis (2008:300-310) onderscheiden verschillende vormen van network governance. Vier factoren zijn echter bepalend voor het feit of een bepaalde vorm effectief is of niet: 1.) de mate van vertrouwen in een netwerk, 2.) het aantal netwerkleden, 3.) de mate van doelconsensus binnen het netwerk, 4.) het type activiteit in het netwerk en welke netwerkcompetenties daarvoor nodig zijn. De netwerkvorm die het meeste aansluit op de wens om een ontkokerd en integraal jeugdzorgsysteem te ontwikkelen is het *leaderorganisatienetwerk*. Bij deze netwerkvorm is er sprake van een zekere gelijkmatige

gemeenschappelijke doelstelling en zijn er verticale relaties tussen subsidiërende en ontvangende organisaties. Dit soort netwerk kent een organisatieleider die alle activiteiten en belangrijke besluiten coördineert (Kenis en Provan, 2008:301-302). In een publiek netwerk wordt deze leidende rol door de overheid aangenomen aangezien deze over democratische legitimiteit beschikt (Geuijen, 2011:105-106). Deze netwerkvorm kan een bottom-up proces hebben zoals bij een zelfregulerend netwerk maar kan ook zijn opgelegd, bijvoorbeeld door een subsidiërende overheid die de verantwoordelijkheid bij een bepaalde organisatie wil neerleggen. Het leiderorganisatienetwerk is gezien de sturende rol van de overheid het meest aansluitende soort netwerk wat de Rijksoverheid voor ogen heeft.

3.2.2 Knelpunten bij network governance

Een toenemende vervlechting tussen beleid en sturing zoals bij governance networks het geval is, leidt tot complexe interacties tussen actoren in een context van netwerken waarin kennis, macht en regels een rol spelen. Dit kan aanleiding geven tot zowel conflict als samenwerking tussen allerlei belanghebbende partijen. De grote vraag hierbij is hoe een overheid deze noodzakelijke samenwerking kan organiseren om een gezamenlijke beleidspraktijk te ontwikkelen waarin overheidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Het knelpunt hierbij is dat deze samenwerking wordt georganiseerd deels binnen, deels buiten en in de slagschaduw van de democratische gevestigde instituties zoals de gemeenteraad. Dit roept vragen op over de effectiviteit en legitimiteit van de samenwerkingsverbanden (Bekkers, 2007:365-371). Het knelpunt bij governance networks is dat de activiteiten die zich binnen netwerken afspelen beperkt zichtbaar zijn voor buitenstaanders omdat deze ondoorzichtig en informeel van aard zijn. Bij governance networks speelt de 'paradox van gedeelde verantwoordelijkheid' waarbij netwerken meer vertegenwoordiging creëren, maar ook de verantwoording over beleid compliceren.

Papadopoulos (2010) concludeert dat governance networks zowel tot een toename als een afname van efficiëntie kunnen leiden. Verantwoording door meerdere belanghebbenden op diverse manieren kan zorgen voor beter beleid. Controle door te veel actoren kan echter leiden tot een risicovermijding en schuldontwijkend gedrag. Ook in democratisch opzicht zijn de effecten van network governance onzeker. Network governance kan ervoor zorgen dat burgers de mogelijkheid hebben om hun wensen (input) te uiten en deze wensen terug te zien in de besluitvorming en -uitkomsten (output). Er is echter onzekerheid over welke actoren handelen en wie uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor het beleid draagt. Dit leidt ertoe dat er een trade-off bestaat tussen democratische verantwoording en beleidsefficiëntie (het input-output dilemma in de zoektocht naar legitimiteit) en een trade-off tussen *democratische* verantwoording en andere vormen van verantwoording. Network governance kan dus zorgen voor meer verantwoording over beleid, maar minder democratie (Papadopoulos, 2010:1042-1044).

Een ander knelpunt is dat de effectiviteit van netwerken grotendeels afhangt van vertrouwen. In het kader van governance is een gemeente genooddaakt om taken te delegeren en toe te vertrouwen aan actoren binnen het netwerk. Maar hoe kan de gemeente dan verantwoordelijk blijven? Wilson (1989:370-376) heeft een aantal handvatten opgesteld die dit knelpunt kunnen verhelpen:

- De verantwoordelijke overheidsinstantie moet de cultuur van de samenwerkende actoren begrijpen. Werknemers moeten de kerntaken van de partnerorganisatie in kaart brengen en de krachten en zwakke punten van iedere cultuur inzichtelijk maken.
- Een overheid moet onderhandelen met de bestuurders van elke organisatie om overeenstemming te bereiken wat de essentiële knelpunten zijn waar een overheidsinstantie extra toezicht op moet houden en wat de minste knelpunten opleveren.
- De zeggenschap en toezicht over financiële middelen moet op hetzelfde niveau van de organisatie liggen. In het algemeen kan controle en toezicht het beste op het laagste niveau worden gelegd zodat alle essentiële informatie om te kunnen handelen aanwezig is.
- Organisaties moeten beoordeeld worden op basis van hun resultaten. Zelfs als resultaten moeilijk te meten zijn kan er vaak meer worden gedaan dan tot op heden is gebeurd.

Network governance als sturingsvorm heeft de potentie om samen met een breed scala aan maatschappelijke actoren gezamenlijk vastgestelde maatschappelijke effecten binnen de jeugdzorg te bereiken. Maatschappelijke effecten waar de overheid al jaren naar op zoek is, gezien de voortdurende herinrichting van de jeugdzorg. De effectiviteit van een netwerk is echter afhankelijk van de hoeveelheid vertrouwen, de grootte van het netwerk, de overeenstemming onder de leden over het doel en de competenties die daarbij nodig zijn. Het knelpunt waar gemeenten rekening mee moeten houden is dat netwerken opereren in de slagschaduw van

de democratie. Zichtbaarheid binnen netwerken organiseren vormt dus een grote uitdaging bij het organiseren van netwerken in het toekomstig jeugdzorgstelsel. Zichtbaarheid kan gerealiseerd worden door elke netwerkpartner te analyseren en af te spreken hoe toezicht wordt gehouden. Cliënten hebben een belangrijke rol als het gaat over beleidsevaluatie.

De literatuur laat een gedifferentieerd beeld zien als het gaat om de vooronderstelling: *Door het zorgaanbod binnen een netwerk te organiseren zal het jeugdzorgbeleid aan legitimiteit winnen en zal de focus van zorgpartners meer op dienstverlening aan de cliënt liggen.* Jeugdzorg organiseren in netwerken creëert meer output-georiënteerde legitimiteit maar blijft een risico voor input-georiënteerde legitimiteit. Daarnaast wordt de handelingsruimte voor een professional vergroot wanneer in een netwerk wordt gewerkt dat gebaseerd is op vertrouwen. De schaduwzijde is echter wel dat er meer actoren zijn die het beleidsproces volgen en controleren waardoor de handelingsruimte beperkter wordt. Doordat er op basis van de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige conclusie kan worden getrokken of het jeugdzorgbeleid aan legitimiteit zal winnen en de dienstverlening meer op de cliënt wordt gericht, zal de vooronderstelling niet worden bijgesteld.

3.3 Bestuurskracht

Er is vastgesteld dat de jeugdzorg een wicked issue is dat een grote complexiteit met zich meebrengt en veel expertise van alle gemeenten vergt. Het begrip bestuurskracht hangt dus nauw samen met het slagen van het decentralisatieproces van de jeugdzorg. De bestuurskracht van gemeenten wordt door het SCP opgevat als de mate waarin de gemeente erin slaagt het beleidsnetwerk adequaat aan te sturen en de mate waarin democratische controle op dit proces door de gemeenteraad voldoende functioneert (SCP, 2010:162). In de wetenschappelijke literatuur wordt bestuurskracht opgevat als 'het vermogen van bestuurseenheden om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren en resultaten te boeken die sporen met een streven naar 'goed bestuur' (Korsten et al., 2007:34-37). Vanwege het multidimensionale karakter van het begrip bestuurskracht is er weinig consensus over de verschillende waarden die in het concept besloten liggen (Castenmiller, 2009:339-340). Op basis van bestaande bestuurskrachtmetingen en bestuurskundige modellen kunnen volgens Boogers en Schaap (2007:8-10) twee theoretische perspectieven op bestuurskracht worden gevormd. De eerste is de 'government-benadering' waarbij wordt gedacht in termen van structuren en het openbaar bestuur als één geheel wordt gezien. Het andere perspectief, de 'governance-benadering' is een brede opvatting waarbij wordt gedacht in bestuursprocessen en vanuit de noodzaak tot samenwerking.

3.3.1 De 'government-benadering' van bestuurskracht

In deze bestuurscentristische benadering wordt voornamelijk de aandacht gericht op de gemeente als zelfstandige organisatie met eigen taken en verantwoordelijkheden, die ondergeschikt zijn aan die van het Rijk en de provincie. Hierbij is de zelfstandige en kwalitatief voldoende uitvoering van opgedragen taken voornamelijk van belang. Medewerking van buurgemeenten of andere overheidsinstanties en overlappende bevoegdheden zijn taboe bij de government-benadering. Dit soort samenwerkingsverbanden leidt namelijk tot afstemming en overleg, wat tot bestuurlijke drukte leidt. Een voorwaarde bij deze benadering is dus dat de bestuurlijke schaal is afgestemd op de schaal van de maatschappelijke problemen. Dit kan alleen gerealiseerd worden door decentralisatie of centralisatie, oftewel de schaal van de gemeente verkleinen of vergroten. Het denken in termen van zelfstandige bestuurlijke eenheden levert echter een paradox op. Het probleem is namelijk dat maatschappelijke problemen zich zonder uitzondering op verschillende schaalniveaus manifesteren. Dit betekent dat er voor elk afwijkend maatschappelijk probleem een nieuwe bestuurslaag of functioneel bestuur zou moeten worden gecreëerd. Het hanteren van een bestuurscentristische benadering kan dus juist voor meer bestuurlijke drukte zorgen (Boogers en Schaap, 2007:8-9).

3.3.2 De 'governance-benadering' van bestuurskracht

Wanneer bestuurskracht in breed perspectief wordt opgevat, wordt gekeken naar de mate waarin een bestuur mét de samenleving erin slaagt gezamenlijk gerichte krachten te organiseren om bepaalde effecten te realiseren, en niet hoe het politiek bestuur dat alleen tracht te doen (Korsten, et al., 2007:34-37). Boogers en Schaap stellen dat 'een gemeente bestuurskrachtig is als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen kan komen' (2007: 9). De gedachte achter de governance-benadering is dus dat een democratisch bestuur op betrouwbare, integere en responsieve wijze maatschappelijke uitdagingen centraal stelt. Dit doet het door relevante actoren bij elkaar te brengen die samenwerken om resultaten te behalen (Castenmiller, 2009:339-340).

Ook de 'governance' benadering kent beperkingen. Door het samenwerken in governance-netwerken als 'output' te nemen doemt er een verantwoordings- en legitimiteitsvraagstuk op; 'wie kan worden aangesproken op de mate van bestuurskracht van het geheel?' (Boogers en Schaap, 2007: 9). Het functioneren van gemeenten in governance-netwerken vraagt een ander soort onderhandelings- en afstemmingskwaliteiten. Toch is deze benadering het meest toonaangevend en sluit deze naadloos aan bij de ideeën achter de opbouw en hervorming van het binnenlands bestuur (Boogers en Schaap, 2007:9-10). Deze benadering sluit daarnaast het meeste aan bij dit onderzoek waarbij netwerken een belangrijke factor vormen in de ontwikkeling van een nieuw jeugdzorgsysteem op lokaal niveau.

3.3.3 Knelpunten van bestuurskracht

Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag of de gerealiseerde decentralisaties altijd de beoogde effecten hebben bereikt. Diverse wetenschappelijke studies tonen aan dat de doelstellingen ten aanzien van beheersbaarheid niet worden gehaald. Met name het plan om integraal beleid en een efficiëntiewinst te creëren wordt vaak door lokale bestuurders niet gerealiseerd. Dit heeft als effect dat de beleidsvrijheid afneemt, omdat er wel taken bijkomen maar de financiële middelen te beperkt blijven, wat de bestuurskracht niet ten goede komt (Boogers et al., 2008:11-12; Derksen en Schaap, 2007:234-236). Dit wordt versterkt wanneer het Rijk zich blijft bezighouden met controle op het gevoerde beleid van gemeenten. Dan neemt de materiële beleidsvrijheid af en wordt het verantwoordingsregime strenger dan voorheen (Frissen, 2011). Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid steeds meer gedecentraliseerd naar respectievelijk de provincie (jeugdzorg) en de gemeenten (preventie, signalering, lichte hulp). In de praktijk blijkt de impact van deze decentralisaties toch teleurstellend aangezien het systeem verkokerd is gebleven, de bureaucratie hoog is en cliënten te maken hebben met zeer veel verschillende actoren in een complex systeem. Het is de vraag of de afgelopen decentralisaties dit probleem opgelost hebben of eerder hebben verergerd (Van der Meer, 2008:78-80).

Een governance-benadering gaat uit van de kracht van een overheid om gezamenlijk met actoren bepaalde effecten te realiseren. Een integraler systeem dat de Rijksoverheid voor ogen heeft waarbij fragmentatie wordt opgelost door in netwerken te gaan werken heeft dan volgens de benadering de mogelijkheid om de beoogde effecten te realiseren. De vooronderstelling: *de decentralisatie zal gemeenten meer bestuurskracht geven.* zal daarom worden omgevormd tot een hypothese.

3.4 Conclusie & hypotheses

Nu de drie centrale onderzoekselementen verklaard zijn aan de hand van theoretische inzichten, kunnen de vooronderstellingen die zijn geconstrueerd in hoofdstuk 2 vergeleken worden met de wetenschappelijke theorieën. Dit leidt tot drie verschillende hypotheses voor de centrale onderzoekselementen.

Horizontale verantwoording heeft de potentie om draagvlak onder partners te genereren. Het argument dat deze vorm van verantwoording, de andere soorten van verantwoording zal vervangen valt nog te bezien omdat Rijksoverheid systeemverantwoordelijke blijft en horizontale verantwoording aan het verantwoordingsregime wordt toegevoegd. De hypothese voor horizontale verantwoording is daarom als volgt aangescherpt:

- *Horizontale verantwoording kan de verantwoordingsdruk binnen de jeugdzorg niet oplossen.*

Network governance heeft de kracht om een gezamenlijke outcome in de jeugdzorg te bewerkstelligen. Het nadeel van netwerken is echter dat zij opereren in de slagschaduw van de democratie. Buiten het gezichtsveld van democratische instituties als de gemeenteraad worden er in een netwerk besluiten genomen. De besluitvorming in netwerken zal aan deze instituties zichtbaar moeten worden gemaakt om de effectiviteit en democratie in het toekomstige jeugdzorgsysteem te garanderen. De volgende hypothese zal onderzocht worden:

- *Door het zorgaanbod binnen een netwerk te organiseren zal het jeugdzorgbeleid aan legitimiteit winnen en zal de focus van zorgpartners meer op dienstverlening aan de cliënt liggen.*

De governance-benadering van bestuurskracht heeft betrekking op de capaciteiten van een gemeente om samen met maatschappelijke actoren bepaalde effecten te realiseren. Deze benadering van bestuurskracht zal dit onderzoek worden aangehouden. Op basis van de lessen die geleerd zijn vanuit de decentralisatie van de Wmo en de wetenschappelijke inzichten aangaande bestuurskracht wordt de vooronderstelling als volgt bijgesteld:

- *De decentralisatie van de jeugdzorg zal gemeenten meer bestuurskracht geven.*

4. Methode van onderzoek

Om de empirische deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden wordt er stil gestaan bij de methoden en technieken die gebruikt worden om onderzoeksresultaten te genereren. Dit hoofdstuk bestaat uit vijf elementen. Ten eerste vindt er een afbakening plaats waarbij de focus en locus van het onderzoek wordt vastgesteld. Vervolgens wordt de wetenschapsfilosofische positie behandeld en zal daarna het soort onderzoek worden toegelicht. Ten vierde zal de toepassing van een case study worden verantwoord. Tot slot zal het onderzoeksdesign uitgewerkt worden. Het design bestaat uit drie delen. In het eerste deel worden de onderzoeksvragen, context en 'unit of analysis' bepaald. Vervolgens wordt de validiteit van het onderzoek verantwoord. Tot slot wordt het type design binnen de case study vastgesteld. De volgende empirische deelvragen zijn bepalend voor de methode van onderzoek van deze thesis:

6. *Welke maatschappelijke effecten hebben lokale ambtenaren en bestuurders voor ogen met de decentralisatie van de jeugdzorg?*

7. *Hoe is het Wmo-beleid op lokaal niveau georganiseerd na decentralisatie van de Wmo en hoe kunnen deze inzichten worden vertaald naar de decentralisatie van de jeugdzorg?*

8. *Met welke ervaren kansen en dreigingen van lokale bestuurders en ambtenaren moet rekening worden gehouden bij de decentralisatie van de jeugdzorg op lokaal niveau?*

4.1 Afbakening van het onderzoek

Vanuit pragmatisch oogpunt en wetenschappelijk oogpunt is het onderzoek op diverse manieren ingekaderd. In dit onderzoek wordt de decentralisatie hoofdzakelijk vanuit het *perspectief van lokale ambtenaren en bestuurders* bekeken. Dit perspectief wordt vergeleken met de inzichten van verschillende deskundigen die binnen de jeugdzorg actief zijn. Lokale ambtenaren en bestuurders zijn uiteraard niet de enige actoren die een rol hebben binnen de jeugdzorgdecentralisatie. Gemeenteraadsleden, jeugdzorgprofessionals en cliënten zijn ook belangrijke actoren die in de jeugdzorg een rol spelen. Ambtenaren en bestuurders zijn echter wel respondenten die op dit moment - geruime tijd voor de daadwerkelijke decentralisatie in 2015 - al veel te maken hebben met de transitie jeugdzorg en specifieke knelpunten en perspectieven zien die een belangrijke bijdrage vormen in dit onderzoek. Ook vormen zij de kern van gemeentelijke vertegenwoordigers die straks in netwerken samen moeten werken in de jeugdzorg.

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is de *inhoudelijke focus gelegd op horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht* en de dilemma's en perspectieven die hierop van toepassing zijn. De lessen die getrokken kunnen worden uit de decentralisatie van de Wmo in 2007 hebben dus ook voornamelijk betrekking op deze centrale elementen. Ook wordt het besluitvormingsproces om de jeugdzorg naar gemeenten te decentraliseren op het niveau van Rijksoverheid buiten beschouwing gelaten. Deze keuze betekent dat de decentralisatie van de jeugdzorg naar lokaal niveau niet ter discussie wordt gesteld, maar als een gegeven wordt beschouwd. Ondanks dat er geen wetenschappelijke overeenstemming is of de decentralisatie van de jeugdzorg en de bijkomende middelen daadwerkelijk de beoogde doelstellingen kunnen realiseren, is dit wel in het onderzoek het uitgangspunt. De aanbevelingen zijn dus gebaseerd op de gedachte van 'roeien met de riemen die men heeft', waarbij de huidige situatie en beleidsmiddelen de basis vormen.

De locus van het onderzoek is in eerste instantie gericht op de decentralisatie van de jeugdzorg binnen Nederland. Omdat in de aanbevelingen rekening wordt gehouden met het regionale samenwerkingsverband is dit ook nog een factor die leidt tot een beperking van de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De onderzoeksuitkomsten zijn eventueel wel bruikbaar voor andere decentralisaties binnen het Nederlands openbaar bestuur die met name gericht zijn op sociale wetgeving zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet werken naar vermogen (Wwnv).

4.2 Wetenschapsfilosofische positie

Om de wetenschapsfilosofische positie binnen het onderzoek te bepalen, zijn er twee dimensies leidend. De eerste dimensie richt zich op de vraag hoe onderzoekskoncepten ontwikkeld worden. Onderzoekskoncepten kunnen geconstrueerd worden met of van toepassing zijn op mensen die functioneren binnen een organisatie. Wanneer onderzoekskoncepten in wisselwerking met de omgeving wordt ontwikkeld ligt de focus meer op een

local/emergent conceptie. Bij een *elite/a priori conceptie* worden onderzoeksconcepten meer gebaseerd op theoretische veronderstellingen en worden empirische bevindingen vertaald naar de theoretische onderzoeksconcepten (Deetz, 1996:195-199). Dit onderzoek bevindt zich op het grensgebied van beide concepties. Er wordt namelijk veel waarde gehecht aan het theoretische fundament van het onderzoek waarbij de centrale onderzoeksconcepten worden getoetst op hun meerwaarde en daardoor als rationele elementen worden gezien. Echter, zijn network governance en horizontale verantwoording op gemeentelijk niveau, twee ontwikkelingen die in opkomst zijn en waar relatief weinig onderzoek naar is gedaan. Dit heeft als consequentie dat het theoretische fundament niet sterk genoeg is om volledig te vertrouwen op een theoretische operationalisering van de centrale begrippen. De centrale onderzoeksconcepten moeten dus verder worden ontwikkeld in wisselwerking met de omgeving. Dit betekent dat het theoretisch kader de basis vormt voor de operationalisering van de begrippen en een leidraad vormen voor het onderzoek. De onderzoeksconcepten worden echter aangescherpt met de praktijkkennis van respondenten.

De tweede dimensie is de *consensus-dissensus dimensie* waarbij de relatie van wetenschap tot de bestaande sociale hiërarchie centraal staat. De consensus dimensie spiegelt de bestaande eenheden en relaties en behandelt de bestaande verhoudingen binnen een organisatie als natuurlijk en onproblematisch. Bij de dissensus dimensie wordt de 'spiegel' ingewisseld voor een 'lens' waarbij de onderzoeker onderzoek doet om ontwikkelingen te vinden die nog niet eerder aan de oppervlakte zijn verschenen (Deetz, 1996:195-199). Door de verschillende knelpunten en tegenstrijdigheden die er bestaan aangaande de centrale onderzoeksconcepten wordt wetenschap binnen dit onderzoek niet als een neutrale factor maar juist als politiek instrument binnen beleid gezien. De theorie wordt als een opening voor het onderzoek gebruikt maar waarbij wel rekening wordt gehouden met conflicten en spanningen binnen de organisatie als gevolg van de jeugdzorgdecentralisatie. Dit betekent dat dit onderzoek zich op de dissensus dimensie bevindt.

Op basis van de twee dimensies is in dit onderzoek op het snijvlak van de *kritische theorie* (the discourse of the critical studies) en de *dialogische theorie* (the discourse of dialogic studies) geopereerd. Bij de kritische theorie worden organisaties gezien als sociaal historische creaties waarbinnen een constante politieke strijd wordt gevoerd. Onderzoek is een middel om te laten zien hoe beleid wordt ontwikkeld en wat voor gevolgen dit kan hebben voor de bestaande machtsbalans. Op deze wijze kan er een discussie over de wenselijkheid van bepaald soort beleidsinstrumenten worden gevoerd om zo verbeteringen binnen organisaties en hun beleid aan te moedigen. Vanuit de dialogische theorie wordt dissensus niet zozeer aan een specifieke groep toegeschreven maar heeft het als functie om dissensus te lokaliseren. Vanuit deze theorie is onderzoek een middel om knelpunten en complexiteit op te sporen en het onder de aandacht te brengen (Deetz, 1996:195-199).

4.3 Kwalitatief onderzoek

Voor het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek bestaan er veel verschillende onderzoeksstrategieën, -methoden en -technieken om de onderzoeksvragen die centraal staan te beantwoorden. Er zijn grofweg twee soorten onderzoek, namelijk kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek hebben in de praktijk specifieke kenmerken die beter passen bij een bepaald soort doel- en vraagstelling. Zo wordt bijvoorbeeld gesuggereerd dat kwantitatief onderzoek theorie-toetsend is en kwalitatief onderzoek theorievormend. Echter, zowel met kwalitatief onderzoek, als met kwantitatief onderzoek kan een exploratief, een beschrijvend, een vergelijkend, een evaluerend of zelfs een verklarend onderzoek worden uitgevoerd (Van der Zee, 2005:6).

Het onderscheidende kenmerk tussen beide soorten onderzoek is het aantal gebruikte onderzoekseenheden. Dit kenmerk vindt zijn doorwerking in de wijze waarop de onderzoeker respondenten selecteert, evenals de manier van dataverzameling en -analyse. Bij kwantitatief onderzoek wordt bijna altijd gebruik gemaakt van statistische procedures (Van der Zee, 2005:6-12). Dit maakt het mogelijk om in korte tijd veel numerieke data te verzamelen. Door middel van statistische analyse kan een brede analyse worden ontwikkeld. In kwalitatief onderzoek vindt er een onderzoeksproces plaats waarbij de vraagstelling zich richt op de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden en -instrumenten gehanteerd die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen om zo dit perspectief te kunnen beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2005:17-35). Kwalitatief onderzoek is geschikt om menselijke betekenissen en processen van verandering te kunnen analyseren met behulp van onder andere interviews en documentenanalyse (Van Thiel, 2007;; Easterby-Smith et al., 1991).

Om een keuze te maken tussen beide onderzoeksoorten moet het onderzoekstype aansluiten bij de doel- en vraagstelling van het onderzoek. In dit onderzoek speelt betekenisgeving van lokale bestuurders en ambtenaren over de jeugdzorgtransitie een belangrijke rol. Binnen de lokale context worden er uitspraken gedaan over een decentralisatieproces en hoe kansen en dreigingen worden ervaren vanuit het perspectief van respondenten. Alleen op deze manier kan er een koppeling plaatsvinden tussen de betekenisgeving die mensen aan de jeugdzorgdecentralisatie koppelen, de ervaringen van het decentralisatieproces van de Wmo, en het ontwikkelen van een effectief en duurzaam systeem voor de jeugdzorg. Dit betekent dat de kwalitatieve onderzoeksmethode in dit onderzoek wordt gehanteerd omdat alleen met behulp van dit onderzoeksoort een antwoord kan worden gegeven op de doel- en vraagstelling die daarmee volledig recht doet aan de betekenisgeving van de respondenten.

4.4 Case study onderzoek

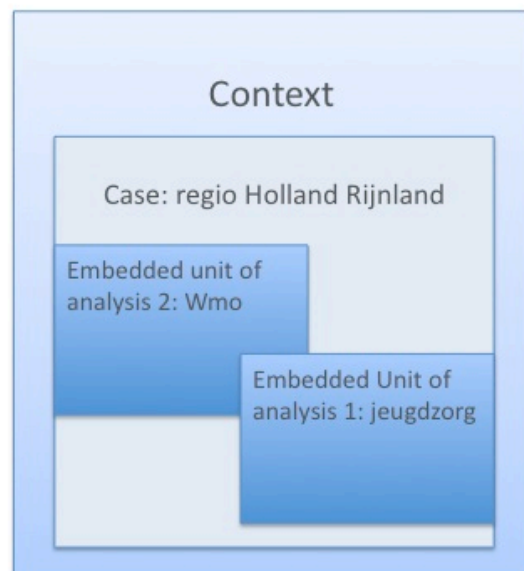
Case study onderzoek is een vorm van kwalitatief, empirisch onderzoek waarbij een hedendaags fenomeen 'in depth' wordt onderzocht, binnen een context die in de maatschappij een rol van betekenis speelt. Een case study wordt met name toegepast wanneer de scheidslijnen tussen de context en het fenomeen niet duidelijk aanwezig zijn en er een breed scala aan onderzoeksvariabelen aanwezig is. Het doel van een case study onderzoek is om wetenschappelijke- en beleidstheorieën uit te breiden en te generaliseren. De doel- en vraagstelling kan alleen succesvol worden beantwoord wanneer met behulp van verschillende soorten bronnen en theoretische hypothesen data wordt verzameld, die ingezet worden om onderzoeksresultaten en -conclusies te ontwikkelen (Yin, 2009:17-20).

Er zijn een drietal condities die sterk gerelateerd zijn aan het doen van een case study onderzoek. Wanneer het onderzoek aan deze set van condities voldoet is het doen van case study onderzoek een logische stap. Ten eerste is het van belang dat het type onderzoeksvraag een hoe- of waarom-vraag is. Ten tweede moet de case study betrekking hebben op een hedendaagse set van gebeurtenissen. Tot slot moet de onderzoeker in kwestie, weinig tot geen controle over de gebeurtenissen hebben (Yin, 2009:8-14).

De onderzoeksvraag: *'Hoe kan het jeugdzorgbeleid op lokaal niveau worden georganiseerd na decentralisatie van de jeugdzorg waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht?'* voldoet aan de eerste conditie aangezien het een hoe-vraag betreft. Het decentralisatieproces van de jeugdzorg is een ontwikkeling die in de onderzoeksperiode gaande is en dus een hedendaagse gebeurtenis is. Tot slot is het van belang dat de onderzoeker weinig tot geen controle heeft over de gebeurtenissen. Aangezien de onderzoeker geen formele positie binnen de onderzoeksorganisatie bekleedt, en binnen interviews alleen de kansen en dreigingen omtrent de jeugdzorgtransitie in kaart brengt die binnen het referentiekader van de respondent vallen, is er geen sprake van noemenswaardige controle over de gebeurtenissen. Omdat het onderzoek aan deze condities voldoet is in dit onderzoek een case study gedaan.

4.4.1 Case Design

Een primaire onderscheiding in het ontwerpen van de case study is tussen een 'single'- en 'multiple-case' design. In deze case study is een single case gehanteerd omdat alleen de regio Holland-Rijnland wordt onderzocht. De reden om te kiezen voor een single case heeft te maken met het feit dat de onderzoeker de mogelijkheid heeft om binnen deze regionale organisatie een uitgebreide 'in-depth' case study te doen waarbij er een 'kijkje in de keuken' kan worden genomen. Dit gebeurt door onder andere werkgroepen te analyseren en veel betrokken actoren te spreken die een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het beantwoorden van de doel- en vraagstelling. Ondanks dat deze single case een uniek inzicht kan leveren met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg zijn er ook nadelen verbonden aan single cases. Single cases zijn vanwege hun unieke karakter beperkter generaliseerbaar. De consequentie van de keuze om een single case design te hanteren kan dus zijn dat de externe validiteit



vermindert. Het voordeel van een single case design levert echter een groter voordeel op omdat er de mogelijkheid is om 'in depth' onderzoek te doen bij een organisatie waar de mogelijkheid bestaat om directe observaties te kunnen voeren en interne documenten te kunnen analyseren. Om de focus van het onderzoek te vergroten en de inzichten in deze specifieke case te vergroten wordt er wel een 'embedded case study design' ontworpen wat inhoudt dat de decentralisatie jeugdzorg met een andere decentralisatie wordt vergeleken. Het voordeel van een dergelijke case design is dat het zowel de focus van het onderzoek kan verscherpen, als de inzichten in een case kan vergroten. Daarnaast vergroot een embedded case design de interne validiteit van het onderzoek. De theoretische causale relaties worden niet alleen gekoppeld aan de jeugdzorgtransitie in de praktijk, maar worden ook vergeleken met de Wmo-decentralisatie (Yin, 2009:60-64).

4.5 Design case study onderzoek

Het onderzoeksdesign is een logische verbinding tussen de empirische data, de oorspronkelijke onderzoeksvragen en de uiteindelijke onderzoeksconclusies en -aanbevelingen. Het geeft richting aan het onderzoek door stil te staan bij welke onderzoeksvraag wordt onderzocht, waarom juist de gekozen onderzoekselementen worden geanalyseerd en waar dit onderzoek wordt uitgevoerd. Voor een case study onderzoek zijn er drie componenten nodig die nu op systematische wijze behandeld worden (Yin, 2009:25-40).

4.5.1 Onderzoeksvragen

De eerste component is de vorm van de onderzoeksvraag die tevens als de eerste conditie voor case study onderzoek is behandeld (Yin, 2008: 27-28). Bij de centrale onderzoeksvraag zal er ingezoomd worden op drie onderzoekselementen die in het theoretisch kader zijn behandeld: bestuurskracht, network governance en horizontale verantwoording. De wetenschappelijke inzichten rond deze drie elementen vormen de voedingsbodem voor deze case study.

4.5.2 'Study propositions'

Het tweede component van het onderzoeksdesign zijn de 'study propositions'. Dit houdt in waarom juist deze drie onderzoekselementen worden onderzocht (Yin, 2009:28-29). De reden om juist horizontale verantwoording en network governance als elementen te onderzoeken is omdat dit relatief nieuwe beleidsmiddelen zijn om met het 'wicked problem', de jeugdzorg om te gaan. Horizontale verantwoording en network governance zijn door de Rijksoverheid aangewezen als methoden om de decentralisatie van de jeugdzorg tot een succes te maken. Het is daarom interessant om te zien hoe op lokaal niveau tegen deze beleidsmiddelen wordt aangekeken. Uit de puzzel die in hoofdstuk 1 is behandeld is gebleken dat het nog onduidelijk is of elke gemeente over de bestuurskracht bezit om de jeugdzorg te kunnen organiseren. Deze case study kan weergeven wat de gemoedstoestand is op lokaal niveau aangaande de decentralisatie jeugdzorg.

4.5.3 Unit of analysis

De unit of analysis is de onderzoekseenheid binnen het onderzoek. Daarnaast speelt de vraag over welk fenomeen het gaat (het onderwerp van de case study) en welke externe data (de context van de case) moeten worden verzameld (Yin, 2009:29-33). De unit of analysis in dit onderzoek is de regio Holland-Rijnland. Het fenomeen dat speelt is de jeugdzorgtransitie en de context wordt gevormd door het decentralisatieproces van de jeugdzorg en het jeugdzorgbeleid anno 2012.

4.6 Onderzoekvaliditeit

Om de validiteit van het onderzoek te bepalen zal verantwoord worden welke onderzoeksbronnen zijn gehanteerd om onderzoeksdata te verzamelen. Daarnaast zal de interne en externe validiteit van het onderzoek ter sprake komen. Tot slot zal de betrouwbaarheid van het onderzoek behandeld worden.

4.6.1 Dataverzameling

Om de validiteit van het onderzoek te waarborgen is het van belang om correcte operationele meetmethoden voor de onderzoeksconcepten te hanteren. Hierbij moet gedacht worden aan het specificeren van de onderzoeksconcepten zoals netwerken, bestuurskracht en horizontale verantwoording. Daarnaast moet verantwoord worden welke onderzoeksbronnen er gebruikt worden om operationele meeteenheden te ontwikkelen en een 'chain of evidence' op te zetten (Yin, 2009:41.-42). De meest gebruikelijke soorten onderzoeksbronnen zijn: documenten, archiefstukken, interviews, directe observaties, participerende observatie en fysieke artefacten (Yin, 2009:101-114).

Door een combinatie van verschillende soorten bronnen te gebruiken zijn er vanuit verschillende invalshoeken metingen verricht. Deze datatriangulatie zorgt ervoor dat er andere elementen van de casus aan de oppervlakte komen en dat onderzoeksgegevens worden geverifieerd door andere onderzoeksbronnen te gebruiken (Boeije, 2005:152). Om de vraagstelling te beantwoorden is het wenselijk om gegevens te verzamelen op verschillende niveaus binnen de organisatie van Holland Rijnland, in het bijzonder het deel van de organisatie, dat belast is met jeugdzorg en Wmo. In bijlage 1. is de projectstructuur binnen Holland Rijnland toegelicht. In dit geval In deze case study zijn de volgende onderzoeksbronnen gehanteerd:

Directe Observaties

Onderzoeksgegevens die voortvloeien uit directe observaties zijn nuttig omdat zij informatie bevatten die betrekking heeft op de context en een andere dimensie binnen het onderzoek vormt ten opzichte van interviews en beleidsdocumenten (Yin, 2009:109-111). Om de betekenisgeving van lokale bestuurders en ambtenaren in een context te begrijpen zijn de volgende werkgroepen geobserveerd die betrekking hebben op de decentralisatie jeugdzorg. Dat zijn de volgende vergaderingen:

- *Ambtelijk Overleg (AO) Jeugd* - beleidsmedewerkers Jeugd, Holland Rijnland gemeenten
- *Strategisch ambtelijk overleg sociale agenda (AAG)* - gemeenteambtenaren die op strategisch niveau een centrale positie in de gemeente innemen met betrekking tot de drie decentralisaties, Holland Rijnland gemeenten
- *Projectteam* - Projectleiders van de verschillende werkgroepen, onder leiding van procesmanager 3D
- *Stuurgroep Ketenaanpak* - Wethouders en ambtenaren van drie voorlopergemeenten: Alphen aan den Rijn, Katwijk, Leiden

Het voordeel van directe observaties is dat een aantal respondenten die geobserveerd worden, ook in dit onderzoek geïnterviewd zijn. Door directe observaties kan de onderzoeker beter begrijpen waar de respondent zich mee bezighoudt en hoe de verhoudingen binnen de projectorganisatie liggen. Daarnaast kan de onderzoeker op deze manier een respondent die in een vergadering participeert analyseren om in interviews beter aan te kunnen sluiten op de belevingswereld en het gedrag van de respondent. De kanttekening bij directe observaties binnen dit onderzoek is dat slechts één onderzoeker de werkgroepen kan observeren. De betrouwbaarheid van het onderzoek kan daardoor niet geverifieerd worden door een andere onderzoeker die ook een observatie heeft gedaan (Yin, 2009:109-111). Er wordt een *ongestructureerde observatie strategie* gehanteerd waarbij wordt gekeken hoe processen binnen een vergadering verlopen en welke issues er ter sprake komen (ACAPS, 2011). Om deze strategie te hanteren is tijdens de vergadering gekeken naar de karakteristieke van de vergadering, wat er inhoudelijk besproken is en hoe de respondenten participeerden in de vergadering (Taylor-Powell & Steele, 1996).

Documentenanalyse

Het analyseren van documenten zoals vertrouwelijke beleidsstukken, evaluatiedocumenten, en procesdocumenten omtrent de transitie van de jeugdzorg vormt een waardevolle toevoeging op de andere onderzoeksbronnen. Dit soort documenten vormt de basis voor het decentralisatieproces van de jeugdzorg. Het voordeel van het gebruiken van dit soort onderzoeksbronnen is dat het de context van het probleem kan weergeven en een inspiratiebron is voor interviews met respondenten. Het nadeel is dat het risico op een bias groot is. Zo worden knelpunten binnen een beleidsproces niet snel naar buiten gebracht en zijn vertrouwelijke stukken vaak niet volledig inzichtelijk. De volgende documenten zijn geanalyseerd:

- Holland Rijnland (2011) *Bestuursopdracht transities sociale agenda* (zoals vastgesteld in het pho Sociale Agenda 21 september 2011)
- Holland Rijnland (2011) *Opbrengst gesprekken gemeenten 3D decentralisaties werk, Wmo en jeugd.*
- Holland Rijnland (2012) *'Op eigen kracht' Strategische visie en plan van aanpak 3D*
- Zuid-Holland Noord (2009) *Algemeen convenant Jeugdbeleid/jeugdzorg 2009-2012*
- Holland Rijnland (2012) *Discussienotitie visie op de zorg voor jeugd* (conceptversie besproken binnen AO jeugd en Stuurgroep Ketenaanpak)
- Holland Rijnland (2012) *Discussienotitie visie op de zorg voor jeugd* (zoals vastgesteld in het pho Sociale Agenda 23 mei 2012)

Kwalitatieve interviews

In het onderzoek is gewerkt met *focused interviews*. Hierbij wordt een respondent geïnterviewd in de vorm van een conversatie waarbij een set vragen wordt gesteld op basis van een topiclijst (Yin, 2009:107-108). Het eerste uitgangspunt van de topiclijst is dat de topics op de theoretische concepten aansluiten. Vervolgens wordt op voorhand nagedacht over de inhoud, formulering en volgorde van de vragen en of deze binnen het referentiekader van de geïnterviewde passen. Daarnaast wordt aandacht besteedt aan een goede interactie met de respondent zodat de data die verzamelt wordt betrouwbaar is (Boeije, 2005:57-61).

De semigestructureerde interviews worden gehouden met respondenten die betrokken zijn bij het jeugd(zorg)beleid of het maatschappelijk ondersteuningsbeleid. Bij de selectie van de respondenten is rekening gehouden met welke gemeente de respondent vertegenwoordigt (gevarieerd op de grootte van de gemeente (inwonersaantal)). Dit zorgt voor een variatie in drie groepen: kleine, middelgrote en grote gemeente) en op welk organisatorisch niveau de respondent werkt. In bijlage 1. is de projectstructuur van de 3D aanpak van Holland Rijnland te vinden waarbij de verschillende werkgroepen en niveaus worden toegelicht.

Deskundige jeugdzorg

Naast respondenten die verbonden zijn aan de regio Holland Rijnland is er tijdens de casestudy een toetsend interview gehouden met een deskundige/adviseur op het gebied van jeugdzorgbeleid om een eerste toetsing van de hypothesen en eerste interviews en directe observaties te bewerkstelligen. Het doel van dit interview is om de eerste onderzoeksbevindingen te toetsen en op basis daarvan meer inzicht te verwerven. Dit inzicht is meegenomen in de interviews die daarop volgen. Naderhand zijn de onderzoeksbevindingen met een deskundige/adviseur besproken om de onderzoeksbevindingen te toetsen op validiteit. Dit is een andere deskundige/adviseur dan het eerste interview om zo de diversiteit van het onderzoek te waarborgen en om nog vanuit een ander inzicht de bevindingen te bekijken.

Perspectief	Functie	Gemeente die respondent vertegenwoordigt	Nummering
projectteam	Ambtenaar	Grote gemeente	A.g.1
projectteam	Ambtenaar	Grote gemeente	A.g.2
Projectteam	Ambtenaar	Grote gemeente	A.g.3
Holland Rijnland	Ambtenaar	Regio Holland Rijnland	A.r.1
Holland Rijnland	Ambtenaar	Regio Holland Rijnland	A.r.2
Portefeuillehouders-overleg	Wethouder	Grote gemeente, 3 bestuurders voor 3D	W.g.1
Portefeuillehouders-overleg	Wethouder	Kleine gemeente, 2 bestuurders voor 3D	W.k.1
Portefeuillehouders-overleg	Wethouder	Middelgrote gemeente, 1 bestuurder voor 3D	W.m.1
Kring gemeentesecretarissen	Ambtenaar	Grote gemeente	A.g.4
Kring gemeentesecretarissen	Ambtenaar	Kleine gemeente	A.k.1
Kring gemeentesecretarissen	Ambtenaar	Middelgrote gemeente	A.m.1
AO Jeugd	Ambtenaar	Middelgrote gemeente	A.m.2
AO Jeugd	Ambtenaar	Middelgrote gemeente	A.m.3
AO Jeugd	Ambtenaar	Grote gemeente	A.g.5
AAG	Ambtenaar	Grote gemeente	A.g.6
AAG	Ambtenaar	Kleine gemeente	A.k.2
AAG	Ambtenaar	Middelgrote gemeente	A.m.4
Deskundige Jeugdzorg	Adviseur/deskundige jeugdzorg	-	Adviseur 1
Deskundige Jeugdzorg	Adviseur/deskundige jeugdzorg	-	Adviseur 2

Gemeente	Inwoneraantal	Typering gemeente
Leiden	117.915	Grote gemeente
Alphen aan den Rijn	72.860	Grote gemeente
Katwijk	62.044	Grote gemeente
Teylingen	35.812	Grote gemeente
Nieuwkoop	26.988	Middelgrote gemeente
Leiderdorp	26.609	Middelgrote gemeente
Kaag en Braassem	25.744	Middelgrote gemeente
Noordwijk	25438	Middelgrote gemeente
Voorschoten	23.865	Middelgrote gemeente
Oegstgeest	22.764	Middelgrote gemeente
Lisse	22.685	Middelgrote gemeente
Hillegom	20.627	Kleine gemeente
Rijnwoude	18.465	Kleine gemeente
Noordwijkerhout	15.601	Kleine gemeente
Zoeterwoude	8.130	Kleine gemeente

Operationalisatie

In de interviews en bij de documentenanalyse staat er een drietal onderzoekselementen centraal die gericht onderzocht wordt. In de kwalitatieve interviews is het de bedoeling om bij de respondenten zowel een descriptieve als prescriptieve vragen te stellen. Dit betekent dat allereerst de huidige situatie van het jeugdzorgnetwerk bij Holland Rijnland in kaart wordt gebracht en er vervolgens gekeken wordt naar welke effecten de jeugdzorgdecentralisatie met zich meebrengt. Deze analyse is gebaseerd op de drie centrale elementen: horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht, die als kapstok zullen fungeren. De drie onderzoekselementen zijn als volgt geoperationaliseerd:

Onderzoekselement	Hoofdtopics
Network governance	Deelnemers governance network Rol overheid en samenwerkingspartners Zichtbaarheid besluitvormingsproces Effectiviteit governance netwerk
Horizontale verantwoording	Formeel vastgestelde bevoegdheden partners Wijze van informatieoverdracht Voorwaarde participatie samenwerkingspartners aan beleidsvorming en -uitvoering Invloed van samenwerkingspartners op gemeenteraad Middelen voor verantwoording
Bestuurskracht	Sturing vanuit de overheid Sterkte/zwakte gemeente Capaciteit gemeente uitvoering jeugdzorg

4.6.2 Interne validiteit

De interne validiteit betreft het opzetten van een valide causale relatie, het bouwen van verklaringen en hypothesen op basis van het theoretisch kader, het adresseren van tegengestelde verklaringen en het gebruiken van logische modellen (Yin, 2009:42-43). Allereerst moeten de beleidstheorieën die in het theoretisch kader aan bod komen valide zijn. Deze validiteit wordt gewaarborgd door meerdere theoretische bronnen te gebruiken en in het theoretisch kader te vergelijken. Een tweede methode is om de factoren die de causale relatie beïnvloeden in de casus gelijk te trekken, dit wordt bijvoorbeeld gedaan door een vergelijking te maken met de decentralisatie van de Wmo. Ten derde worden de onderzoekstermen geconceptualiseerd en geoperationaliseerd. De validiteit is afhankelijk van de kwaliteit van deze conceptualisering en operationalisering. Op deze manier kan de interne validiteit worden gewaarborgd. Op basis van het theoretisch kader worden er operationele meeteenheden ontwikkeld die worden ingezet om de onderzoeksbronnen te analyseren. Dit zijn indicatoren omtrent bestuurskracht, network governance en horizontale verantwoording. Deze drie elementen moeten ertoe leiden dat hetgeen wat gemeten wordt, ook datgene is wat oorspronkelijk onderzocht moest gaan worden (van Thiel, 2007:56). Door de datatraingulatie en het uitgebreide theoretisch kader waarin verschillende wetenschappelijke bronnen worden vergeleken wordt de interne validiteit gewaarborgd in het onderzoek. Daarbij moet de operationalisering, aangevuld met de praktijkinzichten van respondenten ervoor zorgen dat de probleemstelling kan worden beantwoord.

4.6.3 Externe validiteit

Deze validiteit refereert aan het domein waarin de onderzoeksbevindingen kunnen worden gegeneraliseerd. Het betreft het vinden van een set van resultaten om een beleidstheorie te verbreden en mogelijk te versterken (Yin, 2009:43-44). Vaak wordt verondersteld dat de externe validiteit van een case study beperkt is omdat er onderzoek is gedaan binnen een afgebakend uniek domein. De ambitie in dit onderzoek is echter niet om de onderzoeksconclusie breed te kunnen generaliseren over bijvoorbeeld alle andere regio's van Nederland. Wel wordt er naar gestreefd om de witte vlekken in de theorie over bijvoorbeeld network governance en de transitie van de jeugdzorg in te vullen, om zo de diverse beleidstheorieën te verbreden en mogelijk te versterken met deze casus uit de praktijk. In de verantwoording over het case design is uitgelegd waarom de casus regio Holland-Rijnland hiertoe geschikt is.

4.6.4 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek is sterk gerelateerd aan de mogelijkheid tot herhaalbaarheid van het onderzoek. Door vast te leggen welke stappen zijn ondernomen om de onderzoeksdata te krijgen en de resultaten te ontwikkelen is het mogelijk om fouten en 'biases' in het onderzoek te minimaliseren (Yin, 2009). Om de betrouwbaarheid te garanderen is ten eerste elk document in de literatuurlijst opgenomen. Daarnaast zijn alle interviews opgenomen en in een case study database opgeslagen. Tot slot is de topiclijst beschikbaar, zodat herhaalbaarheid van het onderzoek mogelijk wordt gemaakt.

Hoofdstuk 5. Context

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit drie elementen. Allereerst is het nodig om de context te schetsen van Holland Rijnland in de ontwikkelingen rondom de transitie jeugdzorg. In deze plaatsbepaling zal ook de huidige wijze van verantwoording, het jeugdzorgnetwerk en de bestuurskracht binnen de regio nader verkend worden. Na deze contextschets zal er een koppeling worden gemaakt met de decentralisatie van de Wmo in 2007 binnen de regio Holland Rijnland. Deze vergelijkingsanalyse heeft als functie om de knelpunten en kansen die lokale ambtenaren en bestuurders hebben ervaren mee te kunnen nemen in de decentralisatie van de jeugdzorg. Vervolgens wordt na de contextbeschrijving en de vergelijkingsanalyse, de beoogde maatschappelijke effecten en de visievorming van de decentralisatie van de jeugdzorg in kaart gebracht.

5.1 Contextbeschrijving Holland Rijnland

Een optimaal jeugdzorgsysteem moet rekening houden met de regionale visie, de maatschappelijke effecten en de dilemma's en perspectieven die lokale ambtenaren en bestuurders voorzien. Het beginpunt van het empirische hoofdstuk bestaat uit vier elementen: 1) een analyse van de opmaat naar de decentralisatie van de jeugdzorg, 2) een schets van het huidige jeugdzorgnetwerk en 3) het huidige verantwoordingsstelsel en 4) een beschrijving van de bestuurskracht van de gemeenten.

5.1.1 Opmaat naar de decentralisatie

De decentralisatie van de jeugdzorg wordt binnen Holland Rijnland gezien als één van de drie grote transitieën binnen het sociale domein die de komende jaren veel aandacht van de samenwerkende gemeenten gaan vragen. Op het portefeuillehouderoverleg sociale agenda van 21 september 2011 hebben de wethouders van de deelnemende gemeente geconstateerd dat de transitieën Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), Wwnv en de jeugdzorg grote inhoudelijke samenhang vertonen. Daarom kregen de gezamenlijke gemeentesecretarissen de bestuursopdracht een strategische visie te ontwikkelen, een aanzet te doen tot een transformatie van het huidige systeem en een idee voor een gezamenlijke projectaanpak te ontwerpen voor het portefeuillehouderoverleg van 15 februari 2012 (Holland Rijnland, 2011a). In dit overleg is de strategische visie en plan van aanpak 3D genaamd 'Op eigen kracht' vastgesteld (2012a).

In deze strategische visie wordt onderschreven dat een integrale aanpak van de drie decentralisaties zorgt voor een optimale benutting van de kansen die er liggen. De 3D aanpak staat voor de drie decentralisaties waarbij er telkens wordt gekeken vanuit drie dimensies. Bijvoorbeeld in: betrokken mensen en organisaties: inwoners-maatschappelijk middenveld - gemeente. Voor de uitvoering van de strategische visie is er een tijdelijke regionale projectorganisatie aangesteld als toevoeging aan de bestaande overlegstructuur binnen de sociale agenda. In Bijlage 1 is een overzicht van de projectstructuur te vinden.

5.1.2 Het huidige jeugdzorgnetwerk

De samenwerkende gemeenten binnen Holland Rijnland hebben te maken met een complex georganiseerd beleidsveld. Het netwerk van jeugdzorg bestaat uit wel honderd verschillende partijen die een specifiek aandeel hebben in de behandeling van een kind dat jeugdzorg ontvangt. De samenwerkingspartners zijn niet in één overleg te plaatsen, maar zijn georganiseerd in diverse netwerken die allemaal een verschillende samenstelling hebben en waar organisatie-vertegenwoordigers aan deelnemen die op verschillende niveaus binnen een organisatie functioneren. Binnen elk netwerk wordt er over verschillende thema's gesproken die allemaal een raakvlak hebben met zorg voor jeugd. Per situatie

Bron: Handreiking Integrale Zorg



wordt er gekeken wat een logische samenstelling is. Binnen een netwerk is er soms een breed scala aan organisaties vertegenwoordigd. Van kleine specialistische aanbieders tot sterke (landelijke) aanbieders die over een brede expertise, omzet en bureaucratie beschikken. Van kernpartners zoals maatschappelijke dienstverlening en de Gemeenschappelijke GezondheidsDienst (GGD) tot partners zoals wijkagenten en thuiszorginstellingen. Er zit een groot verschil tussen de kernpartners die actief zijn in het lokale netwerk en het regionale netwerk. In het lokale netwerk zitten partners die zich bezighouden met de taken die op dit moment bij de gemeente horen: de preventieve jeugdzorg, met lichte zorgtrajecten en opvoedondersteuning. Op regionaal niveau zijn ook partners actief die meer specialistische en zwaardere jeugdzorg aanbieden.

Uit de analyse van het jeugdzorgnetwerk kan geconcludeerd worden dat gemeenten na de decentralisatie van de jeugdzorg te maken gaan krijgen met een zeer complex en fijnmazig netwerk van zorgaanbieders. De organisatorische drukte is groot vanwege de meerdere schillen waarin zorgpartners participeren, op soms zeer smalle specialistische terreinen. Het beeld van een complex en druk georganiseerd netwerk binnen de jeugdzorg kwam al in het theoretisch kader naar voren: Bureau Jeugdzorg vormt de centrale toegang voor jeugdzorg, met een CJG als lokale voorpost. Dat is ook binnen de regio Holland Rijnland het geval. Daarnaast geven verschillende ambtenaren en bestuurders aan dat er grote (landelijke) bureaucratische aanbieders zijn, en juist kleine specialistische aanbieders. Het jeugdzorgnetwerk dat in het theoretisch kader is beschreven is terug te zien in de beschrijving van het netwerk door lokale ambtenaren en bestuurders.

Het lokale netwerk: het CJG als middelpunt

Sinds de introductie van het CJG in 2007 is het aantal partners teruggebracht naar een aantal kernpartijen dat de ruggengraat van het CJG vormt en een belangrijk lokaal aanspreekpunt vormt voor burgers. De vorming van kernpartners had alles te maken met het feit dat het jeugdzorgnetwerk uit zeer veel verschillende actoren bestond. Afhankelijk van de lokale wensen en behoeften zitten in een CJG meestal vijf kernpartijen:

1. De organisaties die over de jeugdgezondheidszorg gaan: in de regio Holland Rijnland is dat de GGD die door 22 gemeenten wordt aangestuurd via een gemeenschappelijke regeling.
2. Het Algemeen Maatschappelijk Werk, in de regio Holland Rijnland is dat Kwadraad.
3. Ook thuiszorghulporganisaties zoals ActiVite zitten soms in het CJG.
4. Vaak is Bureau Jeugdzorg ondersteunend op de achtergrond binnen een CJG. Op deze wijze kan de expertise van Bureau Jeugdzorg-professionals snel ingezet worden wanneer dat door andere hulpverleners noodzakelijk wordt gevonden.
5. Tot slot zitten er soms ondersteuningsorganisaties in zoals MEE voor mensen met een verstandelijke beperking.



Een CJG wordt op verschillende manieren gecoördineerd in de regio Holland Rijnland. Zo kan een coördinator een ambtenaar zijn vanuit de betreffende gemeente. Het kan ook zo zijn dat de coördinator in dienst is van de GGD. Ambtenaren geven aan dat er geregeld met partners uit de 1^e schaal samenwerking gezocht wordt om bijvoorbeeld de zorg voor multiproblematiek gezinnen te organiseren. Dan spelen organisaties als de GGZ jeugd en volwassenen een belangrijke rol.

Regionaal niveau: ketenaanpak jeugdzorg als uitgangspunt

Op regionaal niveau is Cardea de jeugdzorgaanbieder. Ook Bureau Jeugdzorg is een belangrijke partner die indicaties afgeeft. Bestuurders en ambtenaren geven aan dat achter Bureau Jeugdzorg een hele wereld schuilt zoals jeugdbescherming en jeugdreclassering. GGZ kinderen en jeugd en GGZ volwassenen is een speler op regionaal niveau. Ipse de Brugge is een partij die zorg verleent aan mensen met een verstandelijke beperking die zware zorg aanbiedt. Op regionaal niveau komt ook de provincie in zicht. De organisaties die op regionaal niveau actief zijn hebben ook het covenant ketenaanpak jeugdzorg ondertekend. Hierin hebben zorgpartners en gemeenten afspraken gemaakt op basis van een aantal uitgangspunten hoe deze actoren samenwerken en zorg verlenen (Zuid-Holland Noord, 2009).

5.1.3 Het huidige verantwoordingsstelsel aangaande jeugd(zorg)beleid

Op dit moment zijn gemeenten verantwoordelijk voor het preventief jeugd(zorg)beleid. Dat betekent dat ook alleen over deze soort zorg verantwoording hoeft afgelegd te worden. De huidige verantwoordingswijze binnen gemeenten is de klassieke wijze van verantwoording. Deze houdt in dat het college van B&W aan de gemeenteraad verantwoording aflegt. Dit gebeurt bijvoorbeeld aan de hand van een jaarlijkse subsidienota waarin het onderdeel jeugd is opgenomen en alle afspraken en resultaten worden vermeld. Afhankelijk van het lokale programma wordt er door de gemeenteraad getoetst of het college vraag en aanbod van zorg op elkaar kan afstemmen en de toegang tot een gemeentelijk hulpaanbod (bijvoorbeeld in een CJG) goed heeft georganiseerd en gecoördineerd. De intensiteit van deze verantwoording is afhankelijk van hoeveel belang een gemeenteraad hieraan hecht. In de gesprekken met ambtenaren wordt de betrokkenheid van een gemeenteraad verschillend beoordeeld. In gemeenten waar de populatie met name uit ouderen bestaat is er minder aandacht voor jeugdbeleid dan in de grotere gemeenten waar meer jeugdproblematiek speelt.

Op regionaal niveau komen vertegenwoordigers van de samenwerkende gemeenten eens in de vier weken samen om jeugdbeleid te bespreken in het kader van de regionale ketenaanpak. Hier worden onderwerpen besproken die verband houden met de transitie jeugdzorg, met regionale subsidieafspraken en andere regionale ontwikkelingen die betrekking hebben op jeugd(zorg)beleid. Omdat Holland Rijnland een samenwerkingsverband is dient er altijd weer verantwoording te worden afgelegd aan de gemeenteraad. Omdat het volledige spectrum van jeugdzorg (dus preventieve én specialistische jeugdzorg) nog niet in de portefeuille van de gemeente zit, wordt daar nog geen verantwoording over afgelegd. In het kader van de Regionale Agenda Samenleving (RAS) hebben gemeenten uit de regio Holland Rijnland wel een verantwoordingsrelatie naar de provincie Zuid-Holland over het inkopen van licht ambulante hulp om de instroom van de jeugdzorg te voorkomen. Er hoeft hier echter alleen verantwoording te worden afgelegd over de geregistreerde uren, niet op hoeveel gezinnen er zijn geholpen en wat er mee gebeurd is (interview ambtenaar Holland Rijnland).

“Jaarlijks schrijf ik een subsidienota aan de gemeenteraad over wat er is gebeurd. Ook het onderdeel jeugd is daarin opgenomen. Daarin wordt in ieder geval over alle partijen verantwoord waarmee wij een subsidierelatie hebben. Alle afspraken en resultaten staan hier in. Dit zijn voornamelijk hoeveelheden. Echt onderzoek naar verdere output in de vorm van welbevinden van de jeugd, dat is nog nooit gedaan. Dan moet je het hebben van landelijke meetgegevens die worden afgenomen. Dat is niet een instrument wat wij zelf inzetten.” - respondent A.k.2

Bestuurders en ambtenaren hebben nog weinig te maken met het verkokerde financieringssysteem dat op dit moment binnen de jeugdzorg bestaat. Het systeem van indiceren valt namelijk onder de verantwoordelijkheid van Bureau Jeugdzorg en de provincie. Met name ambtenaren komen in hun werk wel in aanraking met de gevolgen van het financieringssysteem wanneer zij moeten samenwerken met provinciale zorgaanbieders.

Het geschetste verantwoordingsstelsel komt overeen met de wijze van verantwoording zoals is beschreven in het theoretisch kader. Het lokale jeugdbeleid valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en zij moeten vraag en aanbod op elkaar zien af te stemmen. In de praktijk zijn lokale bestuurders ook verantwoordelijk over de informatieverstrekking, de signalering van problemen met behulp van jeugdzorginstellingen en de coördinatie. Ondanks dat de verantwoordingswijze in de praktijk niet verschilt van de situatie zoals in het theoretisch kader is geschetst, varieert de mate van belangstelling in jeugdbeleid wel. Met name ambtenaren geven aan dat de belangstelling per gemeenteraad wel eens verschilt. In het theoretisch kader is aangegeven dat gemeenten zich ook moeten verantwoorden aan verschillende beleidsdepartementen. Respondenten ervaren echter weinig tot geen verantwoordingsverplichtingen naar de Rijksoverheid toe, als het gaat om jeugdbeleid.

De wijze van verantwoording: kwantitatieve gegevens en verantwoordingsdruk

Op dit moment geven verschillende ambtenaren en bestuurders aan dat de nadruk op verantwoording over feiten en cijfers. Kwantitatieve gegevens staan centraal in de informatie die wordt aangeleverd aan de raad. Dit heeft te maken met de wens van raadsleden om gegevens te krijgen waarmee zij kaders voor jeugdbeleid kunnen stellen. Gemeenten stellen eisen aan de samenwerkingspartners over wat voor soort informatie moet worden aangeleverd. Dit is voornamelijk informatie over hoeveel gezinnen er zijn geholpen en hoeveel dit gekost heeft. Zorgorganisaties leveren vaak ook tevredenheidsgegevens aan over de zorg die ze geleverd hebben aan cliënten. Deze worden niet altijd gebruikt omdat het beeld bestaat dat deze te ‘rooskleurig’ zijn

(interview ambtenaar middelgrote gemeente). Gemeenten voeren daarom soms zelf klanttevredenheidsonderzoeken uit. In de ogen van veel respondenten wordt niet altijd alle informatie gebruikt die organisaties moeten aanleveren. De nadruk op kwantitatieve informatie in de wijze van verantwoording heeft volgens meerdere respondenten als gevolg dat organisaties een verantwoordingsdruk ervaren, die niet ten goede komt aan de zorg die zij moeten leveren. Deze nadruk op kwantitatieve informatie binnen het lokale verantwoordingsregime is niet in het theoretisch kader aan de orde gekomen, maar lijkt wel een factor die in de praktijk leidt tot verantwoordingsdruk.

“Nou ja, de jeugdgezondheidszorg is nu helemaal dichtgetimmerd. Die moeten dan zoveel kinderen zien en dat is een voorbeeld van verantwoording waarvan ik denk: ‘wat levert ons dat nou weer op?’ We moeten op een andere manier multiprobleemgezinnen helpen waarbij het veel interessanter is om te kijken naar welk resultaat we boeken met elkaar.” - respondent A.g.6

5.1.4 Bestuurskracht: de kracht van de samenwerkende gemeenten binnen Holland Rijnland

Dit onderzoek is ingeleid met het dossier Savanna omdat dit incident ervoor heeft gezorgd dat regionale samenwerking op het gebied van jeugdzorg in een sneltreinvaart is gekomen. Het was een tragisch voorbeeld van hoe het jeugdzorgsysteem gefragmenteerd was en niet goed functioneerde. Met de casus Savanna als aanjager wordt er sinds 2007 op regionaal niveau samengewerkt met vijftien gemeenten en de zorgpartijen om de zorg aan jeugdigen en hun gezinnen te verbeteren (respondent W.g.1). De *Ketenaanpak jeugdbeleid* en het *Algemene convenant jeugdzorg-jeugdbeleid* worden door veel bestuurders gezien als de fundamenten waarop de samenwerking tussen partners in de jeugdzorg is verbeterd. Centra voor Jeugd en Gezin worden gezien als laagdrempelige centra voor informatie, advies en plekken waar licht pedagogische hulp wordt verleend en dient als een opmaat naar specialistische, zwaardere zorg. De opkomst van de CJG's moet de zorgcoördinatie tussen partijen verder ontwikkelen. De methodiek 1Gezin1Plan wordt sinds 2009 in fasen ingevoerd bij de zorginstellingen en gemeenten in de regio en zorgt volgens veel ambtenaren ervoor dat 'de zorgcoördinator ernaar streeft dat het gezin - zoveel als mogelijk - (weer) zelf de regie over het gezinsleven voert.' (Holland Rijnland, 2012d). De regionale samenwerking heeft geleid tot de Ketenaanpak jeugdbeleid, de regionale visievorming CJG en de methodiek 1Gezin1Plan. Door regionale samenwerking zijn lokale bestuurders en ambtenaren het erover eens dat de bestuurskracht is toegenomen doordat de kwaliteit en de effectiviteit van de samenwerking is toegenomen:

“Op basis van de opgaven en kansen van de drie decentralisaties en de beoogde maatschappelijke effecten zijn 13 onderwerpen beschreven waarbij een regionale aanpak rendeert boven een lokale aanpak omdat:

- de kwaliteit en de effectiviteit toeneemt,*
 - schaalvoordelen gerealiseerd worden door het organiseren of contracteren van vormen van ondersteuning die voor een individuele gemeente niet haalbaar zijn en*
 - de kosten lager zijn.*
- Kortom: het is beter en goedkoper.”* - Holland Rijnland, 'Op eigen Kracht' Strategische visie en plan van aanpak 3D (jaartal)

In het theoretisch kader werd vanuit de governance-benadering een gemeente als bestuurskrachtig gezien als zij in staat is de juiste partners bij de oplossingsrichtingen te betrekken en tot een goede aanpak te komen (Boogers en Schaap, 2007:9). De regionale aanpak maakt zichtbaar hoe de samenwerkende gemeenten in de opmaat naar de decentralisatie van de jeugdzorg een poging doen om de kennis en expertise van lokale ambtenaren bij elkaar te brengen. Een grote meerderheid van bestuurders en ambtenaren zien de regionale aanpak als een voortvarende stap om in de toekomst de nodige bestuurskracht te hebben om de decentralisatie van de jeugdzorg goed te kunnen organiseren.

Naarmate de transitie jeugdzorg vordert zal blijken of de regionale aanpak ook de bestuurskracht in de regio heeft vergroot. Een grote meerderheid aan respondenten heeft vertrouwen in de capaciteit van de gemeenten om de jeugdzorg lokaal te kunnen organiseren. Echter wel met de voorwaarde dat er regionale samenwerking plaatsvindt. Daarmee wordt indirect gesteld dat de bestuurskracht van een gemeente op zichzelf niet voldoende is om de jeugdzorg te kunnen organiseren. Regionale samenwerking in Holland Rijnland is dus een determinerende factor voor een optimale organisatie van de jeugdzorg.

5.1.5 Conclusie contextbeschrijving

In het theoretisch kader werd het beeld geschetst van een zeer groot, complex en gefragmenteerd jeugdzorgnetwerk. Alle ambtenaren en bestuurders bevestigen dit beeld. Een complex georganiseerd jeugdzorgnetwerk kan een bedreiging vormen voor de bestuurskracht van gemeenten. De governance-benadering van bestuurskracht gaat immers uit van de kracht van een gemeente om gezamenlijk met actoren bepaalde effecten te realiseren. Wanneer het netwerk complex en gefragmenteerd is georganiseerd is het moeilijker om de juiste partners aan tafel te krijgen. De intensieve regionale samenwerking binnen de regio Holland Rijnland kan echter een belangrijke bijdrage leveren aan het vormgeven van een nieuw netwerk waarbij de juiste partners beter bereikt kunnen worden. Dit neemt echter niet de zorg weg dat met name lokale ambtenaren twijfels hebben of een afzonderlijke gemeente de capaciteit heeft om de jeugdzorg te kunnen organiseren. In de regio Holland Rijnland wordt er vertrouwd op de kracht van de gemeenschappelijke uitwerking van regionale producten. De vraag blijft bestaan of dit uit onzekerheid, of vanuit strategisch opzicht wordt gedaan.

Het verantwoordingsstelsel binnen gemeenten is op dezelfde manier vormgegeven als in het theoretisch kader is uiteengezet. Daarbij ervaren respondenten wel dat de nadruk wordt gelegd op kwantitatieve verantwoording, wat als gevolg heeft dat de verantwoordingsdruk van professionals groter wordt. In tegenstelling tot wat in het theoretisch kader wordt geschetst, ervaren respondenten op dit moment weinig verantwoordingsplicht naar de Rijksoverheid. De wijze van verantwoording over jeugdbeleid is binnen gemeenten op dit moment legitiem omdat het recht doet aan de input-georiënteerde legitimiteit. Het democratische proces is namelijk geïntegreerd in het beleid. De belangstelling van raadsleden is in de ogen van sommige ambtenaren nog onvoldoende, met name als de jeugdzorg straks ook onder de verantwoording komt te vallen van een gemeente. De vraag is of het verschil in belangstelling een bedreiging vormt voor de legitimiteit van het democratisch proces. Door de nadruk te leggen op (onnodige) kwantitatieve gegevens staat de output-georiënteerde legitimiteit onder druk. De vraag kan gesteld worden of de wijze van verantwoording wel efficiënt is en de gewenste effecten voor het maatschappelijk belang oplevert. Als het jeugdbeleid door de decentralisatie wordt uitgebreid met jeugdzorg is deze wijze van verantwoording een serieuze bedreiging voor de efficiëntie van de jeugdzorgorganisatie.

5.2 De 'lessons learned' van de Wmo decentralisatie

Binnen Holland Rijnland wordt gestreefd naar integraal sociaal beleid door verbindingen te leggen tussen de drie decentralisaties. Door een koppeling te maken met de kansen en dreigingen die respondenten hebben ervaren bij de Wmo decentralisatie in 2007, wordt er een ander perspectief geboden op hoe de jeugdzorg in de toekomst georganiseerd kan worden. Hoe is de decentralisatie van de Wmo verlopen vanuit het oogpunt van een aantal betrokken respondenten en welke lessen hieruit kunnen voor de decentralisatie van de jeugdzorg van pas komen? In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Welke knelpunten en kansen zien lokale ambtenaren en bestuurders omtrent de Wmo decentralisatie die meegenomen kunnen worden met de decentralisatie van de jeugdzorg?

Volgens de respondenten zijn er veel raakvlakken tussen de decentralisaties: zo zit er een overlap in de *doelgroep*, waarbij cliënten voor beide soorten hulp in aanmerking komen. Binnen het gezin ontvangen ouders vaak maatschappelijke ondersteuning en valt het kind onder de jeugdzorgvoorzieningen. De gemeenschappelijke noemer is dus de *gezinsproblematiek* en door als gemeente de verbinding te leggen tussen de Wmo en de jeugdzorg is deze problematiek eerder en sneller te herkennen.

5.2.1 Contextbeschrijving: de decentralisatie van de Wmo

Op regionaal niveau en gemeentelijk niveau is de opmaat naar de decentralisatie op verschillende manieren beleefd. Regionaal overheerst de opvatting dat een beleidsvisie over hervorming van maatschappelijke ondersteuning uitbleef. Lokaal is men tevreden over de wijze van totstandkoming van beleid. De respondenten van zowel regio als gemeenten zijn het erover eens dat de Wmo decentralisatie achteraf gezien een betrekkelijk overzichtelijke decentralisatie was. Er zat één nieuwe component in die door respondenten als spannend werd ervaren, namelijk de marktwerkingsgedachte dat zorg moest worden aanbesteed.

“We moeten gewoon zorgen dat mensen die voorziening kunnen krijgen. Dus gewoon een indicatie zodat het ingekocht wordt enzovoorts, enzovoorts. Daar is dus echt voor de rest niets mee gedaan. In die zin is de hulp bij

het huishouden een vrij technische voorziening. Dus je kan ook niet zoveel met de Wmo-filosofie.” - respondent A.r.2

Een voorbeeld van hoe gemeenten de Wmo decentralisatie hebben aangevlogen verliep als volgt:

“Ik heb eerst intern met alle mensen die met de Wmo te maken hebben gezeten. Dat gaat van wijk tot wonen, tot sociale zaken en maatschappelijke zaken, die hebben er allemaal mee te maken. We hebben naar de prestatievelden gekeken om te zien wat we nu al doen en wat is nodig. Vervolgens hebben we een notitie gemaakt en die zijn we gaan bespreken met zorgaanbieders, dat waren denk ik drie bijeenkomsten. En ook met inwoners, cliëntenraden, de Wmo-adviesraad en etcetera. En op grond daarvan is weer een notitie gekomen die in een later stadium is vastgesteld.” - respondent A.g.3

Deze incrementele werkwijze laat zien dat er geen hervorming in het maatschappelijke ondersteuningsbeleid is doorgevoerd. De prestatievelden zijn overgenomen, maar een eigen lokale visie is niet ontwikkeld. Wel is in de geest van de Wmo decentralisatie samen met zorgaanbieders een notitie ontwikkeld. Het is in dat opzicht dus wel groter opgepakt dan alleen als technische voorziening. Ten tijde van de decentralisatie was er vanuit de gemeenteraad en van burgers veel vraag naar informatie. Het college, met in het bijzonder de verantwoordelijke portefeuillehouder, ondersteund door de ambtelijke organisatie, moest deze informatievraag faciliteren.

De kernpartners die uiteindelijk bij de beleidsuitvoering betrokken werden, waren welzijnsorganisaties, organisaties voor vrijwilligerswerk, de thuiszorg en de GGZ. Voor de gemeente was een faciliterende en initiërende rol weggelegd. Zo moesten gemeenten de zorgpartners bij elkaar brengen en verbinden om een functionerend zorgnetwerk tot stand te brengen. Op lokaal niveau zijn er voorwaarden, kwaliteitseisen en prestaties in het samenwerkingscontract opgenomen. Hierin staat bijvoorbeeld dat ze een netwerkbenadering moeten hanteren waardoor ze moeten samenwerken met andere samenwerkingspartners. Dit werd met een convenant bekrachtigd. Andere voorwaarden hebben voornamelijk betrekking op certificatie, cliëntvertegenwoordiging, kwaliteitscontrole, en tevredenheidstoetsing. Deze werden door de respondenten gezien als elementen van marktwerking in de zorg en deze informatie werd gebruikt om het gevoerde beleid te kunnen verantwoorden aan de gemeenteraad.

Door middel van benchmarks verzamelt de Rijksoverheid gegevens over het maatschappelijk ondersteuningsbeleid. Of het functioneren in netwerken heeft geleid tot een kostenbesparing, een meer integrale aanpak en meer zorg op maat is tot op heden moeilijk vast te stellen omdat de effecten van het functioneren in netwerken tijd nodig hebben om uit te kristalliseren. Het systeem begint nu pas optimaal te functioneren. De mogelijkheid tot aanbesteding was een nieuw element in de decentralisatie van maatschappelijke ondersteuning en heeft in tegenstelling tot het werken in netwerken wél aantoonbaar geleid tot een kostenbesparing. Het samenwerken in netwerken zorgde wel voor betere ketenzorg wat tot vernieuwende vormen van zorg en een meer integrale aanpak heeft geleid.

5.2.2 Welke knelpunten hebben lokale ambtenaren en bestuurders ervaren omtrent de Wmo decentralisatie?

1. Gebrek aan regionale visie door inhoudelijke onzekerheid

Ten tijde van de transitie van de Wmo naar gemeenten is op regionaal niveau geen gezamenlijke visie uitgewerkt. De filosofie rondom de Wmo waarin de maatschappelijke doelen centraal stonden – zoals aandacht voor de sociale omgeving van de cliënt en het versterken van de civil society – kwamen niet van de grond omdat gemeentelijke vertegenwoordigers er ‘nog niet aan toe waren’ (ambtenaar Holland Rijnland). Dit waren vernieuwende visies zoals dat niet alleen in de zorgvrager moet worden geïnvesteerd maar ook in de directe leefomgeving waar een cliënt in verkeert. Dit zou een investering vergen die op de lange termijn meer zou opleveren. Ambtenaren en bestuurders waren er echter niet aan toe omdat de decentralisatie inhoudelijke en financiële onzekerheid met zich meebracht waardoor zij geneigd waren om de zorg te organiseren zoals dat werd voorgeschreven.

“Ik merk, en dat is én blijft een groot gevaar, dat gemeenteambtenaren heel praktisch zijn. Die hebben zoiets van: ‘wat een geouwehoer, we moeten een klus klaren!’. We moeten zorg hebben en dat gaan we dus organiseren en indiceren. En ik moet mijn ambtelijke organisatie op orde hebben. Dat mijn rekeningen betaald worden en dat die cliënt in de administratie wordt opgenomen.” - respondent A.r.2

Daarnaast speelt ook mee dat gemeenteraden moeite hadden om aan de hand van de maatschappelijke doelen die Rijksoverheid gesteld had, kaders te stellen. Zo moest er van een aanbodgerichte manier van zorg verlenen een 'kanteling' worden gemaakt naar een manier van zorg verlenen waar zelfredzaamheid van cliënten werd gestimuleerd. Een knelpunt ten tijde van de decentralisatie van de Wmo was om gemeenteraden te doordringen van het feit dat er meer op preventieve zorg moest worden aangestuurd en dat er een groter beroep moest worden gedaan op het sociale netwerk van de cliënt. Wanneer er in het Wmo beleid meer differentiëring zou worden aangebracht, door bijvoorbeeld te kijken of de zorgvraag van de cliënt door het eigen netwerk kon worden opgevangen, dan zou dit tegen het rechtsgelijkheidprincipe ingaan. Terwijl met differentiëring in beleid eigenlijk juist de vraag achter de vraag kon worden herleid in plaats van iedereen gelijk te trekken. Kortom, het principe dat elke burger gelijke rechten kent, bleef leidend. Dit komt er in de praktijk op neer dat wanneer een cliënt recht heeft op een bepaalde voorziening, ook als diegene hem niet nodig heeft, hier toch recht op heeft en hier gehoor aan wordt gegeven.

2. *Wederzijds gebrek aan vertrouwen, hang naar controle vanuit gemeente*

De kernpartners die betrokken waren bij het Wmo-beleid werden volgens meerdere ambtenaren in een laat stadium van de beleidsvorming betrokken. Dat had te maken met het wederzijdse gebrek aan vertrouwen tussen de gemeente en deze partners. Gemeenten hadden het gevoel dat zorgaanbieders het belang van de zorg die zij leverden groter maakten dan het daadwerkelijk was. Zorgaanbieders hadden op hun beurt het gevoel dat gemeenten deze soort zorg onderschatten en teveel de focus legden op het drukken van de kosten. Dit zorgde ervoor dat partners in een laat stadium van de beleidsvorming betrokken werden, omdat gemeenten moeite hadden de zorgaanbieders te vertrouwen. Zonder vertrouwen is het echter niet mogelijk om als gemeente de regierol te beperken tot een faciliterende en initiërende rol en de casuïstiek over te laten aan de deskundigen, die zich verantwoordelijk kunnen voelen voor hun eigen taak. Wederzijds gebrek aan vertrouwen heeft ervoor gezorgd dat gemeente uiteindelijk een te grote rol op zich moest nemen om het zorgnetwerk te organiseren, wat heeft geleid tot minder verantwoordelijkheidsgevoel bij zorgpartners.

3. *Verantwoordingsdruk vanuit Rijksoverheid*

Niet alleen tussen gemeenten en samenwerkingspartners is er een spanningsveld tussen loslaten en vasthouden. Ook tussen de Rijksoverheid en de gemeente heeft deze spanning een rol gespeeld bij de decentralisatie. Een ambtenaar van een grote gemeente noemt het een spanning tussen enerzijds *"met de mond belijden dat het gaat om horizontale verantwoording en de gemeente heeft zijn eigen principes met de gemeenteraad, haar inwoners en de belangenorganisaties."* Daar tegenover de gedachte van het Rijk: *"we hebben wel als Rijk de verantwoordelijkheid dat het in ons land goed loopt."* (respondent A.g.1) Dit betekent dat de prestaties van gemeenten op maatschappelijk ondersteuningsbeleid in benchmarks zijn opgenomen. Een aantal ambtenaren ziet dit als een vorm van verticale verantwoording omdat *"het meer is dan alleen willen kijken hoe het loopt, het is ook dat zij daar iets over te zeggen willen hebben"* (respondent A.g.1). Een andere uiting van de bemoeienis van de Rijksoverheid is het compensatiebeginsel wat door middel van amenderingen in de Tweede Kamer een compensatieplicht is geworden. Dit houdt in dat degenen die hun beperkingen niet zelf of in hun eigen netwerk kunnen oplossen, ondersteuning krijgen van de gemeente. Gemeenten hebben daarbij een compensatieplicht gekregen om voorzieningen te bieden die beperkingen voor mensen opheffen zodat ze in staat worden gesteld om zichzelf te redden en in de samenleving te participeren

4. *Moeilijk zichtbaar maken van behaalde prestaties*

De manier waarop bestuurders verantwoording afleggen aan de gemeenteraad is voornamelijk technisch van aard. Feiten en cijfers vormen de kern van de informatie die gebruikt wordt om te verantwoorden, terwijl het verhaal *achter* de cijfers uit het oog wordt verloren. In andere woorden, het beleid leeft dan niet genoeg bij de raad. De reden dat voornamelijk kwantitatieve gegevens als verantwoording worden gebruikt is dat kwalitatieve gegevens en causale verbanden in maatschappelijk ondersteuningsbeleid moeilijk inzichtelijk kunnen worden gemaakt. De effecten van het werken in netwerken en meer inzetten op preventieve maatregelen hebben tijd nodig om uit te kristalliseren.

De benchmark is een voorbeeld van een verantwoordingsinstrument dat voor een gemeenteraad prettig is omdat het veel inzicht geeft in de feiten en cijfers van het maatschappelijk ondersteuningsbeleid. De maatschappelijke effecten worden hiermee echter niet gemeten, omdat deze moeilijker zichtbaar te maken zijn. Het verantwoordingsregime waarbij feiten en cijfers door zorgpartners aangeleverd dienen te worden, brengt ook een bepaalde verantwoordingsdruk mee. Dit kan een belemmering vormen om effectief zorg te kunnen bieden, omdat de middelen van partners dan geïnvesteerd worden in overhead in plaats van zorg aan

de cliënt. Verantwoordingsdruk kan daarnaast de handelingsvrijheid van de professional beperken. Door de controle-eisen die gesteld worden vanuit de gemeente, zijn zorgpartners verplicht om deze controleverplichtingen op te leggen aan de professionals. Respondenten geven hierbij aan dat daardoor de professional meer tijd zal besteden aan verantwoorden en dat dit een onevenredige verhouding staat, ten opzichte van de zorghandelingen die verleend worden.

“Het is de raad die erop gespitst is. Die benchmark kent een aantal thermometers en zit je boven een bepaald punt, dan scoor je beter dan de regio. En voor de raad is dat heel belangrijke informatie.. voor wat het waard is.” - A.g.3

5. *Aanbesteding: schadelijke effecten van marktwerking in de zorg*

Met de Wmo decentralisatie werd ook marktwerking in de zorg voor maatschappelijke ondersteuning geïntroduceerd. Aanbesteden wordt zeer verschillend ervaren door de respondenten. Een deel van de respondenten zien aanbesteding als een ondermijning van de Wmo filosofie om integraal en in netwerken te gaan werken. Bij aanbesteding wordt er namelijk toegespitst op één bepaald product waarbij de neiging is om je volledig te richten op de prijs van het product. Door hard te drukken op de prijs is er minder oog voor controle op het volume van de zorg en heeft aanbesteding als effect dat mensen met een laag inkomen erop achteruit gaan, wat de effectiviteit en kwaliteit van zorg ondermijnt. Daarnaast zorgt dit voor concurrentie die niet bevorderend is voor de vorming van netwerken tussen zorgpartners.

“Denk heel goed na of je wil gaan aanbesteden of niet. Omdat ik vind dat aanbesteding netwerkvorming tegenaan gaat.” - A.g.3

5.2.3 *Welke mogelijkheden zien lokale ambtenaren en bestuurders omtrent de Wmo decentralisatie?*

1. *Omslag in denken bij bestuurders en ambtenaren*

Het ontbreken van een regionale visie op de decentralisatie van de Wmo wordt door meerdere ambtenaren als een knelpunt voor optimale beleidsvoering. Op dit moment zien zij echter dat een aantal kernwaarden van de decentralisatie van de Wmo zijn doorvertaald naar de visie van het 1Gezin1Plan-beleid. De bereidheid om één gezamenlijke visie te creëren voor de decentralisatie van de jeugdzorg is nu vele malen groter dan bij de decentralisatie van de Wmo anno 2007. Wethouders, gemeenteraadsleden en ambtenaren zien nu meer in de Wmo-filosofie dan destijds door de ontwikkelingen omtrent het 1Gezin1Plan

2. *Vorbereidingstijd decentralisaties*

Een van de procesmatige zorgen die bij lokale bestuurders leeft, is of gemeenten op tijd klaar kunnen zijn met de voorbereidingen. De decentralisatie van de Wmo in 2007 stond op zichzelf. Op dit moment is de uitbreiding van de Wmo met de Awbz-zorg een decentralisatie die een onderdeel vormt van een serie van decentralisaties die gemeenten te wachten staat. Een belangrijke randvoorwaarde voor gemeenten is dat er voldoende tijd is om een decentralisatie voor te bereiden. Het lijkt erop dat er voor de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 voldoende voorbereidingstijd is om deze op een optimale manier te kunnen organiseren.

3. *Marktwerkingseffect in de zorg*

Door aanbesteding in de zorg zijn de kosten van de maatschappelijke ondersteuning aanzienlijk verlaagd. Daarmee kan het marktwerkingseffect in de Wmo gezien worden als een kans om zorg aanzienlijk goedkoper te maken. Een aantal respondenten geeft aan dat er goed moet worden gekeken hoe integraal werken in netwerken kan worden georganiseerd, terwijl toch de financiële prikkel van aanbesteden kan worden behouden. Aan deze kwestie zit een kwaliteitsdiscussie vast: hoeveel wil de burger betalen voor hulpverlening. Respondenten die marktwerking als een kans zien beredeneren vanuit het idee: *“De hulpverlening die je vandaag aanbiedt, is morgen een vanzelfsprekendheid voor de nieuwe cliënt die binnenkomt.”* - respondent A.m.4

“De kosten van de jeugdzorg lopen nu de pan uit dus we moeten het ergens een halt toe roepen. Het gaat mij om een verantwoorde sociale samenleving waarin je datgene doet wat én betaalbaar is, én nog de toets der kritiek minimaal kan weerstaan.” - respondent A.m.4

Het aanbesteden van zorg biedt perspectief voor de aanstaande decentralisaties omdat het financiële ruimte creëert en dat op deze wijze zorgpartners gaan concurreren waardoor de beste kwaliteit zorg wordt geleverd. Door de taakstelling die bij alle decentralisaties een centrale rol speelt en bij de jeugdzorg decentralisatie in het

bijzonder, moet deze mogelijkheid tot marktwerking goed worden bekeken. Niet alleen vanwege de taakstelling maar ook omdat er een breed scala aan aanbieders is die marktwerking mogelijk maken.

5.2.4 Welke lering kan meegenomen worden naar de decentralisatie van de jeugdzorg?

De opzet van deze analyse van de decentralisatie van de Wmo was om knelpunten en kansen in beeld te brengen die als lessen kunnen dienen voor de decentralisatie van de jeugdzorg:

- Het knelpunt dat er bij de Wmo *geen gezamenlijke regionale visie* was gecreëerd. Het incident Savanna heeft er echter voor gezorgd dat lokale bestuurders en ambtenaren meer op regionale samenwerking hebben aangestuurd, wat niet het geval is bij de Wmo decentralisatie. Anno 2012 is er op het beleidsveld jeugdzorg een vanzelfsprekende ontwikkeling ontstaan om een gezamenlijke visie te creëren. Dit is een factor die niet heeft gespeeld bij de Wmo decentralisatie in 2007.
- Een *wederzijds gebrek aan vertrouwen tussen partners en gemeenten* is een zwaarwegend knelpunt gebleken bij de Wmo. Een dergelijk gebrek aan vertrouwen betekent dat de hang naar controle groter wordt wat een bedreiging vormt voor het effectief functioneren van netwerken en de totstandkoming van een effectief verantwoordingsregime. Vertrouwen is ook een belangrijk aspect bij de jeugdzorg.
- *Verantwoordingsdruk vanuit Rijksoverheid*. Met de decentralisatie Wmo had de Rijksoverheid soms moeite maatschappelijke ondersteuning volledig los te laten, wat een beperking kan zijn voor de bestuurskracht van gemeenten. Zij hebben immers minder mogelijkheden om zelf de decentralisatie te organiseren omdat deze deels al is ingevuld. Bij de jeugdzorg speelt de verantwoordingsdruk vanuit Rijksoverheid waarschijnlijk ook een rol.
- Een constant en nog steeds onopgelost knelpunt dat bij de decentralisatie Wmo speelde, is het *zichtbaar maken van de behaalde prestaties*. Dit heeft invloed op de manier van verantwoorden en de verantwoordingsdruk op de professional. Het is te verwachten dat dit vraagstuk ook terugkomt bij de jeugdzorg.
- *Aanbesteding van zorg*: een marktwerkingsmechanisme dat zowel als kans als knelpunt wordt gezien. Ook bij de jeugdzorg zal de vraag komen of marktwerking integraal werken ondermijnt of dat er een andere methode is om financiële beleidsruimte te creëren?

Door de inhoudelijke raakvlakken die beide decentralisaties met elkaar hebben, is het interessant om te kijken welke lessen de Wmo kan opleveren voor de decentralisatie van de jeugdzorg. Het grote verschil tussen de Wmo decentralisatie in 2007 en de jeugdzorg decentralisatie is dat het een ander soort zorg betreft. Maar in de organisatie van beide soorten zorg heeft het voornamelijk te maken dat gemeentelijke actoren meer open staan voor het 'Eigen Kracht Denken' dat gemeenten als doel hebben om herstel van het dagelijks leven van de cliënt te verwezenlijken:

"Het hele complex aan ideeën begint nu pas vaste voet onder de grond te krijgen. De nieuwe filosofie vraagt toch een soort ommekeer in werken. Ik krijg nu de indruk dat men daar eindelijk toe bereid is om ook daar naar toe te gaan werken. Maar dat vraagt nogal wat. De filosofie was er al, want het was de Wmo-filosofie in feite."
- respondent A.r.2

Een belangrijke les die getrokken kan worden voor het organiseren van de jeugdzorg is dat er moet worden gezocht naar een juiste balans tussen *controle* vanuit de gemeente(raad) naar zorgpartners en *vertrouwen* in de zorgpartners. De Wmo decentralisatie heeft aangetoond dat gemeenten soms de neiging hebben om te veel te controleren. Een goede mix tussen controle en vertrouwen kan worden gevonden door een gezamenlijke visie te bepalen, die leidend is in de manier van werken in netwerken en de inrichting van het verantwoordingsregime. Daarbij moeten de samenwerkingspartners zo snel mogelijk bij het beleid worden betrokken en moeten gemeenten de deskundigheid aan hen toevertrouwen om de zorg in te richten. Dit vraagt een omslag in denken over de inhoud van het beleid en de inhoud en manier van verantwoording.

5.3 Visie, uitgangspunten en maatschappelijke effecten in Holland Rijnland

De decentralisatie van de jeugdzorg is een groot en omvangrijk traject waarbij de toegang tot zorg, de wijze van zorgverlening en de inhoudelijke zorg aan transformatie onderhevig zijn. De decentralisatie van de jeugdzorg heeft als functie om enerzijds de zorg aan de klant te verbeteren, anderzijds om te bezuinigen. Het startpunt voor het organiseren van een nieuw jeugdzorgsysteem op gemeentelijk niveau is het vormen van een visie. Het is van belang eerst de visie, uitgangspunten en maatschappelijke effecten die de samenwerkende gemeenten binnen Holland Rijnland voor ogen hebben onder de loep te nemen, om vervolgens de dilemma's en perspectieven te kunnen behandelen. In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke visie en uitgangspunten hebben de Holland Rijnland gemeenten voor ogen en welke maatschappelijke effecten proberen ze daarmee te bereiken?

5.3.1 Gedeelde visie zorg voor jeugd en de regionale uitgangspunten

“De jeugd in Holland Rijnland krijgt de kans in een gezonde en veilige omgeving op te groeien. Daarbij stimuleren we hen hun talenten en vaardigheden te ontwikkelen, zodat ze als volwassene zelfredzaam zijn en naar vermogen kunnen deelnemen aan de maatschappij.” - Discussienotitie visie op de zorg voor jeugd (2012).

Deze visie bouwt voort op wat er de afgelopen jaren is bereikt dankzij regionale samenwerking in de jeugdzorg. Zo hebben de samenwerkingspartners convenanten getekend op het gebied van Ketenaanpak Jeugd, zorgcoördinatie en het werken met 1Gezin1Plan. Deze convenanten zijn voorlopers op de visie zorg voor jeugd maar passen bij de filosofie van ‘meedoen naar vermogen’ en het ‘ontwikkelen van talenten’. Bovenstaande visie beantwoordt wat gemeenten willen bereiken en wat de kernwaarden en uitgangspunten zijn. Omdat deze visie vrij abstract is en alleen een koers biedt zijn er richtinggevende uitgangspunten vastgesteld die de visie moeten ondersteunen. Deze uitgangspunten zijn in zes clusters te verdelen: het doorvoeren van 1Gezin1Plan werkwijzen, samenwerking met het onderwijs, omgang met zwaardere zorg, de spilfunctie van het CJG, de versterking van ontmoetingen tussen inwoners en de wijze waarop de gemeente de zorg organiseert, regisseert en financiert (Holland Rijnland, 2012c).

De uitgangspunten en visie die zijn opgesteld hebben gevolgen voor de wijze waarop de gemeente de zorg organiseert, regisseert en financiert. De opstelling van de gemeente en haar rol in de organisatie van de jeugdzorg is een centraal element in het organiseren van verantwoording en netwerken en heeft daarnaast consequenties voor de gemeentelijke bestuurskracht. De uitgangspunten zijn als volgt:

- *De organisatie van de zorg bevordert een integrale aanpak*
- *De vraag en behoefte staan centraal, niet het aanbod*
- *Niet wie het doet, maar wat we doen staat centraal*
- *Schotten in financiering en organisaties mogen goede zorg niet in de weg staan*
- *We maken zoveel mogelijk gebruik van effectieve interventies, maar altijd in de totale context van het gezin.*
- *De zorg is planmatig en doelgericht.*
- *We geven ruimte aan professionals*
- *We verwachten expertise en betrokkenheid van professionals*
- *We organiseren lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet*
- *Verantwoordingseisen zijn minimaal en gericht op resultaat*
- *We streven continu naar het verbeteren van de zorg voor jeugd*
- *De gemeente is een krachtige regisseur van het hele veld van zorg voor jeugd*
- *De gemeente treedt op als financier en opdrachtgever van de uitvoerende instellingen*
- *De gemeente heeft geen kennis van casuïstiek behalve in het geval van opschaling*

Uit deze uitgangspunten kan worden opgemaakt dat integraliteit in het systeem een belangrijk uitgangspunt is. Het werken in netwerken is echter niet opgenomen in de uitgangspunten. Wel het inzicht dat er planmatig, doelgericht en met oog voor de totale context van het gezin door zorgpartners moet worden gewerkt. Van de zorgpartners wordt verwacht dat zij expertise en betrokkenheid tonen. Gemeenten moeten op hun beurt de ruimte geven aan professionals en minimale, gerichte verantwoordingseisen stellen. De gemeente moet als een krachtige regisseur optreden die tevens financier en opdrachtgever is. Daarbij wordt expliciet genoemd dat zij geen kennis heeft van casuïstiek behalve in het geval van opschaling omdat dit al in eerdere convenanten is besloten. Uit deze uitgangspunten kan geconcludeerd worden dat ze nog steeds weinig richting geven aan de beoogde maatschappelijke effecten van jeugdzorg. De uitwerking van deze uitgangspunten zal dus van groot belang zijn. De opdoemende vraag die gesteld kan worden is of op lokaal niveau wel de ruimte is om deze uitgangspunten nader uit te werken.

5.3.2 Het draagvlak voor de gedeelde visie zorg voor jeugd

Op verschillende niveaus binnen de regio Holland Rijnland is de discussienotitie op de agenda geplaatst. Op ambtelijk niveau is de eerste conceptversie van de discussienotitie doorgenomen binnen het AO jeugd. Vervolgens is deze in de bestuurlijke begeleidingscommissie besproken waarbij de ambtelijke en bestuurlijke trekkers van de transitie jeugdzorg bijeenkomen. Dit zijn vertegenwoordigers van de gemeenten Alphen aan

den Rijn, Leiden en Katwijk. Tot slot is de discussienotitie - na aanpassingen vanuit de AO jeugd en de bestuurlijke begeleidingscommissie - besproken in het Portefeuillehoudersoverleg. Op deze wijze is op regionaal niveau door bestuurders de notitie goedgekeurd.

Ambtelijk niveau: discussie omtrent casuïstiek en aansluiting CJG visie

Op ambtelijk niveau binnen het AO jeugd zijn twee thema's bediscussieerd die betrekking hadden op de discussienotitie: de kennis van een gemeente over casuïstiek en de koppeling met de visie van het CJG aan de regionale visie zorg voor jeugd. Het eerste discussiepunt binnen het ambtelijk overleg ging over het uitgangspunt: *De gemeente heeft geen kennis van casuïstiek behalve in het geval van opschaling*. Het knelpunt bij dit uitgangspunt is dat in de ogen van de betrokken ambtenaren niet kan worden gesproken van dé gemeente. Een gemeente heeft namelijk meerdere gezichten zoals beleidsmedewerkers, raadsleden en sociale medewerkers die in het CJG actief zijn. Op een hoger niveau heeft dit uitgangspunt te maken met de vraag wat het betekent wanneer een gemeente straks verantwoordelijk is voor de jeugdzorg. Door de transitie komen tegenstrijdige belangen van partners en gemeenten kijken en komen de problemen dichterbij huis te staan. 'Hoe ga je als gemeente om met de meervoudige rol die je wordt toegekend?' is de kernvraag die boven dit uitgangspunt staat. Een ander discussiepunt was de koppeling tussen de visie van de zorg voor jeugd en de visie van het CJG. Er was overeenstemming binnen het AO om expliciet de rol van het CJG te benoemen en afstemming te vinden op de regionale visie.

In de vergadering ging de discussie omtrent de discussienotitie meer over de procedure en de positie van de thema's dan dat er inhoudelijk over de kernwaarden werd gediscussieerd. Met name de gemeentelijke rol werd niet op ambtelijk niveau op de kernwaarden bediscussieerd. Een mogelijke oorzaak kan liggen in het feit dat er al meerdere convenanten en visies op regionaal niveau zijn afgesloten waardoor de kernwaarden niet inhoudelijk ter discussie staan. Een andere oorzaak kan zijn dat de aanwezige ambtenaren zich meer inhoudelijk met zorg bezig houden dan de wijze waarop de gemeente zichzelf organiseert en een regiefunctie aantrekt.

Semi-bestuurlijk niveau: discussie omtrent samenhang, lerend vermogen en mensenwerk

Binnen de bestuurlijke begeleidingscommissie ging de aandacht uit naar: de samenhang van de decentralisatie jeugdzorg met de Wmo en werk en inkomen, de lering die gemeenten hebben getrokken uit incidenten en transities uit het verleden en de nadruk dat het in de jeugdzorg om mensenwerk gaat. Het eerste discussiepunt ging over het inzicht dat samenhang met andere terreinen zeer belangrijk is. Onderwijs met jeugdzorg, maar ook maatschappelijke ondersteuning en werk en inkomen zijn expertgebieden die met elkaar gekoppeld moeten worden om een wijkgerichte aanpak te kunnen realiseren. Een bezwaar van een bestuurder was dat de koppeling met de Wmo niet eens werd benoemd in de uitgangspunten. Een ander discussiepunt had betrekking op het lerend vermogen van gemeenten binnen de regio. Aandacht besteden aan het feit dat gemeenten hadden geleerd van incidenten zoals Savanna en de transities die de afgelopen jaren zijn voltrokken. Op deze wijze wordt namelijk benoemd waarom de jeugdzorgorganisatie veranderd dient te worden en wat er anders gaat worden aan deze decentralisatie. In de uiteindelijke versie is aan deze discussie gehoor gegeven:

"Tot slot: onze regio kent aan den lijve de trieste voorbeelden van hoe het mis kan gaan met kinderen en de jeugdzorg door het overlijden van Savanna, maar ook het schietdrama in de Ridderhof geeft stof tot nadenken of zoiets te voorkomen was geweest.

In de wetenschap dat we dit soort tragische gebeurtenissen nooit zullen kunnen uitsluiten, is het ons eens te meer duidelijk dat er een grote verantwoordelijkheid in onze handen wordt gelegd. Daarbij past een gedragen en vernieuwende visie op de zorg voor de jeugd en gezinnen en hun directe omgeving die reikt van preventie tot de zwaarste vormen van ondersteuning en zorg." - discussienotitie visie op de zorg voor jeugd (2012)

In deze passage is niet alleen het lerend vermogen besloten. Ook het feit dat de zorg voor jeugd mensenwerk is wordt hiermee benadrukt. In de visie is aandacht gegeven aan het discussiepunt dat ondanks alle goede intenties van professionals, ambtenaren en bestuurders en geen 100% garantie kan worden gegeven dat incidenten voorkomen kunnen worden. Overregulering ligt op de loer maar het is van groot belang dat de gemeentelijke rol beperkt blijft tot de grote lijn en dat gemeentelijke vertegenwoordigers niet gaan bepalen welke zorg wordt ingezet op welk moment.

De discussies binnen de bestuurlijke begeleidingscommissie gingen meer over kernwaarden dan de thema's die bij het AO waren behandeld. De aandacht ging uit naar welke boodschap een gemeente moest afgeven aan zorgpartners en andere betrokken actoren. Desalniettemin bleef de discussie voornamelijk gaan over de uitgangspunten en niet zozeer over de maatschappelijke effecten die gerealiseerd moeten worden.

Bestuurlijke niveau: ontbering aan kerntakendiscussie

Op ambtelijk en semi-bestuurlijk niveau heeft de discussienotitie tot diverse discussies geleid die uiteindelijk een aantal aanpassingen in de definitieve visie teweegbracht. Eenmaal in het Portefeuillehoudersoverleg bleek dat de notitie tot weinig inhoudelijke discussie heeft geleid over de doelstellingen van de decentralisatie jeugdzorg. De oorzaak hiervoor ligt misschien besloten in het feit dat op regionaal niveau al veel wordt samengewerkt en dat er reeds diverse convenanten met visies zijn afgesloten. Een andere mogelijke reden is dat een duidelijke lokale visie bij diverse bestuurders ontbreekt.

5.3.3 Beoogde maatschappelijke effecten van de zorg voor jeugd

De volgende maatschappelijke effecten worden beoogd in het sociale domein (inclusief de decentralisatie jeugdzorg):

- *Inwoners zijn zelfredzaam en participeren op eigen kracht met inzet van informele netwerken in de samenleving.*
- *Inwoners die (even) niet (meer) op eigen kracht kunnen participeren ontvangen hulp in het gezin en het sociale netwerk. Dit ondersteuningsaanbod past bij de vraag van de inwoner, zijn of haar gezin en het sociale netwerk.*
- *In de samenleving is aandacht voor elkaar en contact met elkaar vanzelfsprekend (civil society), waar nodig en mogelijk stimuleert de gemeente deze transformatie van houding en gedrag van inwoners, maatschappelijk middenveld en eigen organisatie.*
- *De inzet van de gemeente en het maatschappelijk middenveld focust op integrale dienstverlening, preventie en vroegsignalering en nieuwe arrangementen voor hulp en ondersteuning. Daarmee komt een beweging op gang van complexe en langdurige ondersteuning naar informele hulp.* - Strategische visie 3D 'Op eigen kracht' (2012)

Het startpunt van de maatschappelijke effecten is de individuele burger (het kind) of het individuele gezin waar zich één of meerdere problemen afspelen. Daar wordt de hulpverlening op afgestemd vanuit de gedachte dat mensen eigen regie moeten hebben over eigen ondersteuning volgens de principes van *wrapped around care*. Bovenstaande maatschappelijke effecten gelden voor de drie transities en zij vormen een nadere uitwerking van de WAT vraag die in de visie en de uitgangspunten van de discussienotitie zijn opgenomen. Een nadere uitwerking van maatschappelijke effecten op het gebied van jeugdzorg is op dit moment nog niet voorhanden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat lokale ambtenaren en bestuurders uit de regio Holland Rijnland impliciet vanuit de opdragen taak (de decentralisatie van de jeugdzorg) en de uitgangspunten beredeneren. Pas nadat deze in convenanten, een strategische visie en een discussienotitie zijn vastgesteld komen de maatschappelijke effecten in zicht.

5.3.4 Kritische kanttekeningen bij het visie- en discussievormingsproces

Op regionaal niveau is inmiddels de stap gezet om een gezamenlijke visie te creëren die zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau is goedgekeurd. Met name de visie en uitgangspunten en in mindere mate de maatschappelijke effecten vormen het startpunt om de decentralisatie van de jeugdzorg te organiseren. Met deze drie elementen willen de Holland Rijnland gemeenten met partners om de onderhandelingstafel gaan zitten.

De governance-benadering impliceert dat het de bedoeling is om partners af te gaan rekenen op de maatschappelijke effecten die gezamenlijk zijn opgesteld. Vanuit dit perspectief kunnen er drie kritische kanttekeningen worden gezet bij het huidige visievormingsproces van Holland Rijnland. Ten eerste de vraag in hoeverre de doelstelling en uitgangspunten die zijn opgesteld genoeg duidelijkheid bieden aan partners. Bovenstaande visie en uitgangspunten maken duidelijk wat de waarden en normen aangaande jeugdzorg voor de Holland Rijnland gemeenten zijn. Hoe zij dit willen gaan bereiken wordt door deze algemene uitgangspunten echter niet duidelijk.

Ten tweede zijn partners nog niet betrokken geweest bij het gevoerde proces over visievorming en transformatie. In de concept-discussienotitie stond dan ook:

“De stakeholders zullen worden betrokken bij het verdere proces van de visievorming en transformatie van de zorg voor jeugd, nadat de visie door de portefeuillehouders is vastgesteld. Niet alle stakeholders worden in dezelfde fase betrokken.” - Conceptversie Discussienotitie visie op de zorg voor jeugd (2012)

De vermijding van inmenging van zorgpartners bij de beleidsvorming is bewust gedaan door de gemeenten. Respondenten geven aan dat zorgpartners hun eigenbelang voorop stellen wanneer zij worden betrokken bij de visievorming wat niet ten goede zou komen aan het algemeen maatschappelijk belang. Daarnaast is het in de ogen van respondenten efficiënter om eerst gezamenlijk een visie te creëren en die vervolgens te toetsen bij de zorgpartners. Een mogelijk gevolg van deze keuze is dat de betrokkenheid van de zorgpartners achterblijft. Gedurende de transitie is er al veel onzekerheid over de herordening van het systeem. Voor gemeenten geldt het principe: *‘niet wie het doet, maar wat we doen staat centraal’* maar het bestaansrecht van partners staat op de tocht. Als de wens is dat partners eigenaar worden van maatschappelijke effecten dan is het noodzakelijk dat zij net als een gemeenteraad en cliënten worden meegenomen in het informatieproces. Al helemaal als blijkt dat op bestuurlijk niveau de passie en lef van bestuurders aangaande de inhoudelijke discussie over de visie, uitgangspunten en maatschappelijke effecten tegenviel.

De laatste kritische noot is dat er tot nu toe alleen impliciet is stilgestaan bij de maatschappelijke effecten die door de decentralisatie moet worden gerealiseerd. De focus heeft tot op heden voornamelijk op de visie en de uitgangspunten gelegen. Dit roept de vraag op of de ‘stip aan de horizon’ voor alle betrokken actoren scherp is en duidelijk binnen het huidige netwerk van actoren is geuit.

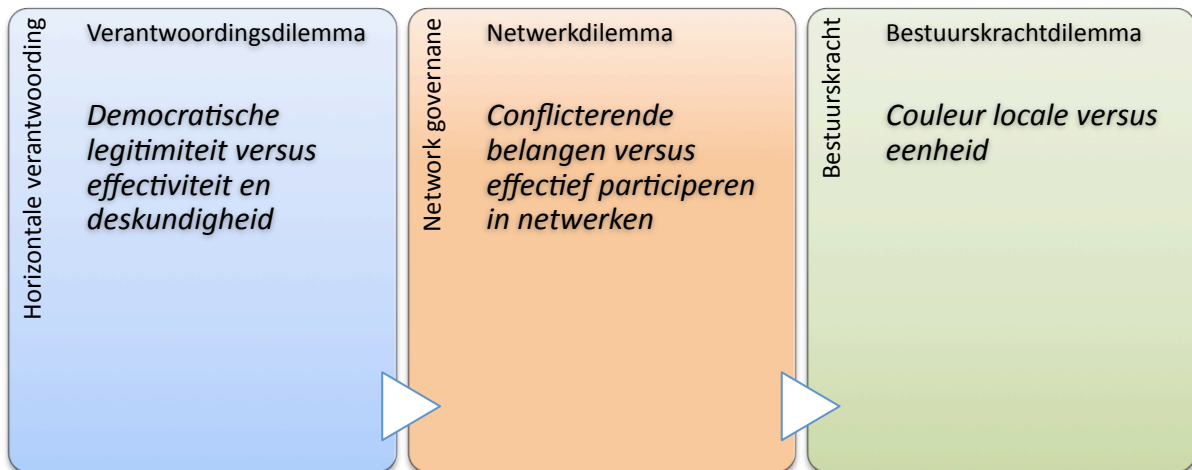
Op basis van deze drie kritische noten is het dus maar de vraag of horizontale verantwoording, network governance en de bestuurskracht optimaal kan worden ingezet na de decentralisatie jeugdzorg. Tijdens de Wmo in 2007 was er reeds een gebrek aan vertrouwen tussen partners en gemeenten. In deze fase van het transitieproces is het dan ook relevant om te onderzoeken welke spanningen lokale ambtenaren en bestuurders ervan weerhouden om nieuwe vormen van governance te implementeren.

Hoofdstuk 6. Dilemma's van lokale ambtenaren en bestuurders

Lokale ambtenaren en bestuurders uit de regio Holland Rijnland staan aan de vooravond van de decentralisatie van de jeugdzorg. Om de decentralisatie zo vorm te geven dat optimaal invulling wordt gegeven aan horizontale verantwoording, bestuurskracht en network governance, moeten de knelpunten die invloed hebben op het jeugdzorgsysteem worden blootgelegd. In dit hoofdstuk wordt daarom de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Welke dilemma's ervaren lokale bestuurders en ambtenaren ten tijde van de transitie van de jeugdzorg?

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met beleidsambtenaren, gemeentesecretarissen en wethouders, worden er drie kerndilemma's gepresenteerd. Met behulp van beleidsdocumenten en directe observaties wordt het beeld aangevuld dat de respondenten schetsen over de ervaren knelpunten. De drie kerndilemma's hebben betrekking op de centrale onderzoekselementen: horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht. Het startpunt van de analyse bij alle dilemma's zijn de concrete vraagstukken waarmee bestuurders van gemeenten binnen Holland Rijnland te maken hebben en die door de procesmanager 3D zijn verzameld (Holland Rijnland, 2011b). Bij elk dilemma wordt aan de hand van subdilemma's en voorbeelden duidelijk gemaakt welke spanningen er heersen en welke actoren daar bij betrokken zijn.



1. Verantwoordingsdilemma: democratische legitimiteit versus effectiviteit en deskundigheid

Het verantwoordingsdilemma is afgeleid van het onderzoekselement horizontale verantwoording. De spanning tussen democratische legitimiteit en effectiviteit en deskundigheid zal binnen dit dilemma centraal staan. Het ideale beeld van democratische legitimiteit binnen de jeugdzorg wordt vertroebeld vanwege het feit dat het niet altijd effectief is om de gehele keten van jeugdzorg op gemeentelijk niveau en daarmee onder politiek toezicht te plaatsen. De schaal van het probleem is soms groter dan de schaal van de gemeente waardoor jeugdzorg soms beter op regionaal niveau kan worden georganiseerd, maar hoe kan er dan politiek toezicht worden gehouden? Aan de hand van drie subdilemma's wordt het kerndilemma verkend en vervolgens afgesloten met een voorbeeld waarin het verantwoordingsdilemma concreet wordt gemaakt.

2. Netwerkdilemma: Conflicterende belangen versus effectief participeren in netwerken

Respondenten ervaren dat de samenwerkingspartners (organisationele) belangen hebben die conflicteren met de maatschappelijke doelen van gemeenten. Deze conflicterende belangen vormen een spanning met effectief participeren in netwerken. Gemeenten kiezen er namelijk voor om in het belang van de burger onderling het jeugdzorgsysteem in te richten. Deze vorm van onzekerheidsvermijding en het gebrek aan vertrouwen kunnen leiden tot een negatief effect op het effectief participeren in netwerken. Hoe kan er worden omgegaan met deze conflicterende belangen en alsnog toezicht en controle worden losgelaten om zo partners effectief te laten participeren? Drie subdilemma's omtrent het onderzoekselement network governance typeren het netwerkdilemma. De gevolgen van de spanningen worden vervolgens in een voorbeeld tot uiting gebracht.

3. Bestuurskrachtdilemma: *Couleur locale versus eenheid*

Er wordt een spanning ervaren door respondenten in hoeverre lokale voorkeuren kunnen prefereren boven de regionale eendracht die een bepaalde zekerheid biedt. Elementen van bestuurskracht zoals de afhankelijkheidsrelatie met de provincie, het ontkokeren van het systeem en het bieden van diversiteit in het jeugdzorgaanbod hebben daar invloed op. Waar ligt de balans voor gemeenten om politiek toezicht los te laten en de bestuurskracht in de regio te maximaliseren?

6.1 Verantwoordingsdilemma

“En waarom we het nu met de projectstructuur van Holland Rijnland doen is omdat wij scherp moeten krijgen wat nu onze gemeentelijke verantwoordelijkheid is. En dan de gewetensvraag: kunnen we die allemaal afzonderlijk dragen? Of moeten we iets gezamenlijks gaan organiseren? Mijn verwachting is dat laatste.” - respondent A.g.4

6.1.1 Regionale opschaling versus lokaal politiek toezicht

Dit subdilemma heeft betrekking op het vraagstuk dat door bestuurders uit de regio Holland Rijnland is gesteld: *Hoe organiseren we de juiste expertise en informatie op de juiste plekken en voorkomen we dat we in dezelfde valkuilen vallen als de organisaties die voorheen verantwoordelijk waren?* Zowel lokale ambtenaren als bestuurders zijn unaniem in hun oordeel dat na de decentralisatie van de jeugdzorg alleen door regionale samenwerking optimaal kan worden gefunctioneerd. Naast het feit dat dit door Rijksoverheid verplicht is, heeft dit te maken met twee factoren. Ten eerste kan regionale samenwerking ervoor zorgen dat financiële risico's gezamenlijk worden gedekt en deskundigheid gezamenlijk wordt gefinancierd. Ten tweede heeft het ermee te maken dat de zwaardere specialistische jeugdzorg een bepaalde omvang heeft die meer aansluit op regionaal niveau dan op gemeentelijk niveau. Regionale samenwerking wordt gezien als dé oplossing om de decentralisatie van de jeugdzorg binnen een gemeente te kunnen bolwerken. Een aantal respondenten wijst echter op een aantal valkuilen van schaalvergroting, die onvermijdelijk zijn wanneer de jeugdzorg sterk regionaal wordt georganiseerd. Een belangrijke valkuil die verschillende respondenten zien, - ook al in het huidige systeem - en die een optimaal jeugdzorgsysteem verhindert, is het gebrek aan politiek toezicht:

“Bij de jeugdzorg zit volgens mij de crux dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor alles. Dat is de verkokering in de jeugdzorg. Over een paar jaar zal de kunst moeten zijn om dat te doorbreken bij de gemeenten. De tucht van de politiek zorgt ervoor dat die verantwoordelijkheid wordt genomen. Nu zijn er ambtelijke organisaties die ver van de politiek verwijderd zijn waardoor de verkokering meer zijn kans krijgt dan wanneer je in je nek wordt gehijgd door een wethouder.” - respondent A.m.1

Daarom willen gemeenten *'voorkomen dat tekortkomingen in de huidige aanpak zoals ondoorzichtigheid en versnippering in het aanbod; bureaucratie en dossierschuiven binnensluipen in de aanpak door gemeenten.'* (Holland Rijnland, 2011b). Dat betekent dat lokaal politiek toezicht een belangrijk element moet gaan vormen in de jeugdzorgorganisatie, oftewel dat er een belangrijke rol is weggelegd voor de gemeenteraad. Voor respondenten vormen zij de kernactor aan wie verantwoording dient te worden afgelegd over jeugdzorgzaken. Uit de gesprekken met de respondenten komen twee knelpunten naar voren die lokaal politiek toezicht bemoeilijken. Het eerste knelpunt heeft betrekking op de spanning tussen de *volksvertegenwoordigende* en *kaderstellende* rol van de gemeenteraad:

“Een gemeenteraad heeft inderdaad die kaderstellende rol, maar dat is niet waar ze zich populair mee kunnen maken bij hun kiezers. Dat zit juist op het gezin waar het niet goed mee gaat. Op de casuïstiek. Dat zie je ook, dat raadsleden worstelen met die rol. En het ene raadslid is wat zuiverder in de leer dan de ander. Maar dat zit niet alleen in zuiverheid in de leer en het belang van kiezers, dat zit ook in daadwerkelijke betrokkenheid en zorg bij wat ze signaleren.” - respondent A.g.1

De meerderheid van de respondenten benadrukt dat de primaire functie van de gemeenteraad is om kaders te stellen. De volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad - een rol die bestaat uit het ventileren van geluiden uit in de samenleving in de raadsvergadering - wordt door de respondenten (bestuurders en ambtenaren) minder gezien als de taak van een gemeenteraad. Naast het feit dat een kaderstellende rol vanuit politiek strategisch opzicht oninteressant wordt gevonden, vormt ook het gebrek aan kennis, om een kaderstellende rol goed uit te voeren een bedreiging. Deze bedreiging vormt het tweede knelpunt en zit in de *beeldvorming van de gemeenteraad*. Verschillende respondenten geven aan dat het voor een gemeenteraad

moeilijk is om kaders te stellen over een beleidsveld wat complex en nieuw is. Daarnaast speelt mee dat de gemeenteraad zich op meerdere dossiers moet richten en zich dus niet volledig kan verdiepen in de jeugdzorg.

“Dat is ook best een lastige opgave voor een raad want dat zijn allemaal goedbedoelende mensen die gewoon een baan hebben en geen professionals of fulltimers zijn. Hoe komen die dan in deze ingewikkelde materie vanuit die kaderstelling, want dat moeten ze wel snappen?” - respondent W.g.1

“Je ziet altijd dat een college zes stappen verder is dan een gemeenteraad. Dat is nou eenmaal zo omdat je er dagelijks mee bezig bent. Je bent bezig beleid te ontwikkelen en soms te herontwerpen. Een volksvertegenwoordiger is kaderstellend en dat is anders dan bestuurder zijn.” - respondent W.k.1

Naast de gemeenteraad die de kernactor is in het klassieke verantwoordingsregime, vormen ook burgers en cliënten een forum aan wie horizontale verantwoording kan worden afgelegd. De knelpunten bij horizontale verantwoording zijn het *gebrek aan interesse* bij burgers en een *gebrek aan visie over cliëntenparticipatie* bij gemeenten. Veel respondenten zijn sceptisch geworden over directe verantwoording aan de burger na mislukte pogingen die eerder zijn ondernomen. Burgerjaarverslagen en inspraakavonden zijn voorbeelden van manieren om direct verantwoording af te leggen aan de burger. Een gebrek aan interesse of gebrek aan effectiviteit zijn redenen waarom deze manieren van horizontale verantwoording niet van de grond komen. In de ogen van veel respondenten is algemene verantwoording aan de burger te anoniem waardoor de burger zich niet voelt aangesproken met uitzondering van een vaste groep betrokken burgers. Daarnaast is de burger in het algemeen niet geïnteresseerd in hoe de beleidsvorming en -uitvoering is gegaan:

“Beleid verantwoorden, ik denk van niet. Misschien een heel gevaarlijke uitspraak. Ze lezen het niet, ze hebben geen interesse. Ze willen niet dat het beleid veranderd wordt maar ze willen alleen op de juiste manier te woord worden gestaan. Dus dan gaat het eerder om tevredenheid dan beleidsverantwoording.” - respondent A.m.3

“Het interesseert ze geen reet joh. Waar ik in geïnteresseerd ben is dat als ik aan de balie kom, dat ik goed word behandeld. Die zit niet te wachten op een rapportage. Wat je kan doen is een verslag in de krant, die wordt gelezen. En de gemeenteraad is je ultieme verantwoordingsorgaan. Ik denk niet dat de burger daar op zit te wachten. De klant wel. Daar heb je een andere verhouding mee. Je moet héél klantgericht willen werken. Je verantwoord je aan de klant door je best te doen en met tevredenheidsonderzoeken. Daar moet op gestuurd worden.” - respondent A.m.1

Net als deze ambtenaar zien veel respondenten wel heil in cliëntenparticipatie. Verantwoording aan de klant wordt als duurzamer gezien dan verantwoording aan de burger omdat deze direct in zijn belang wordt getroffen. Het knelpunt bij het organiseren van cliëntparticipatie is dat respondenten nog geen visie hebben hoe dit georganiseerd dient te worden. Een reden kan zijn dat dit een procesvraag is waar respondenten niet mee bezig zijn. Het is echter wel een bedreiging omdat in de discussienotitie cliënten als de belangrijkste stakeholders worden gezien, maar er afgezien van het betrekken van een reeds georganiseerde cliëntenraad geen specifieke visie is om cliënten te betrekken bij het beleidsproces.

De analyse van het subdilemma *regionale opschaling versus lokaal politiek toezicht* laat zien dat regionale samenwerking voor veel respondenten de manier is om de jeugdzorg op goede wijze te organiseren. Dit bemoeilijkt echter het lokale politieke toezicht, wat negatieve gevolgen heeft voor de invloed van de gemeenteraad. Bij regionale samenwerking moet er namelijk overeenstemming worden gevonden tussen verschillende gemeenten, wat de invloed van een individuele gemeenteraad en college beperkt:

“Een wethouder is natuurlijk verantwoordelijk voor wat binnen zijn eigen gemeente gebeurt. Maar als het wordt georganiseerd op regionaal niveau, dan hebben al die wethouders geen directe invloed meer. Dat is dan aan het dagelijks bestuur. En dan komt het toch verder op afstand te staan.” - respondent A.m.3

Aan lokaal politiek toezicht zijn ook vier knelpunten verbonden. De spanning tussen de volksvertegenwoordigende - en kaderstellende rol kan tot fricties leiden en het kennistekort van gemeenteraadsleden over jeugdzorg maakt het stellen van kaders moeilijk. Op het gebied van horizontale verantwoording is de interesse van de burger beperkt en is er een gebrek aan visie bij ambtenaren, wethouders en gemeentesecretarissen om cliëntenparticipatie in te richten.

6.1.2 Efficiënte informatievoering versus lokale politieke betrokkenheid

Bovenstaand subdilemma gaat nader in op het bestuurlijke vraagstuk: *Hoe voorkomen we dat we - met de toegenomen verantwoordelijkheid voor individuele inwoners - verzeild raken in incidentenpolitiek?* Veel respondenten twijfelen over de behandeling van casuïstiek in een gemeenteraad. Door de jeugdzorgdecentralisatie neemt de verantwoordelijkheid voor individuele inwoners toe. In het bijzonder de cliënten en gezinnen die zwaardere specialistische zorg ontvangen, zijn een onbekende doelgroep voor lokale ambtenaren en bestuurders. Bij deze zorg gaat het vaak om langdurige en dure zorgtrajecten die niet te vergelijken zijn met de preventieve zorgtrajecten waar gemeenten al eerder ervaring mee hebben opgedaan.

Al eerder is vastgesteld dat een gemeenteraad een kaderstellende functie heeft en het jeugdzorgbeleid dient te controleren. Het is aan de betreffende wethouder die portefeuillehouder is, om de gemeenteraad over kosten en proces zo goed mogelijk te informeren, waarbij de ambtelijke organisatie een ondersteunende functie heeft. Veel respondenten wijzen op het risico van deze wijze van efficiënte informatievoering aan de gemeenteraad. Procesmatige informatievoering aan de raad over de jeugdzorg als relatief onbekend beleidsterrein heeft het risico dat jeugdzorg(trajecten) teveel worden geobjectiveerd waardoor raadsleden uit het oog verliezen dat het om een zeer kwetsbare groep cliënten gaat. Dit heeft als gevolg dat er *'teveel gekeken wordt naar de economische waarde van maatregelen en te weinig naar de sociaal-maatschappelijke waarde van maatregelen'* (Holland Rijnland, 2011b).

"Soms moet je wel de richting waarin het probleem zich bevindt weten. Het geval te kennen. Want als het heel erg pakketjes zijn van geval 1 en geval 2, dan krijg je die betrokkenheid natuurlijk ook niet zo heel erg. Je moet wel blijven beseffen dat het om mensen gaat. Het moet niet te geobjectiveerd zijn. Want het is een kwetsbare groep. Dat ze het wel écht als een probleem zien en dat ze het écht op willen lossen. Dat is daar wel belangrijk in." - respondent A.k.1

De gemeenteraad kan meer worden betrokken door jeugdzorgtrajecten tastbaar en zichtbaar te maken. Casuïstiek wordt door veel respondenten gezien als een methode om dit te bewerkstelligen. Gemeenteraadsleden kunnen zich aan de hand van concrete gevallen een beeld vormen van de problemen en het sluit aan op het uitoefenen van hun volksvertegenwoordigende rol. Het risico van casuïstiekbehandeling in een raadsvergadering, redenerend vanuit de verschillende verantwoordelijkheden in het dualisme, is dat raadsleden zich gaan bemoeien met de uitvoering van individuele burgers, terwijl het college belast is met de uitvoering. Daarnaast wordt de kans aanzienlijk groter dat men verzeild raakt in incidentenpolitiek. Er zit namelijk een frictie tussen enerzijds de behandeling van casuïstiek in de raad om lokale politieke betrokkenheid te genereren. En anderzijds het organiseren van een efficiënte informatievoorziening door de raad, door deze te laten controleren op het beleidsproces. Zowel aan procesmatige controle als casuïstiekbehandeling kleven nadelen.

"Hoe organiseer je dus die betrokkenheid, om vanuit die betrokkenheid de goede beleidskeuzes te maken, zonder in casuïstiek te vervallen? Tegelijkertijd gaat het pas leven als je in de casuïstiek duikt..." - respondent A.g.1

6.1.3 Verantwoordingsdruk versus aantoonbaarheid effectiviteit preventieve jeugdzorg

Het subdilemma komt voort uit de bestuurlijke vraag: *Hoe kunnen we de ondersteuning en zorg zo organiseren dat zwaardere zorg en intramurale zorg voorkomen kunnen worden?* Aan respondenten is de kwestie voorgelegd of bij een financiële ontschotting van de jeugdzorg gemeenten meer aangemoedigd worden om in te zetten op preventieve jeugdzorg. Deze ontschotting zou betekenen dat zowel de preventieve als curatieve jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid van een gemeente valt waardoor er meer inzicht ontstaat in de financiering en er een prikkel ontstaat om meer in preventieve jeugdzorg te investeren om zo op dure curatieve jeugdzorg te besparen. In andere woorden: meer inzet op preventie en vroegsignalering waardoor repressie en zwaardere specialistische zorg kan afnemen.

Veel respondenten zien dit als een wijze van bestuurlijk modeldenken, maar geloven wel in deze financiële prikkel. De kanttekening die hierbij wordt gezet is dat het lastig is om het effect van preventief jeugdzorgbeleid te meten. Veel respondenten zien vanuit eerdere decentralisatie binnen het sociale domein dat het verband tussen preventief jeugdzorgbeleid en het behalen van bepaalde doelstellingen, hoewel het plausibel is, moeilijk hard te maken is. Respondenten beseffen dat investeringen in preventieve jeugdzorg een goed uitgangspunt zijn om 'herstel van het dagelijks leven' te stimuleren en daarnaast een financiële prikkel te organiseren.

Echter, wanneer preventieve jeugdzorg te veel moet worden geregistreerd, levert dit het risico van verantwoordingsdruk op binnen het systeem. Een verantwoordingsdruk op professionals die nu al door veel respondenten wordt gezien en waar juist een einde aan moet worden gemaakt. Onderstaand interviewfragment maakt deze spanning zichtbaar:

“Dat zal onze grootste opgave zijn om enigszins bewijsbaar te kunnen maken waarom we daarin slagen. En dat betekent dat je heel veel dingen moet gaan organiseren en misschien ook wel moet registreren en daar zit die preventie lastenpost in wat je eigenlijk ook weer niet wil. Hoe meer je registreert, hoe hoger de regeldruk weer wordt en die wil je juist zo laag mogelijk houden. Dat zal nog een lastig fenomeen zijn.” - respondent A.m.4

6.1.4 Democratische legitimiteit versus effectiviteit en deskundigheid

Bij het verantwoordingsdilemma staat er een spanning centraal tussen democratische legitimiteit aan de ene kant en effectiviteit en deskundigheid aan de andere. De reden om de jeugdzorg bij gemeenten onder te brengen is dat het gemeentelijk niveau het dichtst bij de samenleving staat. Wanneer gemeenten verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de jeugdzorg wordt een democratisch gekozen gemeenteraad in staat gesteld om de beleidskaders te bepalen. Samenwerkingspartners, de lokale ambtelijke organisatie en het college van B&W moeten dan aan de gemeenteraad verantwoording afleggen. De jeugdzorg wordt onder lokaal politiek toezicht gesteld en daarmee lijkt democratische legitimiteit geborgd. Uit de voorgaande subdilemma's zijn er een aantal knelpunten naar voren gekomen. Daarnaast wordt het ideale beeld van democratische legitimiteit vertroebeld vanwege het feit dat het niet altijd effectief is om de gehele keten van jeugdzorg (van preventieve tot en met curatieve zorg) volledig op gemeentelijk niveau te plaatsen. Deskundigheid en effectiviteit van met name zwaardere specialistische zorg kan soms beter gewaarborgd worden op regionaal niveau. Het probleem wat aan dit dilemma ten grondslag ligt is het feit dat de schaal van het probleem soms groter is dan de schaal van de gemeente.

In onderstaand fictief voorbeeld wordt het verantwoordingsdilemma concreet gemaakt. Het laat de spanningen zien tussen 1) lokaal politiek toezicht en regionale opschaling en 2) verantwoordingsdruk en aantoonbaarheid van effectiviteit van preventieve jeugdzorg. Het gebruik van casuïstiek illustreert hoe incidentenpolitiek in de jeugdzorg kan toeslaan en kan leiden tot een verantwoordingsdruk.

Voorbeeld 6.1 Verantwoordingsdilemma

Anno 2016 is de jeugdzorg op gemeentelijk niveau georganiseerd. Het CJG is hét centrum waar op laagdrempelige wijze preventieve jeugdzorg wordt verleend aan de burgers van een kleine gemeente. Omdat de deskundigheid én expertise om specialistische jeugdzorg in te richten en te coördineren binnen de ambtelijke organisatie van deze gemeente ontbreekt, is deze zorg op regionaal niveau georganiseerd. De ambtelijke organisatie is onder aanvoering van de verantwoordelijk wethouder voor jeugdzorg aan de slag gegaan met het ontwikkelen van een nieuw beleidsplan omtrent jeugdzorg. Hierin wordt de regionale visie opgenomen die op Holland Rijnland niveau is ontwikkeld. De gemeenteraad moet echter nog over lokale beleidspunten een aantal kaders bepalen.

Terwijl het beleid nog in ontwikkeling is, vindt er een incident plaats in deze gemeente. De Raad van Kinderbescherming signaleert misstanden bij een kind, woonachtig in de gemeente, dat onder behandeling is van een regionale jeugdzorginstantie. De ouders van het kind nemen het initiatief in handen en kaarten hun problemen aan bij een gemeenteraadslid dat in dezelfde wijk woont. Het raadslid kaart de misstanden aan in een raadsvergadering. Het raadslid stelt voor om de curatieve zorg die op regionaal niveau is georganiseerd, op lokaal niveau te organiseren zodat een dergelijke misstand niet meer kan gebeuren. De wethouder wijst op het feit dat incidenten nooit volledig uit te bannen zijn en dat de financiële middelen ontbreken om deze specifieke zorg op lokaal niveau te organiseren. Binnen de raadsvergadering wordt gekeken naar de mogelijkheid om deze financiële ruimte te creëren en de raad komt tot de conclusie dat die zit bij de preventieve jeugdzorg. Na een uitvoerig debat over de effectiviteit van deze soort zorg wordt besloten om de specifieke soort zorg waar het op regionaal niveau mis mee ging, op lokaal niveau te organiseren. De resultaten over de effectiviteit waren immers niet erg overtuigend en ook de lokale cliëntenraad vond dat alles in staat moet worden gesteld om een dergelijk incident uit te bannen. De uitkomst van de raadsvergadering is dat deze specialistische zorg op lokaal niveau zal worden georganiseerd en gefinancierd zal worden met middelen die voor preventieve jeugdzorg begroot waren. Daarnaast heeft de gemeenteraad regels opgesteld om de controle op deze zorg te intensiveren zodat een dergelijk incident nooit meer kan plaatsvinden in het dorp.

6.2 Netwerkdilemma

“Het vraagt vrijheid van handelen, en dat is altijd het lastigste voor gemeenten. Je wil mensen ook altijd ergens op afrekenen, of je overheidsgeld ook wel goed besteed is. Dat is ook een plicht als gemeente. En aan de andere kant wil je professionals en ambtenaren en instellingen de vrijheid geven om die dingen te laten doen die nodig zijn. Daar zit ook een interessant bestuurlijk vraagstuk: hoe combineer je vrijheid van handelen met toch een zekere mate van doelmatigheid en controle?” - respondent A.g.2

6.2.1 Handelingsvrijheid professionals versus conflicterende belangen partners

Dit subdilemma is een nadere uitwerking van het kerndilemma van conflicterende belangen versus effectief participeren in netwerken. Binnen het subdilemma wordt ingegaan op de spanning tussen de belangen van de partners en de handelingsvrijheid van de professional. Het bestuurlijke vraagstuk dat hier centraal staat is: *Hoe voorkomen we dat we als gemeenten met de uitvoering van de nieuwe taken verzanden in bureaucratie, protocollen en teveel regels?* Respondenten geven aan dat bureaucratie en teveel regels voorkomen kunnen worden door handelingsvrijheid te bieden aan professionals. Op dit moment heerst het beeld bij respondenten dat de handelingsvrijheid van de professional te beperkt is, terwijl iedereen vindt dat zorgverleners een grote mate van betrokkenheid tonen en dat ze in het algemeen goed werk leveren.

Wat de ambtenaren en bestuurders er echter van lijkt te weerhouden deze handelingsvrijheid te bieden is één specifieke factor: de verschillende belangen tussen gemeenten en zorgpartners. Het knelpunt voor bestuurders en ambtenaren is dat zij inschatten dat partners het eigen institutionele belang hoger hebben staan dan het belang van de gemeenschap. Het eigen institutionele belang heeft wel een maatschappelijke achtergrond maar er wordt niet puur gedacht vanuit de belangen van het kind maar meer over het voortbestaan van de eigen organisatie waardoor niet genoeg over de eigen grenzen heen wordt gekeken. In het volgende interviewfragment wordt dit knelpunt bevestigd en worden de organisatiebelangen van partners ook als een belemmering gezien om professionals meer handelingsvrijheid te geven:

“Nou, het is wel precies de reden waarom ik twijfel of je al die organisaties om tafel moet hebben om te kijken hoe je het moet organiseren. En het andere is dat als je budget geeft aan een professional en hem dat zelf in laat vullen, dan krijg je ook wel een beetje wat er nu ook bij gemeentelijke afdelingen gebeurt: dan worden er in november nog de laatste euro's uitbesteed want anders krijg je volgend jaar minder. Er zitten nu nog vreemde prikkels in het financieringssysteem. Het klinkt goed: geef de professional de ruimte, maar of dat dan helpt? Dat is een worsteling en ik denk dat hoe groter je gemeente is, hoe ingewikkelder het wordt, want hier is het nog redelijk te overzien.” - W.m.1

Alle respondenten worstelen met de vraag hoe partners betrokken moeten worden bij de beleidsvorming en hoe moet worden omgegaan met de organisatiebelangen van de partners. Lokale ambtenaren en bestuurders hebben een ander beeld van die organisatiebelangen dan de jeugdzorgdeskundigen. Waar gemeentelijke actoren deze belangen meer zien als een bedreiging voor de vorming van een netwerk, zien de deskundigen dit als een kans om de maatschappelijke effecten te versterken.

“Ja, organisatiebelangen wordt vaak een beetje negatief gebracht. Alsof dat heel vies is, maar het zijn gewoon mensen die voor hun organisatie zorgen. De gemeenten hebben nog meer last als iemand niet goed voor de organisatie kan zorgen. [...] Waar organisaties echt belang bij hebben is dat ze een goed maatschappelijk belang kunnen bereiken. Dat ze dat effect kunnen neerzetten en ook echt kunnen laten zien, want dan leveren ze goed werk.” - adviseur 1

6.2.2 Onzekerheidsvermijding versus efficiënte uitvoering

Tijdens de transitieperiode is er veel onzekerheid bij de partners hoe het zorgsysteem eruit gaat zien en welke partners daar een rol in gaan spelen. Op de vraag of de tegengestelde belangen een belemmering kunnen vormen reageerde een ambtenaar als volgt:

“En die zie je nu meer naar buiten komen. Omdat ze allemaal zoiets hebben van: ben ik in de race of ben jij in de race? Ze moeten vechten om hun plekje. En misschien hoeven ze niet te vechten maar ze weten het niet. En dat is per definitie een hele onzekere situatie die wel heel dringend is.” - respondent A.g.1

Deze onzekere situatie voor zorgpartijen kan volgens een aantal respondenten invloed hebben op de wijze van handelen van partijen. Zij voorzien dat zorgpartners daardoor strategischer gaan handelen om de concurrentie

voor te zijn. Een voorbeeld daarvan is wanneer straks twee zorgpartijen die beiden een specifieke soort zorg aanbieden. Wanneer een gemeente in het nieuwe jeugdzorgsysteem slechts één aanbieder kan contracteren en in het netwerk kan opnemen zal er een concurrentiestrijd uitbreken. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld een lagere prijs aanbieden om toch de aanbesteding te winnen terwijl hiermee de kosten niet kunnen worden gedekt. Het gevolg is bezuinigingen die worden opgelegd aan de professionals. Dit kan een negatieve invloed hebben op de handelingsvrijheid van een professional binnen een zorgorganisatie die meer gebonden raakt aan inputdoelstellingen. Daarnaast stimuleert een te harde concurrentiestrijd niet de netwerkbenadering:

“Er zit ook wel spanning in. Je merkt nu dat wanneer het naar gemeente gaat dat iedereen wel mee wil doen aan de pilot want iedereen wil in de picture. En daar moet je gebruik van maken maar je moet ook niet hebben dat ze elkaar de tent uitvechten. Je moet een balans vinden tussen die specialisaties en elkaar wat gunnen en gedeelde verantwoordelijkheid.” - adviseur 2

6.2.3 Initiërende gemeentelijke rol versus ondersteunde gemeentelijke rol

“Wat voor rol moet een gemeente innemen na de decentralisatie van de jeugdzorg?”

“Dat is natuurlijk nooit waardevrij, dat soort discussies. Volgens mij kan je dat op verschillende manieren doen en is er niet één goede rol. Maar wat ik wel vaak mis in de discussie is een heldere definitie van die rol. Iedereen roept: de gemeenten heeft de regie! Ik weet niet wat een gemeente dan moet doen hoor...” - Ambtenaar grote gemeente

Naast een spanning omtrent handelingsvrijheid en conflicterende belangen is er nog een spanning die van invloed is op netwerkvorming. Dit is de spanning omtrent de regisseurstaak van de gemeente. Veel respondenten geven aan dat de gemeente een regierol op zich moet nemen. Na de decentralisatie van de jeugdzorg is de gemeente immers verantwoordelijk. Het vraagstuk waar bestuurders mee zitten is als volgt: *Wat is de betekenis van de gemeente als regisseur, hoe voorkomen we dat de gemeente zelf een uitvoeringskantoor wordt en wat betekent dit voor in- en uitbesteden van taken?* Er zijn twee knelpunten die met dit vraagstuk in verband staan. Ten eerste het knelpunt wat de regiefunctie nou inhoudt. Het tweede knelpunt is in hoeverre de gemeente inhoudelijke kennis moet hebben binnen het jeugdzorgnetwerk om de regiefunctie te kunnen voeren. Moet de gemeente bijvoorbeeld kennis van casuïstiek hebben? Deze knelpunten hebben dus te maken met hoeveel grip je als gemeente moet hebben binnen het jeugdzorgnetwerk om te kunnen regisseren.

De gemeentelijke rol als regievoerder wordt door de respondenten zeer verschillend opgevat. Aan de ene zijde van het spectrum is de rol van regisseur gelijk aan ‘de baas over de jeugdzorg’ en kan de gemeente bepalen hoe zij het wil organiseren. Aan de andere zijde wordt de regiefunctie gezien als het voorhouden van een spiegel in het casuïstiekoverleg met zorgpartners. Daartussen wordt de gemeente voornamelijk gezien als initiator die een sturende rol aanneemt bij de inkoop van zorg. Naar samenwerkingspartners toe is er geen sprake van een gelijkwaardigheidsrelatie omdat de gemeente degene is die de jeugdzorg met publiek geld financiert. Veel respondenten zijn wel van mening dat gelijkwaardigheid moet worden uitgedragen en er een vertrouwensband kan worden gesmeed met de samenwerkingspartners. In onderstaand interviewfragment wordt de regiefunctie door een respondent toegelicht:

“Dat is het visionaire regisseursschap. Onze rol is om af te dwingen dat die samenwerking er komt. In technische zin, want je moet afspraken maken dat die samenwerking er komt. Maar die vrijheid moet er ook zijn en wij moeten telkens de partijen erop aanspreken dat ze dat doen. Je moet ervoor zorgen dat altijd iemand erover gaat. En die rol moeten we op ons nemen.” - respondent W.g.1

Respondenten vragen zich af in hoeverre de gemeente inhoudelijke kennis moet hebben binnen het jeugdzorgnetwerk om de regiefunctie te kunnen voeren. In de discussienotitie staat dat de gemeente geen kennis heeft van casuïstiek, behalve in het geval van opschaling. Op deze manier kan aan het uitgangspunt worden voldaan dat de gemeente een krachtige regisseur is van het hele veld van zorg voor jeugd (Holland Rijnland, 2012c) Een aantal respondenten geven echter aan dat de gemeente pas regie kan voeren wanneer een ambtenaar weet waar die het over heeft. Wethouders, gemeenteraadsleden en ambtenaren moeten weten wat er binnen de gemeente speelt om keuzes te maken aangaande de inkoop van zorg en om een initiërende rol te kunnen voeren. Door een respondent wordt ook op het risico gewezen dat een gemeente zich met de inrichting van de zorg gaat bemoeien.

“Ik vind dat gemeenten de regierol moeten pakken. Dat wij het eindplaatje hebben van hoe het er uit moet zien dat gemeenten de gemeente de regievoerder is en de organisaties verbindt. De organisaties moeten het uiteindelijk doen. Nu zie ik nog veel te veel dat we een meewerkend voorman zijn.” - respondent A.m.4

Het regisseursschap dat gemeenten voor ogen hebben na de decentralisatie van de jeugdzorg levert nog een aantal knelpunten op. De invulling van de regierol wordt door respondenten verschillend bekeken. Zij hebben het echter allemaal over dé regierol. Maar in hoeverre moet een gemeente inhoudelijke kennis hebben om het regisseursschap in te kunnen vullen? Dit is afhankelijk van de wijze hoe op lokaal niveau de rol van regisseur wordt opgevat.

“In de komende jaren wordt het een toenemende taak voor gemeenten om erin te slagen om in de netwerkgeving de taak van regievoerder in te vullen. Zonder dat de gemeente daarbij een bepalende speler aan tafel is. Dat is een kunst apart. Dat zie je nu al bij het college en de raad. Dat is een enorme worsteling en een heel belangrijke constatering. Gemeenten moeten op een andere manier gaan schakelen om een beweging te bewerkstelligen” - respondent A.m.4

6.2.4 Conflicterende belangen versus effectief participeren in netwerken

Uit de subdilemma's is naar voren gekomen dat in de ogen van respondenten, de zorgpartners verschillende belangen hebben. Enerzijds hebben zij een zorg/maatschappelijk belang waar gemeenten een beroep op wil doen om de maatschappelijke effecten voor de jeugdzorg te behalen. Anderzijds hebben ze een organisatiebelang dat meer een intern belang is en geen direct voordeel oplevert voor de maatschappij. Dit organisationele belang conflicteert in de ogen van de respondenten uit het openbaar bestuur met de opgave die er ligt om over de grenzen heen te kijken en een gezamenlijke visie te creëren. Binnen gemeenten zijn er ook verschillende belangen van diverse actoren. Zo kan een gemeenteraad een ander belang hebben dan het college. Tot slot speelt ook het belang van het kind een rol. Uiteindelijk moet het belang van het kind voorop staan wanneer er gezamenlijk wordt gewerkt in netwerken. Dat is tegelijk de belangrijkste rol die het minste naar voren komt in dit dilemma.

“Maar wij willen de ruimte creëren om eerst eens na te denken of wij dat ook wel vinden. De bestaande organisaties hebben niet de automatische neiging om te zeggen laten we daar met een open mind naar kijken maar juist vanuit hun eigen belang. En dat is geen verwijt maar een constatering. En natuurlijk doen ze dat anders kunnen ze hun voorkeur sluiten. En iedere organisatie zal zijn eigen voortbestaan proberen aan te tonen. Dat mag maar wij hebben gezegd dat wij eerst eens even gaan nadenken omdat we dat nodig vinden vanuit het perspectief van onze burgers.”- respondent A.g.4

Door de verschillende belangen die in de ogen van respondenten soms met elkaar conflicteren, voelen gemeenten zich genoodzaakt om eerst nog los van de samenwerkingspartners gezamenlijk een visie op te stellen. Het probleem dat aan dit dilemma ten grondslag ligt is dat er sprake is van een gebrek aan vertrouwen tussen partners en gemeenten waardoor het risico wordt gelopen dat governance networks in de naderende decentralisatie ineffectief zullen worden. Dit gebrek aan vertrouwen is ook bij de Wmo decentralisatie in 2007 een knelpunt geweest. Respondenten zagen dat dit gebrek aan vertrouwen een hang naar controle vanuit gemeenten uitlokte. Onzekerheidsvermijding en een gebrek aan vertrouwen, allebei door conflicterende belangen aangedreven, hebben dus een negatief effect op effectieve participatie in netwerken. Het risico bestaat dat de handelingsruimte voor professionals onder druk komt te staan door de conflicterende belangen. Het functioneren in netwerken wordt daardoor ineffectief, wat de belangen van de burgers én het kind niet ten goede komt.

Naast een gebrek aan vertrouwen tussen partners en gemeenten vormt ook de gemeentelijke regierol een onzekerheid die effectief participeren in netwerken in de weg staat. Zonder duidelijke visie op de invulling van de regierol blijven belangen conflicteren en kunnen maatschappelijke effecten niet gezamenlijk worden behaald.

In onderstaand voorbeeld wordt het netwerkdilemma geschetst. Hierin wordt duidelijk welk effect een gebrek aan vertrouwen en conflicterende belangen hebben op het participeren in netwerken. Vanuit onzekerheidsvermijding nemen alle actoren een meer defensieve rol aan, wat uiteindelijk niet ten goede komt aan de belangen van het kind. Het voorbeeld laat zien dat er bij de actoren geen sprake is van bewuste onwilligheid maar dat de dynamiek tussen alle partijen uiteindelijk leidt tot een nadelig effect.

Voorbeeld 6.2 Netwerkdilemma

De samenwerkende gemeenten hebben in de transitieperiode van de decentralisatie van de jeugdzorg een gezamenlijke visie ontwikkeld. Dit hebben zij afzonderlijk van de partners gedaan, omdat lokale bestuurders en ambtenaren van mening waren dat gemeenten in deze fase voorzichtig moeten zijn met het betrekken van instanties die er nu over gaan. Die instanties zouden immers hun eigen institutionele belangen hebben. Op ambtelijk niveau is er een discussienotitie opgesteld met daarin een gezamenlijke visie. Na verloop van tijd is deze zowel op ambtelijk niveau als bestuurlijk niveau met een aantal kleine aanpassingen en zonder grote weerstand of discussie goedgekeurd. Een van de elementen in de discussienotitie heeft betrekking op het CJG. Deze elementen borduren voort op de regionale visie CJG die in 2008 was ontwikkeld.

Binnen een willekeurig Centrum voor Jeugd en Gezin in de regio is tijdens de visievorming een probleem ontstaan. Het betreft onenigheid over de eigen profilering van CJG-partners naar burgers. Partners blijven hun eigen logo's en briefpapier gebruiken terwijl dit tegen de afspraken is die in de CJG visie zijn vastgelegd. Hierin staat vermeld dat een CJG met één gezicht naar buiten treedt, dat betekent dus met één logo en één telefoonnummer. Dit probleem escaleert omdat de betreffende gemeente de onenigheid met fluwelen handschoenen aanpakt en niet een eenduidig besluit durft op te leggen.

Enige tijd later wordt de visie die op regionaal niveau is gevormd met de huidige CJG-partners doorgenomen om te zien welke rol zij kunnen vervullen in het behalen van de doelstellingen die gemeenten voor ogen hebben met de decentralisatie jeugdzorg. Met de onenigheid nog in het achterhoofd van de partners en de gemeente wordt er overlegd. De gemeentelijke vertegenwoordiger heeft ingecalculeerd dat de CJG-partners hun organisationele belangen prioriteit geven boven hun maatschappelijk belang gezien de ontwikkelingen van de afgelopen tijd. De partners hebben juist de intentie om dit achter zich te laten en gehoor te geven aan de doelstellingen van de gemeenten. De gemeentelijke vertegenwoordiger houdt het gesprek zakelijk en benoemt wat er verwacht wordt van gemeenten en dat ze de hervormingen moeten accepteren.

De CJG-partners zijn teleurgesteld in het feit dat ze zijn buitengesloten uit de beleids- en visievorming omdat zij nog een aantal suggesties hadden. De bereidwilligheid om mee te werken is in hun ogen niet opgevangen door gemeenten. Door de defensieve opstelling van zowel gemeenten als partners, die ontwikkeld is uit onvrede hoe er wordt samengewerkt, zijn alle partijen uiteindelijk niet bereid om over hun eigen schaduw heen te stappen. Dit resulteert uiteindelijk in een set van afspraken waarbij partners moeten samenwerken en een aantal controleregels dat de gemeente hieraan heeft verbonden om er zeker van te zijn dat de partners zich aan de afspraken houden. De afspraken worden door de partners doorgevoerd omdat ze hiertoe genooddaakt zijn. Dit heeft als gevolg dat de professionals in het CJG zich moeten houden aan de nieuwe controleafspraken

6.3 Bestuurskrachtdilemma

“De taken van gemeenten zijn een beetje de gemeenten ontstegen. We hebben in de afgelopen jaren zoveel hulpconstructies verzonnen, dat we ons af kunnen vragen waar we als gemeente nou écht over gaan...” - respondent A.m.1

Dit citaat geeft in een notendop de discussie weer over het vraagstuk of gemeenten over de bestuurskracht beschikken om de jeugdzorg te kunnen organiseren. De meningen van respondenten of gemeenten over deze bestuurskracht beschikken, zijn verdeeld. Dat heeft enerzijds te maken met twee regionale factoren: hoe de respondenten de verstandhouding met de provincie Zuid-Holland en de Rijksoverheid ervaren en wat hun visie is om verkokering en fragmentatie te doorbreken. Anderzijds heeft het ook te maken met lokale factoren die per gemeente een eigen dynamiek vormen zoals de gemeentelijke cultuur en de huidige inrichting van het CJG. Hoe de verstandhouding met Rijksoverheid en provincie wordt ervaren, speelt mee in de bestuurskracht van gemeenten en in het bestuurskrachtdilemma. De laatste twee lokale en regionale factoren zijn te clusteren in twee subdilemma's.

6.3.1 Visie op verstandhouding met de provincie en de Rijksoverheid

Er wordt een afhankelijkheidsrelatie van provincie naar gemeenten ervaren omdat veel kennis van het huidige systeem bij de provincie ligt en wat voor gemeenten nog een onbekend beleidsterrein is. Op dit moment is de provincie immers verantwoordelijk voor de zwaardere specialistische jeugdzorg. Meerdere respondenten geven aan dat de kennis en de ervaringen over inkoop van zorg, prijzen van jeugdzorgtrajecten en

cliëntengroepen op provinciaal niveau ligt. Deze afhankelijkheidsrelatie is ten tijde van de transitie groter geworden doordat respondenten ervaren dat de provincie een houding had aangenomen waarbij zij de jeugdzorg tot 2015 niet uit handen willen geven, ondanks dat dit een geslaagde overgang kan bevorderen.

“De provincie is de actor die tot 2015 Bureau Jeugdzorg en Cardea aanstuurt. Wat wij heel graag willen is dat wij voldoende ruimte krijgen om nu al gezamenlijk dingen te gaan uitproberen, en niet te wachten tot het moment 1 januari 2015. En dat is best wel lastig omdat onze provincie toch wel een beetje heeft van: jaahh, máár tot die datum zijn wij verantwoordelijk. [...] Maar dat geldt ook voor de zorgkantoren en zorgverzekeraars. Dat wij voldoende inzicht krijgen in hoe het nu is gesteld met aard en omvang, daar krijgen we maar mondjesmaat informatie over. Maar daarmee kan je nog niet beleid organiseren. Het kost heel veel moeite om achter prijzen te komen, dan blijkt dat het dus nog heel ondoorzichtig is. En dat is voor ons natuurlijk wel van belang om goede keuzes te maken voor de toekomst. En dat geldt natuurlijk ook voor hun ervaring over de inkoop. Wij beraden ons nu ook al over hoe we dat gaan doen en of we dat apart gaan doen. Maar daar hebben we die partijen wél heel hard bij nodig omdat zij die kennis en ervaring hebben.” - respondent A.g.5

“De enige notie die we tot nu toe hebben is dat ze van de provincie zelf willen nadenken hoe ze het gaan doen en daarbij nog niet de notie hadden van: laten we dat samen met de gemeenten doen. Wat in ieder geval ertoe heeft geleid dat Holland Rijnland het initiatief tot contact nu heeft. Van: beste provincie allemaal prachtig maar als wij het in ontvangst willen nemen moeten we even samen gaan nadenken hoe we dat gaan doen! Dat is wel een notie die in ieder geval richting de provincie wordt geventileerd.” - respondent A.g.4

Naast de afhankelijkheidsrelatie met de provincie wordt ook de inmenging van Rijksoverheid door een aantal respondenten als een bedreiging ervaren. Dan wordt dezelfde twijfel uitgesproken als die bestuurders hebben geventileerd: *Geeft het rijk de gemeenten voldoende beleidsruimte om de organisatie en uitvoering te verbeteren en de bezuinigingen op te vangen?* Met name respondenten die binnen een grote gemeente werken zien een bedreiging in hoeverre het Rijk de invulling en voorwaarden van het nieuwe jeugdzorgsysteem aan gemeenten overlaat.

“Wij geven als gemeente aan Rijksoverheid mee als hartenkreet van: ga het niet teveel dichttimmeren. Als je dat doet, dan zijn wij niet in staat om die transformatie die nodig is te maken. Want als je de vrijheid krijgt maar je moet eerst alles afdekken, dan gaat het dus niet lukken. Soms krijgen we signalen dat het die kant op te gaan. Het risico bestaat dat dit een dreiging is. Dat is toch allemaal de kunst van het loslaten” - respondent A.g.5

De afhankelijkheidsrelatie met de provincie en de factor of de Rijksoverheid genoeg beleidsruimte overlaat aan gemeente zijn twee elementen die met name respondenten van grote gemeenten bezig houden. Het zijn ook twee factoren die volgens hen de slagkracht van de gemeente beïnvloeden om een hervorming in de jeugdzorg te bewerkstelligen.

6.3.2 Diversiteit in zorgaanbieders versus doorbreken verkokering en fragmentatie

Bovenstaand subdilemma komt voort uit het volgende vraagstuk dat bestuurders in het document opbrengst gesprekken 3D hebben benoemd: *Hoe kunnen we de ondersteuning en zorg zo organiseren dat zwaardere zorg en intramurale zorg voorkomen kunnen worden?* Het verantwoordingsdilemma liet al zien dat gemeenten preventieve jeugdzorg willen inzetten om zwaardere zorg en intramurale zorg te voorkomen. Dit kan namelijk ten goede komen aan de cliënt die op deze manier een herstel van dagelijks leven kan bewerkstelligen. Daarnaast kan het voor gemeenten een kostenbesparing opleveren. Door integraal te werken willen gemeenten voorkomen dat in de toekomstige aanpak bureaucratie en dossierschuiven binnensluipt. Integraal werken moet ondoorzichtigheid en versnippering in het aanbod voorkomen (Holland Rijnland, 2011b).

Een aantal respondenten onderschrijven deze ondoorzichtigheid en versnippering in het aanbod en geven aan dat dit heeft geleid tot gefragmenteerde jeugdzorg waar een groot aantal zorgpartijen in actief zijn. Vanuit het perspectief van deze respondenten zorgt deze fragmentatie voor een verkokering omdat verantwoordelijkheden zijn opgedeeld. Als oplossing wordt aangedragen dat er niet alleen meer integraal wordt gewerkt maar dat ook het aantal zorgpartijen wordt verkleind zodat de jeugdzorg minder gefragmenteerd wordt en dat het jeugdzorgsysteem effectiever kan zijn.

“Wij hebben natuurlijk zo’n gefragmenteerde zorg gekregen waar iedereen over een deeltje gaat en heel veel instellingen specialistische kennis hebben die heel erg waardevol is, maar ook het gevaar in zich heeft; dat hele gefragmenteerde. En dat is voor mensen heel vervelend, dat is ook voor de zorg niet effectief, dat het er zoveel zijn.” - respondent A.g.2

“De jeugdzorg heeft op dit moment het grote probleem van verkokering en versnippering. Als gemeente moet je kijken hoe je nou die versnippering kan doorbreken. Je moet ervoor zorgen dat anderen hun werk doen. Maar ik denk dat je de organisatiestructuur van hoe het werk is georganiseerd zou moeten aanpakken. Als mensen in aparte organisaties zitten, dat zijn allemaal belemmeringen voor samenwerking. Je moet kijken hoe een probleem zo goed mogelijk wordt aangepakt door zo min mogelijk instanties. Dat zou mijn idee zijn.” - respondent A.m.1

Elke respondent ziet dat de overheid en cliënten te maken hebben met een zeer brede groep aan zorgpartijen. Er zijn echter respondenten die hun vraagtekens zetten bij de suggestie om de fragmentatie tegen te gaan door minder instanties te betrekken in de jeugdzorg. Ten eerste geven zij aan dat deze versnippering nodig is om specialistische kennis aan te kunnen bieden in het jeugdzorgsysteem. Een deskundige geeft ter aanvulling aan dat versnippering ook moet worden gezien als onderdeel van het systeem en dat gemeenten hier mee moeten leren omgaan omdat versnippering ook een bepaalde kracht heeft.

“Mijn ervaring is dat iedere organisatie gemiddeld genomen wel degelijk een sterke verantwoordelijkheid neemt. Zowel bij de cliëntèle als in het zoeken naar verbindingen. Maar het is ook gewoon lastig. Die versnipperdheid kan je als negatief bestempelen maar het is ook part of the game dat anno 2012 dat je zoveel kennis hebt op zoveel terreinen dat ik niet denk dat je dat in een vat stopt en daarmee het probleem oplost. Het is ook iets waarmee je zal moeten dealen. Dat is ook in ziekenhuizen, daar heb je ook allerlei specialisaties. Dat is niet makkelijk, maar we willen ze ook niet overboord gooien.” - adviseur 2

Wanneer versnippering en fragmentatie wordt tegengegaan door met slechts een aantal zorginstanties samen te werken komt er een andere dreiging in zicht die respondenten voorzien, namelijk ‘de dictatuur van de grote instellingen’ (A.g.5). Respondenten ervaren dat de huidige grote zorgorganisaties zoals Bureau Jeugdzorg en de GGD grote bureaucratische instellingen zijn waar moeilijk tegen op te boksen valt als gemeente. Door het aantal organisaties te verkleinen om versnippering en fragmentatie tegen te gaan lopen gemeenten het risico dat dit ten koste kan gaan van de zeggenschap van gemeenten over de jeugdzorg. Het alternatief om deze potentiële negatieve factor voor bestuurskracht tegen te gaan is om diversiteit van aanbieders te stimuleren. Onderstaande interviewfragmenten laten de koppeling zien met de Wmo decentralisatie en het huidige jeugdzorgsysteem. Ook daar werd in eerste instantie met grote zorginstanties samengewerkt. Uit ervaring bleek dat dit een ongewenste afhankelijkheid kan creëren:

“Dat we daar dus heel veel kunnen halen en dat je wel oog moet hebben voor de kleinere spelers op het veld. Dat je ze aan de ene kant in een keurslijf perst als het gaat om kostenbeheersing. Maar aan de andere zijde wel de kansen biedt om deel te nemen. Omdat de diversiteit van het palet ook wel de kansen biedt om echt preventief te werk te kunnen gaan. Wat we geleerd hebben van de Wmo is dat wij dachten om alleen maar iets met grote spelers zouden moeten doen, en dan bleek dat we toch heel erg afhankelijk van het geheel werden.” - respondent A.m.4

“Ik denk dat wat er gebeurd is in de jeugdzorg, en dat zie je uitvergroot in die Bureaus Jeugdzorg. Het zijn monopolisten. Het maakt geen zak uit wat ze doen want ze blijven toch wel bestaan. Ik ben niet voor extreme marktwerking in de zorg. Er zit ook wel spanning in. Je merkt nu dat wanneer het naar gemeente gaat dat iedereen wel mee wil doen aan de pilot want iedereen wil in de picture. En daar moet je gebruik van maken maar je moet ook niet hebben dat ze elkaar de tent uitvechten. Je moet een balans vinden tussen die specialisaties en elkaar wat gunnen en gedeelde verantwoordelijkheid. En daar heb je aan de ene kant voor nodig dat er inderdaad meerdere partijen zijn die blijven.” - adviseur 2

Uit dit subdilemma kan geconcludeerd worden dat er een spanning is tussen enerzijds het ontkokeren van jeugdzorg en het verminderen van het aantal organisaties (om fragmentatie tegen te gaan) en anderzijds het genereren van diversiteit van aanbieders. Die diversiteit helpt immers gemeenten onafhankelijk te blijven zonder dat het jeugdzorgnetwerk dusdanig verstrikt raakt dat het efficiënte zorg in de weg gaat staan.

6.3.3 Dynamiek grote gemeenten versus dynamiek kleine gemeenten

Binnen de regio Holland Rijnland zijn 15 zeer verschillende gemeenten betrokken bij het jeugdzorgbeleid. De omvang, de gemeentelijke cultuur en de huidige inrichting van de organisatie zoals die van het CJG zijn factoren die een bepaalde dynamiek binnen de gemeente vormen en invloed hebben op de bestuurskracht:

“Ben je bang dat kleinere gemeenten daar straks meer moeite mee hebben dan grotere gemeenten?”

“Dat weet ik niet, want de dynamiek in kleine en grote gemeenten is heel verschillend. Het voordeel van kleine gemeenten is dat ze klein zijn waardoor je ook heel flexibel kunt reageren. Het nadeel is dat je financieel weinig flexibiliteit hebt. Je ziet bij grotere gemeenten als Leiden dat je dat veel meer in structuren, aanpakken en regels gaat vangen. En je hebt wel een hogere financiële balans dus als je ergens een financiële tegenvaller hebt, dan heb je meer rek. Het heeft allebei zijn voor- en nadelen maar het heeft echt allebei een andere dynamiek. En dat zie je dus ook bij een regionaal project. Je ziet zoveel verschillen tussen gemeenten.” - respondent A.g.1

Respondenten noemen met name de laagdrempeligheid van kleine gemeenten een kracht en een kans om de jeugdzorg goed te kunnen organiseren. Veel respondenten zien dat de kracht van de decentralisatie zit in het feit dat de gemeente dichterbij de burger staat dan een provincie of de Rijksoverheid. Met name de vertegenwoordigers van kleine gemeenten noemen de lokale betrokkenheid van een kleine gemeente een voordeel. Met deze lokale betrokkenheid is het mogelijk om snel opkomende problemen op te lossen omdat de lijnen met zorgpartners kort zijn en ambtenaren en professionals elkaar daardoor snel kunnen vinden.

“Wat wij hier in onze gemeente hebben is de kracht dat je heel snel kan schakelen. Wij hebben hier nog wel alles zelf, ondanks dat we een kleine organisatie zijn. Dat is wel de kracht. In een grote gemeente kan dat vaak niet. Daar heb je wel meer mogelijkheden maar als er iets is, dan is het veel moeilijker om door al die lagen heen te komen.” - respondent A.k.1

Bij grote gemeenten wordt de grootte en deskundigheid van de ambtelijke organisatie als kracht genoemd door alle respondenten. Dat blijkt ook wanneer de vraag wordt gesteld of een gemeente in staat is om de jeugdzorg op een optimale manier te kunnen organiseren. Respondenten geven daarbij aan dat dit alleen mogelijk is wanneer er op regionale schaal wordt samengewerkt zodat onder meer de deskundigheid van de ambtelijke organisatie van grote gemeenten benut kan worden. De deskundigheid van de grote gemeenten en de ondersteuning van kleine gemeenten die zich opwerpen als generalisten vormen samen een basis voor de huidige productieve regionale samenwerking. Een concreet voorbeeld daarvan is de regionale inkoop van zorgtrajecten. De inkoop gebeurt soms aan de hand van inwoneraantal waardoor kleinere gemeenten soms minder trajecten afnemen dan ze eigenlijk voor betalen. Kleinere gemeenten steunen daarbij echter wel op de specialistische kennis van ambtenaren die in dienst zijn van grotere gemeenten. De grote gemeenten kunnen rekenen op steun en draagvlak daarbij:

“Ja, het is een kans dat wij de zorgtrajecten hier nog kunnen overzien. Maar wij hebben aan de andere kant wel die grotere organisatie van Alphen en Leiden nodig om het aan te kunnen. En daarvoor in ruil kun je zeggen van wij gaan dit doen uit subsidiariteit. het budget dat wij meekrijgen voor de trajecten, dat wordt ook gebruikt door hun. Want wij liften immers mee op jullie kwaliteiten terwijl wij misschien wel minder zware problematiek hier hebben.” - respondent W.m.1

6.3.4 Couleur locale versus eenheid

Een van de factoren die respondenten zien als bedreiging voor de bestuurskracht van gemeenten om de jeugdzorg optimaal te kunnen organiseren is de afhankelijkheidsrelatie met de provincie Zuid-Holland en de afwachtende houding die de provincie aanneemt aangaande de overdracht van de jeugdzorg. Daarnaast wordt de houding van Rijksoverheid aangaande de decentralisatie door een aantal respondenten met argusogen bekeken. Uit het eerste subdilemma dat invloed heeft op bestuurskracht is naar voren gekomen dat er een spanning is tussen ontkokeren en het verminderen van fragmentatie door het aantal zorgpartners terug te dringen en het behouden van diversiteit in het aanbod om niet als gemeente afhankelijk te zijn van grote zorgaanbieders. Het andere subdilemma toont de bestuurskracht en dynamiek aan van grote en kleine gemeente. Het is een wisselwerking tussen laagdrempeligheid en flexibiliteit van kleine gemeenten tegenover deskundigheid van grote gemeenten.

Probleem wat aan het kerndilemma ten grondslag ligt is de vraag waar de onzekerheid van gemeenten nou ligt, met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg. Er wordt een zekere spanning ervaren door

respondenten omtrent de invulling van het lokale jeugdbeleid en in hoeverre lokale voorkeuren nou prefereren boven regionale zekerheid. Deze spanning werkt namelijk door in hoe de Rijksoverheid en de provincie benaderd moeten worden. Moet vanuit de kracht van de regionale samenwerking worden gewerkt of moeten gemeenten op hun eigen manier hun jeugdzorgsysteem proberen te organiseren? Deze spanning leeft ook in het dilemma tussen het verminderen van het aantal zorgpartners en het bieden van een divers aanbod om de eigen onafhankelijkheid te waarborgen. Is dit aan de lokale bestuurders om te bepalen of moet dit in gezamenlijkheid worden afgesproken? Het ziet er naar uit dat de regionale samenwerking op dit moment de voorkeur geniet. In de volgende interviewfragmenten zijn echter de eerste haarscheuren in de samenwerking te herkennen wat dus betekent dat deze spanning nog niet de wereld uit is. Deze voorbeelden laten zien dat de kleine gemeenten niet blijven willen betalen voor de trajecten van grote gemeenten, in ruil voor hun deskundigheid.

“In het verleden toen Holland Rijnland opstartte was besloten om bij de inkoop van zorg een verdeelsleutel te maken op inwonersaantal. Dat lijkt een heel mooi hard gegeven maar lang niet altijd even handig. De een heeft een wat jongere populatie dan de andere. Want omtrent jongeren- en ouderenwerk is dat een lastige. Uiteindelijk merk je dat er nu meer en meer wordt gekozen voor betaling van producten op afname.” - respondent A.k.2

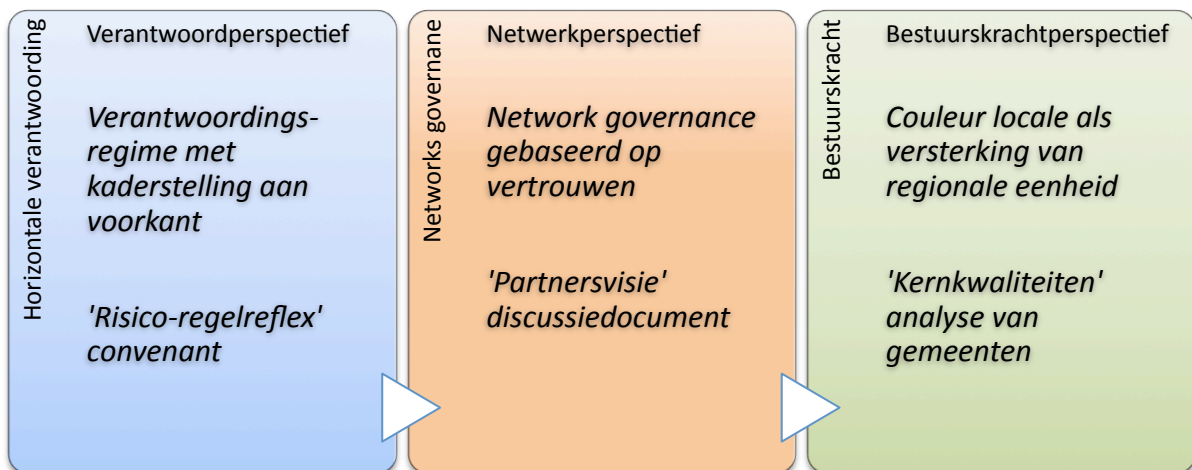
“Wat moeilijk kan zijn is dat er zit een kracht in het regionale doen, maar er zit ook een risico in. Sommige besluiten en procedures kunnen zo lang gaan duren dat je slagkracht mist. Dat is zoeken met elkaar om te kijken hoe je dat optimaal met elkaar kunt organiseren. Dat merk je ook in een AO jeugd. Sommige gemeenten zitten er toch wel op of ze het ene trajectje wel of niet kunnen gebruiken. Het zou te gek zijn voor worden dat wanneer je met elkaar alleen maar voor dat ene traject betaalt want daarmee wordt de kostprijs hoger.” - Ambtenaar grote gemeente

Hoofdstuk 7. Perspectieven en aanbevelingen

“Wat er nu gebeurt is dat de problemen meer naar gemeenten gaan komen. Dat is wat er op ons afkomt. Maar het is ook zo dat als die beweging er niet zou zijn dat gemeenten nooit scherp zouden zijn om - op creatieve wijze - een nieuw systeem te gaan organiseren. Het zijn bewegingen die altijd op elkaar inspelen. Wij gaan niet nadenken hoe we het beter kunnen organiseren op het moment dat alle vormen van zorg aanwezig zijn. Wij gaan pas écht beter organiseren op het moment dat de druk groter wordt. Wanneer er minder middelen zijn!” - respondent A.m.4

In het voorgaande hoofdstuk zijn de spanningen die respondenten voorzien geanalyseerd en geclusterd in drie kerndilemma's van governance, verantwoording en bestuurskracht. De decentralisatie van de jeugdzorg brengt niet alleen dilemma's, spanningen en knelpunten met zich mee. Respondenten zien ook veel mogelijkheden en perspectieven aangaande de decentralisatie van de jeugdzorg. Die hebben in veel gevallen raakvlakken met de kerndilemma's die uit de empirische analyse naar voren zijn gekomen. In dit hoofdstuk zullen daarom de drie kerndilemma's gekoppeld worden aan de drie kernperspectieven die de decentralisatie van de jeugdzorg te bieden hebben volgens wethouders, gemeentesecretarissen en ambtenaren. Na de behandeling van zo'n perspectief zullen er concrete aanbevelingen of voorbeelden uiteengezet worden. De volgende onderzoeksvraag staat centraal in dit hoofdstuk:

Welke perspectieven biedt de decentralisatie van de jeugdzorg volgens lokale ambtenaren en bestuurders?



7.1 Verantwoordingsperspectief

In het verantwoordingsdilemma stond de spanning tussen democratische *legitimiteit* enerzijds en *effectiviteit en deskundigheid* anderzijds centraal. Democratische legitimiteit en lokaal politiek toezicht brengen een aantal knelpunten met zich mee voor de rol en deskundigheid van de gemeenteraad en voor horizontale verantwoording. Daarnaast zien respondenten in dat deskundigheid en effectiviteit soms op regionaal niveau moeten worden georganiseerd wanneer dat beter aansluit op de schaal van het probleem.

Lokale bestuurders en ambtenaren zien een aantal perspectieven en mogelijkheden op het gebied van verantwoording binnen het nieuwe jeugdzorgsysteem. De kern van deze mogelijkheden heeft enerzijds te maken met beeldvorming bij gemeenteraad en cliënten. Die kan worden beïnvloed politiek toezicht en besluitvorming aan de voorkant van het beleidsproces te organiseren. Anderzijds heeft het te maken met het committeren van partners aan de nieuwe hervormingsplannen en deze te benoemen in een convenant.

7.1.1 Regionale opschaling en tóch lokaal politiek toezicht behouden

Meerdere respondenten geven aan dat besluitvorming zichtbaar moet worden gemaakt om zowel regionaal te kunnen opschalen én lokaal politiek toezicht te kunnen behouden. Door in de voorfase van de besluitvorming nadrukkelijk de ruimte te geven aan de gemeenteraad om op innovatieve wijze beleidskaders te bepalen, kunnen besluiten worden genomen over welke beleidskoers moet worden gekozen en kan een gemeenteraad politiek toezicht aan de voorkant van het beleidsproces houden. Innovatieve verantwoording houdt in dat bijvoorbeeld presentaties worden gegeven, werkbezoeken worden georganiseerd en zorgpartners worden uitgenodigd in plaats van de klassieke manier van notities te ontwikkelen. Op deze manier kunnen zij beter inschatten welke kaders gesteld moeten worden. Vervolgens kan de uitvoering op regionaal niveau plaatsvinden waar deskundigheid en effectiviteit optimaal georganiseerd is. Aan het einde van het beleidsproces moet in de evaluatiefase weer verantwoording plaatsvinden op lokaal niveau. De gemeenteraad heeft dan de kans om de beleidskaders te evalueren en te toetsen op effectiviteit. Dan heeft de lokale gemeenteraad ook weer de invloed om beleid bij te sturen. Respondenten zien de nadruk op toezicht aan de voorkant van het beleidsproces als een manier om de gemeenteraad en het college op één lijn te krijgen zodat niet telkens een beleidswisseling plaatsvindt.

“De voorfase is altijd heel belangrijk, hetgeen wat je gaat doen moet heel erg interactief zijn en in de steigers worden gezet. En dat je niet heel erg aan het eind gaat controleren. Je inspanning zit aan het begin van wat je gaat doen, en daar moet je goede afspraken over maken. Weten dat je dezelfde beelden hebt, en dat beiden belangrijk vindt zodat je het daar over eens bent. Dus een soort verantwoording vooraf, een soort samenwerken en daarmee een partnership ontwikkelen.” - respondent A.g.2

Een lokaal verantwoordingsregime waarbij de nadruk ligt op kaderstelling in de voorfase van het beleidsproces is geen nieuw fenomeen aangezien dit bij de invoering van het dualisme ook de intentie was. In hoeverre dit perspectief redding kan bieden voor de spanning tussen regionale opschaling en lokaal politiek toezicht is dus maar de vraag. Desalniettemin hebben zowel lokale ambtenaren als bestuurders het geloof dat ‘verantwoording aan de voorkant’ van het beleidsproces de oplossing is voor goed lokaal politiek toezicht en efficiënte regionale opschaling. Daarnaast is het opmerkelijk dat ook de deskundigen pleitten voor het verantwoordingsregime met de nadruk op kaderstelling in de voorfase van het beleidsproces:

“Rond die visie heeft de gemeenteraad een stem en uiteindelijk bij de outcome van het beleid hebben zij een stem. Ze hebben ook een stem als ze rapportages terugkrijgen en als dat beroerd is - en je moet dit op gezette tijden doen - dan moet je met elkaar afspreken wat er gaat gebeuren bij een crisis.” - adviseur 2

“Ik denk dat de kortere lijnen die je met de partners hebt, dat je die ook met de gemeenteraad moet hebben. Nadat het gedecentraliseerd is moet je nog steeds de gemeenteraad uitnodigen en meenemen. Om te kijken wat er gebeurt aan tafel. En je moet misschien maatschappelijke partners uitnodigen in de raad om te laten zien welke koers je vaart. Meer praten, meer presentaties en meer gesprekken in plaats van rapportages.” - adviseur 1

In de empirische analyse bleek dat respondenten weinig heil zien in directe verantwoording aan de burger. Verantwoording aan de cliënt door middel van cliëntenparticipatie en informatievoering over het uitgevoerde jeugdbeleid wordt echter wel als optie genoemd. Informatie aan de burger moet op een vernieuwende manier worden georganiseerd, waarbij er verschillende mogelijkheden zijn die burgers en cliënten meer kunnen aanspreken dan de traditionele inspraakavonden.

“Ja, je moet zeker burgers betrekken, maar wat volgens mij niet werkt is van die avonden organiseren van: Dé gemeente nodigt u uit om over de transitie van de jeugdzorg te gaan praten. Want dan voelen mensen zich niet aangesproken, en mensen zitten met heel volle agenda's. Waar ik voorstander van zou zijn, is aansluiting te vinden bij wat er al is. [...] Voor burgers moet je dat dus denk ik op een andere manier gaan insteken.” - respondent A.m.2

Ook de deskundigen zien kansen voor cliëntenparticipatie en benadrukken net als de ambtenaren dat horizontale verantwoording alleen kans van slagen heeft wanneer de gemeente in staat is om mensen vanuit hun belevingswereld aan te spreken. De aansluiting moet gevonden worden bij succesvolle activiteiten waar mensen elkaar al vinden.

“Het voordeel van een cliëntenraad op een bepaald thema is, en dat is in de jeugdzorg heel lastig want dat zijn vaak laagopgeleide mensen met heel veel problemen, [...] Burgers jaarverslagen laten lezen werkt niet. Cliëntenraden zijn net als ondernemingsraden van die institutionele ‘moetjes’. Van die geprofessionaliseerde cliënten en dat is hem ook niet echt. In een wijk kan je met mensen praten. Je moet dat dus dichtbij de belevingswereld houden en er is wel degelijk inzet in de maatschappij om je ermee te bemoeien alleen je moet de burger meer op hun expertise aanspreken” - adviseur 2

7.1.2 Efficiënte informatievoering én lokale politieke betrokkenheid genereren

Een enkele respondent en een deskundige zien een uitweg voor de frictie tussen lokale betrokkenheid en efficiënte informatievoering. Het is een tussenweg tussen het behandelen van echte casuïstiek en het sec controleren van feiten en cijfers van beleid. Casuïstiek ontwikkelen die exemplarisch is voor de beleidsproblemen die spelen, kan een bijdrage leveren aan het creëren van betrokkenheid bij de gemeenteraad. Respondenten geven aan dat traditionele verantwoordingsinstrumenten zoals rapportages er niet voor zorgen dat de problematiek gaat leven, waardoor een gemeenteraad niet in staat is om de juiste beleidskaders te stellen.

“Je mag natuurlijk niet casuïstiek bespreken maar je mag natuurlijk wel een voorbeeld bedenken. Casuïstiek kan zo worden veranderd dat het niet meer herkenbaar is. Denk wel dat het heel goed is om dit te vertellen want ik denk inderdaad wel dat veel mensen geen benul hebben hoe ingewikkeld het is en wat die gezinnen allemaal op hun dak krijgen. [...] Casuïstiek kan een heel belangrijke rol vervullen voor een gemeenteraad in het snappen van de burger en over wat voor type problemen we het hebben. Dat kan fictief of op basis van echte casus en dan kan je als Holland Rijnland een aantal casus maken die exemplarisch zijn voor multiprobleem gezinnen. Dat mensen het een beetje voelen.” - adviseur 2

7.1.3 De uitgebalanceerde combinatie van democratische legitimiteit, effectiviteit en deskundigheid

Respondenten zien uitwegen uit de spanning tussen democratische legitimiteit en regionale effectiviteit en deskundigheid. Beeldvorming en verantwoording aan de voorkant van het beleidsproces wordt daarbij een belangrijke rol toegeschreven. Respondenten beseffen dat investeringen in preventieve jeugdzorg een goed uitgangspunt zijn om ‘herstel van het dagelijks leven’ (respondent W.g.1) te stimuleren en daarnaast een financiële prikkel te organiseren. Echter, wanneer preventieve jeugdzorg te veel moet worden geregistreerd, levert dit een risico van verantwoordingsdruk op binnen het systeem. Het knelpunt waar respondenten mee zitten is dat het verband tussen preventief jeugdzorgbeleid en het behalen van bepaalde doelstellingen moeilijk hard te maken is. Geen enkele respondent ziet mogelijkheden om dit wél aan te tonen

Ondanks dat kaderstelling in de voorfase van het beleidsproces een zekere legitimiteit kan waarborgen, zullen er altijd incidenten in de jeugdzorg plaatsvinden en is het risico aanwezig dat een gemeente verzeild raakt in incidentenpolitiek. Voorbeeld 6.1 laat zien hoe casuïstiek en incidentenpolitiek kan leiden tot verantwoordingsdruk bij professionals. Deze risico-regelreflex kan voorkomen worden door een ‘risico-regelreflex’ convenant te tekenen waardoor democratische legitimiteit is gewaarborgd en ook effectiviteit en deskundigheid van professionals wordt beschermd tegen incidentenpolitiek.

“We kunnen redelijk een maakbare samenleving creëren. Maar met dit soort zaken, hoe je het ook organiseert het kan toch fout gaan. Kan je toch ook een Savanna in ons dorp krijgen. En we moeten zien te voorkomen dat we een bestuurlijke situatie gaan krijgen waarin we denken: dat mag niet gebeuren! We moeten ons niet indekken voor risico’s op die manier. Je moet de inhoud zodanig proberen neer te zetten dat je met rede veronderstelt dat die dingen zoveel mogelijk worden uitgesloten. Maar je moet de samenleving ook niet gaan voorhouden dat het nooit meer gaat gebeuren. Dat is een valkuil. Dan ontstaat er een soort vrees waarin dus helemaal niets meer mogelijk is. Dat alles zo geregeld is dat niemand meer verantwoordelijk is maar dat alles goed zou moeten gaan. Dan kunnen we het opzeggen! - respondent W.k.1

In de regio Holland Rijnland wordt regionale samenwerking vaak bekrachtigd met een convenant. Zo is er het convenant Ketenaanpak Jeugdbeleid, Jeugdzorg en Gezinsondersteuning. Dat wordt gezien als een soort parapluconvenant op het gebied van jeugdbeleid dat zowel gemeenten als zorgaanbieders hebben getekend. Dit convenant is bekrachtigd met het Algemene Convenant Jeugdzorg-Jeugdbeleid (Holland Rijnland, 2012d). Lokale ambtenaren en bestuurders hechten in het algemeen veel waarde aan dit soort convenanten. Ondanks dat sommige respondenten sceptisch zijn of partijen altijd het convenant naleven wordt het wel gezien als een mijlpaal en een manier om elkaar aan afspraken te houden.

Gezien de waarde die een convenant heeft binnen de regio, past een dergelijk instrument bij de werkwijze in de regio Holland Rijnland. Door een convenant te tekenen waarin scenario's staan beschreven wat er moet gebeuren bij een incident, en vanuit welke uitgangspunten wordt gewerkt, kan het risico beperkt worden dat in alle hectiek verkeerde maatregelen worden genomen. Voor optimale werking van een dergelijk 'risico-regelreflex' convenant moet er genoeg draagvlak zijn op lokaal niveau, regionaal niveau én binnen het netwerk van kernpartners. Een regionaal convenant dat door alle gemeenten en kernpartners wordt onderschreven, en vervolgens specifiek wordt uitgewerkt in lokale deelconvenanten. In de lokale convenanten is vervolgens ruimte voor de couleur locale en wordt zowel door CJG partners, het college van B&W, als de gemeenteraad ondertekend, kan voor genoeg draagvlak. Deze aanbeveling ligt in het verlengde van twee 'richtingaanwijzers' van de RMO die in paragraaf 2.3.4 aan de orde zijn gekomen. Enerzijds is een 'risico-regelreflex' convenant een benadering die gericht is op leren. Het verdrijft krampachtige controle van bovenaf en legt de verantwoordelijkheid bij de uitvoerende partijen. Anderzijds wordt hiermee erkend dat een strakke afbakening averechts werkt en dat het juist meer regelruimte bij een incident schept.

Een 'risico-regelreflex' convenant biedt misschien niet de volledige oplossing voor de spanning tussen legitimiteit en effectiviteit en deskundigheid. Tussen deze twee elementen zullen lokale ambtenaren en bestuurders moeten kiezen. Het kan echter wel incidentenpolitiek helpen voorkomen en zekerheid bieden hoe in de toekomst gehandeld moeten worden. Dit is ook een uiting van democratische legitimiteit omdat het door raadsleden wordt bepaald. Het beschermt daarnaast de handelingsvrijheid van een professional wat de effectiviteit in het systeem ten goede komt. Binnen het verantwoordingsdilemma, hoofdstuk 6.1 is een voorbeeld gegeven hoe incidentenpolitiek kan toeslaan binnen een gemeente en kan leiden tot verantwoordingsdruk. Het volgende voorbeeld laat hetzelfde scenario zien als in hoofdstuk 6.1, maar waarbij nu de mogelijkheden en perspectieven die respondenten zien benut worden.

Voorbeeld 7.1 Verantwoordingsperspectief

Anno 2016 is de jeugdzorg op gemeentelijk niveau georganiseerd. Het CJG is hét centrum waar op laagdrempelige wijze preventieve jeugdzorg wordt verleend aan de burgers van een kleine gemeente. Omdat de deskundigheid én expertise om specialistische jeugdzorg in te richten en te coördineren binnen de ambtelijke organisatie van deze gemeente ontbreekt, is deze zorg op regionaal niveau georganiseerd. Om toch de kracht van het lokale politieke toezicht te laten floreren en de gemeenteraad de kans te bieden om het jeugdzorgbeleid een couleur locale te geven wordt in de voorfase van het beleidsproces de kaders opgesteld.

De ambtelijke organisatie is onder aanvoering van de verantwoordelijk wethouder voor jeugdzorg aan de slag gegaan met het organiseren van ontmoetingen tussen beoogde zorgpartners en gemeenteraadsleden. De beoogde zorgpartners zijn geselecteerd vanuit de regionale visie die op Holland Rijnland niveau is ontwikkeld. Na deze ontmoetingen en het betrekken van de gemeenteraad in het informatieproces - waarbij op creatieve manieren wordt aangegeven welke denkslag moet worden gemaakt en welke dreigingen op de loer liggen - heeft de gemeenteraad de kaders opgesteld waarin onder andere is afgesproken op welke gezette tijden het college verantwoording aflegt aan de raad. Terwijl op lokaal niveau een nulmeting wordt gedaan van de huidige stand van zaken aangaande jeugdbeleid en jeugdzorg wordt op regionaal niveau het 'risico-regelreflex' convenant getekend. Het college is ondertussen bezig om in samenwerking met experts een lokaal 'risico-regelreflex' deelconvenant te ontwerpen waarin intenties van alle lokale partijen worden verankerd en scenario's omtrent incidenten worden uitgewerkt. Deze wordt door alle partijen uiteindelijk getekend.

Op dat moment vindt er een incident plaats in deze gemeente. De Raad van Kinderbescherming signaleert misstanden bij een kind, woonachtig in de gemeente, dat onder behandeling is van een regionale jeugdzorginstantie. De ouders van het kind nemen het initiatief in handen en kaarten hun problemen aan bij een gemeenteraadslid dat in dezelfde wijk woont. Het raadslid kaart de misstanden aan in een raadsvergadering waar de voortgang van het lokale jeugdzorgbeleid wordt besproken. Het raadslid stelt voor om de curatieve zorg die op regionaal niveau is georganiseerd, op lokaal niveau te organiseren zodat een dergelijke misstand niet meer kan gebeuren. Andere gemeenteraadsleden hebben het incident via de media gevolgd en zijn geschokt over wat er is gebeurd.

(vervolg) Voorbeeld 7.1 Verantwoordingsperspectief

De wethouder wijst op het feit dat een van de scenario's van het 'risico-regelreflex' convenant in werking is gegaan. Hij geeft aan dat een dergelijke incidenten nooit volledig uit te bannen zijn en wijst op de afspraken die zijn gemaakt in het convenant. De wethouder doet een appèl op de betrokkenheid van de gemeenteraadsleden om niet in incidentenpolitiek verzeild te raken. Veel gemeenteraadsleden zijn tevreden dat het vertrouwen er binnen de gemeente is om dit soort incidenten aan te pakken. Het voorstel van het gemeenteraadslid om deze curatieve zorg naar lokaal niveau toe te trekken wordt verworpen omdat dit tegen het convenant in gaat.

Na de vastgestelde termijn waarin verantwoording van het jeugdzorgbeleid zou plaatsvinden worden de scenario's van het convenant geëvalueerd en bijgesteld. Ook de wethouder legt verantwoording af over de manier waarop met het incident is omgegaan. De gemeenteraad is tevreden met de handelwijze en constateert dat op een aantal kleine punten na dat volgens de beleidskaders is gehandeld.

7.2 Netwerkperspectief

Binnen het netwerkdilemma zijn *conflicterende belangen* en daarmee een wederzijds *gebrek aan vertrouwen* tussen zorgpartners en gemeenten de grootste struikelblokken om effectief te kunnen participeren in netwerken. Deze knelpunten zorgen voor onzekerheidsvermijding en een beperking van handelingsvrijheid van professionals waardoor een efficiënte uitvoering in netwerken moeizaam is.

Respondenten zien echter veel potentieel in het organiseren van jeugdzorg in netwerken. In eerste instantie zijn er positieve ervaringen met het werken in netwerken vanuit de 1gezin 1plan-gedachte. Dit is ontstaan vanuit het besef dat na het incident van Savanna er iets moest gebeuren om dit samen in de toekomst te voorkomen. Het werken in netwerken vanuit de 1gezin1plan-gedachte zorgde voor een meer integrale visie waardoor de samenwerkende partijen beter in staat waren om multiprobleem gezinnen te helpen. De efficiëntie van het werken in netwerken zat in het feit dat er meer integraal kon worden gewerkt waardoor dezelfde soort trajecten konden worden geïntegreerd waardoor zorgkosten konden worden beperkt. Deze efficiëntie betekent dat wanneer er meer integraal in netwerken wordt gewerkt, problemen eerder onderkend worden zonder dat er iemand achteruitgaat en een gevaar voor de directe leefomgeving wordt. Dit betekent bovendien dat netwerken een belangrijke bijdrage leveren aan de inzet op preventie en vroegsignalering waardoor dure repressieve en curatieve zorg kan uitblijven. De vraag is alleen hoe deze methode van 'bestuurlijk modeldenken' kan worden omgevormd in daadwerkelijke oplossingen in de jeugdzorg. Respondenten achtten een cultuurverandering noodzakelijk. Er moet op een andere manier informatie worden gedeeld, op een meer eenduidige manier worden vergaderd en afspraken worden gemaakt zodat dichtbij de cliënt zorg kan worden aangeboden en er effectief kan worden gewerkt.

"Als we convenanten kunnen afsluiten voor zorgnetwerken, en vaak op lokaal niveau omdat het soms gewoon beter werkt dan op regionaal niveau. Dan kun je gewoon eerder de problemen onderkennen en het netwerk sluiten zonder dat er iemand achteruit gaat en een gevaar wordt voor de directe leefomgeving." - respondent A.m.4

In het netwerkperspectief zal stil worden gestaan bij de perspectieven die respondenten zien om effectief samen te werken in netwerken. Welke mogelijkheden zien zij om met conflicterende belangen om te gaan die een bedreiging vormen voor de handelingsvrijheid en de effectiviteit van governance networks? Hoe kunnen partners zo worden ingezet dat ze een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappelijke effecten die gemeenten straks voor ogen hebben? Het netwerkperspectief zal worden afgesloten met een schets hoe het nieuwe jeugdzorgnetwerk er op basis van de kennis van de respondenten uit kan gaan zien.

7.2.1 Handelingsvrijheid vergroten door conflicterende belangen te neutraliseren

"Geef de mensen die in het veld vanuit hun eigen instelling en vanuit de samenwerking functioneren een vrijheid van handelen. En dan gaat het een keer fout, maar dat doe je dan niet bewust. Maar voel je wél

verantwoordelijk. Maar we zijn doorgeslagen in controleren waardoor niemand zich vrij voelt om te handelen, en die combinatie is belangrijk.” - respondent W.g.1

Bovenstaand interviewfragment is typerend voor hoe de meeste respondenten de handelingsvrijheid van professionals zien. Zij zien perspectief om de handelingsvrijheid te vergroten en om het vertrouwen in de professional te herstellen. Niet alleen omdat op deze wijze een professional de ruimte heeft om vanuit zijn betrokkenheid en expertise de beste zorg te kunnen bieden maar ook omdat de gemeente dé overheidsinstantie is die in staat is om los te laten:

“Het is ook wel lef om los te laten en je moet ook vertrouwen hebben in professionals en dat ze hun werk goed doen. Het voordeel van een gemeente is dat je eerder zal horen wanneer ze het niet goed doen aangezien alles dichterbij georganiseerd is.” - respondent A.g.5

In het netwerk dilemma is geconstateerd dat veel respondenten de organisatiebelangen als het grootste knelpunt zien en als reden aanvoeren waarom niet het volledige vertrouwen aan de partners wordt geschonken. Een aantal respondenten baseert deze constatering op ervaringen met het CJG waarin de verschillende belangen een effectieve manier van werken in netwerken in de weg zitten:

“Ja, dat ondanks dat er een netwerk is, iedereen toch voor zijn eigen belang daar zit. Dus dan zeg je dat je overlap probeert te voorkomen, maar iedereen zit er uiteindelijk alsnog voor zijn eigen toko.” - respondent A.m.2

Een aantal respondenten en de deskundigen zien juist dat het zorgbelang - het belang om het niet alleen voor zichzelf te doen - maar ook dat het eigen organisatiebelang een maatschappelijke achtergrond heeft. Ze kunnen daarmee juist een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bewerkstelligen.

“ Waar organisaties écht belang bij hebben is dat ze een goed maatschappelijk belang kunnen bereiken. Dat ze dat effect kunnen neerzetten en ook echt kunnen laten zien. Want dan leveren ze goed werk. Als je goede auto's verkoopt dan komen mensen bij je terug. Als je goede maatschappelijke effecten weet te bereiken dan blijft een gemeente wel zaken met je doen.” - adviseur 1

“Daar zit ook een spanning. Dat je op de maatschappelijke effecten gaat afrekenen en hoe ga je dat dan vervolgens doen? Maar als je die partners zelf vraagt. Ik denk namelijk wel dat je bij die visievorming samen met elkaar kan optrekken. Bij de visievorming ligt nog niet zoveel belang want dan heb je het over maatschappelijke effecten en niet over de invulling daarvan. En daar kan je vervolgens over vragen: en wat kan jij daar dan in bijdragen? Tegen welke prijs en welke resultaten en hoe ga je me dat laten zien? Dan leg je de bal bij hun, om daar over na te gaan denken in plaats van je wensenlijstje af te geven.” - adviseur 2

Respondenten zien dus een kans in het wegnemen van de spanning van conflicterende belangen door een appèl te doen op de verantwoordelijkheid van de zorgpartners. Door ze mee te laten denken in het bereiken van maatschappelijke effecten en ze daarbij de kans te gunnen om aan te geven welke bijdrage ze hierin kunnen leveren worden de belangen van de eigen organisatie en het maatschappelijk nut gecombineerd en het conflict geneutraliseerd. Dit kan leiden tot meer handelingsvrijheid van een professional in het veld. Dit perspectief komt overeen met een handvat dat door Wilson is geschetst in §2.6.2 waar wordt aangegeven dat organisaties op hun resultaten moeten worden afgerekend en dat zeggenschap en toezicht binnen de eigen organisatie moet worden gelegd. Vertrouwen in de uitvoerder is het element dat deze perspectieven gemeen hebben.

7.2.2 De regisseurstaak opvatten als ouderschapsrol

In hoofdstuk 6.2 werd een spanning geschetst omtrent het regisseurschap van gemeenten. De invulling van de regierol wordt door respondenten verschillend benaderd, wat tot de conclusie leidde dat de rol van de regisseur lokaal moet worden ingekleurd. Daarbij zetten respondenten wel de kanttekening dat met name bestuurders, bijgestaan door de ambtelijke organisatie, inhoudelijke kennis moet hebben om een initiërende rol te spelen zonder dat zij zelf de zorg gaan inrichten. Respondenten zien een belangrijke rol weggelegd voor lokale bestuurders bij het invullen van de regisseurstaak. Bestuurlijke portefeuillehouders zijn de actoren die in

staat zijn om de gemeenteraad, het college en de zorgpartijen te verbinden waardoor jeugdzorg op lokaal niveau optimaal kan functioneren.

“In de ene gemeente merk je dat een wethouder het helemaal heeft en die de verbinding kan maken waardoor de raad erin meegaat en het college zoiets heeft van: bij jou zit het wel goed. Die weet alle voordelen te bundelen. Maar er is ook een wethouder die aangeeft, dat die het niet op het bordje weet te krijgen wat hier speelt binnen de drie decentralisaties. [...] Hij zegt dat dit een enorm nadeel is. Het hangt er gewoon van af of je het kan brengen in het college en heb je een wethouder die een medestander is.” - respondent A.g.1

Kortom, niet alleen de individuele leiderschapskwaliteiten van een lokale bestuurder gelden als succesfactor, maar ook de verhoudingen binnen een college van B&W. Een element dat meespeelt binnen de verhoudingen van een college is over hoeveel wethouders de drie verschillende transities is verdeeld. In onderstaand figuur is de verdeling te zien van bestuurders die de 3D binnen hun portefeuille hebben. Wanneer één wethouder alle drie de decentralisaties in zijn portefeuille heeft, zien respondenten het voordeel dat de wethouder er écht over kan gaan en een integrale visie kan ontwikkelen. Hij kan immers gemakkelijk de koppeling maken tussen de 3D zonder tussenkomst van andere wethouders. Een nadeel van deze verdeling is dat voor elke stap waar een besluit over moet worden genomen bij sociale hervormingen een meerderheid van het college moet worden gevonden. Respondenten voorspellen dat de zoektocht naar bondgenoten binnen het college een steeds grotere uitdaging wordt, wanneer de financiële middelen op de gemeentebegroting schaarser worden. Een voordeel van de spreiding van de 3D over meerdere portefeuilles is spreiding van risico en kennis. Dit is ook gebleken met de ruimtelijke agenda. Wanneer er slechts één wethouder met deskundigheid over het onderwerp in het college zit, wordt er een afhankelijkheidsrelatie gecreëerd binnen het college. Wanneer met meerdere wethouders een effectief verbond is gesloten en een meerderheid in het college is gecreëerd, is het sociale beleid beter geborgd. In het volgende interviewfragment bevestigt een respondent het zojuist beschreven beeld van de verhoudingen binnen een college:

“Dat heeft als voordeel dat je er echt over gaat. De koppeling tussen de drie decentralisaties kan je wat makkelijker leggen dan als je telkens daar met andere portefeuillehouders over moet gaan stoeien. Dat is aan de andere kant ook wel ingewikkeld omdat je voor elke stap die je wil nemen het college nodig hebt of de raad, om heel erg op zoek te gaan naar bondgenoten in het college om jouw voorstel er door te krijgen. Dus dat maakt het ook wel ingewikkelder.” - respondent W.m.1

Taakverdeling in colleges Holland Rijnland (Holland Rijnland, 2011b)

Één bestuurder voor 3D	8	Katwijk, Voorschoten, Teylingen, Kaag en Braassem, Lisse, Noordwijkerhout, Rijnwoude, Nieuwkoop
Twee bestuurders voor 3D	6	Leiden, Oegstgeest, Noordwijk, Hillegom, Leiderdorp, Zoeterwoude
Drie bestuurders voor 3D	1	Alphen aan den Rijn

Tot slot heeft een aantal respondenten ook een ander interessant perspectief gegeven op de gemeentelijke regierol. Gemeenten moeten die zien als de rol van een ouder die kinderen moet opvoeden. Gemeenten moeten enerzijds de vrijheid geven aan kinderen om ze te laten opgroeien zodat zij kunnen gaan ontdekken, uitvinden wie ze zijn en wat ze willen zodat ze in staat zijn om te leren. Anderzijds moet je als ouder ook kaders opstellen en daar duidelijkheid in bieden zodat een kind weet waar de grenzen liggen. Daarbij is het belangrijk om grensoverschrijdend gedrag te straffen en te waarderen als het nodig is. Ondersteunende belangstelling tonen aan het kind en een helpende hand bieden wanneer het nodig is. Een deskundige jeugdzorg wordt gevraagd naar hoe zij de koppeling maakt tussen regievoeren en opvoeden:

“Als je kind voor het eerst uitgaat, en je hebt de afspraak gemaakt om 11 uur thuis te zijn dan moet je als ouder denken: het zal wel goed wezen, weet jij veel wat ze in de tussentijd hebben uitgespookt. De belangstelling is niet controlerend maar juist steunend en voedend. En daardoor heb je verwantschap met elkaar. Een bestuurder in een organisatie moet ook zo werken. Die moet een visie hebben, die moet een aantal regels hebben die niemand mag overtreden. En dan moet je keihard zijn. Je hebt een aantal kaders die je met elkaar afspreekt. En bij overtreding mag je ook hard en rigoureuus zijn.” - adviseur 2

7.2.3 Effectief participeren in netwerken door belangen van partners te benutten

In paragraaf 6.3 is aangegeven dat het de bedoeling is om partners uiteindelijk af te rekenen op de maatschappelijke effecten. De kritische kanttekening werd daar echter al gezet dat partners nog niet betrokken

zijn geweest bij het gevoerde proces over visievorming en transformatie van het jeugdzorgsysteem terwijl dit van toegevoegde waarde kan zijn wanneer zorgpartners zich mede-eigenaar van de maatschappelijke problemen moeten voelen. Dit wordt versterkt door het feit dat de inhoudelijke discussie over de visie, uitgangspunten en maatschappelijke effecten tegenviel.

Op basis van het uitgangspunt om de belangen te combineren en het vertrouwen in de zorgpartners te herstellen is het wenselijk dat gemeenten partners alsnog te betrekken bij de visievorming en de bijbehorende maatschappelijke effecten. Wanneer gemeenten bijvoorbeeld zorginstanties uitnodigen om een ‘partnervisie’ discussiedocument op te laten stellen kan een gemeente laten zien dat ze lef heeft om initiatief uit handen te geven en wordt partners vertrouwen gegeven. Partners hebben met deze uitnodiging een mogelijkheid te laten zien dat ze samen kunnen werken en daarmee een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke effecten die gehaald moeten worden met de jeugdzorg. Misschien nog wel belangrijker is dat een dergelijk document een spiegel kan zijn voor gemeenten. Denken partners ook op dezelfde wijze over de uitgangspunten die in de discussienotitie staan? Omdat discussie op ambtelijk en vooral bestuurlijk niveau uitbleef kan dit een belangrijke graadmeter zijn of gemeenten goed zicht hebben op de jeugdzorgtaak die hen te wachten staat. Deze aanbeveling wordt ook door de RMO onderschreven in §2.3.4. Door partners verantwoordelijkheid te laten nemen over maatschappelijke problemen wordt de handelingsvrijheid van de professional vergroot.

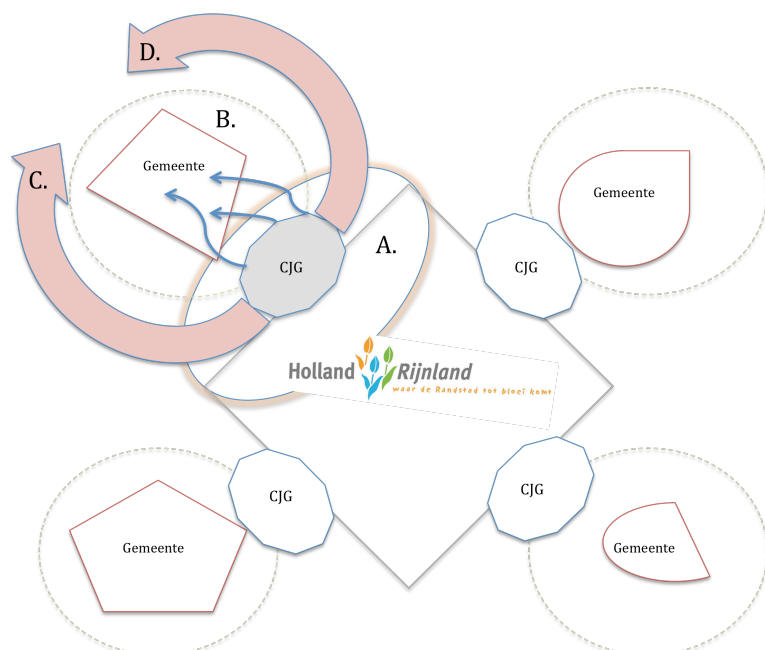
7.2.4 De inrichting van het nieuwe jeugdzorgnetwerk

Het toekomstige jeugdzorgnetwerk is voor veel respondenten moeilijk om in te vullen. Dat heeft deels te maken met het feit dat eerst de visie nog moet uitkristalliseren om de juiste partners te bepalen. Anderzijds heeft het te maken met de onzekerheid die gemeenten hebben over de taken die ze gaan krijgen en welke rol ze daarbij aan moeten nemen. Sommige respondenten geven een voorzichtige aanzet tot het creëren van een toekomstig netwerk. Hieruit komt naar voren dat veelal dezelfde instellingen straks een rol gaan spelen. Hoe het veld er na de decentralisatie jeugdzorg uit gaat zien is voor een groot deel aan de gemeente zelf om te bepalen. Sommigen respondenten geven aan dat dezelfde instellingen eventueel op een andere manier verder gaan zoals bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg.

“Dat zijn veelal toch dezelfde instellingen. De vraag is hoe het veld er na 2015 uit gaat zien. En daar kunnen we natuurlijk zelf wel een grote beslissing in nemen. De vraag is, blijft Bureau Jeugdzorg bestaan, behoud je de CJG’s in hun huidige vorm of maak je daar aparte instellingen van. De vraag is toch wel of die organisaties blijven bestaan maar de instellingen hebben we toch aardig te pakken.” - A.r.1

De regionale samenwerking moet in ieder geval ruimte bieden aan alle gemeenten om de intensiteit van de samenwerking te bepalen zodat op verschillende manieren gebruik kan worden gemaakt van de regionaal ontwikkelde producten. Er is algehele overeenstemming dat het directe contact met de hulpvrager in een lokaal netwerk dicht bij huis, dus lokaal moet worden geregeld. Meer specialistische en ‘backoffice’ taken moeten op regionale schaal worden georganiseerd.

“Je moet naar drie kanten bewegen. Je moet naar voren bewegen en dat is in de preventieve jeugdzorg naar de wijk toe. Het versterken van initiatieven in de buurt en het sterk verankeren in de buurt, inclusief de scholen. Er moet richting gespecialiseerde voorzieningen worden georganiseerd, en dan kom je terecht bij bijvoorbeeld Cardea. En er moet nagedacht worden over volwassenenzorg. En dat doen ze bij Holland Rijnland ook goed hier met die 3D aanpak van Wmo en werk en inkomen. Dat ze snappen dat daar die verbinding ligt als het gaat om de multiprobleem gezinnen. Dus die drie



Op basis van de kennis van respondenten is er een nieuw netwerk geconstrueerd. Het betreft een netwerk dat betrekking heeft op wat voor zorg op welk niveau kan worden georganiseerd en op welke manier dit gedaan kan worden. Vanuit de gedachte: ‘lokaal wat kan, regionaal wat moet’ is het netwerk opgebouwd. Welke partners dit specifiek worden kan nog niet benoemd worden omdat dit bij de respondenten nog niet aan de orde is.

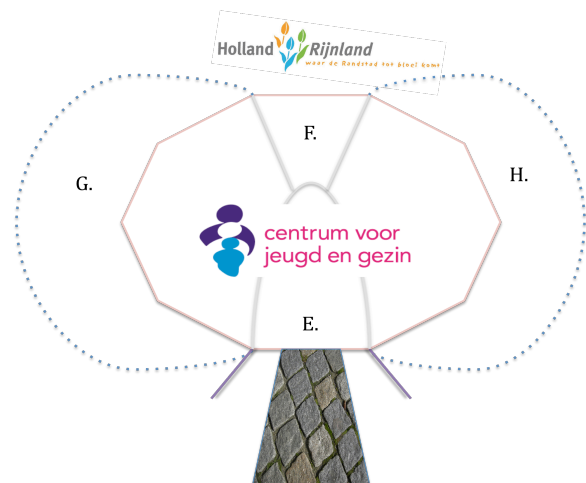
A. *Het curatieve veld aan jeugdzorg* zal in het toekomstige netwerk op het snijvlak zitten van lokaal en regionaal niveau. Afhankelijk van de wensen en behoeften van de verschillende gemeente(raden) zal een deel van de zwaardere, specialistische en vaak ook duurdere zorg op lokaal niveau worden georganiseerd. Waar deskundigheid ontbreekt, of waar gezamenlijke financiering wenselijk is, kan dit meer op regionaal niveau worden georganiseerd. Samenwerking in de regio kan de gehele regio Holland Rijnland zijn. Ook deelregio's zoals de Leidsche regio's of de Duin- en Bollenstreek kunnen uitkomst bieden voor regionale samenwerking op het gebied van curatieve zorg.

B. *Het preventieve jeugd(zorg)beleid* is het gehele scala aan zorg voor jeugd waar gemeenten al verantwoordelijk voor waren en waar het CJG een kernplatform in is. Respondenten geven aan dat gemeenten hier zelf verantwoordelijk voor kunnen én willen zijn. Tot het jeugdbeleid behoort ook het versterken van initiatieven in de buurt inclusief de samenwerking met scholen. Op deze wijze kan er vanuit het CJG tot in de wijken het jeugd(zorg)beleid sterk verankerd worden waardoor signalering van problemen effectiever is.

C. De linkerarm staat voor *volwassenenzorg* die een belangrijk onderdeel vormt voor effectieve jeugdzorg voor multiprobleemgezinnen. Zorgaanbieders die bijvoorbeeld geestelijke gezondheidszorg aanbieden aan volwassenen zijn een schakel in de ketenzorg voor jongeren. Ook is dit een belangrijke partij wanneer jongeren volwassen worden en zij nog steeds zorg nodig hebben.

D. De rechterarm staat voor *maatschappelijke ondersteuning*. Dit is de andere schakel in de ketenzorg die voor integraliteit moet zorgen. Maatschappelijke ondersteuning is ook voor multiprobleemgezinnen een voorwaarde om effectief jeugdzorg aan te kunnen bieden.

Het CJG wordt door een grote meerderheid van respondenten gezien als het kernpunt van het nieuwe jeugdzorgnetwerk. Ongeacht de omvang, beschikt iedere gemeente over een CJG. Het is hét platform waar professionals, cliënten, burgers en gemeentelijke vertegenwoordigers elkaar kunnen ontmoeten. Het CJG is al een bestaand instituut dat volgens de respondenten laagdrempelig is. Deze trend dient door te worden gezet om op deze wijze kwalitatief goede preventieve jeugdzorg te kunnen bieden. Preventieve jeugdzorg is de kerntaak van het CJG en vormt de front office voor de burger (E.). Respondenten zien perspectieven om het CJG uit te breiden. Ten eerste in de breedte, door maatschappelijke ondersteuning (H.) en volwassenenzorg (G.) aan te bieden binnen het CJG. Maar ook in de lengte kan de specialistische curatieve zorg (F.) binnen het CJG een back-office functie krijgen. Op deze manier kunnen de kernactoren op effectieve en laagdrempelige wijze de meer specialistische aanbieders consulteren, of ander soort zorginstaties betrekken in het geval van multiprobleem gezinnen.



7.3 Bestuurskrachtperspectief

Het bestuurskrachtperspectief is een verdieping van de bestuurskrachtdilemma's waarin de spanning tussen *eendracht* op regionale schaal, en de geboden ruimte voor een *couleur locale* centraal stond. Respondenten zien namelijk veel perspectieven en mogelijkheden om de bestuurskracht van gemeenten te versterken. Zo is de decentralisatie van de jeugdzorg de laatste decentralisatie na de transitie van de Awbz en de Wet werken naar vermogen. Veel respondenten zien dit als een kans omdat er dan de meeste tijd is om de decentralisatie

voor te bereiden, maar ook omdat de andere transities ervoor zorgen dat veel vragen op het gebied van hulpverlening dan al beantwoord zijn en daar de nodige ervaring mee is opgedaan.

“Waar wij vanuit de jeugdzorg denk ik dan geluk mee hebben is dat de Wmo al wordt gedecentraliseerd. We gaan in 3D verband bijvoorbeeld kijken of we een persoonsgebonden budget willen, of gaan we uitbesteden of subsidiëren? Die vragen worden nu al goed bekeken en ik neem aan dat voor Wmo het dezelfde uitkomst is als voor jeugd. En als het mogelijk is dan hebben we al wat kunnen meemaken en gezien hoe dat bij de jeugdzorg kan uitpakken.” - respondent A.r.1

Naarmate de transitie van de jeugdzorg vordert, zien respondenten betere mogelijkheden om de Rijksoverheid en de provincie te overtuigen van hun wens om de jeugdzorg te decentraliseren en daarbij zoveel mogelijk beleidsvrijheid te krijgen. Respondenten voorspellen dat individueel leiderschap van lokale bestuurders een grote rol gaat spelen in de mate hoe de jeugdzorg georganiseerd gaat worden. Dit kan een positief effect hebben op de bestuurskracht van een gemeente om het jeugdzorgsysteem optimaal te organiseren. Het vraagstuk waar precies de bestuurskracht van de gemeente ligt, wordt binnen het bestuurskrachtdilemma gezien als een donkere wolk die boven gemeenten hangt. Wilson suggereert in §3.2.2 dat een overheidsinstantie de cultuur van de samenwerkende actoren moet begrijpen door de kracht en zwakke punten van iedere cultuur inzichtelijk te maken. Het bestuurskrachtperspectief laat zien dat ook iedere gemeente bepaalde kwaliteiten en zwaktes heeft. De kunst is om de bepaalde kernkwaliteit in te zetten binnen de regio om de regionale bestuurskracht te verbeteren. Het bestuurskrachtperspectief zal worden afgesloten met een aanbeveling die betrekking heeft op de kernkwaliteiten van gemeente en een bijdrage kan leveren aan het verminderen van de spanning tussen de eendracht en de couleur locale.

7.3.1 Vorderingen in de afhankelijkheidsrelatie met provincie en Rijk

“Met de provincie moeten we heel duidelijk afspraken maken om met de provincie gezamenlijk op te trekken vanuit een gedeelde visie. Voornamelijk de wethouders met de portefeuilles zullen voornamelijk hiervoor lobbyen richting de provincie. En ambtelijk gebeurt dat natuurlijk ook wel. Maar het is wel belangrijk dat wij daarin de ruimte krijgen” - respondent A.g.5

Respondenten van met name grote gemeenten zien de afhankelijkheidsrelatie met de provincie en het Rijk als een bedreiging voor de slagkracht van gemeenten om een hervorming te realiseren. Respondenten zien echter ook mogelijkheden - naarmate de transitie vordert - om de afhankelijkheidsrelatie ten gunste van gemeenten te beïnvloeden. Vertegenwoordigers van gemeenten uit de regio Holland Rijnland proberen de opstelling van de provincie en de Rijksoverheid te beïnvloeden door middel van overleg. Op deze wijze proberen ze deze overheidsinstanties bewust te maken van het nut en de noodzaak om gemeenten de handelingsvrijheid te geven, zodat ze de capaciteit hebben om de jeugdzorg optimaal te hervormen. In het volgende interviewfragment wordt naar de visie gevraagd van een wethouder of de gemeente in staat is om de jeugdzorg optimaal te kunnen organiseren:

“Want het komt naar de gemeenten en wij kunnen zelf de wat-vraag stellen, wij kunnen zelf het geld uitgeven maar nog steeds wordt er vanuit Den Haag in die transitie een aantal dingen vóór ons bepaald. En dat is niet goed. Zij geven ons niet de volledige vrijheid om de jeugdzorg volledig in te kunnen vullen. Ze geven er dusdanig veel randvoorwaarden aan mee dat je denkt: kom op, laat het dan ook écht aan mij over. Het antwoord is ja maar dan moet je het ook écht aan mij geven. En die heb ik niet en daar pleiten we wél voor. Op verschillende manieren. We zijn daar met de provincie over in gesprek, die nu de verantwoordelijkheid heeft. We gaan daar ook over opschalen naar minister Opstelten en dus naar Den Haag toe. Om te praten waarom nou toch nog ergens in de kleine lettertjes wordt verteld hoe ik het moet doen. Bemoei je daar nou niet mee! - respondent W.g.1

Met name de opstelling van de provincie is in de ogen van een aantal respondenten veranderd. Waar de provincie eerst intern gericht was en terughoudend was in haar opstelling om in de transitiefase informatie over te dragen, zien respondenten nu dat provincie wil meewerken aan pilots en informatie wil verstrekken. Respondenten zien dus mogelijkheden om de afhankelijkheidsrelatie met de provincie om te vormen tot een samenwerkingsrelatie die ten goede kan komen aan de bestuurskracht van gemeenten.

“De provincie praat nu met de regio Holland Rijnland. En dat is in deze fase ook wel goed want anders moet de provincie langs al deze gemeenten en dan heb je te veel gesprekspartners. Verschil met drie maanden geleden is

dat de provincie toen aan het navelstaren was. Als nu de situatie is dat we een pilot gaan doen dan hebben we al meer bereikt.”- respondent A.g.4

7.3.2 Balans tussen diversiteit en doorbreken verkokering en fragmentatie

In het bestuurskrachtdilemma ervaren respondenten een spanning tussen het ontkokeren van jeugdzorg, door bijvoorbeeld het aantal organisaties te verminderen om fragmentatie tegen te gaan, en het genereren van diversiteit van aanbieders om onafhankelijk te blijven. Een balans vinden tussen diversiteit en het doorbreken van verkokering zou in de ogen van respondenten de optimale oplossing zijn. Hierdoor kan een gemeente er beter in slagen een beleidsnetwerk adequaat aan te sturen wat de bestuurskracht van een gemeente verhoogd.

Het doorbreken van verkokering en fragmentatie wordt door meerdere respondenten niet alleen gezien als het verminderen van het aantal organisaties, maar ook om van de ‘dictatuur van de instellingen’ af te komen. Dit inzicht heeft een raakvlak met de intentie om diversiteit in het zorgaanbod te vergroten. Het raakvlak betreft de gedachte om gemeenten niet afhankelijk te laten zijn van zorgaanbieders waar niet voldoende sturing bij mogelijk is. Respondenten zien grote nationale zorgpartners als de GGD en Bureau Jeugdzorg als bedreigende actoren voor de onafhankelijkheid van gemeenten. Het volgende interviewfragment is de visie van een ambtenaar of netwerken en verantwoording lokaal kunnen worden bepaald:

“Ja zou wel moeten kunnen. Ik denk het wel want met de regionale aanpak kan je van de dictatuur van die instellingen af komen. Want het zijn vaak vooral de grote instellingen die alles op dezelfde manier doen en daar wil je juist van af. Dus het is ook een beetje tegen de windmolens vechten. En aan de ene kant wil je je krachten bundelen om tegen die bewegingen in te vechten want dat kan je nooit alleen. Dus daar heb je zeker in de startfase de kracht zitten van: dit is wat wij willen instellingen en vervolgens ga je weer uit elkaar en ga je het echt invullen op een heel lokaal niveau. Maar om die mammoettanker te bewegen dan moet je met 16 gemeenten samenwerken anders heb je niks. En verder moet er heel veel ruimte zijn voor lokale inkleuring en dat lukt ook altijd wel.” - respondent A.g.2

Regionale samenwerking kan dus de ‘dictatuur van de grote instellingen’ verkleinen wat de lokale bestuurskracht van gemeenten kan vergroten. Lokale inkleuring blijft echter een risico bezitten van versnippering en fragmentatie. Een jeugdzorgdeskundige geeft aan dat er een *“balans moet worden gevonden tussen de specialistische zorgaanbieders die elkaar wat gunnen en het voelen van een gedeelde verantwoordelijkheid”* (deskundige jeugdzorg) Dit betekent dat gemeenten een klimaat moeten creëren waarbij zorgaanbieders op constructieve wijze met elkaar gaan samenwerken. Dit klimaat kan echter alleen worden gecreëerd wanneer er een *“optimum wordt gevonden tussen gezonde concurrentie en veiligheid”*. (deskundig jeugdzorg) Er moet een aanbestedings- of subsidiesysteem worden ontwikkeld waarbij zorgaanbieders een bepaalde druk voelen om te concurreren en inzet tonen om de beste zorg te bieden, maar waarbij wel duidelijke, transparante afspraken worden gemaakt over de samenwerking. Dit zijn afspraken over bijvoorbeeld: voor welke tijdperiode geldt de samenwerking en zit er een bepaald beloningssysteem in het contract. Op deze manier wordt er veiligheid gecreëerd zodat een zorgaanbieder investeringen durft te doen in de organisatie. Een dergelijk systeem kan zorgen voor een divers palet aan zorgaanbieders en kan een einde maken aan de verkokering en fragmentatie.

7.3.3 Het combineren van de dynamiek van gemeenten

In het vorige hoofdstuk bleek dat de verschillende gemeenten allemaal een aantal specifieke karakteristieken hebben die op lokaal niveau voor een eigen dynamiek zorgen. Zo zien veel respondenten dat kleine gemeenten lokale betrokkenheid genereren en snel kunnen schakelen binnen een netwerk. Grote gemeenten beschikken over een grote en deskundige ambtelijke organisatie waar veel specialistische ambtenaren inzitten. Respondenten zien dat beide dynamieken nodig zijn om binnen de regio een goed jeugdzorgsysteem te kunnen neerzetten. Veel respondenten sluiten daarom aan bij de nieuwe netwerkstructuur die in het netwerkperspectief is geschetst. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de lokale dynamiek van gemeenten. Respondenten zijn daar immers positief over omdat het ambtelijk systeem en de lokale politiek de behoefte van haar inwoners kan invullen. In hoofdstuk vier werd de kanttkening gezet dat de visie op lokaal niveau nog gevormd moet worden. De meer specialistische curatieve zorg behoeft meer deskundigheid en kan efficiënter worden gerealiseerd op regionaal niveau in de ‘back-office’. Wanneer dit onderscheid wordt gemaakt dan zijn veel respondenten van mening dat gemeenten in staat zijn om de jeugdzorg optimaal te

organiseren. Een grote meerderheid van respondenten zien dat de wil en het perspectief er is om de jeugdzorg op te pakken en het systeem te hervormen.

“Niet op eigen kracht schat ik in. Wel de loketfunctie maar de backofficefunctie, écht de jeugdzorg, daarover heb ik niet de illusie dat we dat helemaal op eigen kracht kunnen organiseren.” - respondent A.g.2

7.3.4 Couleur locale als versterking van regionale eendracht

Respondenten zien verschillende mogelijkheden en perspectieven die betrekking hebben op de bestuurskracht van gemeenten. De samenwerkingsrelatie met de provincie Zuid-Holland verloopt nu beter doordat de instelling van provinciale vertegenwoordigers is veranderd. Respondenten zien mogelijkheden om diversiteit in het zorgaanbod te creëren, maar waarbij ook een bepaald soort veiligheid aan partners, de gemeenteraad en cliënten kan worden geboden. Tot slot is er breed draagvlak voor het idee dat gemeenten in staat zijn om de jeugdzorg optimaal te organiseren, zolang de mogelijkheid bestaat om bepaalde jeugdzorg op basis van regionale samenwerking te organiseren.

De slagkracht van de regio Holland Rijnland om specialistische zorg te kunnen organiseren, is optimaal wanneer er rekening wordt gehouden met lokale diversiteit. In andere woorden: unieke kwaliteiten van specifieke gemeenten zijn van toegevoegde waarde op het regionale niveau. Het probleem dat aan het kerndilemma ten grondslag ligt, is de vraag waar de afhankelijkheid van de gemeente nou ligt, met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg? Vanuit het bestuurskrachtperspectief is de aanbeveling om dit probleem om te draaien en de vraag te stellen: over welke specialiteiten en kernkwaliteiten beschikt een gemeente en hoe kunnen die een toegevoegde waarde zijn op regionaal niveau?

Concreet betekent deze aanbeveling dat in de transitiefase een analyse van pas kan komen waarbij de specialiteiten en kernkwaliteiten van elke Holland Rijnland gemeente in kaart wordt gebracht. Daarbij kan er rekening worden gehouden met niet alleen de sterke kanten van een gemeente, maar ook de kwetsbare factoren binnen diezelfde gemeente. De 15 samenwerkende gemeenten kunnen deze analyse bij elkaar uitvoeren. Hiermee wordt er met een externe blik naar een gemeente gekeken en kan dit het regionale bewustzijn versterken. Een kernkwaliteitenanalyse op lokaal niveau doet recht aan de couleur locale van gemeenten en kan de regionale eendracht versterken. In deze analyse worden de krachten en zwakten van iedere gemeente in kaart gebracht die een rol spelen binnen de jeugdzorg.

8. Conclusie

8.1 Naar een veerkrachtig jeugdzorgsysteem

Een veerkrachtig jeugdzorgsysteem wordt gekenmerkt door een optimale invulling van horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht. Aan de hand van de theoretische inzichten en de empirische resultaten is het mogelijk om conclusies te trekken die verder reiken dan de perspectieven die respondenten in dit onderzoek reeds hebben gegeven. 1.) Allereerst worden twee algemene onderzoeksaspecten beschreven die betrekking hebben op de maatschappelijke effecten en beleidsdilemma's. 2.) Voordat de slotanalyses op de drie centrale elementen wordt gegeven zal er aandacht worden besteed aan de vraagstukken over omgang met onzekerheid en het schenken van vertrouwen. Dit zijn twee vragen die verweven zijn met het huidige jeugdzorgsysteem en de decentralisatie van de Wmo. 3.) De slotanalyses dragen bij aan het beantwoorden van de probleemstelling: *Hoe kan het jeugdzorgbeleid op lokaal niveau zo worden georganiseerd dat na de decentralisatie van jeugdzorg optimaal invulling wordt gegeven aan horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht?*

8.1.2 De maatschappelijke effecten als eindbestemming

In dit onderzoek zijn horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht de drie pijlers die als uitgangspunt genomen zijn om zo goed mogelijk om te gaan met de 'wicked problems' binnen de jeugdzorg. De doelstelling in dit onderzoek is na te gaan in hoeverre het nieuwe jeugdzorgsysteem al op deze pijlers is gebaseerd. Ze fungeren daarmee als (normatieve) criteria voor een goede invulling van dat systeem. Er moet echter benadrukt worden dat deze drie aspecten 'slechts' middelen/instrumenten zijn om het daadwerkelijke doel te bereiken, namelijk een goede jeugdzorg te creëren. Structuuro oplossingen kunnen nooit op zichzelf het doel bereiken maar moeten ingebed worden in de bestaande machtsverhoudingen en belangen die er leven binnen de samenwerkende gemeenten van Holland Rijnland.

Goede jeugdzorg veronderstelt dat met behulp van het systeem de maatschappelijke effecten worden gerealiseerd. Tot nu toe zijn deze effecten alleen nog in grote lijnen geschetst, zoals dat de jeugd van Holland Rijnland in een *gezonde en veilige omgeving* kan opgroeien, dat ze *talenten en vaardigheden* ontwikkelen om uiteindelijk *zelfredzaam* zijn en naar vermogen kunnen *deelnemen aan de maatschappij*. Concrete invulling van deze effecten moet nog plaatsvinden, waarbij voortdurend in het achterhoofd moet worden gehouden dat het jeugdzorgsysteem zo zou moeten functioneren dat het aan die maatschappelijke effecten bijdraagt.

8.1.3 Noodzakelijke selectie van beleidsafwegingen en criteria

In de empirische analyse zijn veel verschillende dilemma's en perspectieven de revue gepasseerd. Het is onvermijdelijk dat beleidsafwegingen en criteria voor beleid met elkaar conflicteren. Dus moeten er keuzes worden gemaakt om bepaalde beleidsmiddelen wel in te zetten en moeten andere achterwege worden gelaten. In de analyse is verondersteld dat bestuurskracht, horizontale verantwoording en network governance elkaar versterken, maar zij kunnen soms ook tegengesteld zijn. Zo kan een netwerk dat goed functioneert - omdat bepaalde gemeenten of zorgorganisaties de 'lead' nemen - ten koste gaan van de bestuurskracht van bepaalde gemeenten of kan daardoor horizontale verantwoording in de knel komen.

Ook criteria als effectiviteit, legitimiteit en verantwoording moeten tegen elkaar worden afgewogen. Lokaal politiek toezicht wordt als noodzakelijk ervaren, maar gaat soms ten koste van de effectiviteit van een netwerk. Dat betekent dat er een keuze moet worden gemaakt welk aspect doorslaggevend en bovengeschied is aan het andere aspect. Doordat er een afweging moet worden gemaakt kan een dilemma niet altijd worden opgelost.

Door ruimte te maken voor de couleur locale van gemeenten worden wethouders, raadsleden en ambtenaren in staat gesteld om deze afweging te maken. Maatschappelijke effecten vormen idealiter gezien de doorslag bij een noodzakelijk beleidsafweging. Lokale ambtenaren en bestuurders hebben echter altijd te maken met de cultuur van een afzonderlijke gemeente, en van de regio als geheel. De decentralisatie jeugdzorg zal net als de Wmo decentralisatie in 2007 spanningen omtrent cultuurveranderingen met zich meebrengen. Noodzakelijke beleidsafwegingen worden door deze spanningen beïnvloed. Op welke manier cultuurveranderingen een rol gaan spelen bij de organisatie van de jeugdzorg is op basis van dit onderzoek echter niet vast te stellen.

8.2 Koers bepalen in een complex beleidsveld

Tijdens de periode van de transitie jeugdzorg verkeren lokale ambtenaren en bestuurders in een staat van onzekerheid doordat zij te maken hebben met een uitermate complex beleidsveld waarin tientallen zorgpartners - van kleine specialisten tot landelijke bureaucratische zorgaanbieders - op gefragmenteerde wijze zorg bieden aan een zeer kwetsbare groep cliënten. De stuwende kracht achter dit onderzoek is het vraagstuk of elke gemeente in staat is om enerzijds integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden dat afgestemd is op de lokale en individuele situatie en anderzijds een forse kostenbesparing kan realiseren. De onderliggende kwesties die gepaard gaan met dit vraagstuk zijn hoe gemeenten omgaan met *onzekerheid* die de decentralisatie met zich mee brengt en hoe *vertrouwen* kan worden geschonken. Deze kwesties vormen belangrijke componenten voor de invulling van jeugdzorg en het behalen van maatschappelijke effecten.

8.2.1 Onzekerheid in de transitiefase van de jeugdzorg

Uit de analyse van het huidige jeugdzorgsysteem werd in het theoretisch kader geconcludeerd dat deze zowel in beleidsmatige als financiële zin, verkokerd en gefragmenteerd is. Meerdere onderzoekers (Van den Berg en Vlaardingerbroek, 2005; Van der Meer, 2008) oordeelden dat er een complex en bureaucratisch jeugdzorgsysteem is ontwikkeld waar grote bureaucratische generalisten een grote rol in spelen en waar één centrale toegang is ontwikkeld, maar waardoor politiek toezicht en effectiviteit problematisch is geworden. Lokale ambtenaren en bestuurders bevestigen dit beeld van een verkokerd en gefragmenteerd jeugdzorgsysteem, maar komen op dit moment alleen nog maar met de 'top van de ijsberg' in aanraking. Verantwoordingsdruk naar de professional zet op dit moment de output-georiënteerde legitimiteit onder druk. De samenwerkende gemeenten van Holland Rijnland zijn zich echter bewust van de erfenis die zij in 2015 van de provincie krijgen.

Een 3D projectorganisatie moet in de transitiefase de krachten van gemeentelijke ambtenaren binnen de regio Holland Rijnland bundelen, om een integrale visie op de drie verschillende sociale decentralisaties: werk en inkomen, zorg en welzijn en jeugd, te creëren. Op regionaal niveau worden producten ontworpen die ontwikkeld zijn met behulp van de kennis van ambtenaren uit de verschillende gemeenten. Dit is het regionale antwoord op de problematiek van de jeugdzorgverkokering en de onzekerheid waar lokale ambtenaren, wethouders en raadsleden mee te maken hebben. Dit betreft een onzekerheid over de aanpak van een omvangrijk beleidsveld waar de overheid al decennialang mee worstelt om financieel en organisatorisch onder controle te krijgen en wat maar niet naar tevredenheid wil lukken. Gemeenten hebben na de vervaardiging van regionale producten de mogelijkheid om de regionale aanpak naar lokale smaak te wijzigen. Het is echter de vraag in hoeverre er een lokale 'twist' aan de regionale producten zal worden gegeven. Met name in kleinere gemeenten leeft er namelijk onzekerheid - en is er beperkte tijd, middelen en mankracht - om lokale componenten toe te voegen aan de regionale producten. De 'one size fits all' benadering zal dan verleidelijk zijn om te hanteren.

8.2.2 Onzekerheidsvermijding bij de Wmo

Er is een parallel te trekken met de decentralisatie van de Wmo als het gaat om de zojuist beschreven onzekerheidsvermijding. Ook bij deze decentralisatie bleek dat de inhoudelijke en financiële onzekerheid groot was, waardoor veel gemeenten niet voor een eigen invulling van de Wmo-concepten kozen (Van der Veer, 2008). Deze onzekerheidsthese is ook voorgekomen binnen Holland Rijnland. Ten tijde van de transitie van de Wmo naar gemeenten is op regionaal niveau geen gezamenlijke visie uitgewerkt. De filosofie rondom de Wmo waarin de maatschappelijke doelen centraal stonden – zoals aandacht voor de sociale omgeving van de cliënt en het versterken van de civil society – kwamen niet van de grond omdat gemeentelijke vertegenwoordigers er 'nog niet aan toe waren' (ambtenaar Holland Rijnland). Vanwege de intensievere samenwerkingstraditie in de regio die ontwikkeld is na het incident Savanna, is er op regionaal niveau wel een gezamenlijke visie ontwikkeld omtrent jeugdzorg. De vraag is of bestuurders, lokale politici en ambtenaren het aandurven om een lokale invulling van de jeugdzorg te ontwikkelen naarmate de jeugdzorg langer onder de verantwoordelijkheid van een gemeente valt.

8.2.3 Het zoeken naar de balans tussen controle en vertrouwen bij de Wmo

De Wmo decentralisatie heeft aangetoond dat gemeenten soms de neiging hebben om in de controlestand te schieten. Ook deze reflex hangt samen met de inhoudelijke en financiële onzekerheid die gepaard gaat met de decentralisatie. De praktijk leert dat beleidseffecten moeilijk zichtbaar zijn te maken en dat gemeentelijke vertegenwoordigers moeite hebben met de organisatiebelangen van zorgpartners. Een belangrijke les die getrokken kan worden voor het organiseren van de jeugdzorg is dat er moet worden gezocht naar een juiste

balans tussen *controle* vanuit de gemeente(raad) naar zorgpartners en *vertrouwen* in de zorgpartners en het college. Deze balans kan gevonden worden door de eigen lokale visie leidend te laten zijn bij de inrichting van netwerken en het verantwoordingsregime. Zowel cliënten, ketenpartners, als de gemeenteraad moeten worden meegenomen in een informatieproces. In dit proces dient een wethouder voelbaar te maken welke problemen er spelen en van welke klassieke gebruikelijkheden er moet worden afgestapt om de decentralisatie tot een succes te brengen. Dit is een omslag in denken aangaande de inhoud van het beleid maar ook op welke wijze en over welke informatie verantwoording moet worden afgelegd. Deze inhoud en verantwoording moet dienend zijn aan de beleidsvisie die regionaal en lokaal is ontwikkeld.

8.3 Een verantwoordingsregime met kaderstelling aan de voorkant

Gemeenten moeten 'primair verantwoording afleggen aan de lokale samenleving over de gekozen beleidsprioriteiten en resultaten' (Rijksoverheid, 2011a). Om deze meervoudige, publieke vorm van horizontale verantwoording in het jeugdzorgsysteem optimaal te integreren, moet horizontale verantwoording in een breder perspectief worden bekeken. Of de *crowding out hypothese* geldt (waarbij horizontale verantwoording overmatige hiërarchische verticale verantwoording moet verdringen), is bijvoorbeeld afhankelijk van de opstelling van de Rijksoverheid en hoe de rol van systeemverantwoordelijke in 'Den Haag' wordt opgevat. Ook de andere doelen die het potentieel van horizontale verantwoording moeten aanboren - zoals het overbruggen van een kloof tussen actoren, en het herstel van het maatschappelijk vertrouwen - zijn afhankelijk van hoe politiek toezicht wordt georganiseerd.

8.3.1 Kaderstelling faciliteren voor de gemeenteraad

Bij het organiseren van het verantwoordingsregime ervaren respondenten een spanning tussen enerzijds democratische legitimiteit en anderzijds effectiviteit en deskundigheid. Wanneer jeugdzorg onder lokaal politiek toezicht wordt gesteld lijkt de democratische legitimiteit gewaarborgd. De gemeenteraad heeft echter een moeizame rol omtrent de verantwoording over de jeugdzorg. De raad heeft wel de bevoegdheden, maar niet per se de kennis om kaders te stellen en het college en de ambtelijke organisatie te controleren. De verantwoordelijke portefeuillehouder heeft daarom de belangrijke taak om de raad te informeren en mee te nemen in het transitieproces zodat raadsleden gevoel krijgen bij dit complexe beleidsveld. Deze voorlichting en kennisoverdracht moet buiten de gebaande paden van de normale wijze van verantwoording. Casuïstiek kan betrokkenheid bij raadsleden creëren en kan hun volksvertegenwoordigende rol ondersteunen.

Lokale ambtenaren en bestuurders plaatsen wel de kanttekening bij casuïstiekbehandeling dat het vertroebeling van het dualisme in de hand kan werken. Individueel leiderschap van een wethouder kan doorslaggevend zijn of de nieuwe wijze van verantwoording succesvol is en de gemeenteraad, ambtenaren en maatschappelijke partners vertrouwen hebben. De kritische kanttekening bij een hoofdrol voor een wethouder is dat er een kennismonopolie op de loer ligt. De bestuurlijke portefeuillehouder vormt het scharnier tussen de gemeenteraad en het ambtelijk systeem en zorgpartners. Wanneer er een incident voorkomt en slechts één bestuurder de inhoudelijke kennis bezit, dan wordt het college afhankelijk van één persoon. Om die reden zou het raadzaam zijn de sociale portefeuille te verspreiden over meer wethouders.

8.3.2 Horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording sluit aan op de ontwikkeling van 'government naar governance' waarbij de overheid steeds minder als controlerende en uitvoerende actor fungeert maar juist maatschappelijke actoren probeert te beïnvloeden om samen gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Maar hoe reëel is horizontale verantwoording bij een 'wicked problem' waarbij een gemeenteraad worstelt met haar kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol in een complex veld waar incidenten en risico's een grote rol spelen? In de empirische analyse blijkt dat lokale ambtenaren en bestuurders sceptisch zijn tegenover deze vorm van verantwoording: zij zien op dit moment een gebrek aan interesse bij burgers als het gaat om directe verantwoording. Bovendien is er op lokaal en regionaal niveau een gebrek aan visie over hoe cliëntenparticipatie moet worden ingericht. Ondanks dat in de beleidsbrief van de Rijksoverheid deze vorm van verantwoording wordt aangereikt als middel om verantwoordingsdruk in de jeugdzorg te verminderen, is het de vraag hoe 'kansrijk' en 'wenselijk' de shift van horizontale-, naar verticale verantwoording is.

8.3.3 Conclusie

In de empirische analyse is naar voren gekomen dat met name respondenten van grote gemeenten met argusogen kijken welke randvoorwaarden de Rijksoverheid verbindt aan de decentralisatie en hoeveel bestuurskracht er voor een gemeente overblijft. Respondenten zijn op dit moment meer bezig met vraagstukken omtrent het verantwoordingsregime, dan dat er naar horizontale verantwoording wordt

gekeken. Daarmee kan geconcludeerd worden dat voor lokale ambtenaren en bestuurders horizontale verantwoording niet het passende antwoord is om het 'wicked problem' te verminderen.

Innovatieve kaderstelling waarbij een wethouder op inspirerende wijze vertrouwen probeert te krijgen van de raad en zorgpartners wordt wel als een kansrijke mogelijkheid gezien om de verantwoordingsdruk te minimaliseren. Het is echter de vraag in hoeverre dit een vernieuwende oplossing is voor de verantwoordingsdruk die binnen de jeugdzorg een probleem vormt. Kaderstelling in de voorfase van het beleidsproces was ook de oorspronkelijke intentie bij de invoering van het dualisme. De hypothese: *Horizontale verantwoording kan de verantwoordingsdruk binnen de jeugdzorg niet oplossen.* wordt op basis van de empirische bevindingen aangenomen.

Het college en het ambtelijk systeem moet van de gemeenteraad het vertrouwen krijgen om de beleidsuitvoering in te richten, waarbij raadsleden op voorhand en naderhand de kans krijgen om de kaders te stellen. Incidentenpolitiek kan voorkomen worden door net als bij de beleidsvorming een gezamenlijk draagvlak te vinden over de wijze van handelen. Een 'risico-regelreflex' convenant kan raadsleden en wethouders helpen om bij een incident niet in een onzekerheidskramp te schieten die kan leiden tot verantwoordingsdruk.

8.4 Network governance gebaseerd op vertrouwen

Om de maatschappelijke effecten te bereiken die de samenwerkende gemeenten binnen Holland Rijnland voor ogen hebben moet een 'governance of networks' worden ingezet. Netwerken als governancevorm heeft de potentie om 'wicked problems' op te lossen, zoals de geconstateerde problematiek in de jeugdzorg. Er wordt immers gestreefd naar een verandering in de institutionele omgeving waarbij wél de juiste 'fit tussen omgeving en organisaties wordt gezocht. Naast deze *contingency theory* wordt netwerken uitgebreid omdat dit efficiënter is. De *transaction cost theory* gaat dan een rol spelen. Of network governance succesvol is, is sterk afhankelijk van de mate van vertrouwen en of de benodigde doelconsensus en netwerkcompetenties aanwezig zijn. In het theoretisch kader werd het leiderorganisatienetwerk gezien als het meest aansluitende netwerk voor de jeugdzorg. In dit netwerk wordt gewerkt vanuit een gelijkmatige gemeenschappelijke doelstelling waarbij de overheid een leidende, verticale relatie heeft tussen organisaties.

8.4.1 De consequenties van een gebrek aan vertrouwen

De bereidheid van gemeenten om samen één gezamenlijke visie te creëren waarbij aandacht wordt geschonken aan de sociale omgeving van de cliënten en het versterken van de civil society, is groot. Het besef om burgers en maatschappelijke actoren in te schakelen om cliënten uiteindelijk zelfredzaam en naar vermogen aan de maatschappij te laten participeren - de kanteling - leeft bij de lokale ambtenaren en bestuurders. Het naderende probleem dat in de jeugdzorgtransitie speelt is dat zij alleen niet genoeg vertrouwen hebben in de organisaties die het jeugdzorgbeleid moeten uitvoeren. Dit uit zich in de ontwikkeling dat partners niet bij de visievorming van gemeenten worden betrokken. Respondenten ervaren de organisationele belangen van zorgpartners als een bedreiging voor een visievorming die het maatschappelijke belang van de regio/gemeente dient. Het gebrek aan vertrouwen in zorgpartners staat network governance in de weg omdat partners zich buiten gesloten voelen en niet worden betrokken bij het behalen van outcome.

Dit gebrek aan vertrouwen is ook bij de Wmo decentralisatie in 2007 een knelpunt geweest. Respondenten zagen dat dit gebrek aan vertrouwen een hang naar controle vanuit gemeenten uitlokte. Onzekerheidsvermijding en een gebrek aan vertrouwen dat door conflicterende belangen wordt aangedreven heeft dus een negatief effect op effectieve participatie in netwerken. Het risico bestaat dat de handelingsruimte voor professionals onder druk komt te staan door de conflicterende belangen. Het functioneren in netwerken wordt daardoor ineffectief, wat de belangen van de burgers én het kind niet ten goede komt.

8.4.2 Conclusie

De hypothese: *Door het zorgaanbod binnen een netwerk te organiseren zal het jeugdzorgbeleid aan legitimiteit winnen en zal de focus van zorgpartners meer op dienstverlening aan de cliënt liggen.* kan in dit onderzoek niet worden bevestigd. De organisationele belangen van zorgpartners weerhouden lokale ambtenaren en bestuurders om organisaties te betrekken bij het vormen van gezamenlijke maatschappelijke effecten waardoor de voordelen van network governance op dit moment niet kunnen worden benut. Uit onzekerheidsvermijding en vanuit een 'government-benadering' van bestuurskracht kiezen gemeenten niet

voor het betrekken van partners bij de visie- en maatschappelijke effectenvorming om draagvlak onder partners te creëren. Het is daarom de vraag of met de huidige condities de handelingsruimte van de professional wordt vergroot en de legitimiteit van het jeugdzorgbeleid kan worden vergroot. Daarmee kan worden afgevraagd of het huidige complexe netwerk van actoren zal gaan veranderen. Wanneer dat niet het geval is, is het zeer de vraag of de focus van zorgpartners meer op dienstverlening aan de cliënt zal gaan liggen.

Effectiviteit van netwerken, integraal werken en het tegengaan van fragmentatie heeft alleen kans van slagen als gemeenten in staat zijn om het hardnekkige wantrouwen in organisationele belangen van zorgpartners aan de kant te schuiven. Pas dan kunnen partners een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van maatschappelijke effecten. Een partnervisie kan zorgpartners uitdagen om over hun eigen schaduw heen te stappen en het gevoel dat maatschappelijke partners zich buitengesloten voelen, wegnemen.

Individueel leiderschap van een bestuurlijke portefeuillehouder, een vernieuwing van de gemeentelijke regierol; het zijn methodes om de capaciteiten van netwerken optimaal in het toekomstige jeugdzorgsysteem door te voeren. Deze case study laat zien dat netwerken niet vanzelf tot stand komen en dat zowel in de wetenschap als in de praktijk nog niet volledig kan worden aangetoond wat precies de drijvende krachten achter effectieve netwerken zijn. Zo wordt vertrouwen door Kenis en Provan als een belangrijke voorwaarde voor network governance gezien maar resteert de vraag wat voor soort regierol hier bij past. Dit maakt het moeilijk om network governance gegarandeerd tot een effectief beleidsmiddel in het nieuwe jeugdzorgsysteem in te zetten.

8.5 Bestuurskracht

Ruimte voor couleur locale in de vorm van een unieke lokale aanpak/maatwerk kan leiden tot een optimale benutting van lokale kwaliteiten. Een betere afstemming tussen lokale problemen, en lokale wensen en oplossingen is te verkiezen boven een regionale 'one size, fits all' benadering. Op dit moment wordt op regionaal niveau de decentralisatie jeugdzorg voorbereid om met regionale expertise tot de beste aanpak te komen. Gemeenten hebben vervolgens de mogelijkheid om de regionale aanpak naar lokale smaak te wijzigen. Het is echter de vraag in hoeverre dit zal gebeuren, aangezien er - met name in kleinere gemeenten - veel onzekerheid is hoe de jeugdzorg moet worden ingericht.

8.5.1 Regionale samenwerking en couleur locale gaan hand in hand

Regionale samenwerking draagt echter wel bij aan de lokale bestuurskracht. Collectieve samenwerking kan zorgen voor een vuist tegen de 'dictatuur van de instellingen' en ook hier geldt de *transaction cost theory*. De taak- en doelstellingen van de Rijksoverheid kunnen alleen behaald worden wanneer regionale samenwerking in het systeem is verweven. Op lokaal niveau moeten gemeenten een optimum vinden tussen aan de ene kant het creëren van gezonde concurrentie zodat partners gestimuleerd worden om effectieve en goede zorg te leveren en aan de andere kant veiligheid voor deze partners waardoor zij het gevoel hebben te maken te hebben met een gemeente die voor langere tijd vertrouwen wil geven.

8.5.2 Conclusie

De decentralisatie van de jeugdzorg stelt gemeenten in staat om zowel verantwoordelijk te zijn voor preventieve, lichte jeugdzorg als specialistische, dure jeugdzorg. Op papier lijkt het dus aannemelijk dat gemeenten hierdoor integraler kunnen werken en een kostenbesparing kunnen realiseren. Desalniettemin blijft de jeugdzorg een zeer complex systeem waar veel verschillende soorten aanbieders een rol in spelen en is het maar de vraag of de effectiviteit van preventieve jeugdzorg kan worden aangetoond en er een einde kan worden gemaakt aan de fragmentatie in het systeem. Verschillende lokale ambtenaren en bestuurders zijn dus voorzichtig met deze vorm van 'bestuurlijk modellen denken' waar de Rijksoverheid een kostenbesparing van 300 miljoen mee wil gaan realiseren.

Afgezien van de vraag of een integrale jeugdzorg kan bijdragen aan meer bestuurskracht is er een tendens te zien dat gemeenten een voorkeur hebben voor regionale product- en conceptontwikkeling ten tijde van de transitie jeugdzorg. Het is een vorm van onzekerheidsvermijding die de creativiteit op lokaal niveau kan beknellen. Diversiteit in de wijze van aanpak op lokaal niveau kan echter juist de regionale bestuurskracht versterken. Dit roept de vraag op of bestuurskracht een factor is dat alleen van een afzonderlijke gemeente is, of ook aan een regio kan toebehoren. De huidige wetenschappelijke opvattingen bieden geen uitkomst op deze vraag. Uit deze case study blijkt echter wel dat regionale kenmerken de lokale bestuurskracht van een gemeente in een ander perspectief kunnen zetten.

Omdat de transitie van de jeugdzorg nog volop in ontwikkeling is, is het moeilijk vast te stellen of de hypothese: *De decentralisatie van de jeugdzorg zal gemeenten meer bestuurskracht geven*, kan worden bevestigd of verworpen moet worden. Wanneer de regio Holland Rijnland, en in het bijzonder de afzonderlijke gemeente, in staat is om een keuze te maken in het verantwoordingsproces tussen legitimiteit en effectiviteit. Daarnaast een netwerk weet in te richten met de juiste partners waarbij vertrouwen wordt gegeven en een balans kan worden gevonden tussen gezonde concurrentie en veiligheid, dan kan de hypothese worden bevestigd.

Op basis van deze conclusie kan worden vastgesteld dat de ‘governance-benadering’ van bestuurskracht past bij de jeugdzorg en bij de manier waarop door lokale ambtenaren en bestuurders wordt gekeken naar de capaciteit van de gemeente. Echter, zijn er ook elementen van de ‘government-benadering’ te herkennen. Dit komt het sterkst tot uiting bij de visievorming waarbij geen maatschappelijke partners worden betrokken. Een kernkwaliteitenanalyse waarin de kracht en kwetsbare factoren van gemeenten kenbaar worden gemaakt kan inzicht geven in wat gemeenten van elkaar kunnen leren om zo de regionale bestuurskracht te versterken. In de case study is al het besef dat ambtenaren van verschillende gemeenten elkaar kunnen versterken om regionale producten te maken. Een dergelijke analyse zal de ‘governance-benadering’ van bestuurskracht nog meer benadrukken.

8.6 Beantwoording probleemstelling

Hoe kan het jeugdzorgbeleid op lokaal niveau zo worden georganiseerd dat na de decentralisatie van jeugdzorg optimaal invulling wordt gegeven aan horizontale verantwoording, network governance en bestuurskracht?

Vanuit de kritische theorie is dit onderzoek opgezet om de wenselijkheid van de gekozen beleidsinstrumenten te analyseren en verbeteringen aan te moedigen. Daarnaast is vanuit de dialogische theorie deze case study ingezet om knelpunten en complexiteit op te sporen en onder de aandacht te brengen. De beantwoording van de probleemstelling moet inzicht bieden in de manier waarop gemeentelijke actoren kunnen omgaan met onzekerheid om zo vertrouwen te kunnen schenken aan jeugdzorgprofessionals, wethouders, raadsleden én cliënten. Jeugdzorg brengt de moeilijkheid met zich mee dat op basis van onderzoek geen definitief antwoord kan worden gegeven of gemeenten nou voor legitimiteit of effectiviteit moeten kiezen om bijvoorbeeld een optimale bestuurskracht te realiseren. De criteria die in de verschillende dilemma’s aan bod zijn gekomen moeten gemeentelijke vertegenwoordigers zelf tegen elkaar afwegen. De gewenste (lokale) maatschappelijke effecten staan aan de basis van deze afweging. Wel kan worden benadrukt dat het bepalen van outcome een couleur locale moet krijgen om de juiste balans tussen verantwoording, network governance en bestuurskracht te krijgen. Voor het slagen van een nieuw jeugdzorgsysteem is het essentieel om vertrouwen te maximaliseren en onzekerheid te minimaliseren. De nuancering die past bij dit ‘voorlopersonderzoek’ is dat we nog niet precies weten welke effecten de nog te maken keuzes voor verantwoording en governance zullen hebben en wat dat vervolgens voor bestuurskracht gaat betekenen.

Ondanks dat de effecten in deze fase van de transitie nog niet vastgesteld kunnen worden, kan wel gewaarschuwd worden voor de gevolgen van hardnekkig wantrouwen in zorgpartners en de onzekerheid bij de diverse gemeentelijke actoren. Deze twee factoren kunnen een *viciëuze cirkel* in gang brengen waarbij vormen van governance niet effectief zijn in het jeugdzorgsysteem door een gebrek aan vertrouwen, wat het wantrouwen van actoren in de gekozen structuuro oplossingen vervolgens verder aanwakkert. Dit kan uiteindelijk leiden tot een mislukte decentralisatieopgave van de jeugdzorg.

Op basis van het onderzoek kunnen we zeggen dat een verantwoordingsregime waar nieuwe vormen van governance worden toegepast kan helpen om onzekerheid bij een gemeenteraad te verminderen en genereert vertrouwen aan het college, maatschappelijke partners en de ambtelijke organisatie. De leiderschapskwaliteiten van een bestuurder vormen een belangrijke factor in het succes van een dergelijke hantering van het verantwoordingsregime en kan een viciëuze cirkel van wantrouwen doorbreken. Niet alleen is een wethouder in staat om een nieuwe vorm van kaderstelling in een gemeente te ontwikkelen maar ook kan een inspirerende bestuurder maatschappelijke partners prikkelen en motiveren hun bijdrage en betrokkenheid te leveren aan de gewenste maatschappelijke effecten van een gemeente.

Deze case study toont aan dat de gemeentelijke bestuurskracht in belangrijke mate gerelateerd is aan network governance. Bestuurskracht is immers gebaat bij een gewaarborgd democratisch proces én een gemeente die

in staat is een netwerk goed aan te sturen. Vanuit de 'governance-benadering' van bestuurskracht kan gesteld worden dat een gemeente niet over voldoende bestuurskracht beschikt, wanneer het niet in staat is om effectief te participeren in netwerken. Deze effectieve participatie is weer afhankelijk van een verantwoordingsregime waar een gemeenteraad het vertrouwen heeft in de capaciteit van de ambtelijke organisatie, het college van B&W en de verantwoordelijk bestuurlijke portefeuillehouder in het bijzonder. De puzzel van dit onderzoek was hoe de decentralisatie van de jeugdzorg zo goed mogelijk kon worden georganiseerd, in de wetenschap dat sommige gemeenten niet over genoeg bestuurskracht beschikken. Uit de onderzoeksbevindingen kan worden geconcludeerd dat iedere gemeente in potentie de bestuurskracht kan hebben om aan de taak- of doelstellingen van de decentralisatie jeugdzorg te kunnen voldoen. Zolang er network governance en een verantwoordingsregime worden ontwikkeld waar vertrouwen uit kan worden geput, waar ruimte is voor regionale samenwerking, ruimte is voor 'couleur locale' en handelingsvrijheid voor professionals wordt geboden, kan er dus voldoende bestuurskracht zijn om een optimale jeugdzorg te ontwikkelen. Op deze wijze kunnen maatschappelijke effecten worden gerealiseerd en kunnen burgers vertrouwen hebben in een veerkrachtig jeugdzorgsysteem.

9. Discussie

In dit hoofdstuk wordt er gereflecteerd op de wijze waarop het onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Het fungeert als een kritische reflectie op de methode van onderzoek, waarbij specifiek de kritische theorie en de respondentenselectie worden bediscussieerd. Tot slot vindt er een beschouwing plaats over de resultaten omtrent horizontale verantwoording.

9.1 Voor- en nadelen van 'voorloperonderzoek'

De meerwaarde van dit onderzoek is dat het 'kennis voor beleid' aan de wetenschap en de praktijk toevoegt. Wetenschappelijke kennis die van belang kan zijn om onzekerheid omtrent de decentralisatie weg te nemen. Binnen het onderzoek is beschikbare wetenschappelijke kennis gecombineerd met praktijkervaring van de respondenten. Het nadeel van dit soort onderzoek is dat het gebaseerd is op verwachtingen die lokale ambtenaren en bestuurders hebben over ontwikkelingen die in de toekomst plaatsvinden. Respondenten vonden het soms moeilijk om de consequenties van de decentralisatie te overzien omdat de Wet zorg voor jeugd nog niet volledig uitgekristalliseerd is waardoor er nog veel inhoudelijke onzekerheid leeft op lokaal niveau. Deze nadelen zijn echter onontkoombaar bij het doen van 'voorloperonderzoek'. Ondanks deze negatieve factoren die ervoor zorgen dat ontwikkelingen leiden tot minder precieze conclusies is de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie groot. Het levert een bijdrage aan de bewustwording van lokale ambtenaren en bestuurders over de grote transitieopgave waar gemeenten mee te maken hebben. Het is een uitgestoken hand vanuit de wetenschap naar de onzekerheid die in de praktijk leeft. Bovendien kan praktijkkennis van grote waarde zijn voor de relatief nieuwe onderzoeksbegrippen network governance en horizontale verantwoording binnen gemeenten. Het theoretisch kader toont aan dat hier nog de nodige blikken vlekken zijn die vragen om nader onderzoek.

9.2 Consequenties van wetenschapsfilosofische positie

De kritische theorie gaat uit van een elite/a priori conceptie waarbij empirische bevindingen vertaald worden naar de theoretische onderzoeksconcepten die in het theoretisch kader behandeld zijn. Er wordt dus veel waarde gehecht aan het theoretische fundament van het onderzoek. In het onderzoeksproces is het inderdaad zo geweest dat de theorie richting heeft gegeven aan het onderzoek. Op basis van de theoretische concepten zijn de onderzoekselementen geoperationaliseerd en vervolgens in een topiclijst verwerkt. Gaandeweg het onderzoek bleek echter dat de onderzoeksconcepten horizontale verantwoording en network governance moeilijk te operationaliseren waren. Het zijn bekende onderzoeksconcepten, alleen worden ze in wetenschappelijk onderzoek niet vaak aan de gemeentelijke situatie gekoppeld. Dit knelpunt zorgde ervoor dat de gaandeweg het onderzoek, er meer kennis ter beschikking kwam over de onderzoeksconcepten. Respondenten konden vanuit hun praktijkervaring de blinde vlekken van de operationalisering voor de onderzoeker invullen. Dit heeft als gevolg dat de focus van het onderzoek meer op de local/emergent conceptie is gaan liggen. Dit heeft ertoe geleid dat ook vanuit de dialogische theorie naar de theoretische onderzoeksconcepten is gekeken. Het theoretische fundament bleef een belangrijke positie innemen waardoor de kritische theorie alsnog kan worden aangehouden.

Beide theorieën bevinden zich op de dissensus dimensie waardoor binnen het onderzoek rekening is gehouden met conflicten en spanningen binnen de gemeentelijke organisatie. Bij de kritische theorie uit dissensus zich in een politieke strijd en vormt onderzoek een manier om de bestaande machtsbalans te beïnvloeden. Bij de dialogische theorie wordt dissensus niet aan een specifieke groep toegeschreven maar is het een middel om knelpunten en complexiteit op te sporen en onder de aandacht te brengen (Deetz, 1996:195-199). De perspectieven en aanbevelingen die in dit onderzoek zijn uitgewerkt, vormen voornamelijk structuuroplossingen. Vanuit de kritische theorie bezien, bieden deze structuuroplossingen alleen uitkomst als ze zijn ingebed in de bestaande machtsverhoudingen en belangen. In dit 'voorloperonderzoek' is deze inbedding echter moeilijk te realiseren. De meeste aandacht is voornamelijk uitgegaan naar het opsporen van knelpunten en complexiteit door middel van het beschrijven van dilemma's. Pas in een latere fase van de transitie jeugdzorg, zou er gericht onderzoek kunnen worden gedaan naar de bestaande machtsverhoudingen en belangen omdat deze dan meer zijn gevormd. Daarmee is dit onderzoek dus meer gebaseerd op de dialogische wetenschapsfilosofische stroming dan de kritische theorie.

9.3 Respondentenselectie

De belangrijkste bevindingen uit de empirische analyse zijn verkregen uit de gesprekken die met respondenten zijn gevoerd. De respondentenselectie bestaat uit wethouders, gemeentesecretarissen en beleidsmedewerkers van verschillende Holland Rijnland gemeenten. Er zijn echter geen gesprekken met gemeenteraadsleden gevoerd. Met name in het verantwoordingsdilemma en -perspectief is de rol van de gemeenteraad en bijbehorende knelpunten behandeld. De bias in het onderzoek is dat alleen lokale ambtenaren en bestuurders in het onderzoek zijn betrokken, wat mogelijk een eenzijdig beeld oplevert van de positie van de gemeenteraad omtrent de decentralisatie jeugdzorg. Desalniettemin zorgt deze selectie van respondenten er wel voor dat er een beeld is geschetst hoe lokale ambtenaren en bestuurders tegen lokaal politiek toezicht aankijken. Dat neemt echter niet weg dat op basis van de dissensus dimensie het logisch zou zijn om ook gemeenteraadsleden te betrekken in het onderzoek. Daarmee kon de bestaande machtsbalans beter onderzocht worden.

9.4 Het uitblijven van resultaten omtrent horizontale verantwoording

Uit de conclusie is gebleken dat respondenten geen echte visie op een optimale wijze van horizontale verantwoording hebben. Wel zijn er een aantal knelpunten en lessen voor de toekomst die betrekking hebben op horizontale verantwoording geformuleerd. Horizontale verantwoording is in dit onderzoek daarom ook breder onderzocht door de gehele wijze van verantwoording te analyseren zodat de bevindingen van meer waarde kunnen zijn. Echter, als één van de drie centrale onderzoekselementen vallen de bevindingen omtrent horizontale verantwoording tegen. Dit kan te maken hebben met de constatering dat in deze periode van de transitie, respondenten nog niet bezig zijn met de invulling van deze soort verantwoording. Dit betekent dat horizontale verantwoording in deze fase van de transitie misschien nog niet onderzocht had moeten worden. Deze uitkomst kan echter ook een opmerkelijke conclusie zijn waarbij kan worden afgevraagd of horizontale verantwoording wel een gewenste en realistische richting is om het 'wicked problem' in de jeugdzorg op te lossen. Deze conclusie betekent dat in dit stadium van de transitie het beleidsplan om horizontale verantwoording in het nieuwe jeugdzorgsysteem door te voeren kan worden beëindigd en dat andere vormen van verantwoording onderzocht kunnen worden die mogelijk wel een bijdrage kunnen leveren aan een optimale jeugdzorgorganisatie.

10. Referenties

Academie voor Wetgeving (2011) Rapport van het Symposium: *De risico-regelreflex in het openbaar bestuur*. Uitgave van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

ACAPS (2011) Technical Brief: Direct Observation and Key Informant Interview Techniques for primary data collection during rapid assessments. Geraadpleegd op 6 april 2012: <http://acaps.org/en/resources>.

Andeweg, R., & J. Thomassen (2011) *Democratie doorgelicht*. Het functioneren van de Nederlandse democratie. Leiden: Leiden University Press.

Anker, B. (2011) Positionering van de JGZ in het nieuwe stelsel van de zorg voor jeugd. Advies aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Berg, van den, M.F.M., & P. Vlaardingerbroek (2005) *Jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg toegelicht*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bekkers, V. (2007) *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma.

BMC (2009) *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg – eindrapport*.

Boeije, H. (2005) *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en Doen*. Den Haag: Boom onderwijs.

Boogers, M., & L. Schaap (2007) Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16-2: 5 - 14.

Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof, & N. Karsten (2008) *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Tilburgse School voor politiek en bestuur.

Bovens, M., & T. Schillemans (2009) *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bueren, E.M van, Klijn, E-H. & J.F.M. Koppenjan (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks, Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 13 (2), 193-212.

Castenmiller, P. (2009) Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 2009-3: 333-350.

Derksen, W. en L. Schaap (2007) *Lokaal Bestuur*. Den Haag: Overheidsmanagement.

Deetz, S. (1996) Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. *Organization Science*: 7(2), 191-207.

Easterby-Smith, M., R. Thorpe & A. Lowe (1991) The philosophy of research design. Ch 3. In: *Management Research, an introduction*. London: Sage Publications, p. 21-43.

Eijlander, P. en R. Lauwerier (2004) *Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid?* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Frissen, P. (2011) Lof der inconsistentie. *Binnenlands Bestuur*, 17 juni 2011: 23.

GGZ Nederland, Jeugdzorg Nederland, Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LECSO), Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra (VOBC LVG) (2012) *Handreiking Integrale Zorg*. Partners in Jeugdbeleid.

Gerritsen, E., & O. Hoekstra (2011) *PS-special: Transitie Jeugdzorg: Een visie uit het werkveld*. Deventer: Kluwer.

Geuijen, K. (2011) Samenwerken in publieke netwerken. In: M. Noordegraaf, k. Geuijen & A. Meijer, *Handboek publiek management* (97-114) Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Gilsing, R. (2007) Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance: the case of Dutch Youth Policy. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (1): 45-64.

Holland Rijnland (2011a) *Bestuursopdracht transities sociale agenda*.

Holland Rijnland (2011b) *Opbrengst gesprekken gemeenten 3D decentralisaties werk, Wmo en jeugd*.

Holland Rijnland (2012a) 'Op eigen kracht' *Strategische visie en plan van aanpak 3D*

Holland Rijnland (2012b) *Discussienotitie visie op de zorg voor jeugd* (conceptversie besproken binnen AO jeugd en Stuurgroep Ketenaanpak)

Holland Rijnland (2012c) *Discussienotitie visie op de zorg voor jeugd* (zoals vastgesteld in het pho Sociale Agenda 23 mei 2012)

Holland Rijnland (2012d) Project Ketenaanpak. Geraadpleegd via: http://www.hollandrijnland.nl/sociale_agenda/jeugd/project-ketenaanpak-1/project-ketenaanpak

Holland Rijnland (2012e) *Experiment in het kader voorlopers-aanpak passend onderwijs en zorg voor jeugd*.

Hutchinson, R.W., S.L. English, & M.A. Mughal (2002) A General Problem Solving Approach for Wicked Problems: Theory and Application to Chemical Weapons Verification and Biological Terrorism. *Group Decision and Negotiation* 11: 257-279.

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

Kenis, P., & K. Provan (2008) Het network-governance-perspectief. In: T. Wentink (red.), *Business performance management: Sturen op prestatie en resultaat* (296-312). Den Haag: Boom Academic.

Kersbergen, van, K., & F. Van Waarden (2004) 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43: 143-171.

Kjær, A., M. (2004) *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Korsten, A.F.A. (2003) *Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten*. Maastricht: Uitgave van provinciebestuur Limburg.

Korsten, A.F.A (jaartal onbekend) *Wat een manager doet met beleidsproblemen*. <http://arnokorsten.nl/downloads.html>

Korsten, A.F.A., K. Abma, & J.M.L.R. Schutgens (2007) *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon.

Linker, P-J. (2009) Verantwoording over prestaties. In: Bovens, M., & T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording* (55-78) Den Haag: Uitgeverij Lemma.

- Meer, van der, J. (2008) De zucht naar samenhang. Verkokering en ontkokering in het jeugdbeleid en het gestredenbeleid. In: RMO, *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005) *Memorie van Toelichting Wet maatschappelijke ondersteuning*. Den Haag: Ministerie van VWS.
- Nederland, T., A. Huygen, & H. Boutelier (2009) *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- NRC Handelsblad (2008) *Vier jaar na Savanna*. 27 oktober 2008.
- Openbaar Ministerie (2012) Dossier Savanna. Geraadpleegd via: <http://www.om.nl/actueel-0/strafzaken/archief-strafzaken/archief-strafzaken/savanna/>
- Papadopoulos, Y. (2010) Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy? *West European Politics*, 33(5): 1030-1049.
- Provan, K., & P. Kenis (2008) Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) *Briefadvies: Bevrijdend kader voor de jeugdzorg*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rijksoverheid (2011a) *Beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel'*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid (2011b) *Transitiebrief stelselwijziging zorg voor jeugd*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state. *Journal of Law and Society*, 27, 38-60.
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010) *Op weg met de Wmo: Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009*. Den Haag: SCP.
- Taylor-Powell, E., & S. Steele (1996) *Collecting Evaluation Data: Direct Observation*. Program Development and Evaluation G3658-5. Wisconsin: University of Wisconsin-Extension.
- Thiel, van, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coetinho.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010) *Jeugdzorg Dichterbij*. Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg.
- Veer, van der, J., J. Schalk, & R. Gilsing (2011) Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit? Het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten. *Beleid en Maatschappij*, 38 (3): 265-282.
- Vermaat, M.F. (2006) Wet maatschappelijke ordening: alles mag, niets moet? *Tijdschrift voor gezondheidsrecht*: 30(1):12-20.
- Volkskrant (2007) *Rechter kan problemen jeugdzorg niet oplossen*. 17 November 2007
- Wilson, J.Q. (1989) *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Yin, R. (2009) *Case study research, design and methods*, fourth edition. California: SAGE publications

Zee, van der, F. (2005) Het onderscheid tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek is gradueel. *KWALON* aflevering 2, juni 2005, 6-12

Zuid-Holland Noord (2009) *Algemeen convenant Jeugdbeleid/jeugdzorg 2009-2012*.

Bijlage 1. Projectstructuur 3D aanpak Holland Rijnland

Portefeuillehoudersoverleg

In het portefeuillehoudersoverleg nemen bestuurders zitting die minstens één van de decentralisaties van de 3D in hun portefeuille hebben zitten. Zij zijn binnen hun gemeente bestuurlijk verantwoordelijk en hebben vaak een regisseursfunctie binnen hun gemeente. Bij de selectie van respondenten uit het portefeuillehoudersoverleg wordt gevarieerd op de grootte van de gemeente (inwonersaantal). Dit zorgt voor een variatie in drie groepen: kleine, middelgrote en grote gemeente en op de hoeveelheid decentralisaties die een wethouder in zijn portefeuille heeft.

Kring gemeentesecretarissen

De kring gemeentesecretarissen bestaat uit gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. De gemeentesecretaris heeft vanuit zijn schakelfunctie tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur een interessant perspectief op hoe de organisatie van de jeugdzorg kan worden vormgegeven.

Projectteam

Het projectteam is een ambtelijk platform van projectleiders die de verschillende decentralisaties (werk, Wmo en jeugd) of werkgroepen (vraag en aanbod, toegang, communicatiemiddelen of financiën) trekken. De projectleiders van de Wmo en Jeugd zijn in dit onderzoek respondenten vanwege hun deskundigheid en hun perspectief aangaande de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wmo. Zij hebben contact met maatschappelijke partners en vormen de schakel tussen de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van beide decentralisaties, de maatschappelijke partners en de bestuurders aan wie zij verantwoording afleggen.

AAG

Het AAG sociale agenda bestaat uit gemeenteambtenaren die op strategisch niveau een centrale positie in de gemeente innemen die betrekking heeft tot de drie decentralisaties. De respondenten die actief zijn binnen dit platform en geïnterviewd worden hebben jeugd(zorg)beleid in hun portefeuille en zijn afkomstig van diverse gemeenten die deelnemen in de regio Holland Rijnland.

AO jeugd

In dit ambtenarenoverleg komen de beleidsmedewerkers/adviseurs van de deelnemende gemeenten samen die jeugd in hun portefeuille hebben. In dit overleg vindt afstemming plaats over de ontwikkelingen aangaande de transitie jeugdzorg en worden afspraken omtrent samenwerking gemaakt.

