

Decentralisatie Jeugdzorg: Hoe organiseren gemeenten dat?

Een beschrijvend onderzoek over de intergemeentelijke samenwerking en de beoogde voordelen van de decentralisatie: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk.

Masterscriptie / Universiteit Utrecht / D.J. von Salisch / 17 Juli 2015



Universiteit Utrecht

Master Bestuur en Beleid
Tutorgroep Lokaal Bestuur

Danja Juliette von Salisch

Studentnummer: 3650995

Email: d.j.vonsalisch@students.uu.nl

Begeleider: dr. Harmen Binnema

Tweede lezer: Sebastiaan Steenman Msc

Inleverdatum: 17 juli 2015

Decentralisatie jeugdhulp: hoe organiseren gemeenten dat?

“Hoe organiseren gemeenten regionaal de jeugdhulp en wat draagt dat bij aan de beoogde voordelen van de decentralisatie: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk?”.



Voorwoord

“Als we meer kennis vergaren, worden de dingen niet begrijpelijker, maar mysterieuzer.” Albert Schweitzer (1875-1965).

Een half jaar geleden begon ik aan de scriptie die nu voor u ligt. Ik vroeg mij af: ‘Hoe doen gemeenten dat eigenlijk? Zo’n decentralisatie als de jeugdzorg?’. Op zoek naar een antwoord heb ik mij in een aantal complexe thema’s gestort: het beleidsdomein jeugdhulp, regionale samenwerkingsstructuren, efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk. Het bleek dan ook niet zo simpel om deze vraag te beantwoorden. Telkens weer viel ik van het ene complexe vraagstuk in het andere. Deze ervaring bevestigt dat het een uitdaging is voor gemeenten om de decentralisatie van de jeugdzorg in goede banen te leiden. In deze scriptie is geprobeerd om deze complexe situatie op papier te zetten om de lezer een beeld te geven van de manier waarop de gemeenten de decentralisatie van de jeugdhulp georganiseerd hebben.

Dit voorwoord zou ik graag willen gebruiken om mijn dank uit te spreken naar de personen die deze scriptie medemogelijk gemaakt hebben. Vanuit de studie dank ik Harmen Binnema, die mij als scriptiebegeleider van veel feedback voorzien heeft. Ik vond het prettig dat hij altijd goed bereikbaar was en open stond voor vragen. Mijn tweede lezer Sebastiaan Steenman wil ik ook bedanken voor de laatste kritische blik die het stuk uiteindelijk een stap verder heeft weten te brengen.

Het onderzoek had niet plaats kunnen vinden zonder de respondenten. Daarom wil ik hen danken dat ze ondanks de grote druk van de decentralisaties de tijd hebben gemaakt hun perspectief op de huidige gang van zaken te delen.

Graag zou ik ook Henk de Jong willen noemen. Hij heeft mij geënthousiasmeerd en geïnspireerd en ik kan zijn feedback tegen het einde van het proces zeer waarderen.

Tot slot gaat mijn dank uit naar de mensen in mijn persoonlijke kring. Mijn vriendinnetjes die altijd voor mij klaar stonden, veel koffietjes gedronken hebben en ook inhoudelijk mee wilden kijken. Piter-Jan, dank ik voor zijn geduld en dat hij mij opvrolijkte door zijn optimisme en relativerend vermogen. Mijn huisgenootjes hebben voor mij gekookt en waren bereid waren om stukken na te kijken. Mijn ouders dank ik onder andere voor hun supervisie bij lastige keuzemomenten. Tot slot wil ik ook mijn zus bedanken, in het design van de voor- en achterkant heeft zij de structuren van decentralisatie en regionale samenwerking weten te verbeelden.

Graag wens ik u veel lees plezier!

Danja von Salisch Utrecht, 17 Juli 2015

Managementsamenvatting

De gemeenten hebben de taak om vanaf 1 januari 2015 de jeugdhulpverlening te organiseren. De Rijksoverheid veronderstelt dat de jeugdhulp zo lokaal mogelijk georganiseerd moet worden zodat de gemeenten efficiënter werken, dichter bij de burger staan en hun beleid aan de lokale omstandigheden kunnen aanpassen. Aan de andere kant zijn gemeenten verplicht gesteld om regionaal samen te werken om zo de transitie te kunnen dragen. Hoe organiseren gemeenten de jeugdhulp terwijl het een beleidsterrein is dat maatschappelijk gevoelig ligt, inhoudelijk complex is, organisatorisch drastische wijzigingen met zich mee brengt, en waar financieel op gekort wordt? In dit onderzoek wordt inzichtelijk gemaakt op welke manier de gemeenten de eerste maanden na het transitie moment de jeugdhulp organiseren. Dit wordt gedaan door de volgende hoofdvraag te beantwoorden: *“Hoe organiseren gemeenten regionaal de jeugdhulp en wat draagt dat bij aan de beoogde voordelen van de decentralisatie: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk?”*.

Om een antwoord te kunnen geven is er een theoretisch kader opgesteld voor de thema's intergemeentelijke samenwerking, efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk. Vervolgens is er een kwalitatief onderzoek uitgevoerd door zeventien interviews af te nemen. Binnen de regio's Utrecht West en Zaanstreek Waterland hebben in totaal zes gemeenten als onderzoekscasus gediend. Door medewerkers uit zowel de bestuurlijke, de beleidsmatige als de operationele laag te interviewen is er geprobeerd om een volledig beeld te krijgen van de manier waarop de gemeenten jeugdhulp organiseren. De interviews zijn aangevuld met een aantal beleidsdocumenten. Door de interviews en documenten te analyseren aan de hand van de indicatoren uit het theoretisch kader, is de onderstaande analyse voortgekomen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de efficiëntie, de democratische legitimiteit en de mogelijkheid voor gemeenten om maatwerk te leveren binnen de intergemeentelijke samenwerking goed gewaarborgd is. Maar dat de gemeenten nog niet de kans gezien hebben om dit ook lokaal te doen.

Regionaal hebben de gemeenten gekozen voor verschillende samenwerkingsvormen tegelijkertijd. Hierdoor kunnen zowel de efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk gewaarborgd blijven. De gemeenten werken namelijk samen voor het

inkopen van de jeugdzorg waardoor kosten bespaard worden. Beleidsmatig zijn de gemeenten echter wel zelfstandig. Hierdoor kunnen de gemeenteraden betrokken blijven en de democratische structuren blijven bestaan. Daarnaast hebben de gemeenten de mogelijkheid hun eigen beleid te voeren en zouden daardoor (beleidsmatig) maatwerk kunnen leveren.

De gemeenten hebben dus de mogelijkheid om lokaal invulling te geven aan de drie kernconcepten. Dit is tot nu toe echter nog nauwelijks gedaan omdat de gemeenten tot nu toe druk waren met de organisatie van de decentralisatie. Wat betreft de efficiëntie, er is nog onzekerheid over de uitgaven van de gemeenten. Daarnaast zijn de doelen zijn nog niet helder gespecificeerd. Hierdoor kunnen de gemeenten moeilijk zicht krijgen in hoeverre ze zich efficiënt organiseren. Daarom sturen ze op een goede organisatie en kwalitatieve zorg door professionals in dienst te nemen. De democratische legitimiteit is daarnaast onder druk komen te staan door de tijdsdruk en complexiteit van de transitie. De gemeenten lijken daar nu, een half jaar na het transitiemoment, meer aandacht voor te krijgen en te zoeken naar manieren om het te versterken. Binnen de regionale samenwerking hebben de gemeenten wel de mogelijkheid om maatwerk te leveren, in de praktijk blijkt dit echter (nog) niet gebeurd. Het beleid van de gemeenten komt in grote lijnen met elkaar overeen. Op operationeel niveau wordt maatwerk wel versterkt door de inzet van de wijk- en jeugdteams.

De gemeenten hebben regionaal dus voor verschillende samenwerkingsvormen tegelijk gekozen waardoor zowel de efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk gewaarborgd kunnen blijven. De gemeenten hebben hier echter tot nu toe nog weinig lokale invulling aan gegeven.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
Inhoudsopgave	6
1. Inleiding	8
1.1 Doel- en vraagstelling.....	9
1.2 Relevantie van het onderzoek.....	9
1.3 Onderzoeksopzet.....	11
1.4 Leeswijzer.....	11
2. Beleidscontext: Jeugdhulp	12
2.1 Transitie jeugdhulp.....	12
2.2 Transformatie.....	13
2.3 Omstandigheden decentralisatie.....	14
3. Theoretisch kader	15
3.1 Intergemeentelijke samenwerking	15
3.1.1 Redenen voor intergemeentelijke samenwerking.....	16
3.1.2 Soorten samenwerkingsvormen.....	16
3.1.3 Conclusie- Samenwerking in de jeugdhulp.....	21
3.2 Efficiëntie	22
3.2.1 Middelen.....	22
3.2.2 Doelen van jeugdhulp.....	23
3.2.3 Conclusie- Efficiëntie van jeugdhulpverlening.....	24
3.3 Democratische legitimiteit	26
3.3.1 Inputlegitimiteit.....	26
3.3.2 Throughputlegitimiteit.....	27
3.3.3 Outputlegitimiteit.....	27
3.3.4 Feedbacklegitimiteit.....	28
3.3.5 Conclusie- Democratische legitimiteit in de jeugdhulp.....	29
3.4 Maatwerk	31
3.4.1 Beleidsmatig.....	31
3.4.2 Operationeel.....	31
3.4.3 Conclusie- Maatwerk.....	32
3.5 Theoretische analyse	33
4. Methoden en technieken	36
4.1 Beleidsdomein jeugdhulp	36
4.2 Onderzoeksstrategie- Case study	37
4.2.2 Regio Utrecht West & Zaanstreek Waterland.....	37
4.3 Interviews	38
4.3.1 Gemeenten en respondenten keuze.....	39
4.3.2 Topiclijst.....	40
4.3.3 Coderingen.....	42
4.4 Gebruik van bestaand materiaal	42
4.5 Betrouwbaarheid & Validiteit	43
4.5.1 Betrouwbaarheid.....	43
4.5.2 Validiteit.....	44

5. Analyse	45
5.1 Intergemeentelijke samenwerking	45
5.1.1 Mengvorm regionale samenwerking.....	46
5.1.2 Voordelen en uitdagingen	47
5.1.3 Conclusie- Regionale samenwerkingsvorm jeugdhulp.....	50
5.2 Efficiëntie.....	51
5.2.1 Input- Financiële middelen.....	51
5.2.2 Input- organisatorisch.....	53
5.2.3 Output- Doelen	54
5.2.4 Output- kwaliteit	55
5.2.5 Conclusie- Efficiëntie nog niet in beeld.....	56
5.3 Democratische legitimiteit	58
5.3.1 Input legitimiteit.....	58
5.3.2 Throughputlegitimiteit	60
5.3.3 Outputlegitimiteit.....	61
5.3.4 Feedback legitimiteit	62
5.3.5 Conclusie- Democratische legitimiteit in ontwikkeling.....	63
5.4 Maatwerk.....	64
5.4.1 Beleidsmatig niveau	64
5.4.2 Operationeel niveau	65
5.4.3 Conclusie- Maatwerk binnen gemeenten	66
6. Conclusie.....	68
6.1 Samen inkoop, eigen beleid.....	68
6.2 Efficiëntie niet inzichtelijk.....	69
6.3 Democratische legitimiteit in ontwikkeling	70
6.4 Nauwelijks beleidsmatig maatwerk	70
7. Discussie	72
7.1 Interpretatie van resultaten	72
7.2 Kanttekeningen	74
7.3 Vervolgonderzoek	75
Referentielijst.....	77
Bijlages.....	81
Bijlage I Gedecentraliseerde taken Jeugdhulp.....	81
Bijlage II Organogram Utrecht West.....	82
Bijlage III Organogram Zaanstreek Waterland.....	83
Bijlage IV Regionale samenwerking in de Jeugdzorg sinds 2013	84
Bijlage V Uitnodigingsemail respondenten.....	86
Bijlage VI Codeboom	87
Bijlage VII Topiclijsten	90

1. Inleiding

“Per 1 januari 2015 moet de transitie van rijkstaken in het sociaal domein naar gemeenten voltooid zijn. Veranderingen in de Participatiewet, de overheveling van onderdelen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de jeugdhulpverlening betekenen vanaf 1 januari drastische wijzigingen in het gemeentelijke beleid en de uitvoering daarvan.” (Volkskrant, 2014).

Zoals aangegeven in bovenstaand artikel, stonden alle Nederlandse gemeenten begin 2015 voor de uitdaging om een grootschalige transitie door te voeren. Eén van de drie belangrijke thema's uit het sociale domein is de jeugdhulpverlening, met een kwetsbare doelgroep die niet de dupe mag worden van bestuurlijke veranderingen.

De transitie van de jeugdhulpverlening is ingezet omdat Kabinet-Rutte II veronderstelt dat dit beleidsterrein zo lokaal mogelijk georganiseerd moet worden: *“Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld.”* (Regeerakkoord, 2012, p. 40). Zoals in de bovenstaande kabinetstekst duidelijk wordt, gaat de Rijksoverheid er dus van uit dat gemeenten efficiënter werken, democratisch legitiem zijn en maatwerk leveren. Dergelijke argumenten zijn de afgelopen decennia vaak genoemd als voordelen van decentralisaties (Boogers, Schaal, van den Munckhof, & Karsten, 2008) en vormen de kernconcepten van dit onderzoek.

Hoewel het Kabinet dus enerzijds van mening is dat de jeugdhulp zo lokaal mogelijk georganiseerd moet worden, verplicht zij anderzijds de gemeenten juist regionaal met andere gemeenten samen te werken. Dit is nodig omdat kleine gemeenten vaak niet in staat zijn de basiszorg zelfstandig te organiseren en te financieren (Provan & Kenis, 2008; van Delden, 2009; Rob, 2015). Dat betekent dat de jeugdhulp uiteindelijk niet alleen op lokaal, maar ook op regionaal niveau georganiseerd wordt.

In hoeverre zijn de beoogde voordelen nog van toepassing wanneer de gemeenten regionaal gaan samenwerken? Kan jeugdhulp nog efficiënt georganiseerd worden wanneer gemeenten *samen* het beleid moeten maken waardoor de besluitvorming complexer wordt? Zijn besluiten nog democratisch te verantwoorden wanneer gemeenten niet alleen de zorg aan hun *eigen* jeugdigen toekennen, maar ook over *andere* gemeenten moeten beslissen? Kan de regio bij burgers betrokken blijven om zo ze in te

spelen op de behoeften en maatwerk te kunnen leveren? Deze vragen geven de spanningen aan die kunnen ontstaan wanneer er sprake is van intergemeentelijke samenwerking in de jeugdhulpverlening. Deze spanningen staan centraal in dit onderzoek.

1.1 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van deze scriptie is om inzicht te krijgen in de wijze waarop efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk terugkomen in de manier waarop gemeenten zich regionaal organiseren. Deze doelstelling resulteert in de volgende hoofdvraag:

“Hoe organiseren gemeenten regionaal de jeugdhulp en wat draagt dat bij aan de beoogde voordelen van de decentralisatie: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk?”.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn er vier empirische deelvragen opgesteld (zie Figuur 1a.). De wijze waarop gemeenten de samenwerking vorm geven kan van invloed kan zijn op de beoogde voordelen van de decentralisatie. Daarom wordt eerst kort gefocust op de intergemeentelijke samenwerkingsvormen alvorens de drie kernconcepten in kaart gebracht worden. Voordat de empirie onderzocht is, zijn de theorieën rondom intergemeentelijke samenwerking verkend en zijn de kernconcepten geoperationaliseerd. Dit wordt gedaan door het beantwoorden van de theoretische deelvragen.

Theoretische deelvragen	Empirische deelvragen
1. Welke vormen van intergemeentelijke samenwerkingen zijn er en wat zijn de bijbehorende voor- en nadelen?	1. Voor welke intergemeentelijke samenwerkingsvorm is er gekozen en wat zijn hiervan de voor-en nadelen?
2. a) Wat wordt verstaan onder efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk en b) waarom wordt verondersteld dat de decentralisatie hier aan bijdraagt?	2. Op welke manier zijn de gemeenten bezig om het jeugdhulpbeleid efficiënt in te richten?
	3. Wat doen de gemeenten om de democratische legitimiteit van het jeugdhulpbeleid te waarborgen?
	4. Hoe organiseren de gemeenten het maatwerk van jeugdhulpbeleid?

Figuur 1a.

1.2 Relevantie van het onderzoek

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek naar decentralisatie en intergemeentelijke samenwerking kan geplaatst worden in de discussie die sinds oudsher gevoerd wordt over de ideale schaal van de overheid. In het publieke domein worden taken afwisselend gecentraliseerd en

gedecentraliseerd (Lægreid, Rolland, Roness, & Ågotnes, 2003). Dit is ook terug te zien in de actualiteit: naast deze grootschalige decentralisatie in het sociale domein wordt de politie bijvoorbeeld juist gecentraliseerd naar één Nationale Politie (Politie, 2013). Met dit onderzoek wordt bijgedragen aan de inzichten over de ideale schaal van de overheid. Dit wordt gedaan door nieuw empirisch onderzoek te doen dat zich richt op de beoogde voordelen van de decentralisatie. Aan de hand van twee casussen wordt gekeken hoe de praktijk zich tot de verwachtingen vanuit de theorie verhoudt zoals in Pollitt (2005) en Boogers, Schaal, van den Munkhof en Karsten (2008).

In de afgelopen twee jaar zijn er veel rapporten verschenen over de decentralisaties in het sociale domein. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) publiceren bijvoorbeeld regelmatig rapporten. Dit onderzoek vormt een aanvulling op de bestaande artikelen. In deze scriptie delen betrokken professionals, namelijk wethouders, beleidsmedewerkers en wijkteammedewerkers hun ervaring over de manier waarop de gemeenten regionaal de jeugdhulp organiseren en in hoeverre dat bijdraagt aan de beoogde voordelen.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is specifiek gericht op de transitie van de jeugdhulpverlening, die begin 2015 is ingevoerd. Deze grootschalige decentralisatie kan soms jaren duren, daarom is het actueel en interessant om zo kort na de invoering al een beeld te schetsen van hoe de decentralisatie er voor staat.

Bovendien heeft de transitie een grote impact op de maatschappij als geheel. Zoals in het krantenartikel van de Volkskrant genoemd wordt (2014), brengt de transitie drastische wijzigingen met zich mee. Deze wijzigingen raakt een kwetsbare groep jeugdigen in Nederland. Daarom is het des te meer van belang dat zij niet de dupe worden van de bestuurlijke veranderingen. Dit onderzoek biedt de gemeenten de mogelijkheid om uit de dagelijkse werkelijkheid te stappen en te reflecteren op de manier waarop zij jeugdhulp aan het organiseren zijn. Daarmee kan deze scriptie helpen in het behalen van de doelstellingen van de decentralisatie: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk. De transitie is momenteel nog in volle gang, hierdoor is het gemeentebestuur en de organisatie nog makkelijker te vormen dan wanneer het al een vaste structuur heeft aangenomen. Dit onderzoek is een onderdeel van een iteratief proces. Doordat er recentelijk na de transitie een spiegel voorgehouden wordt kunnen gemeenten proberen constant te blijven verbeteren.

1.3 Onderzoeksopzet

Om het bovenstaande in kaart te brengen worden in het onderzoek de ervaringen van professionals geanalyseerd. Wethouders, beleidsmedewerkers en wijkteammedewerkers zijn geïnterviewd over hun ervaringen op het gebied van de beoogde voordelen van de decentralisatie. Met deze gebruikte methode wordt dus een beeld geschetst van hoe het er in de praktijk voor staat met de beoogde voordelen van de decentralisatie. Er wordt dus niet *gemeten*, maar *beschreven*. Dit betekent dat geen kwantitatief, maar kwalitatief onderzoek gedaan is omdat hiermee de ervaringen van de respondenten verzameld kunnen worden. De twee regio's Utrecht West en Zaanstreek Waterland dienen als *case study*. Deze regio's zijn interessant omdat ze uit een aantal kleine én middelgrote gemeenten bestaan. Met name voor kleine gemeenten was het een noodzaak om samen te werken, daarom is het relevant kleine gemeenten mee te nemen in het onderzoek. De topiclijst voor de interviews en de indicatoren voor de analyse zijn opgesteld aan de hand van de literatuurstudie over de intergemeentelijke samenwerking en de drie kernconcepten, efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk.

1.4 Leeswijzer

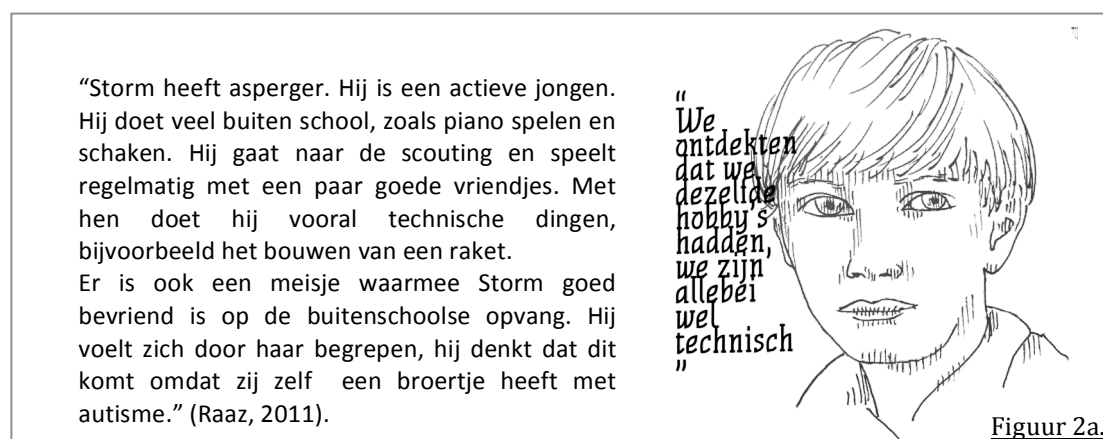
In het volgende hoofdstuk, Hoofdstuk 2, wordt de context geschetst waarin de decentralisatie van de jeugdhulp zich afspeelt. Hierdoor krijgt de lezer een kader waarin het onderzoek geplaatst en begrepen kan worden. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 3 de theoretische achtergrond voor het onderzoek opgebouwd door antwoord te geven op de theoretische deelvragen. Aan de hand van de literatuur wordt een verwachting ten aanzien van de hoofdvraag geschetst. In Hoofdstuk 4 worden de methoden en technieken verantwoord die gebruikt zijn om het onderzoek te verrichten. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 5 een antwoord gegeven op de empirische deelvragen. In Hoofdstuk 6 wordt de hoofdvraag beantwoord, de conclusie. Ten slotte dient de discussie in Hoofdstuk 7 als een reflectie van het onderzoek en de resultaten en worden er aanbevelingen gedaan voor eventueel vervolg onderzoek.

2. Beleidscontext: Jeugdhulp

Gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de taken rondom de jeugdhulp. Dit context hoofdstuk dient er voor om de lezer achtergrondinformatie te geven die nuttig is voor het verdere onderzoek. Daarom wordt eerst een verduidelijking gegeven wat de transitie van de jeugdhulp inhoudt. Daarna wordt toegelicht wat de rol van de transformatie is, dit begrip komt namelijk regelmatig terug in het onderzoek. De omstandigheden waarin de decentralisatie zich afspeelt zijn voor de rest van het onderzoek van belang. Door de maatschappelijke sensitiviteit en de financiële korting op het budget, is het organiseren van de jeugdhulp voor de gemeenten bij uitstek een moeilijke taak.

2.1 Transitie jeugdhulp

De benaming 'jeugdzorg' is vanaf 2015 veranderd naar 'jeugdhulp'. Jeugdhulp wordt in de Jeugdwet gedefinieerd als: *"Ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen"* (Jeugdwet, 2014, artikel 10.3, lid 3c). De jeugdhulpverlening gaat dus om jongeren, die om veel verschillende situaties bij de jeugdhulpverlening terecht komen. Dit kan bijvoorbeeld door een geestelijke of lichamelijke beperking komen, of door de omstandigheden waarin de persoon opgroeit. De verhalen van Storm, Marle en Danny¹ geven een indruk van profielen die onder de jeugdhulpverlening kunnen vallen (zie Figuur 2a, 2b en 2c).



¹ De profielschetsen in de tekstvakken zijn door de jongerenorganisatie Raaz opgesteld in opdracht van de Gemeente Zaanstad. De portretten zijn gemaakt op basis van een omschrijving van de jongeren en zijn daarom fictief. Grafische vormgeving: Hannekekijkt.nl. Fictieve portretten: Linda Rusconi.

De gemeente is nu verantwoordelijk voor de jeugdhulpverlening, maar de overheid draagt niet alle verantwoordelijkheden voor de opvoeding van een kind. Volgens de algemene jeugdvoorziening zijn de ouders primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Er zijn drie voorzieningenniveaus in de jeugdhulp te onderscheiden. Wanneer de ouders ondersteuning behoeven heeft de overheid zich daartoe verplicht. Deze eerstelijns hulp is gericht op ondersteunende voorzieningen bij het gezond en veilig opgroeien. De wijk- of jeugdteams en het Centrum Jeugd en Gezin (CJG) vallen hier onder. Wanneer de eerstelijns ondersteuning voor opvoeden en opgroeien niet toereikend blijken te zijn, doordat de jeugdige bijvoorbeeld in een ongunstige omgeving opgroeit, kunnen er intensievere voorzieningen ingezet worden. Deze zorg is vaak specialistisch, ingrijpend en relatief duur (Nederlands Jeugdinstuut, 2013). De gemeenten zijn dus in de nieuwe situatie zowel verantwoordelijk voor de eerstelijnszorg als de zwaardere, specialistische zorg (In Bijlage I staat een gedetailleerd overzicht van de gedecentraliseerde taken).

2.2 Transformatie

De bovengenoemde stelselwijziging van de transitie vraagt volgens de Rijksoverheid om een cultuuromslag, bij zowel professionals, burgers als zorginstellingen. Dit wordt de ‘transformatie’ genoemd. Het thema burgerschap krijgt binnen de transformatie een andere betekenis dan de laatste jaren gebruikelijk was; er wordt een omslag beoogd van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat. De oude situatie waarin de burger als klant van de overheid fungeert moet plaats maken voor een maatschappij waarin de burger meer verantwoordelijkheid draagt voor zijn eigen leven en zijn leefomgeving. Dat betekent dat er vanuit het sociale netwerk van de jeugdigen en de ouders gewerkt wordt. De oplossingen worden gezocht in samenwerking hun met de eigen omgeving en de professionele hulpverleners. Dit gebeurt in het kader van samenhangende hulp voor gezinnen: één gezin, één plan, één regisseur. Volgens de Jeugdwet moet dit leiden tot minder regeldruk en meer vrijheid in het werk van de jeugdprofessionals (Jeugdwet, 2014, p. artikel 1.1; Nederlands Jeugdinstuut, 2013).



Figuur 2c.

2.3 Omstandigheden decentralisatie

Naast de transitie en transformatie hebben de gemeenten ook met de sensitiviteit van het onderwerp ‘jeugdhulpverlening’ en een financiële bezuiniging te maken.

Maatschappelijke sensitiviteit

De zorg voor jeugdigen is maatschappelijk een gevoelig onderwerp. Dat komt omdat jeugdigen een kwetsbare groep zijn. Daarnaast hebben zich in het verleden schrijnende gevallen in de jeugdzorg voorgedaan. Neem bijvoorbeeld de Savanna-zaak. In 2004 werd een meisje in de kofferbak van een auto gevonden, ze was gestorven van de honger en ernstig mishandeld door haar moeder en stiefvader. Dit bericht zorgde destijds voor veel ophef in de media en heeft een lange nasleep gehad. Dit leidde tot veel bestuurlijke controles en tot het opstappen van de directie van Bureau Jeugdzorg een paar jaar later (Volkskrant, 2007). Met de decentralisatie van de jeugdhulp hebben de gemeenten dus een zeer belangrijke taak gekregen die een nauwgezette aanpak vereist.

Terugbrengen van budget

Decentralisaties gaan vaak gepaard met economische veranderingen (van Delden, 2009). Dit is ook het geval bij de transitie van de jeugdhulp: de taken zijn overgedragen met een korting op het totale budget. De bezuiniging vindt door middel van een getrapte aanpak plaats. Het budget wordt in het eerste jaar (2015) met vijf procent gekort tot ongeveer 3,9 miljard euro. De korting zal in 2018 opgelopen zijn tot ongeveer 15% (Nederlands Jeugdinstuut, 2013, p. 11; VNG, 2015; SCP & Cebeon, 2014). Het teruglopen van het budget vormt een uitdaging voor de gemeenten aangezien de ervaringen uit Denemarken uit wezen dat een dergelijke transitie en transformatie pas na jaren financiële voordelen oplevert (Vink & Wijnen, 2014).

De gemeenten hebben nu dus een grote verantwoordelijkheid gekregen omdat jeugdhulp om een kwetsbare doelgroep gaat. Hierdoor is de eis van een verantwoord bestuur zeer groot. Daarnaast moeten ze de taken uitvoeren onder financiële druk omdat er bezuinigd moet worden.

“Danny en zijn broertje zijn beide uit huis geplaatst, hij was toen 10 jaar. Hij woont nu begeleid. Danny is wel eens bij zijn ouders, maar liever bij zijn opa en oma.

Danny heeft een aantal jaar in een pleeggezin gewoond, maar dat is misgelopen. Doordat hij al zo lang niet meer in een normale thuissituatie leeft ziet hij de kinderen en jongeren van begeleid wonen als zijn broertjes en zusjes. Danny krijgt veel steun van zijn vriendin.” (Raaz, 2011).



Figuur 2c.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een theoretische verkenning van de concepten intergemeentelijke samenwerking, efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk uiteengezet waardoor er een antwoord gegeven kan worden op de theoretische deelvragen. Aan dit onderzoek ligt de aanname ten grondslag dat een organisatorische verandering van het publieke beleid (van centraal naar decentraal) tot een verandering in de prestatie van de lokale overheid leidt (Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011; van Dijken & Schilder, 2013). Kijkend naar de manier waarop gemeenten zich ‘organiseren’, is het bekend dat gemeenten regionaal de samenwerking met elkaar opzoeken, omdat zij de taken individueel niet aankunnen en de Rijksoverheid deze samenwerking ook verlangt. Deze intergemeentelijke samenwerking is dus een organisatorische verandering en de manier waarop de samenwerking is ingericht heeft invloed op de efficiëntie, legitimiteit en maatwerk van het jeugdhulpbeleid. Daarom wordt allereerst de relevante literatuur omtrent intergemeentelijke samenwerking uitgewerkt (3.1). Hier wordt ingegaan op de motivatie voor gemeenten om samen te werken, zodoende worden drie soorten samenwerkingsvormen toegelicht met de bijbehorende voor- en nadelen.

Vervolgens wordt in drie paragrafen uiteen gezet wat onder de drie kernconcepten efficiëntie (3.2), democratische legitimiteit (3.3) en maatwerk (3.4) verstaan wordt. Ze worden dus geoperationaliseerd aan de hand van bestaande literatuur. Ten slotte wordt er aan de hand van de literatuur een verwachting geschetst ten aanzien van de hoofdvraag in de vorm van een theoretische analyse (3.5).

3.1 Intergemeentelijke samenwerking

Het thema intergemeentelijke samenwerking past binnen een bredere ontwikkeling binnen de overheid, namelijk de trend van *government* naar *governance* (Castenmiller, 2009). Binnen de *government* benadering worden gemeenten als een onderdeel van één geheel gezien: het openbaar bestuur. Inmiddels voert de *governance* benadering de boventoon. Hierin wordt samenwerking, ook *tussen* gemeenten, noodzakelijk geacht omdat de overheid moet kunnen bepalen welke partners het meest geschikt zijn voor diverse oplossingsrichtingen (Castenmiller, 2009). De regionale samenwerking kan een oplossing bieden voor bepaalde organisatorische vraagstukken, maar gaat ook gepaard met uitdagingen. De eerste deelvraag die centraal staat is: “*Wat zijn de voor- en nadelen van intergemeentelijke samenwerking?*”.

3.1.1 Redenen voor intergemeentelijke samenwerking

Aan de keuze van gemeenten om regionaal samen te werken kunnen bestuurlijke of organisatorische overwegingen ten grondslag liggen. Bestuurlijke overwegingen gaan over het behouden van democratische legitimiteit en het uitoefenen van regionale macht. Intergemeentelijke samenwerking behoudt de bestuurlijke kleinschaligheid en biedt de mogelijkheid om via een *bottum-up* benadering problemen op te lossen. Door zich te bundelen kunnen gemeenten bovendien meer macht uitoefenen in de regionale strategie- en planvorming (Benton, 2013; Zwaan, 2005).

De organisatorische overwegingen betreffen minder kosten en hogere kwaliteit. Door regionaal de bedrijfsvoering en het beheer samen te brengen kunnen zich schaalvoordelen voordoen en kosten worden bespaard (Benton, 2013; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006; Rob, 2015, p. 18; Provan & Kenis, 2008, p. 1; Zwaan, 2005). De kwaliteit van de diensten kan verbeteren door de vraagstukken op een hoger niveau te benaderen. Door de krachten van de gemeenten te bundelen is er een grotere capaciteit om de kwaliteit te waarborgen (Provan & Kenis, 2008; van Delden, 2009; Rob, 2015; Benton, 2013; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006).

Gemeenten kiezen vaak voor een regio met gemeenten die al op andere beleidsterreinen met elkaar samenwerken aangezien zij sneller tot samenwerken bereid zijn (van Delden, 2009).

3.1.2 Soorten samenwerkingsvormen

De overweging om samen te werken kan verschillen afhankelijk van de samenwerkingsvorm die gemeenten kiezen. Intergemeentelijke samenwerking is vaak juridisch vast gelegd, op basis van publiek- of privaatrechtelijke vormen. De juridische samenwerking hoeft weinig te zeggen over de manier waarop een samenwerking in de praktijk *georganiseerd* is. Daarom worden de juridische vormen eerst kort toegelicht, zodoende wordt er in het onderzoek gefocust op de organisatorische modellen.

Juridische vorm van samenwerken	
Publiekrechtelijk (Wgr)	Privaatrechtelijk
Openbaar lichaam	Convenant
Gemeenschappelijke regeling	Overeenkomst (DVO)
Centrum gemeente	Stichting
Regeling zonder meer	Vereniging / corporatie
Gemeenschappelijk orgaan voor bedrijfsvoeringstaken	Besloten Vennootschap (B.V.)

Tabel 3a. (van Dijken & Schilder, 2013; Dool & Schaap, 2014)

De juridische samenwerkingsvormen gaan over de manier waarop de samenwerking in een contract is vastgelegd. De publiek- en privaatrechtelijke vormen zijn in Tabel 3a. weergegeven. De publiekrechtelijke vormen zijn oorspronkelijk bedoeld voor intergemeentelijke samenwerking, ze zijn dan ook in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) opgenomen. Op publiekrechtelijke basis kan er bijvoorbeeld een openbaar lichaam opgezet worden. Deze nieuwe organisatie heeft een rechtspersoonlijkheid, en de taken en bevoegdheden worden daaraan overgedragen. Bij een Centrumgemeente constructie worden alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar één centrumgemeente overgedragen. Een lichtere vorm van samenwerken kan op basis van de 'regeling zonder meer', waarbij de gemeenten hun beleid op elkaar afstemmen (van Helden, van Dam, & Uffen, 2014; Zwaan, 2005; Provan & Kenis, 2008; van Dijken & Schilder, 2013; Provan & Kenis, 2008; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006).

Deze publiekrechtelijke samenwerkingsvormen zouden zorgen voor een borging van de democratische structuren (van Dijken & Schilder, 2013). In de praktijk geven gemeenten echter hun voorkeur aan een lichte vorm van samenwerking, dit is vaak beter te waarborgen in privaatrechtelijke overeenkomsten. Twee voorbeelden van lichte samenwerkingsvormen zijn een convenant en een intentieovereenkomst.

De drie organisatorische samenwerkingsvormen die hier onder in tabel 3b. te zien zijn staan op volgorde van een lichte naar een zwaardere vorm. Gemeenten die hun beleid op elkaar afstemmen hebben een lichtere samenwerkingsvorm dan wanneer ze de uitvoering bundelen. Onder de volgende kopjes worden deze drie organisatorische vormen van samenwerken uitgewerkt. Allereerst wordt de vorm beschreven, vervolgens komen de bijbehorende voor- en nadelen aan bod.

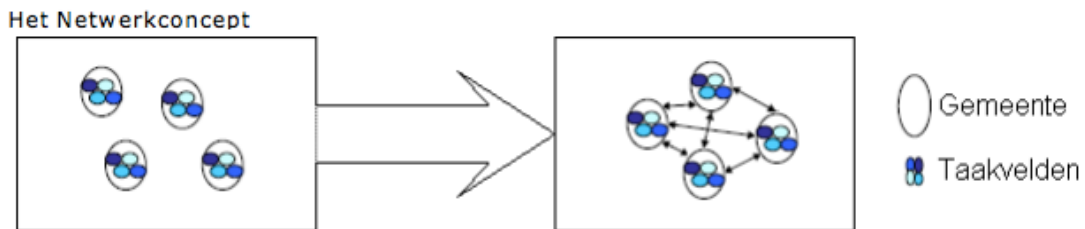
Organisatorische vorm van samenwerken		
Afstemmen en/ of uitvoering verdelen	Uitbesteden aan andere gemeente	Bundeling van uitvoering
Netwerk concept	Centrumgemeente	Ambtelijke fusie (SETA)
Matrix model	Gastheergemeente	Shared Service centrum
	Model Ten Boer	Federatiegemeenten
		Gezamenlijke uitvoeringsorganisatie

Tabel 3b. (van Dijken & Schilder, 2013; Dool & Schaap, 2014)

Afstemmen en/ of uitvoering verdelen

Een van de lichtste, en daarmee meest simpele manier van samenwerken is een vorm waarin de betrokken gemeenten het beleid of de bevoegdheidsuitoefening op elkaar afstemmen. Elke gemeente houdt zelf de verantwoordelijkheid over de taken en blijft volledig bevoegd. Juridisch gezien zijn hier een convenant, intentieovereenkomst of een 'regeling zonder meer' geschikt voor (van Helden, van Dam, & Uffen, 2014; VNG, 2015).

De gemeenten kunnen er ook voor kiezen om in een netwerk- of matrixmodel te werken. Bij een netwerkmodel wordt er een team opgesteld met medewerkers uit alle gemeenten, zij werken structureel met elkaar samen. In een matrixmodel voeren de deelnemende gemeenten elk één of meerdere taken of beleidsterreinen uit voor de andere gemeenten (Dool & Schaap, 2014; van Dijken & Schilder, 2013; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006).



Figuur 3c. (Weert, 2013)

Deze lichte manier van samenwerken heeft een aantal voor- en nadelen. Kijkend naar de kernconcepten efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk worden de relevante voor- en nadelen toegelicht.

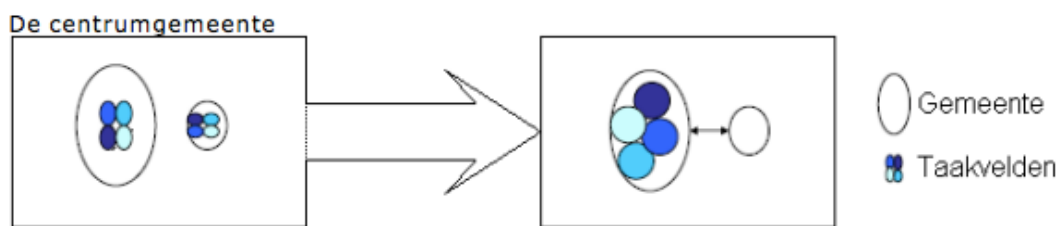
Een voordeel is dat er geen (nieuwe) vraagstukken rondom legitimiteit ontstaan omdat de verantwoording via het eigen bestuur van de gemeente blijft lopen. Daarnaast is de samenwerking flexibel en makkelijk te initiëren, hierdoor kan het later geïntensiveerd worden op terreinen waar het nodig is. Ten slotte is de samenwerking geschikt voor het uitwisselen van kennis en 'best practices' (Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006; Dool & Schaap, 2014). Dit is van belang voor het verbeteren van de kwaliteit en efficiëntie.

Een nadeel van deze samenwerkingsvorm is echter dat het veel tijd en middelen kost om met alle gemeenten tot een beslissing te komen (Provan & Kenis, 2008). Daarnaast is er vaak geen sprake van een concrete kostenreductie of verbetering van kwaliteit omdat de taken uiteindelijk niet gezamenlijk uitgevoerd worden. Hierdoor biedt deze vorm niet altijd een oplossing voor zeer kleine gemeenten die niet in staat zijn om de taken en bevoegdheden zelf uit te voeren (van Dijken & Schilder, 2013; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006).

Uitbesteden aan andere gemeente

Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de taken aan andere gemeentes uit te besteden. Meestal is het de grootste gemeente in de regio die de capaciteit heeft om de taken en bevoegdheden uit te voeren, hiervoor hoeft dus geen nieuw bestuursorgaan opgericht te worden (van Dijken & Schilder, 2013, pp. 21-23; van Helden, van Dam, & Uffen, 2014, p. 14; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006, p. 36).

Deze samenwerking kan onder de juridische vorm van een centrumgemeenteconstructie. De gemeenten kunnen er echter ook voor kiezen om een 'regeling zonder meer' af te sluiten maar organisatorisch wel een gastheerfunctie aan een gemeente toe te kennen.



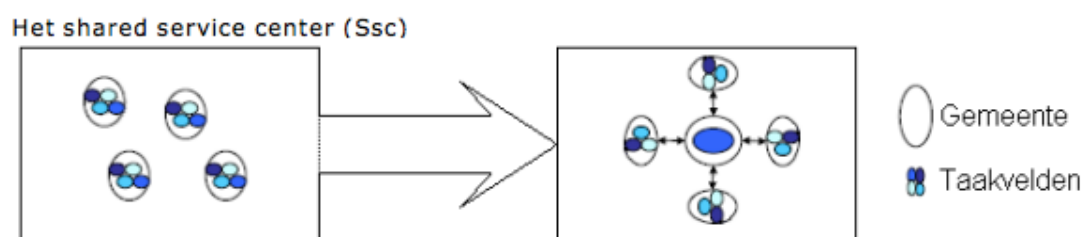
Figuur 3d. (Weert, 2013)

Door de taken uit te besteden aan een andere gemeente wordt het volume van de gemeenten vergoot waardoor schaalvoordelen en kostenbesparingen behaald kunnen worden. Bovendien zijn er meer middelen om in te zetten op professionalisering, wat de kwaliteit van de diensten verhoogt. Een ander voordeel is dat de samenwerking relatief weinig tijd kost. Doordat beslissingen door een centraal orgaan genomen worden hoeft er weinig overleg plaats te vinden. Daarnaast hoeft er geen nieuwe organisatie opgericht te worden omdat de bestaande structuur van de centrumgemeente gebruikt wordt (van Dijken & Schilder, 2013, p. 22; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006, p. 37; Provan & Kenis, 2008).

De nadelen voor de samenwerking hebben betrekking op het organiseren van de samenwerking. De centrumgemeente zal hierdoor te maken krijgen met een behoorlijke organisatorische verandering. Daarnaast bestaat het gevaar dat één centrumgemeente dominant wordt omdat die gemeente het bedrijfsrisico op zich neemt (Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006; Provan & Kenis, 2008). Hierdoor kan er een principaal-agent relatie ontstaan (van Dijken & Schilder, 2013, p. 22).

Bundeling Uitvoering

Een zwaardere vorm van samenwerking is wanneer de gemeenten in een regio de uitvoering bundelen. De manier waarop de gemeenten dit inrichten kan verschillend zijn. Bij een ambtelijke fusie wordt het ambtelijke apparaat van de gemeenten samen gevoegd en blijven de gemeenten nog hun eigen gemeenteraad en college hebben. Er kan ook een Shared Service Centre (SSC) opgericht worden Dit is een nieuwe organisatie die zich met name richt op het inrichten van functionele processen in plaats van op een geheel beleidsterrein. De samenwerking kan geïntensiveerd worden door de oprichting van een nieuwe, gezamenlijke organisatie die verschillende taken uitvoert voor de deelnemende gemeenten. Dit is een openbaar lichaam (Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006; Provan & Kenis, 2008; Rob, 2015, p. 19). Om de legitimiteit binnen het openbare lichaam te verhogen kan er voor gekozen worden om een apart algemeen en dagelijks bestuur (AB en DB) op te richten, waardoor de deelnemende gemeenten bestuurlijke invloed uit kunnen oefenen (van Dijken & Schilder, 2013; Provan & Kenis, 2008).



Figuur 3e. (Weert, 2013)

Het bundelen van de uitvoering zorgt er voor dat de gemeenten een groter volume hebben. Net als bij een centrumgemeente constructie zorgt dat voor kostenreductie omdat schaalvoordelen behaald kunnen worden. Daarnaast kunnen er experts in dienst genomen worden, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. Bovendien worden (kleine) gemeenten minder kwetsbaar omdat risico's gedeeld worden en er een groter (gezamenlijk) budget is (Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006; van Dijken & Schilder, 2013).

Er heerst echter het gevaar dat de democratische legitimiteit onder druk komt te staan. Ondanks het AB en het DB staat de gemeenteraad vaak op grote afstand, wat afdoet aan het dualisme. Daarnaast laat deze manier van samenwerken minder ruimte voor maatwerk en flexibiliteit om in te spelen op bepaalde omstandigheden (van Dijken & Schilder, 2013; Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006).

3.1.3 Conclusie- Samenwerking in de jeugdhulp

Voor de decentralisatie in de jeugdhulp kan er vanuit de literatuur gesteld worden dat een lichte samenwerkingsvorm geschikt is om de democratische legitimiteit te bewaren. De gemeenten behouden dan namelijk hun eigen beslissingsbevoegdheid waardoor de gemeenteraad niet op afstand komt te staan. Voor het bereiken van efficiëntie is echter een zwaardere samenwerkingsvorm geschikt. Er wordt tijd bespaard omdat één orgaan beslissingen mag nemen, bovendien worden kosten bespaard omdat taken gezamenlijk uitgevoerd worden.

De decentralisaties gaan gepaard met een financiële besparing; in drie jaar tijd wordt er 15% gekort op het budget (VNG, 2015). Deze financiële korting is concreet voor de gemeenten, welke zich geen grote budgetoverschrijdingen kunnen veroorloven. Hierdoor zou het voor de hand liggen om als gemeente een zwaardere vorm van samenwerken op te zoeken. Door de taken uit te besteden aan een andere gemeente of de uitvoering te bundelen kunnen er concrete kostenbesparingen bereikt worden en kan er een kwaliteitsverbetering plaatsvinden.

Bij deze zwaardere vormen van samenwerken staan echter de democratische legitimiteit en het maatwerk onder druk. De gemeenteraden staan op een grotere afstand en de gemeenten hebben minder inbreng in de manier waarop ze het beleid in hun gemeente ingevuld willen hebben. Vanuit de doelstellingen democratische legitimiteit en maatwerk, zou het te verwachten zijn dat de gemeenten juist kiezen voor een lichte vorm van samenwerken waarbij ze het beleid onderling op elkaar afstemmen.

	Afstemmen/ uitvoering verdelen	Uitbesteding aan andere gemeente	Bundeling van de uitvoering
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimiteit • Flexibel • <i>Best practices</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenbesparing • Hogere kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenbesparing • Hogere kwaliteit
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdsintensief • Geen kostenbesparing 	<ul style="list-style-type: none"> • Grote veranderingen centrumgemeente • Dominante centrumgem. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimiteit onder druk • Minder maatwerk • Minder flexibel

Tabel 3f.

3.2 Efficiëntie

Gemeenten zouden volgens de het Regeerakkoord (2012) in staat zijn om jeugdhulp efficiënter te organiseren dan de Rijksoverheid of provincies. Door de jeugdhulp te decentraliseren van het Rijk naar de gemeenten wordt de bestuurlijke organisatie drastisch verkleind. In een kleine organisatie zijn er vaak minder hiërarchische lagen en is de *span of control* kleiner. Dit kan tot een hogere efficiëntie leiden door een snellere besluitvorming en omdat direct ingespeeld kan worden op gewijzigde omstandigheden (Boogers, Schaal, van den Munckhof, & Karsten, 2008; Pollitt, 2005, p. 378). Efficiëntie kan echter ook afnemen door het verkleinen van de schaal (Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011). De theoretische inzichten in deze paragraaf kaderen het kernconcept efficiëntie af. Vervolgens zullen deze inzichten als handvatten dienen voor het empirisch onderzoek.

Efficiëntie kan gedefinieerd worden als: “zo veel mogelijk uit een bepaalde input halen” of andersom, “iets bereiken met de minste kosten” (Stone, 2002, p. 61). De tweede definitie is voor jeugdhulp het meest toepasselijk omdat er een korting op het budget is. Bovendien staat in het Regeerakkoord dat de gemeenten: “meer doen voor minder geld” (2012, p. 40). In de definitie gaat efficiëntie dus om de ratio tussen de input en de output. Wanneer deze ratio beter wordt is het beleid efficiënter (Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011; Pollitt, *Is the Emperor In His Underwear?*, 2000). In deze paragraaf wordt daarom ook de input van efficiëntie besproken, dit zijn de zowel de financiële als organisatorische middelen die de gemeenten voor jeugdhulp beschikbaar hebben. De output van het beleid wordt gedefinieerd aan de hand van de gestelde doelen en de kwaliteit van de jeugdzorg.

3.2.1 Middelen

De middelen die gebruikt worden om een bepaald doel te bereiken kunnen gezien worden als de input van efficiëntie, met andere woorden ‘de minste kosten’. Deze kosten kunnen uitgedrukt worden in financiële middelen, maar hebben ook te maken met organisatorische aspecten.

Financiën

De kosten lijken een eenduidig gegeven te zijn omdat het in een getal uit te drukken is. Vaak blijkt het echter lastig om de kosten voor een bepaald effect in kaart te brengen omdat veel beleidsterreinen met elkaar samenhangen. Omdat specifieke beleidseffecten lastig te achterhalen zijn, kan er uitgegaan worden van de totale kosten voor de

jeugdhulpverlening. De frictiekosten, dus de korting op jeugdhulp, bedraagt 15% op het totale budget (VNG, 2014). Het budget dat de gemeenten ter beschikking staat wordt door de Rijksoverheid vastgesteld. Efficiëntie heeft dus te maken met de kosten. Kosten gaat over geld, maar ook over het aantal medewerkers dat nodig is om een bepaalde waarde van dienstverlening te leveren.

Efficiëntie gaat over de ratio tussen input en output. De kosten nemen verplicht af, dus er is enkel sprake van een efficiëntieslag wanneer de output minder afneemt dan de kosten, het zelfde blijft als voorheen, of toeneemt.

Organisatorisch

Om een bepaalde output met 'de minste kosten' te behalen is het van belang de beschikbare middelen optimaal te gebruiken. Dit kan gedaan worden door gebruik te maken van schaalvoordelen of door gerelateerde taken te bundelen. Standaardisatie, taakdivisie of automatisering kunnen hierbij van nut zijn. (van Dijken & Schilder, 2013; Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011; Stone, 2002, p. 62).

Daarnaast komt een vermindering van bureaucratie zoals procedures en controle mechanismen het optimale gebruik van middelen ten goede. Door bureaucratische processen is het lastig om beleid te maken en uit te voeren, hierdoor wordt de efficiëntie verlaagd (Stone, 2002, p. 84; Frisken & Norris, 2001, p. 471).

Ten slotte, het beperken van het aantal overleggen de coördinatie versterkt de efficiëntie (Kennissplatform intergemeentelijke samenwerking, 2013). De samenwerkingsvorm waarbij afgestemd wordt vereist juist veel overleg en coördinatie, dit heeft dus een negatief effect op de efficiëntie (van Dijken & Schilder, 2013).

3.2.2 Doelen van jeugdhulp

Datgene wat bereikt moet worden volgens de definitie van efficiëntie ('iets bereiken') is de output. Dit kan achterhaald worden aan de hand van de doelen die aan de jeugdhulp gesteld zijn. Daarvoor is het belangrijk dat de doelen helder zijn. Kijkend naar jeugdhulp is kwaliteit ook een aspect waarnaar gestreefd wordt, dit wordt gedefinieerd in de onderstaande paragraaf.

Heldere doelen

Het is belangrijk om de doelstellingen van de gemeente helder te formuleren om te weten wat er bereikt dient te worden voordat het beleid efficiënt is. In een samenwerkingsverband is het daarnaast belangrijk dat de gemeenten duidelijke afspraken maken over de beoogde uitkomst van het beleid. Wanneer er heldere doelen

zijn kan daar op gestuurd worden (van Dijken & Schilder, 2013; Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011; Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking, 2013).

Kwaliteit

Bij de output van efficiëntie speelt zowel kwantiteit als kwaliteit een rol. Gemeenten hebben niet het doel om 'zo veel mogelijk' zorg te verlenen, hier gaat het meer om de kwaliteit van de dienstverlening (VNG, 2014).

Vanuit een organisatieperspectief hebben een aantal kenmerken invloed op de kwaliteit van beleid, namelijk: professionalisering van de organisatie, integraliteit en het delen van kennis (Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006).

De ontwikkelingspotentie en professionalisering van de medewerkers kan versterkt worden door opleiding en training van de werknemers. Bovendien kunnen ook externe specialisten op een bepaald beleidsterrein de kwaliteit verbeteren. Binnen een samenwerkingsvorm van een openbaar lichaam of een centrumgemeente constructie zijn er mogelijkheden voor professionalisering (Provan & Kenis, 2008). Door administratieve systemen te standaardiseren kunnen professionals daarnaast ontlast worden waardoor ze toekomen aan hun kerntaken.

Door het samenbrengen van disciplines op eenzelfde uitvoeringsterrein kan kennis vergaard worden. Dit draagt bij aan het oplossen van complexe problemen.

Ten slotte kan het uitwisselen van kennis en *best practices* tussen bijvoorbeeld gemeenten zorgen voor een betere dienstverlening. Met name bij een samenwerkingsvorm waarbij de gemeenten het beleid op elkaar afstemmen ligt de nadruk op kennisuitwisseling.

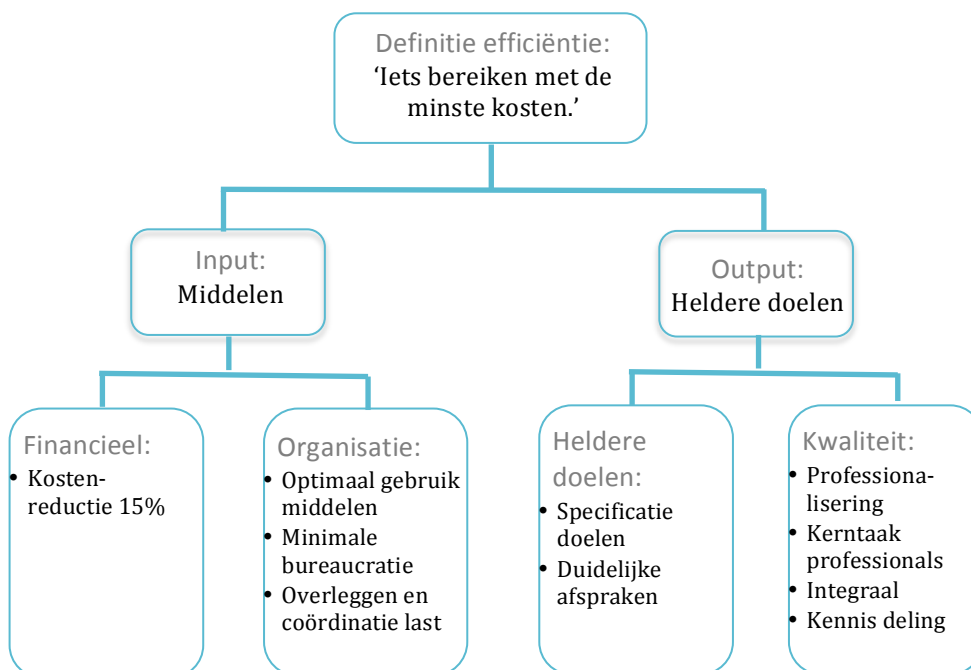
Vanuit een klantperspectief kan er gekeken worden naar de mate waarin de klanten zich beter geholpen voelen en in hoeverre de medewerkers het idee hebben dat ze een betere kwaliteit kunnen leveren. Deze data zouden bijvoorbeeld door een klanttevredenheidsonderzoek verzameld kunnen worden (Korsten, Becker, & van Kraaij, 2006). De ervaren kwaliteit van het beleid kan afgelezen worden aan de hand van de outputlegitimiteit van de gemeentelijke samenwerking (Boogers, 2013). Outputlegitimiteit wordt in de paragraaf 'democratische legitimiteit' uitgelegd.

3.2.3 Conclusie- Efficiëntie van jeugdhulpverlening

Efficiëntie gaat dus om een ratio tussen input: de middelen, en de output: datgene wat bereikt moet worden. In Figuur 3g. is de theorie die hierboven beschreven is uitgewerkt. Deze paragraaf over efficiëntie maakt duidelijk dat het lastig is om voor een ambigu

beleidsterrein de efficiëntie in kaart te brengen. Een ambigu beleidsterrein is lastig te kwantificeren waardoor en het is niet altijd mogelijk om bepaalde kosten aan een output te verbinden. Bovendien zijn er momenteel nog weinig data voor handen over de transitie in de jeugdhulpverlening omdat het transitie moment pas kort geleden heeft plaats gevonden.

Voor jeugdhulp zullen de input, dus de financiële en organisatorische middelen, verlaagd worden met 15%. Door een zwaardere samenwerkingsvorm op te zoeken kunnen de middelen efficiënter gebruikt worden. Omdat het lastig is om de kosten te verbinden de output van beleid is het belangrijk dat de gemeenten heldere en specifieke doelen opgesteld hebben zodat ze daarop kunnen sturen. Daarnaast kunnen ze inzetten op verhoging van de kwaliteit door de organisatie te professionaliseren omdat het niet altijd mogelijk is de resultaten van beleid te meten. Een zwaardere samenwerkingsvorm kan bijdragen aan de professionalisering. Bijvoorbeeld wanneer gemeenten 'de taken uitbesteden aan een andere gemeente' of 'de uitvoering bundelen'.



Figuur 3g.

3.3 Democratische legitimiteit

Het tweede hoofddoel van de decentralisatie is het verhogen van de democratische legitimiteit in de jeugdhulp. De decentralisatie naar de lokale overheid zou voor zorgen dat de taken en verantwoordelijkheden 'dichter bij de burger' komt te liggen. Dat komt omdat het vertrouwen van de burger vergroot wordt doordat de lokale overheid herkenbaarder is. Daarnaast kan de inspraak van de burgers vergroot worden omdat verondersteld wordt dat de lokale overheid toegankelijker is (Pollitt, 2005, p. 378; Boogers, Schaal, van den Munckhof, & Karsten, 2008).

Democratische legitimiteit is een breed begrip dat op verscheidene manieren geïnterpreteerd kan worden. De letterlijke vertaling van democratie is 'zelfbestuur door het volk'. Het aspect *bestuur* wordt onderscheiden in vier onderdelen van democratische legitimiteit: *input*-, *throughput*-, *output*- en *feedback*legitimiteit. Elke vorm past weer bij een ander perspectief op democratie. Vanuit het directe democratische perspectief wordt de focus gelegd op inputlegitimiteit, het deliberatieve perspectief legt de focus op de throughputlegitimiteit en het perspectief van de vertegenwoordigende democratie legt de nadruk op de outputlegitimiteit. De modellen sluiten elkaar niet uit. De focus van de verschillende perspectieven op democratie maken echter de uitgangspunten van de input-, throughput- en outputlegitimiteit duidelijk.

De *input*- (3.3.1), *throughput*- (3.3.2), *output*- (3.3.3) en *feedback*legitimiteit (3.3.4) worden los van elkaar toegelicht aan de hand van literatuur. Daarnaast worden voorbeelden gegeven waarop die vorm van legitimiteit gewaarborgd en onderzocht kan worden.

3.3.1 Inputlegitimiteit

Bij inputlegitimiteit gaat het om de wijze waarop besluiten tot stand komen en wie daarbij betrokken zijn. Inputlegitimiteit past bij het perspectief van directe democratie. De burger wordt serieus genomen en er is vertrouwen in de rationaliteit van de burger. De overheid reikt de burger instrumenten aan om invloed uit te oefenen op het beleid. Omdat de input van de besluitvorming vertegenwoordigt wat de burgers willen, wordt er vanuit gegaan dat de uitkomsten van het beleid overeenkomen met hun belangen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 31).

Om inputlegitimiteit te kunnen waarborgen moet er in ieder geval aan drie eisen voldaan worden. Ten eerste, er moet steun zijn van de burgers voor de gezagdragers en het systeem. Ten tweede, de burgers moeten hun verwachtingen kenbaar kunnen maken zodat ze meegewogen worden in de besluitvorming. De derde eis houdt in dat de

belangen en voorkeuren van de burgers gerepresenteerd zijn (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 19).

In een onderzoek naar de inputlegitimiteit kan de vraag gesteld worden of (directe) verkiezingen of referenda gehouden worden. Daarnaast is het interessant om te kijken in hoeverre georganiseerde belangen in de besluitvorming opgenomen worden en wat de rol van volksinitiatieven is.

Gebruikte methoden met betrekking tot deze eisen zijn directe verkiezingen, referenda of volksinitiatieven (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 31; Kjaer, 2004; Ebinger, Grohs, & Reiter, 2011). Omdat deze methoden in een kleinschalig bestuur passen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 31), zou het decentraliseren een positief effect kunnen hebben op de inputlegitimiteit.

3.3.2 Throughputlegitimiteit

In het geval van throughputlegitimiteit is de redelijkheid en rechtmatigheid van het besluitvormingsproces belangrijk (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 19). Vanuit het deliberatieve democratische perspectief vindt men dat een vertegenwoordigende of directe democratie te kort schiet omdat minderheden structureel genegeerd worden. Er wordt vanuit gegaan dat behoeften en belangen ambigu zijn en veranderen afhankelijk van de normen en verwachtingen in de desbetreffende context. Een besluit kan een resultaat zijn van een participatief proces waarin er een debat geweest is en argumenten uitgewisseld kunnen worden (Kjaer, 2004; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 32).

Er zijn drie eisen om de throughputlegitimiteit te kunnen waarborgen. Ten eerste, de burgers moeten aan de besluitvorming deelnemen. Ten tweede, de besluitvorming moet plaatsvinden door het gebruik van stemmen of argumentatie waardoor de standpunten van elkaar in overweging genomen kunnen worden. Ten slotte moet er op toegezien worden dat minderheden beschermd worden (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 22).

In een onderzoek naar de throughputlegitimiteit kan er gekeken worden naar het politiek primaat, controle en kaderstelling van de besluitvorming (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, pp. 19-22).

3.3.3 Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit gaat om de legitimiteit van de uitkomsten, of het resultaat van het beleid. Bij throughputlegitimiteit ligt de focus op de manier waarop het beleid tot stand is gekomen. Bij outputlegitimiteit gaat het om de *uitkomst* van het beleid. Een legitiem beleidsproces hoeft volgens het perspectief van de vertegenwoordigende democratie

niet altijd te leiden tot beleid dat overeenkomt met de wensen en de preferenties van diegenen die geraakt worden door het beleid (Kjaer, 2004; Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 19).

Vanuit dat perspectief wordt er getwijfeld aan de rationaliteit van de burger. De legitimiteit wordt gehaald door beleid te maken wat de burgers *werkelijk* willen en niet om de burgers in spraak te geven met wat ze *zeggen* te willen. De politicus heeft een belangrijke rol in het vertegenwoordigen van de belangen van de kiezers en het aansturen van het bureaucratische apparaat (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 30). De behoeften van de burgers of de maatschappij worden daarnaast als eenduidig gezien. De outputlegitimiteit wordt gewaarborgd wanneer dit totale belang van de maatschappij in overweging is genomen door een meerderheidsbesluit in een representatief orgaan. Dit komt overeen met het aggregatieve model, wat ook wel het rationele model genoemd wordt (Kjaer, 2004).

De enige eis die aan de outputlegitimiteit gesteld wordt, is de responsiviteit van het beleid. Responsiviteit kan gedefinieerd worden als “*overeenstemming van beleid met de voorkeuren van het publiek*” (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24). De burgers moeten de mogelijkheid hebben om opvattingen en oordelen over het beleid te kunnen vormen en deze kenbaar te kunnen maken. De responsiviteit bestaat ook uit de mate waarop het bestuur deze signalen serieus neemt (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24; Boogers, 2013, p. 22).

3.3.4 Feedbacklegitimiteit

De laatste vorm, feedbacklegitimiteit, gaat over de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd en de terugkoppeling die plaats vindt. Er is geen apart democratisch perspectief dat zich focust op de feedbacklegitimiteit.

De eisen voor deze vorm van legitimiteit gaan over de verantwoording die afgelegd moet worden, waarbij er drie soorten verantwoording worden uitgelicht. Parlementaire verantwoording heeft betrekking op de politieke leiders die verantwoording afleggen aan de democratisch gekozen organen. In het geval van de gemeenten is dat de gemeenteraad. Bij administratieve verantwoording leggen ambtenaren verantwoording af tegenover politieke leiders, zoals het College van B&W. Ten slotte, bij electorale verantwoording leggen democratisch gekozen actoren verantwoording af aan hun kiezers en aan politieke partijen (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004, p. 24).

Voor de responsiviteit van het beleid is een vorm van terugkoppeling nodig. Er zijn verschillende mogelijkheden hoe bekend wordt wat de reacties zijn op beleid, bijvoorbeeld door de herhalende verkiezingen of politieke partijen die hun standpunten

kenbaar maken. Daarnaast is de media van cruciaal belang voor de democratie door hun informerende, opiniërende en kritische rol.

3.3.5 Conclusie- Democratische legitimiteit in de jeugdhulp

Zowel de input-, de throughput-, output- en feedbacklegitimiteit worden voor het beleidsterrein jeugdhulp in deze scriptie onderzocht. In tabel 3h. is een overzicht van de literatuur gegeven. Vanuit dit literaire kader kan een verwachting geschetst worden dat de democratische legitimiteit van de gemeenten momenteel nog laag is. Hier spelen twee aspecten een rol. De transitie van dit complexe beleidsterrein heeft pas een half jaar geleden plaats gevonden. Daarnaast kiezen de gemeenten er voor om regionaal samen te werken.

	Input legitimiteit	Throughput legitimiteit	Output legitimiteit	Feedback legitimiteit
Democratisch perspectief	Directe democratie	Deliberatieve democratie	Vertegenwoordigende democratie	Gefilterde responsiviteit
Uitleg	<ul style="list-style-type: none"> • Steun vanuit burger • Participatie • Representatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Deelname besluitvorming • Argumenteren • Bescherming minderheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsiviteit beleidsuitkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoording • Terugkoppeling

Tabel 3h.

Eerste half jaar

Omdat jeugdhulp een complex thema is, valt te verwachten dat de gemeenteraad in dit vroege stadium van de transitie nog niet alle kennis en informatie bezit. De throughputlegitimiteit is beperkt omdat het lastig is om met weinig kennis een argumentatie te geven of een discussie te voeren. Bij parlementaire en administratieve verantwoording is het ook van belang dat de raad en politici genoeg kennis hebben om te kunnen controleren. Daardoor kan ook de feedbacklegitimiteit in het geding komen.

De belangen die in de gemeenteraad gerepresenteerd worden komen waarschijnlijk niet helemaal overeen met de werkelijke belangen. De gemeenteraadsverkiezingen waren in 2014 waardoor de huidige bestuurders hun standpunten rondom jeugdhulp niet kenbaar hebben gemaakt. De input- en outputlegitimiteit van gemeenten voor jeugdhulp kunnen laag zijn.

Ten slotte, het kan tijd kosten om als gemeente de belangen van de burger te leren kennen. Hiervoor moet eerst inzichtelijk gemaakt worden wie de burgers zijn die belang

hebben bij het jeugdhulp beleid. Het is lastig om deze 'onbekende' burger inspraak te laten leveren (inputlegitimiteit), in de besluitvorming te integreren (throughputlegitimiteit) en om terugkoppeling te vragen (outputlegitimiteit).

Samenwerken

De democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden levert van oudsher veel discussie op. Bij een lichte vorm van samenwerking waarbij afgestemd wordt, blijven de democratische structuren gewaarborgd. Wanneer de gemeenten echter efficiënter willen werken en voor een zwaardere samenwerking kiezen, komt de gemeenteraad vaak op afstand te staan. Dan heeft het samenwerkingsverband niet altijd direct contact met de burgers. Directe vormen van democratie zoals een referendum of directe verkiezingen van vertegenwoordigers is niet gebruikelijk in een regionaal samenwerkingsverband (Dool & Schaap, 2014). Intergemeentelijke samenwerking kan als een vorm van 'verlengd lokaal bestuur' gezien worden. De gemeenteraden zijn dan het belangrijkste orgaan dat de democratische legitimiteit waarborgt (Castenmiller, 2009, p. 314). De gemeenteraad kan echter op afstand komen te staan waardoor de inputlegitimiteit beperkt wordt (Boogers, 2014; Rob, 2015).

3.4 Maatwerk

Door de Rijksoverheid wordt er vanuit gegaan dat er meer maatwerk geleverd kan worden wanneer de taken en bevoegdheden bij een lagere overheid belegd zijn. De lokale overheid heeft namelijk meer mogelijkheden om voor diversiteit te zorgen en kan zo de lokale behoeften voorzien (Boogers, Schaal, van den Munckhof, & Karsten, 2008). Echter, de fysieke nabijheid van het bestuur zegt nog niks over de maatschappelijke nabijheid (Tordoir, 2013).

Er is een onderscheid te maken tussen maatwerk op een beleidsmatig niveau waarbij de gemeenten hun beleid afstemmen op de lokale omstandigheden, en op operationeel niveau waarbij een persoon zorg op maat krijgt.

3.4.1 Beleidsmatig

Op beleidsmatig niveau kan er onderzocht worden welke factoren de gemeenten van belang achten bij het afstemmen van het beleid op de omgeving. Wanneer er meer maatwerk verricht wordt door decentralisatie, zal het beleid verfijnd en aangepast zijn op de lokale situatie (Boogers, Schaal, van den Munckhof, & Karsten, 2008).

Gemeenten kiezen er echter voor om regionaal samen te werken. Maatwerk binnen regionale samenwerking is volgens Zwaan lastig in de praktijk. *“Gezamenlijke beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau met behoud van bestuurlijke autonomie is in de praktijk moeilijk. (...) Het is de vraag of ambtenaren in staat zullen zijn op hetzelfde beleidsterrein verschillende, mogelijk zelfs tegengestelde beleidsconcepten per klant te ontwikkelen.”* (Zwaan, 2005, p. 93). Betrokken maatschappelijke organisaties in het sociale domein zien het als gevaar dat de regionale samenwerking opgelegd is door het Rijk. Door die samenwerking zouden gemeenten niet de rol als *beleidsontwerper* aannemen, maar fungeren de gemeenten eerder als de *uitvoerende* organisatie van het beleid dat landelijk opgesteld is. Hierdoor zal het volgens Van Dijken en Schilder onmogelijk zijn om de gestelde bezuinigingen te behalen (2013).

3.4.2 Operationeel

Het maatwerk voor de cliënten heeft meer te maken met de transformatie dan met de transitie. De transitie gaat over de werkelijke overdracht van taken van het Rijk naar de gemeenten. De transformatie gaat er om dat er meer gebruik gemaakt wordt van het eigen netwerk van de cliënt en er vraag gestuurd gewerkt wordt.

De actor die maatwerk levert op operationeel niveau, zijn de professionals in het wijk- of jeugdteam. Zij moeten kunnen achterhalen wat de situatie van de cliënt is en vervolgens daarvoor de juiste zorg leveren of er naar doorverwijzen. Door de transformatie is het de bedoeling dat zij een andere werkwijze inzetten dan Bureau Jeugdzorg voorheen deed. Voorheen waren de professionals gebonden aan veel procedures en

bureaucratische processen. Met de transformatie zou dit losgelaten moeten worden en zouden professionals meer autonomie krijgen. Omdat jeugdhulp een gevoelig en complex onderwerp is en de gemeenten op de hoogte willen blijven van de voortgang, kan het zijn dat er weer bovenmatige regelgeving en bureaucratische procedures opgelegd gaan worden (van Dijken & Schilder, 2013). De professional in het wijk- of jeugdteam wordt daardoor belemmerd (Van Loon & Noordergraaf, 2014) en het maatwerk dat ze kunnen leveren zal daardoor afnemen.

3.4.3 Conclusie- Maatwerk

Wanneer de literatuur over maatwerk (zie tabel 3i.) op de casus van de decentralisatie in de jeugdhulp toegepast wordt kan het onderstaande gezegd worden.

Op beleidsmatig niveau hangt maatwerk samen met de samenwerkingsvorm die de gemeenten gekozen hebben. Bij een zwaardere vorm komt maatwerk waarschijnlijk onder druk te staan omdat gemeenten minder mogelijkheid hebben om het beleid aan te passen aan de lokale omstandigheden. Bij lichte samenwerkingsvorm hebben de gemeenten wel die mogelijkheid. Omdat de taken nog nieuw en complex zijn voor de gemeenten, kan het zo zijn dat gemeenten aan het begin een uitvoerende rol innemen ten opzichte van de Rijksoverheid. Pas later wanneer ze weten wat de voorkeuren van de bevolking is en ze hun eigen mening hebben kunnen vormen, kan de aandacht op maatwerk gevestigd worden.

Operationeel gezien kan er een gevaar ontstaan dat regelgeving en procedures de professionele vrijheid van de wijk-of jeugdteam medewerkers belemmert. Deze regels en procedures zijn ook een reden dat de transitie ingezet is. Daarom zal dat nu, een half jaar later, nog mee vallen en zou er voor de professional nog genoeg ruimte zijn om maatwerk te kunnen leveren.

Beleidsmatig niveau	Operationeel niveau
<p>Afstemming lokale omstandigheden</p> <ul style="list-style-type: none"> • De factoren die van belang worden geacht bij het afstemmen • Wordt jeugdhulpbeleid regionaal of lokaal ingevuld? 	<p>Afstemming op situatie</p> <ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin de professional vrijheid heeft om eigen keuzes te maken
<p>Spelingsruimte gemeente</p> <ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin de gemeenten spelingsruimte hebben om beleid op lokale omstandigheden aan te passen 	<p>Spelingsruimte professional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regels en procedures waar de professionals mee te maken hebben

Tabel 3i.

3.5 Theoretische analyse

De voorgaande paragrafen vormen een theoretische verkenning op de thema's: intergemeentelijke samenwerking, efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk.

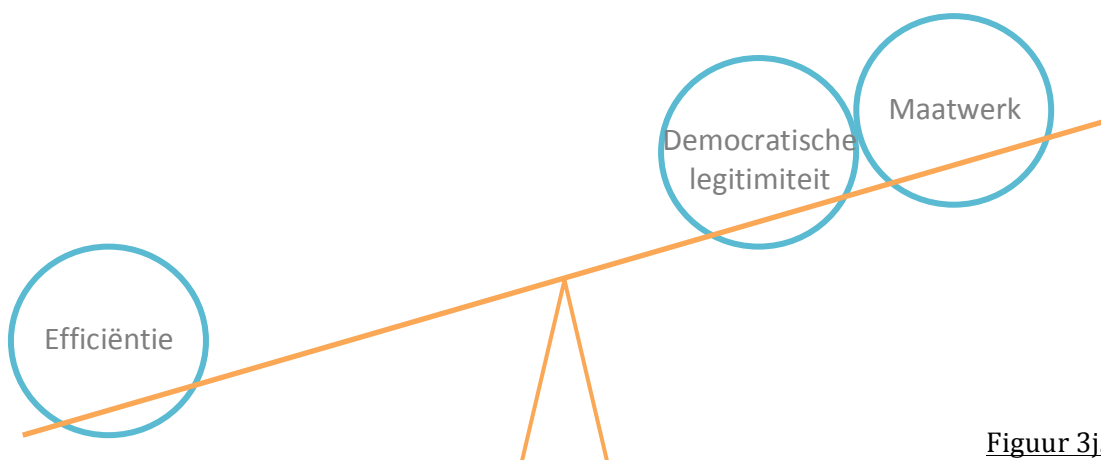
Voordat de resultaten uit het empirisch onderzoek aan bod komen, wordt eerst de theoretische achtergrond op de transitie in de jeugdhulp toegepast.

Focus van trade-off

Op basis van de literatuur in dit hoofdstuk is een spanning te zien tussen de drie beoogde voordelen van de decentralisatie. Daarom zal het de vraag zijn of de gemeenten op alle fronten kunnen voldoen aan de beoogde voordelen van de decentralisatie. Kunnen de gemeenten zowel efficiënt werken en dicht bij de burger staan zodat ze democratisch legitiem zijn en maatwerk kunnen leveren?

Zoals te zien is in figuur 3j. is er hierbij sprake van een spanning, welke ook wel een *trade-off* wordt genoemd. Uitgaande van de gegeven definitie van efficiëntie, 'iets bereiken met de minste kosten' (Stone, 2002, p. 61), zal de efficiëntie namelijk dalen naarmate de democratische legitimiteit versterkt wordt en er maatwerk geleverd wordt. Het opstellen van legitiem beleid is tijdsintensief en wordt als een traag en stroperig proces ervaren. Het organiseren van inspraak en verantwoording kost tijd en daardoor middelen, maar leidt echter niet tot verhoogde uitkomsten (Castenmiller, 2009, p. 315). Dit soort beleidsdilemma's zijn veelvoorkomend in beleidskeuzes en liggen vaak in de kern van politieke conflicten (Stone, 2002, p. xiii).

In de keuze voor een samenwerkingsvorm komt dezelfde spanning terug (Kjaer, 2004; VNG, 2013). De gemeenten zouden dus een keuze moeten maken om zich op efficiëntie te focussen, of democratische legitimiteit en maatwerk centraal te laten staan. Een zwaardere vorm van samenwerken kan zorgen voor efficiëntie, omdat schaalvergroting tot kostenbesparingen kan leiden. De gemeenten geven dan echter een kerntaak uit



Figuur 3j.

handen en het is de vraag of gemeenten dan nog in staat zullen zijn om inspraak te leveren (Zwaan, 2005). Dit is een complexe keuze. Enerzijds zouden de gemeenten hun taken waarschijnlijk niet meteen in het eerste jaar van de decentralisatie afstaan aan een andere gemeente of een nieuw orgaan, de gemeenten hebben immers de taken en verantwoordelijkheden gekregen. Anderzijds zijn de gemeenten gebonden aan de korting op het budget van het Rijk, waardoor ze efficiënt moeten gaan werken. Door de taken weer over te dragen op regionaal niveau zou de jeugdhulp inderdaad efficiënter georganiseerd kunnen worden.

Omdat een budgetoverschrijding op korte termijn grote gevolgen kan hebben voor een (kleine) gemeente is het waarschijnlijk dat de gemeenten de focus leggen op 'efficiëntie'. Met een zwaardere samenwerkingsvorm kunnen ze optimaal gebruik maken van hun middelen en een kwalitatief hoge dienstverlening waarborgen. De democratische legitimiteit verdwijnt bij een zware samenwerkingsvorm echter niet helemaal. Een regionale samenwerking op publiekrechtelijke basis (Wgr) waarborgt formeel gezien nog steeds de democratische structuren. Door een zware samenwerkingsvorm komt de gemeenteraad echter wel op afstand te staan, hierdoor kan de democratische legitimiteit onder *druk* komen te staan. Ook zal er minder maatwerk geleverd kunnen worden.

Kijkend naar de transitie in de jeugdhulp valt vanuit deze theoretische achtergrond dus te verwachten dat gemeenten niet op alle fronten kunnen voldoen aan de beoogde voordelen van de decentralisatie, maar zich eerst focussen op efficiëntie.

Nu al?

Men kan zich afvragen of de gemeenten zo kort na het transitiemoment überhaupt al aan de beoogde voordelen kunnen voldoen. Ondanks dat de focus van de gemeenten waarschijnlijk op efficiëntie gelegd wordt, kan het lastig voor ze zijn om zo snel al hun eigen efficiëntie in kaart te brengen. Door de kostenbesparing vanuit het Rijk is het voor de gemeenten belangrijk om efficiënt te werken. Daarom zou het te verwachten zijn dat de gemeenten om de efficiëntie te waarborgen heldere doelen stellen en duidelijke afspraken met de andere gemeenten maken. Daarnaast kunnen de gemeenten sturen op kwaliteit van de zorg, door professionals in te zetten en aandacht te besteden aan hun professionele ontwikkeling.

Toch kan de democratische legitimiteit binnen de regionale samenwerking onder drukte komen te staan door het efficiëntie aspect. Daarnaast is het ook voor de gemeenten lastig om in zo'n vroeg stadium zowel de input-, throughput-, output-, als feedbacklegitimiteit gewaarborgd te hebben. Dit heeft te maken met de complexiteit van het onderwerp. Om deze reden moet de kennis van de bestuurders nog ontwikkeld

worden. Daarnaast is het van belang dat de gemeenten de desbetreffende burgers kent en weet wat hun voorkeuren en belangen zijn.

Om dezelfde reden is het ook lastig voor de gemeenten om zo snel al op beleidsmatig niveau maatwerk te leveren. Op operationeel niveau kan juist verwacht worden dat er nu nog mogelijkheid voor maatwerk is, omdat er nog relatief weinig regels en procedures de professionele vrijheid belemmeren. Naarmate de tijd vordert is het mogelijk dat zich schrijnende gevallen voordoen zoals de Savanna-zaak, waardoor de controlemechanismen kunnen toenemen.

Kijkend naar de transitie in de jeugdhulp kan dus verwacht worden dat de beoogde voordelen een half jaar na het transitiemoment nog niet behaald zullen worden. Alleen operationeel maatwerk zal mogelijk zijn wanneer de professionals voldoende vrijheid hebben om maatwerk te kunnen leveren.

4. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken toegelicht die gebruikt zijn om dit onderzoek uit te voeren. De hoofvraag kan de verwachting scheppen dat er voor een kwantitatieve onderzoeksmethode gekozen is, bijvoorbeeld door het verspreiden van enquêtes onder verschillende gemeenten en het opvragen van begrotingen en andere beleidsstukken. Het is echter lastig om zo kort na het transitiemoment de efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk al te *meten*. Begrotingen, evaluaties en beleidsstukken van 2015 zijn nog niet altijd beschikbaar. Daarom is er voor gekozen om een onderzoek uit te voeren met een verkennend en beschrijvend karakter. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de percepties van respondenten die betrokken zijn bij het jeugdhulpbeleid. Kwalitatief onderzoek is een geschikte methode voor omdat het zich focust zich op de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun omgeving met als doel om te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeije, 2012, p. 27).

Allereerst wordt de keuze voor het beleidsterrein jeugdhulp toegelicht (4.1). De onderzoeksstrategie is een *case study* (4.2) van twee regio's: Utrecht West en Zaanstreek Waterland. De data is verzameld aan de hand van semigestructureerde interviews (4.3) en een aantal beleidsdocumenten (4.4). Deze keuzes hebben invloed op de betrouwbaarheid en validiteit (4.5) van het onderzoek.

4.1 Beleidsdomein jeugdhulp

Een van de keuzes die in dit onderzoek gemaakt is, is om te focussen op het beleidsdomein 'jeugdhulp'. Dit is één van de drie taken uit het sociale domein die vanaf 2015 gedecentraliseerd zijn. Jeugdhulp is bij uitstek een thema dat de beleidsmatige complexiteit weer geeft. Zorgthema's zijn inhoudelijk complex daarom hebben de professionals een belangrijke rol in het toewijzen van de zorg. De gemeenten moet echter het beleid maken en richtlijnen uitzetten terwijl ze niet per definitie de professional zijn. De jeugdzorg is daarin maatschappelijk gezien een thema wat nog gevoeliger ligt omdat het zich om kinderen of jongeren handelt. Het falen van beleid kan namelijk tot schrijnende gevolgen leiden.

De puzzel in de vraag hoe de gemeenten de beoogde voordelen van de decentralisatie (efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk) organiseren wordt vergroot in een complex beleidsterrein zoals jeugdhulp. Daarom is er voor gekozen om dit onderzoek daarop te focussen.

4.2 Onderzoeksstrategie- *Case study*

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een *case study*. Deze *case study* vindt plaats in de natuurlijke situatie van het onderwerp. In bestuurskundig onderzoek is het dan ook een veel gebruikte methode aangezien actualiteiten zich in de dagelijkse realiteit afspelen (van Thiel, 2010, p. 99; Boeije, 2012, p. 21). Er is voor gekozen om zes gemeenten uit twee regio's te onderzoeken, dit heet een *multiple casestudy*. Door twee regio's te kiezen die representatief zijn voor andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland wordt er met het onderzoek de diepte in gegaan (van Thiel, 2010, p. 100).

Een *case study* kan er voor dienen om een vergelijking te maken tussen verschillende gemeenten of regio's. Daarom zijn twee regio's gekozen die een andere samenwerkingsovereenkomst hebben. Tijdens het onderzoek bleek dat de manier waarop de gemeenten in de praktijk samenwerken niet verschillen, maar juist overeen komen. Daarom worden de twee regio's in dit onderzoek niet met elkaar vergeleken, maar wordt er juist gefocust op de overeenkomsten. In de analyse wordt dus de rode lijn van de twee regio's in relatie tot de hoofvraag weergegeven. Wanneer zich grote verschillen tussen de regio's voordoen die van belang zijn, worden deze wel uitgelicht.

4.2.2 Regio Utrecht West & Zaanstreek Waterland

In Nederland zijn er 42 regio's gevormd om de jeugdhulpverlening te organiseren. In Bijlage IV is een lijst opgenomen van deze regio's. De twee regio's in deze *multiple case study* zijn Utrecht West en Zaanstreek Waterland.

De keuze voor de twee regio's is gemaakt aan de hand van een verschillende juridische samenwerkingsvorm maar vergelijkbare omstandigheden. Deze keuze is gemaakt aan de hand van de literatuur omdat de scriptie een deductief karakter heeft. Vanuit de literatuur is er een onderscheid te maken tussen een lichte samenwerking en een zwaardere vorm van samenwerken. Daarom is er zowel gekozen voor een regio met een lichte- als een regio met een zwaardere samenwerkingsvorm. In de beleidsnota's van Utrecht West komt naar voren dat ze een gastgemeenteregeling hebben afgesloten. In de literatuur is dat een van de zwaardere vormen. Zaanstreek Waterland is de samenwerking op basis van een regeling zonder meer aangegaan, dit is de lichtste vorm van samenwerken. Daarnaast is er gekozen voor deze twee regio's omdat de omstandigheden van de regio's relatief vergelijkbaar zijn. De regio's hebben een homogene ligging van ten opzichte van een grote stad. Utrecht West ligt in de buurt van Utrecht, maar is niet in de regio met Utrecht. Hetzelfde geldt voor Zaanstreek Waterland, die in de buurt van Amsterdam ligt. Bovendien hebben beide regio's een paar kleine

gemeenten onder de 20.000 inwoners. In tabel 4a. en 4b. is een overzicht te zien van het aantal inwoners van de gemeenten en het percentage van het totaal in de regio.

Gemeenten Utrecht West	Aantal inwoners	% van totaal	Gemeenten Zaanstreek Waterland	Aantal inwoners	% van totaal
Stichtse Vecht	63 938	28,8%	Zaanstad	151 429	46,1%
Woerden	50 643	22,8%	Purmerend	79 601	24,3%
De Ronde Venen	42 590	19,2%	Edam-Volendam	29 086	8,9%
Wijdmeren	23 173	10,4%	Wormerland	15 743	4,8%
Weesp	18 349	8,3%	Landsmeer	10 826	3,3%
Montfoort	13 681	6,2%	Waterland	17 148	5,2%
Oudewater	9 921	4,5%	Oostzaan	9 182	2,8%
			Beemster	8 905	2,7%
			Zeevang	6 313	1,9%
Totaal	222 295	100%	Totaal	328 233	100%

Figuur 4a.

Figuur 4b.

4.3 Interviews

De kwalitatieve data is verzameld door het afnemen van interviews. Een interview is een geschikte methode om de belevingen van de respondenten in kaart te brengen. Er is gebruik gemaakt van een semi- gestructureerd interview. Dat is een interview methode waarbij de interviewer een aantal vragen opgesteld heeft, een topiclijst, maar ook ruimte laat voor de eigen inbreng van de geïnterviewde (Silverman, 2011, p. 129). Deze methode past goed bij dit onderzoek omdat de perceptie van de respondenten centraal staan. Door de semi- gestructureerde vorm is er genoeg ruimte voor de respondent om andere onderwerpen aan te dragen die diegene met betrekking tot het onderwerp belangrijk vindt (Boeije, 2012, p. 57).

De duur van de interviews liep uiteen van een half uur tot vijf kwartier. Door het semi- gestructureerd karakter van de interviews is er niet sterk op tijd gestuurd. De respondenten kregen de mogelijkheid om hun verhaal te vertellen Sommige respondenten hadden veel te vertellen en haalden praktijkvoorbeelden er bij, dan duurde het interview langer.

Omdat de meningen en ervaringen van de respondenten afhankelijk kunnen zijn van het moment waarop de interviews afgenomen worden, is het onderzoek een momentopname. De meeste interviews zijn in mei 2015 afgenomen en er is gevraagd naar de ervaringen van de respondenten tot nu toe (dus vanaf 1 januari). Rond mei waren de halfjaarlijkse rapportages nog niet verschenen. Dit heeft een positieve impact

op de data omdat de respondenten dan nog niet beïnvloed zijn door de uitkomsten van de rapportage. Echter, de situatie die in dit onderzoek beschreven is, kan ook weer veranderd zijn door de halfjaarlijkse rapportage.

4.3.1 Gemeenten en respondenten keuze

In dit onderzoek zijn zeventien interviews afgenomen. De keuze voor de respondenten is gebaseerd op de grootte van de gemeente binnen de regio en op de functie van de persoon omdat zij de decentralisatie in de jeugdhulp verschillend beleven. In tabel 4c. is hiervan een overzicht gemaakt.

Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen worden hun namen niet genoemd in dit onderzoek. De gemeenten worden ook niet bij naam genoemd omdat de respondenten daardoor makkelijk te achterhalen zijn en het voor de inhoud van het onderzoek niet van belang is. Wanneer het de grootte van de gemeente in het onderzoek relevant is, wordt dit in de tekst vermeld. Omdat de functie van de respondent van invloed is op hun ervaringen wordt deze wel in de verwijzing opgenomen. Daarnaast wordt de regio genoemd waar de gemeente onderdeel van is. Hiervoor wordt 'UW' als afkorting voor Utrecht West gebruikt en 'ZW' als afkorting voor Zaanstreek Waterland.

De gemeenten zijn gekozen op basis van de relatieve grootte van de gemeenten in verhouding tot de totale omvang van de regio. In beide regio's is een grote, een middelgrote en een kleine gemeente gekozen.

Functie/ Grootte van gemeente	Klein	Middel	Groot
Wethouder	x	x	x
Beleidsmedewerker	x	x	x
Wijkteammedewerker	x	x	x

Figuur 4c.

In Zaanstreek Waterland is het niet gelukt om medewerking van een middelgrote gemeente te krijgen. Daarom is er voor gekozen om in Zaanstreek Waterland twee kleine gemeenten mee te nemen in het onderzoek. Dit is waardevol gebleken omdat de kleine gemeenten in de onderzoeken naar de decentralisatie vaak onderbelicht worden terwijl daar juist veel uitdagingen in de transitie liggen.

Van alle zes gemeenten zijn drie respondenten uit verschillende lagen van de organisatie geïnterviewd, hierdoor is het onderwerp vanuit verschillende perspectieven belicht. Op het bestuurlijke niveau zijn alle zes de wethouders van de gemeenten met de

portefeuille jeugdhulp geïnterviewd. Deze bestuurders konden informatie verschaffen vanuit een strategische en politieke visie.

Op het ambtelijke niveau is er gesproken met medewerkers die inhoudelijk betrokken zijn bij het beleid. Er zijn vier beleidsmedewerkers gesproken en een medewerker uit het inkoopteam. Drie van deze respondenten hadden een intensieve rol op regionaal niveau. De respondenten in de ambtelijke laag hebben met name inhoudelijke kennis over het jeugdhulpbeleid en zijn vaak al langer betrokken bij het beleid dan de wethouders. Bovendien is hun perspectief minder politiek geladen.

Op een lager niveau zijn interviews afgenomen met medewerkers die regelmatig contact hebben met de jeugdhulpcliënten. Er zijn vier wijk- of jeugdteammedewerkers geïnterviewd en twee respondenten uit een jongerenraad en een cliëntenorganisatie. Hierdoor wordt niet alleen het politieke- en beleidsmatige oogpunt meegenomen, maar ook het perspectief vanuit de praktijk en de hulpverleners.

4.3.2 Topiclijst

De topiclijsten die voor het interview gebruikt zijn, zijn deductief opgesteld: aan de hand van de literatuur die in het theoretisch kader beschreven staat. De koppeling tussen de literatuur en de indicatoren die gebruikt zijn voor de topiclijst staan hier onder in Tabel 4d. weergegeven. De tabel is opgedeeld in vier delen, namelijk de vier empirische deelvragen. In de kolom 'specificatie' staat de literatuur die voor die deelvraag gebruikt is. In de kolom 'indicatoren' staan. In Bijlage VII is een voorbeeld van een topiclijst toegevoegd.

Intergemeentelijke samenwerkingsvormen		
'Voor welke intergemeentelijke samenwerkingsvorm is er gekozen en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?'		
	Specificaties Afkomstig uit paragraaf 3.1	Indicatoren Gebruikt voor topiclijst en terug te lezen in 5.1
Algemeen	Reden samenwerking	• Overweging om te kiezen voor deze vorm
Gastgemeente	Verantwoordelijkheid centrumgemeente	• Draagt centrumgemeente verantwoordelijkheid • Dominantie centrumgemeente (principaal/ agent relatie)
	Gevolgen centrumgemeente	• Organisatorische en bestuurlijke veranderingen
Regeling zonder meer	Draagvlak	• Breed gedragen beleid
	Praktische invulling	• Hoe vindt de samenwerking plaats? • Afstemming? • Tijdsintensiteit?

Efficiëntie		
'Op welke manier zijn de gemeenten bezig om het jeugdhulpbeleid efficiënt in te richten?'		
	Specificatie	Indicatoren
	Afkomstig uit paragraaf 3.2	Gebruikt voor topiclist en terug te lezen in 5.2
Definitie efficiëntie	"iets bereiken met de minste kosten"	• Uitgaven in geld - kwaliteit
Kwaliteit	Professionalisering	• Opleidingsbeleid • Inhuren van experts • Samenbrengen van disciplines
	Standaardisatie	• Gestandaardiseerd administratief systeem • Komen professionals toe aan waar ze goed in zijn?
	Kennisdeling/ <i>best practices</i>	• In hoeverre leren gemeenten van anderen gemeenten?
Voorwaarden efficiëntie	Duidelijke afspraken over uitkomsten	• Heldere doelen • Eenduidige doelen • Zijn de doelen bekend bij de medewerkers?
	Optimaal gebruik middelen	• Standaardisatie • Taak divisie • Automatisering • Geen dubbele taken • Schaalvoordelen
	Minimale bureaucratie	• Administratie • Regels / voorwaarden
	Minimale bestuurlijke- en ambtelijke drukte	• Wordt er ambtelijke en bestuurlijke drukte ervaren? • Zijn er duidelijke afspraken • Hoe is de mandatering geregeld?
	Vrijheid gemeenten	• Mag de gemeente zelf belasting heffen? • Is er sprake van overproductie?

Democratische legitimiteit		
'Wat doen de gemeenten om de democratische legitimiteit van het jeugdhulpbeleid te waarborgen?'		
	Specificatie	Indicatoren
	Afkomstig uit paragraaf 3.3	Gebruikt voor topiclist en terug te lezen in 5.3
Input-legitimiteit	• Steun voor gezagdragers en systeem • Participatie om voorkeuren kenbaar te maken • Representatie	• Is er een representatief democratisch systeem? • Kunnen burgers / georganiseerde belangen participeren of worden ze gerepresenteerd?
Throughput-legitimiteit	• Deelname aan besluitvorming • Besluitvorming via stemmen of argumenteren • Bescherming minderheid	• Kunnen burgers stemmen? • Hebben politici de mogelijkheid te argumenteren? • Hoe wordt de minderheid beschermd? • Politiek primaat, controle, kaderstelling, besluitvorming
Output-legitimiteit	• Responsiviteit • beleidsuitkomsten	• Worden besluiten op basis van compromissen of meerderheid genomen? • Responsiviteit?
Feedback-legitimiteit	• Verantwoording • terugkoppeling	• Is verantwoording duidelijk? • Responsiviteit?
Focus op legitimiteit	• Wat is de voornaamste bron van legitimiteit?	• Wordt er met name aandacht besteed aan input- of output legitimiteit?

Maatwerk		
'Hoe organiseren de gemeenten het maatwerk van jeugdhulpbeleid?'		
	Specificatie	Indicatoren
	Afkomstig uit paragraaf 3.4	Gebruikt voor topiclist en terug te lezen in 5.4
Maatwerk	Afstemming lokale omstandigheden	<ul style="list-style-type: none"> • Welke factoren worden van belang geacht bij het afstemmen van beleid? • Waar ligt de bevoegdheid om beleid in te vullen?
	Aanpassing en verfijning beleid	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre is er spelingsruimte om beleid aan te passen?
	Bovenmatige regelgeving of bureaucratie	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre zijn er regels die als afremmend ervaren worden om passen beleid te maken?

Tabel 4d.

Er is een geluidsopname gemaakt van de interviews en ze zijn vervolgens getranscribeerd. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van gegevens omdat de onderzoeker zich tijdens het interview op het gesprek kan concentreren en geen selectie hoeft te maken wat er wel en niet genoteerd wordt. Dit komt vervolgens de kwaliteit van het onderzoek ten goede omdat de letterlijke conversaties terug gehaald kunnen worden en zo nodig besproken kunnen worden (Boeije, 2012, p. 60).

4.3.3 Coderingen

Kwalitatieve data zijn ongeordend. Daarom is het van belang om deze eerst te ordenen nadat ze verzameld zijn (van Thiel, 2010). Dit is gedaan door de getranscribeerde interviews te coderen. Hiervoor is het programma NVivo gebruikt. In dit programma kunnen verschillende codes aan de tekst toegevoegd worden. Daarnaast biedt het programma de mogelijkheid om een overzicht te krijgen van alle stukken tekst die aan een bepaalde code toegevoegd zijn.

De codes zijn, net als de indicatoren, opgesteld aan de hand van het theoretisch kader. Het overzicht in Tabel 4d., is verder doorgetrokken tot een codeboom. Dit totale overzicht staat in Bijlage VI. Omdat de codes aan de hand van de empirische en theoretische deelvragen zijn opgesteld zijn ze ook gesorteerd aan de hand van de thema's: intergemeentelijke samenwerkingsvormen, efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk. Tijdens het coderen zijn er nieuwe codes aangemaakt wanneer er aspecten in de interviews naar voren kwamen die niet direct in een van de codes uit de theorie paste. Hierdoor is toch alle verkregen informatie mee genomen in het analyse proces.

4.4 Gebruik van bestaand materiaal

Naast de interviews is er gebruik gemaakt van documenten. Vooraf aan de interviews zijn beleidsnota's, Regionale Transitie Arrangementen (RTA's), verordeningen en

rapporten van bijvoorbeeld de VNG gebruikt om achtergrond informatie over de regio's, de gemeenten en de transitie te vinden. Deze documenten zijn aan de hand van een tekstuele analyse bekeken (van Thiel, 2010) en vormden voorafgaande aan de interviews een feitelijke verkenning. Het gebruik van documenten en ander bestaand materiaal heeft met name gediend om de context van de beide regio's weer te geven en als achtergrond informatie gediend voor het complexe domein jeugdhulp. Omdat de onderzoeker meer achtergrond informatie had bij het afnemen van de interviews was het mogelijk om meer de diepte in te gaan. Daarmee gaven de documenten een goede aanvulling bij het beantwoorden van de empirische deelvragen.

Na afloop van de interviews zijn de documenten gebruikt om aanvullende informatie op te zoeken wanneer er verduidelijking nodig was. De organisatiestructuur van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden was bijvoorbeeld nog niet duidelijk. Tijdens de interviews is de structuur door een respondent uitgetekend. Naderhand is er nog gebruik gemaakt van aanvullende informatie zoals een PowerPoint presentatie en een rapport (zie Bijlage II en III voor de organogrammen).

4.5 Betrouwbaarheid & Validiteit

4.5.1 Betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar wanneer de metingen nauwkeurig en consistent zijn. Een meting is betrouwbaar wanneer het onderzoek onder dezelfde omstandigheden, dezelfde resultaten oplevert (Boeije, 2012; van Thiel, 2010).

Er is sprake van interne betrouwbaarheid wanneer de kans op mogelijke vertekening van resultaten klein is. De resultaten van een interview worden vaak door de interviewer geïnterpreteerd. Bijna alle interviews zijn opgenomen en vervolgens letterlijk uitgetypt tot een transcript. Hierdoor wordt discrepantie tussen de interpretatie en wat er daadwerkelijk gezegd is zo gering mogelijk gemaakt (van Thiel, 2010, p. 115). Drie van de zeventien interviews zijn niet opgenomen. Bij twee interviews leende de setting zich daar niet voor, bij de ander had het te maken met technische implicaties. In alle gevallen is de informatie direct na afloop uitgetypt en er is een telefonische terugkoppeling geweest waar dat nodig was. Door het gebruik van codes die opgesteld zijn vanuit de literatuur wordt een kader geboden waarmee de transcripten in geïnterpreteerd kunnen worden. Hierdoor wordt de eigen interpretatie van de onderzoeker zo klein mogelijk gemaakt.

Voor de externe betrouwbaarheid is het belangrijk dat het onderzoek dezelfde resultaten laat zien wanneer het nog een keer uitgevoerd wordt (Beerda, de Goede, &

Teunissen, 2005). Om het proces inzichtelijk te maken zijn alle stappen en keuzes in het onderzoek bijgehouden worden, hierdoor wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot (Yin, 2003, p. 67). Procedureel gezien is er bij gehouden hoe de data verkregen is en op basis van welke keuze de respondenten zijn benaderd. Voor de methoden is de topiclijst voor de interviews en de codes voor de analyse ontwikkeld aan de hand van het theoretisch kader. Vervolgens zijn de onderwerpen ook weer op basis daarvan besproken. Daarnaast zijn de vier kernconcepten telkens uit elkaar gehouden om zo de focus te kunnen bewaren.

4.5.2 Validiteit

Validiteit gaat over de vraag in hoeverre de bevindingen de praktijk weergeven. De interne validiteit is bij een *case study* hoog omdat de rijkheid aan informatie groot is (van Thiel, 2010, p. 100). Daardoor was het mogelijk om rijke informatie te verkrijgen op de vier thema's: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk. De verzamelde informatie zijn de percepties en de ervaringen van de respondenten. Om werkelijk te *meten* of het beleid efficiënt, democratisch legitiem is of maatwerk oplevert, zou er later in het decentralisatieproces een onderzoek plaats moeten vinden.

Voor het afnemen van de interviews is het van belang dat de onderzoeker zowel kennis over het onderwerp bezit, de vaardigheden en technieken om een interview te houden en de contactuele eigenschappen heeft. Hiermee wordt de validiteit verhoogd (van Thiel, 2010, p. 114). De benodigde voorkennis is verkregen door het bestuderen van bestaande documenten. De interviewer heeft ervaring met het afnemen van interviews en heeft ook interviewtrainingen en communicatieve vaardigheidstrainingen gehad die door de studie aangeboden zijn.

De externe validiteit van een *case study* is beperkt. Omdat een specifieke situatie onderzocht is met behulp van een gering aantal casussen hebben de resultaten een lage generaliseerbaarheid (van Thiel, 2010; Beerda, de Goede, & Teunissen, 2005). Daarnaast is het onderzoek een momentopname waardoor de resultaten op een ander tijdstip er anders uit zouden zien. De resultaten zijn daarom moeilijk te generaliseren. In het onderzoek is er weinig aandacht besteed aan details waarop de gemeenten de jeugdhulp hebben georganiseerd. Omdat er gefocust is op de grote lijn die in beide regio's aan de orde was, wordt de generaliseerbaarheid verhoogd.

5. Analyse

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de interviews en een aantal documenten antwoord gegeven op de empirische deelvragen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de vooraf geoperationaliseerde kernconcepten: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk. Omdat de gemeenten pas sinds een half jaar verantwoordelijk zijn voor de taken en bevoegdheden omtrent jeugdhulp, is het lastig om nu al een beleidsevaluatie te doen. Daarom wordt er in dit onderzoek gefocust op de eerste indrukken van dit overgangsjaar en op de ervaringen tot nu toe.

Allereerst wordt er ingegaan op de structuur van de intergemeentelijke samenwerking van de twee regio's: Utrecht West en Zaanstreek Waterland (5.1). Vervolgens wordt gefocust op de drie kernconcepten. De ervaringen van de respondenten omtrent de efficiëntie van de organisatie van jeugdhulp en de intergemeentelijke samenwerking beschreven (5.2). Zodoende wordt er een antwoord gegeven op de vraag hoe de gemeenten proberen de democratische legitimiteit in de intergemeentelijke samenwerking te waarborgen en of de focus momenteel meer op de input- throughput-, output- of feedback legitimiteit ligt (5.3). Voor het derde concept, maatwerk, wordt er antwoord gegeven op de vraag in hoeverre de gemeenten, ondanks dat ze samenwerken, in staat zijn om maatwerk te leveren (5.4).

5.1 Intergemeentelijke samenwerking

De gemeenten hebben in 2013 een regio gevormd om de drie decentralisaties in te organiseren. Naast dat de samenwerking verplicht gesteld is vanuit de Rijksoverheid, vinden de respondenten de samenwerking ook een noodzaak. *“Je hebt wel een bepaalde bandbreedte en een bepaalde grootte nodig om goed te kunnen functioneren. Dus intergemeentelijke samenwerking is wel een must daarin.”* (Wethouder UW). In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *“Voor welke intergemeentelijke samenwerkingsvorm is er gekozen in de jeugdhulp en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?”*. Hierbij wordt de koppeling gemaakt met de organisatorische vormen van samenwerken. Namelijk: afstemmen of uitvoering over de gemeenten verdelen, uitbesteden aan andere gemeente en het bundelen van de uitvoering.

5.1.1 Mengvorm regionale samenwerking

Zowel in Utrecht West als in Zaanstreek Waterland werd het duidelijk dat er niet voor één samenwerkingsvorm gekozen is, maar voor een mengvorm. De gemeenten hebben hun eigen jeugdhulpbeleid, maar de zorg wordt wel regionaal ingekocht. *“Op inkoopgebied werken we natuurlijk samen, maar over lokaal beleid hebben we echt wel een eigen visie (...) en ik denk dat wij echt wel verschillen als gemeenten.”* (Wethouder UW). In het ambtelijk team zitten ambtenaren van elke gemeente die met elkaar beleid afstemmen en de inkoop voorbereiden, dit is een netwerkmodel. Voor de inkoop is een regionaal inkoopteam opgesteld die de contracten met de zorgaanbieders afsluit, dit is een ‘gezamenlijke organisatie’.

De gemeenten hebben voor een mengvorm gekozen omdat ze de samenwerking zo licht mogelijk wilden houden, maar ook schaalvoordelen wilden behalen. *“Het uitgangspunt bij de vormgeving van de samenwerking is: ‘zo licht mogelijk’, om de bestuurlijke en ambtelijke drukte zo beperkt mogelijk te houden. Maar vooral om de zorg en begeleiding zo efficiënt en effectief mogelijk te bieden, daar waar deze nodig is.”* (Zaanstreek-Waterland, 2013, p. 3).

Ambtelijk team als netwerkconcept

Het ambtelijk team bestaat uit een samenstelling van ambtenaren van de deelnemende gemeenten. Deze medewerkers zijn nog in dienst bij hun eigen gemeente maar werken structureel samen. Daarom is de samenwerkingsvorm een netwerkconcept en valt het onder ‘afstemmen of uitvoering verdelen’. De wethouders van elke gemeente komen ook regelmatig samen en bespreken het beleid dat het ambtelijk team heeft voorbereid in het ‘portefeuillehouders overleg’.

Het ambtelijk team werkt structureel samen, daarom hebben ze een werkplek nodig. Voor Utrecht West zijn de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren (SWW) de gastgemeenten. In Zaanstreek Waterland is dat de grootste gemeente: Zaanstad. Het team kan gebruik maken van de locatie in Wijdmeren of Zaanstad. De naam ‘gastgemeente’ doet vermoeden dat de gemeente meer bevoegdheden heeft. Voor jeugdhulp faciliteren de gastgemeenten echter alleen door hun locatie ter beschikking te stellen. De taken worden dus niet ‘uitbested’ aan een andere gemeente.

Inkoop team als gezamenlijke organisatie

Het inkoopteam bestaat uit experts op het gebied van het (jeugd)zorg en het afsluiten van contracten met zorgaanbieders. Deze specialisten zijn meestal extern en worden door de regio gezamenlijk betaald. Dat betekent dat de regio een gezamenlijke organisatie heeft opgericht. De formulering ‘een gezamenlijke organisatie’ doet een

zware samenwerking vermoeden. Desondanks is de samenwerking licht opgezet. ‘De organisatie’ is maar een team dat bestaat uit een paar medewerkers. Het is dus geen organisatie maar het kan beter omschreven worden als een gemeenschappelijk *team*. Dit team kan ook werken op de plekken die door de gastgemeenten beschikbaar zijn gesteld.

Bovenregionaal

Naast de regionale samenwerking zoeken de gemeenten ook *bovenregionaal* de samenwerking op. Utrecht West doet dat op provincieniveau (Provincie Utrecht) en Zaanstreek Waterland samen met de stadsregio Amsterdam Amstelland.

Bovenregionaal worden de zware gevallen van jeugdzorg gezamenlijk ingekocht omdat deze zorg zelden nodig is. De kosten voor deze zware (en vaak ook dure) gevallen van zorg worden in de provincie Utrecht ook gedeeld. De gemeente heeft in een aantal zware gevallen van jeugdzorg geen bevoegdheid tot de toekenning van de zorg omdat een rechter dat bijvoorbeeld bepaalt. Zeker voor de kleine gemeenten is de risicodeling van belang: *“Het is heel belangrijk dat je bovenregionaal afspraken maakt over risico delen als je niet toekomt met het budget. (...) Want ja, we moeten het er mee doen. Zeker als kleine gemeente lopen we grotere risico’s, wij hebben een kleiner budget.”* (Wethouder UW).

5.1.2 Voordelen en uitdagingen

Mengvorm; beste van beide vormen

Vanuit de theorie viel te verwachten dat de gemeenten voor één samenwerkingsvorm zouden kiezen. Een zware samenwerkingsvorm zou ten goede komen aan de efficiëntie, bij een lichte samenwerking blijft de democratische legitimiteit en maatwerk mogelijk. De gemeenten hebben geen keuze gemaakt in deze *trade off* maar beide regio’s hebben een mengvorm gehanteerd. Doordat de inkoop gezamenlijk gedaan wordt, kunnen er vanuit efficiëntie oogpunt schaalvoordelen behaald worden. *“Natuurlijk is de gezamenlijke inkoop met negen gemeenten efficiënter dan negen keer apart de onderhandelingen voeren.”* (Wethouder ZW). De democratische legitimiteit en het maatwerk blijft binnen de regionale samenwerking ook gewaarborgd omdat de gemeenten het inkoopbeleid gezamenlijk voorbereiden en zelf verantwoordelijk blijven voor het jeugdhulpbeleid. De voordelen van de ene samenwerkingsvorm heffen de nadelen van de andere samenwerkingsvorm op. In Tabel 5a. is te zien dat de respondenten alle voordelen herkennen in de huidige mengvorm. Ook is te zien dat de meeste nadelen niet van toepassing zijn. De respondenten beschrijven de samenwerking echter wel als tijdsintensief. *“Wij coördineren dat netwerk door veel aanwezig te zijn. (...) Dus dat betekent dat je gewoon heel veel contact met elkaar moet houden om te zorgen*

dat al het beleid op elkaar afgestemd is en dat er geen dingen fout gaan in de uitvoering.” (Wethouder UW). De bestuurders zien het echter als hun kerntaak: *“Ik heb meer dan jeugd in mijn portefeuille en ja, de overleggen hoort gewoon bij mijn werk. Als je regionaal zaken doet dan moet je ook regionaal afstemmen. Want anders moet je intern ook afstemmen.”* (Wethouder UW). De respondenten merken al dat het aantal en de duur van de overleggen afneemt naarmate de tijd vordert en de transitie minder nieuw is.

Mengvorm samenwerkingsverbanden			
Ambtelijk team als netwerkconcept		Gezamenlijk inkoop team	
Voordelen			
Legitimiteit	Ja	Kostenbesparing	Ja
Flexibel	Ja	Hogere kwaliteit	Ja
<i>Best practices</i>	Ja		
Nadelen			
Tijdsintensief	Ja	Legitimiteit onder druk	n.v.t.
Geen kostenbesparing	n.v.t.	Minder maatwerk	n.v.t.
		Minder flexibel	n.v.t.

Figuur 5a.

Complexiteit van de samenwerking

De manier waarop de gemeenten regionaal samenwerken wordt als complex ervaren. Omdat de intergemeentelijke samenwerking een mengvorm is zijn er veel verschillende teams opgezet die allemaal een andere functie hebben. De organogrammen in de bijlage (II en III) zijn een versimpelde weergave van de werkelijkheid.

Door de mengvorm wordt de inkoop gescheiden van de beleidsmatige voorbereiding en de uitvoering. Deze verschillende fasen in het beleidsproces (voorbereiding, beleidsvorming, uitvoering) hangen echter met elkaar samen. Gemeenten werken nu per fase op een ander niveau samen. De beleidsvoorbereiding wordt gedeeltelijk door de eigen gemeente gedaan en gedeeltelijk in het ambtelijk team op regionaal niveau. De inkoop wordt op regionaal en bovenregionaal niveau gedaan. De uitvoering vindt plaats op zowel bovenregionaal, regionaal, sub regionaal als lokaal niveau. *“We werken beleidsmatig met SWW samen, de inkoop met Utrecht West, maar de uitvoering vindt plaats op de andere plekken.”* (Wethouder UW).

Er zijn dus verschillende samenwerkingsverbanden op verschillende niveaus. Bovendien overlappen de regio's elkaar, hierdoor wordt de situatie nog complexer. De regio grenzen zijn op papier namelijk afgebakend, de sociale grenzen lopen daar echter

overheen. Dat betekent dat kinderen soms in de ene regio wonen en in de andere naar school gaan. *“De meeste kinderen gaan naar de middelbare school in Hilversum. Dus de organisaties waarmee we contracten hebben afgesloten zitten zowel in het Utrechtse als in de Gooi en Vechtstreek.”* (Wethouder UW). Omdat de sociale grenzen elkaar overlappen en jeugdzorg ook samenhangt met andere beleidsterreinen zoals het onderwijs, werken die gemeenten ook samen met de omliggende regio's. *“Het Veiligheidshuis zit bijvoorbeeld weer Gooi en Vecht.”* (Wethouder UW).

Door deze complexe organisatie besteden gemeenten op strategisch niveau veel tijd aan het afstemmen van het beleid met de andere gemeenten. Op uitvoeringsniveau moeten de wijk- of jeugdteam medewerkers veel uitzoekwerk verrichten om te weten welke zorg onder welke regio valt. *“Dat heb ik deze week ook gehad, ik had een geval in Hilversum. Mag de zorg dan in Hilversum verlenen? O nee, ik moet SAVE in Utrecht bellen en juist niet in Hilversum. Dat is nog voor ons een hele uitzoekerij.”* (Wijkteammedewerker UW). Het nadeel dat de samenwerking tijdsintensief is, gaat dus alsnog op (zie Tabel 5a.)

Risicodeling

Een nadeel van een lichte samenwerkingsvorm onder 'afstemmen of verdelen over gemeenten' is dat de samenwerking vaak geen oplossing biedt voor kleine gemeenten omdat er geen concrete kostenbesparingen behaald worden. In deze casus kunnen de kostenbesparingen wel gerealiseerd worden omdat de zorg gezamenlijk ingekocht wordt. Kleine gemeenten zijn echter nog steeds kwetsbaar omdat hun budget relatief klein is. In Utrecht West wordt deze kwetsbaarheid vermindert door het risico van hoge kosten en zware gevallen bovenregionaal te delen.

In Zaanstreek Waterland wordt er nog over een vorm van risicodeling nagedacht. Tot nu toe hebben de gemeenten nog de wil om zelf de risico's te dragen. *“We hebben wel de vraag of we aan solidariteit kunnen denken. Want we vermoeden dat het op een gegeven moment ook mis gaan kan. Maar vanuit de gedachte dat we het allemaal wel redden en dat het wel mee valt wordt er wordt vaak toch gezegd dat we onze eigen broek op willen houden.”* (Beleidsmedewerker ZW). De respondenten uit de regio Zaanstreek Waterland uitten over het algemeen meer zorgen dan Utrecht West over onverwachte hoge kosten door specialistische zorg waardoor grote budgetoverschrijdingen en de risico's van kleine gemeenten toenemen. *“Je eerste neiging vanuit gemeente is soms om te denken: ‘oh nee niet weer! Niet weer deze zorgvraag... oh daar hebben we geen budget voor hoor!’”* (Beleidsmedewerker ZW). De gemeenten proberen de risico's te ondervangen door een financiële buffer ze in de aanloop naar de decentralisaties voor het sociale domein hebben aangelegd.

5.1.3 Conclusie- Regionale samenwerkingsvorm jeugdhulp

“Voor welke intergemeentelijke samenwerkingsvorm is er gekozen en wat zijn hiervan de voor-en nadelen?”. Vanuit de literatuur werd er verwacht dat de gemeenten een keuze moesten maken voor een lichtere of een zwaardere vorm van samenwerken. Met het inrichten van een zwaardere samenwerking zouden de gemeenten vooral efficiëntie voordelen behalen door de schaalvoordelen. Bij een lichtere samenwerking zou daarentegen de democratische legitimiteit gewaarborgd blijven en zouden de gemeenten in staat zijn om maatwerk te kunnen leveren. De gemeenten hebben deze *trade-off* opgelost door een mengvorm te kiezen waarbij beleidsmatig afgestemd wordt maar de zorg gezamenlijk ingekocht wordt.

Het combineren van de twee samenwerkingsvormen helpt er bij om de beoogde voordelen van de transitie te kunnen vormgeven. Ondanks dat er veel afstemming plaats moet vinden, worden er schaalvoordelen behaald. Dit heeft een positief effect op de efficiëntie. De gemeenteraad wordt daarbij niet op afstand gezet omdat elke gemeente verantwoordelijk blijft over het eigen beleid en ze onderling met elkaar afstemmen. Hierdoor hebben de gemeenten ook voldoende ruimte om het beleid aan te kunnen passen op de situatie van de omgeving (maatwerk).

De manier waarop de gemeenten met elkaar samenwerken is echter ook zeer complex. Hierdoor wordt er zowel op strategisch als operationeel niveau veel tijd besteed aan het afstemmen van beleid en het uitzoeken welke zorg onder welk niveau of regio valt. In de regio Zaanstreek Waterland worden meer zorgen geuit dan in Utrecht West over de kwetsbaarheid van kleine gemeenten. Risicodeling op bovenregionaal niveau zou een deel van het risico weg kunnen nemen.

In de toekomst kunnen de gemeenten overwegen om voor een intensievere of grotere samenwerking te kiezen. Sommige gemeenten geven aan dat de regio nog steeds te klein is voor sommige vormen van specialistische zorg. Daarnaast zijn de kleine gemeenten nu nog kwetsbaar omdat ze minder financiële armslag hebben en zou een intensievere samenwerking minder overleg en afstemming vereisen dan dat nu nodig is. In de volgende paragrafen worden de drie kernconcepten afzonderlijk en uitgebreider belicht.

5.2 Efficiëntie

Het kernconcept efficiëntie is door middel van literatuur gedefinieerd als 'iets bereiken met de minste kosten' (Stone, 2002, p. 61), vervolgens is het geoperationaliseerd. Efficiëntie gaat dus om de ratio tussen de input (de financiële en organisatorische middelen) en de output (de gestelde doelen en de kwaliteit van zorg). In de vorige paragraaf kwam naar voren dat binnen de gekozen samenwerkingsvormen kostenbesparingen mogelijk zijn. De regionale samenwerking wordt als een noodzaak gezien vanuit het oogpunt van efficiëntie: *"Ook vanuit de efficiency en efficiëntie redenen, is [de samenwerking] gewoon een must"* (Wethouder UW). In deze paragraaf wordt dieper in gegaan op de deelvraag *"Op welke manier zijn de gemeenten bezig om het jeugdhulpbeleid efficiënt in te richten?"*.

5.2.1 Input- Financiële middelen

De inputzijde van efficiëntie gaat om het budget van de gemeenten om de jeugdhulp te organiseren. De korting op het totale budget van jeugdhulp is midden 2014 aan de gemeenten bekend gemaakt. De uitgaven vormen voor de gemeenten nog een onzeker punt. Hierdoor is de begroting nog niet compleet. *"Je wilt goede hulp leveren, maar maatwerk, maar het kostenplaatje is op dit moment nog niet helemaal duidelijk."* (Wethouder ZW). De korting op het budget wordt door de gemeenten als een grote druk ervaren die invloed kan hebben op de zorg die ze uiteindelijk verlenen.

Onzekerheid over uitgaven

De gemeenten hebben nog geen volledig overzicht op de verhouding tussen de inkomsten en de uitgaven voor de jeugdhulpverlening. Het gebrek aan informatie heeft zowel te maken met de huidige situatie als met het voorspellen van de zorgaanvragen. In het kader van de zorgcontinuïteit zijn de gemeenten verplicht om de cliënten dezelfde zorg te verlenen als ze in 2014 gekregen hebben. Dit gaat met name over cliënten die zwaardere zorg krijgen en daarom bij een instelling zitten. De zorgaanbieders hebben de gemeenten (nog) niet laten weten aan welke cliënten zij zorg verlenen. Dat betekent dat de gemeenten pas weten hoeveel cliënten er in hun gemeente zitten wanneer ze het onderhanden werk, de rekening van de zorgaanbieders, krijgen. Daarom is begroting tot nu toe gebaseerd op een inschatting. *"We hebben nog geen enkele rekening binnen. Dus we weten niks. Als gemeente hebben we tot de dag van vandaag nog geen zicht op wat er speelt qua financieel gebied in het bovenregionale."* (Beleidsmedewerker ZW). Als het goed is moeten de gemeenten de gegevens zo snel mogelijk ontvangen.

Naast het gebrek aan informatie over de huidige situatie, is het ook lastig voor de gemeenten om te voorspellen hoeveel cliënten gebruik gaan maken van de zorg. Het wijk- of jeugdteam heeft tot op zekere hoogte invloed op de zorg die cliënten krijgen omdat zij de toegang regelen. Soms is het toch beter voor het kind om diegene door te verwijzen voor een zware of specialistische vorm van zorg. *“We hebben de inkoopafspraken gemaakt over de kosten per gemeente. Maar je weet natuurlijk niet hoeveel jongeren daar uiteindelijk bij komen omdat ze zorg nodig hebben. Dus de kwantiteit is een onzekere factor.”* (Wethouder UW).

Deze beide factoren maken de begroting van de gemeenten kwetsbaar. Met name voor kleine gemeenten zijn het grote financiële risico's. *“Wij zetten regionaal ons budget in voor gemiddeld 0,4 bed per jaar. (...) Maar als dat ineens twee bedden zijn en ik moet dat zomaar direct betalen dan is dat €260 000, op een begroting van [onze gemeente] is dat gewoon heel erg veel.”* (Wethouder ZW). Utrecht West deelt deze risico's met de regio's in de provincie Utrecht. In Zaanstreek Waterland is er een vertraging ingebouwd in de betaling. De gemeenten hoeven de zorg die ze afgenomen hebben pas twee jaar later te betalen zodat ze zich er financieel op voor kunnen bereiden. De meeste gemeenten hebben daarnaast nog een financiële buffer opgebouwd voor onverwachte, hoge uitgaven.

Enerzijds staan de te besteden middelen dus vast: de gemeenten krijgen een vast budget voor de jeugdhulpverlening waarin ze niet veel speelruimte in hebben. Aan de andere kant zijn de werkelijke uitgaven die de gemeenten gaan doen uitermate onzeker. Daarom kan de inputzijde van efficiëntie (nog) niet inzichtelijk gemaakt worden door de gemeenten en is het afwachten voor welke zorg ze moeten gaan betalen.

Financiële druk

Kijkend naar het beschikbare budget, zien de meeste respondenten het gevaar dat de zorg onder druk komt te staan. De financiële druk door het beperkte budget speelt met name bij kleine gemeenten. Hierdoor kan in de loop der tijd tussen grote en kleine gemeenten een verschil in de financiële huishouding ontstaan. Dit kan invloed hebben op de kwaliteit van de zorg en op de wachtlijsten. *“Je ziet dat grotere gemeenten over het algemeen meer financiële armslag hebben. Dat heeft gewoon te maken met schaalgrootte en dat maakt het wel extra lastig voor kleine gemeenten om datzelfde voorzieningenniveau en diezelfde goede toegang te realiseren en in stand te houden.”* (Beleidsmedewerker ZW). Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de zorgvrager naar het volgende kalenderjaar door te schuiven, dit kan wachtlijsten veroorzaken. *“De zorg zal inhoudelijk blijven worden verleend, maar financieel ontstaat er dan wel een druk. Dat kan betekenen dat je*

bepaalde vormen van hulp gaat opschorten en dus wachlijsten gaat creëren, dat is ook niet wenselijk.” (Beleidsmedewerker ZW).

5.2.2 Input- organisatorisch

Beginners traagheid

Doordat de transitie pas kort geleden plaatsgevonden heeft, maken de gemeenten nog niet optimaal gebruik van de beschikbare middelen. Er wordt veel tijd besteed aan de administratieve systemen die nog niet werken, aan het leren door *trail and error* en door overleggen. Door de regionale samenwerking bundelen de gemeenten taken waardoor geen dubbel gedaan hoeft te worden.

Goed ingerichte administratieve systemen kunnen bijdragen aan het optimaal benutten van de beschikbare middelen omdat het professionals werk uit handen kan nemen. De administratieve systemen zijn echter zowel landelijk als in de gemeente nog niet klaar voor de decentralisatie. *“Het [systeem] functioneert op dit moment nog niet. De eerste nota’s beginnen te komen en het zou kunnen dat het voorlopig handmatig betaald moet worden. (...) Dus er zijn nog wat administratieve hobbels te nemen en dat is vrij complex.”* (Wethouder ZW). De systemen van de gemeente en de aanmeldingsformulieren verschillen ook nog van elkaar. *“Iedere gemeente heeft het anders geregeld: bij de een moet je bijvoorbeeld wel een beschikking hebben bij de ander niet. Dat maakt het voor de instellingen en voor de hulpverleners complex om in te werken.”* (Beleidsmedewerker ZW). Dit kost zowel voor de gemeenten als voor de zorgaanbieder veel tijd.

Omdat de taken nog nieuw en ingewikkeld zijn, leren de gemeenten nog door te doen, dus door *trail and error*. Hier wordt veel tijd aan besteed en de medewerkers zien het als gevaar dat ze zich verliezen in de casuïstiek en de dagelijkse werkelijkheid. Hierdoor komen ze niet meer toe aan hun kerntaken en de lange- termijn ontwikkelingen. *“Ik denk ook dat we voor onszelf ook goed momenten moeten inbouwen om ook bezig te blijven met: ‘Is dit nu het plaatje wat we ooit bedacht hebben?’ Want voordat je het weet wordt je meegesleurd in de hele dagelijkse werkelijkheid, waardoor je dat uit het oog verliest.”* (Beleidsmedewerker ZW).

Controlemechanismen werken afremmend

De respondenten zien het gevaar dat de gemeenten in de loop der tijd meer controlemechanismen gaan inbouwen. Momenteel vinden de respondenten dat er (nog) weinig regels en procedures zijn waardoor de bureaucratie laag blijft. Dit komt mede door de korte lijntjes tussen het wijk- of jeugdteam, de gemeenten, de scholen en andere beleidsdomeinen. De teams krijgen momenteel veel professionele vrijheid om zo goed mogelijk werk te kunnen leveren. Dit biedt weinig harde cijfers voor de gemeente om

zich te verantwoorden. Omdat jeugdhulp een gevoelig en complex onderwerp is, kunnen controle mechanismen ontwikkeld worden om meer inzicht te krijgen. Het kan echter altijd gebeuren dat zich een incident voordoet. *“Wij willen als professionals zo goed mogelijk ons werken doen en dat is natuurlijk mijn taak. Ik heb een situatie gecreëerd waarin dat ook kan. Dat betekent niet dat het ook nooit mis gaat, want het zijn mensen. Ouders zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor hun kinderen.”* (Wijkteammedewerker UW). Wanneer zich een ongeval voordoet, *“dan moet je van sterke huize komen als je voor die raad moet verschijnen en als de raad helemaal over je heen valt, om dan niet te zeggen: ‘dan gaan we deze regel bedenken, dan gaan we die procedure afspreken, dan gaan we alles vast protocolliseren. Daardoor zou alles op die professional weer vernauwd worden en komen we weer uit waar we waren.’”* (Cliëntvertegenwoordiger, UW).

Één van de gemeenten gaf aan dat ze haar best doet om er voor te zorgen dat de controlemechanismen niet toenemen. *“Dat doen we door de bestuurders scherp daarop te adviseren. Zij gaan daar ook op in omdat wij hen wijzen op de administratieve en financiële lasten die controle met zich mee brengt voor zorgaanbieders. En ze willen ook niet dat hun budget op gaat aan overhead.”* (Beleidsmedewerker UW).

5.2.3 Output- Doelen

In het kader van efficiëntie is het belangrijk dat het bij alle partijen duidelijk is welke doelen er gesteld zijn. De respondenten weten de strekking van de doelen van de jeugdhulp maar kunnen ze niet uit het hoofd opnoemen. *“Ja [gelach] die doelen ja, die staan in onze nota. Ik heb ze niet even paraat, dus die moet je daar uit halen.”* (Wethouder UW). De doelen die de gemeenten voor de transitie jeugdhulp hebben gesteld zijn breed van karakter. *“Nu staat er: ‘vanuit het kind werken en zo veel mogelijk maatwerk’. Maar is dat is niet specifiek. We zijn nu wel aan het kijken: wat verstaan we er onder maatwerk, wat is dat nou specifiek?”* (Beleidsmedewerker ZW). In enkele gemeenten zijn doelen SMART (Specifiek, Meetbaar, Actiegericht, Realistisch en Tijdsgebonden) gemaakt. *“We willen uiteindelijk 70% tot 80% van alle vragen die er zijn op het gebied van jeugdhulp afdoen in het lokale team.”* (Beleidsmedewerker ZW).

De respondenten geven verschillende redenen waarom de meeste doelen nog niet gespecificeerd zijn. Een paar wethouders en beleidsmedewerkers zeggen dat ze er nog niet aan toegekomen zijn om de doelen in te vullen. Dit jaar is het hun plan om daar aandacht aan te besteden zodat de raad (beter) geïnformeerd kan worden. *“Die doelen moeten eigenlijk voor een groot deel nog geformuleerd gaan worden. Wij zijn in eerste instantie heel erg gericht geweest op de implementatie.”* (Wethouder ZW).

Andere respondenten vinden dat het niet de bedoeling is om de beleidsdoelstellingen te specificeren. Ze moeten kaderstellend van karakter zijn en op lager niveau moeten de doelen ingericht worden. *“Dit zijn de strategische kaders (...), vervolgens moet je dat uitwerken op beleids- en operationeel niveau”* (Wethouder UW). Anderen zeggen dat doelstellingen in de jeugdzorg niet te SMART te maken zijn, omdat het sociale domein ambigu is en lastig te vatten is in cijfers. *“Doelen die je wil bereiken voor je inwoners gaan veel algemener worden omdat je niet precies het effect kan meten.”* (Wethouder UW).

De meeste respondenten zien het niet als een probleem dat de doelstellingen (nog) niet gespecificeerd zijn. Voor sommige medewerkers zijn de doelen duidelijk genoeg. *“Op zich zijn de doelen wel duidelijk, voor de hele transitie zijn speerpunten benoemd.”* (Beleidsmedewerker ZW). Anderen vinden het wel een probleem omdat het lastig is om te monitoren wat de voortgang van de gemeente is wanneer men niet weet waar op gestuurd wordt. Daarnaast is het voor een gemeente altijd mogelijk om in enige mate te voldoen aan de (brede) doelstellingen. *“We hebben dan een doelstelling zoals ‘zo tijdig mogelijk’ en ‘zo kort mogelijk.’ Dat is leuk, maar wat is tijdig en wat is zo kort mogelijk?”* (Beleidsmedewerker UW).

Afgezien van de vraag of mensen het als een probleem zien, of niet, betekent het dat de brede doelen richting geven aan besluiten die genomen moeten worden. Door middel van *trail and error* wordt het beleid verder ingevuld. Voor zover het nodig geacht wordt door de gemeenten zijn ze nog bezig om de doelen te ontwikkelen.

5.2.4 Output- kwaliteit

De outputzijde van efficiëntie, de kwaliteit van de jeugdhulp, is onderzocht door te kijken naar professionalisering en kennisdeling.

Professionalisering

De respondenten vinden de professionalisering van de gemeente belangrijk. Door de intergemeentelijke samenwerking in de inkoop hebben de gemeenten op beleidsmatig niveau meer mogelijkheid om experts in te huren, en dat doen ze ook. Kleine gemeenten die ook beleidsmatig of ambtelijk samenwerken, verhogen hun expertise door die samenwerking. Met name de grotere gemeenten en enkele kritische respondenten vinden dat de expertise en kwaliteit van de kleine gemeenten kwetsbaar of niet toereikend is, omdat er soms slechts één, of een paar, beleidsmedewerker(s) op het onderwerp jeugdhulp zitten.

Daarnaast wordt op operationeel niveau de kwaliteit van het wijk- of jeugdteam ook serieus genomen door de gemeenten. De respondenten denken dat de kwaliteit van het

team van belang is voor de efficiëntieslag die gemaakt moet worden omdat de verantwoordelijkheid lager in de organisatie gelegd wordt. *“Leg die verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de zorg nu maar gewoon bij de medewerkers die er voor gestudeerd hebben, die de professionals zijn en weten dat ze het gezin kunnen helpen.”* (Wethouder UW). De professionaliteit in het team wordt gewaarborgd door het inzetten van medewerkers die hoog opgeleid zijn en/ of in dienst blijven bij een zorgaanbieder zodat hun expertise blijft bestaan. Bovendien krijgen de medewerkers trainingen die aangepast zijn op de behoefte van het team.

Kennisdeling

Zeker omdat de decentralisatie in de jeugdhulp heel nieuw is voor de gemeenten, kan het helpen als gemeenten van elkaar leren. Door de samenwerking zijn de lijntjes korter tussen de gemeenten waardoor ze dit makkelijker kunnen doen. Op beleidsmatig niveau worden er *best practices* van andere gemeenten overgenomen: *“Ik moet wel zeggen dat de koers die wij varen mede geënt op Zaanstad. Zij werkte al een aantal jaren met jeugdteams (...), gezien de positieve ervaringen hebben we bij onze gemeente ook gedacht: dat is best een mooie manier om de toegang tot jeugdhulp te organiseren.”* (Beleidsmedewerker ZW).

Op uitvoeringsniveau lijken de wijk- of jeugdteammedewerkers zich door de tijdsdruk eerder naar binnen te keren om eerst de eigen zaken op orde te krijgen. *“We wisselen weleens wat uit, maar omdat we allemaal zo anders werken en inderdaad heel druk zijn met ons eigen ding (...) hebben we pas over een paar weken voor het eerst met alle teamleiders een overleg.”* (Wijkteammedewerker UW).

5.2.5 Conclusie- Efficiëntie nog niet in beeld

Op de deelvraag *“Op welke manier zijn de gemeenten bezig om het jeugdhulpbeleid efficiënt in te richten?”* kan dus geantwoord worden dat er op regionaal niveau kosten bespaard worden omdat de zorg gezamenlijk ingekocht wordt. Desondanks lijken de gemeenten op lokaal niveau nog weinig inzicht te hebben in de mate van efficiëntie in hun organisatie. Zowel de beschikbare middelen (input) als de doelen (output) zijn nog grotendeels onduidelijk. In Figuur 5b. is dit aangegeven door de verschillende aspecten van efficiëntie toe te lichten.

De gemeenten weten wat hun budget is, maar hebben nog geen zicht op de cliënten die in hun gemeente zorg ontvangen. Doordat de gemeenten niet weten wie er momenteel in behandeling zijn, zeggen ze nog veel onzekerheid te hebben over de uitgaven. Omdat het transitie moment pas relatief kort geleden plaats heeft gevonden zijn er nog een

aantal aspecten die de efficiëntie tegenwerken. Zoals het administratieve systeem dat nog niet naar behoren werkt, veel uitzoekwerk door de complexiteit of het afstemmen tussen collega's omdat alles nog nieuw is. Waarvan de respondenten wel aangeven dat ze efficiënter kunnen werken, is dat ze het systeem minder bureaucratisch ervaren.

Het is verassend dat ook de doelen van de gemeenten voor de jeugdhulp in de meeste gevallen nog niet helder en specifiek geformuleerd zijn. De gemeenten sturen echter wel aan op kwaliteit door professionals in te zetten en met andere gemeenten kennis te delen. Dit kan nog ontwikkeld worden door ook in het wijkteam kennis te delen en door minder financiële druk. Dit laatste blijkt in de praktijk echter lastig aangezien er bezuinigd moet worden.

Beschikbare middelen (input)		Doelen (output)	
Financieel		Doelen	
Inkomsten	Bezuiniging	Heldere doelen	Nog niet
Uitgaven	Onzeker		
Organisatorisch		Kwaliteit	
Administratief systeem	Werkt niet	Professionaliteit (gemeente)	Ja
Uitzoekwerk	Veel	Professionaliteit (wijkteam)	Ja
Afstemmen	Veel	Kennis delen (gemeenten)	Ja
Bureaucratie	Weinig	Kennis delen (wijkteams)	Nee
		Financiële ruimte	Nee

Figuur 5b.

5.3 Democratische legitimiteit

Het tweede kernconcept is de democratische legitimiteit van het jeugdhulpbeleid. De Rijksoverheid stelde dat het overdragen van taken en bevoegdheden naar de gemeente de democratische legitimiteit van jeugdhulpbeleid vergroot. De vraag is hoe de gemeenten de democratische legitimiteit proberen te waarborgen terwijl ze regionaal samen werken. De ervaringen van de respondenten worden in kaart gebracht aan de hand van de van *input*-, *throughput*-, *output*- en *feedback*legitimiteit. Daardoor wordt er antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *“Wat doen de gemeenten om de democratische legitimiteit van het jeugdhulpbeleid te waarborgen?”*.

5.3.1 Input legitimiteit

De totstandkoming van het beleid vindt zowel op lokaal als op (boven)regionaal niveau plaats (zie de organogrammen in Bijlage II en III). Daarom wordt in deze paragraaf eerst beschreven hoe de gemeenten op lokaal niveau de inspraak van de burgers en de raad organiseren, daarna komt de inputlegitimiteit op (boven)regionaal niveau aan bod.

Lokaal- Democratie in ontwikkeling

De inputlegitimiteit gaat over de inspraak van burgers, dit kan direct plaatsvinden via cliëntenraden en de gemeenteraad. De respondenten geven aan dat de betrokkenheid van de burgers tot het jeugdhulpbeleid tot nu toe laag is: *“Bij jeugdbeleid heeft de inspraak nog niet plaats gevonden omdat we die gebruikers niet kennen. Dus dat is iets dat we nu gaan oppakken.”* (Wethouder UW). De gemeenten hebben vooral gefocust op alle taken die op hen afkwamen, waardoor het organiseren van inspraak minder aandacht heeft gekregen.

Gemeenten hebben contact met participatie- of cliëntenraden, omdat directe inspraak met burgers lastig te organiseren is. De gemeenten ervaren dit contact als tijdsintensief. Cliëntenraden zijn vaak gericht op één onderwerp, jeugdhulpbeleid wordt vaak integraal benaderd waardoor soms meerdere cliëntenraden geraadpleegd moeten worden. Gemeenten zullen moeten gaan nadenken over een nieuwe methode voor het organiseren van inspraak dat aansluit bij de integrale benadering. Het cliëntenplatform JIJ Utrecht is een voorbeeld waar gebruik gemaakt wordt van een nieuwe methode die het mogelijk om gericht input te krijgen vanuit jongeren, maar ook om terugkoppeling op bepaalde beleidsaspecten te vragen.

De gemeenteraad heeft als representatief orgaan voor de burgers inspraak op beleid van de gemeente. Tot nu toe was de inspraak van de raad echter laag. Onder de respondenten heerst het beeld dat door de complexiteit van jeugdhulp, de raad (nog te) weinig kennis heeft om inhoudelijk op beleidsstukken in te gaan: *“Ze weten wel van het*

bestaan van het jeugdteam, ze hebben natuurlijk die stukken moeten goedkeuren. Maar wat we nou precies doen? Daar hebben ze geen idee van. Dat vond ik wel schokkend om dat te merken." (Wijkteammedewerker UW). Daarnaast was in de voorbereiding op de decentralisaties de tijdsdruk hoog waardoor de gemeenteraad weinig tijd had om de informatie grondig tot zich te nemen.

Zowel de raad als het college besteden nu extra aandacht aan het informeren van de raad, zodat de kennis op een toereikend niveau komt. Extra tussentijdse rapportages of bijeenkomsten dragen hier aan bij. *"Wat wij hier bijna wekelijks doen noemen we een 3D-carré, waarin we de raad meenemen in alle ontwikkelingen die spelen op het gebied van de drie decentralisaties."* (Beleidsmedewerker ZW).

De inputlegitimiteit is tot nu toe dus nog laag, maar de gemeenten beginnen nu langzaam de inspraak vanuit de burgers en cliëntenraden te organiseren en besteden extra tijd aan het informeren van de raad.

Regionaal en bovenregionaal

Wethouders op regionaal niveau komen bijeen in een portefeuillehouders overleg. Dit geeft de lichte samenwerkingsvorm weer. De wethouders stemmen af maar nemen geen beslissingen, die worden genomen door de gemeenteraden. De democratische structuren van de afzonderlijke gemeenten blijven daardoor bestaan. *"Wij hebben nu qua samenwerking een wat lossere regeling dan de gemeenschappelijke regeling. Want bij de daarbij staat de raad nog wat meer op afstand dan kunnen die alleen een zienswijze inleveren."* (Wethouder ZW).

Het komt zelden voor dat de gemeenteraad niet instemt met het beleid dat in het portefeuillehouders overleg besproken wordt. Naast de kennis van de raad, speelt ook de borging van belangen van gemeenten in de institutionele structuur een rol. *"De ambtenaren bereiden het beleid ambtelijk voor, zij hebben een regionaal overleg waarin dat met elkaar besproken wordt. Dan komt er een terugkoppeling naar de wethouder. De wethouders bespreken dat dan in het portefeuillehouders overleg."* (Wethouder ZW). De beleidsmedewerkers nemen het lokale beleid van hun gemeente mee in de ambtelijke voorbereiding. Het lokale beleid van de gemeenten verschilt echter niet veel van elkaar. De respondenten zeggen dat de richtlijnen voor het jeugdhulpbeleid uit de handreiking van de VNG overgenomen zijn. Hierdoor zitten de gemeenten beleidsinhoudelijk gezien (nog) met elkaar op één lijn en verloopt de afstemming in dat opzicht soepel.

Op (boven)regionaal niveau is de inputlegitimiteit dus gewaarborgd in de institutionele structuren omdat de gemeenteraad niet op grote afstand staat. De gemeenten hebben

even veel inspraak op het beleid. Het proces van beleidsvorming loopt nu nog soepel omdat de gemeenten op één lijn liggen.

5.3.2 Throughputlegitimiteit

De throughputlegitimiteit gaat over het proces waarin het beleid tot stand komt. Het college van burgemeesters en wethouders (hierna te noemen het College) en de gemeenteraad hebben een belangrijke rol hierin. De kennis van deze twee organen over het jeugdhulpbeleid blijkt van invloed te zijn op het besluitvormingsproces.

De wethouders met de portefeuille jeugdhulp geven aan dat ze het in eerste instantie pittig vonden om het onderwerp eigen te maken en genoeg kennis te vergaren. Daarentegen hebben ze het idee dat ze voldoende kennis hebben om op strategisch niveau mee te kunnen denken. De inhoudelijke betrokkenheid verschilt per wethouder en per gemeente. Bij een kleine gemeente zijn de wethouders vaak meer inhoudelijk betrokken bij het jeugdhulpbeleid en werken zij vaak ook nauw samen met de beleidsmedewerkers. Op grotere schaal laten wethouders zich informeren en denken op grotere lijnen mee. De precieze invulling van het beleid wordt dan aan de beleidsmedewerkers overgelaten.

De raad heeft een kaderstellende rol waarin ze de regelgeving (verordeningen) en het budgettaire kader vaststellen. Formeel gezien voert de raad deze rol uit. *“De raad is kaderstellend. Dus dat hebben ze hebben vorig jaar ook het beleidsplan en de verordening vastgesteld.”* (Wethouder ZW). Tot nu toe is de kaderstellende rol in de praktijk nog klein geweest omdat de kennis daarvoor nog niet toereikend is.

De ontoereikendheid van kennis geldt ook voor de controlerende functie die de raad ten opzichte van het College heeft. Hiervoor is het van belang dat de raad genoeg kennis heeft om te controleren. *“Vorig jaar was dan ook echt een jaar dat de raad zich liet informeren van: ‘wat gaat er gebeuren en hoe gaan we het doen?’ Pas als je daar zicht op hebt, dan kun je vragen stellen en zo nodig kritisch volgen.”* (Wethouder ZW). Het beleidsterrein van de jeugdhulpverlening en het besluitvormingsproces zijn bovendien complex. Daarom wordt extra moeite gedaan om de legitimiteit te bewaken door de raad goed te informeren. *“De materie is ondertussen zo ingewikkeld geworden dat je als gemeenteraadslid niet alles meer kan terug redeneren hoe je precies bij dat besluit uit komt. (...) Je moet er veel meer voor zorgen dat de raad goed meegenomen wordt: ‘waarom doen we het dan?’”* (Wethouder UW).

De respondenten denken dat de rol van de raad in de loop der tijd sterker zal worden naarmate de kennis toeneemt. De raad kan dan beter de kaderstellende functie op zich

nemen, omdat ze zich dan een mening kunnen vormen en kunnen beargumenteren. Bovendien wordt de controlerende functie versterkt omdat de raad met meer kennis het beleidsproces kritischer kan volgen.

5.3.3 Outputlegitimiteit

Outputlegitimiteit gaat over de vraag of de uitkomsten van het beleid gedragen worden door diegenen die er mee te maken hebben.

Responsiviteit is nog niet mogelijk

De gemeenten hebben nog geen terugkoppeling van het beleid kunnen doen omdat de transitie pas net begonnen is. Sommige gemeenten hebben wel al een cliënttevredenheidsonderzoek gedaan of een nulmeting. Later zal het mogelijk zijn voor de gemeenten om meer input te vragen. Hieruit zal blijken of het beleid gedragen wordt door de cliënten. Outputlegitimiteit is voor jeugdzorg echter een lastig thema. Het kan namelijk gebeuren dat een cliënt ontevreden is met zijn zorg, terwijl het wel de juiste zorg kan zijn. De klanttevredenheid hoeft daarom niet altijd een representatief beeld te geven van de kwaliteit in de jeugdzorg. *“Waar je het nu over hebt, dat is natuurlijk veel breder. Dan vraag je je ook af of de mensen de zorg krijgen die ze nodig hebben, of waar ze om gevraagd hebben. Dat wordt wel betrokken bij de hele besluitvorming in bijvoorbeeld de nulmeting en de klachtenregistratie”* (Wethouder UW).

Schijnkeuze

De manier waarop de besluitvorming tot stand komt heeft invloed op de outputlegitimiteit. Wanneer beleid op basis van unanimitéit tot stand komt heeft het meer draagvlak dan dat het een meerderheidsbesluit is. In de gemeente wordt lokaal een besluit genomen op basis van een meerderheid in de gemeenteraad. Op regionaal en bovenregionaal niveau wordt gestreefd tot een unaniem besluit te komen. De wethouders geven aan dat dit meestal ook lukt. De gemeenten hebben altijd de mogelijkheid om te zeggen dat ze niet mee doen aan een bepaalde afspraak. Dit is in de praktijk nog niet gebeurd. De keuze om als kleine gemeente niet mee te doen aan een bepaalde afspraak is niet aantrekkelijk, omdat de gemeente anders alles zelf moet organiseren. Een grote gemeente zal ook niet snel uit de samenwerking stappen, omdat andere gemeenten dat niet snel zouden toestaan. Zij zouden dan een groot deel van hun volume kwijt raken.

5.3.4 Feedback legitimiteit

Regionaal samenwerken, lokaal verantwoorden

De feedbacklegitimiteit is interessant om op regionaal niveau te bekijken. Regionale samenwerking kan er toe leiden dat de verantwoordelijkheid wordt afgeschoven op andere gemeenten. De wethouders gaven echter duidelijk aan dat de parlementaire verantwoording is belegd bij de gemeenten zelf. *“Ik ben lokaal gezien verantwoordelijk voor alle kinderen die hier woonachtig zijn. Dus al er zaken zijn die niet conform zijn aan het beleid dat vastgesteld is binnen de gemeente en de kaders die gesteld zijn binnen de raad, dan kunnen zij mij daarop aanspreken.”* (Wethouder UW). Dat betekent dus dat ondanks de intergemeentelijke samenwerking, alle gemeenten zelf lokaal de verantwoordelijkheid dragen en het niet op een andere gemeente kunnen afschuiven.

Lokaal abstractieniveau mist

De parlementaire verantwoording vindt dus lokaal plaats. De respondenten zeggen dat ze nog aan het zoeken zijn op welk abstractieniveau de verantwoording plaats moet vinden. *“De raad is ook voor zichzelf opzoek gegaan: wat is onze eigen toezichhoudende taak geworden? Wat is onze rol? Willen we op de hele uitvoering zitten? Of gaan we meer, op de hoofdlijnen zitten? Dat is op dit moment een beetje zoeken naar nieuwe verhoudingen daarin.”* (Wethouder ZW).

De controlerende rol van de raad waarin verantwoording afgelegd wordt door het college gaan vaak over de grote lijnen. De thematiek jeugdhulpverlening is daarentegen complex en maatschappelijk gevoelig. Het gebeurt weleens dat een raadslid opgebeld wordt door cliënten die een klacht hebben. Omdat deze verhalen aangrijpend kunnen zijn, worden regelmatig individuele casussen in de gemeenteraad besproken. De wethouders, beleidsmedewerkers en wijk- of jeugdteammedewerkers vinden dat dit niet wenselijk is omdat een individuele casus niet een weerspiegeling van de werkelijkheid hoeft te zijn. *“We hebben een keer een bijeenkomst voor de raad georganiseerd om aan hen uit te leggen wat de bedoeling is met calamiteiten. Dat het dus niet de bedoeling is dat jij als raadslid met een moeder gaat spreken over een calamiteit. Dat is niet jouw rol.”* (Wijkteammedewerker UW).

De respondenten geven dus aan dat ze zoekende zijn naar een balans in het abstractieniveau waarin de gemeenteraad zich bezig houdt met jeugdhulpbeleid. In principe moet de raad op de grote lijnen zitten, de maatschappelijke gevoeligheid van jeugdhulp vraagt soms ook om aandacht voor casuïstiek.

5.3.5 Conclusie- Democratische legitimiteit in ontwikkeling

“Wat doen de gemeenten om de democratische legitimiteit van het jeugdhulpbeleid te waarborgen?”. De verwachting vanuit de literatuur, namelijk de lage democratische legitimiteit, komt overeen met de bevindingen. In Figuur 5c. is het inzichtelijk gemaakt op welke punten de respondenten vinden dat input-, throughput-, output-, en feedbacklegitimiteit wel en nog niet gewaarborgd is.

De democratische legitimiteit is tot nu toe laag omdat de transitie pas kort geleden plaats vond. Naarmate de tijd vordert geven de respondenten aan dat zowel de input-, de throughput-, output-, en feedbacklegitimiteit versterkt worden. Tot nu toe is er weinig aandacht besteed aan inspraak (inputlegitimiteit) of terugkoppeling (outputlegitimiteit) van beleid. Door de tijdsdruk en complexiteit van het onderwerp heeft de raad in de aanloop van de transitie nauwelijks de mogelijkheid gehad om inspraak leveren. Nu de transitie gestart is, doet de raad zijn best om het kennis niveau op pijl te krijgen. Het college probeert hieraan bij te dragen door informatie avonden te organiseren of extra rapportages te leveren. Dit kennisniveau is ook voor de kaderstellende en controlerende functie (throughputlegitimiteit) van de raad zeer belangrijk. Wanneer de kennis vergroot is neemt dus ook de legitimiteit toe.

De verwachting dat de regionale samenwerking ten koste gaat van de democratische legitimiteit, komt niet overeen met de bevindingen. Dit komt omdat de regionale samenwerking licht is ingezet en de gemeenteraden daarom niet te veel op afstand staan (inputlegitimiteit). Daarnaast blijven de colleges verantwoordelijk voor het beleid (feedbacklegitimiteit). De unanieme besluitvorming op regionaalverband (outputlegitimiteit) kan vertekenend zijn omdat het voor een gemeente aantrekkelijker is om samen te werken op een bepaald terrein.

Inputlegitimiteit		Throughput-legitimiteit		Outputlegitimiteit		Feedback-legitimiteit	
Burgers	Weinig	Controle	Weinig	Lokaal	Weinig	Lokale verantwoording	Ja
Raad	Weinig	Kaderstellen	Weinig	Regionaal	Ja	Abstractie niveau	Mist

Figuur 5c.

5.4 Maatwerk

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *“Hoe organiseren de gemeenten het maatwerk van jeugdhulpbeleid?”*. Maatwerk kan op twee niveaus bekeken worden. Op beleidsmatig niveau kan maatwerk gezien worden als beleid dat afgestemd is op de specifieke omstandigheden van de gemeente. Op operationeel niveau is maatwerk een behandeling die aansluit op de specifieke omstandigheden van de cliënt.

Door de jeugdhulp te decentraliseren hebben de gemeenten de mogelijkheid gekregen om het beleid aan de lokale omstandigheden aan te passen, hierdoor kan er beter maatwerk geleverd worden.

5.4.1 Beleidsmatig niveau

Uit de interviews blijkt dat de doelstellingen van de gemeenten op grote lijnen het zelfde zijn. *“Ons beleidsplan jeugd 2015 daar zie je de doelstellingen uit de Jeugdwet, die zijn bij iedereen hetzelfde. Het ‘wat’ is bij iedereen hetzelfde maar het ‘hoe’ is anders. En ik denk dat wij wel echt verschillen als gemeente.”* (Wethouder UW). De doelstellingen van de gemeenten komen dus grotendeels overeen en zijn niet toegespitst op de lokale omstandigheden. Binnen de regionale samenwerking hebben gemeenten de vrijheid hun eigen beleid te maken: *“Gemeenten kunnen tot op zekere hoogte verschillend beleid maken, want het moet wel passen binnen de basisafspraken die we met elkaar gemaakt hebben. We hebben elkaar de ruimte gegeven om het verschillend in sociale wijkteams te werken.”* (Wethouder UW).

Voor dit lokale beleid is relatief gezien veel minder budget, maar 5% tot 20% van het totale gemeentebudget voor jeugdhulp wordt lokaal besteed. *“In het lokale beleid heeft de raad gewoon voluit zijn eigen rol, omdat we als gemeenteraad kunnen vaststellen en kunnen afwijken van beleid. We noemen dat dan couleur locale omdat dingen in de ene gemeente misschien net wat anders georganiseerd zijn”*. (Wethouder UW). Het budget dat de gemeenten zelf besteden gaat naar lokale voorzieningen voor kinderen of de inzet van vrijwilligersprojecten voor preventie, bijvoorbeeld een project voor kinderen met een taalachterstand. De gemeenten gebruiken het lokale budget vooral om de toegang te regelen. Met de toegang wordt de invulling van het lokale team bedoeld. Sommige gemeenten kiezen voor een sociaal wijkteam dat integraal met andere beleidsterreinen is ingericht. Andere gemeenten kiezen voor een jeugdteam met professionals op het gebied van jeugdhulp. Ook de aanpak van de wijk- of jeugdteam kan verschillen. Sommige teams werken *hands-on* dus verlenen zelf ook hulp aan gezinnen, andere teams hebben alleen een doorverwijsfunctie.

5.4.2 Operationeel niveau

De professionals in de wijk-of jeugdteams zijn het dichtst betrokken bij de cliënt. In deze paragraaf wordt gefocust welke mogelijkheden en belemmeringen de gemeente vormt voor de hulpverlener om de gewenste zorg te kunnen leveren. Er wordt dus niet ingegaan op de vraag in hoeverre de professional de zorgvraag van de cliënt kan kennen en welke methodieken daarvoor gebruikt worden.

Brede inkoop

De wijkteammedewerkers hebben in de meeste gevallen het gevoel dat de gemeente hen niet belemmert in hun werk. De ingekochte zorg biedt meestal genoeg mogelijkheden in het leveren van maatwerk voor de cliënt. De gemeenten hebben de zorg voor 2015 met opzet divers en breed ingekocht. *“Continuïteit van zorg is een van de uitgangspunten in het kader van de transitie geweest, maar er moet natuurlijk ook ruimte zijn voor innovatie. Dus er is echt heel breed ingekocht. (...) En als iets niet is ingekocht dan kunnen mensen natuurlijk een persoonsgebonden budget aanvragen.”* (Wethouder ZW). Daarnaast hebben de wijk- en jeugdteammedewerkers het gevoel dat ze altijd in gesprek kunnen gaan met het regionale inkoopteam. Deze lijntjes zijn kort en het inkoopteam staat open om te kijken wat de mogelijkheden zijn. *“[Het inkoopteam] heeft gezegd: ‘Als jij denkt dat er iets ingezet of ingekocht moet worden wat heel passend is voor onze jongere, dat gaan we het realiseren.’ Dat vindt ik heel fijn.”* (Wijkteammedewerker UW).

De professionals hebben de taak om de zorg af te stemmen op de specifieke situatie van de cliënt. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het budget en moeten een doorverwijzing naar de tweedelijns zorg goedkeuren. Deze scheiding zorgt er voor dat de professionals niet belemmerd worden in de diagnose voor de klant omdat ze niet verantwoordelijk zijn voor de financiën. *“Ik ben niet verantwoordelijk voor het budget, dat is de gemeente. Kijk, als ik alles doorzet en heel veel geld uitgeef dan zeggen ze natuurlijk wel: ‘Mevrouw, waar bent u mee bezig?’. Maar ik ben er primair om samen met mijn team te kijken naar wat er met dit gezin aan de hand is en wat er nodig is.”* (Wijkteammedewerker UW). Tot nu toe zijn de doorverwijzingen naar de tweedelijnszorg altijd geaccepteerd omdat de professionals de inhoudelijke kennis van zaken hebben. Maar de gemeenten hebben echter wel de bevoegdheid om de aanvraag op financiële gronden afwijzen. Daarom is het van belang om als gemeente, wanneer het budget niet toereikend is, na te denken of het belang van de cliënt door het financiële belang onder druk kan komen te staan.

De werkwijze van een team is ook van invloed op het maatwerk dat ze kunnen leveren. De respondenten zijn over het algemeen van mening dat teams die *hands-on* werken meer mogelijkheden tot maatwerk hebben dan teams die alleen doorverwijzen. Omdat

de wijk- of jeugdteammedewerkers zelf hulp verlenen kunnen ze naast de ingekochte zorg ook andere hulpverlening bieden. Bovendien is het risico kleiner dat het budget niet toereikend is. *“Wat wij als cliëntondersteuners doen is gewoon ingekocht. Dus ik merk er niet zo veel van als er ineens meer cliënten zijn dan is begroot.”* (Wijkteammedewerker ZW).

Geen passende zorg

De wijk- of jeugdteammedewerkers ervaren naast de mogelijkheden, ook belemmeringen in het leveren van maatwerk. Het budget van de gemeente kan belemmerend werken voor het verlenen van maatwerk. Wachtlijsten ontstaan wanneer er meer cliënten naar een instelling doorverwezen worden dan begroot is en de financiële buffer niet toereikend is *“Oplopende wachtlijsten betekent wel dat je de betalingen voor dat moment in ieder geval uitstelt waardoor je financiële last van de gemeente minder wordt op dat moment.”* (Beleidsmedewerker UW). Vaak is het niet wenselijk dat een cliënt op de wachtlijst komt. Daarom gaan de wijk- of jeugdteammedewerkers opnieuw in gesprek met de ouders om te kijken welke andere vorm van zorg er mogelijk is. Tot nu toe is dit nog niet vaak gebeurd, kleine gemeenten lopen echter een groter risico. *“Het is nog niet zo heel veel gebeurd dat potjes leeg waren of dat hulp niet meer ingezet kon worden. Maar ja het komt af en toe wel voor ja.”* (Wijkteammedewerker ZW).

Naast de financiële belemmeringen zijn er ook twee externe belemmeringen. Sommige zorgaanbieders lopen voorop in de transformatie, maar anderen werken nog volgens een aanbodgestuurde werkwijze. Deze laatste groep zorgaanbieders belemmeren de mogelijkheid om maatwerk te leveren. Dankzij het volume dat de gemeenten met de regio heeft, kunnen ze sturen op de transformatie bij de zorgaanbieders. In 2015 zijn echter in het kader van de zorgcontinuïteit ook nog oude zorgcontracten afgesloten.

Naarmate de zorgvraag specialistischer wordt, is het moeilijker om maatwerk te leveren. *“Bij lichte zorg kan er ambulante gekeken worden wat er voor een gezin nodig is. Bij zware residentiële zorg kan je wel bepalen welke behandeling het kind krijgt, maar op het verblijfscomponent kan je geen invloed uitoefenen omdat ze daar vaak op een groep zitten. Daar kan je dus minder maatwerk leveren.”* (Beleidsmedewerker UW).

5.4.3 Conclusie- Maatwerk binnen gemeenten

Uit het antwoord op de deelvraag *“Hoe organiseren de gemeenten het maatwerk van jeugdhulpbeleid?”* kan geconcludeerd worden dat de gemeenten zich momenteel vooral richten op het maatwerk voor de cliënt en (nog) niet zozeer op beleidsmatig niveau: *“Als*

je het over maatwerk hebt, heb je het niet over alleen beleidsmatig maatwerk. Maar ook over het maatwerk van de zorg die geleverd moet worden en dat is vooral het maatwerk wat wij vragen.” (Wethouder UW). De gemeenten besteden namelijk slechts een klein deel van het budget aan gemeente- specifiek beleid voor projecten zoals jeugdhulppreventie. Dit is tegen de verwachting vanuit de literatuur in. Omdat de gemeenten binnen de regionale samenwerking de mogelijkheid hebben om hun eigen beleid af te stemmen op de lokale omstandigheden, valt te verwachten dat de gemeenten dit doen. De gemeenten hebben op beleidsmatig niveau eerst de brede doelstellingen vanuit de handreiking van de VNG overgenomen en zijn nog bezig om de behoeften van de gemeente in kaart te brengen.

Het maatwerk op operationeel niveau, in relatie tot de zorgvraag van de cliënt, is door de gemeenten beter gewaarborgd. Dit heeft vooral te maken met de transformatie: door vraag gericht te werken en het meenemen van de context kan de hulpverlener in een wijk- of jeugdteam te weten komen wat de zorgvraag van de cliënt is. Doordat de zorg regionaal breed is ingekocht levert dat weinig belemmeringen op. Gemeenten proberen het maatwerk te stimuleren door het wijkteam bijvoorbeeld *hands-on* te laten werken en door hen wel financieel bewust maar niet verantwoordelijk te maken.

Beleidsmatig niveau		Operationeel niveau	
Afstemming lokale omstandigheden	Nee	Afstemming op situatie	Ja
Spelingsruimte gemeente	Ja	Spelingsruimte professional	Ja

Figuur 5d.

Het lijkt er op dat de gemeenten in dit overgangsjaar eerst de aandacht hebben gevestigd op het inrichten van de organisatie van de jeugdhulp en nog niet op beleidsmatig niveau maatwerk te leveren. Hierdoor nemen de gemeenten in 2015 nog een uitvoerende rol ten opzichte van de rijksoverheid in, omdat ze nog niet zozeer beleid creëren. Volgens de literatuur is een efficiëntieslag in dit geval niet mogelijk. De belemmeringen zijn waarschijnlijk tijdelijk van aard omdat de gemeenten het beleid verder zullen invullen en binnen de inkoop meer sturen wordt op de transformatie van zorgaanbieders.

6. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *“Hoe organiseren gemeenten regionaal de jeugdhulp en wat draagt dat bij aan de beoogde voordelen van de decentralisatie: efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk?”*. Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn vier empirische deelvragen in de analyse beantwoord. Daardoor kan in dit hoofdstuk antwoord gegeven worden op de hoofdvraag.

6.1 Samen inkoop, eigen beleid

Met de decentralisatie van de jeugdhulp moeten de gemeenten regionaal samenwerken. Hierdoor is een dilemma ontstaan tussen enerzijds het leveren van efficiëntie en anderzijds het behouden van democratische legitimiteit en het leveren van maatwerk. Een zware samenwerkingsvorm komt ten goede aan de efficiëntie, omdat kosten bespaard kunnen worden door schaalvoordelen. De gemeenteraad komt bij een zware samenwerking echter op afstand te staan waardoor de democratische legitimiteit en maatwerk afnemen. Bij een lichte samenwerkingsvorm blijven de democratische structuren van een gemeente wel op orde, maar worden er geen echte kostenbesparingen behaald. Zoals in de theoretische analyse beschreven staat, vinden de gemeenten alle drie de doelstellingen van belang. De gemeenten maken dan ook niet de keuze voor één doelstelling. Vanuit deze theoretische analyse wordt verklaard dat de gemeenten voor een zware samenwerkingsvorm zouden kiezen, omdat een budgetoverschrijding op korte termijn voor een (kleine) gemeenten grote risico's met zich mee kan brengen. Hierdoor zou echter de democratische legitimiteit onder druk komen te staan en maatwerk afnemen.

De *trade-off* tussen de drie beoogde voordelen komt dus terug in de verschillende samenwerkingsvormen. Toch hebben de onderzochte gemeenten op regionaal niveau zowel efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk kunnen waarborgen binnen de samenwerking. Dit hebben ze gedaan door niet voor één samenwerkingsvorm, maar voor een mengvorm te kiezen. Voor de beleidsvorming is een lichte samenwerking aangegaan. De beleidsvorming wordt namelijk op regionaal niveau ambtelijk en bestuurlijk afgestemd. Dit wordt gedaan door de organisatorische samenwerkingsvorm van een netwerkmodel te gebruiken. Daarnaast is voor een deel van de uitvoering een zwaar samenwerkingsverband aangegaan. Dit is gedaan in de vorm van een gemeenschappelijk team waarin de zorg ingekocht wordt door (externe) specialisten. Dit team is juridisch gezien in dienst bij de gastgemeente van de regio's. Doordat de onderzochte gemeenten voor een combinatie van een netwerkmodel en een

gemeenschappelijk team hebben gekozen hebben ze vooral te maken met de voordelen van beide vormen, en nauwelijks met de nadelen.

Deze combinatie van de modellen helpt de gemeenten bij het vormgeven van de beoogde voordelen van de transitie. Ondanks dat er veel afstemming plaats moet vinden worden er schaalvoordelen behaald. Dit wordt behaald doordat er meteen voor een groter volume aan zorg ingekocht wordt. Dit heeft een positief effect op het efficiëntie aspect. Daarnaast wordt de gemeenteraad niet op afstand gezet, omdat er geen op zichzelf staande organisatie wordt opgericht. Ten slotte, de gemeenten zouden tot op zekere hoogte maatwerk kunnen leveren, omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het beleid.

De gemeenten organiseren jeugdhulp dus, tegen de verwachting van de literatuur in, zowel (boven)regionaal als lokaal, zodat zowel efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk behaald kunnen worden. Het grootste nadeel van deze mengvorm is echter dat de organisatie van jeugdhulp complex wordt. Het beleidsdomein jeugdhulp is zelf al ambigu, door de verschillende lagen en regio's waarin samen gewerkt wordt maakt dit ook de organisatie daaromheen ingewikkeld.

6.2 Efficiëntie niet inzichtelijk

Regionaal bundelen de onderzochte gemeenten dus het inkoopteam waardoor de efficiëntie positief beïnvloed wordt omdat er kostenvoordelen behaald worden. Lokaal lijken de gemeenten nog weinig zicht te hebben op de vraag of ze de jeugdhulp efficiënt organiseren: 'iets bereiken met de minste kosten' (Stone, 2002, p. 61).

Ondanks dat de gemeenten het inkoopteam regionaal bundelen en de efficiëntie positief beïnvloed wordt, hebben de gemeenten lokaal nog weinig inzicht op hun efficiëntie. De uitgaven van de gemeenten zijn namelijk nog onbekend. Deze kosten zijn namelijk lastig te voorspellen zijn en de gemeenten weten nog niet weten hoeveel cliënten er bij de zorgaanbieders in behandeling zijn. Wel geven de zorgaanbieders volgens de respondenten aan dat ze deze gegevens zo snel mogelijk bekend maken, maar tot die tijd leidt dit tot onzekerheid bij de kleine gemeenten omdat zij minder financiële speling hebben dan grote gemeenten. Om de risico's te verkleinen leggen sommige gemeenten een financiële buffer aan. Tevens worden de risico's regionaal gedeeld of wordt een vertraging in de betaling van de rekening ingebouwd. Ondanks dat deze kosten nog niet bekend zijn, worden de te besteden middelen ook niet optimaal benut. Dit komt onder andere doordat het administratieve systeem nog niet naar behoren werkt. Dit zorgt ervoor dat er veel extra lasten ontstaan. Daarnaast zeggen de professionals dat zij in de opstartfase veel bezig zijn met het oplossen van nieuwe complexe problemen die zich dagelijks voordoen. Met als gevolg dat hun kerntaken onder druk komen te staan.

Bovenstaande bevindingen komen overeen met de verwachting vanuit de literatuur dat het voor de gemeenten lastig kan zijn om zo kort na het transitie-moment al hun eigen efficiëntie in kaart te brengen. Voor gemeenten is het namelijk belangrijk om efficiënt te werken. Door heldere doelen te stellen en te sturen op kwalitatieve zorg zou de onderzochte gemeenten hierbij helpen. De doelen voor jeugdhulp zijn in de meeste gemeenten die onderzocht zijn nog niet helder en specifiek geformuleerd. De respondenten geven aan daar dit jaar, meer invulling aan te willen geven. Zonder heldere doelen kan er namelijk niet gestuurd worden en kan er vanuit de literatuur gezegd worden dat de lokale organisatie van jeugdhulp nog niet efficiënt is. De gemeenten sturen ondertussen wel aan op kwaliteit door experts en professionals in dienst te nemen en kennis te delen met andere gemeenten in de regio.

6.3 Democratische legitimiteit in ontwikkeling

Op regionaal niveau blijft de gemeenteraad betrokken bij het beleid, aangezien uit het onderzoek blijkt dat op deze manier geen nieuwe legitimiteitsvraagstukken ontstaan.

Desondanks zijn zowel de input-, throughput- output- als de feedbacklegitimiteit nog volledig gewaarborgd. De legitimiteit heeft namelijk onder druk gestaan door de complexiteit van het onderwerp en de tijdsdruk om de transitie voor 1 januari 2015 startklaar te hebben. Momenteel is met name de beperkte kennis van de gemeenteraad van grote invloed op de democratische legitimiteit. Overeenkomstig met de theoretische analyse, blijkt uit het onderzoek dat de kennis van de raad op het gebied van jeugdhulpbeleid nog als onvoldoende ervaren wordt. Hierdoor staat zowel hun kaderstellende rol als de controlerende rol onder druk. De kennis van de raad wordt vergroot door de gehouden informatie avonden en extra rapportages.

Het is voor de democratische legitimiteit van belang dat de gemeenten de desbetreffende burgers kent en weet wat hun voorkeuren zijn. Desondanks zeggen de respondenten nu pas te beginnen met het organiseren van de inspraak van burgers en de terugkoppeling van beleid. De gemeenten hebben in de aanloop tot de transitie en de eerste maanden erna 'overleefd' en gaan het beleid nu verder invullen zodat het ook democratisch legitiem is. Uit het onderzoek blijkt dat dit tot nu toe nog niet als een probleem ervaren wordt omdat in deze opstartfase de landelijke richtlijnen gebruikt worden.

6.4 Nauwelijks beleidsmatig maatwerk

De gemeenten hebben binnen het regionale samenwerkingsverband de mogelijkheid om op beleidsmatig niveau maatwerk te leveren. Daarom is het verassend dat de gemeenten hier lokaal (nog) weinig invulling aan gegeven hebben. Slechts een klein deel van het

budget wordt besteed aan lokaal beleid en uit het onderzoek blijkt dat het beleid van de gemeenten grotendeels overeen met elkaar komt. Op operationeel niveau, de zorg naar de cliënt toe, hebben gemeenten wel veel aandacht voor maatwerk. Dit heeft met name te maken met de inzet van het wijk- of jeugdteam en de werkwijze binnen de transitie. Omdat regionaal is breed ingekocht, wordt het zorgaanbod als toereikend ervaren om maatwerk te kunnen leveren. Belemmeringen zouden kunnen ontstaan door een tekort in het jeugdhulpbudget, waardoor er een wachtlijst zou kunnen ontstaan of naar andere oplossingen gezocht zou moeten worden. Dit speelt echter, in het eerste half jaar na de transitie, nog nauwelijks een rol.

Terugkomend op de hoofdvraag, de gemeenten hebben gekozen om verschillende vormen van regionale samenwerking met elkaar te combineren. Omdat de zorg gezamenlijk ingekocht wordt doen zich schaalvoordelen voor, beleidsmatig blijven de gemeenten zelf hun bevoegdheid houden. Hierdoor wordt de gemeenteraad niet op afstand gezet en is het mogelijk om het beleid aan te passen op de omgeving. Binnen de regionale samenwerking blijven worden de beoogde voordelen gewaarborgd. Op lokaal niveau zijn de gemeenten nog bezig om er invulling aan te geven.

De efficiëntie van de gemeenten is nog lastig in kaart te brengen omdat de kosten voor de jeugdzorg nog onbekend is. Daarnaast zijn de doelen in verband met de drukte ook nog niet opgesteld. Maar wordt er wel gestuurd op kwaliteit door het in dienst nemen van professionals.

De democratische structuren blijven in stand maar de respondenten geven aan nog weinig aandacht te besteden aan de input en terugkoppeling van beleid. Daarnaast staat de gemeenteraad niet op afstand, maar heeft wel moeite met het uitvoeren van zijn controlerende en kaderstellende taak door de complexiteit van het domein jeugdhulp.

Op operationeel niveau kunnen de gemeenten maatwerk leveren omdat de professionals genoeg ruimte daarvoor krijgen. Het maatwerk blijft beleidsmatig gezien echter nog achter omdat het budget voor de lokale invulling klein is en de gemeenten grotendeels dezelfde doelstellingen vanuit het Rijk hebben overgenomen.

Op regionaal niveau blijven de beoogde voordelen dus in stand. Op lokaal niveau blijkt echter dat de beoogde voordelen nog in ontwikkeling zijn omdat de gemeenten er nog niet aan toegekomen zijn om hun invulling er aan te geven.

7. Discussie

Nadat in het vorige hoofdstuk toegewerkt is naar een conclusie die een antwoord op de hoofdvraag vormt, wordt in dit discussie hoofdstuk de blik juist verbreed. Allereerst worden de resultaten geïnterpreteerd (7.1). Dit wordt gedaan door een aantal aannames te beschrijven die van invloed zijn op de uitkomsten en door de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie te bespreken. Daarna zullen een aantal kritische kanttekeningen aan het onderzoek geplaatst worden (7.2). Ten slotte worden er aanbevelingen gedaan voor mogelijk vervolgonderzoek (7.3).

7.1 Interpretatie van resultaten

Onderliggende aannames

Aan deze scriptie liggen een aantal aannames ten grondslag. Omdat deze keuzes en aannames invloed hebben op de uiteindelijke uitkomsten van het onderzoek worden drie aspecten hier besproken.

In dit onderzoek is alleen de focus gelegd op efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk in relatie tot de transitie en de organisatie van gemeenten. De vraag in hoeverre deze beoogde voordelen terug komen in de praktijk worden echter ook beïnvloed door andere zaken, bijvoorbeeld de transformatie. De transformatie is ook van invloed op de efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk.

De transformatie is een maatschappelijke ontwikkeling en kost daarom veel tijd. Dit zou een verklaring kunnen vormen waarom de beoogde voordelen op lokaal niveau nog ontwikkeld moeten worden. De organisatorische aspecten zoals de letterlijke overdracht van taken naar de gemeenten en de institutionele structuren van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hebben eerst de aandacht gekregen. De ontwikkeling van de transformatie die lokaal de efficiëntie, democratische legitimiteit en maatwerk bevorderen moet nog plaats vinden. Zoals Van Rijn het noemt: *“Na de transitie nu de transformatie”* (MOgroep, 2015).

Naast de beoogde voordelen van de decentralisatie die in de kabinetstekst te lezen zijn, wordt er vanuit de theorie ook vanuit gegaan dat gemeenten makkelijker integraal kunnen werken (Boogers, Schaal, van den Munckhof, & Karsten, 2008). ‘Integraal werken’ is in dit onderzoek niet meegenomen als een van de beoogde voordelen van de decentralisatie. De reden hiervoor was dat met integraal werken bedoeld wordt dat er

op verschillende beleidsterreinen samen gewerkt wordt. Toegepast op jeugdhulp betekent dat een samenwerking met bijvoorbeeld de Participatiewet en de Wmo, maar ook andere beleidsterreinen zoals onderwijs of schuldhulpverlening. Deze manier van integraal werken overstijgt dus het beleidsterrein 'jeugdhulp'. Om een focus in het onderzoek te houden is er voor gekozen dat beoogde voordeel dan ook niet mee te nemen. Dit onderwerp lijkt echter wel samen te hangen met de andere drie beoogde voordelen. Met name efficiëntie en maatwerk kunnen bevordert worden door vraagstukken integraal te benaderen. Met deze scriptie wordt geen volledig beeld gevormd van de beoogde voordelen van de decentralisatie omdat 'integraal werken' niet meegenomen is in het onderzoek.

In het theoretisch kader, en daardoor ook verder in het onderzoek, wordt er uitgegaan een benaderingen van efficiëntie waarin standaardisatie en SMART doelen de efficiëntie verbeteren. Kijkend naar de transformatie en het beleidsdomein jeugd*zorg*, is dit een benadering die niet helemaal aan hoeft te sluiten. Deze nieuwe aanpak heeft juist, zoals bij maatwerk omschreven is, genoeg ruimte nodig om de professionals hun werk te laten doen. Dit zou uiteindelijk ten goede komen aan de efficiëntie. Dus uit deze scriptie blijkt dat de gemeenten nog weinig inzicht hebben in de efficiëntie van de organisatie. Dit kan te maken hebben met de benadering vanuit de theorie. Terwijl uiteindelijk zal de efficiëntie volgens de transformatie gedachte juist vergroot worden wanneer de professionals genoeg ruimte hebben om hun werk te doen en niet gebonden zijn aan te veel regels en procedures.

Wetenschappelijke- en maatschappelijke relevantie

Vanuit de wetenschappelijke relevantie is dit onderzoek een kleine aanvulling op de discussie rondom de ideale schaal van de overheid. Dit onderzoek onderschrijft dat dit een lastige discussie is, omdat elke schaal zijn voor- en nadelen heeft. Het blijkt dat sommige dilemma's opgelost kunnen worden door een meerschallig bestuur op te zetten. Dit houdt in: een overheid die voor één beleidsthema op verschillende lagen werkzaam is. Het nadeel hiervan is echter dat de complexiteit van de organisatie hierdoor wordt verhoogd. Ten aanzien van de beoogde voordelen van een decentralisatie komt uit dit onderzoek naar voren dat er tijd nodig is om de organisatie efficiënt, democratisch legitiem en maatwerk gericht te maken. De professionals ervaren een hoge druk door de decentralisatie en focussen daarom eerst op het organiseren van de basis alvorens ze invulling geven aan doelen, inspraakmogelijkheden en beleid dat op de omstandigheden aangepast zijn.

Vanuit maatschappelijk oogpunt heeft dit onderzoek bijgedragen aan een iteratief proces waarin de gemeenten constant proberen te verbeteren. Er is een spiegel voorgehouden van de huidige situatie. Hieruit zijn een aantal inzichten en focuspunten voort gekomen die gemeenten zouden kunnen helpen bij het voortzetten van de transitie en transformatie. Naast de inhoudelijke bijdrage heeft het onderzoek ook procesmatig bijgedragen aan deze ontwikkeling. Tijdens de interviews gaven een aantal respondenten aan dat dit het eerste moment was dat ze aan het reflecteren waren op de hele transitie, omdat ze daar tot nu toe geen tijd voor genomen hadden. Hierdoor zijn ze aan het denken gezet en hebben afstand kunnen nemen van de dagelijkse werkelijkheid.

7.2 Kanttekeningen

Als er gekeken wordt naar de resultaten van het onderzoek zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen.

De organisatie rondom de jeugdhulp die in dit onderzoek beschreven staat is een momentopname. Momenteel ontwikkelt het jeugdhulpbeleid zich in een rap tempo, daarnaast is het onderzoek gebaseerd op de percepties en ervaringen van de respondenten die beïnvloed worden door tijdgebonden omstandigheden. Het is dus mogelijk dat de omstandigheden al veranderd zijn op het moment dat het onderzoek openbaar wordt.

In dit onderzoek is de focus gelegd op de grote lijnen van de organisatie van het jeugdhulpbeleid. De resultaten schetsen daarmee de rode lijn en zijn minder genuanceerd dan de werkelijkheid. De verschillen tussen de gemeenten komen niet in beeld in dit onderzoek. Het kan dus zijn dat de individuele gemeenten uit de casus zich niet in alle uitgelichte punten herkennen. Bijvoorbeeld, één van de kleine gemeenten die onderzocht is had in verhouding tot de andere gemeenten de jeugdhulp goed georganiseerd: hun doelen zijn helder, ze zijn verder gevorderd met het inrichten van de democratische legitimiteit en de gemeente heeft een beleid dat specifiek gericht is op de gemeente zelf.

Doordat de rode lijn uit twee regio's gehaald is wordt de generaliseerbaarheid vergroot. Er zijn geen duidelijke redenen om aan te nemen waarom deze twee regio's beduidend verschillende resultaten zouden laten zien dan de 40 andere regio's in Nederland. Desondanks is de *case study* relatief klein en is het waarschijnlijk dat andere regio's de jeugdhulpverlening anders georganiseerd hebben waardoor de resultaten uit dit onderzoek minder van toegevoegde waarde voor hen zijn.

7.3 Vervolgonderzoek

In lijn met de aanbevelingen en de kanttekeningen is het mogelijk om suggesties te doen voor vervolgonderzoek. Hier worden vijf suggesties genoemd.

Zoals bij de kanttekeningen benoemd is, is er in dit onderzoek nauwelijks aandacht besteed aan de verschillen tussen gemeenten. Met name als de transitie en transformatie verder gevorderd is, zou het interessant zijn om te kijken wat het effect is van de manier waarop de gemeenten hun jeugdhulp beleid inrichten. De resultaten van verschillende regionale samenwerkingsverbanden kunnen vergeleken worden, of het effect van een *hands-on* wijkteam of een team dat alleen doorverwijst. Pas na een tijd zullen deze verschillen tussen de gemeenten en regio's duidelijk worden.

Ten tweede is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat het lastig is om met cliëntenraden samen te werken omdat jeugdhulp vaak integraal benaderd wordt. Cliëntenraden richten zich vaak op één onderwerp waardoor meerdere belangenvertegenwoordigers voor één specifiek onderwerp geraadpleegd moeten worden. Het zou interessant en nuttig zijn voor het versterken van de inputlegitimiteit om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor andere vormen van het vertegenwoordigen van cliënten. De cliënten organisatie 'JII Utrecht' loopt voorop door hun manier van werken, zij zouden meegenomen kunnen worden in het onderzoek.

Een andere, zeer belangrijke factor om de democratische legitimiteit te vergroten is de kennis van de gemeenteraad. Momenteel vinden de respondenten deze kennis nog ontoereikend. Zowel de raad als het college doen extra moeite om dit gat op te vullen. Het zou interessant zijn om te onderzoeken op welke manier de gemeenteraad het juiste kennisniveau zouden kunnen krijgen en houden. Hiervoor zou er een onderzoek gedaan kunnen worden naar de methoden die al gebruikt worden zoals een extra rapportage of een informatieavond, of naar andere manieren die houdbaar zijn.

Ten slotte zijn er nog twee aanbevelingen voor onderzoek die nuttig zijn voor de gemeenten om zich voor te bereiden op de toekomst. In de analyse kwam naar voren dat de financiële verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt en de verantwoordelijkheid voor de diagnose en doorverwijzing bij de wijk- of jeugdteams ligt. Deze scheiding lijkt tot nu toe goed te werken omdat het budget tot nu toe toereikend is. Het zou nuttig zijn om als gemeente onderzoek te doen naar de spanning tussen deze twee verantwoordelijkheden en hoe er voor gezorgd kan worden dat het financiële kader van de gemeenten niet ten koste gaat van de beste, meest passende zorg voor de cliënt. Daarnaast kan er binnen de

intergemeentelijke samenwerking gekeken worden naar de toekomst. De gemeenten zijn een samenwerking op het gebied van de jeugdhulpverlening voor een paar jaar aangegaan. Het lijkt er op dat de gemeenten neigen naar een zwaardere vorm van samenwerken zodat de inkoop nog efficiënter geregeld zou worden. Er kan onderzoek gedaan worden naar bestaande samenwerkingsvormen op andere beleidsterreinen waar dit al gebeurt om te zien of dit een geschikte keuze zou zijn voor de gemeenten om naartoe te bewegen.

Referentielijst

- Beerda, D., de Goede, M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.
- Benton, J. (2013). Local government collaboration: considerations, Issues and Prospects. *State and Local government Review* (45(4)), 220-223.
- Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boogers, M. (2014). Decentralisaties in het sociale domein: meer politiek en minder democratie. *Beleid en Maatschappij* (41 (2)), pp. 146-150.
- Boogers, M. (2013). *Het raadsel van de regio; waarom regionale samenwerkingen soms resultaten oplevert*. Universiteit Twente.
- Boogers, M. (2013). Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af? *Bestuurswetenschappen* (4), 19-40.
- Boogers, M., Denters, B., & Sanders, M. (2015). *Effecten van regionaal bestuur*.
- Boogers, M., Schaal, L., van den Munckhof, E., & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Universiteit van Tilburg.
- Castenmiller, P. (2009). Dunken en Driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Wetenschappelijke artikels* (3), 303-319.
- Dool, v. d., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. *Bestuurskunde*, 23 (1), 65-76.
- Ebinger, F., Grohs, S., & Reiter, R. (2011). The performance of Decentralisation Strategies Compared: An Assessment of Decentralisation Strategies and their Impact on Local Government Performance in Germany, France and England. *Local government studies* (37:5), 553-575.
- Engelen, E., & Sie Dhian Ho, M. (2004). Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak? In WRR, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat* (pp. 17-39). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Feiock, R. (2004). *Metropolitan governance; conflict, competition and cooperation*. George Town University. Washington, D.C.: George Town University Press.

Frisken, F., & Norris, D. (2001). Regionalism reconsidered. *Journal of Urban Affairs* (23 (5)), 467-478.

Jeugdwet. (2014 йил 1-maart). *Jeugdwet*. Retrieved 2015 йил 20-maart from Overheid.nl: http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/geldigheidsdatum_12-01-2015

Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking. (2013). *Grip zonder bestuurlijk drukte; besturing van samenwerking als kunst en als kunde*. Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking.

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

Korsten, A., Becker, B., & van Kraaij, T. (2006). *Samenwerking beproeft; innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Open Universiteit Nederland, Managementwetenschappen. Arnhem: Sdu Uitgevers BV.

Kriens, J. (2014, 12 9). Meerschalligheid als ideale schaal. *Binnenlands bestuur* .

Læg Reid, P., Rolland, V., Roness, P., & Ågotnes, J. (2003). *The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003*. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies.

MOgroep. (2015, Juni 15). *Nieuwsbericht*. Opgeroepen op Juli 17, 2015, van www.mogroep.nl: <http://www.mogroep.nl/actueel/nieuws/4136-van-rijn-na-de-transities-nu-transformatie>

Nederlands Jeugdinstituut. (2013). *Transformeren met beleid*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

O'dwyer, C., & Ziblatt, D. (2006). Does Decentralisation Make Government More Efficient and Effective? *Commonwealth & Comparative Politics* (44 (3)), 326-343.

Politie. (2013, 11 19). *Nieuw model personele reorganisatie politie*. Opgehaald van www.politie.nl: <https://www.politie.nl/nieuws/2013/november/19/00-nieuw-model-personele-reorganisatie.html>

Pollitt, C. (2005). Decentralisation. In E. Ferlie, & C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 371–397). Oxford.

Pollitt, C. (2000). Is the Emperor In His Underwear? *Public Management Review: An International Journal of Research and Theory* (2 (2)), 181-200.

Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance; Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (18(2)), 229-252.

Raaz. (2011). *Schetsen uit de jeugdzorg. Portretten van Zaanse jongeren die te maken hebben met jeugdzorg*. Zaandam: DR&DV ms.

- Regeerakkoord. (2012). *Bruggen slaan; Regeerakkoord VVD- PvdA*.
- Rob. (2015). *Probleemverkenning democratische legitimiteit samenwerkingsverbanden*. Raad voor het openbaar bestuur.
- Ruano de la Fuente, J., Schaap, L., & Karsten, N. (2012). Regionalisation and the democratic legitimacy of local governments. In L. Schaap, & H. Daemen, *REnewal in European local democracies* (pp. 165-190). Weisbaden, Duitsland: Springer Fachmedien.
- SCP & Cebeon. (2014). *Verdeling historische middelen jeugdhulp 2012*. Amsterdam/ Den Haag.
- Silverman, D. (2011). *Qualitative research* (Vol. 3). SAGE.
- Stone, D. A. (2002). *Policy Paradox; The art of political decision making*. New York, London: Norton & Company.
- Tordoir, P. (2013). Geografische logica voor overheidsorganisaties; Daily Urban Systems als bestuurlijk perspectief. *Bestuurskunde* (22 (3)), 32-41.
- Transitiecommissie Sociaal Domein. (2015). *Tweede rapportage april 2015: Duurzaam partnerschap en standaarden: basis voor transformatie*.
- van Dalm, N. (2014). *Lerend leren decentraliseren*. Tilburg University, Tilburg.
- van Delden. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Universiteit van Tilburg.
- van Dijken, K., & Schilder, A. (2013). *Hanreikingen Regionale Samenwerking Sociaal Domein*. Den Haag: Platform31 in samenwerking met Hiemstra en de Vries.
- van Helden, A., van Dam, A., & Uffen, H. (2014). *Grip op Gemeenschappelijke Regelingen; Eindrapport Rekenkamercommissies Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan en Waterland*. BMC.
- Van Loon, N., & Noordergraaf, M. (2014). Professionals onder druk of professionele tegendruk? Gebalanceerde motivatie voor de publieke zaak in professionele publieke dienstverlening. *Beleid en Maatschappij*, 41 (3), 205-225.
- van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Vink, C., & Wijnen, B. (2014). *Deense inspiratie voor de transitie en transformatie van jeugdhulp en passend onderwijs in Nederland*. Nederlands Jeugdinstituut.
- VNG. (2014). *Decentralisatie jeugdzorg (raadgever)*.

VNG. (2013). *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. VNG.

VNG. (2015). *Regeling zonder meer*. Retrieved 2015 йил 25-maart from <http://www.vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/regeling-zonder-meer>

VNG. (2013). *Regionale Samenwerkingsprofielen Jeugd*. VNG.

Volkskrant. (2014, September 22). 'Angst voor puinhoop bij decentralisaties is wél terecht'.

Volkskrant. (2007, juni 20). Directie Bureau Jeugdzorg weg om nasleep Savanna.

Weert. (2013, November 14). *BIJLAGE 1 Verkennen van mogelijke vormen van intergemeentelijk samenwerken*. Opgeroepen op July 1, 2015, van www.weert.nl.

Yin, R. (2003). *Case study research; design and methods*. United States of America: Sage Publications, Inc.

Zaanstreek-Waterland. (2013, april 17). *Notitie: Lokaal maatwerk in regionaal verband*. Opgehaald van Edam-Volendam: <http://www.edam-volendam.nl/document.php?m=9&fileid=351111&f=93f3f757e188723d8e47aba677027d38&attachment=0&c=49373>

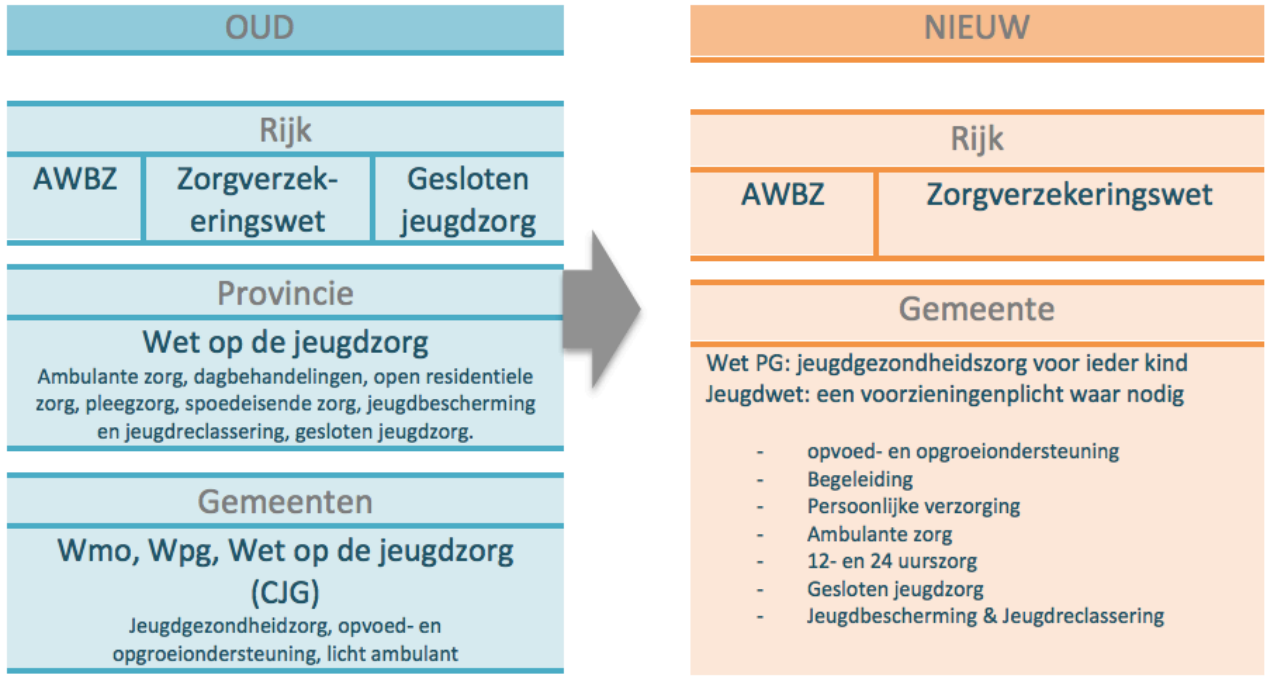
Zaanstreek-Waterland. (2013). *Notitie: Lokaal maatwerk in regionaal verband*. Opgehaald van Edam-Volendam: <http://www.edam-volendam.nl/document.php?m=9&fileid=351111&f=93f3f757e188723d8e47aba677027d38&attachment=0&c=49373>

Zaanstreek-Waterland. (2013). *Notitie: Lokaal maatwerk in regionaal verband*. Opgehaald van Edam-Volendam: <http://www.edam-volendam.nl/document.php?m=9&fileid=351111&f=93f3f757e188723d8e47aba677027d38&attachment=0&c=49373>

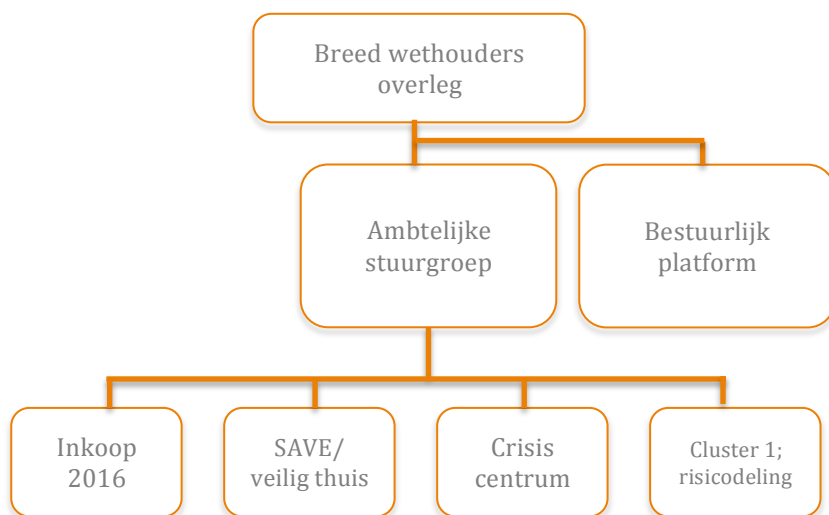
Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief. Samenwerking*, 90-94.

Bijlages

Bijlage I Gedecentraliseerde taken Jeugdhulp



Bijlage II
Organogram Utrecht West



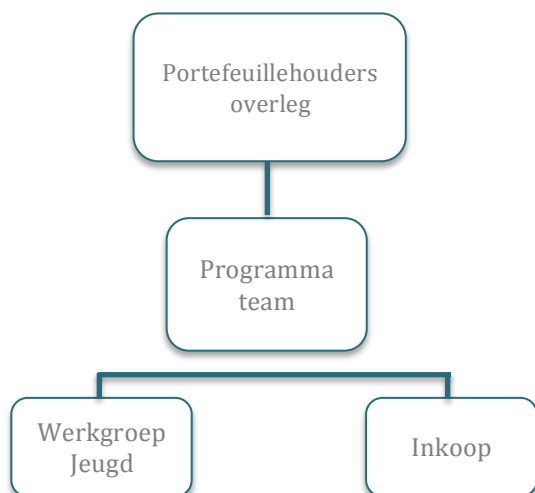
Bovenregionaal Provincie Utrecht

Breedwethouders overleg: alle 28 portefeuille(wet)houders.

Bestuurlijk platform: wethouders van de trekkende gemeenten uit de zes regio's.

Ambtelijke stuurgroep: directie van de trekkende gemeenten.

Cluster1: het risico wordt bovenregionaal gedeeld.

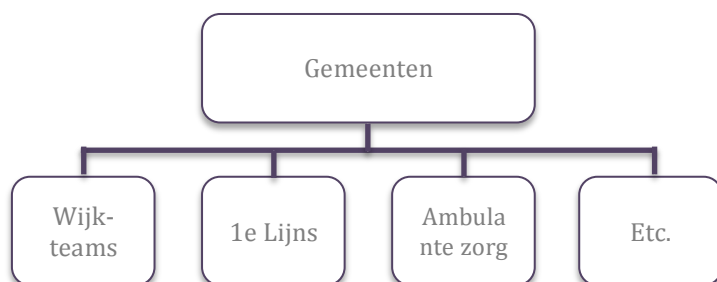


Regionaal: Utrecht West

Portefeuillehouders overleg: de zeven wethouders met de portefeuille jeugdzorg.

Programmateam: directeuren en projectleiders van de werkgroepen.

Inkoop: alle zorg wordt regionaal, voor alle gemeenten samen ingekocht. Dus ook de jeugdhulp.

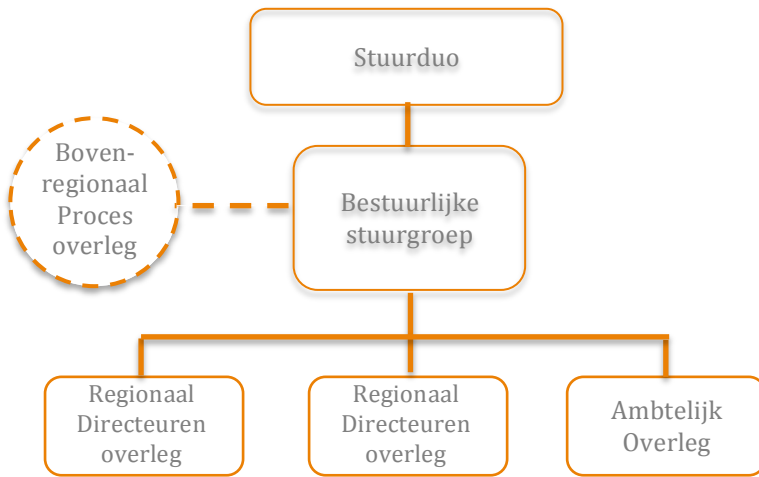


Lokaal: gemeenten

Toegang: de gemeenten bepalen zelf de manier waarop ze hun toegang regelen (een sociaal wijkteam, een jeugdteam).

Figuur 2c. (Beleidsmedewerker UW)

Bijlage III
Organogram Zaanstreek Waterland



Bovenregionaal Amsterdam Amstelland; Zaanstreek Waterland

Stuurduo: gemandateerde directeuren van A'dam en Znstd

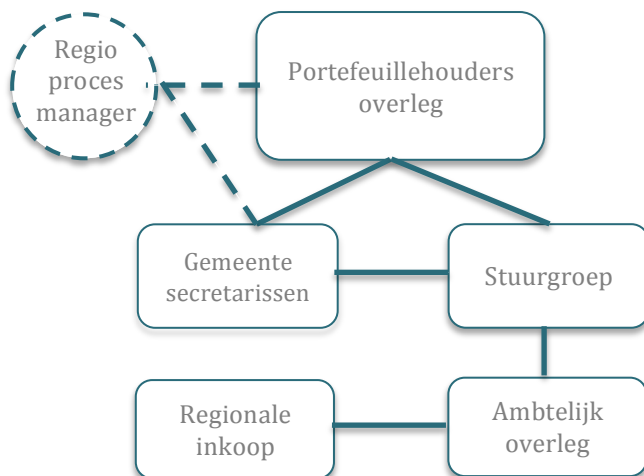
Bovenregionaal procesoverleg: Trekkers van regio's, bedrijfsvoering, info, inkoop

Bestuurlijke stuurgroep: A'dam, A'veen. Pmr Znstd vertegenwoordigen kleine gemeenten

Portefeuillehouders overleg: de 15 wethouders jeugdhulp

Regionaal directeuren overleg: Directeuren 15 gem. Mandaat bedrijfsvoering en financiën

Ambtelijk overleg: directie van de trekkende gemeenten.



Regionaal: Zaanstreek Waterland

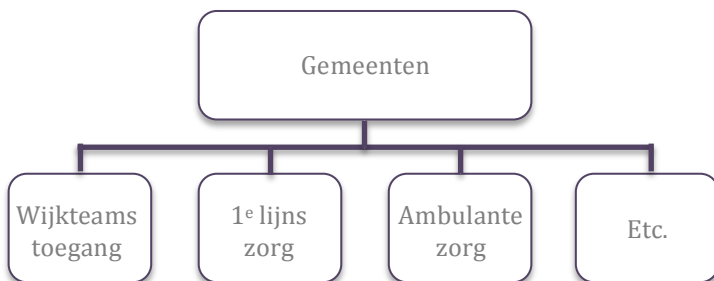
Portefeuillehouders overleg: de 9 wethouders met de portefeuille jeugdzorg.

Regio procesmanager: expert in gehuurd om proces te bewaken

Stuurgroep: voor jeugd

Gemeente secretarissen: jeugdhulp ondersteuning

Ambtelijke Overleg
Hier wordt (boven)regionaal beleid voorbereid en afgestemd.



Lokaal: gemeenten

Toegang: de gemeenten bepalen zelf de manier waarop ze hun toegang regelen (een sociaal wijkteam, een jeugdtypeam).

Figuur 2e. (Beleidsmedewerker ZW) **Invalid source specified.**

Bijlage IV

Regionale samenwerking in de Jeugdzorg sinds 2013

Bron: (VNG, 2013)

Regio Achterhoek	Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk.
Regio Amstelland	Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn
Regio Drenthe	Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden- Drenthe, Noorderveld, Tynaarlo, Westerveld
Regio Eemland:	Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg
Regio Flevoland:	Almere, Dronten, Lelystad, Noord-Oostpolder, Urk, Zeewolde
Regio Food Valley	De Gelderse gemeenten Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel en de Utrechtse gemeenten Renswoude, Rhenen, Veenendaal
Regio Friesland (Fryslân)	Achtkaspelen, Ameland, Boarnsterhim, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Gaasterlân-Sleat, Harlingen, Heerenveen, het Bildt, Kollumerland en Nieuwkruisland, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Lemsterland, Littensaradiel, Menameradiel, Ooststellingwerf, Opsterland, Schiermonnikoog, Skasterlân, Smallingerland, Súdwest Fryslân, Terschelling, Tytsjerksteradiel, Vlieland, Weststellingwerf
Regio Gooi en Vechtstreek	Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden
Regio Groningen:	Appingedam, Bedum, Bellingwedde, De Marne, Delfzijl, Eemsmond, Groningen, Grootegast, Haren, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Loppersum, Marum, Menterwolde, Oldambt, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Ten Boer, Veendam, Vlagtwedde, Winsum, Zuidhorn
Regio Haarlemmermeer	Haarlemmermeer
Regio Kop van Noord-Holland	Den Helder, Texel, Hollands Kroon, Schagen
Regio Lekstroom	Houten, IJsselstein, Lopik, Nieuwegein, Vianen
Regio Midden-Brabant	Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg en Waalwijk
Regio Midden IJssel / Oost Veluwe:	Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst, Zutphen
Regio Holland Rijnland	Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten en Zoeterwoude
Regio IJsselland	Kampen, Steenwijkerland, Deventer, Zwartewaterland, Dalfsen, Ommen, Hardenberg, Raalte, Olst-Wijhe, Staphorst, en Zwolle
Regio Midden Holland	Bergambacht, Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven, Vlist, Waddinxveen, Zuidplas
Regio IJmond (Midden Kennemerland)	Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest, Velsen
Regio Midden-Limburg-West	Leudal, Nederweert en Weert
Regio Midden-Limburg Oost	Echt-Susteren, Maasgouw, Roerdalen, Roermond
Regio Noord-Limburg	Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray

Regio Noord-Veluwe	Harderwijk, Putten, Ermelo, Nunspeet, Elburg en Oldebroek
Regio Noordoost Brabant	Bernheze, Boekel, Boxmeer, Boxtel, Cuijk, Grave, Haaren, Landerd, Maasdonk, Mill en Sint Hubert, Oss, Schijndel, 's-Hertogenbosch, Sint Anthonis, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Uden, Veghel, Vught
Regio Alkmaar (Noord-Kennemerland):	Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft De Rijp, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Schermer
Regio Arnhem	Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Zevenaar, Wageningen
Regio Nijmegen	Nijmegen, Ubbergen, Beuningen, Groesbeek, Heumen, Millingen ad Rijn, Wijchen, Druten, Mook en Middelaar
Regio Rivierenland	Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaard, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal, Zaltbommel
Regio Haaglanden	Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer
Regio Rijnmond	Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Goeree-Oostflakkee, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Westvoorne
Regio Twente	Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand, Wierden
Regio Utrecht Stad	Utrecht
Regio Utrecht West	De Ronde Venen, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Weesp, Wijdmeren, Woerden
Regio West Brabant Oost	Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem
Regio West Brabant West	Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht, Zundert
Regio West Friesland	Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Opmeer, Medemblik, Stede Broec
Regio Zaanstreek-Waterland	Beemster, Zeevang, Wormerland, Purmerend, Edam-Volendam, Zaanstad, Oostzaan, Landsmeer en Waterland.
Regio Zeeland	Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Terneuzen, Tholen, Veere, Vlissingen
Regio Zuid-Holland Zuid	Alblasserdam, Binnenmaas, Cromstrijen, Dordrecht, Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld- Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Korendijk, Leerdam, Molenwaard, Oud-Beijerland, Papendrecht, Sliedrecht, Strijen, Zederik, Zwijndrecht.
Regio Zuid Kennemerland	Bloemendaal, Haarlem. Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede en Zandvoort
Regio Zuid-Limburg	Beek, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Nuth, Onderbanken, Schinnen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Voerendaal
Regio Zuidoost-Brabant	Asten, Bergeijk, Best, Bladel, Cranendonck, Deurne, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert- Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Gerwen en Nederwetten, Oirschot, Reusel-De Mierden, Someren, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven, Waalre
Regio Zuidoost Utrecht	Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Zeist

Bijlage V Uitnodigingsemail respondenten

Beste wethouder,

Mijn naam is Danja von Salisch, en ik studeer “Bestuur en Beleid” aan de Universiteit Utrecht. Momenteel schrijf ik mijn master scriptie over de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de jeugdzorg. De Tweede Kamer beoogt met de decentralisaties in het sociale domein een verhoogde efficiëntie, versterkte democratie en beter maatwerk. De samenwerking van de gemeenten in de regio’s Utrecht West en Zaanstreek-Waterland dient als casus voor mijn onderzoek.

Als wethouder met de portefeuille jeugdzorg van [gemeente] heeft u een overkoepelende kijk op de transitie en kunt u wellicht inzicht verschaffen in de motivatie achter genomen beslissingen. Daarom zou ik u graag willen interviewen over uw ervaringen in de transitie jeugdzorg met betrekking tot de thema’s efficiëntie en democratie.

Wat betreft de praktische zaken, ik verwacht dat het interview ongeveer drie kwartier in beslag zal nemen. Daarnaast wil ik graag benadrukken dat deze interviews dienen als input voor mijn masterscriptie en ik uiteraard betrouwbaar om ga met de informatie.

Naast dat ik in het kader van mijn scriptie geïnteresseerd ben in uw ervaring met de transitie in de jeugdzorg, ben ik persoonlijk ook nieuwsgierig naar uw rol als wethouder aangezien deze functie in de loop der tijd in het verlengde van mijn studie zou kunnen liggen!

Aangezien u goed binnen mijn onderzoek past zou ik graag een afspraak met u maken. Begin volgende week zal ik contact met u opnemen om te horen of u daarin geïnteresseerd bent.

Hartelijke groeten,
Danja von Salisch

Bijlage VI Codeboom

Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverband	Omschrijving	Voordelen	Voordelen- vragen	Codes
Centrum-gemeente	De taken en bevoegdheden worden overgedragen aan één van de gemeenten, dit is meestal de grootste gemeente.	<ul style="list-style-type: none"> · Schaalvoordelen zorgen voor: kostenbesparing en professionalisering · In/ uitstappen samenwerking is mogelijk · Bestuurlijke drukte beperkt 	<p>in hoeverre is er sprake van concrete kostenbesparingen ten gevolge van schaalvoordelen? Wat zijn de overwegingen geweest om te kiezen voor deze constructie? Ook in/uitstappen?</p>	<p>Kostenbesparing Professionalisering</p> <p>Vrijblijvendheid</p> <p>Bestuurlijkedrukke</p>
Regelingen zonder meer	Lichtste vorm van samenwerken waarin afspraken gemaakt worden op een bepaald thema van beleid.	<ul style="list-style-type: none"> · Breed gedragen doelen en beslissingen · Legitimiteit blijft gewaarborgd · Flexibel · Gericht op <i>best practices</i> 	<p>In hoeverre heeft u het idee dat de doelen en het beleid binnen de gemeente breed gedragen wordt?</p> <p>Zijn jullie flexibel in het aanpassen van beleid op de lokale omstandigheden? Wordt er veel aandacht besteed aan het leren van andere gemeenten/best practices? Hoe wordt dat gedaan?</p>	<p>Draagvlak</p> <p>Legitimiteit</p> <p>Flexibel</p> <p>Bestpractice</p>
Samenwerkingsverband	Omschrijving	Nadelen	Nadelen- vragen	Codes
Centrum-gemeente	De taken en bevoegdheden worden overgedragen aan één van de gemeenten, dit is meestal de grootste gemeente.	<ul style="list-style-type: none"> · Hevige bestuurlijke- en organisatorische veranderingen voor centrumgemeente · Dominante centrumgemeente · Principaal- agent relatie · Centrumgemeente alle verantwoordelijkheid 	<p>Hebben er hevige bestuurlijke en organisatorische veranderingen plaats gevonden? In hoeverre wordt de centrumgemeente (in dit geval Wijdmeren) als dominant ervaren? Is dit een principaal/ agent relatie?</p> <p>In hoeverre draagt de centrumgemeente werkelijk de verantwoordelijkheid. Wordt dat door zowel de centrumgemeente zelf- als door de omliggende gemeenten zo ervaren?</p>	<p>Organisatieverandering</p> <p>Dominantie</p> <p>Dominantie Verantwoordelijkheid</p>
Regelingen zonder meer	Lichtste vorm van samenwerken waarin afspraken gemaakt worden op een bepaald thema van beleid.	<ul style="list-style-type: none"> · Samenwerken is tijdsintensief · Geen concrete kostenbesparingen · Geen oplossing voor kleine gemeenten · Vrijblijvendheid 	<p>Wordt de samenwerking als tijdsintensief ervaren? Hoe wordt er afgestemd tussen de gemeenten?</p> <p>Zijn er concrete kostenbesparingen in zicht als gevolg van de samenwerking? Biedt de samenwerking een oplossing voor kleine gemeenten?</p>	<p>Tijdsintensief</p> <p>Geenkostenbesparing Kleinegemeenten</p> <p>Vrijblijvendheid</p>

Efficiëntie

	Specificatie	Indicatoren	Vraag	Codes	Functie voor interview vragen
Definitie efficiëntie	"zo veel mogelijk uit een bepaalde input halen"	Uitgaven in geld - kwaliteit	Hoe meten jullie de kwaliteit? Wat zijn de uitgaven. Hoe verhouden de uitgaven en kwaliteit zich tov voor 2015?	Definitie	Wethouder/ Beleidsmedewerker/ Wijkteammedewerker
	"iets bereiken met de minste kosten"	Uitgaven in geld - kwaliteit		Definitie	
Kwaliteit	Professionalisering	Opleidingsbeleid Inhuren van experts Samenbrengen van disciplines	Hoe wordt er voor gezorgd dat er voldoende expertise in huis is?	Opleiding Experts Overcross/ integraliteit	Beleidsmedewerker
	Standaardisatie	Gestandaardiseerd administratief systeem; Komen professionals toe aan waar ze goed in zijn?	In hoeverre heeft u het idee dat u toe komt aan de taken waar u goed in bent; uw expertise? Bent u veel tijd kwijt aan administratieve taken? Vindt u de situatie sinds 2015 bureaucratisch?	Standaardisatie Kerntaak	Beleidsmedewerker Wijkteammedewerker
	Kennisdeling/ best practices	In hoeverre leren gemeenten van anderen gemeenten?	De 3D's is een zeer grote en nieuwe operatie voor de meeste gemeenten. In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van best practices van andere gemeenten? Hoe wordt dat gedaan? Wat voor leer-systeem is er?	Bestpractice	Wethouder/ Wijkteam medewerker
Voorwaarden efficiëntie	Duidelijke afspraken over uitkomsten	Heldere doelen Eenduidige doelen Zijn de doelen bekend bij de medewerkers?	Zijn de doelen van het jeugdzorg beleid concreet? Zijn de doelen in overeenstemming met elkaar? Zijn er spanningen in de doelen? Zijn de doelen van het jeugdzorgbeleid bekend?	Doelhelder Doeleenduidig Doelbekend	Wethouder/ Beleidsmedewerker/ Wijkteammedewerker
	Optimaal gebruik middelen	Standaardisatie Taak divisie Automatisering Geen dubbele taken Schaalvoordelen	In hoeverre zijn taken gestandaardiseerd/ in divisies uiteen gezet en geautomatiseerd?	Standaardisatie Taakdivisie Dubbelwerk Schaalvoordeel	Beleidsmedewerker/ Wijkteam medewerker Wijkteammedewerker Wethouder/ Beleidsmedewerker
	Minimale bureaucratie	Administratie Regels / voorwaarden	Bent u veel tijd kwijt aan administratieve taken? Vindt u de situatie sinds 2015 bureaucratisch? Wat voor voorwaarden zijn er waar u aan moet voldoen? Stuleren die u in uw werk of heeft u het idee dat die u tegen houden?	Bureaucratie	Wethouder/ Beleidsmedewerker/ Wijkteammedewerker
	Minimale bestuurlijke- en ambtelijke drukte	Wordt er ambtelijke en bestuurlijke drukte ervaren? Zijn er duidelijke afspraken Hoe is de mandatering geregeld?	Wordt er veel tijd besteed aan het overleggen en afstemmen tussen de gemeenten?	Overleggen Verantwoordelijkheid	Wethoude/ Beleidsmedewerker
	Vrijheid gemeenten	Zelf invloed op budget	Mag de gemeente zelf belasting heffen?	Belasting	Wethouder.

Democratische legitimiteit

	Indicatoren	Vraag	Codes	Functie voor interview vragen
Input-legitimiteit	Is er een representatief democratisch systeem? Kunnen burgers / georganiseerde belangen participeren of worden ze gerepresenteerd?	Hoe kunnen burgers/ georganiseerde belangen inspraak leveren? Wat wordt daar officieel vervolgens mee gedaan?	Resrepresentatief Inspraak	Wethouder/ beleidsmedewerker / wijkteam medewerker
Throughput-legitimiteit	Kunnen burgers stemmen? Hebben politici de mogelijkheid te argumenteren? Hoe wordt de minderheid beschermd? Politiek primaat, controle, kaderstelling, besluitvorming	In hoeverre heeft de raad/ het college invloed op het inkoopbeleid? Hoe worden minderheden beschermd?	Deelname Argumenteren Minderheid Controle	Wethouder Wethouder/ Beleidsmedewerker. Wethouder/ Beleidsmedewerker.
Output-legitimiteit	Worden besluiten op basis van compromissen of meerderheid genomen? Responsiviteit?	Hoe worden besluiten genomen tussen gemeenten over het gezamenlijke beleid? Hoe wordt er nagegaan of het beleid overeen komt met de wensen en belangen van de burgers?	Besluitvorming Responsiviteit	Wethouder/ Beleidsmedewerker. Wethouder/ Beleidsmedewerker.
Feedback-legitimiteit	Is verantwoording duidelijk? Responsiviteit?	Wie is aansprakelijk in het geval er iets 'mis' gaat?	Verantwoording Responsiviteit	Wethouder Wethouder/ beleidsmedewerker
Focus op legitimiteit	Wordt er met name aandacht besteed aan input- of output legitimiteit?	Waar wordt volgens u de focus op gelegd? Op de mogelijkheden om inspraak te organiseren van onderop? Of om de beleidsuitkomsten aan te laten sluiten bij wat de burgers uiteindelijk willen?	Focus	Wethouder.

Maatwerk

	Specificatie	Vraag	Codes	Functie voor interview vragen
Maatwerk	Afstemming lokale omstandigheden	Welke factoren worden van belang geacht bij het afstemmen van beleid? Waar ligt de bevoegdheid om beleid in te vullen?	Afstemmen Invullen	Wethouder. Beleidsmedewerker Wijkteam medewerker
	Aanpassing en verfijning beleid	In hoeverre is spelingsruimte om beleid aan te passen? In hoeverre heeft u het idee dat u maatwerk kunt leveren aan de klanten?	Spelingsruimte Maatwerk	Wethouder/ beleidsmedewerker/ wijkteammedewerker Wijkteammedewerker
	Bovenmatige regelgeving of bureaucratie	In hoeverre zijn er regels die als afremmend ervaren worden om passen beleid te maken?	Bureaucratie	Wijkteam medewerker

Bijlage VII

Topiclijsten

De onderstaande topiclijst is gemaakt aan de hand van de indicatoren die vanuit de literatuur opgesteld zijn. De onderstaande lijst is een voorbeeld van een topiclijst voor een wethouder van een gemeente uit Utrecht West. De vragen zijn niet letterlijk gesteld zoals op de lijst en boden ruimte om af te wijken.

1. Introductie

- a. Voorstellen
- b. Doelstelling interview (+ opnemen van interview)
- c. Functie

2. Intergemeentelijke samenwerking Beleidsmatig / Inkoop	
Reden samenwerking Utrecht west?	Wat waren de overwegingen om te kiezen voor de constructie waarbij de inkoop op Utrecht West? (Denk aan efficiëntie, gemakkelijk in- en uit de samenwerking stappen). → In hoeverre komt het beleid overeen?
Samenwerking beleidsmatig niveau?	Zijn er andere gemeenten waarmee zij op beleidsmatig niveau met elkaar samen werken?
Verantwoordelijkheid SWW?	In hoeverre draagt de centrumgemeente werkelijk de verantwoordelijkheid. (ervaring van zowel de centrumgemeente zelf als de omliggende gemeenten).
SWW dominant?	In hoeverre wordt de gastgemeenten (in dit geval SWW) als dominant ervaren? Is dit een principaal/ agent relatie?

3. Efficiëntie	
Doelen <ul style="list-style-type: none"> - wat zijn de doelen? - Concrete doelen? - Overeenstemming? 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn volgens u de doelen van het jeugdzorgbeleid? - Vindt u deze doelen concreet genoeg? - Zijn de doelen in overeenstemming met elkaar? Zijn er spanningen in de doelen?
Best practices <ul style="list-style-type: none"> - leren van anderen? - Leersysteem? 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van <i>best practices</i> van andere gemeenten? Hoe wordt dat gedaan? Wat voor leer-systeem is er?
-Vrijheid budget jeugdhulp?	Heeft elke gemeente de vrijheid om zelf het budget voor jeugdhulp naar de omstandigheden aan te passen? (denk aan belasting heffing en aan andere potjes die beschikbaar zijn)
Heeft u het idee dat de jeugdzorg efficiënter geregeld wordt door de intergemeentelijke samenwerking?	

4. Democratie	
Input - inspraak burgers	Hoe kunnen burgers/ georganiseerde belangen inspraak leveren? Wat wordt daar officieel vervolgens mee gedaan?
Thoughtput - betrokkenheid raad - invloed op invulling beleid	- In hoeverre heeft de raad/ het college invloed op het inkoopbeleid? - Hoe worden minderheden beschermd?
Output - besluitvormingsproces - overeenstemming belangen burgers	Hoe worden besluiten genomen tussen gemeenten over het gezamenlijke beleid? Hoe wordt er nagegaan of het beleid overeen komt met de wensen en belangen van de burgers?
Feedback - aansprakelijkheid - hoofdverantwoordelijk	Wie is aansprakelijk in het geval er iets 'mis' gaat? Wie is hoofdverantwoordelijke met betrekking tot het jeugdzorg beleid. Is dat de eigen gemeente, de raad? Of is dat een andere gemeente?
Focus legitimiteit	Wat betreft de legitimiteit van het beleid, waar wordt volgens u de focus op gelegd in deze gemeente? Op de mogelijkheden om inspraak te organiseren van onderop? Of om de beleidsuitkomsten aan te laten sluiten bij wat de burgers uiteindelijk willen? (input- of output legitimiteit?)
Hoe denkt u over de democratische legitimiteit in de totstandkoming van jeugdhulpbeleid bij deze gemeente?	

5. Maatwerk	
Speelruimte beleid	In hoeverre is er speelruimte om beleid aan te passen aan de lokale omstandigheden?
Bureaucratie	Ervaart u organisatie omtrent jeugdzorg als bureaucratisch?
In hoeverre denkt u dat de cliënten gediend zijn bij de decentralisaties in de jeugdzorg? Is de zorg beter toegepast op de speciale omstandigheden per persoon?	

6. Afsluiting

- a. Zijn er nog vragen vanuit uw kant?
- b. Heeft u nog tips met betrekking tot dit onderzoek? Documenten, contactpersonen?
- c. Hartelijk dank voor de tijd en medewerking

