

# Gemeentelijke Beleidsvrijheid

Onderzoek naar de beleidsvrijheid van gemeenten  
bij de decentralisatie van de jeugdzorg



# Gemeentelijke Beleidsvrijheid

## De gemeenten als eerste overheid bij de uitvoering van de jeugdzorg



**Dinsdag 29 oktober 2013**

**Martijn Filak (363493)**

**Faculteit der Sociale Wetenschappen**

**Master Beleid en Politiek**

**Eerste lezer: dr. F.B.L. van der Meer**

**Tweede lezer: dr. A.R. Edwards**

## Voorwoord

Het einde van de studie bestuurskunde en de master ‘Beleid en Politiek’ komt met de afronding van dit onderzoek in zicht. Terugkijkend op deze fase is dit een erg leerzame periode geweest, waarin ik niet alleen veel heb opgestoken van de colleges die ik heb mogen volgen, maar ook van de gezamenlijke opdrachten en activiteiten die binnen de groep zijn uitgevoerd en ondernomen. Dit is een goede basis geweest voor de masterscriptie, die uiteindelijk moest leiden tot een succesvolle afsluiting van mijn studententijd.

Ik ben erg dankbaar dat ik in de laatste fase van mijn studie de mogelijkheid heb gekregen om stage te lopen bij de kenniskring Financiën van de Algemene Rekenkamer. Hier heb ik niet alleen inhoudelijk veel van het werk dat zij uitvoert kunnen leren door hier zelf aan mee te werken, maar heb ik ook de mogelijkheid gekregen om de eerste stappen te zetten ten aanzien van dit onderzoek.

Voor dit onderzoek ben ik afhankelijk geweest van de respondenten die bereid waren om mij te woord te staan en mijn vragen te beantwoorden in een periode waarin ontzettend veel op hen afkomt. Ik wil deze respondenten dan ook hartelijk danken voor hun tijd, moeite en openheid van hun antwoorden. Zonder hen was de uitvoering van dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Daarnaast wil ik ook graag mijn vrienden, familie en studiegenoten bedanken, die mij hebben weten te motiveren om dit scriptietraject tot een succesvol einde te brengen, maar ook voor de nodige afleiding wisten te zorgen wanneer dat nodig was. Als afsluiting bedank ik graag mijn begeleider dr. van der Meer voor de nuttige feedback die ik tijdens het proces hebben mogen ontvangen, waarbij voor mij ogenschijnlijk ingewikkelde aspecten door de heldere uitleg ineens een stuk eenvoudiger werden.

Martijn Filak

Rotterdam, oktober 2013

## Samenvatting

“Eén gezin, één plan, één regisseur” is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein waarvan de jeugdzorg één van de belangrijkste onderdelen is. Vanaf 2015 zullen de gemeenten verantwoordelijk zijn voor alle onderdelen die bij de jeugdzorg horen. De decentralisatie moet er onder andere toe leiden dat er meer gebruik wordt gemaakt van de ouders en het sociale netwerk rondom de jongeren, er een betere samenwerking tussen de beleidsterreinen komt en er een verlaging van de regeldruk wordt gerealiseerd. Dit betekent dat de gemeenten in Nederland er een grote en verantwoordelijke taak bij krijgen. In dit onderzoek is dan ook onderzoek gedaan naar de decentralisatie van de jeugdzorg, waarbij de focus is gelegd op de beleidsvrijheid die zowel kleine als grote gemeenten in Nederland bij de taken van de decentralisatie toebedeeld krijgen. Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd:

*Hoeveel beleidsvrijheid hebben grote en kleine gemeenten bij de uitvoering van de taken die zij toebedeeld krijgen door de decentralisatie van de jeugdzorg, en worden zij hierdoor belemmerd om de taken efficiënt en effectief uit te voeren?*

De beleidsvrijheid van zowel kleine als grote gemeenten wordt op allerlei manieren beperkt, waarbij zij op dit moment niet de beleidsvrijheid hebben die zij zouden willen. Waar kleine gemeenten vooral last hebben van het gebrek aan informatie, is de grootste factor in de belemmering van de beleidsvrijheid bij grote gemeenten de tijd waarin zij verplicht worden door de rijksoverheid een tussenliggend transitiearrangement op te stellen. Gemeenten zijn bang dat het Rijk zich blijft bemoeien met de jeugdzorg wanneer deze is gedecentraliseerd.

Grote gemeenten ervaren een hogere mate van beleidsvrijheid dan kleine gemeenten. De beperkingen in de beleidsvrijheid worden niet zozeer opgelegd door de rijksoverheid, maar ontstaan door de samenwerkingsverbanden waarin kleine gemeenten zich soms bijna gedwongen bevinden. De manier waarop er tussen gemeenten wordt samengewerkt en het vertrouwen dat daarbinnen aan elkaar wordt gegeven, is van essentieel belang voor het slagen van de decentralisatie van de jeugdzorg. Wanneer deze vertrouwensbasis ontbreekt, zullen besluiten ten aanzien van risicodeling zeer stroperig tot stand komen, wat vooral risico's met zich meebrengt voor kleine gemeenten. Door de samenwerkingsvormen bestaat echter de angst voor 'freerider'-gedrag, omdat het investeren in preventieve jeugdzorg minder loont wanneer kosten worden gedeeld in een groter verband.

Zowel kleine als grote gemeenten worden bij de decentralisatie in staat gesteld om de taken van de jeugdzorg efficiënter en effectiever uit te gaan voeren. Grote gemeenten hebben meer kennis van de materie en meer capaciteit om de omslag te realiseren. Maar ook kleine gemeenten kunnen vanuit hun eigen lokale kracht, via een sterke samenwerking en een goede preventieve jeugdzorg de taken efficiënter en effectiever uit gaan voeren. Er is zeker nog veel aan te merken op de beleidsvrijheid die de gemeenten hebben bij de decentralisatie. De grootste tegenstander van de gemeenten is verrassend genoeg daarin niet de rijksoverheid, die op sommige punten ook de beleidsvrijheid van de gemeenten beperkt, maar de gemeenten zelf die elkaars en hun eigen beleidsvrijheid beperken. Wanneer gemeenten zich niet laten vangen in gemeenschappelijke regelingen waarin zij elkaar beperkingen opleggen, elkaar vertrouwen en de interne processen en regels durven aan te passen, kunnen zowel de grote als kleine gemeenten de ontschotting realiseren waardoor de jeugdzorg waarschijnlijk niet direct vanaf 1 januari 2015, maar wel in de jaren daarna efficiënter en effectiever uitgevoerd kan worden dan dat op dit moment het geval is.

## Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	7
1.1	Onderzoekskader .....	8
1.2	Probleemstelling.....	9
1.2.1	Deelvragen .....	10
1.3	Relevantie.....	10
1.3.1	Maatschappelijke relevantie .....	10
1.3.2	Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.4	Opbouw .....	11
2	Theoretisch kader.....	12
2.1	Beleid en beleidsvrijheid .....	12
2.2	Beleidsvrijheid bij decentralisaties.....	16
2.3	Beleidsvrijheid en efficiënt en effectief beleid .....	19
2.4	Conceptueel model .....	21
3	Methodologie .....	23
3.1	Operationalisering .....	23
3.1.1	Werkelijke beleidsvrijheid .....	23
3.1.2	Gewenste beleidsvrijheid .....	25
3.1.3	Efficiënt en effectief beleid bij decentralisatie.....	26
3.2	Type onderzoek .....	26
3.2.1	Dataverzameling.....	27
3.2.2	Onderzoekseenheden.....	28
3.2.3	Onderzoeksinstrumenten .....	28
3.3	Data-analyse .....	29
3.3.1	Codering .....	29
3.4	Validiteit en betrouwbaarheid .....	31
4	Empirie.....	33
4.1	Jeugdzorg in Nederland.....	33
4.2	Decentralisatie van de jeugdzorg .....	34
4.2.1	Verantwoordelijkheid van gemeenten.....	34
4.2.2	Transitie en transformatie.....	35
4.2.3	Financiële verantwoordelijkheid.....	36
4.3	Vorbereiding door gemeenten .....	37

5	Resultaten en Analyse.....	40
5.1	Werkelijke beleidsvrijheid .....	40
5.1.1	Programmering van het beleid .....	40
5.1.2	Informatieniveau .....	42
5.1.3	Hiërarchische controle.....	44
5.1.4	Democratische Controle .....	46
5.1.5	Conclusie werkelijke beleidsvrijheid .....	47
5.2	Vergelijking werkelijke met gewenste beleidsvrijheid .....	48
5.2.1	Conclusie vergelijking werkelijke en gewenste beleidsvrijheid .....	49
5.3	Efficiënt en effectief beleid .....	50
5.3.1	Belemmeringen bij de decentralisatie .....	50
5.3.2	Conclusie efficiënt en effectief beleid.....	53
6	Conclusies .....	55
7	Aanbevelingen .....	59
7.1	Aanbevelingen voor gemeenten .....	59
7.1.1	Investeer in samenwerking.....	59
7.1.2	Combineer transitie met transformatie .....	59
7.1.3	Pas op voor de paradox van decentralisatie .....	60
7.2	Aanbevelingen voor de rijksoverheid .....	60
7.2.1	Creëer snel duidelijke kaders .....	60
7.2.2	Schep ruimte voor transformatie .....	61
7.2.3	Integrale monitoring .....	61
7.2.4	Voorkom regelreflex .....	61
8	Discussie .....	62
8.1	Onderzoekbeperkingen.....	62
8.2	Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek .....	62
	Literatuurlijst.....	64
	Bijlagen .....	67

## 1 Inleiding

Al sinds 1848 is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het paradoxale begrip ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ betekent dat Nederland uit verschillende bestuursorganen bestaat. Deze bestuurslagen, gebaseerd op het huis van Thorbecke bestaan uit het Rijk, de provincies en de gemeenten. De indeling is in hoofdstuk 7 van de grondwet vastgelegd. Gezamenlijk vormen deze drie verschillende overheidslagen het algemene bestuur van Nederland.

De concrete invulling van de taken die de provincies en gemeenten vanuit de rijksoverheid toebedeeld krijgen, is niet altijd hetzelfde en wordt van tijd tot tijd gewijzigd. Vooral in de periode na de Tweede Wereldoorlog zijn er golfbewegingen geweest van decentralisaties en centralisaties. In 1991 besloot het kabinet Lubbers-Kok dat er opnieuw taken naar de gemeenten gedecentraliseerd moesten worden waarbij een efficiencykorting werd gehanteerd.

De decentralisatieoperatie van het kabinet Lubbers-Kok lijkt sterk op de decentralisatieoperatie van het Kabinet Rutte I die wordt doorgezet in het kabinet Rutte II. Bij deze decentralisatieoperatie wordt ook een efficiencykorting gehanteerd voordat de taken aan de gemeenten worden overgedragen. Het kabinet Rutte II is bezig aan een stevige bezuinigingsoperatie. Ook de verschillende taken die naar gemeenten worden gedecentraliseerd, zullen niet aan de bezuinigingen ontkomen. De decentralisatie van taken vindt vooral plaats binnen het sociale domein, waarbij de jeugdzorg één van de belangrijkste beleidsonderdelen is. Door de taken te decentraliseren krijgt niet de rijksoverheid, maar krijgen de gemeenten met deze bezuinigingen te maken. Volgens het kabinet moet dit echter mogelijk zijn door de efficiencywinst die er door de decentralisaties te behalen is.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II (2012:25) wordt het uitgangspunt van de decentralisaties als volgt omschreven;

*“Eén gezin, één plan, één regisseur” is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein: bij de Wet Werken naar Vermogen, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de jeugdhulpverlening. Dit vergt ook één budget en één verantwoordelijke van overheidszijde. Er komt een einde aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin.*

De jeugdzorg zal in 2015 naar de gemeenten gedecentraliseerd moeten zijn. De decentralisatie omvat alle onderdelen die daarmee gemoeid zijn. De jeugdzorg is op dit moment nog verspreid over verschillende bestuurslagen en zelfs binnen bestuurslagen verdeeld over verschillende instanties. Zo is de normale jeugdzorg de verantwoordelijkheid van de provincie, valt de gesloten jeugdzorg onder het ministerie van VWS en de jeugdbescherming en jeugdreclassering onder het ministerie van VenJ. De decentralisatie naar de gemeenten, die wordt gecoördineerd door het ministerie van VWS, moet een einde maken aan de versplintering van de jeugdzorg. De gemeenten zullen al deze taken uit moeten gaan voeren met een lager budget dan in het versplinterde landschap het geval was. Voor de gemeenten betekent dit dat er een belangrijke taak bij komt waar zij de organisatie de komende twee jaar op voor zullen moeten bereiden.

## 1.1 Onderzoekskader

In Nederland zijn op dit moment, na een aantal herindelingen in 2012, nog 408 zelfstandige gemeenten (VNG, 2013). De gemeenten in Nederland verschillen enorm van elkaar met betrekking tot grootte, aantal inwoners en andere demografische factoren. In het regeerakkoord is opgenomen dat er zo veel mogelijk moet worden gestreefd naar de zogenoemde 100.000+-gemeenten (Rutte II, 2012:41). Dit lijkt een ambitieus streven, aangezien van de 408 gemeenten in Nederland er slechts 27 zijn die op dit moment meer dan 100.000 inwoners hebben (CBS, 2013). De decentralisatie van onder andere de jeugdzorg zal er volgens de regering ook voor zorgen dat de opschaling van gemeenten wordt gestimuleerd omdat kleinere gemeenten nauwelijks in staat zullen zijn om deze taken alleen uit te voeren, waardoor samenwerking met andere gemeenten noodzakelijk lijkt. De regering ziet dit als een eerste stap richting een mogelijke herindeling van gemeenten.

De taken die gemeenten door de decentralisatie van de jeugdzorg toebedeeld krijgen, verschillen echter niet van elkaar. Bij grote gemeenten zullen zich mogelijk andere uitdagingen voordoen dan bij kleine gemeenten. En zelfs binnen de groep kleine en grote gemeenten is het mogelijk dat er voor een verschillende aanpak wordt gekozen.

Doordat de gemeenten zo van elkaar verschillen, is het belangrijk dat de gemeenten voldoende beleidsvrijheid hebben om het opgelegde beleid efficiënt en effectief uit te kunnen voeren. Daarnaast is het voor het Rijk van belang om op een bepaalde manier controle te houden op de gemeenten aangezien het de verantwoordelijkheid houdt over het gevoerde beleid. Hierdoor begeeft de rijksoverheid zich in een lastige positie. Enerzijds dient zij de gemeenten voldoende vrijheid te geven om de jeugdzorg efficiënt en effectief uit te kunnen voeren, anderzijds wil zij voldoende controle en sturingsmogelijkheden behouden, aangezien zij de verantwoordelijkheid voor de taken behoudt.

Decentralisatie is geen nieuw concept. Al decennia lang zijn er verschuivingen van taken van de rijksoverheid naar de provincies en gemeenten en weer terug. Het is dan ook niet verwonderlijk dat decentralisatie een veel besproken onderwerp binnen de bestuurskunde is. De jeugdzorg is niet het enige beleidsterrein dat naar de gemeenten wordt gedecentraliseerd. De AWBZ dient vanaf 2015 via de WMO door gemeenten uitgevoerd te worden en ook wordt de uitvoering van de participatiewet bij de gemeenten neergelegd. Dit onderzoek richt zich echter specifiek op de decentralisatie van de jeugdzorg. De decentralisaties gaan gepaard met een efficiencykorting. Het jeugdzorgbudget, dat per 2015 met een decentralisatie-uitkering naar gemeenten wordt overgeheveld, wordt additioneel verlaagd met 150 mln. met een ingroei in 2015 en 2016 (Bruggen Slaan, 2012:60).

Dit hoofdstuk begon met de toelichting dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, waardoor de taken over de verschillende bestuurslagen zijn verdeeld (Bovens et al. 2007: 21). De manier waarop taken naar lagere overheden worden gedecentraliseerd, en welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden daarbij worden mee gedecentraliseerd en welke niet, kan echter per decentralisatie sterk verschillen. De vraag is daarbij op welke wijze deze overdracht van taken, verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden kan plaatsvinden en welke vormen van decentralisatie daarbij zijn te onderscheiden.



Wettelijk gezien is geregeld hoe decentralisatie plaats dient te vinden via artikel 124 van de gemeentewet. Hierin is opgenomen dat gemeenten een bepaalde mate van autonomie hebben om de taken uit te voeren. De rijksoverheid kan een gemeente echter verplichten om taken via bepaalde normen uit te voeren (Belinfante, de Reede, 2009). Er kunnen twee vormen van decentralisatie worden onderscheiden. Dit zijn functionele en territoriale decentralisatie. Er wordt van functionele decentralisatie gesproken wanneer taken en bevoegdheden op basis van hun 'bedrijfsfunctie' aan een andere overheidsinstelling worden toebedeeld. Er wordt gesproken van territoriale decentralisatie wanneer taken over worden gedragen op basis van territorium. Hierbij worden taken bijvoorbeeld van de rijksoverheid naar de provincies of de gemeenten overgeheveld (Belinfante, de Reede, 2009). De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten is een territoriale decentralisatie, waarbij de taken van de rijksoverheid en de provincie worden overgedragen aan de Nederlandse gemeenten.

De efficiencykorting wordt door het kabinet gerechtvaardigd door de stelling dat de gemeenten door ontschotting de taken veel doelmatiger uit kunnen voeren, vroegtijdiger kunnen signaleren, verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg sneller gaat en er eenvoudigere indicatieprocedures mogelijk zouden zijn. Daarnaast is scherpere tarifiering van zorgaanbieders mogelijk en kunnen gemeenten efficiency behalen bij de gesloten jeugdzorg door de overcapaciteit in het aanbod niet langer te bekostigen en de gemiddelde verblijfsduur te verlagen (Bruggen Slaan, 2012:60). Het kabinet zegt hierbij een hoge mate van beleidsvrijheid toe. Hierdoor zou maatwerk mogelijk moeten worden. Hieruit blijkt dat gemeenten voor een behoorlijke uitdaging staan. Niet alleen moeten zij een voor hen nieuw beleidsterrein gaan uitvoeren, maar dit moeten zij ook met minder middelen gaan doen dan de rijksoverheid dat zelf heeft gedaan.

## 1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op de beleidsvrijheid van gemeenten bij de decentralisatie van de jeugdzorg. Zowel grote als kleine gemeenten zullen hierbij als onderzoeksobject worden genomen om zowel verschillen binnen, als tussen deze groepen aan te kunnen tonen.

Voor dit onderzoek is de volgende doelstelling opgesteld;

*Inzicht geven in de beleidsvrijheid van zowel grote als kleine gemeenten om zo te kunnen bepalen of de gemeenten in staat worden gesteld de jeugdzorg efficiënt en effectief uit te voeren.*

Om deze doelstelling te kunnen behalen, staat de volgende hoofvraag in dit onderzoek centraal.

*Hoeveel beleidsvrijheid hebben grote en kleine gemeenten bij de uitvoering van de taken die zij toebedeeld krijgen door de decentralisatie van de jeugdzorg, en worden zij hierdoor belemmerd om de taken efficiënt en effectief uit te voeren?*

### 1.2.1 Deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn er deelvragen opgesteld die gezamenlijk tot een antwoord op de hoofdvraag leiden. De deelvragen zijn verdeeld in twee categorieën. Dit zijn theoretische en empirische deelvragen. De theoretische deelvragen zijn ter ondersteuning van het theoretisch kader. De empirische deelvragen worden in het empirische en analytische deel behandeld en worden concreet beantwoord in de conclusies van dit onderzoek.

#### *Theoretische deelvragen*

1. Welke factoren bepalen de beleidsvrijheid van een gemeente?
2. Welke invloed heeft beleidsvrijheid op de uitvoering van efficiënt en effectief beleid vanuit een theoretisch perspectief?
3. Welke theoretische inzichten zijn er met betrekking tot de mate waarin decentralisaties invloed hebben op de beleidsvrijheid van gemeenten?

#### *Empirische deelvragen*

4. Op welke manier wordt de jeugdzorg van de rijksoverheid naar de gemeenten overgeheveld en welke kaders stelt de rijksoverheid hiervoor op?
5. In hoeverre verschillen de gewenste beleidsvrijheid en de werkelijke beleidsvrijheid van grote en kleine gemeenten bij de uitvoering van de jeugdzorg?
6. Wat zijn de verschillen tussen grote en kleine gemeenten in de aanpak en implementatie van de uitvoering van de taken die zij door de decentralisatie van de jeugdzorg uit moeten gaan voeren en tegen welke belemmeringen lopen zij daarbij aan?
7. Biedt de manier waarop de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd genoeg werkelijke beleidsvrijheid voor zowel kleine als grote gemeenten om de overgeheveldde taken efficiënter en effectiever uit te voeren dan de rijksoverheid?

### 1.3 Relevantie

Met dit rapport wordt een bijdrage geleverd aan het verder in kaart brengen van een maatschappelijk discussie omtrent de benodigde beleidsvrijheid bij de decentralisatie van een belangrijk beleidsterrein naar de gemeenten. Daarnaast zal het bijdragen aan de wetenschappelijke kennis die er op dit gebied beschikbaar is.

#### 1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De decentralisatie van de jeugdzorg is één van de grootste decentralisatieoperaties van de laatste jaren. Niet alleen voor de gemeenten, maar ook voor kinderen, jongeren, ouders, hulpverlening en andere betrokkenen is het van groot belang dat de decentralisatie van de jeugdzorg op een goede manier wordt ingericht, zodat de kwaliteit ervan niet afneemt, maar juist toe zal nemen. De vraag naar jeugdzorg is de laatste jaren toegenomen en het raakt een kwetsbare groep jongeren die geregeld uit gezinnen komen die te maken hebben met meervoudige problematiek.

Dit onderzoek zal niet de sleutel tot succes voor een geslaagde decentralisatie ontwikkelen. Er zijn inmiddels al diverse onderzoeken geweest die een deel van de puzzel van een geslaagde decentralisatie hebben getracht op te lossen. Waar reeds uitgevoerde onderzoeken zich hebben

toegespitst op een specifieke gemeente of op de algemene bezwaren en problemen die er bij de decentralisaties in het algemeen zijn, draagt dit onderzoek maatschappelijk bij door de verschillende praktische bezwaren van gemeenten die er zijn met betrekking tot beleidsvrijheid in kaart te brengen en met elkaar te vergelijken. Door het gekozen abstractieniveau worden de verschillen tussen, en binnen verschillende kleine en grote gemeenten helderder. Duidelijk moet worden of er feitelijke variatie is in de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben en in hoeverre dit invloed heeft op een efficiënte en effectieve uitvoering, waardoor de rijksoverheid een betere afweging kan maken met betrekking tot de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid dienen te krijgen bij de uitvoering van de jeugdzorg. Belangrijk is te beseffen dat de mate waarin gemeente beleidsvrijheid hebben iets zegt over de manier waarop zij in staat worden gesteld zelf de afweging te maken hoe het beleid effectief en efficiënt uit te voeren. Dit hoeft niet te betekenen dat wanneer er een ideale mate van beleidsvrijheid is gerealiseerd het beleid ook direct effectief en efficiënt uitgevoerd zal worden.

### **1.3.2 Wetenschappelijke relevantie**

Er is in de wetenschap veel geschreven over decentralisaties, en in wat mindere mate ook over beleidsvrijheid. In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een deductieve methode waardoor er geen nieuwe wetenschappelijke theorieën ontwikkeld worden. Het onderzoek kan een bijdrage aan de wetenschap leveren doordat er rekening wordt gehouden met verschillen tussen gemeenten. Wanneer de overheid besluit in de toekomst opnieuw decentralisatieoperaties uit te voeren kan met deze verschillen rekening worden gehouden. Het onderzoek richt zich echter specifiek op de jeugdzorg. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat deze onderlinge verschillen één op één zijn te overleggen voor een ander beleidsterrein. Het onderzoek is voor andere beleidsterreinen echter wel bruikbaar wanneer er rekening wordt gehouden met de belemmeringen die gemeenten ondervinden door een inperking van hun beleidsvrijheid.

## **1.4 Opbouw**

Dit rapport is opgedeeld in verschillende hoofdstukken, die achtereenvolgend van theoretisch kader, methodologie, empirie en analyse tot de beantwoording van de deelvragen en de hoofdvraag leidt.

In het theoretisch kader worden allereerst de theoretische deelvragen beantwoord waarbij de theoretische inzichten die voor het onderzoek worden gebruikt naar voren komen, waarna in het daaropvolgende hoofdstuk 3 de methodologie die in het onderzoek wordt gebruikt, is toegelicht. In hoofdstuk 4 is het empirisch materiaal uiteengezet dat bestaat uit empirische achtergronden en empirische bevindingen. Hoofdstuk 5 bevat de analyse van de bevindingen van het onderzoek waarna in de daaropvolgende hoofdstukken de conclusies en aanbevelingen zijn gegeven, waarin ook de deelvragen en hoofdvragen worden beantwoord. Als afsluitend hoofdstuk zal er een discussie worden gegeven.

## 2 Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de theoretische deelvragen beantwoord. Allereerst zal het brede begrip beleid worden behandeld. Daaropvolgend wordt het begrip beleidsvrijheid geduid waarbij de aspecten waaruit beleidsvrijheid bestaat, worden ontleed en verschillende operationalisering van auteurs worden gegeven. Wanneer het concept beleidsvrijheid duidelijk is, wordt dit gekoppeld aan het begrip decentralisatie en wordt er bekeken of er vanuit de theorie een relatie is tussen de mate van beleidsvrijheid en de efficiënte en effectieve uitvoering van beleid. Als afsluiting van het theoretisch kader worden in het conceptueel model de belangrijkste concepten die voor dit onderzoek worden gebruikt schematisch weergegeven om zo aan te geven wat er in dit onderzoek wordt bekeken.

### 2.1 Beleid en beleidsvrijheid

In deze paragraaf staat de volgende deelvraag centraal: Welke factoren bepalen de beleidsvrijheid van een gemeente?

Het woord 'beleidsvrijheid' heeft het woord 'beleid' in zich. Beleid is binnen de bestuurskunde een onderwerp waar veel over geschreven is. Bovens et al., (2008) stellen dat het maken van beleid het stellen van doelen is waarbij bepaald wordt welke middelen hiervoor worden ingezet en welke doelen daarmee bereikt dienen te worden. De benodigde middelen zijn een combinatie van de middelen, geld, macht en kennis.

Hoogerwerf en Herweijer (2003:20) omschrijven beleid als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'. Ook zij gaan ervan uit dat beleid doeleinden en middelen bevat. Deze doeleinden en middelen vormen de grondstructuur van elk beleid. Beleid heeft echter twee gezichten. Beleid is volgens de auteurs niet alleen een samenstelling van doeleinden, middelen en tijdskeuzen, maar het is ook een antwoord op een probleem. Er wordt een poging gedaan een probleem op een bepaalde manier, door doelgericht denken en handelen op te lossen, te verminderen of te voorkomen.

Hupe (2007:13) haakt hierop in en benadrukt dat beleid de activiteiten aanduidt. Hierbij stelt hij dat beleid aangeeft wat er wordt gedaan om een probleem op te lossen, te verminderen of te voorkomen. Er wordt onderscheiden wie er precies handelt, en wie in het bezit is van de benodigde middelen om daadwerkelijk te kunnen handelen. Hierbij is vaak sprake van een relatie tussen de 'politiek-bestuurlijke beleidsmakers' op landelijk niveau en de uitvoerende organisaties op lokaal, regionaal of provinciaal niveau. Maar ook op lokaal, regionaal en provinciaal niveau wordt naast het uitvoeren van taken ook beleid ontwikkeld.

Er kan niet zomaar uit worden gegaan van een situatie waarbij uitvoeringsinstanties, provincies of gemeenten het opgelegde beleid naadloos overnemen. Deze frictie tussen het opgestelde beleid en de uitvoering daarvan is al lange tijd een bediscussieerd onderwerp. Weber (1972) stelt dat de gezagsdragers nooit alle beleidskwesties evenveel aandacht kunnen geven en dat er een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat tussen gezagsdragers en ambtenaren. Klassieke studies van de implementatie van beleid richten zich op de top-down-benadering. Binnen de top-down-benaderingen van deze studies wordt echter wel uitgegaan van een perfecte uitvoering van het van boven opgelegde beleid. Eén van deze klassieke auteurs is

Hood (1976). Hij ziet de uitvoering als ‘een conditie waarin externe elementen van beschikbare middelen en politieke acceptatie gecombineerd met de publieke administratie leidt tot een perfecte beleidsuitvoering’. De uitvoering of implementatie van beleid wordt slechts gezien als een gegeven. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met praktische bezwaren als tijds- en geldgebrek, onuitvoerbaarheid of situaties waarbij het beleid niet voorschrijft wat er moet gebeuren. Hierdoor zou de uiteindelijke uitvoering sterk kunnen verschillen van wat op landelijk niveau op papier was ontworpen.

Een tegengestelde benadering van de top-down-benadering zoals beschreven door onder andere Hood, is de bottom-up-benadering (Hill 2009). Hill stelt dat er niet zomaar van uit kan worden gegaan dat beleid uitgevoerd kan worden zoals het van bovenaf bedacht is. Zij stellen dat de normatieve kijk op beleid een belangrijke factor is. Om deze reden zou er van onderaf meegedacht moeten worden over de wijze waarop het beleid tot stand komt zodat er meer draagvlak voor is en het beleid beter uitvoerbaar is. Daarnaast is beleid niet volledig dichtgetimmerd, maar kunnen beslissingen ook aan de uitvoerders zelf worden overgelaten. Dit is volgens vele auteurs zelf onvermijdelijk en ook noodzakelijk. Decennia terug heeft de organisatiesocioloog Blau (1964) er al op gewezen dat regels nooit zelfuitvoerend zijn en er altijd iemand moet handelen. Het is ook daarom dat Lipsky (1980) de uitvoerder ziet als een ‘mede-maker’ van beleid.

### **Beleidsvrijheid**

Normatief gezien lijkt er slechts één vorm van beleidsvrijheid te bestaan, maar empirisch is er een verscheidenheid aan vormen van beleidsvrijheid (Hupe, 2007:96). In bestuursrechtelijke zin is er slechts sprake van beleidsvrijheid met betrekking tot de vastgelegde regels en procedures. Vanuit een bestuurskundig oogpunt is niet alleen de bestuursrechtelijke beleidsvrijheid van belang, maar ook de boordelingsvrijheid en de beoordelingsruimte die de gemeente heeft. Daarnaast hoeft de verkregen beleidsvrijheid ook niet altijd ten volle benut te worden of wordt de beleidsvrijheid zoals was bedacht, niet zo ervaren door de gemeenten (Hupe, 2007:96). Het zijn hierdoor niet alleen de vastgestelde regels en procedures die de mate van beleidsvrijheid bepalen. Maar ook de empirische beleving van de gemeenten en het gebruik van de vastgestelde beleidsvrijheid. Een medewerker kan een hogere of lagere mate van beleidsvrijheid ervaren dan dat volgens de regels en procedures het geval is.

Hoogerwerf en Herweijer (2003:144) stellen dat er bij een uitvoeringsinstantie altijd een discretionaire ruimte is. ‘Dit betekent dat de uitvoerders binnen de grenzen die het centrale beleid aan hun gedragsruimte stelt, enige vrijheid hebben om tussen verschillende uitvoerende handelingen te kiezen.’ De auteurs zien de mate waarin de uitvoeringsinstantie deze uitvoerende handelingen zelf kan kiezen als de mate van beleidsvrijheid.

Beleidsvrijheid stelt de organisatie in staat om strategisch gedrag te vertonen. Zij kan dit gebruiken om de taken naar eigen inzicht zo goed mogelijk uit te voeren of om eigen belangen na te streven. Beleidsvrijheid komt hierbij in een ingewikkelde situatie terecht. Enerzijds zullen beleidsbepalers proberen te voorkomen dat uitvoerders eigen belangen nastreven door de beleidsvrijheid te beperken en zo de conformiteit bij de uitvoering te vergroten. Hiervoor komen zij met regels en procedures waaraan de gemeenten zich dienen te

houden. Anderzijds kunnen het realiseren van maatwerk en het opzetten van beleidsexperimenten soms alleen tot stand komen door de uitvoeringsinstantie een grote mate van beleidsvrijheid te verstrekken, waarbij een overdaad aan regels en procedures niet wenselijk is en het de realisatie van maatwerk in de weg zal staan (Hoogerwerf en Herweijer 2003:145).

### **Voor- en nadelen van beleidsvrijheid**

Siemons (1986) heeft de situatie zoals Hoogerwerf en Herweijer deze hierboven beschreven al eerder erkend. Siemons heeft hierbij de voordelen en nadelen van beleidsvrijheid opgesteld. De voordelen van beleidsvrijheid zijn:

- Het biedt de mogelijkheid om het beleid in concrete situaties en op basis van specifieke omstandigheden aan te passen.
- Er wordt vermeden dat wetten worden verabsoluteerd, waardoor de doelen van de regels niet uit het oog worden verloren.
- Bij het opstellen van regels is het onmogelijk om met alles rekening te houden. Beleidsvrijheid zorgt ervoor dat er ingespeeld kan worden op onverwachte situaties waarbij de regels ontoereikend zijn.

De nadelen van beleidsvrijheid zijn:

- Beleidsvrijheid kan leiden tot rechtsongelijkheid wanneer gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld.
- Beleidsvrijheid kan leiden tot doelverschuiving wanneer een ambtenaar de wet op eigen wijze invulling geeft.
- Er ontstaat een kans tot non-uitvoering wanneer zelf bepaald kan worden wat wel en niet wordt uitgevoerd.

### **Uitwerkingen van beleidsvrijheid**

Brandsen, Van de Donk en Kenis (2006) hebben in hun onderzoek beleidsvrijheid omschreven als de mate waarin een organisatie over de mogelijkheden beschikt om eigen beleid te formuleren en uit te voeren. Hiervoor hanteren zij acht verschillende aspecten die zij gezamenlijk gebruiken om het begrip beleidsvrijheid te formuleren. Dit zijn vrijheid ten aanzien van de taak, beleidsdoelen, besluitvormingsprocedure, uitvoering, regelgeving, financiën, samenwerking en toezicht.

Ook andere auteurs en organisaties hebben het begrip beleidsvrijheid proberen te ontrafelen. Een andere omschrijving van het begrip beleidsvrijheid komt van de 'Raad van het binnenlands bestuur' (2002). Deze hanteert de aspecten: inhoudelijke vrijheid, organisatorische vrijheid, participatorische vrijheid en instrumentele vrijheid.

Lipsky (1980) heeft in zijn theorie over de 'street-level bureaucrat' ook het begrip beleidsvrijheid ontrafeld. Lipsky heeft in zijn definiëring beleidsvrijheid verdeeld in drie factoren te weten: vrijheid van regeltoepassing, vrijheid van uitvoering van taken en de vrijheid van waarden.

Anders dan de andere auteurs bekijkt Ringeling (1878:27) niet alleen de beleidsvrijheid van de ambtenaren, maar ook die van de organisatie zelf. Hij ziet dit als twee verschillende soorten beleidsvrijheid, binnen dezelfde problematiek. Ringeling hanteert in zijn studie naar beleidsvrijheid een viertal factoren: de programmering van het beleid, het informatieniveau van de uitvoerende ambtenaar, de hiërarchische controle en de democratische controle. Aan deze vier factoren heeft hij verschillende variabelen gekoppeld die het begrip beleidsvrijheid in zijn onderzoek vormen.

Deze verschillende manieren van het definiëren van beleidsvrijheid kunnen in het onderzoek naar de beleidsvrijheid van gemeenten bij de decentralisatie van de jeugdzorg worden gebruikt.

### **Type beleidsvrijheid**

Ringeling (1978: 209) stelt dat een zekere mate van beleidsvrijheid onontbeerlijk is voor een goede uitvoering van beleid. Een 'zekere mate' laat zien dat er altijd een afweging gemaakt zal moeten worden in hoeverre deze beleidsvrijheid dient te gaan. Er zijn echter twee verschillende vormen van beleidsvrijheid te onderscheiden. Allereerst is er de beleidsvrijheid van individuele ambtenaren of onderdelen van het bestuur. Het gaat hierbij om de vrijheid die ambtenaren krijgen van de administratieve organisatie zelf met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. De andere vorm van beleidsvrijheid ligt op een hoger abstractieniveau en beslaat de beleidsvrijheid van een bestuursorganisatie ten opzichte van andere organisaties. Dit heeft betrekking op de gehele organisatie of op het gehele beleidsterrein. Deze tweede vorm heeft naast een hiërarchisch karakter ook te maken met horizontale relaties met betrekking tot andere organisaties (Ringeling 1978: 27).

### **Oorzaken en redenen van beleidsvrijheid**

Er zijn verschillende redenen en oorzaken waardoor beleidsvrijheid ontstaat. Ringeling (1978:23-25) onderscheidt er vier, waarbij redenen voor beleidsvrijheid een bewust en gewenst karakter hebben en de beleidsbepalers ervoor kiezen om bepaalde beleidsvrijheid te realiseren. Bij de oorzaken van beleidsvrijheid ontstaat er een bepaalde mate van beleidsvrijheid, maar hoeft dit door de beleidsbepaler niet altijd bedoeld of gewenst te zijn.

De eerste reden is dat een organisatie zelf behoefte heeft aan beleidsvrijheid om de taken op een behoorlijke manier uit te voeren. Vooral bij nieuw beleid is het belangrijk voor organisaties om beleidsvrijheid te hebben, omdat bij de concretisering van het beleid de effecten nog niet geheel duidelijk zijn. Een tweede reden voor beleidsvrijheid ontstaat door het sluiten van compromissen tussen politici en ambtenaren. Nadat er politieke compromissen zijn gesloten, kunnen ambtenaren politici ervan overtuigen dat beslissingen beter aan de uitvoerende instantie overgelaten kunnen worden. Er wordt dan bewust gekozen om de keuzes die politiek genomen worden, niet te gedetailleerd te maken zodat er bewust ruimte gelaten wordt voor de uitvoerders van het beleid.

Een oorzaak van het ontstaan van beleidsvrijheid ontstaat door problemen bij de wetgever. Een wetgever kan tegen dezelfde problemen aanlopen als de uitvoerende instantie, en kan

daarom in de formulering niet altijd een keuze maken, maar moet deze overlaten aan de uitvoerder. De manier waarop dit ontstaat, kan verschillen, en loopt van het compleet ontbreken van de beleidspunten tot het gebruik van een vage terminologie, wat ruimte laat voor interpretatie. Een uitvoerende medewerker of instantie wordt hierdoor genoodzaakt om de eigen interpretatie aan de regels te geven waardoor beleidsvrijheid ontstaat. Een tweede oorzaak die beleidsvrijheid creëert, is de macht die ambtenaren uitoefenen zonder dat zij daar daadwerkelijk voor bevoegd zijn. Hierbij voert de ambtenaar de taak dus niet zo uit zoals hem aanvankelijk was opgelegd via het beleid. Deze ondermijning van het opgelegde beleid hoeft overigens helemaal niet negatief te zijn. Soms corrigeren ambtenaren door het niet volgen van de regels juist de beperkingen die het beleid het oplegt.

## 2.2 Beleidsvrijheid bij decentralisaties

In deze paragraaf staat de volgende theoretische deelvraag centraal: Welke theoretische inzichten zijn er met betrekking tot de mate waarin decentralisaties invloed hebben op de beleidsvrijheid van gemeenten?

Boogers et al. (2008) hebben in hun onderzoek naar het decentralisatiebeleid in Nederland een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende benaderingen. In de eerste benadering zien zij decentralisatie als het proces waarbij de lagere overheid, vaak de gemeenten, een sterkte positie krijgen binnen het publieke bestel. Bij de tweede benadering zien de auteurs decentralisatie als overheidsinstellingen die een vorm van onafhankelijkheid creëren ten aanzien van de rijksoverheid. In de derde benadering wordt decentralisatie gezien als een overheveling van taken vanuit de rijksoverheid naar de provincies of gemeenten.

### **Autonomie en medebewind**

De mate waarin beslissingen ten aanzien van het beleid worden overgelaten, kan gezien worden als een mate van vrijheid. Deze beleidsvrijheid ligt echter altijd in het speelveld bij de verschillende bestuurlijke niveaus. Dit zijn de rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. Wanneer bijvoorbeeld de gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen, betekent dit vanzelfsprekend dat de rijksoverheid of de provincies minder autonomie hebben om de gemeenten te sturen. Andersom is dit precies hetzelfde en zal de rijksoverheid of de provincie meer autonomie hebben wanneer de beleidsvrijheid van de gemeenten sterk wordt ingeperkt.

Beleidsvrijheid kan tot stand komen op basis van toegedeelde autonomie of toegeëigende autonomie. Bij het toedelen van autonomie is wettelijk geregeld in welke mate de uitvoeringsinstantie vrijheid heeft in zijn handelen. Het toedelen van autonomie wordt door Hoogerwerf en Herweijer (2003:144) gezien als noodzakelijk omdat een specifieke situatie een 'nadere interpretatie en toespitsing van het beleid vereist.' In het geval van toegeëigende autonomie is er geen sprake van gedragsruimte die is vastgelegd in wetten. Toegeëigende autonomie ontstaat doordat de controle op de uitvoerder bewust of onbewust achterwege blijft. Dit kan komen doordat controle niet goed mogelijk is of doordat de beleidsbepalers geen interesse hebben in de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. Deze toegeëigende autonomie hoeft geen negatieve effecten te hebben en kan juist tekortkomingen in het beleid compenseren. Scherpe controles kunnen leiden tot een toename van de bureaucratie wat een doelmatige en flexibele uitvoering van het beleid in de weg staat.



Boogers (2007:65) stelt dat formeel gezien overheidsorganisaties een bepaalde mate van vrijheid hebben op basis van vastgestelde wetten en regels. Hierin maakt hij een scheiding tussen taken die door hogere overheden zijn opgelegd, wat gezien wordt als medebewind, en taken die op eigen initiatief tot stand zijn gekomen, wat hij omschrijft als autonomie. In de praktijk kan blijken dat de uitvoeringsinstantie echter veel minder of meer beleidsvrijheid heeft dan wettelijk gezien kan worden aangenomen. Dit komt volgens Boogers door verschillende aanwezige factoren te weten: de mogelijkheid tot eigen besluitvormingsprocedure, de vrijheid in wijze van uitvoering, vrijheid tot het creëren van doelen, de mogelijkheid om beleid naar eigen inzicht te organiseren, vrijheid tot de vaststelling en toepassing van regels en tot slot een vrije besteding van financiële middelen.

Deze factoren zouden gezien kunnen worden als de mate waarin een gemeente beleidsvrijheid ervaart. Lastig is het echter doordat deze factoren zich in verschillende mate en in relatie met elkaar voor kunnen doen. De mate waarin financiële middelen vrij te besteden zijn, kan bijvoorbeeld wel sterk zijn gekoppeld aan de doelen die aan de organisatie worden opgelegd. Op die manier zijn de middelen die vrij te besteden zijn toch minder vrij dan in eerste instantie zou worden aangenomen. Daarnaast is de mate waarin de factoren een rol spelen sterk afhankelijk van de gevolgen die het heeft voor de organisatie wanneer de gestelde doelen niet worden behaald. Wanneer een uitvoeringsinstantie niet wordt beloond of bestraft voor het respectievelijke behalen of niet behalen van de doelen, zal de ervaren beleidsvrijheid waarschijnlijk groter worden.

### **Vormen van decentralisatie**

De bekende organisatiedeskundige Mintzberg (1983) ziet decentralisatie als een concept waarbij de taken en beslissingsbevoegdheden gespreid zijn over verschillende personen of organisaties. Mintzberg ziet decentralisatie vooral als het toedelen van taken naar lagere overheden waarbij de positie van deze lagere overheid versterkt moet worden. Mintzbergs omschrijving komt sterk overeen met de eerste en derde benadering van Boogers.

Mintzberg (1983) maakt echter niet zozeer onderscheid tussen territoriale of functionele decentralisatie, maar tussen verticale en horizontale decentralisatie. Horizontale decentralisatie vindt plaats waarbij taken niet naar beneden, maar naar bijvoorbeeld andere afdelingen of andere gelijkwaardige instellingen worden geplaatst. Bij verticale decentralisatie worden taken naar een lager bestuursorgaan overgedragen. Hij onderscheidt drie redenen waarom decentralisatie voordelen kan opleveren. Een eerste reden is dat niet alles door slechts één persoon of organisatie van bovenaf kan worden overzien. Door te decentraliseren kunnen de taken beter worden overzien en blijft de organisatie houdbaar. Een tweede reden is dat door taken te decentraliseren lokale overheden beter kunnen anticiperen op veranderende omstandigheden dan dat de rijksoverheid dat kan. Een laatste reden is dat wanneer organisaties meer beslissingsbevoegdheden hebben, de motivatie van het personeel omhoog gaat, waardoor taken effectiever uitgevoerd kunnen worden.

In het geval van de jeugdzorg is er sprake van een territoriale, verticale decentralisatie. De wijze waarop een territoriale, verticale decentralisatie plaatsvindt, heeft een sterke invloed op de beleidsvrijheid van gemeenten. Gilsing (2005) toonde aan dat er grote verschillen tussen

departementen zitten in de mate waarbij bepaalde ministeries veel beleidsvrijheid gaven en weinig verantwoording verwachtten bij het decentraliseren van taken, terwijl bij andere ministeries juist het tegenovergestelde het geval was. Het complexe aan decentralisatie van de jeugdzorg is dat deze niet van één maar van meerdere ministeries komt. De gemeenten staan in de gedecentraliseerde eenheidsstaat strikt genomen in hiërarchie niet onder, maar naast de rijksoverheid. Die verhouding wordt onder andere gevat in de 'eigen huishouding' van gemeenten, waaraan zij een zelfstandig bestaansrecht ontleen (Boogers et al. 2008). Dit is echter een zeer statische en theoretische benadering. De lokale overheden zijn in Nederland financieel namelijk bijna volledig afhankelijk van de rijksoverheid. Lokale overheden hebben nauwelijks mogelijkheden om zelf financiële middelen te verkrijgen door bijvoorbeeld belastingen (Hoogerwerf, 1984). Deze afhankelijkheid maakt dat de lokale overheden in de praktijk veel afhankelijker zijn dan de bestuurlijke verhoudingen doen geloven.

### **Evaluatie van decentralisatiebeleid**

In evaluaties naar decentralisaties is ook gekeken naar de beleidsvrijheid van gemeenten. Bij de decentralisatieoperaties zijn verschillende doelstellingen gehanteerd. Fleurke et al. (1997) hebben deze gestructureerd naar vier verschillende doelstellingen. Dit zijn:

#### *Integraal beleid*

Integraal beleid moet verkokering voorkomen. De oplossingen die vanuit het ministerie worden bedacht zijn vaak niet afdoende voor de complexiteit en diversiteit van problemen die zich op lokaal niveau voordoen.

#### *Maatwerk*

Niet in iedere situatie is het probleem op lokaal niveau hetzelfde. In sommige gemeenten doen zich andere problemen voor dan in andere gemeenten. Beleid vanuit het ministerie kan hier moeilijk rekening mee houden. Het decentraliseren van het beleid moet ervoor zorgen dat gemeenten met maatwerkoplossingen komen.

#### *Slagvaardigheid*

Door het decentraliseren van beleid zou de slagvaardigheid ervan toe moeten nemen. Gemeenten zijn veel beter in staat om direct op wijzigende omstandigheden in te springen dan dat het ministerie dat kan.

#### *Democratisering*

Een vierde en laatste doelstelling is het democratiseren van de beleidsvoering. Het lokaal bestuur is voor de inwoners van een gemeente herkenbaarder en meer toegankelijk dan dat de rijksoverheid dat is. Door het decentraliseren van beleid kan de inbreng van de bewoners van de gemeente op het beleid worden meegenomen.

Dat de doelstellingen zoals hiervoor beschreven ten aanzien van decentralisaties zijn opgesteld, betekent echter niet dat ze ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Uit verschillende evaluatiestudies blijkt dat bepaalde doelstellingen wel of niet zijn behaald, en

dat dit per beleidsterrein aanzienlijk kan verschillen (SCP, 2009). Zo stelt het SCP dat in het onderwijs, bij stedelijke vernieuwing en bij het jeugdbeleid het realiseren van maatwerk en het betrekken van actoren is geslaagd. Anders is het volgens het SCP voor de Wet Voorzieningen Gehandicapten waarbij de decentralisatie veel minder geslaagd lijkt te zijn. Dat de beleidsvrijheid van gemeenten door het decentraliseren van beleid vergroot, is niet vanzelfsprekend. Het SCP stelt dat gemeenten zeer beperkte mogelijkheden hebben om na decentralisatie tot integraal beleid te komen, wat wel één van de doelstellingen is. Ook andere studies zijn verdeeld over de resultaten van de decentralisatieoperaties. Elzinga en Hagelstein (1998) concluderen dat de efficiencywinst die bij de decentralisatieoperaties verwacht wordt niet altijd wordt gerealiseerd en, voor dit onderzoek nog belangrijker, dat de decentralisaties niet de verwachte beleidsvrijheid voor gemeenten hebben opgeleverd. De Algemene Rekenkamer (2006) concludeerde hierop volgend dat de benodigde beleidsvrijheid niet werd gerealiseerd doordat er teveel gebruik werd gemaakt van specifieke uitkeringen. Een gevolg hiervan is dat gemeenten het toegekende geld niet vrij kunnen besteden, waardoor de verwachting ten aanzien van lokaal maatwerk onvoldoende waargemaakt kan worden. Dit gaat ten koste van de efficiëntie en de effectiviteit die juist door het decentraliseren van beleid gerealiseerd moest worden. De relatie tussen beleidsvrijheid en efficiënt en effectief beleid is in de volgende paragraaf nader toegelicht.

### **2.3 Beleidsvrijheid en efficiënt en effectief beleid**

Welke invloed heeft beleidsvrijheid op de uitvoering van efficiënt en effectief beleid vanuit een theoretisch perspectief?

Er wordt verondersteld dat hoe groter de beleidsvrijheid van een gemeente is, hoe beter de gemeente in staat zal zijn de bestuurlijke doelen te behalen (Gilsing, 2005). Vaak worden gemeenten echter belemmerd in de uitvoering van hun taken door regels en procedures.

Fleurke et al. (1997) stellen dat decentralisatie leidt tot een versterking van de lokale democratie, het de toegankelijkheid van het bestuur vergroot en het de afstand voor de gebruiker en het bestuur kleiner maakt. Daarnaast zou decentralisatie een oplossing zijn voor een aantal problemen die zich in het openbaar bestuur voordoen, zoals een tekort aan maatwerkoplossingen en een sterke verkokering. Hiermee lijkt het erop dat decentralisatie veelal wordt gezien als een middel waarmee een stroperige uitvoering en een bureaucratisch proces aan de kant geschoven kunnen worden. Maar het beleid decentraliseren naar lagere overheden als oplossing alleen lijkt erg gemakkelijk. Het lijkt niet vanzelfsprekend dat gemeenten het beleid zonder stroperigheid en een dosis bureaucratie uit zullen voeren. Ook Hupe en Klijn (1997) waarschuwen hiervoor en omschrijven dit als de decentralisatieval. Zij zien de decentralisatieval als een veronderstelling dat sturingstekorten voorkomen kunnen worden door de ambities van het rijk over te dragen aan de gemeenten. Of het beleid efficiënt en effectief uitgevoerd wordt, zal voor een belangrijk deel afhangen van de mate waarin gemeenten vrij worden gelaten en worden gesteund.

Dit blijkt echter niet vanzelfsprekend te zijn. Gilsing (2005) heeft aangetoond dat de gemeentelijke beleidsagenda voor een groot deel wordt beïnvloed door de specifieke uitkeringen die zij krijgen van de ministeries. Deze uitkeringen dienen gebruikt te worden

voor specifieke doeleinden waarbij over het algemeen weinig beleidsvrijheid over blijft. Gisling stelt dat het beleid effectief is wanneer de beoogde doelen die zijn gesteld worden gehaald door het beleid dat is gevoerd. Fleurke (1997) onderscheidt drie verschillende voorwaarden waar gedecentraliseerd beleid aan moet voldoen, wil het effectief uitgevoerd kunnen worden. Deze hebben overigens grote raakvlakken met de doelstellingen die met gedecentraliseerd beleid waren beoogd. De drie verschillende voorwaarden zullen hieronder verder worden toegelicht.

### *Maatwerk*

Het moet mogelijk zijn om maatwerk te kunnen leveren. Maatwerk kan gezien worden als het afstemmen van het beleid op de specifieke kenmerken van de lokale situatie. De problemen en behoeften kunnen per gemeenten verschillen, wat via maatwerk in te passen is. In de beleidstheorie wordt een verband gelegd tussen decentralisatie en het komen tot een maatwerkoplossing (SCP, 2009). In een gedecentraliseerde situatie is het mogelijk om een pluriform aanbod aan te bieden, terwijl in een gecentraliseerde situatie het in het algemeen slechts mogelijk is om een uniform palet aan diensten en producten aan te bieden. Het pluriforme aanbod past beter in een situatie waarbij er territoriale verschillen zijn. Daarnaast zijn er bij gedecentraliseerd beleid vaak veel uitvoeringsinstanties betrokken, waardoor er een grotere informatiecapaciteit voorhanden is dan wanneer de uitvoering door slechts één instantie wordt gerealiseerd. Ook hierdoor is het eenvoudiger om maatwerk te realiseren.

### *Integrale beleidsuitvoering*

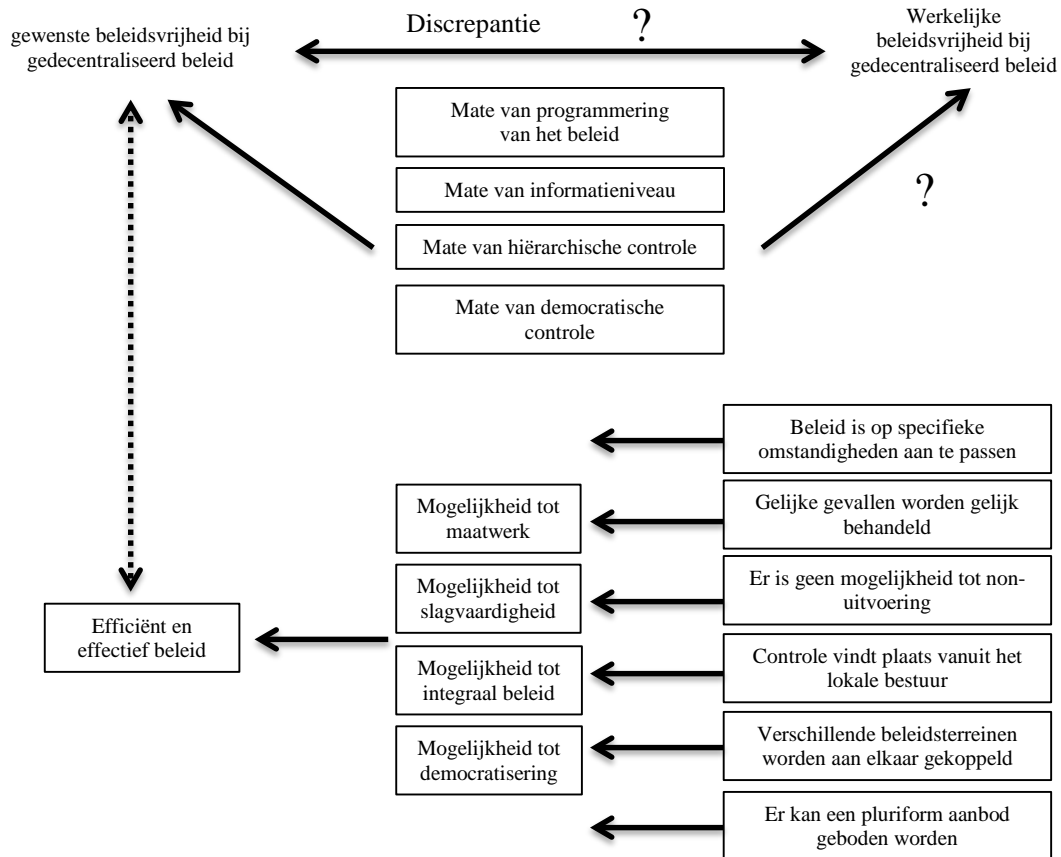
Om het beleid effectief uit te kunnen voeren is het van belang dit op een integrale manier aan te kunnen pakken. Fleurke (1997) ziet integrale beleidsuitvoering als beleid dat tussen verschillende sectoren wordt afgestemd om multidimensionale maatschappelijke problemen aan te kunnen pakken. Afstemming en sturing tussen deze verschillende sectoren is vereist om tot effectief beleid te kunnen komen. Vanuit het beleidsterrein wordt beredeneerd dat integrale beleidsuitvoering is te realiseren wanneer de taken en verantwoordelijkheden bij hetzelfde bestuursorgaan liggen. Voor een gemeente betekent dit dat zij voor zowel de inhoudelijke uitvoering als voor de financiële gevolgen verantwoordelijk zijn.

### *Slagvaardigheid*

Het slagvaardig uitvoeren van beleid heeft betrekking op het aanpassingsvermogen van een uitvoeringsinstantie op veranderende omstandigheden. Wanneer maatschappelijke ontwikkelingen gevolgen hebben voor de uitvoering van beleid is het mogelijk nodig om het beleid daarop aan te passen. Slagvaardigheid is een belangrijk aspect voor de effectieve uitvoering van beleid. Verondersteld wordt dat het decentraliseren van taken een positief effect heeft op de slagvaardigheid die zich op het beleidsterrein voordoet. Gemeenten zijn een kleinere schaal dan de rijksoverheid, waardoor zij sneller en gemakkelijker wijzigingen in het beleid kunnen aanbrengen en doorvoeren.

## 2.4 Conceptueel model

Nu de meest relevante theorieën voor het onderzoek zijn behandeld, zullen deze grafisch worden samengevat in een conceptueel model. In het conceptueel model zijn de theorieën die in dit hoofdstuk zijn toegelicht, gebruikt om schematisch weer te geven wat er in het onderzoek wordt onderzocht. Het conceptueel model is in figuur 1 weergegeven.



**Figuur 1: conceptueel model**

In het conceptueel model is aan de bovenkant te zien dat er een discrepantie wordt verondersteld tussen de gewenste beleidsvrijheid zoals deze vanuit de theorie wordt afgeleid, en de daadwerkelijke beleidsvrijheid die gemeenten zullen ervaren. In de theorie wordt ervan uitgegaan dat de gewenste beleidsvrijheid voor de gemeenten zelf inherent zal zijn aan de hoogst mogelijke beleidsvrijheid (Gilsing, 2005). Dit is echter alleen vanaf de kant voor de individuele gemeente het geval. In het conceptueel model wordt de volledige vrijheid van gemeenten niet als de meest gewenste beleidsvrijheid gezien, en zal volledige vrijheid niet tot de meest ideale situatie in het algemeen leiden. De gewenste beleidsvrijheid moet tot een situatie leiden waarin de gemeenten in staat worden gesteld om het beleid efficiënt en effectief uit te voeren. Efficiënt en effectief beleid dient vanuit het theorie aan een aantal voorwaarden te voldoen, welke ook in het theoretisch kader zijn behandeld, waarbij zowel rekening gehouden wordt met de vrijheid die gemeenten nodig hebben om de decentralisatiedoelen te kunnen bereiken, als met aan de andere kant van het spectrum ten aanzien van beleidsvrijheid, waarbij risico's ten aanzien van ongelijke behandeling en willekeur optreden. In het conceptueel model zijn dan ook de voorwaarden gegeven waaraan

voldaan moet worden om tot de aspecten te komen die efficiënt en effectief beleid bewerkstelligen. Wanneer de gewenste beleidsvrijheid bij de decentralisatie wordt gerealiseerd, is de kans het grootst dat de decentralisatiedoelstellingen worden gerealiseerd, waaruit voortvloeiend efficiënt en effectief beleid gerealiseerd kan worden.

Aan de rechter bovenkant van het conceptueel model is niet de gewenste, maar de werkelijke beleidsvrijheid weergegeven. Aangezien vanuit de theorie niet kan worden afgeleid wat de werkelijke beleidsvrijheid van de gemeenten is, zal dit uit het onderzoek moeten blijken. Vandaar dat in het conceptueel model de belangrijkste indicatoren van beleidsvrijheid zijn weergegeven. Deze indicatoren zijn voor het grootste deel gebaseerd op de theorie van Ringeling (1978). Deze indicatoren zijn in de operationalisering die in het volgende hoofdstuk is gegeven verder uitgewerkt en worden in dit onderzoek gebruikt om de mate van beleidsvrijheid bij gemeenten vast te stellen. De mate van beleidsvrijheid heeft invloed op het al dan niet behalen van de decentralisatiedoelen.

Bij de gewenste beleidsvrijheid welke in het conceptueel linksboven is geplaatst, wordt net als bij de werkelijke beleidsvrijheid de operationalisering van Ringeling (1978) aangehouden. Om de decentralisatiedoelen te kunnen bereiken, is de ideale beleidsvrijheid voor de decentralisatie op basis van deze theorie uit het theoretisch kader geschetst. De discrepantie tussen deze theoretische gewenste situatie en de werkelijk ervaren situatie wordt in dit onderzoek bekeken, waarbij de gevolgen van de discrepantie in kaart worden gebracht. De mate van discrepantie heeft invloed op het functioneren van de gemeenten en daarmee op het wel of niet kunnen realiseren van een efficiënte en effectieve uitvoering van beleid.

Om een volledig beeld te krijgen van de decentralisatie van de jeugdzorg en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan, is er breder gekeken dan alleen naar de beleidsvrijheid die de gemeenten op dit moment in het decentralisatieproces ervaren. Er wordt ook gekeken naar de manier waarop gemeenten zich voorbereiden op de jeugdzorg, naar de belemmeringen die zij op dit moment al ervaren en naar het beeld dat de gemeenten zelf hebben ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit wordt gedaan om niet alleen maar de beleidsvrijheid van de gemeenten vast te stellen, maar om ook meer informatie te vergaren in welke fase de beleidsvrijheid bij een gemeente begint te knellen, of dat de manier waarop een gemeente ervoor kiest de decentralisatie vorm te geven invloed heeft op de beleidsvrijheid die zij daarvoor nodig heeft.

In het volgende hoofdstuk zullen de belangrijkste concepten die ook in het conceptueel model zijn weergegeven, worden geoperationaliseerd. Het gaat hierbij om de concepten: gewenste beleidsvrijheid, de werkelijke beleidsvrijheid en efficiënt en effectief beleid.

### 3 Methodologie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste concepten die voor het onderzoek worden gebruikt toegelicht. Daarnaast is uiteengezet hoe het onderzoek zal worden uitgevoerd en op welke manier de validiteit en betrouwbaarheid gewaarborgd worden.

#### 3.1 Operationalisering

Om vanuit de theorie, zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht, toe te werken naar het empirische onderzoek zullen de belangrijkste concepten voor dit onderzoek eerst geoperationaliseerd worden. Op deze manier worden de theoretische begrippen meetbaar (Van Thiel 2010:52). Om het operationaliseren in gang te zetten, dient volgens Van Thiel (2010:52) een definitie aan de te onderzoeken theoretische begrippen te worden gegeven. Voor dit onderzoek wordt een drietal concepten gebruikt en geoperationaliseerd. Dit zijn de werkelijke beleidsvrijheid, de gewenste beleidsvrijheid, en efficiënt en effectief beleid, welke ook in het conceptueel model zijn weergegeven. In deze paragraaf worden de concepten gedefinieerd en zal uitgelegd worden wat er onder de concepten in dit onderzoek wordt verstaan.

##### 3.1.1 Werkelijke beleidsvrijheid

De werkelijke beleidsvrijheid is niet vanuit de theorie te herleiden. Wel is te herleiden uit welke variabelen beleidsvrijheid bestaat en welke indicatoren daaraan te verbinden zijn, welke gebruikt worden om de werkelijke beleidsvrijheid van gemeenten vast te kunnen stellen. De werkelijke beleidsvrijheid wordt in dit onderzoek gezien als de mate waarin gemeenten zelfstandig invulling kunnen geven aan het beleid. Er zijn allerlei aspecten die de beleidsvrijheid van de gemeenten beïnvloeden. In dit onderzoek wordt specifiek naar het beleid ten aanzien van de jeugdzorg gekeken. Beleidsvrijheid kan vanuit twee verschillende oogpunten worden bekeken. Allereerst is er een bepaalde mate waarin beleidsvrijheid door de actor in kwestie wordt ervaren. De tweede manier om beleidsvrijheid te bekijken is door vanuit de wetten en regels vast te stellen wat de beleidsvrijheid is. De beleidsvrijheid die wordt ervaren, hoeft daarbij niet gelijk te zijn aan de beleidsvrijheid die de actor volgens wetten en regels toebedeeld heeft gekregen. In dit onderzoek wordt verder gekeken dan alleen de beleidsvrijheid die er volgens de regels is, maar wordt er juist gekeken naar de beleidsvrijheid die actoren ervaren. Hierbij kan het zijn dat zij een hogere of lagere mate van beleidsvrijheid ervaren dan dat zij wettelijk gezien hebben.

Vanuit de theorie zijn er verschillende auteurs die beleidsvrijheid hebben onderzocht, waarbij verschillende en ook uiteenlopende operationaliseringën zijn gebruikt, welke in het theoretisch kader zijn behandeld. In dit onderzoek wordt de operationalisering van Ringeling (1978) als leidraad gehanteerd. Ringeling hanteert in zijn operationalisering vier indicatoren, waaraan zowel variabelen als verklarende variabelen verbonden zijn. In de operationalisering zal worden verstaan met de vier indicatoren waarmee de beleidsvrijheid van gemeenten wordt vastgesteld.

Allereerst is er de mate waarin het beleid al door de rijksoverheid of door andere regionale samenwerkingsverbanden is geprogrammeerd. Met de programmering wordt de vastlegging van het beleid bedoeld. Hoe hoger de mate van programmering, hoe minder beleidsvrijheid

gemeenten volgens de theorie hebben. De mate waarin het beleid vooraf geprogrammeerd kan worden, is van allerlei indirecte variabelen afhankelijk, zoals de complexiteit van het beleid, de overeenstemming tussen beleidsbepalers en politieke actoren en de interesse van betrokken actoren.

Een tweede indicator is de hoogte van het informatieniveau van de gemeenten. Hoe hoger het informatieniveau van een individuele gemeente is, en hoe zelfstandiger de gemeente zijn informatie kan verzamelen en beschermen, hoe hoger zijn beleidsvrijheid zal zijn. Dit informatieniveau wordt op allerlei manieren beïnvloed. Het kan zijn dat gemeenten bijvoorbeeld afhankelijk zijn van informatie of kennis van betrokken actoren. Betrokken actoren hoeven niet altijd dezelfde belangen als de gemeenten na te streven, waardoor informatie kan worden beïnvloed of achtergehouden kan worden. Hoe afhankelijker de gemeenten zijn van andere actoren, hoe kleiner de beleidsvrijheid van de gemeenten is.

Een derde indicator is de mate waarin hiërarchische controle op de gemeenten wordt uitgeoefend. De mate van hiërarchische controle wordt in dit onderzoek gezien als de mate waarin de gemeenten zowel van bovenaf, via de rijksoverheid en de provincie als intern controle uitoefenen. Bij de interne controle wordt hier de controle die hiërarchisch gezien van de bestuurlijke organisatie op de ambtelijke organisatie wordt uitgeoefend. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de controle van de wethouder op de ambtelijke organisatie. Hoe groter de mate van hiërarchische controle is, hoe minder beleidsvrijheid gemeenten hebben. Hieruit blijkt dat gemeenten ook zichzelf beleidsvrijheidsbeperkende maatregelen op kunnen leggen. De mate waarin hiërarchische controle plaatsvindt wordt op allerlei manieren direct of indirect beïnvloed. Dit is sterk afhankelijk van de capaciteit die er beschikbaar is om de controle uit te voeren, in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin, de mate waarin concrete doelen en maatstaven voor het beleid te formuleren zijn, en de mate waarin de rijksoverheid controle wenselijk acht.

Een vierde en laatste indicator van beleidsvrijheid is de mate van democratische controle. Met de democratische controle wordt, anders dan bij de hiërarchische controle, niet de rijksoverheid of de provincie, maar controle vanuit actoren als zorgverzekeraars, medewerkers binnen de gemeenten, huisartsen, zorgaanbieders, gemeenten in de buurt en als één van de belangrijkste de gemeenteraad. Democratische controle is een verwarrende term. In dit onderzoek wordt met democratische controle de controle die vanuit organisaties komt die strikt genomen geen hiërarchische relatie met de gemeenten hebben. Dit zijn actoren die vaak van elkaar afhankelijk zijn en elkaar daardoor beïnvloeden en kunnen en soms ook bewust willen beperken in hun vrijheid. De gemeenteraad is in deze categorie een bijzondere actor omdat hij strikt genomen een onderdeel is van een gemeente en zelfs bovengeschikt is aan het college van burgemeesters en wethouders. De gemeenteraad is daardoor, net als bij de relatie tussen de bestuurders en de ambtelijke organisatie, een onderdeel van de gemeente dat kan zorgen voor interne beleidsvrijheidsbeperkende maatregelen. Hoe groter de mate van democratische controle is, hoe meer de beleidsvrijheid van gemeenten wordt ingeperkt. Er zijn verschillende variabelen en indirecte variabelen die de mate van democratische controle beïnvloeden. Van invloed zijn bijvoorbeeld de capaciteiten en interesses van de betrokken



actoren, de mogelijkheid voor gemeenten om zelfstandig werkzaamheden uit te voeren of activiteiten te verhullen en het onderlinge vertrouwen met betrekking tot de samenwerking.

### 3.1.2 Gewenste beleidsvrijheid

De gewenste beleidsvrijheid is in dit onderzoek uitdrukkelijk niet de hoogst mogelijke beleidsvrijheid voor gemeenten. Afgezien van het feit of dit al dan niet gewenst wordt door de gemeenten zelf, zal een totale beleidsvrijheid kunnen leiden tot willekeur, ongelijke behandeling en de mogelijkheid tot non-uitvoering. De gewenste beleidsvrijheid moet daarentegen wel ruimte laten voor gemeenten om in te spelen op de lokale situatie, waarbij het slechts uitvoeren van de overgedragen taken leidt tot een uniform aanbod waarin geen ruimte is voor maatwerk en een integrale uitvoering. De gewenste beleidsvrijheid wordt, evenals de werkelijke beleidsvrijheid, geoperationaliseerd vanuit de vier indicatoren die in het conceptueel model zijn weergegeven. Vanuit de theoretische inzichten die in het theoretisch kader zijn toegelicht zijn deze indicatoren ingevuld.

De gewenste mate van programmering van het beleid is in zoverre geprogrammeerd dat het beleid op specifieke omstandigheden binnen een gemeente aan te passen moet zijn, zonder dat daarbij de mogelijkheid ontstaat dat gelijke gevallen niet gelijk worden behandeld. Deze twee kunnen echter wel wringen, want waar de mogelijkheid ligt om op specifieke omstandigheden in te spelen, is er de kans dat er verschillen tussen gemeenten, of binnen verschillende doelgroepen van een specifieke gemeente ontstaan die leiden tot ongelijke behandeling. In de mate van programmering dient hierin dan ook een middenweg gevonden te worden, waarbij er ruimte is voor specifieke omstandigheden, zonder dat er (grote) verschillen tussen gemeenten ontstaan in de uitvoering. Hetzelfde is het geval met betrekking tot non-uitvoering van het beleid, welke door de programmering van het beleid voorkomen dient te worden, maar ook via de controlemechanisme, waar later in de operationalisering van dit concept op terug gekomen zal worden. Bij de programmering is het gewenst dat de gemeenten de financiële vrijheid hebben om beleidsterreinen aan elkaar kunnen koppelen. Hierdoor blijft er ruimte voor het aanbieden van een pluriform aanbod van producten en diensten, waarbij ruimte is voor verschil in aanbod tussen gemeenten. Om het gevaar van willekeur en ongelijke behandeling te voorkomen zal de rijksoverheid, ondanks dat dit opnieuw leidt tot bureaucratie, een minimale vorm van controle uit moeten oefenen en bepaalde basis diensten en producten verplicht moeten stellen. Bovenop deze basis voorzieningen kunnen gemeenten in hun aanbod differentiëren.

Bij de mate van het informatieniveau is de meest gewenste situatie dat de gemeenten over de volledige en de juiste informatie beschikt die nodig is om het beleid uit te voeren. Hierbij is het van belang dat de gemeenten zo min mogelijk afhankelijk zijn van derden, maar dat het voor de gemeenten niet mogelijk is om informatie te beïnvloeden of achter te houden. Ditzelfde is het geval voor andere betrokken actoren, waarbij het ook niet wenselijk is dat zij de mogelijkheid hebben om informatie te beïnvloeden of achter te houden. Wanneer de gemeenten dit wel zouden kunnen neemt hun beleidsvrijheid in een dergelijke mate toe dat zowel de hiërarchische als de democratische controle bemoeilijkt wordt. Dit is voor een individuele gemeente misschien prettig, maar niet voor de gewenste situatie in zijn geheel.

De gewenste mate van hiërarchische en democratische controle vindt plaats vanuit het lokale openbaar bestuur, maar om ongelijke behandeling zoveel mogelijk te voorkomen zal er ook vanuit de rijksoverheid over alle gemeenten in Nederland een minimale controle wenselijk zijn. De gewenste beleidsvrijheid laat aan gemeenten ruimte om beleidsterreinen aan elkaar te koppelen, waarin de grootste efficiencywinst te behalen is. Hierbij dienen de verantwoordingsmechanismen en financieringsvormen dan ook niet voor ieder beleidsterrein apart te worden ingericht.

### **3.1.3 Efficiënt en effectief beleid bij decentralisatie**

In dit onderzoek wordt onder andere bekeken of gemeenten in staat zijn om de jeugdzorg efficiënt en effectief uit te gaan voeren. Efficiënt en effectief zijn echter zeer breed gedefinieerde concepten. Om duidelijk te krijgen wat efficiënt en effectief beleid voor dit onderzoek betekent, is dit gekoppeld aan de decentralisatiedoelstellingen die vanuit de theorie zijn opgesteld, welke gebaseerd zijn op de decentralisaties vanuit het landelijk beleid, en in het conceptueel model zijn weergegeven. Efficiënt en effectief beleid wordt in dit onderzoek dan ook gezien als beleid dat deze doelstellingen bewerkstelligt. In de eerste plaats is efficiënt en effectief beleid gericht op maatwerk, en kan er ingespeeld worden op de lokale situatie. Daarnaast is het beleid slagvaardig en kunnen veranderingen en wijzigingen in het beleid snel en eenvoudig worden ingevoerd. Ten derde is efficiënt en effectief beleid gericht op integraal beleid, waarbij de verschillende beleidsterreinen ten aanzien van het sociale domein aan elkaar worden gekoppeld en een efficiencykorting behaald kan worden. Een laatste voorwaarde voor efficiënt en effectief beleid in dit onderzoek is democratisering. Hierbij heeft de gemeenteraad een sterke positie en wordt de inbreng van de bewoners van een gemeente meegenomen in de vorming van het beleid. Hieruit blijkt dat een aantal voorwaarden voor efficiënt en effectief beleid vragen om vrijheidsbeperkende maatregelen en controlemechanismen. Op bepaalde vlakken is er dus sprake van een situatie waarin minder beleidsvrijheid juist kan leiden tot effectiever beleid.

De gewenste beleidsvrijheid wordt in dit onderzoek vergeleken met de werkelijke beleidsvrijheid. Zoals uit de operationalisering is gebleken is de gewenste beleidsvrijheid afgeleid uit de behandelde theorieën in het theoretisch kader. De werkelijk beleidsvrijheid wordt in dit onderzoek onderzocht door het interviewen van verschillende betrokken actoren. In het onderzoek zullen zowel gemeenten als de VNG en het MinBZK worden gevraagd naar hun visie en de daarbij behorende argumentatie om de decentralisatie van de jeugdzorg in relatie tot de beleidsvrijheid in kaart te brengen. Deze visies, in combinatie met de resultaten uit het empirische hoofdstuk, worden gebruikt om te concluderen of de werkelijke beleidsvrijheid afwijkt van de gewenste beleidsvrijheid. Dit is nadrukkelijk niet een samenvatting van visies van de betrokken actoren, maar een afweging van de empirische resultaten en visies waaruit een conclusie wordt geformuleerd.

## **3.2 Type onderzoek**

De onderzoeksvraag voor dit onderzoek, zoals in hoofdstuk 1 is gegeven, is descriptief van aard. Er is gekozen voor een descriptieve aard omdat de decentralisatie van de jeugdzorg nog in de voorbereidings- en implementatiefase zit. Hierdoor is het op dit moment vooral van belang om de huidige situatie te schetsen en is het nog niet mogelijk om al evaluaties uit te

voeren. In het eerste deel wordt in kaart gebracht op welke manier de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd, wat de verschillen in beleidsvrijheid van gemeenten daarbij zijn en tegen welke knelpunten en belemmeringen zowel kleine als grote gemeenten aanlopen. Wanneer deze analyse is gemaakt, worden de onderzochte groepen met elkaar vergeleken en kunnen er mogelijke verschillen naar voren worden gebracht. In het tweede deel van dit onderzoek wordt bekeken of de verschillende gemeenten genoeg beleidsvrijheid hebben om de taken efficiënter en effectiever uit te kunnen gaan voeren wanneer het beleid ten aanzien van de jeugdzorg naar de gemeenten is gedecentraliseerd. De resultaten uit de interviews worden geanalyseerd en met de gewenste beleidsvrijheid vergeleken, zoals die in de operationalisering is opgesteld. Niet alleen de verschillende ondervraagde gemeenten, maar ook twee andere betrokken partijen zijn in dit onderzoek betrokken. Dit zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die beide een rol spelen in de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit wordt gedaan zodat er vanuit verschillende invalshoeken naar de situatie kan worden gekeken. De gemeenten zijn in Nederland wat betreft de grootte erg sterk van elkaar verschillend. Er is daarom bewust gekozen om de gemeenten te verdelen in kleine en grote gemeenten en deze als twee verschillende groepen te beschouwen, om zo verschillen tussen gemeenten aan te kunnen tonen. De manier waarop dit is gebeurd zal later in dit hoofdstuk worden toegelicht.

### **3.2.1 Dataverzameling**

De verzameling van de empirische gegevens zal voor een belangrijk deel gedaan worden bij de daarvoor geselecteerde gemeenten. Bij de gemeenten zal door middel van het houden van interviews informatie ingewonnen worden over de manier waarop zij de jeugdzorg uit gaan voeren, de mate van beleidsvrijheid die zij hierbij ervaren en de knelpunten waar zij tegenaanlopen. Er is gekozen om vooral te richten op gemeenten omdat zij vanaf 1 januari 2015 de taken moeten gaan uitvoeren, en zij op dit moment in de praktijk ervaren hoe de rijksoverheid deze decentralisatie naar de gemeenten vorm geeft. De operationalisering van de drie belangrijke concepten voor dit onderzoek, gewenste beleidsvrijheid, werkelijke beleidsvrijheid en efficiënt en effectief beleid, zoals uitgewerkt eerder in dit hoofdstuk, vormen de basis voor de interviews. Niet alle informatie is echter via de gemeenten te verzamelen. De relatie tussen de verschillende overheden in Nederland kan op basis van bestaand materiaal worden beschreven. De manier waarop de decentralisatie is geregeld, zal in kaart gebracht worden aan de hand van informatie van de verantwoordelijke ministeries, waarbij beleidsnota's, brieven, persberichten en wetteksten bekeken zullen worden. Of gemeenten in staat zijn om de jeugdzorg effectiever en efficiënter uit te voeren dan de rijksoverheid, zal niet alleen in kaart worden gebracht aan de hand van alleen de interviews met de gemeenten zelf. Er zijn ook interviews gehouden met de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om zo een completer beeld te kunnen genereren. Aan de hand van de interviews en het bestaande materiaal zal geconcludeerd worden of de werkelijke beleidsvrijheid overeenkomt met de gewenste beleidsvrijheid, waarmee de decentralisatiedoelen behaald kunnen worden en efficiënt en effectief beleid gerealiseerd kan worden. Dit wordt niet geconcludeerd door de meningen van de ondervraagde actoren te aggregeren, maar door het verzamelde materiaal te analyseren en te interpreteren. Er is duidelijk geen sprake van een opinieonderzoek onder de geselecteerde onderzoekseenheden.

### **3.2.2 Onderzoekseenheden**

De onderzoekseenheden die voor dit onderzoek worden bekeken zijn de verantwoordelijken bij de gemeenten voor de jeugdzorg. In het onderzoek worden drie kleine gemeenten en drie grote gemeenten onderzocht. Met een grote gemeente wordt in dit onderzoek een gemeente met meer dan 100.000 inwoners bedoeld. Kleine gemeenten zijn in dit onderzoek gemeenten die minder dan 20.000 inwoners hebben. Er is gekozen om alleen gemeenten te selecteren in de gemeente Zuid-Holland, omdat deze gemeenten allen te maken hebben met hetzelfde provinciale bureau jeugdzorg. Hierdoor is het aanvechtbaar om de resultaten te generen voor geheel Nederland, omdat er mogelijk provinciale verschillen zitten tussen zowel de wijze waarop bureau jeugdzorg helpt bij het overgaan van de taken, als in de problematiek waar verschillende provincies mee te maken hebben. Wanneer er echter vanuit meerdere provincies gemeenten geselecteerd waren hadden er meer onderzoekseenheden onderzocht moeten worden, wat in het kader van de tijd die er voor dit onderzoek beschikbaar was niet mogelijk was. De gemeenten kleiner dan 20.000 inwoners zijn uit de lijst van kleine gemeenten in Zuid-Holland aselekt gekozen. Niet alle drie de geselecteerde gemeenten wilde aan het onderzoek meewerken, waardoor er opnieuw een gemeente aselekt is geselecteerd. Dit is hetzelfde geval voor de grote gemeenten, waarbij uit de lijst van grote gemeenten de gemeenten Rotterdam en Den Haag bewust niet zijn meegenomen omdat zij in grootte en karakter erg verschillen van de andere 100.000 plus gemeenten in Zuid-Holland. Bij de grote gemeenten is de selectie dus minder aselekt geweest.

Bij de gemeenten worden interviews afgenomen met de verantwoordelijke wethouder en een beleidsmedewerker. Hier is voor gekozen omdat de wethouder vanuit zijn of haar rol verantwoordelijk is voor de jeugdzorg binnen de gemeente. De beleidsmedewerker jeugdzorg is daarnaast vaak het best op de hoogte van de situatie en de ontwikkelingen die zich voordoen, en zit het dichtst op het beleid. Daarnaast zal met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (MinBZK) worden gesproken. De VNG is vanuit zijn rol de belangenbehartiger van de Nederlandse gemeenten en speelt in de gehele decentralisatieoperatie een belangrijke rol als aanspreekpunt voor het ministerie. Het MinBZK is als coördinerend ministerie van de decentralisaties verantwoordelijk voor de overgang van de jeugdzorg naar de gemeenten en is daardoor een belangrijke bron om informatie in te winnen over de manier waarop de decentralisatie plaatsvindt, en de redenen die zij daarvoor aandragen.

### **3.2.3 Onderzoeksinstrumenten**

Een deel van de data worden verzameld door gebruik te maken van bestaand materiaal. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van beleidsnota's van ministeries en gemeenten, het regeerakkoord, briefwisselingen tussen ministeries en het VNG. Het tweede en tevens belangrijkste onderzoeksinstrument is een gestructureerd interview. De gestructureerde interviews worden bij de onderzoekseenheden die in de vorige paragraaf zijn gegeven afgenomen. De interviews duren afhankelijk van de uitgebreidheid van de antwoorden tussen de 30 en 45 minuten.

### 3.3 Data-analyse

De data, via de onderzoeksinstrumenten verkregen, worden in drie stappen geanalyseerd. Allereerst worden de data verzameld, waarna de data worden geordend en geanalyseerd (Van Thiel, 2010: 156). De interviews van de kleine en grote gemeenten zullen dezelfde structuur bevatten, zodat de resultaten die uit de interviews naar voren komen met elkaar vergeleken kunnen worden. De interviews voor de VNG en het MinBZK hebben niet geheel dezelfde structuur en vragen, omdat hier ook specifiek op de rol en de werkzaamheden van deze instituten wordt ingegaan. De vragen ten aanzien van de werkelijke en gewenste beleidsvrijheid komen hierbij echter wel sterk overeen. Deze interviews dienen ter verduidelijking van de context waarin de decentralisatie van de jeugdzorg plaats vindt en zullen af en toe in het analyse hoofdstuk worden aangehaald.

De antwoorden van de onderzoekseenheden zullen, ondanks dat zij dezelfde vragen hebben beantwoord, echter van kwalitatieve aard zijn, waardoor zij niet gemakkelijk door een statistisch programma geanalyseerd kunnen worden. De kwalitatieve data bevatten ongestructureerde informatie waardoor ze niet één op één met elkaar te vergelijken zijn. Om structuur in de data aan te kunnen brengen worden de data-eenheden opgedeeld. Aan deze data-eenheden zal een schaal gekoppeld worden, waardoor de antwoorden van verschillende onderzoekseenheden met elkaar vergelijkbaar zijn. Dit zal in de volgende paragraaf verder worden toegelicht. De data van zowel kleine als grote gemeenten kunnen hierdoor geaggregeerd worden, waardoor een vergelijking tussen de twee mogelijk wordt.

#### 3.3.1 Codering

Er zijn, zoals uitgelegd, 12 semigestructureerd interviews gehouden met gemeenten. De 6 verschillende gemeenten zijn verdeeld in 2 groepen. 3 van de 6 gemeenten zijn kleiner dan 20.000 inwoners, en de andere 3 zijn groter dan 100.000 inwoners.

De gehouden interviews zijn ingedeeld in verschillende thema's welke gebaseerd zijn op de operationalisering van de concepten gewenste beleidsvrijheid, werkelijke beleidsvrijheid en efficiënt en effectief beleid. Deze driedeling in onderwerpen zal ook aan worden gehouden in het analysehoofdstuk.

In het eerste gedeelte wordt er naar de werkelijke beleidsvrijheid van de gemeenten gekeken aan de hand van de operationalisering zoals deze eerder in dit hoofdstuk is gegeven, waarbij wordt gekeken naar de indicatoren programmering van het beleid, het informatieniveau, de hiërarchische controle en de democratische controle.

In het tweede deel wordt specifiek ingegaan op de gewenste beleidsvrijheid en wordt deze vergeleken met de werkelijke beleidsvrijheid. In dit deel spelen de interviews met de VNG en met name het MinBZK ook een belangrijke rol.

In het derde gedeelte is het deel over efficiënt en effectief beleid behandeld. Hierbij wordt bekeken aan de hand van de operationalisering of de doelen die aan de decentralisatie gesteld worden, behaald kunnen worden met de werkelijke beleidsvrijheid van de gemeenten.

Elke categorie is in de interviews aanbod gekomen waarbij per categorie verschillende vragen zijn gesteld. De gehouden interviews voor zowel de wethouder als de beleidsmedewerker zijn terug te vinden in bijlage 1 en 2. De interviews gehouden met VNG en het MinBZK zijn terug te vinden in respectievelijk bijlage 3 en 4. De interviews zijn alle opgenomen en daarna volledig uitgeschreven. De geïnterviewden hebben allen een kopie gekregen van het uitgewerkte interview, waarna zij de mogelijkheid hebben gekregen om nog te reageren om de antwoorden die zij hebben gegeven. De antwoorden die zij hebben gegeven zijn van kwalitatieve aard. Om de data te kunnen analyseren zijn de antwoorden van de respondenten geïnterpreteerd en daaraan zijn codes gegeven. Door het geven van deze codes kunnen de antwoorden van de verschillende individuele gemeenten met elkaar en als twee groepen met elkaar worden vergeleken.

Om de data te kunnen analyseren is er een operationaliseringsschema opgesteld. In het operationaliseringsschema is het deel waarin de werkelijke beleidsvrijheid van de gemeenten wordt vastgesteld terug te vinden in bijlage 5. Dit schema dient vooral ter ondersteuning en als houvast bij de verwerking van de resultaten. Hierbij zijn variabelen te onderscheiden en is daarbij iedere keer een bijbehorende schaal gekozen. Deze schaal loopt bijvoorbeeld van hoog naar laag, of van groot naar klein. Dit is in het operationaliseringsschema aangegeven. Niet alle variabelen hebben een even sterke invloed op de beleidsvrijheid van de gemeenten. De antwoorden van de respondenten zijn geïnterpreteerd naar de gekozen schaal, waarbij per schaal iedere keer 5 verschillende mogelijkheden zijn. Deze worden uitgedrukt in + en -, waarbij de schaal zo is opgezet dat + een positieve invloed heeft op de beleidsvrijheid van gemeenten en – een negatieve invloed heeft op de beleidsvrijheid van gemeenten. Om deze reden loopt de schaal bij sommige variabelen van hoog naar laag, terwijl bij andere variabelen de schaal van laag naar hoog. Dit kan op het eerste oog verwarrend lijken, maar heeft als reden dat de scores die deze gekoppeld zijn aan de positieve of negatieve invloed die het op beleidsvrijheid heeft. Op deze manier kunnen de getallen per categorie bij elkaar opgeteld worden en komt er een algemene score per groep uit. Niet alle variabelen hebben een even sterke invloed op de beleidsvrijheid van de gemeenten. In het operationaliseringsschema worden de + en – daarom omgezet in scores die in cijfers worden weergegeven, waardoor de verschillende groepen bij elkaar opgeteld kunnen worden. Hierdoor ontstaat er een algemene score per indicator, waarbij in de analyse de belangrijkste bevindingen per indicator en niet per variabele worden gegeven. De scores worden als volgt berekend.

++	= 2
+	= 1
0	= 0
-	= -1
--	= -2

Voor het tweede en derde gedeelte, waarin gekeken wordt naar hoe de gewenste beleidsvrijheid overeenkomt met de werkelijke beleidsvrijheid en naar efficiënt en effectief beleid is het niet mogelijk om specifieke schalen te kiezen waarop de variabelen worden bekeken. Daarom is ervoor gekozen om de antwoorden van de respondenten te interpreteren

aan de hand van stellingen. De antwoorden van de respondenten op de stellingen zijn geïnterpreteerd naar de volgende indeling:

Volledig mee eens	= ++
Mee eens	= +
Neutraal	= 0
Niet mee eens	= -
Volledig mee oneens	= --

Ook binnen deze gedeeltes wordt dezelfde puntindeling toegekend aan de antwoorden als bij het eerste gedeelte waardoor de antwoorden van de respondenten met elkaar vergeleken kunnen worden. Door het aanhouden van deze indeling blijven voor beide onderdelen de antwoordmogelijkheden beperkt tot vijf, waardoor een vergelijking beter te maken is. In het schema worden van de gemeenten zowel de antwoorden van de wethouder als de beleidsmedewerker gegeven. Hierdoor zal de score van iedere variabele tussen de + 12 en – 12 uitkomen.

De gemeenten zelf zijn in de schema's anoniem weergegeven. Hierbij staat de afkorting KG voor kleine gemeente en de afkorting GG voor grote gemeente. De afkorting wth. staat voor wethouder en de afkorting blm. betekent beleidsmedewerker. In bijlage 8 is weergegeven welke gemeenten er aan het onderzoek hebben meegewerkt en hierbij is ook aangegeven welke gemeenten bij de kleine en welke gemeenten bij de grote horen. Deze zijn op alfabetische volgorde opgenomen en kunnen niet herleid worden aan de nummers die in het operationaliseringsschema zijn toegekend. De antwoorden zullen worden geaggregeerd tot een algemeen beeld van de groep waartoe de gemeente behoort. In respectievelijk bijlage 5,6 en 7 zijn de ingevulde schema's voor de werkelijke beleidsvrijheid, de gewenste beleidsvrijheid in vergelijking met de werkelijke beleidsvrijheid, en voor efficiënt en effectief beleid weergegeven. Deze antwoorden zijn de aparte meningen van de ondervraagde respondenten. In de analyse wordt verder gegaan dan alleen een geaggregeerd beeld te geven van de resultaten die in de bijlage zijn weergegeven, en worden de resultaten juist gebruikt om met behulp van de theoretische overwegingen een onafhankelijk beeld te vormen. De antwoorden zullen als geheel worden geanalyseerd en waar nodig zullen de scores van de gemeenten worden aangehaald.

### **3.4 Validiteit en betrouwbaarheid**

In het onderzoek wordt zowel aandacht besteed aan de interne en externe validiteit als aan de interne en externe betrouwbaarheid.

Om de interne validiteit van dit onderzoek te kunnen waarborgen is bewust gekozen om drie kleine en drie grote gemeenten als onderzoekseenheid te nemen. Door meerdere gemeenten te nemen wordt een representatief beeld geschetst van de gehele populatie gemeenten. De onderzoeksinstrumenten die voor het onderzoek worden gebruikt zijn vooraf opgesteld en getest. Voor aanvang van de interviews wordt het onderzoeksinstrument toegelicht om er zo van verzekerd te zijn dat er geen onduidelijkheid bij de geïnterviewde kan ontstaan. Om een compleet beeld te kunnen schetsen is er gekozen om ook interviews te houden met de VNG en het MinBZK. Door de tijd waarin het onderzoek verricht wordt, is het niet mogelijk om



alle gemeenten in Nederland die te maken hebben met de jeugdzorg te interviewen. Er is getracht een realistische selectie te maken van de te onderzoeken gemeenten, zoals eerder in dit hoofdstuk is toegelicht. Hetzelfde is het geval voor de andere betrokken instellingen. Op deze manier worden de resultaten geaggregeerd voor de gehele populatie. Mogelijke regionale verschillen die door allerlei macro-factoren worden veroorzaakt, zullen in dit onderzoek, door de hoeveelheid onderzoekseenheden die voor het onderzoek is genomen, echter niet meegenomen worden.

De interne betrouwbaarheid wordt gewaarborgd doordat de interviews op dezelfde wijze worden afgenomen, waarbij dezelfde vragen gesteld zullen worden. Door gebruik te maken van gestructureerde interviews wordt vastgehouden aan een vaste structuur. Er zal voor gewaakt worden dat de structuur ook daadwerkelijk aangehouden wordt. De interviews worden opgenomen, waardoor eventueel gemiste vragen, of antwoorden die geen antwoord geven op de gestelde vraag, later alsnog gesteld kunnen worden. De stappen die in het onderzoek zijn genomen zijn vastgelegd en de onderzoeksopzet kan gemakkelijk opnieuw gebruikt worden om het onderzoek nogmaals, maar dan met andere onderzoekseenheden uit te voeren. Hierdoor wordt de externe betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd. De decentralisatie van de jeugdzorg zet zich echter gestaag voort waardoor de omstandigheden aan verandering onderhevig zijn. Wanneer het onderzoek een bepaalde periode later nogmaals uitgevoerd zal worden zullen de omstandigheden, en dus ook de beleidsvrijheid van gemeenten mogelijk anders zijn.



## 4 Empirie

In dit hoofdstuk wordt empirisch materiaal uiteengezet ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg, om zo een helder beeld te creëren van de situatie en de decentralisatie van de jeugdzorg in de juiste context te kunnen plaatsen. Geschetst wordt hoe de jeugdzorg in Nederland is opgezet en wat er vanaf 1 januari 2015 gaat veranderen. Daarnaast zal in dit hoofdstuk ook aandacht worden besteed aan de manier waarop gemeenten zich op de decentralisatie voorbereiden en in welke fase zij zich bevinden.

### 4.1 Jeugdzorg in Nederland

De jeugdzorg in Nederland valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ). Hierbij richt VWS zich op lichte vormen van jeugdzorg, zoals de vrijwillige hulpverlening, de hulp aan jongeren met een verstandelijke beperking en jongeren die te maken hebben met psychische klachten en problemen. VenJ houdt zich met hele andere tak van de jeugdzorg bezig. Zij zijn verantwoordelijk voor jongeren die bijvoorbeeld te maken hebben met een onhoudbare thuissituatie waardoor ze uit huis worden geplaatst of waarvoor andere maatregelen genomen moeten worden. Ook houdt VenJ zich bezig met de jongeren die te maken krijgen met het jeugdstrafrecht (Bureau Jeugdzorg, 2013).

Het is echter niet voor het eerst dat er wijzigingen worden aangebracht aan de vormgeving van de jeugdzorg in Nederland. Op 1 januari 2005, precies 10 jaar voordat de nieuwe wet op de jeugdzorg in gaat, is er ook al een nieuwe wet op de jeugdzorg ingegaan. In de wet van 2005 stond vooral de cliënt en de hulpvraag van de cliënt centraal. Het uitgangspunt hierbij was dat de jeugdzorg meer samenhang moest krijgen en er een vraaggerichte aanpak moest komen. Bureau Jeugdzorg zou hierbij de toegangspoort zijn voor de gehele jeugdzorg, zodat alle onderdelen van de jeugdzorg bij elkaar werden gebracht. De zorg zou hierdoor dichter bij het kind of de jongere worden gebracht, waardoor problemen eerder zouden worden gesignaleerd en de zorg korter en lichter kon worden. Iedere provincie kreeg een Bureau Jeugdzorg waarbij nagenoeg alle onderdelen van de jeugdzorg bij elkaar kwamen. Hierbij ging het om de jeugdhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg voor jeugd, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De provincies worden gefinancierd vanuit het Rijk, waarmee Bureau Jeugdzorg de zorg voor de kinderen en de jongeren bij de zorginstellingen inkopen (Wet op de jeugdzorg, 2005). Voordat een kind of jongere ergens hulp krijgt wordt het verzoek echter wel eerst door Bureau Jeugdzorg beoordeeld. Zij bepalen welke hulp er nodig is en zorgen ervoor dat de cliënt doorverwezen wordt naar de juiste hulpverleningsinstantie. De wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg zijn:

- indicatiestelling;
- uitvoering van de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling;
- uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen (voogdij, gezinsvoogdij);
- jeugdreclassering (Wet op de jeugdzorg, 2005).

Bureau Jeugdzorg wordt gecontroleerd door de Inspectie Jeugdzorg, wat onderdeel is van het Ministerie van VWS. De inspectie bekijkt hoe het staat met de kwaliteit van de jeugdzorg in Nederland (Inspectie Jeugdzorg, 2013).

## 4.2 Decentralisatie van de jeugdzorg

Ondanks dat er een grondige stelselherziening is geweest in 2005, wordt de jeugdzorg vanaf 2015 opnieuw ergens anders ondergebracht. Dit wordt gedaan omdat het huidige stelsel waarin de jeugdzorg is georganiseerd teveel tekortkomingen heeft vertoond. Het stelsel waarin de jeugdzorg is belegd is erop gericht dat kinderen en jongeren zelfstandig deel kunnen nemen aan de maatschappij. De ouders van de kinderen en jongeren dragen hierbij als eerste de verantwoordelijkheid. Wanneer dit misgaat, en de ouders zijn niet meer in staat om het zelf op te lossen, wordt de hulp van de overheid ingeschakeld. Omdat dit een reactief proces is, dient de overheid snel en op maat gemaakte oplossingen te bieden. Hierin heeft het huidige stelsel beperkingen getoond. Vandaar dat het ministerie van VWS en het ministerie van VenJ gepleit hebben voor een omslag in het huidige stelsel wat moet leiden tot;

- betere preventie en het uitgaan van de eigen kracht van de jongeren;
- meer gebruik maken van de ouders en het sociale netwerk rondom de jongeren;
- minder snel gebruik maken van medicaliseren, maar meer ontzorgen en normaliseren;
- eerder (jeugd)hulp op maat aanbieden aan kwetsbare jongeren;
- integrale hulp aan jongeren en gezinnen met een betere samenwerking tussen de beleidsterreinen;
- één gezin, één plan, één regisseur;
- meer ruimte voor jeugdprofessionals en vermindering van regeldruk (Min VWS, Min VenJ, 2013).

Gemeenten worden hierdoor niet alleen bestuurlijk maar ook financieel verantwoordelijk voor de gehele jeugdzorg met daarbij de kinderbescherming en de jeugdreclassering. Het idee hierachter is dat gemeenten beter in staat zullen zijn om in te spelen op de lokale situatie. Hierdoor zou het mogelijk moeten zijn om het maatwerk te leveren waar de provincies tot nu toe niet in geslaagd zijn. Naast het leveren van maatwerk, zouden de gemeenten als eerste overheid ook makkelijker en sneller de verbindingen kunnen leggen tussen de verschillende beleidsterreinen, waaronder andere zorg, onderwijs, wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), werk en inkomen en veiligheid (Min VWS, Min VenJ, 2013). Deze zogenoemde ‘ontschotting’ van de beleidsterreinen en de daarbij behorende budgetten zal uiteindelijk moeten leiden tot efficiencywinst.

### 4.2.1 Verantwoordelijkheid van gemeenten

De jeugdzorg en al zijn daarbij behorende onderdelen is een zeer breed beleidsterrein. Het bevat de ondersteuning van jongeren, kinderen en hun opvoeders bij alle voorkomende opvoedings- en psychische problemen. Dit is voor de gemeenten een heel nieuw beleidsterrein. Op basis van de concept jeugdwet worden de gemeenten, op hoofdlijnen, voor de volgende aspecten verantwoordelijk;

- het creëren van een voldoende kwalitatief en kwantitatief aanbod van zorg;
- bieden van zorg aan jeugdigen met opvoedings- en psychische problemen;
- de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering;
- het beschikbaar hebben van vertrouwenspersonen voor de jeugdigen en verzorgers die in aanraking komen met de jeugdzorg;

- het creëren van preventieve maatregelen ten aanzien van kindermishandeling;
- het creëren van een beleidsplan voor de preventie en ondersteuning van de jeugdigen;
- het voeren van de regie over de gehele jeugdzorg keten, met daarbij de afstemming tussen de beleidsterreinen op het gebied van zorg en welzijn waar de gemeenten nog meer voor verantwoordelijk zijn.

De gemeenten worden voor heel veel zaken verantwoordelijk. Een aantal van die taken, waaronder bijvoorbeeld de jeugdreclassering, zijn volgens de betrokken ministeries van dergelijke aard dat de gemeenten dit in een regionale vorm aan zullen moeten pakken. In de concept jeugdwet staat hierover dat gemeenten op bovenlokaal niveau samen moeten werken, indien dit noodzakelijk is. Gemeenten worden hierdoor in principe niet gedwongen om boven regionaal samen te werken. Terreinen waar volgens de jeugdwet regionale samenwerking benodigd is zijn de kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en specialistische vormen van zorg. Dit zijn over het algemeen terreinen waar individuele gemeenten relatief weinig mee te maken hebben. Wanneer ze hier wel mee te maken krijgen zijn dit wel vormen van zorg die veel kosten voor de gemeente met zich meebrengen, of is er sprake van een dermate specialistische vorm van zorg dat er slechts een aantal partijen in Nederland zijn die deze zorg kunnen bieden (Concept wet op de jeugdzorg, 2013).

#### **4.2.2 Transitie en transformatie**

In de decentralisatie kan een verschil aan worden gebracht tussen de transitie en de transformatie van de jeugdzorg. Met de transitie wordt voornamelijk de overgang van de inhoudelijke taken van de zorg bedoeld. De transformatie is gericht op het organisatorische deel van de jeugdzorg, waardoor de grootste efficiencykorting behaald moet worden, waarbij de link moet worden gelegd met andere beleidsterreinen. Zowel de transitie en de transformatie zijn essentieel in het decentralisatieproces van de jeugdzorg.

De transitie is de werkelijke overdracht van de verantwoordelijkheid en de taak van de jeugdzorg naar de gemeenten. De overheveling van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheid komen van de provincies, ministeries en zorgverzekeraars. De gemeenten zullen deze taken in de gemeentelijke structuur in moeten regelen en de daarbij benodigde samenwerkingsverbanden moeten zoeken. Hiervoor is niet alleen een taak weggelegd voor gemeenten, ook de overdragende overheden en de zorgverzekeraars zullen hierin een belangrijke rol spelen.

De transformatie die gerealiseerd dient te worden heeft niet zoals de transitie een peildatum waarop de taken overgaan. De transformatie zal een proces worden waarin de jeugdzorg inhoudelijk zal veranderen, waarbij er meer aandacht komt voor de preventieve jeugdzorg en snellere ondersteuning. Dit kan alleen wanneer het Rijk ruimte laat aan de gemeenten om ook inhoudelijke wijzigingen aan te brengen. Wanneer dit het geval is kunnen gemeenten werken aan het uitgangspunt van de stelselherziening, waarbij jeugdigen beter en sneller worden geholpen. Toch worden er ook eisen gesteld aan de gemeenten. Gemeenten dienen rekening te houden met de kwaliteitseisen die vanuit de jeugdwet worden gesteld. Deze eisen worden gesteld voor de waarborging van de veiligheid van de jeugdigen die met de jeugdzorg in aanraking komen. Gemeenten zijn onder andere verplicht om een meldcode huiselijk geweld

en kindermishandeling in te stellen, hebben een meldplicht calamiteiten en geweld, dienen gebruik te maken van een hulpverleningsplan en dienen verplicht een vertrouwenspersoon aan te stellen. Afgezien van de eisen die aan de uitvoeringskant van de gemeenten worden gesteld, dienen gemeenten bij kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitsluitend gebruik te maken van instellingen die daarvoor zijn gecertificeerd. Dit is in de jeugdwet geregeld omdat hier sprake is van de meest kwetsbare groep jeugdigen, waardoor een minimum aan kwaliteitseisen aan de instellingen gesteld wordt (Concept wet op de jeugdzorg, 2013).

De transitie en de transformatie lijken elkaar op bepaalde terreinen in de weg te zitten. Aan de ene kant dient de jeugdzorg een verandering te ondergaan, maar aan de andere kant dient er een continuering te zijn van de zorg die jeugdigen ontvangen. Vanaf de inwerkingtreding van de jeugdwet in 2015 worden de gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdhulp. In het eerste jaar is er gekozen om een overgangperiode in te stellen waarin de overgang naar het nieuwe stelsel gerealiseerd moet worden. Door de overgangperiode is het niet zo dat zorg die jeugdigen ontvangen vanaf 1 januari 2015 ineens weg valt. De verwijzingen die zij daarbij hebben ontvangen blijven nog een heel jaar geldig. Door de overgangperiode blijven de jongeren recht houden op de zorg die ze ontvangen, waardoor de gemeenten in het eerste jaar weinig kunnen doen om een transformatie te realiseren. De gemeenten zijn in het overgangsjaar echter wel bestuurlijk en financieel verantwoordelijk. Het zijn ook de gemeenten die moeten zorgen dat de continuïteit van de zorg wordt gewaarborgd. Ze moeten echter wel aan de rijksoverheid laten weten op welke manier ze dat van plan zijn door het opstellen en overdragen van een transitiearrangement. Deze arrangementen worden door een transitiecommissie beoordeeld. Als de commissie van mening is dat het transitieplan niet voldoende is dan geeft het rijk een zogenoemde ‘aanwijzing’ aan de gemeente in kwestie.

#### **4.2.3 Financiële verantwoordelijkheid**

Vanaf de overgang in 2015 zijn de gemeenten niet alleen bestuurlijk en inhoudelijk maar ook financieel verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Gemeenten krijgen hierdoor een aanzienlijk deel bij de begroting. Wanneer het budget niet toereikend blijkt te zijn zullen gemeenten in eerste instantie zelf naar een oplossing moeten zorgen. Doordat bij de jeugdzorg hulp niet zomaar geweigerd kan worden aan jeugdigen die dit behoeven kan een gemeente niet met het argument komen dat het budget op is. Gemeenten kunnen in de problemen komen wanneer er een onverwachtse stijging van het aantal jeugdigen is die aanspraak maken op de jeugdzorg. Gemeenten kunnen daarnaast weinig andere manieren gebruiken om extra geld aan te trekken. De ouderbijdrage die gemeenten kunnen vragen is vastgesteld en overgenomen in de jeugdwet, waardoor gemeenten daar geen wijzigingen in aan kunnen brengen.

De macrobudgetten voor de gemeenten zijn inmiddels bekend gemaakt (meicirculaire Gemeentefonds, 2013). Dit zijn echter nog de voorlopige cijfers waar gemeenten mee aan de slag moeten. In 2014 worden de definitieve cijfers pas bekend. In de jeugdwet is geregeld dat de uitkering die aan de gemeenten wordt gedaan terecht komen in het gemeentefonds. Deze is in eerste instantie gebaseerd op een verdeelmodel welke is afgeleid van de kosten die gemeenten moeten maken om de jeugdzorg in het overgangsjaar uit te kunnen blijven voeren.

### 4.3 Voorbereiding door gemeenten

De gemeenten zitten op dit moment nog in de voorbereidende fase waarin ze plannen aan het maken zijn om de jeugdzorg vanaf 2015 uit te kunnen voeren. Op 1 november 2013 is hiervoor een eerste belangrijke mijlpaal gesteld, en zijn gemeenten verplicht voor deze datum een plan te hebben gemaakt waarin onder andere beschreven moet zijn met welke andere gemeenten zij voornemens zijn om samen te werken op het gebied van jeugdzorg. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) mengt zich nadrukkelijk als belangenbehartiger van de gemeenten in de discussies met de betrokken ministeries. VNG heeft in een inventarisatie de conclusie getrokken dat in Nederland binnen 41 verschillende regio's wordt samengewerkt aan de jeugdzorg. Deze regionale samenwerkingsverbanden zijn door de gemeenten zelf geïnitieerd en niet van bovenaf opgelegd. Hoe de regio's zijn ingedeeld is in figuur 2. Weergegeven. Belangrijk is hierbij dat er geen gemeenten zijn die niet bij een regionaal samenwerkingsverband zijn aangesloten. Dit betekent niet dat alle vormen van jeugdzorg op dit schaalniveau georganiseerd zullen worden. Lichte vormen van jeugdzorg en preventieve jeugdzorg zijn voorbeelden van jeugdzorg die gemeenten veelal individueel of in een kleiner samenwerkingsverband vorm zullen gaan geven. Hierdoor ontstaat er een gelaagdheid in het schaalniveau van de uitvoering van de jeugdzorg taken (VNG, 2013).



Uit de interviews die zijn gehouden met de gemeenten blijkt dat er verschillen zitten in hoever de gemeenten zijn met de voorbereiding en implementatie van de jeugdzorg. Het lijkt nog een hele uitdaging voor de gemeenten te zijn om op 1 januari 2015 klaar te zijn voor de uitvoering van de taken van de jeugdzorg. In de interviews zijn hierover aan de gemeenten vragen gesteld. In onderstaand schema is weergegeven hoe de gemeenten hier op gereageerd hebben.

Categorie	Stellingen	Codes	Wth	Blm	Wth	Blm	Wth	Blm		Wth	Blm	Wth	Blm	Wth	Blm	
Voorbereiding en implementatie	De voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg loopt zoals verwacht	Eens - Oneens	-	o	o	+	o	-	-2	+	+	+	+	+	++	7
	We liggen op koers om de decentralisatie van 1 januari 2015 op een goede manier in te kunnen vullen	Eens - Oneens	-	+	-	+	o	+	1	o	+	+	+	+	+	5

Bij de voorbereiding en implementatie zijn verschillen te herkennen tussen de grote gemeenten en de kleine gemeenten. De kleine gemeenten geven aan dat de voorbereiding op de decentralisatie niet loopt zoals van te voren was verwacht. Grote gemeenten scoren hier juist heel positief op en zijn het eens met de stelling dat de voorbereiding op de decentralisatie loopt zoals van te voren was verwacht. Er worden hiervoor een aantal redenen door de kleine gemeenten gegeven. Allereerst is te zien dat gemeenten heel afhankelijk zijn van andere gemeenten om hen heen, dit is ook het geval bij de grote gemeenten. De kleine gemeenten kunnen echter minder, of nauwelijks hun stempel drukken op de regionale en bovenregionale samenwerking, zoals deze in figuur 2 zijn weergegeven. Grote gemeenten slagen hier wel in en kunnen, indien dat nodig is, ook individueel aspecten van de jeugdzorg oppakken wat hun onderhandelingspositie versterkt. Dat de voorbereidingen op de decentralisatie bij kleine gemeenten niet loopt zoals verwacht betekent echter niet direct dat het niet goed zou gaan met de voorbereidingen.

Wat voor kleine gemeenten in de voorbereiding een zeer cruciaal punt is, is dat ze een goede samenwerkingsvorm vinden. Dit proces kost, afhankelijk van de samenwerkingsverbanden die er al liggen, veel tijd. Dit is ook één van de weinige punten waarbinnen kleine gemeenten ten opzichte van elkaar verschillen vertonen. Kleine gemeenten beseffen dat het onmogelijk is om delen van de jeugdzorg zelfstandig uit te voeren. De preventieve jeugdzorg is voor kleine gemeenten nog mogelijk, maar zwaardere vormen van zorg en de jeugdreclassering is voor hen onmogelijk alleen uit te voeren. Zij beseffen daarin dat het van belang is goede partners te vinden waarmee samenwerkingsverbanden aangaan kunnen worden. Gemeenten die al gewend zijn om in een bepaald verband samen te werken zijn hierbij in het voordeel, omdat hier al een vertrouwensbasis is voor goede samenwerking. Gemeenten die hierbij is een samenwerkingsverband zitten met vergelijkbare gemeenten met betrekking tot de demografische factoren en de jeugdproblematiek werken gemakkelijker samen dan totaal verschillende gemeenten.

Voor een kleine gemeente is het een ingewikkelde situatie wanneer er geen geschikte partners gevonden kunnen worden. Dit is voor hen één van de grootste belemmeringen bij de jeugdzorg. Enerzijds zijn de financiële risico's die een individuele gemeente loopt te groot om alleen te dragen omdat fluctuaties direct voor grote kosten zorgen, en moeten zij hier samenwerkingsverbanden voor aangaan. Anderzijds wil een gemeente zich niet klakkeloos aansluiten bij een grote gemeente in de buurt, waardoor het niet alleen zijn autonomie volledig kwijt raakt en in een dergelijk verband nauwelijks nog iets te zeggen heeft, maar ook het risico heeft dat zijn budget volledig opgaat aan problemen die voor de individuele gemeente helemaal niet spelen. Kleine gemeenten die geen sterke samenwerkingsverbanden hadden liggen met vergelijkbare gemeenten ervaren dit als een complex probleem waar moeilijk mee om te gaan is.

Beide groepen gemeenten zijn redelijk positief over het op koers liggen voor de decentralisatie. Grote gemeenten lopen wel iets voor op de kleine gemeenten. Grote gemeenten zijn al bezig met het inrichten en uitvoeren van pilots in bepaalde wijken. Kleine

gemeenten kiezen er bewust voor om achteraan te lopen in het proces, zodat ze niet zelf steeds het wiel uit hoeven te vinden. Ze proberen de ontwikkelingen en resultaten van andere gemeenten die vooraan lopen bij de decentralisatie te volgen en daar de positieve elementen uit te pakken. Beide groepen denken op tijd te zijn en op 1 januari 2015 zorg te kunnen dragen voor de jeugdzorg.



## 5 Resultaten en Analyse

In dit hoofdstuk worden de data die voor dit onderzoek zijn verzameld geanalyseerd. Dit hoofdstuk is ingedeeld in drie delen, waarbij de geoperationaliseerde concepten die in hoofdstuk 3 zijn uitgewerkt de leidraad vormen voor de analyse. De ingevulde schema's in bijlage 5, 6 en 7 geven een statisch beeld van de resultaten per onderdeel. Hierbij zijn zowel verschillen als overeenkomsten tussen de twee groepen gemeenten te zien. In het schema is echter alleen zichtbaar dat er verschillen zijn, en niet waardoor deze ontstaan en hoe deze verschillen verklaard kunnen worden. Om inzicht te geven in de uitkomsten van de tabellen worden in dit hoofdstuk de resultaten verder geanalyseerd en wordt verklaard waardoor de verschillen ontstaan en wat hiervan de gevolgen zijn. De analyse gaat dus duidelijk verder dan alleen een statische weergave van de resultaten. In dit hoofdstuk wordt de volgorde zoals deze in de schema's is aangehouden dan ook niet strikt gevolgd, en zullen sommige resultaten die voor dit onderzoek een groter belang hebben, uitgebreider aan bod komen dan andere resultaten die in het kader van dit onderzoek minder van belang zijn. In dit hoofdstuk worden per onderdeel opnieuw de resultaten zoals deze ook in de bijlage zijn terug te vinden weergegeven. Hierbij zijn echter alleen de geaggregeerde scores van zowel de kleine gemeenten als de grote gemeenten bij elkaar gevoegd, om zo de tabellen in de tekst leesbaar te houden.

### 5.1 Werkelijke beleidsvrijheid

Binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid zijn vier indicatoren onderscheiden die gezamenlijk het concept beleidsvrijheid vormen.

#### 5.1.1 Programmering van het beleid

Bij de programmering van het beleid is een aantal verschillen op te merken tussen de grote en de kleine gemeenten. De resultaten voor dit specifieke onderdeel zijn hieronder weergegeven.

Categorie	Groep	Variabelen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Totaal KG	Totaal GG
Programmering van het beleid	Aard van het beleid	Complexiteit van het beleid	Hoog - Laag	<b>6</b>	<b>0</b>
		Bekendheid van de materie	Hoog - Laag	<b>-7</b>	<b>2</b>
	Wijze van programmeren	Dichtheid van programmering	Laag - Hoog	<b>-6</b>	<b>-5</b>
		Mate van vrijheid in financiering	Hoog - Laag	<b>-10</b>	<b>-7</b>
	Overeenstemming	Overeenstemming beleidsvoerders	Laag - Hoog	<b>-9</b>	<b>-3</b>

Kleine gemeenten hebben naar aanleiding van de toegekende scores meer moeite met de complexiteit van het beleid dan de grote gemeenten. Zowel kleine als grote gemeenten hebben te maken met de decentralisatie van de jeugdzorg en de taken die daarbij horen. Bij grote gemeenten is de problematiek waar ze mee te maken hebben vaak van grotere omvang dan in kleine gemeenten. Hierdoor zou gedacht kunnen worden dat grote gemeenten juist meer moeite zouden kunnen hebben met de complexiteit van het beleid, en het voor de kleine gemeenten een stuk eenvoudiger zou zijn. Doordat kleine gemeenten echter een veel kleiner ambtelijk apparaat hebben en medewerkers een veel uitgebreider takenpakket hebben, is het lastig voor zowel een medewerker als een wethouder om alle benodigde informatie tot zich te



nemen. Hiervoor hebben zij vaak maar beperkte tijd beschikbaar naast alle andere taken die zij uit moeten voeren. Uit de interviews blijkt dat in grote gemeenten de taken van de medewerkers specialistischer zijn. Ondanks dat de complexiteit van de problematiek waar zij mee te maken hebben, groter is dan de problematiek waar kleine gemeenten tegenaanlopen, ervaren zij een lagere mate van complexiteit. Dit komt doordat de medewerkers bij grote gemeenten de decentralisatie van de jeugdzorg nagenoeg als enige taak hebben, en er niet één maar meerdere personen aan werken, waardoor zij zich daar volledig in kunnen verdiepen en veel sneller gevoel krijgen bij de materie waar zij mee te maken krijgen. Dit sluit direct ook aan bij het relatief grote verschil in de bekendheid van de materie zoals in de tabel is te zien. De bekendheid van de materie is om dezelfde reden als bij de complexiteit van het beleid bij grote gemeenten een stuk groter. Grote gemeenten blijken al meer op de hoogte te zijn van wat er op hen afkomt dan kleine gemeenten. Het lastige bij de kleine gemeenten is dat de jeugdzorg vaak op een hoger niveau in de regio wordt georganiseerd. Hierdoor is er vaak slechts één persoon of een aantal personen binnen de gemeente actief op het gebied van jeugdzorg. Alleen bij deze persoon of personen in kwestie komt de informatie die van belang is binnen. Dit is een vrij fragile situatie omdat een medewerker door ziekte of verlof afwezig kan zijn waardoor er binnen de gemeente op bepaalde momenten niemand aanwezig is met de benodigde kennis. Uit de interviews blijkt dat kleine gemeenten zich dat zelf realiseren, en zoeken daarin dan ook nadrukkelijk naar samenwerking met omliggende gemeenten, wat hen als individuele gemeenten op het gebied van beleidsvrijheid beperkt. Hier wordt later in dit hoofdstuk verder op ingegaan.

Uit de scores blijkt dat zowel kleine als grote gemeenten de dichtheid van de programmering van het beleid erg hoog vinden, wat een negatieve invloed heeft op de beleidsvrijheid van de gemeenten. Als belangrijkste reden geven zowel grote als kleine gemeenten aan dat er nog vooral veel onduidelijk is, en dat de rijksoverheid vooral tempo moet maken met het scheppen van de kaders waarbinnen de gemeenten zich moeten bewegen. Gemeenten vinden het opmerkelijk dat er zolang onduidelijkheid is over de kaders en de wetgeving waaraan zij zich moeten houden, terwijl zij al wel informatie aan moeten leveren over de manier waarop zij van plan zijn om met andere gemeenten samen te gaan werken en de manier waarop zij de zorg gaan continueren. Ook die continuering van de bestaande jeugdzorg die eerst een jaar vast staat zorgt ervoor dat gemeenten 60% van de taken het eerste jaar niet aan kunnen passen. Gemeenten vinden het ongepast dat de rijksoverheid met een ‘aanwijzing’ dreigt wanneer zij niet voor 1 november 2013 hun transitiearrangement op orde hebben, terwijl de Tweede en Eerste Kamer de nieuwe jeugdwet nog niet hebben goedgekeurd en er nog allerlei wijzigingen aangebracht kunnen worden. Hierdoor hebben gemeenten het gevoel dat de benodigde informatie “twee voor twaalf binnen komt, en het voor twaalf uur geregeld moet zijn”.

Uit de bevindingen blijkt dat diezelfde continuering van zorg, in het eerste jaar bij zowel kleine als grote gemeenten voor een hobbel zorgt in de mate van vrijheid in de financiering van de jeugdzorg. De continuering van zorg, zoals ook in het empirische hoofdstuk is toegelicht, zorgt ervoor dat gemeenten het eerste jaar aan 60% van de taken geen enkele wijziging kunnen aanbrenge. De gemeenten krijgen het eerste jaar echter wel al direct een

efficiencykorting, die op slechts 40% van de taken behaald kan worden. Daarnaast kunnen gemeenten nauwelijks eigen middelen aantrekken, waardoor zij financieel compleet afhankelijk zijn van de rijksoverheid, terwijl zij straks wel de financiële verantwoordelijkheid dragen voor de jeugdzorg. Kleine gemeenten zijn hierin nog kritischer dan grote gemeenten, en voelen nog minder beleidsvrijheid op dit gebied. Dit is te verklaren doordat kleine gemeenten binnen de grootte van hun budget veel minder gemakkelijk fluctuaties op kunnen vangen. Kleine gemeenten geven in de interviews aan dat wanneer in een kleine gemeente in een jaar een aantal jongeren binnen de gemeenten gedwongen in de jeugdzorg terechtkomen doordat zij bijvoorbeeld met de jeugdreclassering in aanraking komen, dit grote gevolgen heeft voor de financiële positie.

Uit de bevindingen blijkt dat er zowel bij kleine en grote gemeenten een goede afstemming lijkt te zijn tussen het ambtelijk en bestuurlijk niveau. Bij kleine gemeenten is de overeenstemming tussen de bestuurders en de ambtelijke organisatie nog sterker dan bij de grote gemeenten. De lijnen zijn bij kleine gemeenten korter en er kan gemakkelijker bij elkaar naar binnen gelopen worden, waardoor er meer overleg tussen de bestuurder en de ambtelijke organisatie wordt gepleegd. Dit heeft soms ook te maken met dat de wethouder en beleidsmedewerkers van grote gemeenten letterlijk verder van elkaar vandaan zitten, en soms zelfs niet in hetzelfde gebouw werken. Wat daarbij ook een rol speelt, is dat de situatie bij kleine gemeenten een stuk overzichtelijker is, omdat er bij kleine gemeenten vaak maar één of enkele medewerkers met het onderwerp bezig zijn, en er dus met een minimaal aantal mensen afgestemd hoeft te worden.

### 5.1.2 Informatieniveau

In het informatieniveau van de gemeenten zitten tussen de grote en kleine gemeenten zowel overeenkomsten als grote verschillen. De resultaten voor dit specifieke onderdeel zijn in onderstaand schema weergegeven.

Categorie	Groep	Variabelen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Totaal KG	Totaal GG
Informatie- niveau	Taakverdeling	Betrokkenheid van derden	Weinig - Veel	<b>-6</b>	<b>-4</b>
		Mate van specialisme	Hoog - Laag	<b>3</b>	<b>4</b>
	Informatie verwerving	Mate van Informatiemonopolie	Hoog - Laag	<b>-9</b>	<b>-6</b>
		Zelf informatie kunnen verzamelen	Groot - Klein	<b>-6</b>	<b>2</b>
	Relatie met de omgeving	Mate van hiërarchische relatie	Laag - Hoog	<b>9</b>	<b>-2</b>
		Versillen in gestelde doelen	Veel - Weinig	<b>-9</b>	<b>-3</b>

Uit de bevindingen blijkt dat er bij zowel kleine als grote gemeenten veel andere partijen noodzakelijk betrokken zijn bij de decentralisatie van de jeugdzorg, waardoor de beleidsvrijheid van gemeenten wordt verkleind. Wat opvalt, is dat grote gemeenten iets makkelijker met de betrokkenheid van derden om weten te gaan. Dit komt doordat grote gemeenten een sterkere onderhandelingspositie hebben, doordat ze allereerst meer capaciteit beschikbaar hebben waardoor meer kennis in huis is zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, en in de tweede plaats doordat grote gemeenten meer zorg in zullen gaan kopen dan kleine gemeenten, waardoor instellingen de grote afnemers graag te vriend willen houden. Dit zorgt

echter ook voor een paradoxale situatie, aan de ene kant willen instellingen graag betrokken worden wat voor de gemeente zorgt dat ze gemakkelijk in contact komen, anderzijds merkte een grote gemeente treffend op dat 'er met kalkoenen over kerst wordt gepraat'. De betrokken partijen zijn namelijk wel de partijen die een commercieel belang hebben bij de uitvoering van de jeugdzorg, waardoor de kans bestaat dat zij vooral naar het belang van hun organisatie kijken, en niet naar het collectieve belang van een goede uitvoering van de jeugdzorg. Afgezien van de vraag of dit een commerciële organisatie überhaupt te verwijten valt brengt dit gemeenten soms wel in een ingewikkelde situatie. Dit raakt ook direct de hoge score op de mate van specialisme voor beide groepen. De hoge mate van specialisme verhoogt de beleidsvrijheid doordat er lastig regels voor zijn toe te passen omdat ieder geval anders is. Anderzijds is het voor de gemeenten daarbij wel aangelegen om de juiste informatie te hebben om dit goed aan te kunnen sturen. Hier ligt voor beide groepen, maar in het bijzonder voor de kleine gemeenten een grote uitdaging. Uit de data blijkt dat de informatieverwerking bij vooral kleine gemeenten zeer moeizaam verloopt. Er komt vanuit zowel de betrokken instellingen, de rijksoverheid als de provincie maar beperkt informatie beschikbaar. Kleine gemeenten hebben hier volgens henzelf meer last van doordat zij in minder verenigingen of clubs actief zijn. De grote gemeenten geven aan goed op de hoogte gehouden te worden door bijvoorbeeld het G32-stedennetwerk. Doordat kleine gemeenten daarin simpelweg niet vertegenwoordigd zijn en minder capaciteit hebben om medewerkers zitting te laten nemen in allerlei landelijke sturingsgroepen komt daar minder informatie terecht. Dit komt vooral tot uiting in de mate waarin de kleine gemeenten in staat zijn om zelf de benodigde informatie te kunnen verzamelen, wat hen afhankelijk maakt en de beleidsvrijheid negatief beïnvloed.

Positief voor de beleidsvrijheid van kleine gemeenten is dat er uit de bevindingen nauwelijks sprake lijkt te zijn van een hiërarchische relatie tussen de wethouder en de beleidsmedewerker. Uit de data blijkt dat beleidsmedewerkers het gevoel hebben veel vertrouwen te krijgen van de wethouders en het gevoel heerst van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Net als in de vorige paragraaf is toegelicht, zijn de lijnen korter en is er minder sprake van strakke procedures of structuren. Hierdoor ervaart een beleidsmedewerker van een kleine gemeente in dat opzicht meer beleidsvrijheid dan zijn collega in een grote gemeenten.

Doordat er minder sprake is van een hiërarchische relatie en er gemakkelijker overleg plaats vindt, zijn de doelen die een beleidsmedewerker en een bestuurder in een kleine gemeente hebben nauwelijks van elkaar verschillend. Paradoxaal daarin is dat de beleidsvrijheid van een beleidsmedewerker in een kleine gemeente daardoor juist krimpt. Dit komt doordat hij ten aanzien van doelen zijn beleidsvrijheid niet hoeft te nemen, omdat de doelen toch al overeen komen met de doelen van de bestuurlijke organisatie. De beleidsmedewerker zal om die reden minder snel proberen zijn eigen doelen na te streven. Uit de scores blijkt dat bij grote gemeenten de doelen van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie overigens ook niet veel van elkaar verschillen, maar dit verschil is wel groter dan bij kleine gemeenten, waardoor zij sneller hun persoonlijke beleidsvrijheid zullen nemen om persoonlijke doelen na te streven.

### 5.1.3 Hiërarchische controle

In de categorie hiërarchische controle op en van de gemeenten zitten tussen de grote en kleine gemeenten een aantal grote verschillen en een aantal overeenkomsten. De resultaten voor de specifieke categorie zijn hieronder in het schema weergegeven.

Categorie	Groep	Variabelen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Totaal KG	Totaal GG
Hiërarchische controle	Mate van hiërarchische controle	Mate van tijd en informatie	Veel - Weinig	-4	-2
		Omvang van de organisatie	Groot - Klein	-10	7
		Opgelegde maatstaven en doelen	Weinig - Veel	5	4
	Wil om te controleren	Mate van bewuste onwetendheid	Hoog - Laag	-8	-6
		Bewust informatie niet gebruiken	Veel - Weinig	-10	-2
		Prioriteit voor beleidsterrein	Laag - Hoog	4	-7

Uit de scores blijkt dat zowel kleine als grote gemeenten vinden dat er onvoldoende tijd en informatie beschikbaar wordt gesteld vanuit de rijksoverheid. Beide groepen scoren hier erg laag. Opvallend hierbij is dat de kleine gemeenten zich vooral storen aan de lage mate van informatie die er beschikbaar is, terwijl de grote gemeenten juist in de knel komen met de beschikbare tijd. Dat er onvoldoende informatie beschikbaar is voor kleine gemeenten komt zoals eerder toegelicht doordat ze ondervertegenwoordigd zijn in allerlei landelijke belangengroepen en verenigingen. Voor de grote gemeenten is dit minder het geval, maar is mede door het trage proces waarin de rijksoverheid informatie beschikbaar maakt, de tijd een belangrijke belemmering. Doordat grote gemeenten meer gebruik maken van procedures en processen en er door de omvang van de organisatie meer afgestemd moet worden is de lengte van processen langer. Hierdoor hebben zij meer moeite om het transitiearrangement op tijd af te hebben. Dit sluit ook aan bij het grote verschil in de omvang van de organisatie. Kleine gemeenten hebben logischerwijs een veel kleinere organisatie. Dit heeft voor de medewerkers van een kleine gemeente nadelige effecten op de beleidsvrijheid, omdat bij een kleine gemeente elkaar vaak nog letterlijk allemaal kent. Hierdoor is voor de organisatie gemakkelijker om controle uit te oefenen.

Toch blijkt uit de scores dat beide groepen nog weinig druk voelen van maatstaven en doelen die aan hen worden gesteld. Dit geldt voor zowel de doelen die door de interne organisatie worden gesteld als voor de doelen die vanuit andere instanties zoals VNG of het ministerie aan hen worden gesteld. Het enige kritiekpunt dat zowel de kleine als de grote gemeenten daarbij aangeven is dat gemeenten informatie aan moeten leveren aan het ministerie terwijl zij deze informatie moeten baseren op nog niet definitieve regels en kaders. Dit wordt echter niet als louter negatief ervaren. Gemeenten begrijpen dat het ministerie op een bepaalde manier de voortgang wil volgen, en het is voor de gemeenten zelf ook een belangrijke deadline om naartoe te werken en een moment om scherp te krijgen waar ze op dit moment in het proces

zijn. De controle van andere actoren op gemeenten wordt door de gemeenten daardoor ook niet altijd als iets negatiefs ervaren. Waar gemeenten echter wel bang voor zijn is dat als de jeugdzorg in 2015 compleet naar de gemeenten is gedecentraliseerd, en er efficiencywinst behaald moet worden door de ontschotting van beleidsterreinen, er nog wel per beleidsterrein aparte controlemechanisme, procedures en regels worden gesteld. Hierdoor zou de hiërarchische controle die de rijksoverheid op de gemeenten uitvoert belemmerend kunnen gaan werken op de integrale aanpak die de gemeenten voor ogen hebben, en die ook door de ministeries wordt aangemoedigd. Vooral grote gemeenten geven aan dat de rijksoverheid het moeilijk vindt om beleidsterreinen los te laten en de verantwoordelijkheid daadwerkelijk helemaal bij de gemeenten te leggen, en de gemeenteraad als controleorgaan op te laten treden in plaats van dat zij die taak op zich nemen.

Uit de scores blijkt dat zowel de kleine als grote gemeenten voelen dat er een duidelijke wil is om te controleren vanuit de rijksoverheid, en vanuit de bestuurlijke organisatie op de ambtelijke organisatie. Zeker vanuit de bestuurlijke organisatie op de ambtelijke organisatie wordt dit niet als onprettig ervaren, maar eerder als een goede samenwerking tussen de ambtelijke en bestuurlijke laag binnen de organisatie. Er is geen sprake van dat bestuurders bewust informatie niet zouden gebruiken zodat ze ergens niet vanaf weten en de ambtelijke organisatie hun gang laten gaan. Wat opvalt, is dat in grote gemeenten wel bewuster en strategischer wordt omgegaan met de beschikbare informatie, en de manier waarom deze informatie binnen de organisatie wordt verspreid. Bij de grote gemeenten wordt hier af en toe bewuste onwetendheid gecreëerd wat de beleidsvrijheid voor de ambtelijke organisatie vergroot. Dit heeft niet met een bepaald wantrouwen ten aanzien van de ambtelijke organisatie naar de bestuurlijke organisatie te maken of vice versa, maar met de informatie die een wethouder in een grote gemeente wil hebben om de raad te kunnen informeren. Deze informatie is op een hoger abstractieniveau en bevat weinig informatie over bijvoorbeeld individuele gevallen. Hier wordt later in dit hoofdstuk verder op ingegaan.

De scores laten zien dat de grote gemeenten meer prioriteit geven aan de decentralisatie van de jeugdzorg dan de kleine gemeenten. Dit uit zich vooral in de betrokkenheid van de wethouders. Het is niet zo dat wethouders van kleine gemeenten niet geïnteresseerd zijn in het onderwerp. Ze zitten echter vaak ver van de materie af omdat de jeugdzorg regionaal wordt georganiseerd waarbij er vooral ambtelijke wordt samengewerkt. Wethouders worden hierin bijgepraat en hebben zelf periodiek overleg met de wethouders van de gemeenten waarmee zij samenwerken. Bij kleine gemeenten is er sprake van een zekere getrapte samenwerking, waarbij de gemeente in een samenwerkingsverband opereert en dat samenwerkingsverband als één partij weer deelneemt aan een groter samenwerkingsverband met grotere gemeenten. Hierdoor komt de individuele wethouder, die in sommige gevallen slechts parttime wethouder is, nog verder weg te staan van de materie waardoor de ambtelijke organisatie van kleine gemeenten een grotere mate van beleidsvrijheid ervaart op dit gebied. Wethouders van grote gemeenten zijn wel direct in het samenwerkingsverband betrokken waardoor de ambtelijke organisatie een hogere prioriteit vanuit de bestuurlijke organisatie ervaart.

### 5.1.4 Democratische Controle

Bij de categorie democratische controle verschillen de twee groepen op nagenoeg alle vlakken van elkaar. De specifieke scores voor deze categorie zijn in onderstaand schema weergegeven.

Categorie	Groep	Variabelen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Totaal KG	Totaal GG
Democratische Controle	Toegankelijkheid beleidsuitvoering	Mogelijkheid creëren van geslotenheid	Hoog - Laag	-8	-3
		Manipuleerbaarheid van informatie	Groot - Klein	-9	-6
		Interesse van betrokken actoren	Laag - Hoog	3	-3
	Samenwerking organisaties	Capaciteit van betrokken actoren	Laag - Hoog	4	-2
		Mogelijkheid voor barrières	Groot - Klein	-9	0
	Interne gevolgen controle	Verwerking resultaten van controle	Weinig - Veel	4	-4
		Mogelijkheid verhullen activiteiten	Groot - Klein	-9	0

Uit de bevinden blijkt dat beide groepen weinig gebruik maken van het creëren van geslotenheid en het manipuleren van informatie. Dat komt niet doordat de mogelijkheden er daarvoor niet zijn maar doordat de gemeenten bewust kiezen voor een hele toegankelijke aanpak waarin een hoge mate van openheid wordt gegeven. Bij de kleine gemeenten is dit nog sterker het geval dan bij grote gemeenten. Grote gemeenten zijn zich bewuster van wat de informatie die zij naar de gemeenteraad en andere betrokken actoren sturen voor gevolgen kan hebben. Dit is direct terug te zien in de interesse die de betrokken actoren hebben en de capaciteiten die zij daarvoor in kunnen zetten. Uit de interviews blijkt dat in kleine gemeenten de interesse en de capaciteit van de gemeenteraad lager is dan in grote gemeenten. De gemeenteraad wordt hier gezien als een 'goedwillende amateur' die het beste wil voor zijn gemeente. De personen in de gemeenteraad in een kleine gemeente zijn echter parttime beschikbaar en hebben daardoor slechts een beperkte mate van tijd om informatie tot zich te nemen. De capaciteit van de gemeenteraad is in kleine gemeenten ook vele malen kleiner, doordat er minder mensen in de gemeenteraad aanwezig zijn. De relatie die kleine gemeenten met hun gemeenteraad hebben, is daarom ook anders dan de relatie die grote gemeenten met hun gemeenteraad hebben. In kleine gemeenten zien de wethouders en de ambtenaren het als hun taak om de gemeenteraad bij de hand te nemen en zoveel mogelijk te helpen in het aanleveren van informatie. Grote gemeenten organiseren ook bijeenkomsten en leveren informatie aan om de raad in te lichten, maar hebben een veel koelere relatie, waarbij strategischer wordt gehandeld. Grote gemeenten maken hierbij meer gebruik van het verhullen van activiteiten en het opwerpen van barrières voor de raad. Gemeenteraden bij grote gemeenten hebben meer capaciteit in het absolute aantal personen dat in de raad aanwezig is, maar ook in de kennis die daarbij aanwezig is, waardoor zij het de wethouders lastig kunnen maken. Om dit te voorkomen gaan wethouders in grote gemeenten strategischer met de informatie om die zij aan de raad beschikbaar stellen.

Kleine gemeenten geven aan dat er een bepaalde gezamenlijke noodzaak wordt gevoeld om de jeugdzorg op een goede manier in te vullen. Doordat de jeugdzorg vaak ver van hen af wordt georganiseerd en er relatief weinig invloed op uitgeoefend kan worden, beseft ook de raad dat het in deze fase niet veel anders kan doen dan op de hoogte blijven van de vorderingen. Een wethouder van een kleine gemeente merkte op dat “als ik het als wethouder al nauwelijks kan volgen, hoe kan ik dan verwachten dat onze raad nog kan begrijpen wat er precies speelt”. Doordat de jeugdzorg in een samenwerkingsverband wordt georganiseerd wat voor kleine gemeenten zover van hen afstaat, lijkt een democratisch orgaan als de gemeenteraad moeilijk controle uit te kunnen oefenen. Er zijn dan ook kleine gemeenten die voor de regio waarin zij veelvuldig samenwerken een regionale raad hebben ingericht, die bestaat uit afgevaardigden van de lokale gemeenteraden. Hierdoor proberen zij de democratische controle op het proces in stand te houden. Dit zorgt ervoor dat de kleine gemeenten er zelf voor kiezen om de beleidsvrijheid die zij hebben te verkleinen door bewust te zoeken naar in hun ogen geschiktere democratische controlemechanismen.

Wat in de democratische controle door de grote gemeenten als lastig wordt ervaren zijn de gemeenteverkiezingen die in maart 2014 worden gehouden. Hierdoor moeten belangrijke beslissingen voor die tijd worden genomen waardoor er haast gemaakt moet worden in het proces. Kleine gemeenten zien dit niet als een probleem en denken na de gemeenteraadsverkiezingen nog prima afspraken te kunnen maken. Het lijkt erop dat bij kleine gemeenten de politieke dimensie in mindere mate een rol speelt bij de decentralisatie van de jeugdzorg. De lokale democratie heeft bij grote gemeenten een grotere invloed op de beleidsvrijheid dan bij kleine gemeenten. De lokale democratie beïnvloedt de beleidsvrijheid van zowel de wethouder als de ambtelijke organisatie doordat zij op de hoogte gehouden wil worden, invloed heeft op de keuzes die gedurende het proces genomen moeten worden en de kaders waarbinnen dit moet gebeuren grotendeels kiest.

### **5.1.5 Conclusie werkelijke beleidsvrijheid**

De werkelijke beleidsvrijheid van een gemeente is niet in een getal uit te drukken. Wel kan geconcludeerd worden dat grote gemeenten een hogere mate van beleidsvrijheid hebben dan kleine gemeenten. Opmerkelijk hierbij is dat deze beperking van beleidsvrijheid niet door de rijksoverheid wordt gerealiseerd, maar door de manier waarom gemeenten besluiten om de decentralisatie van de jeugdzorg aan te pakken. Door het aangaan van, al dan niet noodgedwongen, samenwerkingsverbanden dienen vooral kleine gemeenten met veel en soms ook dominante actoren samen te werken, wat voor een lagere beleidsvrijheid zorgt. Kleine gemeenten hebben moeite om de grotere gemeenten binnen het samenwerkingsverband bij te houden doordat zij niet over dezelfde capaciteiten en hetzelfde gespecialiseerd personeel beschikken, waardoor zij slechts de stappen die worden genomen binnen het samenwerkingsverband kunnen volgen. Gemeenten worden vanuit de rijksoverheid vooral in hun beleidsvrijheid beperkt door het gebrek aan informatie en aan tijd, voor de rest zijn er op dit moment nog geen hele grote problemen ten aanzien van de beleidsvrijheid die vanuit het regeerakkoord zijn beloofd.

## 5.2 Vergelijking werkelijke met gewenste beleidsvrijheid

In deze paragraaf wordt de werkelijke beleidsvrijheid, zoals deze in de vorige paragraaf uitgebreid is toegelicht, vergeleken met de gewenste beleidsvrijheid zoals deze vanuit de theorie is opgesteld. In onderstaande tabel zijn de resultaten uit de interviews weergegeven.

Categorie	Stellingen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Totaal KG	Totaal GG
Gewenste beleidsvrijheid	Er zit weinig verschil tussen onze gewenste en onze ervaren beleidsvrijheid bij de implementatie van de jeugdzorg	Eens - Oneens	<b>-6</b>	<b>-3</b>
	We kunnen als gemeente zelf bepalen hoe we de jeugdzorg vanaf 2015 uit gaan voeren	Eens - Oneens	<b>-8</b>	<b>8</b>
	We hebben een grote mate van beleidsvrijheid nodig voor de uitvoering van de jeugdzorg	Eens - Oneens	<b>5</b>	<b>9</b>

Zowel de kleine als grote gemeenten geven aan dat er een verschil zit tussen de gewenste en de werkelijke beleidsvrijheid. Kleine gemeenten zijn nog minder positief zijn dan grote gemeenten. Daarnaast geven kleine gemeenten aan nauwelijks zelf te mogen bepalen hoe zij vanaf 2015 de jeugdzorg vorm gaan geven doordat zij in samenwerkingsverbanden worden gedrukt, terwijl grote gemeenten juist wel van mening zijn dat ze als gemeenten zelf kunnen bepalen hoe de jeugdzorg er vanaf 2015 binnen hun gemeenten uit komt te zien. Kleine gemeenten realiseren zich echter ook dat deze samenwerkingsvormen hen op sommige vlakken zoals ten aanzien risicodeling, hun onderhandelingspositie naar derden en op het verdelen van kosten voordelen opleveren.

Uit de scores blijkt dat zowel de kleine als grote gemeenten niet de beleidsvrijheid hebben die ze op dit moment zouden willen hebben. Voor kleine gemeenten geldt dit nog sterker dan voor grote gemeenten. Kleine gemeenten worden niet alleen geremd doordat ze te maken hebben met regels die hen vanuit de rijksoverheid worden opgelegd, maar ook met omliggende gemeenten die groter en dominanter zijn in de samenwerkingsverbanden. Waar beide groepen tegenaanlopen is dat ze bang zijn dat de rijksoverheid zich zal blijven bemoeien met de jeugdzorg, ondanks dat de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten komt te liggen, en de gemeente een eigen controleorgaan heeft in de vorm van de gemeenteraad. Gemeenten zijn daarin bang voor een regelreflex, die in een stroomversnelling terecht kan komen wanneer zich een aantal incidenten voor zal doen. Dat de jeugdzorg nu bij gemeenten wordt belegd, is niet direct een garantie dat er geen fouten meer gemaakt zullen worden. Zeker wanneer de transformatie in gang wordt gezet, is het mogelijk, en misschien wel onvermijdelijk, dat er fouten gemaakt zullen worden. Het lastige is dat bij incidenten in de jeugdzorg het al snel om heftige gebeurtenissen gaat waarbij de gevolgen verstrekkend kunnen zijn. Gemeenten zijn bang dat door een aantal incidenten, de landelijke politiek dit aangrijpt om snel te scoren en aan zal gaan dringen om meer regels en meer verantwoordingsmechanisme in te bouwen, wat opnieuw de beleidsvrijheid beperkt, de regeldruk vergroot en de ontschotting bemoeilijkt. Deze situatie doet zich ook voor bij de grote gemeenten, waarbij het politieke proces niet heel anders lijkt te verlopen dan bij de landelijke politiek. Ook hier zijn wethouders bang dat er



vanuit de gemeenteraad vragen gesteld gaan worden over individuele gevallen, waardoor niet het systeem op zich wordt bekeken. De wethouders van grote gemeenten geven aan dat ze proberen hierop te sturen door het abstractieniveau waarop informatie aan de raad wordt verschaft hoog ligt, zoals al eerder in deze analyse is aangegeven.

De kleine en grote gemeenten scoren exact tegenovergesteld bij de stelling over de mate waarin zij in staat zijn om zelf te bepalen hoe de jeugdzorg binnen hun gemeente wordt ingericht. Grote gemeenten gaan er vanuit dit voor het overgrote deel zelf te kunnen bepalen, terwijl kleine gemeenten het idee hebben gedwongen te worden om meegenomen te worden in een proces waarin zij zelf weinig invloed meer uit kunnen oefenen. Dit betekent niet dat grote gemeenten niet in samenwerkingsverbanden opereren en alles alleen oppakken. De grote gemeenten hebben ook niet het idee dat zij binnen de samenwerkingsverbanden hun zin doordrijven of kleine gemeenten niet de ruimte geven. Een wethouder van een grote gemeente merkte op dat “de gemeente er niet van houdt om uit macht te opereren, maar dominant is door de kennis en capaciteit die zij binnen de samenwerkingsverbanden aandraagt”. Uit de bevindingen blijkt dat kleine gemeenten moeite hebben om het tempo van de grotere gemeenten bij te houden en zij beschikken niet over dezelfde capaciteit en gespecialiseerd personeel, waardoor zij, mede door het tempo waarin de decentralisatie plaatsvindt, zelf niet met tegenvoorstellen kunnen komen. Dat lijkt in eerste instantie bezwaarlijk, maar dit wordt door de kleine gemeenten niet geheel hetzelfde ervaren. Een beleidsmedewerker van een kleine gemeente merkte op dat “het ook wel prettig is om een grote broer te hebben die de capaciteit heeft om veel voor te bereiden en ons aan de hand mee te nemen”. Wanneer het vertrouwen in elkaar binnen de samenwerking goed is, kan dit ook positieve gevolgen hebben voor de kleine gemeenten, doordat hun werk uit handen wordt genomen. In de gebieden waar geen vlekkeloze samenwerking plaatsvindt, wordt dit door gemeenten als problematisch ervaren. De kleine gemeente in een dergelijk gebied kan namelijk niet zonder de samenwerking met de grote gemeente, maar moet zich hierdoor wel schikken naar de werkwijze van de grote gemeente. De solidariteit van de grote omliggende gemeenten speelt daarbij een belangrijke rol. Binnen de onderzochte groep grote gemeenten blijkt deze sterk te verschillen. Waar de ene gemeente aangeeft vanuit een bepaalde solidariteit de kleine gemeenten te willen betrekken en mee te laten denken, geeft een andere gemeente aan het zelf in te richten en gemeenten die zich daarin willen schikken mee te nemen. De aanpak van de grote gemeenten heeft daardoor een belangrijke invloed op de kleine gemeenten.

### **5.2.1 Conclusie vergelijking werkelijke en gewenste beleidsvrijheid**

Het zijn de kleine gemeenten die de grootste discrepantie tussen de gewenste en de werkelijke beleidsvrijheid ervaren. Dit ligt niet aan de beperkingen die de rijksoverheid hen oplegt, maar door de samenwerkingsverbanden waarin zij terechtkomen en meegenomen worden. Belangrijkste reden hiervoor is dat de schaal van de kleine gemeenten niet groot genoeg is om veel aspecten van de jeugdzorg alleen op te pakken, zij niet de capaciteiten hebben om alles zelf voor te bereiden en in samenwerkingsverbanden vaak ondergeschikt zijn aan de dominante grote gemeenten.

### 5.3 Efficiënt en effectief beleid

In het derde deel van deze analyse staat het efficiënt en effectief beleid centraal. In dit deel wordt geanalyseerd welke belemmeringen zij ten aanzien van de jeugdzorg hebben en op welke manier deze belemmeringen invloed hebben op de efficiënte en effectieve uitvoering van het jeugdzorg beleid.

#### 5.3.1 Belemmeringen bij de decentralisatie

Uit de bevinden blijkt dat zowel kleine als grote gemeenten ten aanzien van de decentralisatie nog veel belemmeringen hebben. In onderstaand schema zijn de resultaten voor dit specifieke onderwerp weergegeven.

Categorie	Stellingen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Totaal	Totaal
Efficiënt en effectief beleid	We lopen tegen weinig belemmeringen aan bij de implementatie van de jeugdzorg	Eens - Oneens	-7	-7
	Wij zijn als gemeente in staat op de jeugdzorg efficiënter en effectiever uit te voeren dan dat dat nu het geval is	Eens - Oneens	3	11
	De gemeente is de juiste schaal om de jeugdzorg op te organiseren	Eens - Oneens	-3	9

Kleine en grote gemeenten scoren exact hetzelfde bij de stelling ten aanzien van de belemmeringen die zij zien bij de implementatie van de jeugdzorg. De belemmeringen die zij herkennen komen niet in zijn geheel overeen. Veel van deze belemmeringen zijn al in het eerste deel van de analyse behandeld en zullen hier niet nogmaals worden toegelicht. Hier wordt verstaan met de belangrijkste belemmeringen en met de belemmeringen die beide groepen ondervinden.

Uit de bevindingen blijkt dat grote gemeenten vooral veel belemmeringen hebben ten aanzien van de tijd die er beschikbaar is om de decentralisatie van de jeugdzorg vorm te geven. Doordat er een beperkte tijd beschikbaar is krijgen grote gemeenten het niet voor elkaar om de normale procedures te volgen, waardoor de raad niet altijd voldoende of op het juiste moment geïnformeerd kan worden. Dat er volgend jaar nog gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden zorgt nog voor extra bestuurlijke drukte. Dezelfde procedures en processen zorgen er voor dat grote gemeenten ook zichzelf belemmeren in het behalen van efficiencywinst in de ontschotting van de verschillende beleidsterreinen. De verschillende afdelingen werken bij grote gemeenten op hun eigen beleidsterrein en hebben nauwelijks te maken met andere afdelingen. Voor de realisatie van de ontschotting dienen deze afdelingen geïntegreerd te worden, en dienen er medewerkers aanwezig te zijn die door de kokers heen kunnen werken. Grote gemeenten realiseren zich dat dit ook iets vraagt van de werkwijze van de eigen organisatie, en dat de gemeentelijke processen en structureren daarop aangepast moeten worden.

Uit de resultaten blijkt dat kleine gemeenten tegen de belemmering lopen dat ze te weinig en te laat informatie ontvangen waardoor ze niet adequaat kunnen sturen. Ze krijgen het niet voor elkaar om een helder beeld te scheppen van de aantallen jongeren waar ze mee te maken

krijgen en van de instellingen waarmee zij straks (verplicht) samen moeten werken. De grootste belemmering voor kleine gemeenten is de keuze ten aanzien van het samenwerkingsverband waarin zij de jeugdzorg vorm willen gaan geven. Zij moeten hierin balanceren tussen het uit handen geven van autonomie wat inherent is aan de verkleining van de beleidsvrijheid, en het ophogen van de schaal waarop de jeugdzorg georganiseerd wordt zodat efficiencyvoordelen behaald kunnen worden, en er beter en goedkoper ingekocht wordt.

Uit de resultaten blijkt dat een aantal belemmeringen gelden voor zowel kleine als grote gemeenten. Er zit bij beide groepen een grote spanning tussen risicodeling, samenwerking en preventie. Zeker kleine gemeenten, maar ook grote gemeenten willen aan risicodeling doen. Kleine gemeenten willen dit met de beweegreden dat als er iets mis gaat er ineens heel veel kosten gemaakt moeten worden, grote gemeenten willen dit met de gedachte dat de problematiek in kleine gemeenten relatief laag is, waardoor daar weinig kosten gemaakt zullen worden voor de zware jeugdzorg. De gemeenten die hun risico willen delen willen wel zekerheid hebben dat de gemeenten waarmee zij dat risico delen er middels preventieve jeugdzorg alles aan doen om de zwaardere vormen van zorg die gedeeld worden te voorkomen. Hierbij ontstaat een angst voor 'freerider' gedrag. Aangezien de kosten worden gedeeld loont het voor een individuele gemeente minder om aan preventieve zorg te doen. Gemeenten willen dan ook de zekerheid dat andere gemeenten genoeg preventieve maatregelen nemen, maar willen anderzijds ook hun kleine deel dat zij nog als gemeente individueel in kunnen richten zelfstandig doen en op de lokale situatie aan kunnen passen, zonder dat daar weer gemeenschappelijke regelingen voor nodig zijn. Beide groepen zijn er nog niet uit hoe ze hiermee om willen gaan. Voor de kleine gemeenten is deze situatie benarder dan voor de grote gemeenten, omdat grote gemeenten de risico's wel zelf zouden kunnen dragen. Voor kleine gemeenten is dit een stuk lastiger.

Een andere gemeenschappelijke belemmering waar de gemeenten tegenaan lopen is de continuering van zorg die het eerste jaar blijft bestaan in combinatie met de financiële ruimte die gemeenten hebben. De gemeenten zitten bij de rijksoverheid aan het infuus als het gaat om de financiële ruimte die zij hebben. Gemeenten kunnen geen eigen middelen aantrekken en zijn daardoor, ondanks hun eigen financiële verantwoordelijkheid toch volledig afhankelijk van de rijksoverheid. Door de continuering van zorg, kan er in het jaar 2015 weinig aan de jeugdzorg worden gewijzigd. Doordat er wel een efficiencykorting wordt gehanteerd ligt de nadruk bij gemeenten op het beheersen en verlagen van de kosten en wordt er in eerste instantie weinig gedaan aan de transformatie. De transitie en transformatie zijn hierdoor geen twee gelijktijdig lopende processen, maar volgen elkaar op. Dit is ook terug te zien in de angst van gemeenten voor de monitoring die de rijksoverheid van plan is om op te zetten. Zij zien in de monitoring een grote belemmering ten aanzien van de ontschotting van de beleidsterreinen. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld een wijkteam instelt die tussen vormen van zorg kan schakelen, vinden gemeenten het niet wenselijk dat er per vorm van zorg een andere verantwoording af moet worden gelegd. Alleen dan kunnen de verschillende decentralisaties als de WMO, de participatiewet en de jeugdzorg volgens de gemeenten voor ontschotting zorgen.

Kleine en grote gemeenten hebben een andere visie op de stelling of de jeugdzorg de juiste schaal is om de jeugdzorg te organiseren en of zij in staat zijn om de jeugdzorg efficiënter en effectiever uit te voeren dan dat op dit moment het geval is.

Waar grote gemeenten het bijna volledig eens zijn met de stelling dat de gemeente de juiste schaal is om de jeugdzorg te organiseren, zijn kleine gemeenten het daar, zei het niet geheel unaniem, niet mee eens. De grote gemeenten geven aan goed uit de voeten te kunnen met de verschillende vormen van de jeugdzorg. De preventieve jeugdzorg en de lichte vormen van jeugdzorg zijn voor de grote gemeenten gemakkelijk vorm te geven. Hierbij kiezen ze veelal voor een wijkgerichte aanpak, waardoor maatwerk en ontschotting gerealiseerd kunnen worden. Voor de zwaardere vormen van jeugdzorg, waaronder de jeugdreclassering en de zwaar specialistische zorg werken ook de grote gemeenten in een samenwerkingsverband. Binnen dit samenwerkingsverband zijn zij bijna altijd de grootste of één van de grootste, waardoor zij een belangrijke stempel drukken op de vormgeving van de jeugdzorg, zoals dat al eerder in de analyse is toegelicht. Grote gemeenten kunnen zowel de ontschotting als de efficiencywinst realiseren, mits zij daar van de rijksoverheid de ruimte voor krijgen, en dat binnen hun eigen structuren en processen in kunnen richten.

Kleine gemeenten zien ondanks dat ze enigszins negatief zijn over de stelling dat de gemeente de juiste schaal is om de jeugdzorg te organiseren wel voordelen aan het organiseren van de jeugdzorg. Kleine gemeenten staan dicht bij de burgers dan grote gemeenten en kennen hun inwoners beter. Hierdoor zijn zij beter in staat om snel te signaleren en daarnaar te handelen. De kleine gemeenten zien de meeste winst te behalen in de preventieve kant van de jeugdzorg. Doordat de kleine gemeenten hun burgers goed kennen denken zij preventieve jeugdzorg efficiënt in te kunnen zetten, wat vooral op maatwerk is gebaseerd en zich op de groepen zal richten die het nodig hebben. Dit streven wordt echter verstoord doordat de kleine gemeenten niet anders kunnen dan opschalen voor de zwaardere vormen van jeugdzorg en hierbinnen aan risicodeling te doen. De preventieve jeugdzorg dient te voorkomen dat jeugdigen in aanraking komen met de zwaardere vormen van jeugdzorg. Wanneer voor de zwaardere vormen van jeugdzorg aan risicodeling wordt gedaan, is het niet verwonderlijk dat gemeenten binnen het samenwerkingsverband afspraken willen vastleggen over de manier waarop preventie dient plaats te vinden. Het lastige voor de kleine gemeenten is hierbij dat het voordeel dat zij hebben ten aanzien van de kleinschaligheid van hun gemeenten hierdoor juist weer komt te vervallen, omdat zij niet in staat zijn om binnen het samenwerkingsverband waarin zij aan risicodeling doen hun stempel te drukken, waardoor zij ook bij de preventieve jeugdzorg, die zij als gemeente zelfstandig uit kunnen voeren gebonden zijn aan processen en regels die zijn vastgesteld in een maatschappelijke regeling.

Dit hele proces zorgt voor een paradoxale situatie. Uit de empirie hoofdstuk bleek al dat er sprake was van 41 regio's waarin de jeugdzorg in Nederland vanaf 2015 wordt georganiseerd. Aangezien er in Nederland 408 zelfstandige gemeenten zijn bestaat een samenwerkingsverband gemiddeld gezien uit ongeveer 10 gemeenten. Enerzijds dient door de decentralisatie van de jeugdzorg de uitvoering daarvan dicht bij de burger te komen. Hiervoor zijn de gemeenten als eerste overheid de dichtstbijzijnde partij die zijn burgers het beste kent. Kleine gemeenten staan hierbij nog dicht bij zijn burgers dan grote gemeenten.

Doordat gemeenten verplicht worden om op te schalen tot een groter samenwerkingsverband worden ze gevangen in gemeenschappelijke regelingen die met name door de grotere gemeenten zijn geïnitieerd, waardoor voor hen weinig beleidsvrijheid overblijft en zij het beleid dat vanuit de regionale samenwerking tot stand is gekomen uit zullen gaan voeren. Hierdoor is er een kans dat er voor de gemeenten weinig beleidsvrijheid over blijft wat ten koste gaat van het maatwerk van de jeugdzorg. Door het decentraliseren van het beleid moeten gemeenten het hogerop zoeken, waardoor decentralisatie uiteindelijk weer leidt tot centralisatie.

Grote gemeenten scoren bijna de maximale score als het gaat om het efficiënter en effectiever uitvoeren van de jeugdzorg dan dat dat op dit moment het geval is. Zij zijn er van overtuigd dat door de ontschotting van de beleidsterreinen en het verlagen van de regeldruk te realiseren is. Het belangrijkste wat grote gemeenten daarbij aangeven is dat zij hiervoor ook de interne organisatie moeten veranderen, en niet meer vanuit een verkokerde blik naar bepaalde problematiek moeten kijken. Een voordeel daarbij is dat de hele keten bij de gemeenten terecht komt. Waardoor het voor de gemeenten niet meer uitmaakt of iets nu via de WMO, de participatiewet of via de jeugdzorg verloopt. Doordat de hele keten bij de gemeenten ligt verdwijnt de afschuifcultuur, omdat gemeenten de problematiek niet naar andere partijen kan verplaatsen. Groot voordeel daarbij is dat de preventieve jeugdzorg daar ook onderdeel van is. Gemeenten waren voor een deel al verantwoordelijk voor de preventieve jeugdzorg, maar doordat de uitvoering van de resterende jeugdzorg bij de provincie en het Rijk lag was er geen financiële prikkel om de preventieve jeugdzorg veel prioriteit te geven.

Kleine gemeenten zien dezelfde voordelen waardoor een efficiëntere en effectievere uitvoering van de jeugdzorg mogelijk is. Er zit alleen binnen de groep kleine gemeenten een groot verschil in de scores met betrekking tot hun beeld van het efficiënter en effectiever uitvoeren van de jeugdzorg dan dat dat op dit moment het geval is. De reden hiervoor is het vertrouwen dat zij hebben in de samenwerking met de omliggende gemeenten. De kleine gemeenten die gewend zijn om in het samenwerkingsverband te opereren waarbinnen zij nu ook de jeugdzorg organiseren zijn positiever over de mogelijkheid om het efficiënter en effectiever uit te gaan voeren. In deze al bestaande samenwerkingsverbanden is het vertrouwen in elkaar groter, waardoor er aan de lichte vormen van jeugdzorg en de preventieve vormen van jeugdzorg meer vrijheid aan de individuele gemeenten wordt gelaten.

### **5.3.2 Conclusie efficiënt en effectief beleid**

Grote gemeenten hebben een voorsprong wanneer het gaat om de mogelijkheid om het beleid efficiënt en effectief uit te voeren en de decentralisatiedoelen te behalen. Beide groepen gemeenten worden echter in staat gesteld om de taken efficiënt en effectief uit te voeren. De grootste belemmeringen komen niet van de rijksoverheid, maar van de gemeenten zelf. Met name de schaal van kleine gemeenten kan tot problemen leiden wanneer zij zich niet aan kunnen, of willen sluiten bij een grootschaliger samenwerkingsverband op regionaal niveau. De manier waarop een voorgenomen samenwerkingsverband tot stand komt en wordt vormgegeven is voor kleine gemeenten van essentieel belang, waarbij het vertrouwen in de partners die meedoen aan de samenwerking één van de belangrijkste voorwaarden is voor het slagen van de decentralisatie. Gemeenten die al veelvuldig gebruik maken van

samenwerkingsverbanden hebben hierbij nadrukkelijk een voordeel omdat zij daardoor al een aantal stappen voorlopen. Maar ook kleine gemeenten hebben voordelen en bezitten capaciteiten die grote gemeenten niet hebben. Vanuit hun eigen lokale kracht, via een sterke samenwerking en een goede preventieve jeugdzorg zullen ook zij de taken efficiënt en effectief uit kunnen gaan voeren. Hiervoor dient nog wel het één en ander te gebeuren. In de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek wordt hier verder op ingegaan.

## 6 Conclusies

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraagstelling die in het eerste hoofdstuk is geformuleerd. Deze vraag wordt beantwoord door de deelvragen die voor het onderzoek zijn opgesteld te beantwoorden, welke gezamenlijk een antwoord op de hoofdvraag geven. De beantwoording van de vragen volgt naar aanleiding van de gegevens die in het empirische en analytische hoofdstuk zijn weergegeven. In dit hoofdstuk wordt dan ook volstaan met een korte beantwoording van de deelvragen.

*Op welke manier wordt de jeugdzorg van de rijksoverheid naar de gemeenten overgeheveld en welke kaders stelt de rijksoverheid hiervoor op?*

De gehele jeugdzorg wordt vanaf 1 januari 2015 de bestuurlijke, inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid van de gemeenten in Nederland. De kaders worden vastgelegd via de jeugdwet. De jeugdzorg wordt gedecentraliseerd omdat het huidige stelsel teveel tekortkomingen heeft vertoond. De decentralisatie moet er onder andere toe leiden dat er meer gebruik wordt gemaakt van de ouders en het sociale netwerk rondom de jongeren, er een betere samenwerking tussen de beleidsterreinen komt, een verlaging van de regeldruk wordt gerealiseerd en er wordt gewerkt vanuit het uitgangspunt 'één gezien, één plan, één regisseur'. Gemeenten, die gezien wordt als de regisseur, zouden beter in staat zijn om in te spelen op de lokale situatie, waardoor ontschotting en maatwerk mogelijk zijn. Deze zogenoemde 'ontschotting' van de beleidsterreinen en de daarbij behorende budgetten zal uiteindelijk moeten leiden tot efficiencywinst, omdat de gemeenten vanaf het eerste jaar direct te maken krijgen met een efficiencykorting. In de concept jeugdwet is opgenomen dat gemeenten op bovenlokaal niveau samen moeten werken, indien dit noodzakelijk is. Gemeenten hebben hier gehoor aan gegeven en gaan in 41 regio's in Nederland samenwerken. Deze regionale samenwerkingsverbanden zijn door de gemeenten zelf opgezet.

De rijksoverheid hanteert bij de decentralisatie een verschil tussen de transitie en de transformatie. Met de transitie wordt de overgang van de inhoudelijke taken van de zorg bedoeld. De transformatie is gericht op het organisatorische deel van de jeugdzorg, waardoor de grootste efficiencykorting behaald moet worden. Het is niet verwonderlijk dat de rijksoverheid eisen stelt aan de uitvoering van de jeugdzorg door de gemeenten. Het gaat immers om een kwetsbare groep jeugdigen waar zorgvuldig mee omgegaan dient te worden. De transitie en de transformatie staan hierdoor wel op gespannen voet met elkaar. Voor het jaar 2015 heeft de rijksoverheid besloten om een overgangsperiode in te stellen waardoor de jongeren recht houden op hun bestaande zorg en slechts 40% van de jeugdzorg is hierdoor voor de gemeenten in het eerste jaar aan te passen. Doordat bij de jeugdzorg hulp niet zomaar geweigerd kan worden aan jeugdigen die dit behoeven kan een gemeente niet met het argument komen dat het budget op is. Gemeenten kunnen in de problemen komen wanneer er een onverwachtse stijging van het aantal jeugdigen is die aanspraak maken op de jeugdzorg. Door te kiezen voor deze werkwijze kiest de rijksoverheid voor een voorzichtige overgang. Dit zorgt er voor dat de transformatie pas na de transitie plaats kan vinden. Dit betekent dat het eerste jaar na de overgang van de jeugdzorg naar de gemeenten weinig aan de jeugdzorg zal veranderen. Hierdoor lijkt de kans op grote tekortkomingen het eerste jaar beperkt, maar is er ook weinig ruimte voor vernieuwing.

*In hoeverre verschillen de gewenste beleidsvrijheid en de werkelijke beleidsvrijheid van grote en kleine gemeenten bij de uitvoering van de jeugdzorg?*

Vanuit de theorie werd verondersteld dat de gemeenten zouden streven naar de hoogst mogelijke beleidsvrijheid. Zowel kleine als grote gemeenten hebben niet de beleidsvrijheid die ze op dit moment zouden willen hebben. Voor kleine gemeenten geldt dit nog sterker dan voor grote gemeenten. Maar vooral de kleine gemeenten streven niet naar de hoogst mogelijke beleidsvrijheid zoals vanuit de theorie wordt verondersteld. Voor grote gemeenten is dit nagenoeg wel het geval. Kleine gemeenten geven echter aan dat zij het ook wel prettig vinden om af en toe aan de hand genomen te worden en aangereikt krijgen wat ze moeten doen. Grote gemeenten delen dit inzicht niet en zijn in staat om de jeugdzorg zonder dat daarin kaders aan hen gesteld worden uit te voeren. Hierin voldoen kleine gemeenten niet aan de verwachtingen die vanuit de theorie werden gesteld. Dit betekent echter niet dat kleine gemeenten op dit moment de gewenste beleidsvrijheid hebben. Er is slechts een aantal variabelen waarbij kleine gemeenten aangeven dat ze het gewenst vinden dat hun beleidsvrijheid wordt beperkt. Hierbij vinden ze het prettig dat er bepaalde kaders worden gesteld waarbinnen zij zich kunnen begeven. Andere beleidsvrijheidsbeperkende maatregelen zijn ook door de kleine gemeente niet gewenst, waaronder maatregelen ten aanzien van verplichte monitoring, verplichte indicatiestelling en gebruik van gecertificeerde instellingen. Het vervelende voor kleine gemeenten is dat waar ze graag beperkende maatregelen zouden zien vanuit de rijksoverheid, ze daar juist niet worden gesteld. De kaders die vanuit de jeugdwet worden gesteld zijn voor de gemeenten nog steeds niet duidelijk, waardoor de kleine gemeenten daar nog weinig houvast aan kunnen ontleen.

Grote gemeenten ervaren een hogere mate van beleidsvrijheid dan kleine gemeenten. Deze beperkingen in de beleidsvrijheid worden niet zozeer opgelegd door de rijksoverheid zelf, maar ontstaan door de samenwerkingsverbanden waarin kleine gemeenten zich soms bijna gedwongen bevinden. Kleine gemeenten hebben moeite om het tempo van de grotere gemeenten binnen het samenwerkingsverband bij te houden en beschikken niet over dezelfde capaciteit en gespecialiseerd personeel, waardoor zij slechts de stappen die worden genomen binnen het samenwerkingsverband kunnen volgen. Dit helpt kleine gemeenten in de voortgang van het proces, maar zorgt er ook voor dat zij weinig beleidsvrijheid over hebben en nauwelijks invloed meer hebben op de manier waarom de jeugdzorg binnen hun gemeente eruit komt te zien. De manier waarop er tussen gemeenten wordt samengewerkt en het vertrouwen wat daarbinnen aan elkaar wordt gegeven is van belang voor het slagen van de decentralisatie van de jeugdzorg. Wat niet vanuit de theorie was verondersteld maar wat wel in het onderzoek naar voren komt is dat de beleidsvrijheid van kleine gemeenten wordt beïnvloed door de solidariteit die de grote gemeenten binnen het samenwerkingsverband hebben. Deze is sterk afhankelijk van de oorspronkelijke relatie die de gemeenten al hadden voordat zij besloten om de jeugdzorg in een samenwerkingsverband te organiseren.



*Wat zijn de verschillen tussen grote en kleine gemeenten in de aanpak en implementatie van de uitvoering van de taken die zij door de decentralisatie van de jeugdzorg uit moeten gaan voeren en tegen welke belemmeringen lopen zij daarbij aan?*

Zowel kleine als grote gemeenten hebben bij de uitvoering van de jeugdzorg op dit moment minder beleidsvrijheid dan dat ze zouden willen. Kleine en grote gemeenten vertonen daarin wel onderlinge verschillen. Waar kleine gemeenten vooral last hebben van het gebrek aan informatie. Is de grootste factor in de belemmering van de beleidsvrijheid bij grote gemeenten vooral de korte tijd waarin zij verplicht worden door de rijksoverheid een tussenliggend transitiearrangement op te stellen. Waar beide groepen tegenaanlopen is dat ze bang zijn dat de rijksoverheid zich zal blijven bemoeien met de jeugdzorg, ondanks dat de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten komt te liggen, waardoor de beleidsvrijheid beperkt blijft. De rijksoverheid heeft daarin moeite om het beleid los te laten en aan de gemeenten toe te vertrouwen.

Beide groepen gemeenten zijn bezig om de aanpak van de uitvoering van de jeugdzorg te bepalen. Grote gemeenten zijn al bezig met het inrichten en uitvoeren van pilots in bepaalde wijken. Kleine gemeenten kiezen er bewust voor om achteraan te lopen in het proces, zodat ze niet zelf steeds het wiel uit hoeven te vinden. Zowel grote als kleine gemeenten kiezen ervoor om in de aanpak van de uitvoering van de jeugdzorg taken samenwerking te zoeken met andere gemeenten. Daarin vertonen zij relatief weinig verschillen. De kleine gemeenten kunnen binnen de samenwerkingsverbanden waarin zij actief zijn maar moeilijk hun inbreng kwijt. Grote gemeenten slagen hier wel in en kunnen door de capaciteit en kennis die zij al beschikbaar hebben hun stempel op de samenwerking drukken.

Wat voor kleine gemeenten in de aanpak een zeer cruciaal punt is, is dat ze een goede samenwerkingsvorm realiseren. Het is van belang dat zij goede partners vinden waarmee innige samenwerkingsverbanden aan kunnen worden gegaan. De gemeenten die al bestaande vormen van samenwerking hebben met gemeenten zijn hierbij in het voordeel, omdat binnen de samenwerking het vertrouwen in elkaar een belangrijke factor is voor het spreiden van de financiële risico's. Wanneer deze vertrouwensbasis ontbreekt, zullen besluiten ten aanzien van risicodeling zeer stroperig tot stand komen. Dat bij de keuze in de manier waarop de aanpak van de uitvoering van de jeugdzorg voor kleine en grote gemeenten niet veel van elkaar verschilt, en dat ook grote gemeenten kiezen voor samenwerkingsverbanden was van tevoren niet voorzien. Dat de samenwerkingsvorm een belangrijke rol zou spelen was vanuit de theorie verwacht, maar dat hierbij vertrouwen in elkaar het belangrijkste aspect zou zijn voor een goede samenwerking was niet vanuit de theorie te veronderstellen.

Grote gemeenten hebben vooral veel belemmeringen ten aanzien van de tijd die er beschikbaar is om de decentralisatie van de jeugdzorg vorm te geven waardoor niet de normale procedures en processen gevolgd kunnen worden. Dezelfde procedures en processen zorgen er voor dat grote gemeenten ook zichzelf belemmeren in het behalen van efficiencywinst in de ontschotting van de verschillende beleidsterreinen. Dit vraagt om een herziening van de werkwijze van de eigen organisatie.

Kleine gemeenten lopen tegen de belemmering aan dat ze te weinig en te laat informatie ontvangen over bijvoorbeeld de aantallen jongeren waarmee ze te maken krijgen waardoor ze niet adequaat kunnen sturen. Een nog grotere belemmering voor kleine gemeente is de keuze ten aanzien van het samenwerkingsverband waarbinnen zij gaan werken. Zij moeten hierin balanceren tussen het uit handen geven van autonomie wat inherent is aan de verkleining van de beleidsvrijheid, en het ophogen van de schaal waarop de jeugdzorg georganiseerd wordt zodat efficiencyvoordelen behaald kunnen worden.

Zowel kleine als grote gemeenten hebben last van frictie op het gebied van risicodeling, samenwerking en preventie. De gemeenten die hun risico willen delen willen dat de gemeenten waarmee zij dat risico delen er door preventieve jeugdzorg alles aan doen om de zwaardere vormen van zorg die gedeeld worden te voorkomen. Hierbij ontstaat een angst voor 'freerider' gedrag omdat een investering in preventieve jeugdzorg minder loont. De continuering van zorg die het eerste jaar blijft bestaan in combinatie met de financiële ruimte die gemeenten hebben zorgt voor een flinke belemmering. Door de continuering van zorg kan er in het jaar 2015 weinig aan de jeugdzorg worden gewijzigd. Doordat er wel een efficiencykorting wordt gehanteerd ligt de nadruk bij gemeenten op het beheersen en verlagen van de kosten en wordt er in eerste instantie weinig gedaan aan de transformatie.

*Biedt de manier waarop de jeugdzorg wordt gedecentraliseerd genoeg beleidsvrijheid voor zowel kleine als grote gemeenten om de overgehevelde taken efficiënter en effectiever uit te voeren dan de rijksoverheid?*

Zowel kleine als grote gemeenten worden bij de decentralisatie in staat gesteld om de taken van de jeugdzorg efficiënter en effectiever uit te gaan voeren. Grote gemeenten hebben meer kennis van de materie en meer capaciteit om de omslag te realiseren. Maar ook kleine gemeenten kunnen vanuit hun eigen lokale kracht, via een sterke samenwerking en een goede preventieve jeugdzorg de taken efficiënter en effectiever uit gaan voeren. Er is zeker nog veel aan te merken op de beleidsvrijheid die de gemeenten hebben bij de decentralisatie. De grootste tegenstander van de gemeenten is verrassend genoeg daarin niet de rijksoverheid, die heeft op sommige punten ook de beleidsvrijheid van de gemeenten beperkt, maar de gemeenten zelf die elkaars en hun eigen beleidsvrijheid beperken. Wanneer gemeenten zich niet laten vangen in gemeenschappelijke regelingen waarin zij elkaar beperkingen opleggen, elkaar vertrouwen en de interne processen en regels durven aan te passen, kunnen zowel de grote als kleine gemeenten de ontschotting realiseren waardoor maatwerk mogelijk wordt en de jeugdzorg waarschijnlijk niet direct vanaf 1 januari 2015, maar wel in de jaren daarna efficiënter en effectiever uitgevoerd kan worden dan dat op dit moment het geval is.

## **7 Aanbevelingen**

In dit hoofdstuk worden er naar aanleiding van het gehouden onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. Er zijn zowel aanbevelingen gericht aan de gemeenten als aan de rijksoverheid.

### **7.1 Aanbevelingen voor gemeenten**

Er worden een drietal aanbevelingen gedaan aan de gemeenten. Deze zijn niet alleen gericht aan de gemeenten die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek, maar aan alle gemeenten in Nederland.

#### **7.1.1 Investeer in samenwerking**

Bij de decentralisatie van de jeugdzorg is het van groot belang dat er vroegtijdig gewerkt wordt aan een intensieve samenwerking met de gemeenten waarmee de jeugdzorg zal worden uitgevoerd. Met name kleine gemeenten kunnen door het financiële risico wat ze moeten dragen in de problemen komen. Maar met alleen het delen van het financiële risico gaat de samenwerking niet slagen. Voor de deling van het financiële risico dient er een onderling vertrouwen gecreëerd te worden binnen de samenwerking tussen de gemeenten. Dit kan in sommige gevallen veel tijd en energie kosten doordat gemeenten in samenwerkingsverbanden terecht kunnen komen waarin ze nog nooit of nauwelijks hebben samengewerkt. Het is daarin begrijpelijk dat gemeenten huiverig zijn om direct de financiële risico's met elkaar te delen, terwijl zij geen idee hebben in hoeverre de gemeenten zich gaan inspannen om de risico's die de jeugdzorg met zich meebrengen gaan minimaliseren. Dit minimaliseren kan door de preventieve jeugdzorg. Maar ook preventieve jeugdzorg kost geld en personele capaciteit. Het is daarom niet verwonderlijk dat gemeenten zeker proberen te stellen dat de samenwerkende gemeenten zich inzetten voor de preventieve jeugdzorg en freeriders gedrag proberen te voorkomen. Gemeenten worden aanbevolen dit te doen door te werken aan de vertrouwensband met elkaar, in plaats van dit vast te leggen in een gemeenschappelijke regeling die de beleidsvrijheid van alle betrokken partijen beperkt. Een gemeenschappelijke regeling zorgt er, met name bij de kleine gemeenten voor, dat juist op het essentiële punt van de preventieve jeugdzorg waarin de efficiencywinst te behalen is de kracht van het realiseren van maatwerk volledig wegvalt. Het zou een gemiste kans zijn wanneer de grootste kracht die een kleine gemeente heeft door een gemeenschappelijke regeling weg zou vallen.

#### **7.1.2 Combineer transitie met transformatie**

De gemeenten richten zich op dit moment nog voornamelijk op de transformatie van de jeugdzorg, waarin de inhoudelijke taken van de provincie en de rijksoverheid naar de gemeenten worden overgeheveld. Doordat de tijd tot aan de decentralisatie beperkt is staat er veel druk op de gemeenten. Het eerste jaar van de decentralisatie kunnen op veel gebieden geen wijzigingen door de gemeenten aangebracht worden. Het is voor de gemeenten ook relatief veilig om de taken over te nemen zoals ze op dit moment worden uitgevoerd. Een wethouder van een gemeente die jeugdzorg in zijn portefeuille heeft zitten wil niet de eerste wethouder in Nederland zijn die zijn baan verliest omdat er bij een vooruitstrevend model in de vernieuwing van de jeugdzorg fouten zijn gemaakt waardoor zich een ernstig incident heeft voorgedaan. Dit valt een wethouder misschien niet te verwijten, maar gemeenten dienen wel te beseffen dat alleen doormiddel van de transformatie van de jeugdzorg de echte

efficiencywinst te behalen is. Het is voor een gemeente veilig om achter de andere gemeenten aan te lopen en te bekijken welke initiatieven wel en niet slagen, maar wanneer alle gemeenten dit doen zal er van een echte transformatie geen sprake zijn. Gemeenten worden niet aanbevolen om vanaf 1 januari 2015 alles compleet anders te gaan doen. Wat hen wordt aanbevolen is tijdens dit proces, ondanks de tijdsdruk al na te denken en plannen te maken om de transformatie vanaf 1 januari 2015 wel in gang te zetten.

### **7.1.3 Pas op voor de paradox van decentralisatie**

Gemeenten moeten alert zijn op de paradox van de decentralisatie. Met de paradox van de decentralisatie wordt hier bedoeld dat de decentralisatie op sommige terreinen van de jeugdzorg juist weer leidt tot centralisatie, wat juist de reden was waarom het beleid naar gemeenten gedecentraliseerd moest worden. Het is niet verwonderlijk en zelfs aan te bevelen om bepaalde zaken van de jeugdzorg in een regionaal samenwerkingsverband op te pakken, of zelfs in een boven regionaal samenwerkingsverband vorm te geven. Hier zijn gemeenten zich terdege van bewust en hoeft hier dan ook niet als aanbeveling gegeven te worden. Wat wel wordt aanbevolen is als gemeente in de gaten te houden waarom de jeugdzorg naar de gemeenten wordt gedecentraliseerd. Het is vooral voor kleine gemeenten verleidelijk om alle taken in een regionaal verband te organiseren, zodat capaciteit en kennis kunnen worden gebundeld. De bundeling van capaciteit en kennis wordt ook zeker niet afgeraden, maar gemeenten wordt wel aanbevolen de taken die op de gemeentelijke schaal uitgevoerd kunnen worden ook daadwerkelijk op de gemeentelijke schaal uit te voeren. Alleen dan kan de kracht van de kleinschaligheid van de gemeenten worden benut en komt de jeugdzorg echt dichterbij de burger te staan. Wanneer alle taken in een groter verband worden georganiseerd zal dit opnieuw leiden tot centralisatie van taken.

## **7.2 Aanbevelingen voor de rijksoverheid**

Naast de aanbevelingen aan de gemeenten in Nederland die de jeugdzorg vanaf 1 januari 2015 gaan uitvoeren, worden er ook een viertal aantal aanbevelingen aan de rijksoverheid gedaan, aangezien zij de decentralisatie hebben geïnitieerd en coördineren.

### **7.2.1 Creëer snel duidelijke kaders**

Het is vanuit de rijksoverheid voor gemeenten van belang dat er op zeer korte termijn duidelijkheid wordt verschaft over de kaders waarbinnen de gemeenten de jeugdzorg kunnen organiseren. De tijd die de rijksoverheid inmiddels heeft genomen sinds het regeerakkoord waarin de decentralisatie van de jeugdzorg werd aangekondigd tot de concept jeugdwet die op het moment van dit schrijven nog niet door de tweede en eerste kamer is lang. Gemeenten moeten echter wel met een transitiearrangement komen en krijgen een aanwijzing indien deze niet wordt goedgekeurd. Zowel kleine als grote gemeenten worden in zo goed als alle facetten van de jeugdzorg gedeeltelijk beleidsvrijheid gegeven, maar vooral de kleine gemeenten hebben wel behoefte aan de houvast van gestelde kaders. Op allerlei andere, overigens ook interne manieren wordt hun beleidsvrijheid tegen hun zin in verkleind, maar juist bij het stellen van kaders hebben de kleine gemeenten behoefte aan duidelijkheid. Het wordt de rijksoverheid dan ook aanbevolen om snel duidelijk te verschaffen omtrent de kaders waarbinnen de jeugdzorg door gemeenten uitgevoerd dient te worden.

### **7.2.2 Schep ruimte voor transformatie**

De rijksoverheid heeft er voor gekozen om het eerste jaar vanaf de transitie in 2015 een overgangsjaar in te richten, waarbij wel de bestuurlijke, inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten wordt neergelegd, maar zij nog niet aan alle facetten van de jeugdzorg mogen komen om de benodigde transformatie in te zetten. Het is begrijpelijk dat de rijksoverheid kiest voor een zachte landing en niet direct alle besturing bij de gemeenten neerlegt op een beleidsterrein waar fouten direct grote gevolgen kunnen hebben. Zij moet hierbij echter wel realiseren dat de gemeenten, doordat ze wel alle verantwoordelijkheden moeten dragen, en direct een efficiencykorting moeten bewerkstelligen, in een moeilijke positie worden gebracht. Er zijn gemeenten die prima uit de voeten kunnen met een jaar waarin zij de taken overnemen van de provincie en de rijksoverheid en daarna wel verder gaan kijken hoe zij de transformatie in gaan zetten. Er zijn ook gemeenten die al direct aan de transformatie willen, of zelf moeten beginnen, omdat ze anders de efficiencykorting die hen wordt opgelegd niet kunnen realiseren. Het wordt de rijksoverheid aanbevolen deze gemeenten de benodigde ruimte daarvoor te geven en hen daar indien nodig in te ondersteunen. Deze gemeenten kunnen een voorbeeld zijn voor andere gemeenten in Nederland, die in dat jaar kunnen leren van de ontwikkelingen die zich bij de voorlopende gemeenten hebben voorgedaan.

### **7.2.3 Integrale monitoring**

Dat de rijksoverheid vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid controle wil houden op de jeugdzorg wordt door gemeenten niet als een probleem ervaren. De rijksoverheid wordt naar aanleiding van dit onderzoek aanbevolen om een integrale monitor voor het gehele sociale domein te realiseren. Het zou voor de transformatie van de jeugdzorg waarbij deze geïntegreerd wordt in een sociale structuur gezamenlijk met de WMO, passend onderwijs en de participatiewet erg hinderlijk zijn wanneer deze beleidsterreinen een apart controlemechanisme behouden. De benodigde ontschotting van beleidsterreinen en budgetten kan dan alsnog niet worden ingezet.

### **7.2.4 Voorkom regelreflex**

Incidenten zijn, ook wanneer het beleid bij de gemeenten komt te liggen niet uit te sluiten, en misschien wel onvermijdelijk. De rijksoverheid wordt, en daarbij wordt bij deze aanbeveling vooral de Tweede Kamer bedoeld, aanbevolen om niet het eerste incident aan te grijpen om kamervragen te stellen en nieuwe regels en controlemechanisme te eisen. Het is van belang om het systeem wat bij de jeugdzorg hoort te blijven bekijken. Wanneer er structureel iets fout blijkt te zijn is het van belang het stelsel van de jeugdzorg aan te passen. Het heeft geen toegevoegde waarde om in de tweede kamer over een incident in een gemeente in Friesland te discussiëren. Als dit al tot een discussie en vragen moet leiden, hoort dit te gebeuren door de gemeenteraad van de desbetreffende gemeente. De rijksoverheid wordt aanbevolen hier terughoudend in te zijn, en de bestuurlijke verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk aan de individuele gemeenten over te laten, die daar een duidelijk aangewezen controleorgaan voor hebben.

## 8 Discussie

Beleidsvrijheid is een moeilijk te vangen concept dat door veel auteurs is geoperationaliseerd waarbij de nadruk vaak net op een ander aspect wordt gelegd. Daarnaast is het niet eenvoudig om beleidsvrijheid vast te stellen aangezien het niet uit te drukken is in een score en het gezien kan worden als de manier waarop een actor zijn beleidsvrijheid ervaart en gebruikt. Desalniettemin is beleidsvrijheid in het licht van één van de naderende decentralisaties, de jeugdzorg, een interessant thema waarover op verschillende lagen binnen de overheid discussie is en verschillende meningen bestaan. In dit onderzoek is getracht meer duidelijkheid te scheppen over de beleidsvrijheid die bij de decentralisatie gewenst is, hoe de gemeenten, verdeeld in kleine en grote gemeenten, die ervaren en wat de invloed hiervan is op de efficiënte en effectieve uitvoering van de jeugdzorg door de gemeenten in Nederland vanaf januari 2015.

### 8.1 Onderzoekbeperkingen

Zoals ieder onderzoek kent ook dit onderzoek de nodige onderzoekbeperkingen. Een belangrijke onderzoekbeperking is het aantal gemeenten dat voor het onderzoek is gebruikt. Er is bewust gekozen om van drie grote gemeenten en drie kleine gemeenten twee personen te interviewen, waarvan één persoon van de ambtelijke organisatie en één verantwoordelijke wethouder. Door te kiezen voor zes gemeenten en op basis daarvan de resultaten te aggregeren en conclusies te trekken voor alle gemeenten in Nederland, is hierdoor geen rekening gehouden met mogelijke lokale verschillen. Ook kan het zijn dat deze gemeenten toevalligerwijs uitzonderlijk zijn binnen het bredere scala aan gemeenten. Hier dient bij het gebruik van dit onderzoek rekening gehouden te worden.

Een tweede belangrijke onderzoekbeperking is dat de jeugdzorg een onderdeel is van één van de decentralisaties in het sociale domein en bij veel gemeenten als een onderdeel van een groter geheel zien, waardoor hun antwoorden soms niet alleen over de jeugdzorg gingen, maar ook over de andere onderdelen binnen het sociale domein. In de interviews is getracht dit gescheiden te houden, maar het kan zijn dat de respondenten hun beeld van de jeugdzorg deels laten bepalen door het beeld dat zij hebben van de decentralisatie van alle facetten die bij de decentralisaties in het sociale domein aanwezig zijn.

Een derde beperking in het onderzoek is dat er meer belemmeringen zijn die de efficiënte en effectieve uitvoering van de jeugdzorg kunnen beïnvloeden die echter niet vanuit beleidsvrijheidsbeperkende condities verklaard kunnen worden. In het onderzoek zijn ook belemmeringen opgenomen die indirect beleidsvrijheidsbeperkende maatregelen veroorzaken, maar er kan niet met zekerheid worden gezegd dat alle belemmeringen in kaart zijn gebracht. Afgezien daarvan is de juiste mate van beleidsvrijheid voor een gemeente ook niet direct de garantie voor een succesvolle decentralisatie, maar zullen ook andere factoren invloed hebben.

### 8.2 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

De decentralisatie van de jeugdzorg is op dit moment nog in volle gang, en de beleidsvrijheid die de gemeenten op dit moment ervaren, kan gedurende het proces veranderen. Het wordt

daarom voor toekomstig onderzoek aanbevolen om een dergelijk onderzoek opnieuw uit te voeren wanneer de decentralisatie daadwerkelijk is gerealiseerd, om zo te kunnen vergelijken of de beleidsvrijheid die gemeenten ervaren in de loop van het proces is veranderd en waardoor dit te verklaren is.

Een tweede aanbeveling voor toekomstig onderzoek is om de beleidsvrijheid van de gemeenten niet alleen vanuit de jeugdzorg, maar vanuit de gehele decentralisatie van het sociale domein te bekijken. De samenhang van de decentralisaties blijkt bij de uitvoering van de verschillende beleidsterreinen van groot belang te gaan zijn. Het is daarom interessant om te weten of de beleidsvrijheid ten aanzien van de verschillende terreinen hetzelfde is, en welke gevolgen dit voor de uitvoering bij gemeenten heeft.

## Literatuurlijst

### Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Belinfante, A.D. & Reede, J.L. de (2009). *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Blau, P.M. (1964). *Exchange and Power in Social Life*. New Brunswick: John Wiley and Sons, Inc.
- Boogers, M. & Schaap, L. (2007). *Bestuurskracht; wat moeten we er mee?* Tilburg: Universiteit Tilburg
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E.D. van den & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boogers M. (2007). *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Culemborg: Centraal Boekhuis
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur*. Deventer: Kluwer
- Brandsen, T., Donk, W.B.H.J. van de & Kenis, P.N. (2006). *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma
- Denters, S.A.H., Jong, H.M. de, & Thomassen, J.J.A. (1990). *Kwaliteit van gemeenten*. Den Haag: Vuga.
- Elzinga, D.J. & Hagelstein, G.H. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland*. Alphen aan de Rijn, Samson
- Fleurke, F., Hulst, R. & Vries, P.J. de, (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Den Haag: Sdu.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden: lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Hood, C. (1976). *The limits of administration*. New Brunswick: John Wiley and Sons, Inc.
- Hoogerwerf, A. (1984). *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*. In: Acta Politica, nr. 4, p. 493-531.
- Hoogerwerf, A. (1990). *Reconstructing policy theory*. In: Evaluation and Program Planning, nr. 13. p. 285-291.



- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process*. Edinburgh: Pearson Education Limited.
- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Klijn, E.H. & Hupe, P.L. (1997). *Stramien voor zelfevaluatie lokaal preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: EUR, Faculteit Sociale Wetenschappen, Bestuurskunde.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Raad voor het openbaar bestuur (2000). *De kunst van het overlaten*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- Raad voor het openbaar bestuur (2002). *Presteren door leren, Benchmarken in het binnenlands bestuur*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Ringeling, A. B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan de Rijn: Samson
- Rutte, M. & Samson D.M. (2012). *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD – PvdA*. Den Haag: Rijksoverheid
- SCP (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Weber, M. (1972). *Gezag en bureaucratie*. Rotterdam: Universitaire pers Rotterdam

### **Geraadpleegde websites**

- Bureau Jeugdzorg (2013) Wet op de jeugdzorg  
[[http://www.bureaujeugdzorg.info/Wet\\_op\\_de\\_jeugdzorg/](http://www.bureaujeugdzorg.info/Wet_op_de_jeugdzorg/)]
- CBS (2013) Gemeenten in Nederland  
[<http://www.cbs.nl/nl/NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2013/default.htm>]
- Inspectie Jeugdzorg (2013) Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp  
[<http://www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/Visie%20op%20toezicht%20nieuwe%20jeugdstelsel.pdf>]

Ministerie van VWS, Ministerie van VenJ (2013) Stelselwijziging Jeugd, Hoofdlijnen wetsvoorstel Jeugdwet  
[<http://www.voordejeugd.nl/actueel/nieuwsberichten/961-factsheet-over-hoofdlijnen-nieuwe-jeugdwet>]

Rijksoverheid (2013) Meicirculaire Gemeentefonds  
[<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2013/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2013.html>]

VNG (2013) Concept wet op de jeugdzorg  
[<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/decentralisatie-jeugdzorg/jeugdwet-wetstraject>]

VNG (2013) Decentralisatie jeugdzorg  
[<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/decentralisatie-jeugdzorg>]

## **Bijlagen**

Bijlage 1: Interview Wethouder

Bijlage 2: Interview Beleidsmedewerker

Bijlage 3: Interview Vereniging Nederlandse Gemeenten

Bijlage 4: Interview Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 5: Resultatenschema werkelijke beleidsvrijheid

Bijlage 6: Resultatenschema gewenste beleidsvrijheid

Bijlage 7: Resultatenschema efficiënt en effectief beleid

Bijlage 8: Respondentenlijst geïnterviewde personen

## **Bijlage 1: Interview Wethouder**

### **Interview Decentralisatie Jeugdzorg - wethouder**

#### **Algemene vragen**

1. Hoe bereidt u zich als gemeente voor op de decentralisatie van de jeugdzorg?
2. Hoe ver bent u als gemeente met de implementatie van de jeugdzorg?

#### **Beleidsvrijheid**

3. Tegen welke belemmeringen loopt u aan bij de implementatie van de jeugdzorg, en hebben deze belemmeringen te maken met uw beleidsvrijheid?
4. In hoeverre en in welke opzichten denkt u beleidsvrijheid nodig te hebben bij de uitvoering van de jeugdzorg?

#### **Gewenste beleidsvrijheid tegenover werkelijke beleidsvrijheid**

5.1 Hoe werkt u aan de programmering van het beleid en welke knelpunten ziet u daarbij?

- *Manier van programmering*
- *Specifieke uitkeringen*
- *Mate van uitwerking van het beleid*
- *Overeenstemming tussen ministerie en gemeenten*

5.2 Wat is voor u de gewenste programmering van beleid?

6.1 Hoe goed is uw informatie over en relatie met de omgeving en waar ziet u knelpunten?

- *Noodzakelijke betrokkenheid van derden*
- *Zelf informatie verzamelen*
- *Hiërarchische relatie met omgeving*

6.2 Wat is voor u het gewenste informatieniveau over en de relatie met de omgeving?

7.1 Wat is uw mate van (hiërarchische) controle en waar ziet u knelpunten?

- *Prioriteit van ministerie*
- *Stellen van maatstaven en doelen*

7.2 Wat is voor u de gewenste mate van (hiërarchische) controle?

8.1 Wat is voor u de mate van democratische controle en waar ziet u knelpunten?

- *Openheid van de organisatie*
- *Interesse van andere actoren*
- *Verhullen van activiteiten*

8.2 Wat is voor u de gewenste mate van democratische controle?

### **Slotvragen**

9. Ervaart u een groot verschil tussen de gewenste beleidsvrijheid en de werkelijke beleidsvrijheid die u heeft?

10. In hoeverre kunt u als gemeente zelf bepalen hoe het beleid ten aanzien van de jeugdzorg wordt ingericht?

11. In hoeverre vindt u de gemeente de goede schaal om de jeugdzorg te organiseren?

12. Denkt u dat u als gemeente in staat zult zijn om de jeugdzorg efficiënt en effectief uit te gaan voeren, en heeft dit iets met uw beleidsvrijheid te maken?

## **Bijlage 2: Interview Beleidsmedewerker**

### **Interview Decentralisatie Jeugdzorg – beleidsmedewerker**

#### **Algemene vragen**

1. Hoe bereidt u zich als medewerker voor op de decentralisatie van de jeugdzorg?
2. Hoe ver bent u met de implementatie van de jeugdzorg?

#### **Beleidsvrijheid**

3. Tegen welke belemmeringen loopt u aan bij de implementatie van de jeugdzorg, en hebben deze belemmeringen te maken met uw beleidsvrijheid?
4. In hoeverre en in welke opzichten denkt u beleidsvrijheid nodig te hebben bij de uitvoering van de jeugdzorg?

#### **Gewenste beleidsvrijheid tegenover werkelijke beleidsvrijheid**

5.3 Hoe werkt u aan de programmering van het beleid en welke knelpunten ziet u daarbij?

- *Manier van programmering*
- *Complexiteit en bekendheid van het beleid*
- *Mate van uitwerking van het beleid*
- *Overeenstemming wethouder - beleidsmedewerker*

5.4 Wat is voor u de gewenste programmering van beleid?

6.3 Hoe goed is uw informatie over en relatie met de omgeving en waar ziet u knelpunten?

- *Noodzakelijke betrokkenheid van derden/ Informatiemonopolie*
- *Zelf informatie verzamelen*
- *Overeenstemming doelen wethouder en beleidsmedewerker*

6.4 Wat is voor u het gewenste informatieniveau over en de relatie met de omgeving?

7.1 Wat is uw mate van (hiërarchische) controle en waar ziet u knelpunten?

- *Prioriteit van wethouder en ministerie*
- *Wil om te controleren*
- *Stellen van maatstaven en doelen door gemeente en ministerie*

7.2 Wat is voor u de gewenste mate van (hiërarchische) controle?

8.1 Wat is voor u de mate van democratische controle en waar ziet u knelpunten?

- *Openheid van de organisatie*
- *Interesse van andere organisaties en afdelingen*
- *Verhullen van activiteiten*
- *Mogelijkheid tot het opwerpen van barrières*

8.2 Wat is voor u de gewenste mate van democratische controle?

### **Slotvragen**

9. Ervaart u een groot verschil tussen uw gewenste beleidsvrijheid en de werkelijke beleidsvrijheid die u heeft?

10. In hoeverre kunt u als gemeente zelf bepalen hoe het beleid ten aanzien van de jeugdzorg wordt ingericht?

11. In hoeverre vindt u de gemeente de goede schaal om de jeugdzorg te organiseren?

12. Denkt u dat u als gemeente in staat zult zijn om de jeugdzorg efficiënt en effectief uit te gaan voeren, en heeft dit iets met uw beleidsvrijheid te maken?

## **Bijlage 3: Interview Vereniging Nederlandse Gemeenten**

### **Interview Decentralisatie Jeugdzorg – Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

1. Welke rol speelt VNG bij de decentralisatie van de jeugdzorg?
2. Hoe bereid VNG zich voor op de decentralisatie van de jeugdzorg?
3. Welke belemmeringen ziet u bij de implementatie van de jeugdzorg, en hebben deze belemmeringen te maken met de beleidsvrijheid van gemeenten?
4. In hoeverre en in welke opzichten denkt u dat gemeenten beleidsvrijheid nodig hebben bij de uitvoering van de jeugdzorg?
5. Hoe kijkt u aan tegen de programmering van het beleid vanuit het ministerie en welke knelpunten ziet u daarbij?
6. Heeft u het idee dat er een verschil zit tussen de beleidsvrijheid die gemeenten krijgen en de beleidsvrijheid die zij zouden willen hebben?
7. In hoeverre heeft VNG invloed in de manier waarop het beleid ten aanzien van de jeugdzorg wordt ingericht?
8. In hoeverre vindt u de gemeente de goede schaal om de jeugdzorg te organiseren?
9. Denkt u dat de gemeenten in Nederland in staat zijn om de jeugdzorg efficiënt en effectief uit te gaan voeren, en heeft dit iets met de beleidsvrijheid te maken?



## **Bijlage 4: Interview Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

### **Interview Decentralisatie Jeugdzorg – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

1. Wat is de rol van het ministerie bij de decentralisatie van de Jeugdzorg?
2. Hoe ver is het ministerie met de implementatie van de jeugdzorg?
3. Welke belemmeringen ziet u bij de implementatie van de jeugdzorg?
4. In welke mate wordt er door het ministerie beleidsvrijheid aan de gemeenten gegeven?
5. In hoeverre vindt het ministerie dat de gemeenten beleidsvrijheid nodig hebben?
6. Denkt u dat de discussie in hoeverre de beleidsvrijheid moet gaan opnieuw zal opspelen wanneer er een aantal incidenten zullen zijn?
7. Hoe blijft het ministerie na de decentralisatie betrokken en hoe wordt er controle uitgeoefend?
8. In hoeverre is er een relatie tussen het opschalen van gemeenten en het decentraliseren van de jeugdzorg?
9. In hoeverre vindt u de gemeente de juiste schaal op de jeugdzorg te organiseren, en ziet u grote verschillen tussen kleine en grote gemeenten?
10. Denkt u dat de gemeenten in Nederland in staat zijn om de jeugdzorg efficiënt en effectief uit te gaan voeren en heeft dat iets met de beleidsvrijheid te maken?

## Bijlage 5: Resultatenschema werkelijke beleidsvrijheid

Categorie	Groep	Variabelen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	KG 1		KG 2		KG 3		Totaal	GG 1		GG 2		GG 3		Totaal
				Wth	Blm	Wth	Blm	Wth	Blm		Wth	Blm	Wth	Blm	Wth	Blm	
Programmering van het beleid	Aard van het beleid	Complexiteit van het beleid	Hoog - Laag	++	+	+	o	+	+	<b>6</b>	o	+	o	o	-	o	<b>0</b>
		Bekendheid van de Materie	Hoog - Laag	--	-	-	-	-	-	<b>-7</b>	o	o	+	o	+	o	<b>2</b>
	Wijze van programmeren	Dichtheid van programmering	Laag - Hoog	-	o	-	--	--	o	<b>-6</b>	-	-	o	-	-	-	<b>-5</b>
		Mate van vrijheid in financiering	Hoog - Laag	--	--	--	-	--	-	<b>-10</b>	-	-	-	-	--	-	<b>-7</b>
	Overeenstemming	Overeenstemming beleidsvoerders	Laag - Hoog	-	-	-	--	--	--	<b>-9</b>	-	-	-	-	o	+	<b>-3</b>
Informatie-niveau	Taakverdeling	Betrokkenheid van derden	Weinig - Veel	--	-	-	o	-	-	<b>-6</b>	o	-	-	o	-	-	<b>-4</b>
		Mate van specialisme	Hoog - Laag	+	+	O	o	o	+	<b>3</b>	+	+	o	+	o	+	<b>4</b>
	Informatie verwerving	Mate van Informatiemonopolie	Hoog - Laag	--	-	--	-	--	-	<b>-9</b>	-	--	o	-	-	-	<b>-6</b>
		Zelf informatie kunnen verzamelen	Groot - Klein	--	-	O	-	-	-	<b>-6</b>	o	-	o	+	+	+	<b>2</b>
	Relatie met de omgeving	Mate van hiërarchische relatie	Laag - Hoog	++	++	+	+	+	++	<b>9</b>	o	o	-	o	o	-	<b>-2</b>
		Verschillen in gestelde doelen	Veel - Weinig	--	--	-	-	-	--	<b>-9</b>	o	-	-	o	o	-	<b>-3</b>
Hiërarchische controle	Mate van hiërarchische controle	Mate van tijd en informatie	Veel - Weinig	-	-	O	-	o	-	<b>-4</b>	-	-	o	o	+	-	<b>-2</b>
		Omvang van de organisatie	Groot - Klein	--	--	-	-	--	--	<b>-10</b>	+	++	+	+	+	+	<b>7</b>
		Opgelegde maatstaven en doelen	Weinig - Veel	o	+	O	+	++	+	<b>5</b>	o	+	o	+	+	+	<b>4</b>
	Wil om te controleren	Mate van bewuste onwetendheid	Hoog - Laag	-	--	-	--	-	-	<b>-8</b>	-	-	-	-	-	-	<b>-6</b>
		Bewust informatie niet gebruiken	Veel - Weinig	--	--	--	--	-	-	<b>-10</b>	-	o	+	o	-	-	<b>-2</b>
		Prioriteit voor beleidsterrein	Laag - Hoog	o	+	O	+	++	o	<b>4</b>	-	-	--	-	-	-	<b>-7</b>
Democratische Controle	Toegankelijkheid beleidsuitvoering	Mogelijkheid creëren van geslotenheid	Hoog - Laag	-	-	-	--	--	-	<b>-8</b>	-	-	+	o	-	-	<b>-3</b>
		Manipuleerbaarheid van informatie	Groot - Klein	-	--	-	--	--	-	<b>-9</b>	-	--	o	-	-	-	<b>-6</b>
		Interesse van betrokken actoren	Laag - Hoog	+	o	+	+	o	o	<b>3</b>	o	-	-	-	-	+	<b>-3</b>
	Samenwerking organisaties	Capaciteit van betrokken actoren	Laag - Hoog	+	o	+	o	+	+	<b>4</b>	o	-	o	o	o	-	<b>-2</b>
		Mogelijkheid voor barrières	Groot - Klein	-	-	--	--	--	-	<b>-9</b>	o	o	+	o	-	o	<b>0</b>
	Interne gevolgen controle	Verwerking resultaten van controle	Weinig - Veel	+	+	O	+	o	+	<b>4</b>	-	-	-	o	o	-	<b>-4</b>
		Mogelijkheid verhullen activiteiten	Groot - Klein	-	--	-	--	-	--	<b>-9</b>	o	o	+	+	-	74-	<b>0</b>

## Bijlage 6: Resultatenschema vergelijking gewenste en werkelijke beleidsvrijheid

Categorie	Stellingen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Wth		Blm		Wth		Blm			Wth		Blm		
Gewenste en werkelijke beleidsvrijheid	Er zit weinig verschil tussen onze gewenste en onze ervaren beleidsvrijheid bij de implementatie van de jeugdzorg	Eens - Oneens	--	o	--	-	o	-	-6	o	-	o	o	-	-	-3
	We kunnen als gemeente zelf bepalen hoe we de jeugdzorg vanaf 2015 uit gaan voeren	Eens - Oneens	--	o	-	-	--	--	-8	+	+	++	+	++	+	8
	We hebben een grote mate van beleidsvrijheid nodig voor de uitvoering van de jeugdzorg	Eens - Oneens	+	+	++	o	+	O	5	++	+	++	+	+	++	9

## Bijlage 7: Resultatenschema efficiënt en effectief beleid

Categorie	Stellingen	Codes (++) (+) (o) (-) (--)	Wth	Blm	Wth	Blm	Wth	Blm		Wth	Blm	Wth	Blm	Wth	Blm	
Efficiënt en effectief beleid	De voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg loopt zoals verwacht	Eens - Oneens	-	o	O	+	o	-	<b>-2</b>	+	+	+	+	+	++	<b>7</b>
	We liggen op koers om de decentralisatie van 1 januari 2015 op een goede manier in te kunnen vullen	Eens - Oneens	-	+	-	+	o	+	<b>1</b>	o	+	+	+	+	+	<b>5</b>
	We lopen tegen weinig belemmeringen aan bij de implementatie van de jeugdzorg	Eens - Oneens	--	-	-	-	-	-	<b>-7</b>	-	-	--	-	-	-	<b>-7</b>
	Wij zijn als gemeente in staat op de jeugdzorg efficiënter en effectiever uit te voeren dan dat dat nu het geval is	Eens - Oneens	o	+	+	o	+	O	<b>3</b>	++	++	++	++	++	+	<b>11</b>
	De gemeente is de juiste schaal om de jeugdzorg op te organiseren	Eens - Oneens	--	o	O	o	o	-	<b>-3</b>	+	+	++	++	++	+	<b>9</b>

## **Bijlage 8: Respondentenlijst geïnterviewde personen**

### **Kleine Gemeenten**

Gemeente Strijen

*Wethouder: Jansen*

*Beleidsmedewerker: Rommens*

Gemeente Ouderkerk

*Wethouder: Segers*

*Beleidsmedewerker: Oskam*

Gemeente Rijnwoude

*Wethouder: Wolters*

*Beleidsmedewerker: Hagen-Vriezen*

### **Grote Gemeenten**

Gemeente Leiden

*Wethouder: van Gelderen*

*Beleidsmedewerker: Visser*

Gemeente Zoetermeer

*Wethouder: van Leeuwen*

*Beleidsmedewerker: Jansen*

Gemeente Westland

*Wethouder: de Goeij*

*Beleidsmedewerker: van Laarhoven*

### **Vereniging Nederlandse Gemeenten**

*Medewerker: Schipaanboord*

### **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

*Medewerker: Betten*