



Van waarde?

Een scriptie over de vraag op welke manier Jeugdformaat Public Value kan creëren en welke scenario's daarin voor de toekomst te herkennen zijn.

Hugo van Eijk
Studentnummer 376845



Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde/avondmaster

Eerste lezer: Dr. R.F.J. Moody
Tweede lezer: Prof Dr. V.J.J.M. Bekkers

Definitieve versie: Maassluis- Juni 2015

"We should seek the greatest value of our action."
Stephen Hawking

In: The Guardian, 15-05-2011

Voorwoord

Op het moment dat ik me enkele jaren geleden inschreef voor de avondmaster Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, kon ik niet bevroeden hoe een context zo kan wijzigen als het sinds die tijd heeft gedaan. Deze scriptie ben ik gaan schrijven aan de vooravond van de decentralisatie jeugdzorg, en rond ik af terwijl deze al weer enkele maanden achter de rug is.

Met enthousiasme dook ik een jaar geleden in een grote stapel boeken en artikelen over Public Value en Scenarioplanning. Dat enthousiasme heeft flink onder druk gestaan, door de vaagheid van het concept Public Value, door de complexiteit van de scenariomethoden en de hoeveelheid werk die in het onderzoek ging zitten. Ondertussen veranderde de werkelijkheid van de jeugdzorg en zijn de resultaten van onderzoek van kort geleden eigenlijk al weer gedateerd.

Niettemin heb ik met plezier de interviews gedaan, Mark Moore per email bevestigd over zijn gedachtengoed en me door eindeloze hoeveelheden literatuur gewerkt. Het resultaat is er en omvat een bijna twee keer zo veel pagina's-tellende scriptie, dan ik vooraf had gedacht. Het kostte me ook veel meer tijd dan ik had gehoopt.

Hiermee zit mijn studie Bestuurskunde er dan ook op. Met ontzettend veel plezier heb ik twee seizoenen in de collegebankjes doorgebracht en geluisterd naar de veelal inspirerende docenten, die ik hierbij collectief bedank daarvoor.

Veel dank ben ik verschuldigd aan diegenen die mij hebben aangezet om te gaan studeren en die mij de kans boden om dat ook te doen in relatie tot mijn werk. Vanaf deze plaats wil ik Fred Venus, Bas Timman, gezamenlijk de Raad van Bestuur van Jeugdformaat, en Alfred Bouman, bestuurssecretaris van Jeugdformaat bedanken voor hun steun, belangstelling en het mogelijk maken van de hele studie.

Ik wil Dr. Rebecca Moody bedanken voor haar steun in het hele scriptieproces en het feit dat ze het heeft aangedurfd om de methode scenarioplanning –die buiten het programma van de avondmaster valt- aan deze scriptie te koppelen.

Verder bedank ik de respondenten van de interviews en de deelnemers aan de focusgroep voor hun bereidwilligheid om deel te nemen aan het onderzoek, vaak op een moment dat drukke werkzaamheden eigenlijk om andere prioriteiten vroegen.

Speciale dank ben ik verschuldigd aan Herman Vooijs voor zijn taalkundige bijdrage middels uitgebreide correcties in het hele stuk.

Tot slot bedank ik Iris voor alles gedurende de totstandkoming van deze scriptie, dank voor je geduld. Het zit er op.

Hugo van Eijk
Juni 2015

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
INHOUDSOPGAVE	4
SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	9
1.1 AANLEIDING	9
1.2 PROBLEEMSTELLING	9
1.3.1 Doelstelling	10
1.3.2 Vraagstelling	10
1.3.3 Deelvragen	10
1.3 RELEVANTIE	11
Maatschappelijke relevantie	11
Wetenschappelijke relevantie	11
1.4 DOORKIJK NAAR DE THEORIE	11
1.5 ONDERZOEKSOPZET	12
1.6 LEESWIJZER	12
2 DE VERANDERENDE CONTEXT VAN DE JEUGDZORG	14
2.1 INLEIDING	14
2.2 LANDELIJKE CONTEXT VAN DE JEUGDZORG	14
2.3 CONTEXT REGIO HAAGLANDEN	17
2.4 SAMENVATTING	17
3 THEORETISCH KADER (1): PUBLIC VALUE	19
3.1 INLEIDING	19
3.2 PUBLIC VALUE: VERSCHILLENDE PERSPECTIEVEN	19
3.3 DE CONTEXT WAARIN HET CONCEPT PUBLIC VALUE IS ONTWIKKELD	20
3.4 EEN VEELOMVATTEND CONCEPT: ASPECTEN EN BESCHRIJVINGEN VAN DE PUBLIC VALUE-BENADERING	20
3.5 DE SAMENLEVING ALS ARBITER VAN PUBLIC VALUE	21
3.6 DEFINITIE VAN PUBLIC VALUE	22
3.7 STRATEGISCHE DRIEHOEK	23
3.7.1 De 'publieke waarde'-cirkel	24
3.7.2 De 'operationele capaciteit'-cirkel	24
3.7.3 De 'legitimiteit en support'-cirkel	24
3.8 KRITIEK OP HET CONCEPT PUBLIC VALUE EN DE STRATEGISCHE DRIEHOEK	26
3.9 ONTWIKKELING VAN PUBLIC VALUE ALS PARAPLUCONCEPT VOLGENS HET LIFE-CYCLE MODEL	27
3.10 SAMENVATTING	28
4 THEORETISCH KADER (2): SCENARIOPLANNING	30
4.1 INLEIDING	30
4.2 STRATEGIE	30
4.3 METHODES VOOR HET ONTWERPEN VAN STRATEGIEËN VOOR DE TOEKOMST	31
4.4 WAAROM DE SCENARIOMETHODE?	32
4.5 KORTE GESCHIEDENIS VAN SCENARIOPLANNING	33
4.6 DEFINITIES VAN SCENARIO'S EN SCENARIOPLANNING	33
4.7 TWEE HOOFDSTROMINGEN	34
4.8 VERSCHILLENDE VORMEN VAN SCENARIOPLANNING	35
4.9 DE TAIDA-METHODE	36
4.10 KRITIEK OP DE SCENARIOMETHODE	37
4.11 SAMENVATTING	37
5 ONDERZOEKSSTRATEGIE	39
5.1 INLEIDING	39
5.2 CONCEPTUEEL MODEL	39
5.2.1 De strategische driehoek nader bekeken	39
5.2.2 Het conceptueel model	40
5.3 OPERATIONALISERING	41
5.3.1 Variabele 1: Publieke waarde-propositie	41
5.3.2 Variabele 2: Operationele capaciteit	42
5.3.3 Variabele 3: Legitimiteit & Support	43
5.3.4 Variabele 4: Publieke Waarde	44
5.4 OVERZICHT VAN DE VARIABELEN EN INDICATOREN	45

5.5	ONDERZOEKSSTRATEGIE EN METHODEN.....	46
5.5.1	<i>Onderzoeksstrategie: Scenariomethode TAIDA.....</i>	46
5.5.2	<i>Stap 1: Voorbereiding, creëren van een totaalbeeld als uitgangssituatie.....</i>	46
5.5.3	<i>Stap 2: Tracking.....</i>	47
5.5.4	<i>Stap 3: Analysing.....</i>	48
5.5.5	<i>Verantwoording methoden.....</i>	48
5.6	BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT.....	50
5.7	SAMENVATTING.....	50
6	BESCHRIJVING VAN HET ONDERZOEKSOBJECT.....	52
6.1	INLEIDING.....	52
6.2	BESCHRIJVING VAN HET ONDERZOEKSOBJECT: JEUGDFORMAAT.....	52
6.3	REGIONALE POSITIONERING VAN JEUGDFORMAAT.....	54
6.4	DECENTRALISATIE JEUGDZORG: VERANDERINGEN VOOR JEUGDFORMAAT.....	56
6.5	SAMENVATTING.....	58
7	BEVINDINGEN EERSTE STAP VAN HET ONDERZOEK: VOORBEREIDING.....	59
7.1	INLEIDING.....	59
7.2	VARIABELE: PUBLIEKE WAARDE-PROPOSITIE.....	59
7.2.1	<i>Bevindingen t.a.v. de indicatoren missie & visie.....</i>	59
7.2.2	<i>Bevindingen t.a.v. de indicatoren 'strategische doelen', en 'activiteiten en outputs'.....</i>	60
7.2.3	<i>Samenvatting bevindingen variabele 'publieke waarde-propositie'.....</i>	64
7.3	VARIABELE: OPERATIONELE CAPACITEIT.....	66
7.3.1	<i>Bevindingen t.a.v. de indicator 'financiële middelen'.....</i>	66
7.3.2	<i>Bevindingen t.a.v. de indicator 'netwerk van samenwerkingspartners'.....</i>	66
7.3.3	<i>Bevindingen t.a.v. de indicator 'adaptievermogen'.....</i>	67
7.3.4	<i>Samenvatting bevindingen variabele 'operationele capaciteit'.....</i>	69
7.4	VARIABELE: LEGITIMITEIT & SUPPORT.....	69
7.4.1	<i>Bevindingen t.a.v. de indicator 'autoriserende omgeving'.....</i>	69
7.4.2	<i>Bevindingen t.a.v. de indicator 'legitimiteit'.....</i>	70
7.4.3	<i>Bevindingen t.a.v. de indicator 'support'.....</i>	71
7.4.4	<i>Samenvatting variabele legitimiteit & support.....</i>	74
7.5	VARIABELE: PUBLIEKE WAARDE.....	75
7.5.1	<i>Bevindingen uit de interviews met betrekking tot de indicator 'verbeterpunten'.....</i>	75
7.5.2	<i>Samenvatting variabele 'publieke waarde'.....</i>	77
7.6	SAMENVATTING.....	78
8	BEVINDINGEN TWEEDE STAP VAN HET ONDERZOEK: TRACKING.....	79
8.1	INLEIDING.....	79
8.2	TRENDS.....	79
8.2.1	<i>Demografische ontwikkelingen.....</i>	79
8.2.2	<i>Sociaal economische en sociaal culturele ontwikkelingen.....</i>	81
8.2.3	<i>Ontwikkelingen met betrekking tot jeugdigen.....</i>	84
8.2.4	<i>Ontwikkelingen rondom opvoeding en jeugdzorg.....</i>	89
8.3	OVERZICHT TRENDS.....	94
8.4	ZEKERHEDEN.....	95
8.5	ONZEKERHEDEN.....	95
8.5.1	<i>Samenvatting onzekerheden.....</i>	97
8.6	SAMENVATTING: GEVONDEN TRENDS, ZEKERHEDEN EN ONZEKERHEDEN.....	98
9	DERDE STAP VAN HET ONDERZOEK: ANALYSING.....	99
9.1	INLEIDING.....	99
9.2	FOCUSGROEP.....	99
9.2.1	<i>Samenstelling focusgroep.....</i>	99
9.2.2	<i>Bevindingen discussie in de focusgroep.....</i>	99
9.2.3	<i>Resultaat focusgroep.....</i>	102
9.3	KWADRANTENSTUDIE.....	102
9.3.1	<i>As: Eigenaarschap jeugd en opvoeding.....</i>	102
9.3.2	<i>As: Beschikbaarheid van financiële middelen.....</i>	102
9.3.3	<i>Assenstelsel.....</i>	103
9.4	SCENARIO 1: "RIJK AAN JEUGDZORG".....	103
9.5	SCENARIO 2: OVERAL TE KOOP.....	105
9.6	SCENARIO 3: JEUGDZORG DE LUXE.....	106
9.7	SCENARIO 4: EIGEN JEUGD EERST.....	107
9.8	SAMENVATTING.....	109

10	CONCLUSIE & REFLECTIE	110
10.1	INLEIDING	110
10.2	CONCLUSIES BIJ DE DEELVRAGEN.....	110
	<i>Deelvraag 1</i>	110
	<i>Deelvraag 2:</i>	111
	<i>Deelvraag 3:</i>	111
	<i>Deelvraag 4:</i>	112
	<i>Deelvraag 5:</i>	113
	<i>Deelvraag 6:</i>	114
	<i>Deelvraag 7:</i>	115
10.3	BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAG: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	116
10.4	REFLECTIE	118
10.4.1	<i>Theorie Public Value</i>	118
10.4.2	<i>Theorie scenarioplanning</i>	119
10.4.3	<i>Combinatie Public Value en scenarioplanning</i>	120
10.4.4	<i>Aanpak en methoden</i>	121
	BRONNEN.....	122
	BIJLAGE 1: LIJST MET ONDERZOCHE DOCUMENTEN	127
	BIJLAGE 2: LIJST VAN PERSONEN	128
	BIJLAGE 3: INTERVIEWHANDLEIDING	129

Samenvatting

De jeugdzorg ondergaat een forse verbouwing onder invloed van de decentralisatie naar de gemeenten. Inhoudelijk is er is een verschuiving gewenst richting preventie, het benutten van 'eigen kracht', en meer samenhang met de lokale samenleving. De gedachte is dat gemeenten beter in staat zijn deze samenhang te creëren, waardoor het eveneens mogelijk wordt om een kostenreductie te kunnen realiseren.

Dit brengt grote veranderingen -op het gebied van de relatie met opdrachtgevers, financiering en de inhoud van de zorg- met zich mee voor met name aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg. Het is dan ook voor deze organisaties van belang zich in deze complexe, dynamische en veranderende omgeving strategisch te positioneren. Een mogelijk effectieve manier om dit te doen lijkt het inspelen op trends en behoeften en het creëren van *Public Value*. In een veranderende context is onzekerheidsreductie hierbij van belang. Een manier om dat te doen is door middel van het toepassen van scenariostudies.

Jeugdformaat, de grootste aanbieder van gespecialiseerde Jeugd- en Opvoedhulp in de regio Haaglanden is het onderzoeksobject in deze scriptie. De organisatie biedt hoofdzakelijk tweedelijns gespecialiseerde Jeugd- en Opvoedhulp, voorheen de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Daarnaast biedt de organisatie eerstelijns Jeugd- en Opvoedhulp in de vorm van lichtere vormen van ambulante (preventieve) jeugdhulp. De decentralisatie betekent voor Jeugdformaat veranderingen op het gebied van opdrachtgeverschap, schaalniveau, afstand tot de gemeentelijke politiek, de toegang tot de jeugdzorg en de focus van de jeugdzorg. Daarnaast wordt de organisatie geconfronteerd met veranderingen in relatie tot diverse financiële aspecten.

Het onderzoek richt zich op de vraag : *Op welke wijze kan Jeugdformaat, aanbieder van Jeugd- en Opvoedhulp in de regio Haaglanden, in de veranderende context van de jeugdzorg, Public Value creëren en welke scenario's zijn hierin ten aanzien van trends, zekerheden en onzekerheden te onderscheiden?*

Het startpunt wordt gevormd door het theoretisch kader, middels het concept Public Value. Onderscheid is te maken tussen de politicologische literatuur en de public management literatuur. In het politicologische denken bestaat het denken over publieke waarde, in relatie tot legitimiteit van politieke besluiten, al langer. Het perspectief in deze scriptie gaat uit van een public management perspectief en richt zich op de vraag op welke wijze publieke waarde door organisaties in het publieke domein kan worden gecreëerd. Het uitgangspunt daarbij is de theorie van Mark H. Moore.

Centraal daarin staat de strategische driehoek die drie onderling afhankelijke processen vertegenwoordigt die gezamenlijk nodig zijn voor de creatie van publieke waarde. Deze processen gaan over: Het definiëren van publieke waarde zelf. Middels een overtuigende missie en visie met daaraan gekoppelde doelen, activiteiten en duidelijke resultaten definieert de publieke organisatie de publieke waarde die ze nastreeft. Vervolgens gaat het over het verkrijgen van autorisatie op basis van van legitimiteit en support in de autoriserende omgeving. Dit proces gaat over het overtuigend brengen van de waarde-propositie aan die stakeholders wiens steun nodig is om middelen te verkrijgen voor de uitvoering. Het derde proces gaat over het bouwen van voldoende operationele capaciteit, middels onder andere samenwerking met andere partijen. Gezamenlijk zijn deze processen nodig om Public Value te creëren. Het concept Public Value wordt gezien als een parapluconcept dat nog in ontwikkeling is.

Specifiek in een veranderende én met onzekerheden omgeven context, zijn scenariostudies bij uitstek geschikt voor het ontwerpen van strategieën, doordat deze ingaan op combinaties van onzekerheden. Dit in tegenstelling tot andere methoden waarbij slechts wordt ingegaan op één onzekerheid. Een scenariostudie is een methode om op basis van een verkenning, samenhangende en aannemelijke voorstellingen te genereren van een mogelijke lange termijn toekomst, zodat op basis daarvan strategische besluiten kunnen worden genomen binnen een complexe en veranderende omgeving. In dit onderzoek wordt het TAIDA-model gebruikt. Daarbij worden scenario's gevormd op basis van een

kwadrantenstudie met twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden als uitgangspunt. De scenario's worden aangevuld met trends, zekerheden en onzekerheden.

Vanuit Public Value perspectief is Jeugdformaat onderzocht aan de hand van vier variabelen: de publieke waarde-propositie, operationele capaciteit, en legitimiteit & support als onafhankelijke variabelen en publieke waarde als afhankelijke variabele. Deze variabelen zijn onderzocht aan de hand van document-analyse en interviews met stakeholders. Uit dit onderzoek komt naar voren dat Jeugdformaat een samenhangende en overtuigende publieke waarde-propositie heeft die beantwoordt aan belangrijke behoeften in de samenleving. Hiervoor is voldoende steun in de autoriserende omgeving en de organisatie beschikt over voldoende operationele capaciteit om deze publieke waarde-propositie waar te maken. Dit vormde de eerste stap van de scenariostudie.

In de tweede stap zijn middels documentanalyse en interviews trends, zekerheden en onzekerheden herkend. In totaal zijn er tien relevante trends gesignaleerd, is er een zekerheid geformuleerd en zijn er vier onzekerheden naar voren gekomen. Op basis van een focusgroep zijn daaruit de twee belangrijkste onzekerheden gekozen, die worden gebruikt in de derde stap van de scenariostudie.

Middels een kwadrantenstudie zijn de onzekerheden *eigenaarschap over de jeugd en opvoeding* en *beschikbaarheid van middelen* in een assenstelsel tegen elkaar afgezet. Hierdoor zijn vier scenario's ontstaan. Scenario 1: "Rijk aan jeugdzorg" gaat uit van eigenaarschap van de overheid en veel beschikbare middelen. In dit scenario is het eenvoudig publieke waarde te realiseren. In scenario 2: "Overal te Koop" is het eigenaarschap belegd bij ouders/burgers en zijn er veel beschikbare middelen voor de jeugdzorg op basis van private gelden. De jeugdzorg is in dit scenario een algemeen geaccepteerd privaat goed geworden. De creatie van waarde berust op private waarde en niet zozeer op de principes van Public Value. "Jeugdzorg de Luxe" is de titel van scenario 3. Daarin is de jeugdzorg verworven tot een luxe goed onder invloed van eigenaarschap bij ouders/burgers en beperkte beschikbaarheid van middelen. In dit scenario is geen ruimte voor publieke waarde. Het vierde scenario heeft als titel "Eigen Jeugd eerst" en gaat uit van eigenaarschap en financiering op basis van collectieve middelen, waarvan er beperkte middelen beschikbaar zijn voor de jeugdzorg. In dit scenario is steun voor de publieke waarde-propositie mogelijk op basis van steun van een door groeperingen in de samenleving die voor het eigen belang opkomen.

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies:

- De beoordeling van publieke waarde van Jeugdformaat verschuift naar het lokale niveau. De aanbeveling wordt gedaan om te investeren in het creëren van lokale coalitions of sufficient support middels het invoeren van accountmanagement.
- Er ontstaat onderscheid tussen algemene, of regionale kwesties en vraagstukken op lokaal niveau. De publieke waarde-propositie richt zich thans alleen op het algemene niveau. Aanbevolen wordt de publieke waarde-propositie te verfijnen zodat een algemeen deel, en op de lokale wensen gerichte publieke waarde-proposities ontstaan.
- De operationele inrichting van de organisatie dient aan te sluiten bij de verschillende lokale wensen. Aanbevolen wordt de organisatie middels een matrixstructuur in te richten. Op deze manier is het mogelijk de organisatie te richten op wat er lokaal nodig is, en te verbinden met wat er regionale nodig is.
- De organisatie kan verbeteren op het punt transparantie en inzicht. De organisatie kan zich nadrukkelijker onderscheiden door te benchmarken en niet alleen via cijfers de resultaten inzichtelijk te maken, maar vooral via verhaallijnen. De aanbeveling is te investeren op het maken van storylines.
- Ten aanzien van de scenario's voor de toekomst kan worden geconcludeerd dat publieke waarde afhankelijk is van de mate van eigenaarschap van de overheid. Aanbevolen wordt de ontwikkelingen op het gebied van de verschuiving naar het eigenaarschap van de ouders/burgers te monitoren en hierop strategieën te ontwikkelen op welke manier de organisatie zich oriënteert als dienstverlener in het publieke domein, en daarin van waarde kan zijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De jeugdzorg ondergaat een forse verbouwing. De opvatting was dat het jeugdstelsel onder invloed van verscheidene financieringsstromen, verschillende bestuurlijke verantwoordelijkheden, toegenomen bureaucratie, en onder andere geringere acceptatie van risico's en afwijkend gedrag, was verworpen tot een complex en vastgelopen systeem (zie o.a. Tweede Kamer, 2010).

In het stelsel van de jeugdzorg waren tot 1 januari 2015 verschillende bestuurslagen verantwoordelijk voor financiering en regie. Dit leidde tot verkokering en weinig samenhang tussen de verschillende domeinen in de zorg. Hierdoor raakte vooral de zwaardere, gespecialiseerde, zorg overbelast.

Gewenst is een verschuiving richting preventie, het benutten van 'eigen kracht', en meer samenhang met de lokale samenleving. De gedachte is dat gemeenten beter in staat zijn deze samenhang te creëren, waardoor het eveneens mogelijk wordt om een kostenreductie te kunnen realiseren. Daartoe is de jeugdzorg in 2015 gedecentraliseerd naar de gemeenten (Rijksoverheid, 2011; 2013).

De decentralisatie van de jeugdzorg kenmerkt zich door twee aspecten:

- de transitie, waarmee de overdracht van regie, middelen en verantwoordelijkheden naar de gemeenten wordt bedoeld en,
- de transformatie, waarmee de inhoudelijke vernieuwing van de zorg wordt bedoeld.

Dit brengt grote veranderingen met zich mee voor -met name- aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg. In het oude stelsel -onder de Wet op de jeugdzorg (Wjz)- viel de zorg die deze organisatie boden onder de verantwoordelijkheid van de provincies en de drie grootstedelijke stadsregio's. Tweedelijns jeugdzorgaanbieders werden daarbij gefinancierd op basis van vaste subsidierelaties.

Deze relaties zijn met ingang van 1 januari 2015 weggefallen. Vanaf dat moment zijn de gemeenten aan zet voor de inkoop, bekostiging en de inhoudelijke koers van de jeugdzorg, en bepalen zij met welke aanbieders zij in zee gaan. Dit betekent voor aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg zij andere opdrachtgevers krijgen die andere financieringsmogelijkheden hebben, meer gericht op concurrentie en marktwerking (Baeke, Bremmer, van Osch, Ranter, Robbe; 2011). Daarnaast zijn er inhoudelijk andere verwachtingen: meer nadruk op preventie, minder zware zorg, inzet op het gebruik van eigen kracht en de krachten in de lokale omgeving. De transformatie van de jeugdzorg wordt door veel gemeenten ambitieus opgepakt (van Yperen, Bakker, de Wilde, 2013). De jeugdzorg is daarmee volop in beweging en dit brengt onzekerheden met zich mee voor de aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg.

1.2 Probleemstelling

Voor aanbieders van gespecialiseerde jeugdzorg verandert er dus veel. Het is dan ook voor deze organisaties van belang zich in deze complexe, dynamische en veranderende omgeving strategisch te positioneren. Een mogelijk effectieve manier om dit te doen lijkt het inspelen op trends en behoeften en het creëren van *Public Value* (publieke waarde, ook wel maatschappelijke meerwaarde genoemd).

In de regio Haaglanden is Stichting Jeugdformaat (verder te noemen Jeugdformaat) de grootste aanbieder van gespecialiseerde Jeugd- en Opvoedhulp (jeugdzorg). Deze aanbieder werd binnen het stelsel onder de Wjz gefinancierd door het Stadsgewest Haaglanden, maar vanaf 1-1-'15 dus door de 10 afzonderlijke gemeenten in het gewest. De organisatie biedt voornamelijk tweedelijns jeugd- en opvoedhulp. Met de veranderingen binnen de jeugdzorg staat er voor deze aanbieder veel op het spel. Op welke manier kan Jeugdformaat in deze veranderende omgeving waardevol zijn voor de samenleving?

1.3.1 Doelstelling

Dit onderzoek richt zich op publieke waarde, onzekerheden en de positioneringsmogelijkheden van Jeugdformaat. Door het ontwikkelen van scenario's ontstaan vier mogelijke toekomstbeelden waarop Jeugdformaat de eerder genoemde publieke waarde kan vormgeven.

Het doel van deze scriptie is het beschrijven van inzichten voor het creëren van publieke waarde. Deze inzichten worden vervolgens getoetst aan trends, zekerheden en onzekerheden relevant in de context van de veranderingen in de jeugdzorg. Aan de hand van deze toetsing wordt een viertal scenario's geschetst. Deze scenario's bieden een weergave op welke wijze Jeugdformaat als gespecialiseerde jeugdzorgaanbieder publieke waarde kan creëren.

1.3.2 Vraagstelling

Op welke wijze kan Jeugdformaat, aanbieder van Jeugd- en Opvoedhulp in de regio Haaglanden, in de veranderende context van de jeugdzorg, Public Value creëren en welke scenario's zijn hierin ten aanzien van trends, zekerheden en onzekerheden te onderscheiden?

1.3.3 Deelvragen

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande centrale vraag, is deze vraag opgedeeld in enkele deelvragen. Deze deelvragen worden hierna beschreven.

1. Eerst wordt de aandacht gevestigd op de context van de jeugdzorg, en specifiek op de regio Haaglanden. Het onderzoeksobject uit de hoofdvraag bevindt zich in de context van de jeugdzorg en deze context verandert. De volgende vraag wordt hierbij gesteld:

Wat zijn de veranderingen in de jeugdzorg op landelijk niveau, en in de regio Haaglanden?

2. Vervolgens wordt ingegaan op het concept Public Value, en de inzichten die er bestaan over het creëren van Public Value. Om te kunnen onderzoeken op welke wijze het onderzoeksobject Public Value kan creëren, is het van belang te beschrijven wat Public Value is en welke inzichten er bestaan over het creëren van Public Value. Hiervoor wordt literatuurstudie toegepast, waarbij de theorie van Mark H. Moore, zoals beschreven in 'Creating Public Value' (1995), het startpunt vormt. Hierbij wordt de vraag gesteld:

Wat is Public Value en welke inzichten bestaan er over het creëren van Public Value?

3. Daarna wordt ingegaan op het element van scenario's uit de hoofdvraag. In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van een scenariostudie als onderzoeksstrategie. De deelvraag gaat in op wat een scenariostudie is. Er wordt literatuurstudie toegepast om dit vanuit verschillende inzichten te verduidelijken. Hierbij wordt de vraag gesteld:

Wat is een scenariostudie?

4. Hierna wordt ingegaan op het onderzoeksobject. In deze scriptie is dat de Stichting Jeugdformaat, een aanbieder van Jeugd- en Opvoedhulp in de regio Haaglanden. Het onderzoeksobject wordt beschreven, en tevens wordt beschouwd wat er met de decentralisatie van de jeugdzorg verandert voor Jeugdformaat. Hierbij wordt de vraag gesteld:

Hoe is Jeugdformaat te beschrijven, en welke veranderingen brengt de decentralisatie van de jeugdzorg voor Jeugdformaat zich mee?

5. Vervolgens het van belang een totaalbeeld van de organisatie te creëren vanuit het perspectief van Public Value. Hierbij wordt de vraag gesteld:

Wat is het totaalbeeld van Jeugdformaat vanuit het perspectief van Public Value?

6. Om representatieve scenario's te kunnen ontwikkelen zijn trends, zekerheden en onzekerheden van belang. Hierbij wordt de vraag gesteld:

Welke trends, zekerheden en onzekerheden spelen een rol in de context van de jeugdzorg in de regio Haaglanden?

7. Op basis van de gevonden onzekerheden worden de twee belangrijkste onzekerheden met elkaar gecombineerd in een kwadrantenstudie. Hierbij wordt de vraag gesteld:

Welke scenario's kunnen op basis van de twee belangrijkste onzekerheden worden geformuleerd?

1.3 Relevantie

Waarom is dit onderzoek relevant? In het beantwoorden van deze vraag zijn de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie te onderscheiden.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van het bestuurskundig onderzoek is de vraag wat het onderzoek bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen en of beleidsvraagstukken (Van Thiel, 2010, p. 22).

Dit onderzoek richt zich op de veranderende context van de jeugdzorg en de wijze waarop publieke waarde kan worden gecreëerd. In essentie gaat het hierbij over hoe een maatschappelijk relevante organisatie, die gefinancierd wordt uit publieke middelen, passend kan inspelen op (veranderende) maatschappelijke behoeften. Dit onderzoek beoogt door het ontwikkelen van scenario's hiervoor beelden te creëren van wat mogelijkheden in de toekomst kunnen zijn, zodat tijdig op veranderingen kan worden ingespeeld.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek combineert twee actuele wetenschappelijke concepten: Public Value en scenarioplanning. Met name over Public Value is sinds de publicaties van Moore (1995) veel gepubliceerd en zijn diens stellingen bediscussieerd.

Scenarioplanning is een reeds langer bestaand wetenschappelijk concept waarover een uitgebreide body of knowledge bestaat. De combinatie van beide concepten komt in de literatuur echter beperkt voor. Daarom kan dit onderzoek bijdragen aan kennisvermeerdering.

1.4 Doorkijk naar de theorie

De veranderingen in de jeugdzorg kunnen worden gezien als antwoord op veranderende behoeften in de samenleving. Wat de samenleving waardevol vindt is dus veranderlijk. Organisaties in het publieke domein worden verondersteld diensten te leveren die van waarde worden geacht voor de samenleving, vooral omdat ze met collectieve middelen worden bekostigd. Om deze diensten te kunnen leveren is mandaat en voldoende operationele capaciteit nodig. Dit kan worden georganiseerd door op een overtuigende manier duidelijk te maken wat de te leveren dienst waardevol maakt en dit ook in de praktijk waar te maken. De Public Value-theorie behandelt de gezichtspunten en de strategische uitdagingen van het creëren van publieke waarde.

Het eerste hoofdstuk van het theoretisch kader handelt over de Public Value-theorie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de context waarin de theorie is ontstaan, op diverse aspecten en beschrijvingen en op het beoordelen ervan. Daarnaast is een beschrijving van de definitie opgenomen, wordt het model van de strategische driehoek geïntroduceerd, en is beschreven welke kritiek er onder meer is op de theorie. Tot slot is een uiteenzetting opgenomen over het ontwikkelingsstadium van de theorie.

Het tweede deel van het theoretisch kader gaat in op scenarioplanning. Door trends, zekerheden en onzekerheden in kaart te brengen, kunnen -op basis van twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden- vier scenario's worden opgesteld middels een kwadrantenstudie. De scenario's geven beelden hoe op de mogelijke toekomstige situatie eruit kan zien, op basis van de gekozen onzekerheden. Scenariomethoden zijn een manier om aan onzekerheidsreductie te doen, door de

onzekerheden te accepteren. Het hoofdstuk wordt ingeleid met een paragraaf over strategie en het ontwerpen van strategieën voor de toekomst. Uitgelegd wordt waarom scenariomethoden bij uitstek geschikt zijn in een veranderende en met onzekerheden omgeven context. Vervolgens wordt kort ingegaan op de geschiedenis van scenarioplanning, definities van scenario's en scenarioplanning, stromingen en vormen van scenarioplanning. In dit onderzoek wordt de TAIDA-methode gebruikt, in dit hoofdstuk wordt daaraan aandacht besteed, evenals aan kritiek op de scenariomethode.

1.5 Onderzoeksopzet

De TAIDA-methode vormt de onderzoeksstrategie. In dit onderzoek worden van deze methode twee stappen, te weten de Tracking-stap en de Analysing-stap gebruikt.

Ter voorbereiding op de Tracking-stap is het nodig om een goed beeld van het onderzoeksobject te creëren. Dit wordt gedaan middels het gebruik van de strategische driehoek uit de Public Value-theorie die voor het onderzoek is aangepast. Op basis van documentanalyse wordt van het onderzoeksobject de publieke waarde-propositie gedestilleerd, en wordt een beeld gevormd van de operationele capaciteit. Vervolgens worden op basis van een stakeholderanalyse relevante stakeholders geïnterviewd, waarbij de percepties van deze respondenten over de mate van legitimiteit, hun percepties over de status en reputatie van het onderzoeksobject, de mate van steun voor de publieke waarde-propositie in kaart worden gebracht. Daarnaast wordt met deze interviews een beeld gevormd van de percepties op de verbeterpunten ten aanzien van de publieke waarde van het onderzoeksobject.

Vervolgens is de Tracking-stap aan de orde. Daarin worden op basis van documentanalyse en de interviews relevante trends, zekerheden en onzekerheden opgespoord. Hierna volgt de Analysing-stap. Daarin worden twee onzekerheden gekozen aan de hand van de inzet van een focusgroep. In de focusgroep worden de twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden gekozen. Met deze onzekerheden wordt een kwadrantenstudie uitgevoerd. Hieruit ontstaan vier scenario's, die worden gevuld met relevante gegevens van de gevonden trends, zekerheden en onzekerheden.

In onderstaand figuur is de opzet van het onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 1. Onderzoeksopzet

1.6 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) beschrijft de veranderende context van de jeugdzorg op landelijk niveau. Dit wordt gedaan aan de hand van de aanleiding voor de decentralisatie en een beschrijving van het oude stelsel. Vervolgens zijn de doelen voor een nieuw stelsel, het nieuwe wettelijk kader en het decentralisatieproces beschreven. Daarop volgt een beschrijving van de

regionale context, de regio Haaglanden. Hiermee wordt ingegaan op de eerste deelvraag van deze scriptie: *Wat zijn de veranderingen in de jeugdzorg op landelijk niveau, en in de regio Haaglanden?*

Hoofdstuk 3 vormt het eerste deel van het theoretisch kader. Het beschrijft het concept Public Value vanuit de ontstaanscontext, aan de hand van aspecten van de Public Value-benadering en het perspectief van de samenleving als arbiter van publieke waarde. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van definities, de strategische driehoek en de kritiek op de theorie. Het hoofdstuk wordt afgesloten door een typering van het ontwikkelingsstadium van het concept. Hiermee wordt de tweede deelvraag: *Wat is Public Value en welke inzichten bestaan er over het creëren van Public Value?* beantwoord.

In hoofdstuk 4 is het tweede deel van het theoretisch kader beschreven gericht op scenarioplanning. Dit hoofdstuk gaat in op strategie, en methodes voor het ontwerpen van strategieën voor de toekomst. De scenariomethode wordt beschreven aan de hand van de vraag waarom scenariomethodes geschikt is in een veranderende context die gepaard gaat met veel onzekerheden, de geschiedenis, waarna definities worden gegeven. Voorts wordt er ingegaan op stromingen en vormen, gevolgd door een beschrijving van de TAIDA-methode. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de kritiek op scenarioplanning. Hiermee wordt de derde deelvraag *'Wat is een scenariostudie?'* beantwoord.

De onderzoeksstrategie en de methoden zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5. Hierin zijn het conceptueel model en de variabelen beschreven. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van de onderzoeksstrategie en de methoden. Het hoofdstuk wordt afgesloten door een verantwoording over de betrouwbaarheid en validiteit.

De vierde deelvraag *Hoe is Jeugdformaat te beschrijven, en welke veranderingen brengt de decentralisatie van de jeugdzorg voor Jeugdformaat zich mee?* staat centraal in Hoofdstuk 6. Het onderzoeksobject, Stichting Jeugdformaat, wordt daarin beschreven aan de hand van enkele typering en de regionale positie. Daarnaast is beschreven wat er met de decentralisatie van de jeugdzorg verandert voor Jeugdformaat. Hiermee wordt de vierde deelvraag behandeld.

De bevindingen van de eerste stap van het onderzoek -de voorbereidingsstap- zijn in hoofdstuk 7 beschreven. In dit hoofdstuk zijn de bevindingen beschreven van het onderzoek naar de variabelen publieke waarde-propositie, operationele capaciteit, legitimiteit & support en de variabele publieke waarde. Hiermee wordt de deelvraag: *Wat is het totaalbeeld van Jeugdformaat vanuit het perspectief van Public Value?* beantwoord.

Dit wordt gevolgd door de bevindingen van de Tracking-stap uit het onderzoek in hoofdstuk 8. Hierin zijn de resultaten van het onderzoek naar trends, zekerheden en onzekerheden beschreven. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 6: *Welke trends, zekerheden en onzekerheden spelen een rol in de context van de jeugdzorg in de regio Haaglanden?*

Hoofdstuk 9 beschrijft de Analysing-stap uit het onderzoek. In dit hoofdstuk is de kwadrantenstudie weergegeven en zijn de scenario's beschreven. Hiermee wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag *'Welke scenario's kunnen op basis van de twee belangrijkste onzekerheden worden geformuleerd?'*

Tot slot zijn de conclusies beschreven in hoofdstuk 10. Na de conclusies op de afzonderlijke deelvragen volgt de beantwoording van de hoofdvraag. Dit wordt gevolgd door een reflectie op het onderzoek. De scriptie wordt afgesloten met een beschrijving van de aanbevelingen.

2 De veranderende context van de jeugdzorg

2.1 Inleiding

Het stelsel van de jeugdzorg ondergaat grote veranderingen. In dit hoofdstuk worden deze veranderingen beschreven aan de hand van de vraag: *Wat zijn de veranderingen in de jeugdzorg op landelijk niveau en in de regio Haaglanden?*

Paragraaf 2.2 beschrijft de landelijke context. Daarin zullen achtereenvolgens de aanleiding voor de decentralisatie van de jeugdzorg en het stelsel worden geschetst, gevolgd door een weergave van de doelen voor een nieuw stelsel, het nieuwe wettelijk kader en het decentralisatieproces. In de daaropvolgende paragraaf (2.3) is een beschrijving opgenomen van de regionale context, de regio Haaglanden. Die beschrijving is van belang in relatie tot het onderzoeksobject, welke is gesitueerd in deze regio. Paragraaf 2.4 vat het hoofdstuk beknopt samen.

2.2 Landelijke context van de jeugdzorg

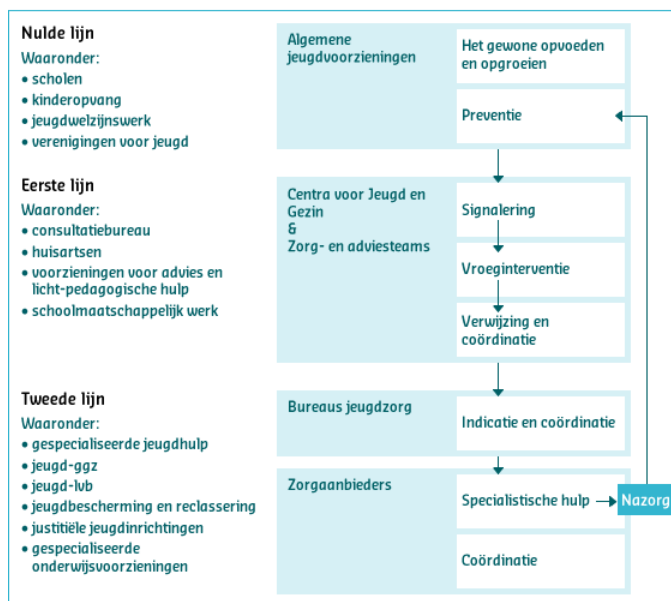
In het Bestuursakkoord 2011-2015 (Rijksoverheid, 2011) is onder meer de decentralisatie van de jeugdzorg overeengekomen. Hiermee is geregeld dat de financiering en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdzorg van verschillende bestuurslagen worden overgeheveld naar en onder verantwoording komen te vallen van de gemeenten. Hiermee is de landelijke bestuurslaag nog slechts stelselverantwoordelijk.

Aanleiding decentralisatie jeugdzorg

De aanleiding voor de decentralisatie en wetsvernieuwing lag onder meer besloten in de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (Baecke, De Boer, Bremmer, Duenk, Kroon, Loeffen, Mobach & Schuyt, 2009). Het jeugdstelsel, waar deze wet deel van uitmaakte, werd gezien als versnipperd en complex, inefficiënt en ineffectief (Tweede Kamer, Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010).

Oude jeugdinstelsel: Niveaus en domeinen

Het stelsel was opgedeeld in verschillende niveaus en domeinen. De niveaus typeerden daarbij de zwaarte van de zorgvragen en de daaraan gekoppelde voorzieningen. Hierin waren te onderscheiden: de nuldelijns (algemene) voorzieningen, de eerstelijns en de tweedelijnsvoorzieningen (Van Yperen & Hellema, 2010). Figuur 1 (Van Yperen & Hellema, 2010, p. 4) geeft een weergave van deze indeling.

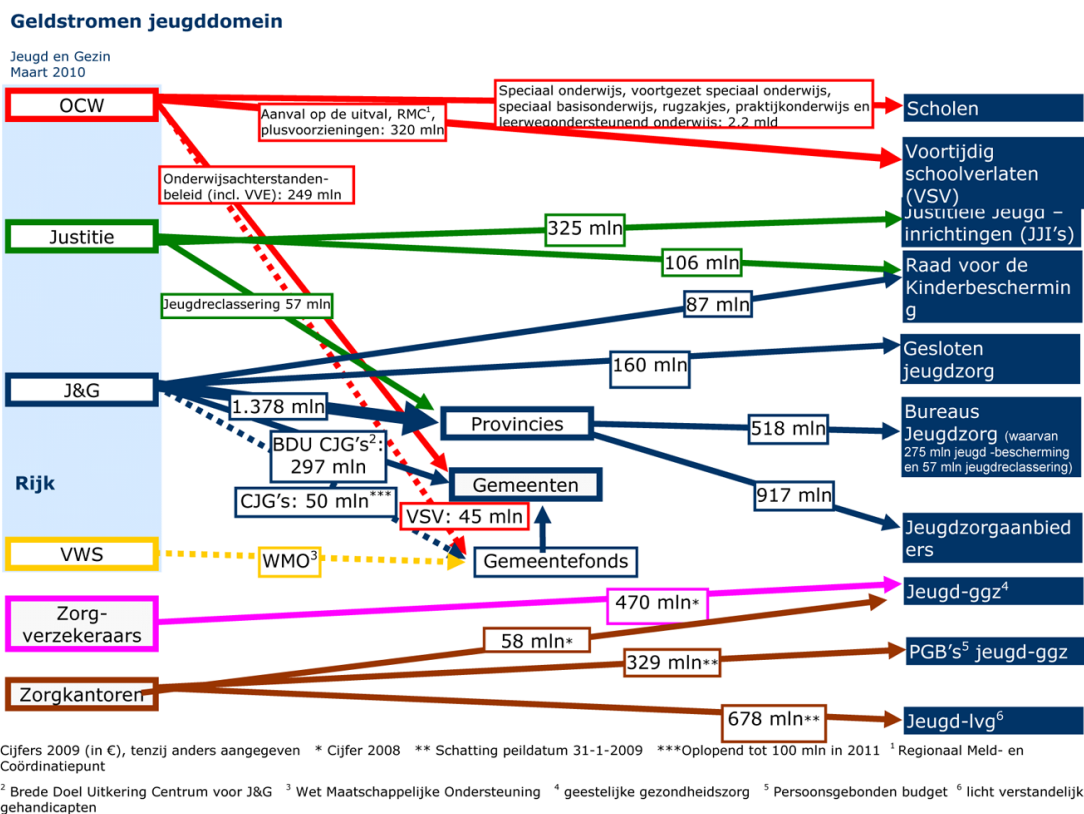


Figuur 2. Niveau-indeling jeugdinstelsel. Overgenomen uit "Naar een nieuw jeugdzorgstelsel: vergelijking van standpunten", Van Yperen & Hellema, *NJi*, 2010, p. 4.

Daarnaast bestond het stelsel uit een domeinindeling. De domeinen typeerden de aard van de problematiek. Grofweg kon daarin de volgende domeinindeling worden onderscheiden:

- De *Jeugd- en Opvoedhulp (de gespecialiseerde jeugdhulp)*. Dit wordt ook wel getypeerd als 'jeugdzorg', of in de meer klassieke benaming: jeugdhulpverlening. Hiertoe werden eveneens de jeugdbescherming en de jeugdreclassering gerekend. Op deelterreinen droegen het rijk, de provincies en de gemeenten bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden, hoofdzakelijk gebaseerd op de Wet op de jeugdzorg. De financieringsrelatie met de vormen van rijks- en provinciaal gefinancierde jeugdzorg bestond uit subsidierelaties.
- De *Jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg (Jeugd-GGZ)*. Deze stond bekend onder de benaming Kinder- en Jeugdpsychiatrie. De Jeugd-GGZ viel hoofdzakelijk onder de Zorgverzekeringswet en werd gefinancierd door de zorgverzekeraars.
- De *Jeugd-LVB*, de zorg voor jeugdigen met een Licht Verstandelijke Beperking. Deze zorg viel onder de AWBZ, inclusief de daarbinnen vallende regeling van het Persoonsgebonden budget (PGB). De zorg vanuit de Jeugd-GGZ en de Jeugd-LVB zijn vormen van gepremieerde zorg.

Dit oude stelsel viel onder verantwoordelijkheid van uiteenlopende bestuurslagen en financiers. Binnen deze indeling golden uiteenlopende wettelijke regimes en financieringsstromen, en was de toegang tot de zorg op verschillende manieren georganiseerd. De verscheidenheid aan financieringsstromen in deze situatie werd daarbij voorgesteld als in figuur 2 (Tweede Kamer, 2010, p. 10).



Figuur 3. Geldstromen Jeugddomein. Overgenomen uit "Jeugdzorg dichterbij", Tweede Kamer, 2010, p. 18.

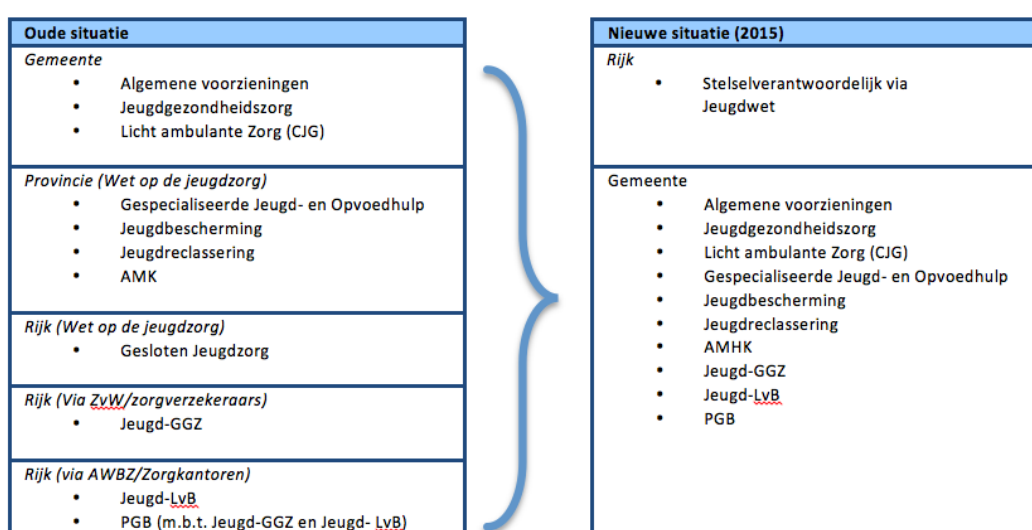
Doelen van het nieuwe Jeugdstelsel

Een stelselherziening werd nodig geacht om de jeugdzorg te vereenvoudigen, doeltreffender en doelmatiger te maken. Met het inrichten van een nieuw stelsel wordt beoogd meer nadruk te leggen op preventie en lichte vormen van zorg, meer samenhang binnen de zorg te organiseren en de zorg meer in verbinding te brengen met de sociale context van de burger, gebruikmakend van de 'eigen kracht' van burgers. Daarnaast wordt beoogt het gebruik van de zware zorg te verminderen (Rijksoverheid, 2013a).

Behalve bestuurlijke en inhoudelijke veranderingen gaat de decentralisatie gepaard met een efficiencykorting op het macrobudget van de jeugdzorg, oplopend tot 15% in 2017 (Rutte & Samsom, 2012). De Justitiële Jeugdinstellingen en de gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen vallen buiten het kader van de decentralisatie jeugdzorg.

Nieuw wettelijk kader

Het decentralisatieproces en de daarbij behorende verantwoordelijkheden zijn opgenomen in de Jeugdwet, welke werd aangenomen in de Eerste Kamer op 18 februari 2014 (Rijksoverheid, 2014a). Met ingang van 1 januari 2015 vallen alle taken, zoals weergegeven in de Jeugdwet, onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten (Rijksoverheid, 2013a). De Jeugdwet vormt het nieuwe kader voor het Jeugdstelsel en vervangt niet alleen de Wet op de jeugdzorg, maar ook verschillende onderdelen van de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. In figuur 3 is deze overgang van verantwoordelijkheden weergegeven (Rijksoverheid, 2013a, p. 4).



Figuur 4 Overgang verantwoordelijkheden Transitie Jeugdzorg. Aangepast van Rijksoverheid, 2013a, p. 4.

Hiermee verschuift ook de democratische controle op de zorg voor jeugd naar het gemeentelijke domein. Jeugd beleid wordt met de invoering van de Jeugdwet op gemeentelijk niveau gemaakt, gefinancierd en gecontroleerd.

Met de decentralisatie worden de verschillende bestaande financieringsstromen onder verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht en tegelijkertijd gebundeld. Deze financieringsstromen bestaan uit AWBZ-financiering voor de zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd, financiering uit de zorgverzekeringswet betreffende de jeugd-GGZ (Kinder- en Jeugdpsychiatrische zorg), de provinciaal gesubsidieerde jeugd- en opvoedhulp en de rijks subsidie voor gesloten jeugdzorg. Het totaal te decentraliseren macrobudget beslaat € 3,6 miljard. Deze middelen worden 'geormerkt' gedecentraliseerd en gaan in 2018 op in het brede sociale domein (Rijksoverheid, 2013b).

Decentralisatieproces

In de aanloop naar de decentralisatie zijn landelijk 42 jeugdzorgregio's (samenwerkingsverbanden van gemeenten) gevormd. Deze hebben tot doel de taken uit het brede pakket aan jeugdzorgtaken, welke niet op gemeentelijk niveau kunnen worden uitgevoerd, gemeenschappelijk te organiseren. Dit is onder meer gericht op het bieden van continuïteit van zorg, het realiseren van de benodigde infrastructuur en het borgen van met de decentralisatie gepaard gaande frictiekosten. Elk van deze jeugdzorgregio's heeft hiervoor een Regionaal Transitiearrangement (RTA) opgesteld waarin deze afspraken zijn vastgelegd (Rijksoverheid, 2013c).

2.3 Context Regio Haaglanden

Het onderzoeksobject in mijn onderzoek is Stichting Jeugdformaat. Deze organisatie is actief in de regio Haaglanden. In deze paragraaf is een beschrijving van de context van deze regio weergegeven.

Stadsgewest Haaglanden

Tot 1 januari 2015 kende deze regio het Stadsgewest Haaglanden als bestuurslaag. De stadsgewesten zijn in het kader van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen ook wel bekend als 'plusregio'. Een van de taken van Stadsgewest Haaglanden betrof de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Stadsgewest Haaglanden is een van de drijvende krachten achter het ontstaan van het onderzoeksobject Jeugdformaat (Stadsgewest Haaglanden, 2014) en was voor 95% financier van deze organisatie. Het Stadsgewest Haaglanden is met ingang van 1 januari 2015 opgehouden te bestaan.

Jeugdzorgregio Haaglanden en Regionaal Transitiearrangement

De negen gemeenten¹ binnen dit stadsgewest verenigden zich in de aanloop naar de decentralisatie en vormden hiermee een van de jeugdzorgregio's. Op 30 oktober 2013 presenteerden zij gezamenlijk het RTA Haaglanden (Haaglanden, 2013). Hierin zijn met 54 zorgaanbieders, die zorg leveren die binnen de Jeugdwet onder de verantwoordelijkheid van deze gemeentes vallen met ingang van 1 januari 2015, afspraken gemaakt over continuïteit van zorg en de infrastructuur. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de macrotaakstelling en frictiekosten, risico's en budgetten in relatie tot innovatie van de zorg.

Het afsluiten van het RTA betekent voor de betrokken partijen dat een meerjarig zakelijk partnerschap werd aangegaan. De werkingsduur van het RTA betreft de jaren 2015 tot en met 2017. Daarbij is na verloop van tijd in toenemende mate ruimte voor gemeenten om een eigen invulling te geven op onderdelen van de zorg.

Voor deze regio is een totaalbudget van 205 miljoen euro opgenomen (Rijksoverheid, 2013d). In de meicirculaire 2014 is dit bedrag, onder invloed van enkele wijzigingen² gestegen tot 225 miljoen euro (Rijksoverheid, 2014b). Het grootste deel van dit budget (59%) is afkomstig van landelijke en stadsgewestelijke (provinciale) jeugdzorgsubsidies. Het budgetaandeel vanuit de Zorgverzekeringswet bedraagt 26% en die vanuit de AWBZ bedraagt 15%. De twaalf grootste zorgaanbieders in deze regio ontvangen gezamenlijk circa 90% van het totale budget. Binnen het macrobudget zijn enkele verplichte reserveringen van kracht voor onder meer landelijke taken en de gesloten jeugdzorg.

De taakstelling van 15% korting op het macrobudget wordt gerealiseerd in drie jaarlijkse stappen in 2015 4%, in 2016 6%, in 2017 5%. De zorgaanbieders nemen daarbij zelf de frictiekosten voor hun rekening. Daarnaast wordt 11% van het budget gereserveerd voor innovatie van de zorg, waarbij nadrukkelijk ruimte wordt gegeven aan nieuwe en vernieuwende zorgaanbieders (Haaglanden, 2013).

Eind 2014 zijn door de samenwerkende gemeenten in Haaglanden met 136 verschillende aanbieders inkoopcontracten afgesloten voor de zorg voor jeugdigen in 2015 (Inkoopkracht Zuid-Holland West, 2014).

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is ingegaan op de deelvraag: *Wat zijn de veranderingen in de jeugdzorg op landelijk niveau en in de regio Haaglanden?*. Dit vestigt de aandacht op de context waarin het onderzoeksobject –Jeugdformaat– opereert, de jeugdzorg. Specifiek is aandacht besteed aan het werkgebied van deze zorgaanbieder, het voormalige Stadsgewest Haaglanden.

De belangrijkste veranderingen in de jeugdzorg op landelijk niveau zijn:

¹ De regio wordt gevormd door de gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Westland, Delft, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Midden-Delfland. Medio 2014 heeft de gemeente Voorschoten zich bij deze regio aangesloten.

² Onder andere door de toetreding van de gemeente Voorschoten en wijzigingen binnen het AWBZ kader.

- De decentralisatie naar de gemeenten per 1-1-2015: Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugdigen gebundeld is onder één bestuurslaag. De aanleiding hiervoor lag besloten in evaluaties over het oude stelsel, onder de wet op de jeugdzorg, waarbij werd geconcludeerd dat het stelsel versnipperd, complex, inefficiënt en ineffectief was ingericht.
- De verandering van focus in de jeugdzorg: Met deze bestuurlijke verandering wordt ingezet op het terugdringen van het beroep op zware zorg, door nadrukkelijke inzet op preventie. Tegelijkertijd wordt ingezet op de verbinding met lokale vragen en krachten, en wordt versnippering en verkokering tegengegaan.
- Een nieuw wettelijk kader, de Jeugdwet: Deze wet vervangt de Wet op de jeugdzorg, delen van de AWBZ en de Zorgverzekeringswet en bundelt de verantwoordelijkheden voor deze verschillende domeinen onder één regime.
- Een bundeling van financiering en een daarmee gepaard gaande taakstelling: De verschillende financieringsstromen, op basis van de oude domeinindeling en verantwoordelijkheden, zijn gebundeld. Tegelijkertijd wordt het macrobudget stapsgewijs met 15% gekrompen tot aan 2017.

In de regio Haaglanden hebben de negen gemeenten binnen het voormalige stadsgewest Haaglanden zich verenigd, en vormen één jeugdzorgregio. De bestuurslaag Stadsgewest Haaglanden, voorheen verantwoordelijk voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg is met ingang van 1 januari 2015 opgehouden te bestaan. De gemeente Voorschoten heeft zich in de aanloop naar de decentralisatie aangesloten bij deze jeugdzorgregio.

In deze jeugdzorgregio hebben de gemeenten met zorgaanbieders gezamenlijke afspraken gemaakt uitgaande van een meerjarig partnerschap. Dit omvat onder meer afspraken over een stapsgewijze korting op het macrobudget (2015:-4%; 2016:-6%; 2017:-5%), reserveringen voor innovatie van de zorg en ruimte voor nieuwe zorgaanbieders.

3 Theoretisch kader (1): Public Value

3.1 Inleiding

De veranderingen in de jeugdzorg kunnen leiden tot herbezinning op de bijdrage van de (aanbieders van) jeugdzorg aan de samenleving. Een manier om hiernaar te kijken is middels het concept Public Value. Dit eerste deel van het theoretisch kader richt zich op de deelvraag: *‘Wat is Public Value en welke inzichten bestaan er over het creëren van Public Value?’*

Om de deelvraag te beantwoorden is het hoofdstuk als volgt opgebouwd: paragraaf 3.2 beschrijft het onderscheid tussen twee perspectieven op Public Value. Na dit onderscheid beschrijft paragraaf 3.3 de context waarin het concept Public Value is ontwikkeld. De volgende paragraaf (3.4) beschrijft verschillende aspecten en beschrijvingen van de Public Value-benadering, gevolgd een paragraaf (3.5) die nader ingaat op het beoordelen van Public Value. Vervolgens gaat paragraaf 3.6 over de definitie van Public Value, waarna in paragraaf 3.7 wordt ingegaan op het centrale model in de Public Value theorie. Paragraaf 3.8 beschrijft de kritiek op dit concept Public Value en het centrale model. Tot slot beschrijft paragraaf 3.9 de ontwikkeling van Public Value als parapluconcept volgens het life-cycle model. In paragraaf 3.10 is het hoofdstuk samengevat weergegeven.

3.2 Public Value: verschillende perspectieven

In de academische public management literatuur zijn twee perspectieven op Public Value te herkennen. Bozeman (2012) onderscheidt *“managerial Public Value”* (Bozeman, 2012, p. 14) en verbindt deze met de ideeën van Mark H. Moore, en *“normative Public Value”* (Bozeman, 2012, p. 13), een perspectief dat zijn aandacht heeft. Hoewel beide concepten aan elkaar verwant zijn, richt het eerste perspectief zich op de vraag hoe publieke waarde kan worden gecreëerd door (publieke) organisaties. Het tweede perspectief definieert publieke waarden als:

“A society’s Public Values are those providing normative consensus about (1) the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; (2) the obligations of citizens to society, the state and one another; (3) and the principles on which governments and policies should be based” (Bozeman, 2012, p. 17).

Dit perspectief richt zich onder meer op de indeling en de hiërarchische ordening van publieke waarden, de onderlinge invloed en constellaties van strijdige publieke waarden, de invloed van publieke waarden op beleid en de mate waarin beleid publieke waarden weerspiegelt.

Hoewel Public Value binnen het public management een relatief recent begrip is, bestaat het denken daarover in de politicologie veel langer. Kijkend naar publieke waarde in een politieke benadering is kenmerkend dat beleid vorm en inhoud krijgt doordat waarden tegen elkaar dienen te worden afgewogen (Bekkers, 2007). Nog nadrukkelijker komt dit naar voren in Eastons wijd gebruikte definitie van politiek *“[...] als de gezaghebbende toebedeling van waarden voor de samenleving, voor een gemeenschap als geheel.”* (Easton in Bekkers, 2007, p. 17). Tegelijkertijd gaat politiek ook over verdelingsvraagstukken ‘wie krijgt wat en hoe’ (Lasswell in Bekkers, 2007), en de verhouding van individuele belangen tegenover collectieve of publieke belangen (Stone, 2003).

Bij het maken van dergelijke afwegingen spelen enkele logica’s. De eerste gaat daarbij over effectiviteit, over de vraag of legitimiteit kan worden aan ontleent de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette schaarse middelen in relatie tot de doelen van het gevoerde beleid. March en Olson noemen dit de ‘logic of consequence’ (March & Olson, 1989). De tweede logica gaat over de ‘logic of appropriateness’, waarin de vraag wordt gesteld of beleid passend is bij de heersende politieke en maatschappelijke opvattingen (March & Olson, 1989). De logic of appropriateness is een perspectief dat menselijk gedrag interpreteert als gedreven door regels over juistheid die in bestaande instituties zijn georganiseerd (March & Olson, 2004, p:2-3). Deze instituties zijn stabiele verzamelingen van regels, normen en praktijken die collectief geaccepteerde belangen en waarden vertegenwoordigen (March & Olson, 2004). Het denken over wat (het meest) waardevol is in het publieke domein bestaat -binnen de politicologische literatuur- al langer, en handelt over de legitimiteitsvraag van politiek beleid en kijkt vanuit die bril naar publieke waarde.

De theoretische bril van deze scriptie focust echter op het eerste concept, Public Value, wat in de Nederlandse literatuur wordt vertaald als publieke of maatschappelijke (meer)waarde. Het gaat daarbij om de vraag op welke wijze publieke waarde kan worden gecreëerd door een organisatie in het publieke domein.

Het startpunt van de verkenning van het concept Public Value wordt gevormd door de ideeën van Moore. In deze scriptie worden de begrippen Public Value en publieke waarde gebruikt als elkaars synoniem.

3.3 De context waarin het concept Public Value is ontwikkeld

Gedachten over Public Value ontwikkelen zich in de jaren '90, tegen de achtergrond van wijdverbreide hervormingen in de publieke sector (Bennington & Moore, 2011). Ondanks verschillende verschijningsvormen zijn deze hervormingen herkenbaar onder de noemer "New Public Management" (NPM) (Pollitt & Bouckaert, in O'Flynn, 2007).

Kenmerkend voor NPM is het vertrouwen in marktmechanismen als middel om individuele en sociale behoeften te beantwoorden (Bennington & Moore, 2011). Het NPM-paradigma omvat ideeën over het functioneren van publieke organisaties. Hood (1991, p. 4-5) typeert het NPM-paradigma aan de hand van zeven kenmerkende elementen:

1. De nadruk op hands-on professioneel management;
2. Expliciete performance-standaarden;
3. De nadruk output-controls;
4. Het uiteen halen van 'monolithische' organisatie-eenheden in de publieke sector;
5. Grotere competitie in het publieke domein;
6. Het toepassen van managementstijlen uit de private sector binnen de publieke sector;
7. Een grotere nadruk op discipline en spaarzaamheid.

Daarnaast omvat het specifieke beelden en ideeën over menselijk gedrag gebaseerd op individualisme en individuele rationaliteit (O'Flynn, 2007).

Moore (1994, 1995) beschrijft als eerste het concept Public Value. Uitgaande van de gedachte dat het doel van management -en daarmee voor managers- in de private sector duidelijk is, te weten een gerichtheid op productie en winstmaximalisatie voor de shareholders van het bedrijf, wordt de vraag gesteld wat het doel is van management en managers in de publieke sector. Moore beantwoordt deze vraag door te stellen: "[...] *the task of a public sector manager is to create Public Value*" (Moore, 1994, p. 269).

Ideeën over Public Value kunnen worden gezien als een reactie op het NPM-paradigma. Het weerspiegelt een groeiend besef dat "[...] *sociale waarden verbonden met publieke dienstverlening mogelijk onvoldoende gewaarborgd zijn binnen de economische effectiviteit van de calculus van de markt*" (Hefetz & Warner, 2004, p. 174). Public Value omvat gedeeltelijk het NPM-gedachtegoed, maar streeft naar een meer responsieve, innovatieve en meer effectieve publieke sector die waarde creëert voor de samenleving (Bennington & Moore, 2011).

3.4 Een veelomvattend concept: aspecten en beschrijvingen van de Public Value-benadering

De Public Value-benadering wordt beschreven als "[...] *a comprehensive approach to thinking about public management and about continuous improvement in public services*" (Constable et al. 2008, in Williams & Shearer, 2011, p. 1377). Het concept Public Value bestaat volgens Moore (1995) uit een manier van denken en werken voor managers in de publieke sector. Waarbij, voor wat betreft strategieontwikkeling, geleerd kan worden van de private sector. Public Value voor de publieke sector wordt daarbij beschouwd als het equivalent van aandeelhouderswaarde uit de private sector (Horner & Hazel, 2005). Daarbij gaat het om méér dan het leveren van publieke diensten in termen van output. Public Value gaat over het leveren van maatschappelijke prestaties, de outcome van de

organisatie. Het is de taak van managers in het publieke domein om initiatieven te nemen, te ondernemen en hun publieke organisaties dusdanig te hervormen dat ze de waarde voor het publiek op korte en langere termijn vergroten (Moore, 1995).

Echter, waar de private sector het marktmechanisme heeft waaraan de waarde van een goed of dienst is te relateren, heeft de publieke sector dit mechanisme niet. In vergelijking met private waarde is publieke waarde, geproduceerd door organisaties in het publieke domein, ingewikkelder inzichtelijk te maken (Moore, 1995; Moore & Khagram, 2004).

Managers in het publieke domein creëren publieke waarde. *“The problem is that they cannot know for sure what that is.”* (Moore, 1995, p. 57). Dit ligt onder meer aan de doelen die aan de publieke organisatie zijn gesteld *“[...] government agencies, much more than business firms, are likely to have general, vague, or inconsistent goals about which clarity and agreement can only occasionally can be obtained.”* (Wilson, 1989, p. 26). De waardering van het publieke goed wordt volgens Moore (1995) zichtbaar in de politieke marktplaats van de representatieve democratie.

Publieke waarde wordt daarbij verbonden aan de waarde die door de overheid wordt gecreëerd via diensten, wetten en regelingen (Kelly, Mulgan & Muers, 2002). Daarin staan de voorkeuren van het publiek centraal, weerspiegeld in de besluiten van gekozen politici. Publieke waarde kan eveneens tot uitdrukking komen via processen van totstandkoming, waarin vertrouwen en rechtvaardigheid worden gegeneerd (O’Flynn, 2005; 2007). Van belang daarbij is, om publieke waarde te kunnen creëren, de gerichtheid op veranderende wensen in de samenleving, die verwoord worden door de politiek en de noodzaak om de organisatie daarop aan te passen (Moore, 1994, 1995).

Onder stabiele condities kan publieke waarde worden bereikt door het efficiënt en consistent produceren van publieke diensten, maar de huidige samenleving wordt gekenmerkt door dynamiek en verandering (Hartley, 2005, 2011). In deze veranderende omgeving, waarin een opkomend networked governance-manier van werken herkenbaar is, worden andere vragen en eisen gesteld aan management in het publieke sector. Het Public Value-paradigma biedt daarin een kader voor de uitdagingen van publieke managers, waarbij de focus ligt op het creëren van publieke waarde (Stoker, 2006), in tegenstelling tot een meer NPM-achtige focus op organisatie-targets (Geuijen, 2013).

De definitie van publieke waarde is in deze veranderende context eerder dynamisch dan statisch (Hartley, 2011). Vanuit het perspectief van de manager kan een publieke organisatie reageren op deze veranderende context via innovatie van diensten en de manier waarop deze worden geleverd, in tegenstelling tot voortdurende incrementele aanpassingen. Op deze manier wordt zo de publieke waarde van de dienst of de organisatie vergroot. Publieke waarde wordt dan gecreëerd wanneer publieke wensen en publieke dienstverlening nauwgezet op elkaar zijn afgestemd (Hartley, 2005, 2011). Hierbij is Public Value meer *“[...] than a summation of the individual preferences of the users or producers of public services.”* (Stoker, 2006, p. 42).

3.5 De samenleving als arbiter van Public Value

Moore stelt dat *“... the proper arbiter of Public Value is society as a whole acting as best as it can through the imperfect processes of representative government”*. (Bennington & Moore, 2011, p. 10). Hiermee onderscheidt Moore het concept Public Value van de klassieke economische opvatting over publieke waarde. Hij verwijst daarbij naar Jeremy Bentham³: *“Public Value equals the sum of individual satisfactions that can be produced by any given social system or government policy.”* (Bentham in Moore, 2005, p. 16). En tevens zet hij Public Value af tegen de conceptie *“[...] that Public Value is whatever a duly constituted government acting as an agent of its citizenry declares to be an important purpose to be pursued using the powers and assets of government.”* (Moore 2005, p. 16).

Van belang voor het concept Public Value is dat de beoordeling van de publieke waarde zich niet alleen richt op de wensen van en steun bij het ‘publiek’, en de afnemers of gebruikers van het product

³ Jeremy Bentham, 1781, *‘An introduction to the Principles of Moral and Legislation’*

of de dienst. Maar tegelijkertijd ook op de politiek die het mandaat verleent. En wel op zo'n manier dat de uitkomsten voldoen aan de verwachtingen van publiek, afnemers en politiek (Kelly et al., 2002).

In aanvulling hierop stelt Bennington (2011) dat publieke waarde niet alleen dient uit te gaan van wat het publiek op dit moment het meest waardeert, maar ook gaat over datgene dat waarde toevoegt aan de publieke sfeer. Hij benadrukt daarbij dat het in Public Value-denken enerzijds dient te gaan over de dialoog met het publiek, de gebruikers en de politiek, anderzijds nadrukkelijk ook gaat over het publieke belang op langere termijn, voor toekomstige generaties (Bennington, 2011).

Dit laatste aspect dient daarbij als tegenkracht voor enerzijds de huidige wensen en behoeften van de gebruikers, anderzijds is het gerelateerd aan de notie van de autoriteit van de overheid. Publieke dienstverlening wordt immers gefinancierd uit publieke middelen, bijeengebracht door belastingheffing en kan regulerend, verplicht of dwingend van aard zijn. Deze dimensies kunnen voorbij gaan aan de (huidige) individuele wensen en belangen van burgers, maar dragen bij aan het zojuist genoemde publieke belang op langere termijn (Bennington, 2011; Moore 1995).

Waar activiteiten, processen en output voor publieke organisaties meetbaar zijn, weerspiegelt dit niet de publieke waarde (Moore & Khangram, 2004). De uitdaging voor managers in het publieke domein is daarom het betrekken van en het onderhandelen met het publiek, de afnemers en de politiek (Stoker, 2006) om hen te overtuigen van de waarde “[...] *they claim to create*” (Smith 2004, p. 70). Het overtuigen van deze waarde als effect van strategie en handelen door de publieke organisatie kan gaan over sociale, culturele, economische, politieke of ecologische outcomes (Bennington, 2011; Moore, 1995; Stoker, 2006). Hierin is de “[...] *story of Public Value creation*” van belang voor het verkrijgen van steun en legitimiteit, die het mandaat en de middelen die worden toegekend voor de publieke organisatie onderbouwen (Moore & Khangram, 2004, p. 5-6).

3.6 Definitie van Public Value

Het bovenstaande geeft een beeld van diverse aspecten van het concept Public Value. Het biedt (nog) geen duidelijke definitie en dit blijkt lastig. Door O’Flynn (2007) wordt het concept Public Value aangeduid als een multidimensionaal construct, waaraan vier betekenissen gegeven kunnen worden.

Allereerst wordt herkend dat Public Value gezien kan worden als een paradigma, een “*Big Idea*” (Alford & O’Flynn, 2009, p. 178), waarin “*Public Value management*” past in een tijd waarin “[...] *the governance of the public realm involves networks of deliberation and delivery in pursuit of Public Value*” (Stoker 2006, p. 47). Public Value is daarin een manier van werken, gericht op het creëren van waarde voor het publiek, door samenwerking tussen publieke organisaties onderling en met het publiek zelf. Moore (1995; 2003) verwijst zelf naar het Public Value paradigma als een strategie voor publieke organisaties.

De tweede betekenis is die van Public Value als narratief, als verhaal. Enerzijds het verhaal van wat managers doen, of vanuit het perspectief van Moore (1995) wat managers zouden moeten denken en doen binnen de publieke sector. Daarbij is het verhaal over het creëren van waarde een retorisch instrument dat ook past in de eerste benadering.

De derde betekenis die aan Public Value gegeven kan worden refereert aan prestatiemeting. Kelly et al. (2002) beschouwen Public Value als een analytisch framework voor hervormingen in de publieke sector. Public Value wordt daarbij gezien als een “[...] *rough yardstick against which to gauge the performance of policies and public institutions*” (Kelly et al., 2002:4). Cole en Parston gaan verder dan het gebruik van Public Value als ruwe maatstaf en ontwikkelden hun Public Service Value Model (PSVM). Dit model meet publieke waarde af aan de mate van outcome-realisatie en kosteneffectiviteit van publieke programma’s. Dit model beoogt vooral het managerial-verhaal over Public Value te onderbouwen (Cole & Parston in Alford & O’Flynn, 2009).

Tot slot kan Public Value worden benaderd als retoriek. Deze benadering omvat vooral de kritiek op het Public Value denken, waarin het als retoriek de belangen van publieke organisaties probeert te beschermen. Paragraaf 3.7 gaat nader in op de kritiek op Public Value.

In het kader van deze scriptie wordt aangesloten bij de Public Value benadering als strategie voor publieke organisaties. Publieke waarde staat daarbij gelijk aan “[...] *managerial success in the public sector with initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long run*” (Moore, 1995, p. 10).

Publieke waarde wordt bepaald door “[...] *the combined view of the public about what they regard as valuable*” (Talbot in Meynhart, 2012, p.17) en is te duiden als “[...] *a reflection of collectively expressed, politically mediated preferences consumed by the citizenry – created not just through ‘outcomes’ but also through processes which may generate trust of fairness*” (O’Flynn, 2007, p. 358).

Wanneer dit wordt gecombineerd ontstaat de volgende definitie:

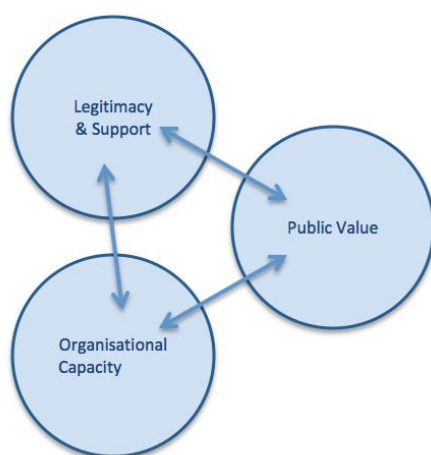
Publieke waarde staat gelijk aan de mate waarin een publieke organisatie op korte en lange termijn er in slaagt diensten te leveren en effecten te genereren die collectief door het publiek en de politiek worden beschouwd als waardevol.

3.7 Strategische driehoek

Centraal in de theorie van Moore (1995) staat de strategic triangle, de strategische driehoek. Figuur 4 biedt een weergave van het de strategische driehoek. Het model bestaat uit drie onderling afhankelijke processen, voorgesteld als cirkels. Daarbij staan de cirkels voor:

- het proces van definiëren van publieke waarde (de ‘publieke waarde’-cirkel);
- het proces van autorisatie (de ‘legitimiteit & support’-cirkel);
- het proces van het bouwen van operationele capaciteit (de ‘operationele capaciteit’-cirkel).

Deze processen zijn van gelijkwaardig belang en noodzakelijk voor het creëren van publieke waarde (Moore & Kahgram, 2004) en dienen in samenhang te worden gestuurd. De opdracht aan publieke managers is deze dimensies in balans te brengen (Talbot, 2011). Dit kan onder meer betekenen dat sleutelfiguren in de ‘authorizing environment’ overtuigd moeten worden om hun positie te veranderen, dan wel de waarde-propositie aan te passen, of beide te doen (Alford & O’Flynn, 2009).



Figuur 5. Strategische driehoek. Aangepast van “*Creating Public Value, Strategic Management in Government*”, Moore, 1995, p. 71.

Het model brengt in beeld dat strategieën gericht op het creëren van publieke waarde, dienen te voldoen aan drie centrale testen (Bennington & Moore, 2011), in de navolgende paragrafen worden de cirkels en de centrale testen nader beschreven.

3.7.1 De 'publieke waarde'-cirkel

De centrale test in dit proces bestaat uit het succesvol definiëren van de publieke waarde in termen van outcomes -uitkomsten en/of effecten- waarnaar (in een specifieke situatie) wordt gestreefd. Hierbij kan verwezen worden naar wat Moore en Khagram de "[...] *story of Public Value creation*" noemen (Moore & Khagram, 2004, p. 5-6) of wat Moore noemt de "*publieke waarde propositie*" (Moore, 2003, p. 5). Het is van belang dat deze waardevolle uitkomsten duidelijk te relateren zijn aan het handelen van de organisatie (Moore, 2003; Williams & Shearer, 2011). Het gaat hierbij om het bereiken van sociale effecten, het veranderen van sociale condities die kunnen worden gezien als de taakomgeving (Moore & Khagram, 2004). Deze condities zijn niet -of maar beperkt- in financiële termen te vatten (Bennington & Moore, 2011). Deze test als onderdeel van de strategische driehoek wordt door Moore (1995) gezien als een van de meest problematische.

Moore (2003) hanteert de volgende criteria voor deze cirkel:

- Het formuleren van een duidelijke missie en visie voor de organisatie, gericht op het creëren van waarde voor de omgeving;
- Het formuleren van duidelijke strategische doelen die hieruit voortvloeien;
- Het overtuigend weergeven van de relaties tussen deze doelen, de activiteiten, de output en de outcome hiervan;
- Het overtuigend weergeven dat de inspanningen en de output de outcomes creëren die eerder zijn geformuleerd.

De publieke waarde-cirkel bestaat hierbij uit de voorgestelde publieke waarde, die terug te vinden is in de missie en visie van de organisatie (Moore, 2003) en die beantwoordt aan belangrijke sociale behoeften in de samenleving (Meynhart, 2012), en de werkelijke realisatie ervan die verbonden is met de outcome van de organisatie. Dit laatste staat in verbinding met de activiteiten en output van de organisatie en de vraag of betrokkenen ervan profiteren (Meynhart, 2012; Kaplan, 2001).

3.7.2 De 'operationele capaciteit'-cirkel

Dit proces gaat over de bronnen, de operationele organisatie (waaronder financiën, bemensing, de benodigde capaciteiten en technologie) van de organisatie welke nodig zijn om de gewenste outcomes te bereiken (Bennington & Moore, 2011; Williams & Shearer, 2011). De centrale test in dit proces gaat over het succesvol vormgeven, het inrichten en het aanpassen van de organisatie gericht op de juiste actie in relatie tot de gewenste outcomes. Hierbij is het herkennen en organiseren van de benodigde samenwerking met andere (private of publieke) organisaties van belang (Bennington & Moore, 2011; Moore 1995, 2003).

Moore (1995) wijst daarnaast op het adaptievermogen van de organisatie als kenmerk van operationele capaciteit. Het gaat daarbij om of de organisatie in staat is activiteiten af te stemmen in de samenwerking met andere partijen, en bestaande activiteiten te vernieuwen op basis van veranderende wensen. Ook echter of de organisatie in staat is de kosten van activiteiten terug te brengen. In essentie gaat het volgens Moore (2003) in dit proces om het verbinden van de outcomes en doelen aan de capaciteiten van de organisatie.

3.7.3 De 'legitimiteit en support'-cirkel

Het gaat in dit proces over de omgeving waarin de organisatie opereert. De focus ligt hierbij op het mobiliseren en verwerven van voldoende autorisatie en steun bij de externe stakeholders. Moore noemt deze omgeving "*authorizing environment*" (Moore, 1995, p. 120). Deze authorizing environment omvat die actoren van wie autorisatie en benodigde 'resources' nodig zijn om de benodigde actie te ondernemen, inclusief "[...] *those who can influence the particular individuals who make these decisions and have reasons to do so.*" (Moore & Khagram, 2004, p. 9). Verschillende auteurs noemen hierbij specifiek: politici, toezichhouders, media, belangengroepen, rechterlijke macht, gebruikers en vertegenwoordigers van 'het publiek' (o.a. Moore, 1995; Stoker, 2006; Williams & Shearer, 2011). Daarnaast worden samenwerkingspartners uit het publieke en private domein genoemd als belangrijke bron van steun voor die onderdelen waarvan de organisatie op het niveau van de uitvoering afhankelijk is (Bennington & Moore, 2011; Bovaird, 2004; Hartley, 2005).

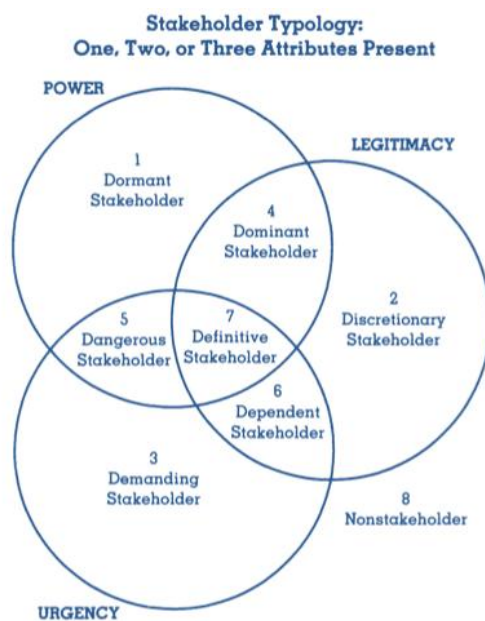
De centrale test bestaat eruit een *“license to operate”* (Moore & Khagram, 2004, p. 11), een mandaat, te verkrijgen om actie te kunnen ondernemen om de overeengekomen waarde te bereiken. De acties hierin zijn gericht op het bouwen en onderhouden van een duurzame *“coalition of sufficient support”* (Bennington & Turbitt, 2007, p. 383), die voldoende maatschappelijke en politieke steun biedt om blijvend actie te kunnen ondernemen. Moore (2003) formuleert voor dit proces de volgende criteria:

- Het onderhouden van goede relaties met stakeholders;
- Zichtbaarheid en steun bij het publiek, de burger en legitimering door het publiek voor de benodigde actie;
- Stevige relaties met andere organisaties in het publieke domein en toezichthouders;
- Een goed imago in de media;
- Een hoge mate van betrouwbaarheid en geloofwaardigheid bij andere relevante maatschappelijke actoren.

Mitchell, Agle en Wood (1997) beschrijven een methode voor classificatie van stakeholders uitgaande van drie aspecten:

- Macht: als kenmerk van de stakeholder in de relatie met de organisatie. In het artikel wordt een relatie gelegd met financiering als bron van macht. Mitchell et al. sluiten hierbij aan bij Etzioni (Mitchell et al., 1997, p. 865).
- Legitimiteit: als kenmerk van de stakeholder in de relatie met de organisatie. Legitimiteit verwijst in het artikel naar gedeelde acceptatie op basis waarvan deze macht kan worden gebruikt, aansluitend op de definities die Suchman hieraan verbindt (Mitchell et al., 1997, p. 866).
- Urgentie of belang: als kenmerk van de stakeholder in de relatie met de organisatie. Urgentie of belang verwijst naar de mate waarin de stakeholder belang heeft of hecht aan de inzet door de organisatie. Hierbij zijn twee factoren van belang (1) de reactiesnelheid van de organisatie op claims van de stakeholder; en (2) de mate waarin de stakeholder de claim als zodanig van belang vindt (Mitchell et al., 1997, p. 867).

Middels deze aspecten ontstaan acht kwalitatieve stakeholderclassificaties. Figuur 5, overgenomen van Mitchell et al. (1997) biedt een weergave van deze stakeholder typologie. Een stakeholder heeft de meeste saillantie, is het meest betekenisvol, wanneer deze de drie aspecten in hoge mate vertegenwoordigd. Het gaat hierbij om de *“definitive stakeholder”* (type 7) in het figuur.



Figuur 6. Stakeholder typologie. Overgenomen uit *“Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts”*, Mitchell, Agle & Wood, 1997, p. 874

Er zijn verschillende bronnen waaraan legitimiteit kan worden ontleent in het proces van het verwerven van voldoende autorisatie en steun bij de externe stakeholders. Een van die bronnen is de politiek. Hierbij kan worden verwezen naar Eastons definitie van politiek als “[...] *de gezaghebbende toedeling van waarden voor de samenleving als geheel*” (Easton in Bekkers, 2007, p. 360). Politieke beslissingen ontleent legitimiteit op basis van het feit dat een besluit legaal is (gebaseerd op wet- en regelgeving) en dat de beslissing als juist wordt beschouwd. Daarmee vormen wet- en regelgeving, als resultaat van politieke besluitvorming, eveneens een bron van legitimiteit. In aansluiting hierop kan worden verwezen naar de omschrijving van legitimiteit “[...] *to be considered as lawful, just or rightful.*” (Morris in Bekkers, 2007, p. 367).

Scharpf (1999) beschrijft een indeling van soorten legitimiteit, bestaande uit input-legitimiteit, throughput-legitimiteit en output/outcome-legitimiteit. Bij input-legitimiteit gaat het over de mate waarin stakeholders bij besluitvorming zijn of worden betrokken. Het betrekken van stakeholders bij besluitvorming vergroot zowel de legitimiteit van het besluit, als de legitimiteit van de organisatie. Met throughput-legitimiteit bedoelt Scharpf (1999) de wijze waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd en de wijze waarop met de uitvoering doelen worden bereikt. Een goede samenwerking met gebruikers of afnemers van het product draagt bij aan het vergroten van de legitimiteit.

Legitimiteit kan aldus worden ontleend aan totstandkomingsprocessen. Bennington & Moore (2011) verwijzen naar de kwaliteit van coproductie met het publiek en afnemers. Dit kan leiden tot het versterken van vertrouwen in de publieke organisatie. Hierbij kan een verband worden gelegd met normen die in een gemeenschap bestaan (Bekkers, 2007) en de responsiviteit van de publieke organisatie (Moore, 1995). Daarbij stelt Moore (1995) “*The greater the legitimacy behind the decision, the harder it is to ignore or reverse and the stronger the mandate.*” (Moore, 1995, p.126).

Legitimiteit wordt ook gevonden in de output en outcome van de organisatie. Scharpf (1999) noemt dit output/outcome-legitimiteit. Het gaat daarbij over de aanwijsbare of tastbare resultaten van de organisatie. Hierbij kan een relatie worden gelegd met de status van de organisatie.

Status is volgens Podolny en Philips (1996) voor een belangrijk deel gerelateerd aan in het verleden getoonde prestaties die waarde hebben toegevoegd aan de samenleving. Tevens kan in dit verband worden verwezen naar de reputatie van de organisatie. Reputatie is daarbij gerelateerd aan de perceptie, de totaal indruk en waardering van stakeholders over een organisatie (Deephouse & Carter, 2005). Bennington en Moore (2011) stellen dat het afleggen van verantwoording over resultaten van de organisatie bijdraagt aan het versterken van de legitimiteit en support vóór de organisatie. Moore (1995, 2003) noemt dit de zichtbaarheid en transparantie van de organisatie naar stakeholders en het brede publiek toe, waarbij behaalde prestaties de legitimiteit van de missie én van de organisatie bevestigen.

Andere bronnen van legitimiteit die in dit verband kunnen worden genoemd zijn persoonsgebonden legitimiteit op basis van charisma, de ideologische legitimiteit gebaseerd op gedeelde overtuigingen binnen een gemeenschap, de structurele legitimiteit als onafhankelijk geloof in de validiteit van structuren en systemen (Easton in Bekkers, 2007), en tot slot professionele legitimiteit op basis van gevormde professionele normen (Wilson, 1989) en status, kennis en expertise (Moore, 1995). Ook kan er nog sprake zijn van morele legitimiteit wanneer publieke managers signaleren dat fundamentele waarden in het geding zijn (Bennington & Moore, 2011, p. 11; Moore; 1995).

3.8 Kritiek op het concept Public Value en de strategische driehoek

Naast een reeks auteurs die het concept omarmen, zijn er ook auteurs die er kritisch tegenover staan. Hoewel er sinds midden jaren '90 veel over het concept geschreven is, blijft er een gebrek aan helderheid bestaan over wat Public Value is. Zowel wat het is als theorie of paradigma, als wat het is als “[...] *a descriptor of specific public actions and programmes.*” (Williams & Shearer, 2011, p. 1367). In een recent reviewartikel bestempelen deze auteurs het concept in essentie als een “[...] *embrionic topic area*” (Williams & Shearer, 2011, p. 1370) gezien de beperkte hoeveelheid formeel onderzoek.

Een belangrijk punt van kritiek en gevoerd debat wordt gevormd door de vraag of de theorie van

Moore een empirische theorie, dan wel een normatieve prescriptie is. Met name Rhodes en Wanna (2007) benadrukken dat laatste. In hun artikel *"The Limits to Public Value"* uit 2007 uiten zij drie hoofdpunten van kritiek.

Ten eerste stellen zij dat de theorie van Moore vooral een normatieve theorie is, een welke niet op empirisch onderzoek is gebaseerd. Daarbij onderstrepen ze dat Moore zelf stelt dat zijn theorie een structuur voor praktisch redeneren is gericht op wat publieke managers *"[...] should think and do..."* (Moore, 1995, p. 1-2). Williams en Shearer (2011) concluderen dat veel literatuur over Public Value normatief van toon is en dat er uiteenlopende uitleg bestaat over de inhoud en de betekenis ervan. Hierdoor bestaat het gevaar dat de theorie gezien kan worden als een *"slippery"* idee (Williams & Shearer, 2011, p. 8), waarbij het ontbreekt aan duidelijkheid, specificatie en consensus.

Ten tweede richten Rhodes en Wanna hun kritiek op de toepassing van het concept en de strategische driehoek, waarbij evaluatiecriteria ontbreken. *"Perhaps the ambiguous nature of Public Value and its various applications fuels its popularity - it is all things to all people."* (Rhodes & Wanna, 2007, p. 408). Deze kritiek wordt door Alford en O'Flynn (2009) weersproken. Zij geven aan dat Moore niet focust op *"[...] just being empirical or just normative; he has clearly stated that he is attempting to do both."* (Alford & O'Flynn, 2009, p. 175). Zij interpreteren de strategische driehoek op drie manieren: als een wijze om de huidige situatie mee te beschrijven, als een manier om het denken te structureren en als analyse-instrument voor het gedrag van managers.

Ten derde brengen zij naar voren dat de rol van de politiek -als vertegenwoordiger van de wensen van het publiek- in Moore's theorie onterecht een beperkte plaats krijgt toebedeeld. Daarbij zou Moore oproepen om te rebelleren tegen de politiek en daarmee de democratie geweld aan doen. Alford en O'Flynn (2009) brengen daar tegen in herinnering dat Moore juist aangeeft dat de politiek de finale beoordelaar is. *"Politics remains the final arbiter of Public Value"* (Moore, 1995, p. 38).

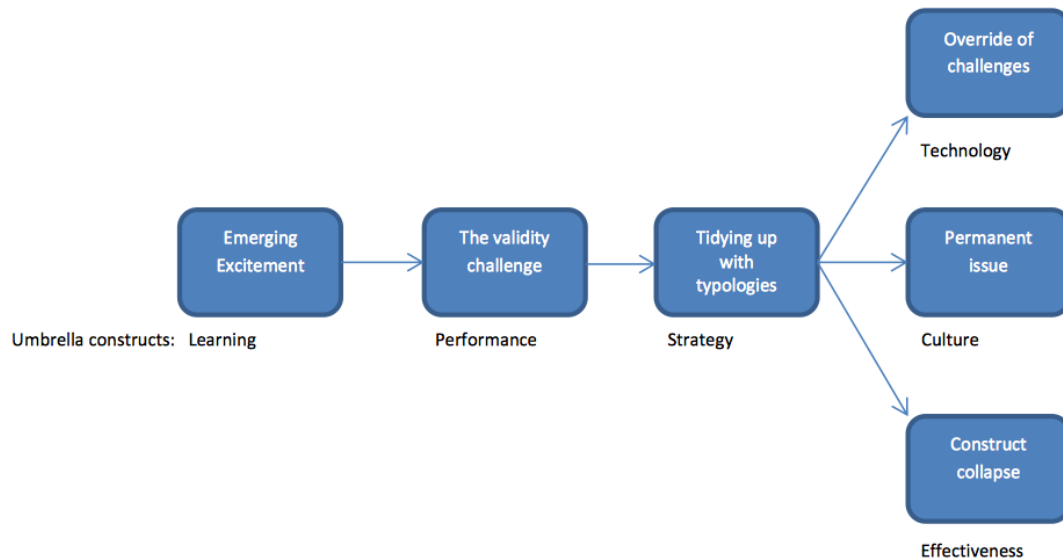
Aansluitend op de rol van de politiek gaat een belangrijk punt van kritiek van Rhodes en Wanna (2007) over de naïeve veronderstellingen met betrekking tot politiek en governance die terug te vinden zijn in de literatuur over Public Value. De kern van hun kritiek bestaat er uit dat in de Public Value-literatuur aangenomen wordt dat organisaties in het publieke domein en managers *"[...] want to do good things"* (Rhodes en Wanna, 2007, p. 409) om het publiek aangenaam te stemmen. Bennington en Moore (2011) weerleggen dit door te onderstrepen dat, in de beoordeling van publieke waarde, noties als de publieke sfeer en de autoriteit van de staat meewegen.

Een ander belangrijk debat gaat over de het onderscheid en de samenhang tussen de opvattingen van publieke waarde en publieke waarden en hoe deze weer samenhangen met opvattingen over het publieke belang. Met name Bozeman (2012) beschuldigt Moore ervan in zijn benadering agnostisch te zijn over publieke waarden, geen definitie te geven van wat publieke waarde is en geen criteria te hanteren voor publieke waarde en publieke waarden. Bennington en Moore (2011) geven aan dat de definitie en hiërarchie van publieke waarden thuishoort in het filosofisch debat.

Gegeven is dat er geen eenduidigheid bestaat over het concept Public Value. Daarbij is het debat tussen voor en tegenstanders en hun argumenten niet met onderzoek is onderbouwd (Williams & Shearer, 2011).

3.9 Ontwikkeling van Public Value als parapluconcept volgens het life-cycle model

Alford en O'Flynn (2009) bestempelen Public Value als een paraplu-concept dat verschillende fenomenen tracht te ordenen. Debatten over dit soort in ontwikkeling zijnde concepten zijn daarbij veelvoorkomend. Zij verwijzen hierbij naar het life-cycle model (figuur 6) van Hirsch en Levin (1999) dat de evolutie van dergelijke paraplu-concepten voorspelt richting de vraag of het van blijvende relevantie is.



Figuur 7. Life-cyclemodel voor parapluconcepten van Hirsch & Levin (1999). Aangepast van "Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings", Alford & O'Flynn, 2009, p. 186.

In dit model doorloopt een parapluconcept verschillende ontwikkelingsfasen richting een eindstadium. Daarin wijzen Hirsch en Levin op de voorspelbaarheid van de strijd tussen degenen die het concept trachten te ontwikkelen en degenen die het concept uitdagen, door hen de "validity police" genoemd (Hirsch & Levin in Alford & O'Flynn, 2009, p. 186)

Alford en O'Flynn (2009) betogen dat er rondom het concept Public Value duidelijk "emerging excitement", opkomend enthousiasme, is over het concept (Alford & O'Flynn, 2009, p.186). Dit markeert fase 1. Het concept wordt vervolgens betwist, waardoor er een "[...] range of gaps, holes, tensions and weaknesses" (Alford & O'Flynn, 2009, p. 186) zichtbaar wordt gemaakt door de "validity police". De validiteit van het concept wordt daarmee uitgedaagd in fase 2. In reactie hierop trachten voorstanders van het concept typologieën te ontwikkelen in een poging "to tidy up" (Alford & O'Flynn, 2009, p. 186). Er wordt getracht het concept te verbeteren (fase 3.).

Dit leidt tot een laatste fase (fase 4.) waarin:

- De uitdagingen zijn weerlegd en het concept uniforme credibility, geloofwaardigheid, heeft gekregen, dan wel...
- ... er een ontwikkeling is dat het concept permanent blijft worden uitgedaagd en betwist, of...
- ... de validity police zegeviert en het concept ineens stort als betekenisvol parapluconstruct (Alford & O'Flynn, 2009, p. 186)

Alford en O'Flynn betogen dat het nog te vroeg is om te stellen dat het debat over het concept Public Value in fase 4 is beland. Om de waarde van het concept Public Value te onderstrepen, is een citaat opgenomen van Colin Talbot: "It is however not too early to see that Public Value potentially offers a very different theoretical and practical approach to the understanding and practice of public management." (Talbot in Alford & O'Flynn, 2009, p. 186).

3.10 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het eerste deel van het theoretisch kader beschreven aan de hand van de deelvraag 'Wat is Public Value en welke inzichten bestaan er over het creëren van Public Value?'

Er zijn verschillende perspectieven te onderscheiden op Public Value. Het eerste onderscheid is te maken tussen de politicologische literatuur en de public management literatuur. In het politicologische denken bestaat het denken over publieke waarde, in relatie tot legitimiteit van politieke besluiten, al langer. Politiek is, in de definitie van Easton (Easton in Bekkers, 2007), de gezaghebbende toebedeling van waarden voor de samenleving als geheel. Van belang daarbij is de

afweging of het gevoerde beleid juist en passend is bij de heersende politieke en maatschappelijke opvattingen. Dit verwijst naar de logic of appropriateness (March & Olsen, 1989). In het public management denken is onderscheid te maken in “managerial public value” en “normative public value”. Dit laatste perspectief richt zich op de ordening, invloed en constellaties van (strijdige) publieke waarden. Het eerste perspectief richt zich op de vraag op welke wijze publieke waarde door organisaties in het publieke domein kan worden gecreëerd. Dit vormt de theoretische bril van deze scriptie.

De theorie over het concept Public Value ontwikkelt zich als reactie op het New Public management (NPM) -denken. De gedachte daarbij is dat managers in het publieke domein meer aandacht dienen te hebben voor wat door het publiek wordt gewaardeerd dan op effectiviteit van bedrijfsvoering, wat in het NPM-denken dominant is. Het concept Public Value gaat over het leveren van maatschappelijk waardevolle prestaties. De samenleving is daarbij, via de representatieve democratische politiek, de beoordelaar van wat publieke waarde is. Daarbij is van belang dat dit zich niet beperkt tot wat het publiek nu het meest waardeert, maar tevens wat op de langere termijn bijdraagt aan het publieke belang.

Er zijn diverse aspecten te relateren aan het concept Public Value. Zo is het te duiden als een parapluconcept waarbinnen Public Value verschillende betekenissen heeft, zoals de betekenis van het verhaal over hoe managers zouden moeten denken, of de betekenis in relatie tot prestatiemeting of als strategie voor het vormen van publieke organisaties. Public Value staat daarbij gelijk aan de mate waarin een publieke organisatie op korte en lange termijn erin slaagt diensten te leveren en effecten te genereren die collectief door het publiek en de politiek worden beschouwd als waardevol.

Centraal in de theorie staat de strategische driehoek die drie onderling afhankelijke processen vertegenwoordigt die gezamenlijk nodig zijn voor de creatie van waarde. Deze processen gaan over:

- het definiëren van publieke waarde, middels een missie en visie met daaraan gekoppelde doelen, activiteiten en duidelijke resultaten;
- het verkrijgen van autorisatie via het verkrijgen van legitimiteit en support in de autoriserende omgeving;
- het proces van het bouwen van voldoende operationele capaciteit, middels o.a. samenwerking met andere partijen.

Het concept Public Value wordt gezien als een parapluconcept dat nog in ontwikkeling is. Er is kritiek op het concept, en tegelijkertijd biedt het mogelijkheden om de praktijk van het publiek management anders te benaderen.

4 Theoretisch kader (2): Scenarioplanning

4.1 Inleiding

Met de decentralisatie van de jeugdzorg is ingezet op veranderingen op het niveau van verantwoordelijkheden en opdrachtgeverschap (de transitie), en tegelijkertijd op inhoudelijke veranderingen (transformatie). Gemeenten kunnen keuzes maken voor andere inhoudelijke accenten in het jeugd(zorg)beleid en andere aanbieders contracteren. De vaak langdurig bestaande subsidierelaties op provinciaal niveau met aanbieders in de jeugdzorg vallen weg, en competitie tussen aanbieders zou kunnen ontstaan. De veranderingen in de jeugdzorg bieden kansen, maar gaan ook gepaard met onzekerheden voor zorgaanbieders. Dit zet zorgaanbieders in de sector aan tot het maken keuzes over strategie en strategische positionering.

In dit deel van het theoretisch kader wordt scenarioplanning geïntroduceerd als de manier om strategieën te ontwerpen in een complexe en veranderende context, die omgeven is met veel onzekerheden en onbekendheden. Dit hoofdstuk richt zich op de vraag: *‘Wat is een scenariostudie?’*

In paragraaf 4.2 ligt de nadruk op strategie en strategische processen. De volgende paragraaf (4.3) focust op methodes voor het ontwerpen van strategieën voor de toekomst. In paragraaf 4.4 wordt uiteengezet waarom de scenariomethode een geschikte manier is om strategieën te ontwerpen in een situatie die wordt omgeven met veel onzekerheden. De geschiedenis van scenarioplanning komt kort aan de orde in paragraaf 4.5. Hierna is paragraaf 4.6 gericht op de definitie van scenarioplanning, en gaat paragraaf 4.7 in op de hoofdstromingen in het scenario-denken. Achtereenvolgens komen verschillende vormen van scenarioplanning en de TAIDA-methode aanbod in de paragrafen 4.8 en 4.9. Paragraaf 4.10 is gewijd aan kritiek op de scenariomethode (paragraaf 4.10) en tot slot vat paragraaf 4.11 het hoofdstuk samen.

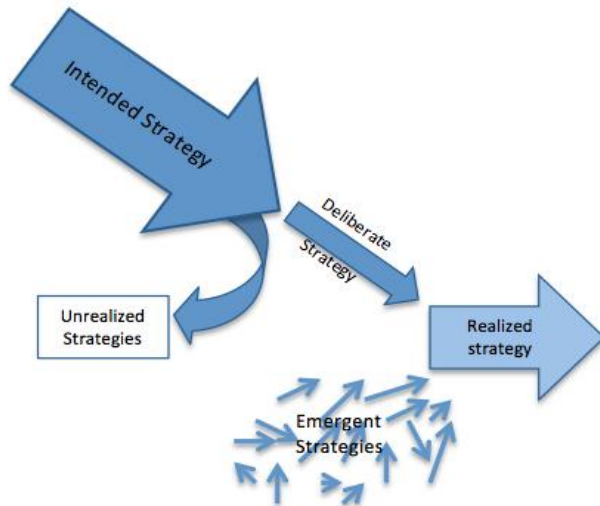
4.2 Strategie

In de wijdverbreide literatuur over strategie zijn verschillende definities van strategie te vinden, waarbij in de managementtheorie veelal verwezen wordt naar de definitie van Chandler. Deze stelt dat strategie *“[...] is the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals.”* (Chandler in Mintzberg, 1978, p. 935).

De meeste definities benadrukken het stellen van doelen voor de lange termijn. Een gedeelde opvatting daarbij is dat een goede strategie van belang is om de operationele capaciteit van de organisatie zodanig in te richten dat deze doelen worden bereikt.

Mintzberg (1978) onderscheidt in het proces van strategievorming verschillende fenomenen. Van belang daarbij is dat de strategie wordt gevormd door informatieverzameling uit de interne en externe omgeving en vervolgens de analyse daarvan. Daarbij heeft de organisatie een bedoelde strategie (*“Intended strategy”*), waarvan een deel dan ook doelbewust wordt ingezet (*“Deliberate strategy”*). Daarnaast doen zich, ondanks of door het ontbreken van bewuste intenties, tussentijds spontane gelegenheden voor (*“Emergent strategy”*) die gezamenlijk uitmonden in de gerealiseerde strategie (*“Realized strategy”*). In het proces van strategieontwikkeling kunnen de bedoelde strategie en de gerealiseerde strategie worden gezien als uitersten van een continu proces.

Figuur 7 toont een door Mintzberg en Waters (1985) ontwikkeld model, waarin het beschreven proces van strategievorming is weergegeven. Het model laat zien dat de gerealiseerde strategie van een organisatie verschilt van de strategie die vooraf is bedoeld. Een deel van de bedoelde strategie wordt niet gerealiseerd (*“Unrealized strategy”*) en een deel van de gerealiseerde strategie hangt af van de doelbewust ingezette strategie in combinatie met vooraf onbekende interne en externe factoren.



Figuur 8. Strategisch proces. Aangepast van "Of strategies, Deliberate and Emergent", Mintzberg & Waters, 1985, p. 258.

Porter (1996) beschrijft strategische positionering als "[...] attempts to achieve sustainable competitive advantage by preserving what is distinctive about a company. It means performing different activities from rivals, or performing similar activities in different ways." (Porter, 1996, p.3). Daarbij stelt hij dat er drie onderliggende principes zijn aan strategische positionering.

Ten eerste gaat het dan om het creëren van een unieke en waardevolle positie, inclusief een onderscheidende set van activiteiten. Daarnaast gaat het om een keuze wat de organisatie niet doet, waarbij een uitwisseling kan ontstaan waarin winst of voordeel op het ene vlak of de ene activiteit, ten koste kan gaan van (bijvoorbeeld, een positie op) een ander vlak of activiteit. Tot slot wordt het creëren van een 'fit', een aansluiting, genoemd tussen de activiteiten van de organisatie.

De kern hiervan is dat Porter stelt dat voor de strategie van een organisatie uniciteit, richting en toegevoegde waarde van belang zijn (Porter, 1996).

4.3 Methodes voor het ontwerpen van strategieën voor de toekomst

In een complexe en veranderende omgeving is het ontwerpen van een strategie voor een organisatie omgeven met veel onzekerheden en onbekendheden. Het vermogen om in te spelen op onzekerheden en de organisaties aan te passen aan veranderingen is een cruciale factor voor succes (Varum & Melo, 2010). Er bestaan echter verschillende methodes om strategieën voor de toekomst te ontwerpen.

Lindgren en Bandhold (2009) maken onderscheid tussen forecasts, visies en scenario's. Zij geven aan dat forecasts geschikt zijn voor de korte termijn planning, gebaseerd op projectie van het heden. Daarbij gaan zij over de waarschijnlijke toekomst op korte termijn en komen veelal voor in kwantitatieve vorm. Visies zijn verbeeldingen van de gewenste toekomst en functioneren als trigger voor verandering. Visies kunnen het resultaat zijn van scenarioplanning-processen. Scenariomethodes zijn een tool om strategieën te ontwerpen voor de middellange en lange termijn en gaan in op onzekerheden. In tabel 1 is een overzicht weergegeven van de verschillen tussen scenario's, forecasts en visies.

Table Differences between scenarios, forecasts and visions		
Scenarios	Forecasts	Visions
Possible, plausible futures	Probable futures	Desired future
Uncertainty based	Based on certain relations	Value based
Illustrate risks	Hide risk	Hide risk
Qualitative or quantitative	Quantitative	Usually qualitative
Needed to know what we decide	Needed to dare to decide	Energizing
Rarely used	Daily used	Relatively often used
Strong in medium to long-term perspective and medium to high uncertainties	Strong in short-term perspective and low degree of uncertainty	Functions as triggers for voluntary change

Tabel 1. Verschillen tussen scenario's, forecasts en visies. Overgenomen uit "Scenario Planning, The Link between Future and Strategy" Lindgren & Bandhold, 2009, p. 25.

Schoemaker (1995) vergelijkt tools voor strategische planning. Daarbij stelt hij dat scenarioplanning onder andere verschilt van contingency-planning, omdat scenarioplanning ingaat op combinaties van onzekerheden, waar contingency-planning ingaat op slechts één onzekerheid. De scenariomethode tracht de rijkheid en een range aan mogelijkheden te vatten in beelden, die beter te bevatten zijn dan methoden die grote hoeveelheden data weergeven. Daarnaast heeft scenarioplanning een minder formeel karakter.

De Delphi-methode, ontwikkeld door de RAND Corporation⁴, is een veel gebruikt instrument voor het in kaart brengen van de toekomst. In deze methode wordt door experts in verschillende rondes naar hun oordeel over een ontwikkeling in de toekomst gevraagd. Door in rondes de resultaten hiervan (anoniem) terug te koppelen, krijgen de experts inzicht in de opinies en argumentatie van andere experts. Toegewerkt wordt naar een eensluidend oordeel, op basis van gemiddelde waarden over de verwachte toekomstsituatie (Janssen, Gramberger en De Ruijter, 2002; RAND-corporationwebsite www.RAND.org, juli 2014). De Delphi-methode wordt veelal gebruikt voor technische issues (Lindgren & Bandhold, 2009) en is geschikt voor het werken met experts (Van Thiel, 2010).

4.4 Waarom de scenariomethode?

In deze paragraaf wordt beschouwd waarom gefocust wordt op de scenariomethode. Deze scriptie richt zich namelijk op de strategische toekomst van een organisatie op de middellange termijn, in een sterk veranderende beleidscontext waarin verschillende onzekerheden een rol spelen. Gezien het onderwerp en de onderzoeksvraag, waarin technische issues beperkt zijn en niet de nadruk ligt op het werken met experts, is de Delphimethode minder geschikt.

Traditionele benaderingen voor het ontwerpen van strategieën voor de toekomst voldoen niet altijd in complexe en sterk veranderende situaties (Chermack, Lynham & Ruona, 2001). Scenarioplanning een manier om strategieën te ontwerpen voor een (middel-)lange termijn uitgaande van onzekerheden. Schoemaker (1995) noemt onder andere onzekerheden in de toekomst en significante veranderingen in de omgeving, als condities waarvoor juist de scenariomethode als middel geschikt is boven andere methoden.

⁴ De RAND Corporation wordt als denktankproject opgericht in 1946 door de Amerikaanse luchtmacht en is sinds 1948 een onafhankelijke non-profitorganisatie organisatie. De naam van de organisatie RAND verwijst naar de activiteiten van de organisatie en is een samentrekking van 'Research And Development', de organisatie richt zich op onderzoek naar het vinden van oplossingen voor complexe problemen waaronder energie, onderwijs, gezondheid, het milieu en militaire aangelegenheden. RAND werkt wereldwijd en heeft publieke en private opdrachtgevers (bron www.RAND.org, 30-07-2014).

Bij een toenemende mate van onzekerheid is er, voor het ontwerpen van een strategie voor een organisatie, een noodzaak om de complexiteit en onzekerheid te reduceren. De scenariomethode kan de grote mate van onzekerheden reduceren tot een handvol alternatieve richtingen die de meest relevante onzekerheden bevatten (Lindgren & Bandhold, 2009).

Janssen et al. (2002) geven aan dat *“(d)e grondgedachte van de scenariomethode is dat er meerdere toekomsten mogelijk zijn.”* (Janssen et al., 2002, p.20). Scenario's zijn daarmee verkenningen van hypothetische maatschappelijke omstandigheden (Janssen, Gramsberger & De Ruijter 2004, p.8). Het gebruik van de scenariomethode maakt het mogelijk verschillende beelden over de voorstelbare en aannemelijke toekomst te ontwikkelen. *“De onzekerheid over de toekomst wordt daarmee principieel erkend.”* (Janssen et al., 2002, p.20). Met andere woorden, de scenariomethode is een manier van onzekerheidsreductie, door in een onzekere en veranderende omgeving de toekomst te verkennen, waarbij onzekerheden worden erkend en alternatieve toekomstbeelden worden ontwikkeld.

4.5 Korte geschiedenis van scenarioplanning

In de jaren '50 en '60 ontwikkelde Herman Kahn, werkzaam bij de RAND Corporation een methode die *“future now”* (Ringland, 1998, p. 12) werd genoemd. In deze benadering wordt gedetailleerde analyse met verbeelding gecombineerd. Kahn nam hiermee afstand van de gedachte dat de toekomst exact voorspeld kan worden. Deze voorspelmethode wordt beschouwd als de eerste scenariomethode, met Kahn als grondlegger van het scenario-denken.

In eerste instantie worden scenario's ontwikkeld voor Amerikaanse militaire strategie. Later wordt deze methode, door onder andere Kahn, ook toegepast op andere gebieden, met als credo *“[...] thinking the unthinkable”* (Lindgren & Bandhold, 2009, p. 38).

Met name Oliebedrijf Shell heeft in de jaren '70 succes met het toepassen van scenario's. Pierre Wack, werkzaam voor Shell, stelt in die periode dat zes jaar vooruit denken niet voldoende was om de toekomst te verkennen, en introduceert meerdere alternatieve scenario's in het scenario-denken. Mede door het succes van Shell werden andere bedrijven aangemoedigd om toekomst-denken en de scenariomethode toe te passen (Lindgren & Bandhold, 2009; Janssen et al., 2002, Chermack et al., 2001).

De Geus, eveneens werkzaam bij Shell, beschrijft een andere manier van het gebruik van de scenariomethode. In zijn artikel *“Planning as Learning”* (1988) gaat De Geus in op de vraag of het institutionele leren van organisaties versnelt kan worden, en verbindt dit aan de scenariomethode. Hiermee wordt het verkennen van de toekomst ingezet ten behoeve van institutioneel leren.

Na een periode waarin scenario-methodes meer naar de achtergrond verdwenen, onder invloed van de crisis in de jaren '80 -en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen en het verlies aan expertise binnen organisaties als gevolg daarvan-, wint scenario-planning weer aan aandacht (Lindgren & Bandhold, 2009). Shell maakt internationaal nog steeds gebruik van scenarioplanning methodes. Ook krijgen scenariomethodes in het Nederlandse openbaar bestuur steeds meer aandacht. Voor het Centraal Planbureau is de scenariomethode min of meer de gebruikelijke methodiek geworden (Janssen et al., 2004, p. 5).

4.6 Definities van scenario's en scenarioplanning

Een zoektocht in de literatuur levert verschillende definities op van scenario's en scenarioplanning.

- Op de vraag *“wat is een scenario?”* begint Ringland (1998), niet zonder humor, met de zinsnede *“Think of a scenario as a fairy tale”* (Ringland, 1998, p.2), maar hanteert vervolgens de definitie van Porter die scenario's omschrijft als: *“an internally consistent view of what the future might turn out to be – not a forecast, but one possible future outcome”* (Ringland, 1998:2).
- Godet (2000) refereert aan deze definitie van Ringland, verbindt het aan strategische planning en omschrijft het als: *“A scenario is the set formed by the description of a future situation and the course of events that enables one to progress from the original situation to the future situation”* (Godet, 2000:11).

- Janssen, de Ruijter en Gramsberger definiëren scenario's als: "[...] een set divergerende verhalen die mogelijke, toekomstige ontwikkelingen beschrijven" (Janssen et al., 2002: vi).
- Schoemaker (1995) definieert scenarioplanning als volgt: "Scenario planning is a disciplined method for imagining possible futures in which organizational decisions may played out" (Schoemaker, 1995:25).

De diverse definities maken duidelijk dat scenario's en scenarioplanning niet hetzelfde zijn als een voorspelling (een forecast, projectie) van de toekomst, in de zin van een beschrijving van een weinig verrassende projectie van het heden. Noch is het een visie op de gewenste toekomst (Lindgren & Bandhold, 2009). Scenarioplanning is een systematische methode om op een creatieve manier complexe en onzekere toekomst te verkennen (Peterson, Cumming & Carpenter, 2002).

De uiteenlopende definities en beschrijvingen onderscheiden een aantal overeenkomstige kenmerken. Scenarioplanning...

- ... is een systematische methode die de toekomst op langere termijn verkent.
- ... tracht vragen te beantwoorden als 'wat is de mogelijke loop der gebeurtenissen', of 'wat zou aannemelijker wijs kunnen gebeuren?'
- ... is gerelateerd is aan complexe omgevingen en onzekere ontwikkelingen.

Scenarioplanning tracht op het bovenstaande antwoorden te verwoorden, vervat in samenhangende, levendige en aannemelijke beelden of verhalen over de toekomst (scenario's), op basis waarvan strategische beslissingen kunnen worden genomen.

Op basis van het bovenstaande kan een definitie worden geformuleerd, die voor dit onderzoek wordt gebruikt, gerelateerd aan de deelvraag 'Wat is een scenariostudie':

Een scenariostudie is een methode om op basis van een verkenning, samenhangende en aannemelijke voorstellingen te genereren van een mogelijke lange termijn toekomst, zodat op basis daarvan strategische besluiten kunnen worden genomen binnen een complexe en veranderende omgeving.

4.7 Twee hoofdstromingen

Tegenwoordig worden scenario's veelvuldig gebruikt. Door het naar eigen inzicht aanpassen van de scenariomethode, is het "[...] moeilijker te spreken van **de** scenariomethode" (Janssen, et al. 2002, p. 10). Vaak wordt de methode gebruikt om niet zo zeer de toekomst in beeld te brengen, maar de communicatie tussen mensen te versterken of het denken van deelnemers aan een scenarioproces in beeld te brengen.

In de academische literatuur zijn twee hoofdstromingen rondom scenario-denken zichtbaar. Janssen et al. (2002) onderscheiden de expertschool (of rationale school) en de processchool.

Expertschool

De inhoudelijke kwaliteit van de scenario's staat voorop bij de expertschool. Scenario's worden binnen deze stroming ontwikkeld door deskundigen, experts en wetenschappers, met de nadruk op het ontwikkelen van nauwkeurige "ware" toekomstbeelden, "[...] one best solution, or the closest possible thing to it." (Chermack et al, 2001, p.12). Daarbij zijn scenario's van deze stroming veelal kwantitatief en modelmatig qua vorm.

Processchool

De processchool staat daar tegenover. De kwaliteit van het totstandkomingsproces van de scenario's, en niet zozeer de inhoudelijke kwaliteit op basis van controleerbare feiten, staat daarbij voorop. Belangrijke uitgangspunten bij de ontwikkeling van scenario's binnen deze stroming zijn brede betrokkenheid en acceptatie van de uiteindelijke scenario's. Deze stroming maakt gebruik van de veronderstelde onzekerheden van de toekomst om impliciete toekomstbeelden te delen en

geaccepteerde toekomstbeelden te ontwikkelen. Volgens Van der Heijden (2004) gaat het daarbij over het oprekken van mentale denkpatronen en het ontstaan van gezamenlijke taal.

De kwaliteit van scenario's wordt niet gemeten in termen van objectieve werkelijkheid, maar afgemeten aan hoe goed de scenario's de toekomst voorstellen, zoals deze door de deelnemers aan het scenarioproces wordt beleefd. Janssen et al. hebben de belangrijkste verschillen tussen deze scholen in een tabel weer gegeven. Deze tabel is overgenomen uit 'Scenario's en dynamisch beleid' (Janssen et al., 2002) en weergegeven in tabel 2.

	Expertschool	Processchool
Doel	Alternatieve voorspellingen	Beleidsontwikkeling
Kleur	Kwantitatief georiënteerd	Kwalitatief georiënteerd
Oriëntatie	Verrassingsvrij	Grensverkennd (verassend)
Type proces	Diepgaand onderzoek	Interactieve workshops
Benodigd	Onderzoeksfaciliteiten, onderzoekers	Organisatievermogen, moderatoren
Ontwikkelaars	Experts, onderzoekers	Belanghebbenden
Eindproduct	Onderzoeksrapporten	Beleid en draagvlak
Risico's	Papieren tijgers, weinig impact op de besluitvorming	Oppervlakkige scenario's, weinig plausibel en/of diepgaand
Gebruikers	CPB, Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg, WRR	Global Business Network, Society for Organisational Learning, Rijkswaterstaat, Rabobank

Tabel 2. Hoofdstromingen scenariomethoden, verschillen tussen de Expertschool en Processchool. Overgenomen uit 'Scenario's en dynamisch beleid: Onderzoek naar de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving en ontwikkeling van dynamisch beleid', Janssen, De Ruijter, Gramsberger & Heijningen, 2002, p. 11.

Daarbij tekenen Janssen et al. aan dat aanhangers van de expertschool problemen ervaren met de impact en het draagvlak van hun onderzoeksresultaten. De processchool wordt vooral bekritiseerd op diepgang en plausibiliteit. Janssen et al. constateren dat een synthese tussen beide scholen het beste van beide zou kunnen opleveren. Van der Heijden verbindt metaforen (van Morgan, red.) aan de stromingen om de verschillen te duiden. Daarbij suggereert hij de machine-metafoor bij de expertschool (rationele school) en de metafoor van het organisme bij de processchool (Van der Heijden in Chermack et al., 2001).

4.8 Verschillende vormen van scenarioplanning

In de loop der tijd zijn er verschillende vormen van scenarioplanning ontstaan. Janssen et al. (2002) onderscheiden de *deductieve* variant van Schwartz binnen de processchool. In deze variant worden de mogelijk relevante externe ontwikkelingen (*drijvende krachten*) geïnventariseerd. De twee meest prominente en meest onzekere worden hieruit geselecteerd (*kernonzekerheden*) en gevat in een twee bij twee matrix, die vier mogelijke toekomstscenario's omspannen. Deze scenario's worden deductief uitgewerkt in verhaalvorm.

De *inductieve* methode is ontwikkeld door Kahane. Hierbij worden losse verhaalfragmenten voor de toekomst beschreven, waarna deze worden geclusterd. Zodra hierbij een aantal scenario's is ontstaan wordt een structuur aangebracht waarin alles wordt ondergebracht. Deze variant wordt omschreven als minder gestructureerd en is afhankelijk van consensus in de groep deelnemers.

In het geval dat bij beide varianten een pad geschetst wordt van een beginpunt tot een eindbeeld in de toekomst, wordt gesproken van een *ontwikkelingsscenario*. Wanneer alleen een eindbeeld wordt geschetst wordt gesproken over een *end-state scenario*.

Bij de deductieve vorm wordt meestal begonnen met het beschrijven van eindbeelden, waarna de ontwikkeling in tijd naar dit eindbeeld wordt geschetst. Dit wordt *backcasting* genoemd. Bij de

inductieve vorm komt *frontcasting* voor, waarbij op basis van verhaallijnen het eindbeeld wordt geschetst.

Mietzner & Reger (2005) onderscheiden *exploratory* en *anticipatory* scenario's. In de eerste variant wordt gestart met het heden als uitgangspunt en toegewerkt naar toekomstbeelden op basis van historische trends. Anticipatory scenario's verbeelden meer normatieve of gewenste toekomstbeelden.

4.9 De TAIDA-methode

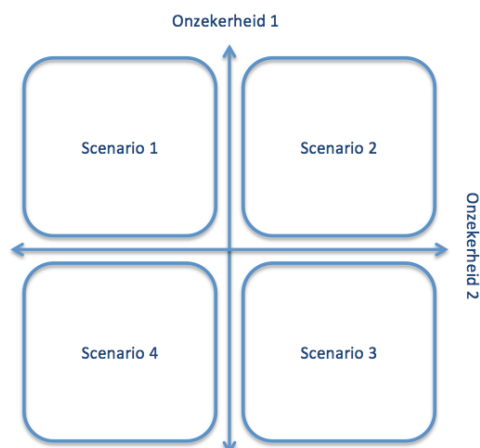
Lindgren en Bandhold (2009) beschrijven het menselijk brein als een scenario genererend orgaan. Het brein scant voortdurend de omgeving en tracht wat het aan signalen ontvangt te begrijpen en identificeert toekomstige ontwikkelingen, alternatieve doelen en acties. Om vervolgens te besluiten wat te doen en zeker te zijn dat deze stappen worden ondernomen (Lindgren & Bandhold, 2009, p. 39). Dit kan worden omgezet naar een model voor scenarioplanning met de naam 'TAIDA'-model.

Het TAIDA-model staat voor:

- **Tracking:** een fase waarin patronen, trends, veranderingen, signalen van bedreiging en kansen worden gesignaleerd. In het kader van het onderzoek gaat het hierbij om ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de onderzoeksvraag. Deze ontwikkelingen zijn echter onzeker.
- **Analysing:** in deze fase worden de consequenties en gevolgen van deze ontwikkelingen geanalyseerd om scenario's te genereren.
- **Imaging:** gedurende deze fase worden mogelijkheden en opvattingen over wat nagestreefd wordt geïdentificeerd.
- **Deciding:** in deze fase wordt de informatie afgewogen, worden keuzes gemaakt en strategieën afgestemd.
- **Acting:** gedurende deze fase ligt de nadruk op het formuleren van korte termijndoelen en het zetten van de eerste stappen om de strategie te realiseren. (Lindgren & Bandhold, 2009)

Tracking is een essentieel onderdeel om tot scenario's te komen. Een inventarisatie van trends die van invloed zijn op het onderzoeksgebied wordt opgesteld, waarbij trends een dieper liggende verandering representeren.

Bij deze methode worden de twee belangrijkste onzekerheden in een kwadrantenstudie tegen elkaar afgezet (analysing). Hierdoor ontstaan vier kwadranten die de basis vormen voor de verschillende, mogelijke scenario's. De andere geïdentificeerde relevante trends, zekerheden en onzekerheden worden laagsgewijs toegevoegd aan de kwadranten, zodat de scenario's worden aangevuld (Lindgren & Bandhold, 2009). Figuur 8 biedt een schematische weergave van een kwadrantenstudie.



Figuur 9. Kwadrantenstudie uit de TAIDA-methode. Overgenomen uit 'Scenario Planning, The Link between Future and Strategy', Lindgren & Bandhold, 2009, p. 72.

Van belang is dat in de fasen 'Tracking' en 'Analysing' de nadruk ligt op het onderzoeksgebied, waarna de focus verschuift naar de organisatie waar de toekomstbeelden voor bedoeld zijn. In de 'Deciding' fase wordt een toekomstbeeld gekozen op basis waarvan strategieën kunnen worden bepaald hoe dit beeld kan worden bereikt. De trends en mogelijke factoren van invloed hierop worden daarbij nogmaals beschouwd. In de laatste fase wordt de strategie omgezet in de praktijk waarbij beleidsinstrumenten voor implementatie, sturing en monitoring aan de orde komen (Lindgren & Bandhold, 2009).

4.10 Kritiek op de scenariomethode

Verschillende auteurs geven kritiek op de scenarioplanning weer. Met name in de jaren '80 stakte het succes van scenarioplanning onder invloed van de toen heersende recessie. De opkomende kritiek verwarde de scenariomethode -als manier om alternatieve toekomstbeelden te schetsen- met het doen van voorspellingen (Chermack et al., 2001).

Meer fundamentele kanttekeningen bestaan uit de constatering dat er niet gesproken kan worden van dé scenariomethode. Geconstateerd wordt dat er een grote hoeveelheid uiteenlopende theorieën en methodes is ontstaan, waarbij eenduidige en sluitende definities ontbreken (Chermack et al., 2001; Mietzner & Reger, 2005). Mietzner en Reger (2005) spreken in dit verband over een "fuzzy concept" (Mietzner & Reger, 2005, p. 223), dat vooral een "practitioner driven"- benadering is. Zij merken op dat de literatuur normatief is over de voordelen en de successen van de scenariomethode.

Bovendien ontbreekt het in de literatuur aan duidelijke evaluatie-criteria van verschillende scenariomethodes. Daarnaast is er weinig onderzoek gedaan naar -en bekend over- de effecten en impact van scenariomethodes op onder andere besluitvorming, mede in relatie tot de effectiviteit en het mogelijke succes van organisaties (Chermack et al., 2001; Mietzner & Reger, 2005, Varum & Melo, 2010).

Varum en Melo (2010) geven aan dat, ondanks de groeiende hoeveelheid publicaties, de methodische bijdragen in deze publicaties eerder een methodische chaos veroorzaken, dan toewerken naar eenduidigheid en duidelijk gedefinieerde kennis (Varum & Melo, 2010, p. 10).

Chermack et al. (2001) wijzen er op dat, behalve het bovenstaande, scenariomethodes kostbaar kunnen zijn en expertise vergen die niet zondermeer beschikbaar is, en bestempelen de methode hierdoor als een "club members philosophy" (Chermack et al., 2001, p. 9). Zij twijfelen, door het ontbreken van duidelijke theoretische wortels en studies naar de effecten en de impact van scenariomethodes, of deze methodes kunnen bijdragen aan het verbeteren van de effectiviteit van organisaties, besluitvormingscapaciteiten en organisatieleren, of dat resultaten te repliceren zijn.

4.11 Samenvatting

De transitie en transformatie van de jeugdzorg gaan gepaard met kansen en onzekerheden voor zorgaanbieders. Dit zet zorgaanbieders aan tot het nadenken over wat onderscheidend en waardevol is, en hoe activiteiten kunnen aansluiten bij de veranderende omgeving. Dit vraagt om het maken van keuzes over strategie en positionering.

In een veranderende context is onzekerheidsreductie hierbij van belang. Een manier om dat te doen is door middel van het toepassen van scenariostudies. In dit hoofdstuk is de vraag 'Wat is een scenariostudie?' behandeld.

Specifiek in een veranderende én met onzekerheden omgeven context, zijn scenariostudies bij uitstek geschikt voor het ontwerpen van strategieën, doordat deze ingaan op combinaties van onzekerheden. Dit in tegenstelling tot andere methoden waarbij slechts wordt ingegaan op één onzekerheid. Scenariomethoden gaan er vanuit dat er meerdere toekomst mogelijk zijn. Hierdoor kunnen onzekerheden worden gereduceerd tot een handvol alternatieve richtingen die de meest relevante

onzekerheden omvatten. Zo wordt antwoord gegeven op de vraag: wat denkbaar zou kunnen gebeuren wanneer bepaalde condities zich gelijktijdig voordoen.

Een scenariostudie genereert samenhangende en aannemelijke mogelijke voorstellingen over een lange termijn toekomst om op basis van een systematische verkenning van trends, zekerheden en onzekerheden. Er bestaan verschillende scenariomethoden.

In dit onderzoek wordt het TAIDA-model gebruikt. De TAIDA-methode werkt via de stappen Tracking, Analysing, Imaging, Deciding en Acting. In de eerste stap (tracking) worden trends, zekerheden en onzekerheden opgespoord. De twee meest belangrijke onzekerheden worden vervolgens, in de stap Analysing, in een kwadrantenstudie tegen elkaar afgezet. Op deze manier ontstaan vier kwadranten. Deze vormen de basis voor de verschillende scenario's. De scenario's worden ingevuld door de overige geïdentificeerde relevante trends, zekerheden en onzekerheden toe te voegen aan de kwadranten. In de stap Imaging wordt geïdentificeerd wat mogelijkheden en opvattingen zijn over wat wordt nagestreefd, waarna dit wordt afgewogen, en keuzes worden gemaakt voor de te volgen strategie (Deciding). Tot slot worden stappen gezet om de strategie te realiseren (Acting).

Een scenariostudie is dus een methode om op basis van een verkenning, samenhangende en aannemelijke voorstellingen te genereren van een mogelijke lange termijn toekomst, zodat op basis daarvan strategische besluiten kunnen worden genomen binnen een complexe en veranderende omgeving.

5 Onderzoeksstrategie

5.1 Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken lag de nadruk op het in beeld brengen van de theorie over Public Value en scenarioplanning. In dit hoofdstuk staat het praktijkonderzoek centraal. De hoofdvraag die beantwoord zal worden in het onderzoek is:

“Op welke wijze kan Jeugdformaat Public Value creëren en welke scenario’s zijn hierin ten aanzien van trends, zekerheden en onzekerheden te onderscheiden?”

In dit hoofdstuk worden het conceptueel model, de variabelen en de onderzoeksstrategie besproken. De hiervoor beschreven theorieën over Public Value en scenarioplanning worden bijeengebracht in de vorm van een getrappt onderzoek. De strategische driehoek van Moore (1995) vormt de basis van het conceptueel model, en de onderzoeksstrategie wordt gevormd door de TAIDA-methode, zoals beschreven door Lindgren en Bandhold (2009).

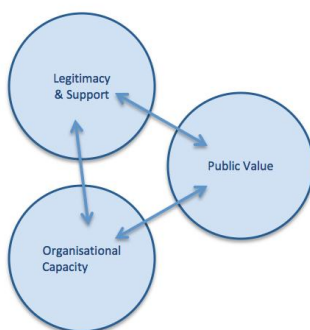
Paragraaf 5.2 beschrijft het conceptueel model. In paragraaf 5.3 is de operationalisering beschreven, de verschillende variabelen zijn in sub-paragrafen uitgewerkt. Een tabel waarin de variabelen, indicatoren en hun meetbare vorm is opgenomen is weergegeven in paragraaf 5.4. De onderzoeksstrategie en de methoden zijn verantwoord in paragraaf 5.5. Tot slot zijn de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek beschreven in paragraaf 5.6.

5.2 Conceptueel model

De strategische driehoek van Moore (1995) geeft een schematische weergave van de drie onderling samenhangende processen die gezamenlijk leiden tot het creëren van publieke waarde. In het onderzoek wordt vanuit dit model naar Jeugdformaat gekeken. Hoewel dit een relatief helder en praktisch bruikbaar model lijkt, blijkt het operationaliseren hiervan lastig en behoeft dit nadere bespreking.

5.2.1 De strategische driehoek nader bekeken

De strategische driehoek van Moore (1995), nogmaals weergegeven in figuur 9, bestaat uit drie onderling verbonden, wederzijds afhankelijke processen. Deze processen zijn op te vatten als variabelen. In het model wordt elk proces, beïnvloed door, of is afhankelijk van de andere twee processen. Dit betekent dat wanneer een van de variabelen verandert, dit invloed heeft op de andere variabelen. De drie variabelen in dit model zijn derhalve onderling afhankelijke variabelen.



Figuur 10. Strategische driehoek. Aangepast van *“Creating Public Value, Strategic Management in Government”*, Moore, 1995, p. 71.

Moore geeft met dit model, middels dubbele pijlen, de relaties tussen de variabelen weer, maar heeft de onderlinge verhoudingen niet verder uitgewerkt. Gesteld wordt dat deze variabelen van gelijkwaardig belang zijn (Williams & Shearer, 2011; Moore & Kahgram, 2004), en dat de processen in samenhang dienen te worden gestuurd om de publieke waarde te realiseren (Alford & O’Flynn, 2009).

Moore (2003) hanteert voor elk van de processen criteria. Deze criteria gaan echter niet in op de relatie met de andere variabelen in dit model. Deze criteria zijn gerelateerd aan de publieke waarde als uitkomst. Daarnaast kan worden geconstateerd dat er tegelijkertijd een overlap bestaat tussen deze criteria. Als voorbeeld kan worden genoemd het belang van doelen, wat wordt benadrukt bij zowel de publieke waarde-cirkel, als de operationele capaciteit-cirkel.

Waar dit model middels dubbele pijlen de afhankelijkheidsrelaties tussen de variabelen verbeeldt, ontbreekt daarbij de relatie tussen deze variabelen en de uitkomst van deze processen. De theorie en het model van Moore (1995) zijn op dit punt niet geheel duidelijk.

Geconstateerd kan worden dat in de theorie van Moore (1995) de publieke waarde-cirkel enerzijds bestaat uit de *voorgestelde uitkomsten of effecten*, door Moore de “[...] *story of Public Value creation...*” genoemd (Moore & Kahgram, 2004, p. 5-6), door Smith aangeduid als “*geclaimde waarde*” (Smith, 2004) en later door Moore (2012) ‘*Public Value-proposition*’ genoemd. Anderzijds staat de cirkel tegelijkertijd voor de werkelijk gecreëerde publieke waarde als uitkomst.

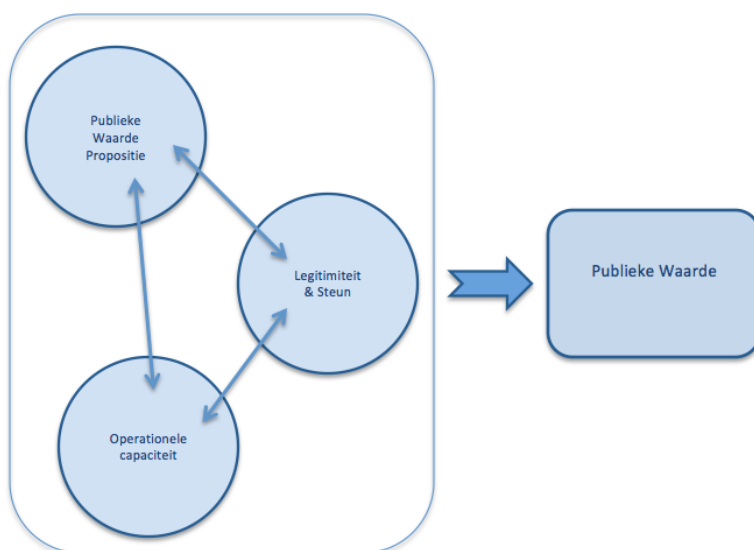
Anders gesteld: Moore (1995) gebruikt deze variabele zowel als afhankelijke als onafhankelijke variabele. Waarbij het enerzijds gaat om een voorgestelde publieke waarde of een publieke waarde-propositie waar de organisatie steun voor vraagt (Moore, 1995, p. 71), als onafhankelijke variabele. En anderzijds om de publieke waarde als uitkomst van de drie variabelen in het model, als afhankelijke variabele.

Aldus kan worden gesteld dat de variabelen in het model, ten opzichte van de feitelijk gecreëerde publieke waarde als uitkomst, functioneren als onafhankelijke variabelen.

5.2.2 Het conceptueel model

Voor dit onderzoek is het van belang de gecreëerde publieke waarde als uitkomst van de drie samenhangende processen - en daarmee als afhankelijke variabele - voor te stellen. Hiertoe dient het model te worden aangevuld. Daarom wordt de publieke waarde-cirkel gesplitst in een onafhankelijke variabele, de publieke waarde-propositie, waarin onder meer de missie en visie van de organisatie zijn vervat, en een afhankelijke variabele –Publieke Waarde- die de gecreëerde publieke waarde als uitkomst omvat.

Figuur 10 geeft het aangepaste conceptueel model weer zoals het in dit onderzoek gebruikt zal worden. De publieke waarde-propositie, legitimiteit & support en de operationele capaciteit zijn daarin onderling wederzijds afhankelijke variabelen en gezamenlijk onafhankelijke variabelen in relatie tot de afhankelijke variabele publieke waarde.



Figuur 11. Conceptueel model.

5.3 Operationalisering

Om de genoemde variabelen te kunnen onderzoeken dienen deze te worden uiteengezet in indicatoren. In deze paragraaf wordt elk van de variabelen apart beschreven en wordt ingegaan op de indicatoren. In paragraaf 5.4 is een tabel opgenomen met een overzicht van de variabelen en indicatoren.

5.3.1 Variabele 1: Publieke waarde-propositie

De eerste variabele is de 'publieke waarde-propositie'. De publieke waarde-propositie bestaat uit een overtuigend geformuleerde missie en visie, gericht op het creëren van waarde in de taakomgeving. Aan deze missie en visie zijn duidelijke strategische doelen verbonden. Daaraan zijn activiteiten en outputs verbonden. Bij een overtuigende verbinding of samenhang tussen missie/visie, strategische doelen, en activiteiten en outputs leidt dit logischerwijs naar de voorgestelde creatie van publieke waarde (Moore, 2012).

Deze samenstelling van missie, visie, strategische doelen, activiteiten, outputs richting de voorgestelde waarde is volgens Moore (1995, p. 213-214) om twee redenen belangrijk. Allereerst communiceert de organisatie hiermee naar buiten toe de reden van het bestaan van de organisatie, als ook een voorgesteld beeld van de toekomst, de manier waarop de organisatie met haar activiteiten richting dat voorgestelde beeld beweegt en wat het daarin reeds bereikt door de uitvoering van activiteiten. Ten tweede geeft het richting in het leidinggeven aan de organisatie.

Moore (2003) stelt de publieke waarde-propositie voor als een piramide waarin de missie en visie de meest veelomvattende en meest ambitieuze doelstellingen van de organisatie weergeven. De strategische doelen, activiteiten en outputs vormen daarmee een coherent geheel. Het geheel van missie, visie, strategische doelen, activiteiten en outputs vormen gezamenlijk een causale theorie die leidt naar het gewenste resultaat, welke de voorgestelde publieke waarde vertegenwoordigt.

Daarbij wordt de publieke waarde-propositie voorgesteld als een samenhangend verhaal waarin het handelen en de outputs van de organisatie leiden naar de outcomes die in de missie en visie zijn verwoordt (Williams & Shearer, 2011; Stoker 2006; Moore & Kahgram, 2004; Smith 2004). Het gaat hierbij om een beeld dat door de organisatie wordt gepresenteerd, waarbij activiteiten en outputs van de organisatie leiden tot waardevolle resultaten (Talbot, 2011; Moore 1995).

De variabele publieke waarde-propositie omvat daarmee het samenhangende geheel van de missie, visie, strategische doelen, activiteiten en outputs. Daarbij is de publieke waarde-propositie datgene waarvan de organisatie wil dat potentiële steungevers zien en steunen (Talbot, 2011). Meynhart (2012) geeft aan dat het meten van de publieke waarde-propositie gebaseerd is op percepties.

In de literatuur ontbreekt een helder geformuleerde definitie van 'publieke waarde-propositie'. De variabele 'publieke waarde-propositie' wordt in dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

De publieke waarde-propositie staat gelijk aan de voorstelling door een organisatie van te leveren waardevolle resultaten of effecten in de publieke sfeer, als antwoord op erkende, te veranderen sociale condities.

De publieke waarde-propositie is meetbaar te maken door te onderzoeken welke hogere doelen de organisatie nastreeft, zoals verwoord in de geformuleerde missie en visie (Moore, 1995). Hierbij kan als criterium worden gehanteerd dat deze doelen bijdragen aan belangrijke behoeften in de samenleving (Meynhart, 2012), en dat de organisatie overtuigend kan laten zien dat betrokkenen hiervan profiteren (Meynhart, 2012; Kaplan 2001). In relatie tot sociale condities en belangrijke behoeften in de samenleving kan onder meer het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) als uitgangspunt worden genomen (Unicef, 1989).

Onderzocht zal worden op basis van documentanalyse:

- Op welke te veranderen sociale condities de organisatie zich richt.

- Welke hogere doelen die bijdragen aan belangrijke behoeften in de samenleving verwoord zijn in de missie en visie van de organisatie.
- Welke strategische doelen hierbij zijn gesteld.
- Op welke manier de organisatie hieraan activiteiten en outputs verbindt die duidelijk maken dat betrokkenen hiervan profiteren.

Het gaat hierbij om die informatie die de organisatie naar buiten toe communiceert. Op basis hiervan kan een publieke waarde-propositie worden gedistilleerd.

5.3.2 Variabele 2: Operationele capaciteit

De tweede variabele in de strategische driehoek van Moore (1995) is 'Operationele capaciteit'. Het gaat hier over de operationele randvoorwaarden van de organisatie. Hierbij is van belang dat de operationele capaciteit voldoende is om de publieke waarde-propositie in de praktijk te organiseren. Moore (1995) benadrukt dat het hierbij gaat over operationele capaciteit en niet zo zeer over organisationele capaciteit, waarbij hij doelt op samenwerking met andere partijen buiten de organisatie.

In het kader van deze scriptie wordt daarbij de volgende definitie gebruikt voor 'Operationele capaciteit':

Operationele capaciteit staat gelijk aan de voor de organisatie beschikbare bronnen binnen de organisatie, en in samenwerking met andere partijen, voor de uitvoer van taken.

Voor het operationaliseren van deze variabele is op basis van de theorie van Moore (1995, 2003) gekozen voor drie cruciale indicatoren. Deze indicatoren zijn:

Financiële middelen

Financiële middelen leveren de input die nodig is om activiteiten te ontwikkelen met betrekking tot de publieke waarde-propositie (Moore, 1995; 2003).

Op basis van documentanalyse zal worden onderzocht:

- Welke financieringsbronnen beschikbaar zijn voor de uitvoer van activiteiten.
- Of de organisatie voldoende financiële middelen heeft om haar activiteiten uit te voeren. Kan de organisatie aan haar huidige financiële verplichtingen voldoen?

Netwerk van samenwerkingspartners

Om de publieke waarde-propositie te kunnen realiseren dienen organisaties samen te werken met partners in hun omgeving en hun activiteiten wederzijds af te stemmen (Bennington & Moore, 2011; Bovaird, 2004; Hartley, 2004).

Door middel van documentanalyse zal worden onderzocht:

- Met welke essentiële partners werkt Jeugdformaat samen en hoe is deze samenwerking georganiseerd?

Adaptievermogen

Het gaat hierbij over het afstemmen, verbeteren en vernieuwen van (bestaande) activiteiten van de organisatie op basis van veranderende wensen in de taakomgeving. Daarnaast gaat het over het terugdringen van kosten van activiteiten (Bovaird, 2004; Hartley, 2005, 2011; Kelly et al, 2002; Moore, 1994; 1995).

Middels documentanalyse zal het volgende worden onderzocht:

- Op welke manier is er aandacht voor veranderende wensen in de samenleving?
- Op welke manier is afstemming, verbetering en vernieuwing van bestaande activiteiten georganiseerd? Hierbij zal eveneens worden gekeken of dit een structurele basis kent.
- Op welke manier tracht de organisatie kosten terug te dringen?

5.3.3 Variabele 3: Legitimiteit & Support

De derde variabele in de strategische driehoek van Moore (1995) is 'legitimiteit & support'. Deze variabele bevindt zich in de 'authorizing environment' (Moore, 1995, p.120), de autoriserende omgeving.

Voor het operationaliseren van deze variabele is het van belang onderscheid te maken in support van wie en op basis waarvan legitimiteit wordt ontleend. Daarnaast is het van belang te onderzoeken of er voldoende support bestaat voor de publieke waarde-propositie van de organisatie en op welke punten deze ontbreekt. In deze subparagraaf wordt de operationalisatie van deze variabele beschreven.

Autoriserende omgeving

De autoriserende omgeving omvat die actoren van wie autorisatie nodig is om de benodigde actie te ondernemen om de publieke waarde-propositie te kunnen realiseren. De autoriserende omgeving fungeert als ware het een coalitie van steungevers ("*Coalition of sufficient support*", Bennington & Turbit, 2007, p.383) die dient te worden onderhouden en welke zorgdraagt voor voldoende steun en draagvlak, zodat een duurzaam mandaat ontstaat. Dit wordt door Moore & Kahgram (2004, p.11) de "*license to operate*" genoemd.

Deze coalitie van steungevers bestaat uit politici, toezichthouders, media, belangengroepen, rechtbanken, gebruikers, vertegenwoordigers van 'het publiek' en samenwerkingspartners uit het publieke, private en derde domein (o.a. Bennington & Moore, 2011; Bovaird, 2004; Hartley, 2005; Moore, 1995).

Moore (1995) besteedt in zijn werk de meeste aandacht aan financierende en opdrachtgevende overheidsorganisaties en de politiek, waarmee wettelijke en politieke verantwoordingsrelaties bestaan. Daartoe rekent Moore eveneens formele toezichthoudende instanties. Hoewel andere auteurs, waaronder Bennington (2011) en Hartley (2005), het belang van andere belangengroepen als gebruikers en belangenorganisaties benadrukken, evenals Bovaird (2004) dat doet bij het belang van samenwerkingspartners uit het publieke en private domein, ligt de nadruk in de autoriserende omgeving voornamelijk op stakeholders van financierende, opdrachtgevende en controlerende overheidsorganisaties en de politieke instituties.

In het kader van deze scriptie wordt de volgende definitie gehanteerd voor de autoriserende omgeving:

De autoriserende omgeving omvat die actoren van wie steun voor de organisatie nodig is om de benodigde actie te kunnen ondernemen en volhouden.

Voor het identificeren van de van belang zijnde stakeholders zal een stakeholderanalyse worden uitgevoerd. Hiervoor wordt de analyse methode van Mitchell, Agle en Wood (1997) gebruikt. Deze stakeholder-analyse richt zich op het identificeren en classificeren van stakeholders op basis van macht, legitimiteit en het belang van elke stakeholder richting de organisatie. In het onderzoek wordt gezocht naar stakeholders die de hoogste mate van saillantie hebben, oftewel het meest betekenisvol zijn voor de organisatie. Volgens deze methode voor stakeholderanalyse gaat het hierbij om *definitive stakeholders*. Hiermee kunnen die stakeholders worden geïdentificeerd die passen bij bovenstaande definitie.

Legitimiteit & Support

Met betrekking tot 'legitimiteit & support' zullen geïdentificeerde stakeholders worden geïnterviewd. Hierbij zullen op basis van bronnen van legitimiteit interviewvragen worden gesteld gericht op actieve steun voor de organisatie en diens publieke waarde-propositie.

Legitimiteit & support wordt in het kader van deze scriptie gedefinieerd aan de hand van beschrijvingen die in het theoretisch deel van deze scriptie zijn opgenomen. Hierbij wordt als definitie gehanteerd:

Legitimiteit & support is de erkenning voor geldigheid, gerechtigheid en juistheid van, en actieve steun voor, het handelen van de organisatie van diegenen die deze erkenning gezaghebbend kunnen verlenen.

Legitimiteit & support wordt in het kader van dit onderzoek als volgt geoperationaliseerd:

Op basis van de theorie kan worden gesteld dat wanneer een organisatie opereert binnen de door de politiek gestelde wetten en regels, zij hieraan legitimiteit ontleent (Bekkers, 2007). Vragen zullen worden gesteld of, in de ogen van de autoriserende omgeving, de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regels.

Gebaseerd op de theorie kan worden gesteld dat legitimiteit kan worden ontleend aan de status (Podolny & Philips, 1996) en reputatie (Deephouse & Carter, 2005) van de organisatie. Moore (1995, 2003) geeft aan dat de status en reputatie van de organisatie bijdragen aan het vergroten van de legitimiteit & support. Hierbij wordt status in verband gebracht met prestaties van de organisatie uit het verleden. Reputatie wordt hierbij geassocieerd met kwaliteit en onderscheidend vermogen van de organisatie. Het gaat hierbij over de perceptie van de stakeholders. Vragen zullen worden gesteld over de status en reputatie van Jeugdformaat, waarbij deze in verband worden gebracht met de publieke waarde-propositie. Daarbij worden vragen gesteld over de mate van steun voor de publieke waarde-propositie en op welke punten deze steun ontbreekt.

5.3.4 Variabele 4: Publieke Waarde

De vierde variabele in dit onderzoek is 'Public Value', de publieke waarde. In dit onderzoek is het de afhankelijke variabele. Op basis van de theorie, zoals beschreven in hoofdstuk 2, kan worden gesteld dat wanneer er een balans is tussen de drie onafhankelijke variabelen (publieke waarde propositie, legitimiteit & support en operationele capaciteit) er publieke waarde wordt gecreëerd (Bennington & Moore, 2011; Alford & O'Flynn, 2009).

Daarbij kan worden gesteld dat publieke waarde wordt gecreëerd wanneer:

- Het publiek er waarde aan toekent (Bennington, 2011, p. 42; Kelly et al., 2002, p. 4);
- Dit waarde toevoegt aan de publieke sfeer op langere termijn (Bennington, 2011; p.42).

De gehanteerde definitie van publieke waarde is daarbij:

Publieke waarde staat gelijk aan de mate waarin een publieke organisatie op korte en lange termijn er in slaagt diensten te leveren en effecten te genereren die collectief door het publiek en de politiek worden beschouwd als waardevol.

In interviews met geselecteerde actoren uit de autoriserende omgeving zullen vragen worden gesteld over de perceptie van deze actoren op de publieke waarde van de organisatie, en op welke manier deze kan worden verbeterd.

5.4 Overzicht van de variabelen en indicatoren

In deze paragraaf is een samenvattende tabel weergegeven van de variabelen, indicatoren en hun meetbare vorm.

Variabele	Indicator	Meetbare vorm
Publieke waarde-propositie	Missie, visie, strategische doelen, activiteiten en <u>outputs</u>	Te veranderen sociale condities / hogere doelen die bijdragen aan belangrijke behoeften in de samenleving welke zijn verwoord in de missie en visie van de organisatie.
		Gestelde strategische doelen van de organisatie in relatie tot te veranderen sociale condities en behoeften in de samenleving, zoals verwoordt in de jaarplannen, jaarverslagen en verantwoordings-documenten van de organisatie.
		Resultaten van aan de strategische doelen verbonden activiteiten en <u>outputs</u> , zoals verwoordt in de jaarverslagen en verantwoordingsdocumenten van de organisatie.
		Financieringsbronnen op basis van jaarrekening / begroting. Solvabiliteit, liquiditeit op basis van de jaarrekening, financiële verantwoordingsdocumenten.
Operationele capaciteit	Financiële middelen	Opgave van samenwerkingspartners in jaarverslagen en verantwoordingsdocumenten.
		Formele afspraken en overeenkomsten op basis van samenwerkingsovereenkomsten, projectplannen, convenanten.
		Door de organisatie herkende en erkende veranderende wensen in de samenleving zoals weergegeven in jaarverslagen, jaarplannen, publicaties.
Legitimiteit & Support	Autoriserende omgeving	Op basis van herkende en erkende veranderende wensen in de samenleving, dan wel op basis van structurele evaluatie- en verbetercycli (plannen voor) aanpassingen, verbetering en vernieuwing van bestaande activiteiten. Op basis van management reviews, kwaliteitsmanagement systeem, auditverslagen, programmaevaluaties, jaarverslagen, jaarplannen, samenwerkings- / projectplannen en evaluaties.
		Kostenreductie. Op basis van jaarverslagen, jaarrekening.
		Relevante stakeholders.
Publieke waarde	Support	Perceptie van stakeholders over mate waarin de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regels.
		Perceptie van stakeholders over de status en reputatie van de organisatie en mate van steun voor de publieke waarde-propositie.
		Perceptie van stakeholders op verbeterpunten.

Tabel 3. Overzicht van variabelen en indicatoren.

5.5 Onderzoeksstrategie en methoden

Ten einde de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een passende onderzoeksstrategie en daarbij horende methoden van belang. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Als eerste wordt een toelichting gegeven op de strategie, waarna er wordt ingegaan op de onderzoeksmethoden. Tot slot is er een analyse opgenomen over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

5.5.1 Onderzoeksstrategie: Scenariomethode TAIDA

Dit onderzoek wil antwoord geven op de centrale vraag: *“Op welke wijze kan Jeugdformaat Public Value creëren en welke scenario’s zijn hierin ten aanzien van trends, zekerheden en onzekerheden te onderscheiden?”*.

Hierin zijn twee elementen te onderscheiden:

- Het element ‘(creatie van) publieke waarde’;
- Het element ‘scenario’s, gebaseerd op trends, zekerheden en onzekerheden’.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de TAIDA-scenariomethode als onderzoeksstrategie. In hoofdstuk 3 is een beschrijving gegeven van scenariomethodes en specifiek de TAIDA-scenariomethode. Dit is een beproefde methode en wordt onder meer ingezet als onderzoeksmethode in het publieke domein (Lindgren & Bandhold, 2009, p:39) en geschikt als onderzoeksstrategie voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

Stappen in het onderzoek

De TAIDA-scenariomethode bestaat uit een aantal te doorlopen stappen: Tracking, Analysing, Imaging, Deciding en Acting. Om de Tracking-stap te kunnen zetten is het noodzakelijk dat er een helder totaalbeeld van het onderzoeksobject wordt gecreëerd vanuit het perspectief van Public Value. Deze voorbereidende stap is bepalend om de juiste trends, zekerheden en onzekerheden te kunnen herkennen. Hierdoor is er sprake van een getrappt onderzoek bestaande uit de volgende stappen:

1. De eerste stap van het onderzoek focust op het creëren van het totaalbeeld van de organisatie vanuit het perspectief van Public Value. Dit eerste deel van het onderzoek bepaalt de uitgangssituatie voor het herkennen van trends, zekerheden en onzekerheden.
2. De tweede stap van het onderzoek bestaat uit de stap Tracking. In de stap Tracking worden relevante trends, zekerheden en onzekerheden herkend.
3. De derde stap van het onderzoek is de stap Analysing. In deze stap worden de twee belangrijkste onzekerheden gekozen. Op basis van deze twee belangrijkste onzekerheden wordt een viertal scenario’s gecreëerd. Hierbij worden data uit de Tracking-stap gecombineerd met data uit het eerste deel van het onderzoek om zo de scenario’s inhoud en betekenis te geven.

Afbakening van het onderzoek

Door de vraagstelling van het onderzoek ligt de nadruk op en beperkt het onderzoek zich tot het herkennen van trends, zekerheden en onzekerheden (Tracking-stap) en het ontwerpen van aannemelijke scenario’s op basis daarvan (de stap Analysing). Hiermee wordt een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag.

In het kader van het onderzoek worden daarom de stappen Imaging, Deciding en Action niet uitgevoerd. De geschetste scenario’s kunnen echter worden gebruikt voor het maken van keuzes en het ondernemen van verdere acties, maar dit valt buiten de orde van het onderzoek.

5.5.2 Stap 1: Voorbereiding, creëren van een totaalbeeld als uitgangssituatie

Voorafgaand aan de Tracking-stap in de TAIDA-scenario strategie, is het van belang een totaalbeeld van de huidige situatie te creëren. Deze vormt het vertrekpunt van de stap Tracking (Lindgren & Bandhold, 2009, 50). Een duidelijk beeld van de huidige situatie en het recente verleden van het onderzoeksobject is essentieel om te komen tot een duidelijke focus. Deze focus wordt bepaald door de vraag op welke wijze Jeugdformaat publieke waarde kan creëren. Op basis hiervan kunnen relevante trends, zekerheden en onzekerheden worden geïdentificeerd in de Tracking-fase.

Daarbij worden de volgende vragen gesteld:

- Wat is de publieke waarde-propositie van Jeugdformaat?
- Heeft de organisatie voldoende operationele capaciteit om de publieke waarde-propositie te kunnen waarmaken?
- Wie zijn de relevante stakeholders?
- Wat is de perceptie van stakeholders over de mate waarin de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regels?
- Wat is de perceptie van stakeholders over de status en reputatie van de organisatie en de mate van steun voor de publieke waarde-propositie?
- Wat is de perceptie van stakeholders op verbeterpunten ten aanzien van de publieke waarde van het onderzoeksobject?

Om tot het totaalbeeld van de uitgangssituatie te komen, wordt gestart met het vormen van een beeld van het onderzoeksobject op basis van documentanalyse. Documentanalyse wordt ingezet om de publieke waarde-propositie te destilleren en een beeld te vormen van de operationele capaciteit van het onderzoeksobject. Daarnaast worden relevante stakeholders geïdentificeerd door een stakeholderanalyse uit te voeren op basis van documentanalyse.

Interviews met relevante stakeholders worden ingezet om percepties van stakeholders te meten over: de mate waarin de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regels, over de status en reputatie van de organisatie en de mate van steun voor de publieke waarde-propositie en ook over verbeterpunten ten aanzien van de publieke waarde van het onderzoeksobject.

Het resultaat van deze trap is:

- Een gedestilleerd beeld van de publieke waarde-propositie en de operationele capaciteit van het onderzoeksobject;
- Een selectie van relevante stakeholders;
- Een beeld van de percepties van relevante stakeholders over de legitimiteit van de organisatie;
- Een beeld van de perceptie van status en reputatie van het onderzoeksobject, en van de mate van steun van relevante stakeholders voor de publieke waarde-propositie;
- Een gepercipieerd beeld van verbetermogelijkheden van de publieke waarde van het onderzoeksobject.

5.5.3 Stap 2: Tracking

In deze stap worden van belang zijnde trends, zekerheden en onzekerheden opgespoord. Om deze te kunnen herkennen is het noodzakelijk een duidelijke tijdshorizon te definiëren. Hierbij geldt het volgende:

- Een korte tijdshorizon, van enkele jaren, kan leiden tot scenario's die weinig onderscheidend zijn van het heden.
- Een grote tijdshorizon -van bijvoorbeeld 20 jaar- omvat een grotere mate van onzekerheid, die wellicht zelfs te groot is om aannemelijke scenario's te bieden.

Voor het bepalen van de tijdshorizon is het van belang dat deze lang genoeg is om te kunnen verbeelden welke van belang zijnde veranderingen impact hebben op het onderzoeksobject. Tegelijkertijd dient de tijdshorizon kort genoeg te zijn om aannemelijke scenario's te creëren (Lindgren & Bandhold, 2009, p. 57).

Voor het onderzoek wordt een tijdshorizon van 10 jaar gehanteerd. Gekozen is voor deze tijdshorizon vanwege de grote veranderingen in de context van het onderzoeksobject. Een tijdshorizon van 10 jaar omvat een grote mate van onzekerheden die in de context gaan ontstaan. Tevens biedt het een voldoende tijdspanne om de impact van belang zijnde trends, zekerheden en onzekerheden op het onderzoeksobject in beeld te brengen. Tegelijkertijd is deze tijdshorizon realistisch om aannemelijke scenario's te creëren op basis waarvan mogelijke strategische keuzes kunnen worden gemaakt.

Hierbij wordt de volgende vraag gesteld:

- Welke trends, zekerheden en onzekerheden in de externe context kunnen worden herkend die van belang zijn omdat deze invloed (kunnen) hebben op het creëren van publieke waarde door het onderzoeksobject in een tijdshorizon van 10 jaar?

Voor het herkennen van trends, zekerheden en onzekerheden wordt gebruik gemaakt van de methoden documentanalyse en interviews. Interviews met relevante stakeholders worden ingezet om van belang zijnde relevante trends, zekerheden en onzekerheden op te sporen. Documentanalyse van diverse (wetenschappelijke, media-, en internet)- bronnen wordt ingezet, enerzijds om relevante trends, zekerheden en onzekerheden in de externe context op te sporen, anderzijds ter verificatie van deze trends, zekerheden en onzekerheden.

Het resultaat van deze stap in het onderzoek is een lijst met van belang zijnde trends, zekerheden en onzekerheden.

5.5.4 *Stap 3: Analysing*

In deze stap van het onderzoek worden de twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden geselecteerd. De selectie van deze onzekerheden vindt plaats door middel van de inzet van de methode focusgroepen.

Vervolgens worden de gekozen onzekerheden tegen elkaar afgezet in een assenstelsel. Per as worden de extremen van de onzekerheden uitgezet. Hierdoor ontstaan vier kwadranten die de basis vormen voor de scenario's.

Wanneer de vier kwadranten zijn gevormd worden deze gecombineerd met data die beschikbaar zijn uit de inventarisatie van trends en zekerheden en uit de voorbereidingsfase. Daarbij worden vragen gesteld als *'Wat kan er voorstelbaar gebeuren wanneer deze onzekerheden zich gelijktijdig in de onderscheiden extreme maten voordoen?'*. De scenario's worden op narratieve manier beschreven zodat er een vorm van een verhaal ontstaat met een herkenbare titel. De scenario's zijn daardoor, op basis van de inhoud en de narratieve beschrijving, onderscheidend van elkaar (Lindgren & Bandhold, 2009).

Het resultaat van deze fase in het onderzoek is een set van vier scenario's die plausible toekomstbeelden verwoorden, gebaseerd op een scenariostudie.

5.5.5 *Verantwoording methoden*

In deze paragraaf worden de ingezette methoden binnen het onderzoek verantwoord. In dit onderzoek gebruik gemaakt van documentanalyse, interviews en focusgroepen. Per methode is een korte verantwoording beschreven.

Documentanalyse

In dit onderzoek is de documentanalyse kwalitatief van aard (Verhoeven, 2007), op basis van primair materiaal. Het betreft materiaal dat niet eerder voor onderzoek is gebruikt (Van Thiel, 2007, p. 117). Specifiek wordt er gebruikgemaakt van de zogenoemde inhoudsanalyse (Van Thiel, 2007, p. 123)

Documentanalyse wordt ingezet als methode om te komen tot een beeld van de publieke waardepropositie en de operationele capaciteit. Het gaat bij de publieke waardepropositie om de boodschap die de producent van het materiaal probeert over te brengen op het lezerspubliek. Daarnaast wordt inhoudsanalyse toegepast op materiaal ten behoeve van de indicator operationele capaciteit. Documenten worden geselecteerd op basis van (publieke) beschikbaarheid, actualiteit en relevantie met betrekking tot de operationalisatie. Daarbij zal worden gebruik gemaakt van documenten als: missie-statement, visiedocumenten, recente jaarverslagen en jaarrekeningen, samenwerkings- en projectplannen en beschikbare evaluaties en eventuele persberichten en andere publicaties.

Daarnaast wordt documentanalyse gebruikt voor het identificeren van die stakeholders passend bij de definitie van de autoriserende omgeving. Een stakeholderanalyse wordt uitgevoerd op basis van de methode van Mitchell, Agle en Wood (1997). Deze stakeholder-analyse is gekozen omdat hierbij

stakeholders worden geïdentificeerd en geclassificeerd op basis van macht, legitimiteit en het belang dat zij als stakeholder hebben richting het onderzoeksobject. Op deze manier worden de relevante stakeholders als passend bij de definitie van de autoriserende omgeving geïdentificeerd.

Documentanalyse wordt eveneens ingezet om relevante trends, zekerheden en onzekerheden te identificeren en te verifiëren. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van beschikbare interne en externe bronnen zoals van het Centraal Bureau voor de Statistiek (via internet), het Nederlands Jeugdinstituut (via internet), openbare mediabronnen en wetenschappelijke literatuur.

Interviews

Bij interviews kan onderscheid worden gemaakt tussen open interviews, semigestructureerde interviews en gestructureerde interviews (Van Thiel, 2007; Verhoeven, 2007). Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, waarbij de onderwerpen vast staan aan de hand een van interviewhandleiding (Van Thiel, 2007). Hiervoor is gekozen vanwege de deductieve toetsing van de indicatoren. De interviewhandleiding wordt opgesteld op basis van de te onderzoeken variabelen. De interviewhandleiding wordt getoetst door het houden van een proefinterview met een externe betrokkene met kennis over het onderzoeksobject. Op deze manier wordt de interviewhandleiding getoetst en kunnen vragen waar nodig worden geherformuleerd. De interviewhandleiding is als bijlage opgenomen.

De interviews worden gebruikt om tot verdieping en verduidelijking te komen, gericht op:

- De perceptie van stakeholders over de mate waarin de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regels.
- De perceptie over de status en reputatie van de organisatie.
- De mate van steun voor de publieke waarde-propositie.
- De perceptie van verbeterpunten met betrekking tot de publieke waarde van de organisatie.
- Het herkennen van trends, zekerheden en onzekerheden.

Van elk interview worden geluidsopnames en aantekeningen gemaakt op basis waarvan een verslag wordt geschreven. Dit verslag wordt ter controle op feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de respondent. Een overzicht van respondenten wordt opgenomen in de bijlage bij dit onderzoek.

Focusgroep

De focusgroep is een kwalitatieve onderzoeksmethode waarbij met meerdere respondenten tegelijkertijd een interview, in de vorm van een open discussie over een specifiek onderwerp, wordt gehouden. Het gesprek staat onder leiding van een gespreksmoderator. De respondenten binnen de focusgroep hebben ervaring met hetzelfde onderwerp of een zelfde gebeurtenis. Focusgroepen worden ingezet bij onderzoeken die verkennend van aard zijn en bij een gering aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007). In een focusgroep worden in een bijeenkomst een of enkele specifieke vragen bediscussieerd (Lindgren & Bandhold, 2009). Behalve door het onderwerp en de specifieke vragen, wordt de discussie ook door de interactie van de respondenten beïnvloed (van Thiel, 2007).

De focusgroep-methode wordt ingezet binnen de scenario-strategie om trends, zekerheden en onzekerheden te identificeren en een keuze te maken voor de belangrijkste onzekerheden (Lindgren & Bandhold, 2009).

Het is van belang dat het gaat om collectief onderkende trends, zekerheden en onzekerheden. De focusgroep-methode is hiervoor een geëigende manier (Groenland, 2007). Omdat wordt gezocht naar trends, zekerheden en onzekerheden die impact hebben op de toekomstige situatie van het onderzoeksobject, is gedetailleerde, actuele kennis over het onderzoeksobject noodzakelijk, evenals het hebben van een helder beeld van de huidige situatie van het onderzoeksobject.

Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van interne respondenten. Daarbij geldt dat deze respondenten het totaal van de organisatie, of minstens grote delen ervan, moeten kunnen overzien. Op deze manier wordt geborgd dat respondenten de impact van trends, zekerheden en onzekerheden op verschillende niveaus van de organisatie kunnen inschatten.

5.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

Met betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bedoeld de nauwkeurigheid waarmee de variabelen worden gemeten en de consistentie, de herhaalbaarheid van het onderzoek. Hoe consistent en nauwkeuriger het onderzoek is, hoe meer zekerheid er over de bevindingen van het onderzoek zal zijn (Van Thiel, 2007, p: 57). De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt gewaarborgd door het gebruik van een interviewhandleiding. Deze is vooraf getoetst door middel van een proefinterview. Voor dit onderzoek geldt dat percepties, aannames en opvattingen worden gebruikt als data. Door het gebruik van meerdere databronnen wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek geborgd.

Validiteit

Validiteit is uiteen te zetten in interne en externe validiteit. Met interne validiteit wordt bedoeld of er gemeten wordt wat er wordt beweerd dat er wordt gemeten. Met externe validiteit wordt de generaliseerbaarheid bedoeld (Van Thiel, 2007, pp: 58-59).

Om de interne validiteit van het onderzoek te waarborgen wordt triangulatie toegepast. Hiermee wordt bedoeld dat informatie op meer dan één manier wordt verzameld en verwerkt (Van Thiel, 2007, p: 61). In dit onderzoek wordt triangulatie onder meer vormgegeven binnen de operationalisatie. De centrale concepten zijn op systematische manier geoperationaliseerd. Er zijn definities van de concepten opgenomen, zoals deze in het onderzoek worden gebuikt.

Verder is in een tabel weergegeven hoe de variabelen meetbaar zijn gemaakt. Er worden meerdere maatstaven gehanteerd voor de indicatoren en verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

De externe validiteit van het onderzoek is beperkt. Het unieke karakter van het onderzoeksobject en een unieke context, dragen er aan bij dat het onderzoek nauwelijks te generaliseren is.

5.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het praktijkonderzoek beschreven dat antwoord geeft op de vraag: *“Op welke wijze kan Jeugdformaat Public Value creëren en welke scenario's zijn hierin ten aanzien van trends, zekerheden en onzekerheden te onderscheiden?”*

Het conceptueel model voor het onderzoek bestaat uit een aangepaste versie van de strategische driehoek van Moore (1995). In dit aangepaste model is Publieke Waarde de afhankelijke variabele. Publieke waarde is daarin de uitkomst van een drietal onderling afhankelijke variabelen, te weten *Publieke waarde-propositie*, *Legitimiteit & Support* en *Operationele capaciteit*. Gezamenlijk zijn dit onafhankelijke variabelen in relatie tot de afhankelijke variabele Publieke Waarde (zie figuur 11.).

De variabele *Publieke waarde-propositie* staat gelijk aan de voorstelling door een organisatie van te leveren waardevolle resultaten of effecten in de publieke sfeer, als antwoord op erkende, te veranderen sociale condities. Dit is meetbaar gemaakt door te onderzoeken welke hogere doelen de organisatie nastreeft in de geformuleerde missie en visie, en hoe daarin vormgegeven wordt in strategische doelen, activiteiten en tot welke resultaten dat leidt. Als criterium geldt daarbij dat deze doelen bijdragen aan belangrijke behoeften in de samenleving, en dat de organisatie overtuigend kan laten zien dat betrokkenen hiervan profiteren. De variabele *Operationele capaciteit* staat gelijk aan de voor de organisatie beschikbare bronnen binnen de organisatie, en in samenwerking met andere partijen, voor de uitvoer van taken. Dit wordt meetbaar gemaakt middels de indicatoren financiële middelen, netwerk van samenwerkingspartners en adaptievermogen. Deze beide variabelen worden onderzocht op basis van documentanalyse.

Variabele nummer drie is *Legitimiteit & Support*. Dit wordt gedefinieerd als: de erkenning voor geldigheid, gerechtigheid en juistheid van, en actieve steun voor, het handelen van de organisatie van diegenen die deze erkenning gezaghebbend kunnen verlenen. Deze variabele wordt onderzocht op basis van interviews met relevante stakeholders die de autoriserende omgeving vormen. De indicatoren legitimiteit en support zijn meetbaar gemaakt door in interviews percepties over legitiem

handelen, en steun op basis van percepties over status, reputatie en steun voor de publieke waarde propositie te onderzoeken.

De afhankelijke variabele *Publieke waarde* staat gelijk aan de mate waarin een publieke organisatie op korte en lange termijn er in slaagt diensten te leveren en effecten te genereren die collectief door het publiek en de politiek worden beschouwd als waardevol. Dit is meetbaar gemaakt door in de interviews naar percepties over verbeterpunten t.a.v. de publieke waarde te onderzoeken.

Als onderzoeksstrategie worden de eerste twee stappen (Tracking en Analysing) van de TAIDA-scenario methode gebruikt. Het onderzoek bestaat daarbij uit in totaal drie stappen. Stap 1 is de voorbereiding op de TAIDA-scenariostudie. Daarin wordt een totaalbeeld van de organisatie gevormd op basis van het bovenbeschreven conceptueel model. In stap 2 (Tracking) worden relevantie trends, zekerheden en onzekerheden herkend. In stap 3 worden de twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden geselecteerd. Op basis daarvan worden via een kwadrantenstudie een viertal scenario's opgesteld die antwoord geven op de vraag *'Wat kan er voorstelbaar gebeuren wanneer deze onzekerheden zich gelijktijdig in de onderscheiden extreme maten voordoen?'*.

In het onderzoek worden documentanalyse, interviews en de focusgroep als methoden gehanteerd. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt vergroot middels het gebruik van een interviewhandleiding en het gebruik van verschillende onderzoeksbronnen. De interne validiteit van het onderzoek wordt geborgd door het toepassen van triangulatie. De externe validiteit (de generaliseerbaarheid) van het onderzoek is beperkt: het unieke karakter van het onderzoeksobject in een unieke context, zorgt ervoor het onderzoek niet goed te generaliseren is.

6 Beschrijving van het onderzoeksobject

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is het onderzoeksobject beschreven aan de hand van de deelvraag: *Hoe is Jeugdformaat te beschrijven, en welke veranderingen brengt de decentralisatie van de jeugdzorg voor Jeugdformaat zich mee?*

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is het van belang het onderzoeksobject te beschrijven. In dit onderzoek is dat Stichting Jeugdformaat. Vervolgens is het van belang te beschrijven wat de veranderingen zijn die de decentralisatie van de jeugdzorg met zich mee brengen voor Jeugdformaat. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: Paragraaf 6.2 geeft een beschrijving van de organisatie Jeugdformaat aan de hand van algemene typering, het werkgebied, de activiteiten van de organisatie, de omvang van de organisatie, en aan de organisatie gerelateerde rechtspersonen. Paragraaf 6.3 geeft de positionering van de organisatie in de regionale context weer. De veranderingen die de decentralisatie van de jeugdzorg voor Jeugdformaat met zich meebrengt zijn weergegeven in paragraaf 6.4. Dit hoofdstuk wordt afgerond met een samenvatting in paragraaf 6.5.

6.2 Beschrijving van het onderzoeksobject: Jeugdformaat

Algemene typering

Jeugdformaat is een zorgaanbieder voor Jeugd- en Opvoedhulp (jeugdzorg) in het voormalige stadsgewest Haaglanden. De organisatie is op 1 januari 2003 ontstaan uit een fusie van vier kleine jeugdhulpverleningsinstellingen en het centrum voor pleegzorg. De rechtsvorm van de organisatie is een stichting (Jeugdformaat, 2014; website www.jeugdformaat.nl, geraadpleegd op 17-01-2015).

Werkgebied

De organisatie is voornamelijk actief in het gebied van het voormalig stadsgewest Haaglanden. Hieronder vallen negen gemeenten: Den Haag, Zoetermeer, Delft, Westland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Midden-Delfland (Jeugdformaat, 2014).

Activiteiten van de organisatie

Eerstelijns Jeugdhulp:

Jeugdformaat biedt in het betreffende werkgebied niet-geïndiceerde Jeugd- en Opvoedhulp op basis van gemeentelijke en onderwijsfinanciering aan. In het stelsel van de jeugdzorg onder het regie van de wet op de jeugdzorg aangeduid als eerstelijns jeugdhulp. Het betreft lichtere vormen van (preventieve) Jeugdhulp en Schoolmaatschappelijk werk.

Voor een beperkt deel biedt de organisatie lichte, preventieve ambulante jeugdhulp aan gezinnen in relatie tot de gemeentelijke Centra voor Jeugd & Gezin (CJG), op basis van separate afspraken met gemeenten. De organisatie is met schoolmaatschappelijk werk actief op meer dan 100 locaties voor (speciaal) voortgezet onderwijs, praktijkonderwijs en vestigingen van de Regionale Opleidingscentra (ROC's). Daarmee bedient de organisatie circa 80% van al het voortgezet onderwijs in de regio (Jeugdformaat, 2014).

Tweedelijns Jeugd- en Opvoedhulp

De organisatie verleent hoofdzakelijk geïndiceerde Jeugd- en Opvoedhulp, op basis van de Wet op de jeugdzorg. Deze zorg wordt verleend aan jeugdigen van 0 tot 18 jaar⁵ en hun ouders. Deze activiteiten vielen tot 31 december 2014 onder het provinciaal gefinancierde aanbod jeugdhulp. Dit type zorg wordt aangeduid als tweedelijns gespecialiseerde jeugdhulp (Jeugdformaat, 2014).

De organisatie verleent in dit type zorg een groot aantal vormen van hulp die vallen onder de typering Jeugdhulp (verschillende vormen van ambulante hulp) en Verblijf (daghulp en residentiële hulp in de vorm van pleegzorg, gezinshuizen en residentiële -groeps- opvang).

⁵ In specifieke gevallen is zorgverlening in het kader van de wet op de Jeugdzorg, en de Jeugdwet (ingående 1 januari 2015) mogelijk tot het 23^e levensjaar (artikel 1, lid 1 van de wet op de Jeugdzorg; artikel 1, lid 1 van de jeugdwet).

Bij bijna de helft van de jeugdige cliënten die in dit kader zorg ontvangen, gaat het om jeugdigen die uithuisgeplaatst zijn in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Voor die jeugdigen biedt de organisatie opvang en hulpverlening.

De organisatie beschikt hiervoor over een groot bestand aan opvang en verblijfsmogelijkheden:

- (vrijwillige) pleeggezinnen (ruim 1.100);
- gezinshuizen (professionele opvanggezinnen);
- verschillende vormen van kleinschalige, residentiële woonvoorzieningen.

Voor het overige deel van de cliënten binnen de gespecialiseerde jeugdhulp biedt de organisatie vormen van ambulante jeugdhulp gericht op:

- crisissituaties in gezinnen;
- complexe opvoedproblematiek in gezinnen (multiprobleem-gezinnen) en in het onderwijs;
- geëscaleerde echtscheidingssituaties;
- de begeleiding van oudere jeugd in relatie tot de participatie in de samenleving.

Eveneens biedt de organisatie vormen van dagbehandeling aan jonge kinderen in relatie tot de kinderopvang en het onderwijs.

Omvang van de organisatie

Jeugdformaat verleent jaarlijks zorg aan ruim 7000 jeugdigen. Het gaat hierbij om:

- ruim 1.650 jeugdigen die zijn bereikt middels niet-geïndiceerde vormen van jeugdhulp (de eerstelijns Jeugd- en Opvoedhulp) en,
- ruim 5.400 jeugdigen en hun ouders aan wie zorg is verleend op basis van een indicatie van Bureau Jeugdzorg (de tweedelijns gespecialiseerde Jeugd- en Opvoedhulp)

In 2013 werkten bij de organisatie 822 (669 FTE) medewerkers, waarvan 620 in het primaire proces. De grote omzet van de organisatie bedroeg in 2013 € 56,8 miljoen (Jeugdformaat, 2014)

Aan de organisatie gerelateerde rechtspersonen

De organisatie heeft een aandeel in een tweetal samenwerkingsverbanden, elk ondergebracht in een separate rechtspersoon. Deze rechtspersonen zijn opgericht voor de uitvoer van gesloten jeugdzorg.

Samenwerkingsverband Jeugdformaat-De Jutters Combinatie

Het samenwerkingsverband stichting Jeugdformaat-De Jutters Combinatie (JJC) biedt gesloten jeugdzorg, bestaande uit opvang, behandeling en onderwijs in een gesloten omgeving, voor jeugdigen met een combinatie van gedrags- en opvoedingsproblemen en psychiatrische problematiek, op basis van een machtiging van de kinderrechter. De capaciteit van deze voorziening is 50 plaatsen en heeft een grote omzet omstreeks € 8 miljoen (JJC, 2012⁶). Jeugdformaat heeft in de gegeven verslagperiode een 52%-aandeel -26 capaciteitsplaatsen- in JJC.

Samenwerkingsverband Jeugdformaat-Ipse de Bruggen Combinatie, Schakenbosch

Het samenwerkingsverband Jeugdformaat-Ipse de Bruggen Combinatie (JIB), bekend onder de publieksnaam Schakenbosch, biedt gesloten jeugdzorg, bestaande uit opvang, behandeling en onderwijs in een gesloten omgeving, voor jeugdigen met een combinatie van gedrags- en opvoedingsproblemen en een licht verstandelijke beperking. De capaciteit van deze voorziening is 98 plaatsen en heeft een grote omzet van ca. €11,7 miljoen (Schakenbosch, 2014). Jeugdformaat heeft een 51%-aandeel (50 capaciteitsplaatsen) in deze voorziening.

De capaciteitsplaatsen gesloten jeugdzorg verbonden aan Jeugdformaat (26 bij JJC, 50 bij Schakenbosch), werden tot eind 2014 gefinancierd door het ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport op basis van de wet op de jeugdzorg. Het Ministerie heeft in een eerder stadium min of meer Jeugdformaat verzocht beide voorzieningen op te richten en te realiseren en is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming en ontwikkeling er van.

⁶ Latere documentatie was ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar.

Met ingang van 1 januari 2015 is het budget voor de gesloten jeugdzorg gedecentraliseerd. Het aanbod van alle voorzieningen voor gesloten jeugdzorg in Nederland kent een landelijke indeling in vijf regio's. De voorzieningen JJC en Schakenbosch maken deel uit van het voorzieningenaanbod van de Regio Zuid-West, welke de gehele provincie Zuid-Holland beslaat.

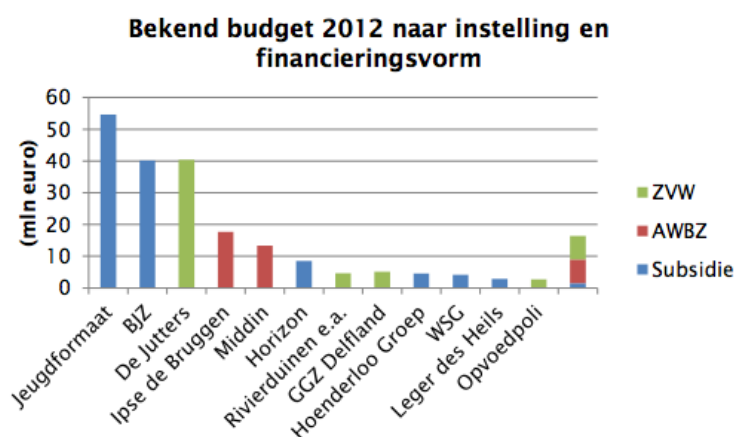
In het onderzoek wordt niet verder ingegaan op deze separate rechtspersonen, de focus ligt op Jeugdformaat als onderzoeksobject. Derhalve worden JJC en Schakenbosch verder buiten de scriptie gelaten.

6.3 Regionale positionering van Jeugdformaat

Ten behoeve van het opstellen van het Regionaal Transitiearrangement (RTA) Haaglanden is een uitvraag van gegevens gedaan bij 54 instellingen die binnen deze regio in het kader van de Jeugdwet zorg leveren. Gebruikmakend van deze gegevens is een beeld te vormen van de positionering van Jeugdformaat binnen de context van het RTA Haaglanden (Haaglanden, 2013).

Domeinindeling instellingen aan de hand van financieringsvormen

In RTA-verband zijn de verschillende instellingen in te delen naar de domeinen binnen de jeugdzorg op basis van de financieringsvorm. In figuur 11 is deze indeling weergegeven, waarbij tevens de omzet per instelling is weergegeven. Blijkens deze gegevens heeft Jeugdformaat het grootste budget binnen de financieringsvorm subsidie en het grootste budget van de onderzochte instellingen.

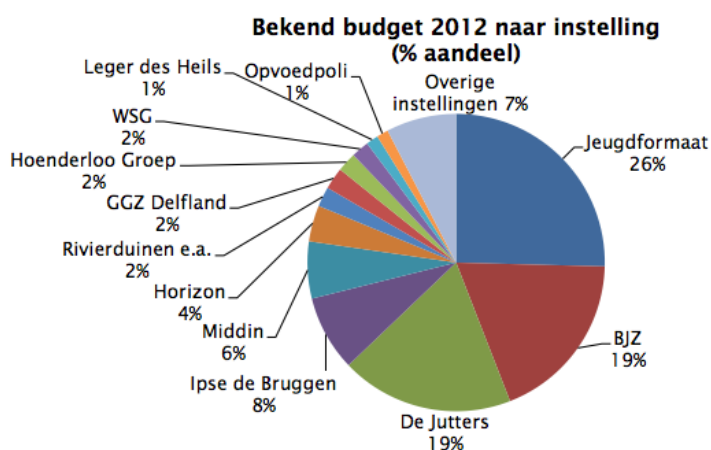


Figuur 12. Weergave budget in 2012 naar instelling en financieringsvorm, o.b.v. uitvraag in het kader van het RTA Haaglanden. Overgenomen uit: 'Regionaal Transitiearrangement Jeugd Haaglanden', Haaglanden, 2013, p.23.

Financieel aandeel

Gebaseerd op deze uitvraag van gegevens is een beeld te vormen van het relatieve aandeel binnen het macrobudget van de instellingen. Het aandeel van Jeugdformaat op het totaal te decentraliseren macrobudget voor de jeugdzorg in Haaglanden bedraagt op basis van deze gegevens 26% (Haaglanden, 2013).

In figuur 12 is het relatieve aandeel binnen het macrobudget van de grootste 12 instellingen per instelling weergegeven. Gezamenlijk vertegenwoordigen deze 12 instellingen 93% van het budget. De overige instellingen hebben dus een gezamenlijk aandeel van slechts 7% op het macrobudget.

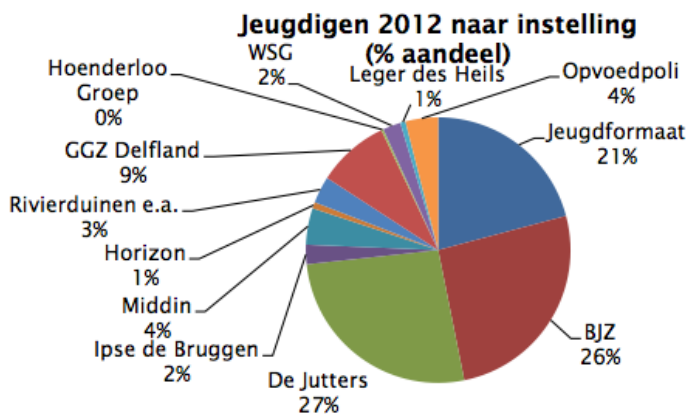


Figuur 13. Weergave relatief budgetaandeel van de 12 grootste instellingen in Haaglanden. Overgenomen uit: 'Regionaal Transitiearrangement Jeugd Haaglanden', Haaglanden, 2013, p.24.

Aandeel aantal cliënten

Gebaseerd op de deze gegevensuitvraag is tevens een beeld te vormen van het relatieve aandeel van de instellingen op het totaal aantal gebruikers (cliënten/jeugdigen). In figuur 13 is weergegeven het relatieve aandeel per instelling van de 12 grootste instellingen in relatie tot het aantal gebruikers (cliënten/jeugdigen). Jeugdformaat bedient circa 21% van alle cliënten in dit verband.

Opgemerkt dient te worden dat unieke cliënten gelijktijdig, dan wel volgtijdelijk binnen het geanalyseerde tijdvak gebruik kunnen maken van verschillende vormen van zorg bij dezelfde, dan wel verschillende instellingen. Hierbij wordt, al dan niet, gebruik gemaakt van verschillende financieringsstromen. Dubbeltellingen zijn daardoor niet uit te sluiten.



Figuur 14. Weergave relatief aandeel van het aantal cliënten van de 12 grootste instellingen in Haaglanden. Overgenomen uit: 'Regionaal Transitiearrangement Jeugd Haaglanden', Haaglanden, 2013, p.24.

Samenhang financieel aandeel in relatie tot aandeel aantal cliënten

Uit de samenhang tussen deze gegevens valt te concluderen dat instellingen met een groot budget in relatie tot het aantal cliënten relatief meer zware zorg leveren, in vergelijking met instellingen met een klein budget in relatie tot het aantal cliënten. Deze leveren over het algemeen lichtere vormen van zorg (Haaglanden; 2013, p.25). Dit doet zich onder meer voor bij de instellingen Jeugdformaat, Iipse de Bruggen, Middin en Horizon.

Afhankelijkheden

Binnen het regime van de Wet op de jeugdzorg is voor de inzet van gespecialiseerde, tweedelijns jeugd- en opvoedhulp een indicatiestelling van Bureau Jeugdzorg noodzakelijk. Bureau Jeugdzorg functioneert in de Wet op de jeugdzorg als toegangspoort voor de tweedelijns jeugdzorg. Daarmee is Jeugdformaat lineair afhankelijk van het Bureau Jeugdzorg.

Bureau Jeugdzorg heeft in het kader van de Wet op de jeugdzorg als taken:

- Indiciestelling en toeleiding in het kader van vrijwillige tweedelijns jeugd- en opvoedhulp. Van de cliëntenpopulatie die in het kader van de geïndiceerde jeugd- en opvoedhulp zorg ontvangt van Jeugdformaat, is circa de 55% doorgeleid via dit onderdeel van Bureau Jeugdzorg.
- Taakuitvoering, indicatiestelling en toeleiding in het kader van gedwongen tweedelijns jeugd- en opvoedhulp op basis van een jeugdbeschermingsmaatregel, dan wel een maatregel in het kader van jeugdreclassering. Van de cliëntenpopulatie die in het kader van de geïndiceerde jeugd- en opvoedhulp zorg ontvangt van Jeugdformaat, is circa de 45% doorgeleid via dit onderdeel van Bureau Jeugdzorg.

De Wet op de jeugdzorg maakt een scheiding tussen toeleiding en indicatiestelling enerzijds, en de uitvoer van de zorg anderzijds. De wet legde daarmee beperkingen op aan Bureau Jeugdzorg voor wat betreft het zelf uitvoeren van activiteiten in het kader van jeugd- en opvoedhulp. Bureau Jeugdzorg is daarmee voor de uitvoer afhankelijk van instellingen als Jeugdformaat. Met ingang van 1-1-'15 zijn de Bureaus Jeugdzorg opgehouden te bestaan. Taken voorheen behorende tot de indicatiestelling en toeleiding in het kader van vrijwillige tweedelijns jeugd- en opvoedhulp, zijn vanaf dat moment geregeld via de gemeenten middels de CJG's en lokaal werkende jeugd- of sociale teams (dit verschilt per gemeente). De taken van Bureau Jeugdzorg in het kader van gedwongen tweedelijns jeugd- en opvoedhulp op basis van een jeugdbeschermingsmaatregel, dan wel een maatregel in het kader van jeugdreclassering, zijn ondergebracht bij nieuw gevormde gecertificeerde instellingen.

6.4 Decentralisatie jeugdzorg: Veranderingen voor Jeugdformaat

De decentralisatie heeft veranderingen voor Jeugdformaat tot gevolg. Dit zijn:

Verandering van opdrachtgeverschap

De decentralisatie van de jeugdzorg betekent in bestuurlijke zin een verschuiving van verantwoordelijkheden voor financiering en uitvoering van de jeugdzorg van diverse bestuurslagen naar één bestuurslaag, de gemeenten. Voor Jeugdformaat betekent dit een verschuiving van het Stadsgebied Haaglanden als belangrijkste overkoepelende opdrachtgever, naar tien opdrachtgevers, de gemeenten in Haaglanden. Deze stonden eerst verder op afstand van de organisatie. Dit betekent dat de organisatie meerdere en kleinere opdrachtgevers, financiers heeft gekregen.

Verandering van schaalniveau

De decentralisatie heeft voor Jeugdformaat een schaalverandering tot gevolg. Niet langer is de schaal waarop afspraken gemaakt worden over financiering en inhoudelijk beleid, of waarop verantwoording wordt afgelegd, die van de stadsregio met ruim 1 miljoen inwoners, maar die van elke afzonderlijke gemeente, waarbij het inwoneraantal varieert van minder dan 19.000 inwoners (Midden Delfland) naar ruim 500.000 (Den Haag). Per gemeente kunnen opdrachten gaan verschillen in omvang en inhoud. Het schaalniveau van opdrachten, financiering en verantwoording wordt verkleind.

Verandering van de afstand tot de gemeentelijke politiek

In bestuurlijke zin was er binnen het oude stelsel voor gemeenten feitelijk geen (rechtstreekse) verantwoording voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Op beleidsniveau werd het beleid voor deze in de regio Haaglanden door het Stadsgebied bepaald. Dit werd op afstand door gemeenten gevolgd. Controle via de gemeenteraden op de provinciaal gefinancierde jeugdzorg was zeer beperkt. In die zin stond de provinciaal gefinancierde jeugdzorg op afstand van de democratische controle van de gemeenten. Met overheveling van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg naar de gemeenten, komen de gemeenteraden in beeld. Dit betekent dat de afstand tot de gemeentelijke politiek wordt verkleind.

Verandering van de toegang tot de jeugdzorg

Het nieuwe wettelijk kader brengt een verandering in de toeleiding van cliënten naar de tweedelijns jeugdzorg met zich mee: Het Bureau Jeugdzorg is opgeheven, gemeenten hebben lokale zorgstructuren ingericht. Deze structuren zijn per gemeente verschillend en in ontwikkeling. De functie van toeleiding is binnen het nieuwe wettelijk kader van de Jeugdwet, gebaseerd op 'verleningsbesluiten' en waar het vormen van gedwongen jeugdhulp betreft, wordt deze geregeld door nieuw gevormde, gecertificeerde instellingen. De precieze invulling en uitvoer van de toeleiding op basis van verleningsbesluiten wordt overgelaten aan de gemeenten, die hierbij hun eigen beleidsruimte mogen invullen. De toeleiding in het kader van de gedwongen jeugdhulp kent overeenkomsten met de situatie zoals voorheen onder de Wet op de jeugdzorg (Rijksoverheid, 2013a; Rijksoverheid 2013b; Rijksoverheid 2014c).

Het gevolg hiervan is dat de toegang tot de jeugdzorg voor alle zorgvragers wijzigt. De toeleiding naar de Jeugdformaat verandert hierdoor ook. De toeleidingsstructuren op gemeentelijk niveau hebben op veel plaatsen echter nog geen definitieve structuren, zoals blijkt de laatste rapportage van de Transitieautoriteit Jeugd (Rijksoverheid, 2014c).

Verandering van focus van de jeugdzorg

De focus wordt met de decentralisatie nadrukkelijk verlegt richting preventie en lichte vormen van zorg. Daarbij is het streven meer samenhang binnen de zorg te organiseren en de zorg meer in verbinding te brengen met de sociale context van de burger. Bovendien wordt ingezet op de eigen kracht van burgers, een proces van normalisering en demedicalisering. Nadrukkelijk wordt gestreefd naar het terugdringen van het gebruik van de zwaardere zorgvormen (Rijksoverheid, 2013a; Tweede Kamer, 2010).

Het gevolg hiervan is dat de focus van de jeugdzorg -onder invloed van gemeentelijke beleidsaccenten- verschuift naar preventie en lichtere vormen van zorg met als doel het voorkomen van de zware zorg. Jeugdformaat biedt voornamelijk zwaardere (en daarmee duurdere) zorg.

Verandering in relatie tot financiële aspecten

Ten minste vier veranderingen kunnen worden onderscheiden in relatie tot financiële aspecten, die veranderen voor Jeugdformaat:

- De verandering van de omvang van het macrobudget. De decentralisatie van de jeugdzorg gaat, na jaren van toename van de omvang van het macrobudget, gepaard met een bezuinigingstaakstelling die in drie jaar oploopt tot 15%.
- Verandering van doeluitkering 'jeugdzorg' naar het brede sociale domein. In 2018 worden de middelen niet langer geoormerkt voor de jeugdzorg, maar gaan op in het brede sociale domein en kunnen voor andere doelen binnen dat sociale domein worden aangewend (Rijksoverheid, 2013a; 2013b).
- Verandering van financieringsrelatie. Niet langer is voor de organisatie een vaste subsidierelatie met haar financier het uitgangspunt, maar dienen jaarlijks contracten met de gemeenten worden gesloten. De Jeugdwet biedt mogelijkheden voor het aangaan van verschillende financieringsrelaties, waaronder meerjarige contracten, maar ook aanbestedingen. De gemeenten in Haaglanden streven nadrukkelijk naar vernieuwing in de zorg door samenwerking tussen aanbieders, en staan zij open voor nieuwe aanbieders (Haaglanden, 2013; 2014).
- Verandering van schaal: zie eerder.

En dus kan worden gesteld dat de decentralisatie op veel essentiële aspecten die de positie van Jeugdformaat bepalen (zoals hierboven beschreven), veranderingen te weeg brengt, waarvan de (mogelijke) gevolgen niet duidelijk zijn.

6.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het onderzoeksobject beschreven aan de hand van de vraag: *Hoe is Jeugdformaat te beschrijven, en welke veranderingen brengt de decentralisatie van de jeugdzorg voor Jeugdformaat met zich mee?*

Het onderzoeksobject Jeugdformaat is een zorgaanbieder voor Jeugd- en Opvoedhulp (jeugdzorg) in het voormalige Stadsgewest Haaglanden. De organisatie biedt hoofdzakelijk tweedelijns gespecialiseerde Jeugd- en Opvoedhulp, waarvan de kern wordt gevormd door verblijf voor uithuisgeplaatste jeugdigen, en gespecialiseerde ambulante jeugdhulp. Verblijf wordt geboden in de vorm van pleegzorg en andere vormen van kleinschalige opvang. Binnen het oude stelsel voor de jeugdzorg was dit provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Daarnaast biedt de organisatie eerstelijns Jeugd- en Opvoedhulp in de vorm van lichtere vormen van ambulante (preventieve) jeugdhulp en Schoolmaatschappelijk werk.

De organisatie verleent jaarlijks hulp aan circa 7.000 jeugdigen en hun ouders, en doet dit met zo'n 822 medewerkers en 1.100 pleegouders, op basis van subsidie met een omvang van €56,8 miljoen.

Binnen het Regionaal Transitiearrangement Haaglanden heeft Jeugdformaat het grootste budget van alle zorgaanbieders (26%), en bedient 21% van alle jeugdige cliënten in deze regio. Uit de verhouding tussen deze componenten is op te maken dat het daarbij gaat om hoofdzakelijk zware –en daarmee dure- zorg.

In het stelsel onder de Wet op de jeugdzorg was Jeugdformaat voor de toelevering van cliënten lineair afhankelijk van Bureau Jeugdzorg. Bureau jeugdzorg is met ingang van 1-1-2015 opgehouden te bestaan.

De decentralisatie veroorzaakt voor Jeugdformaat veranderingen op het gebied van:

- *Oprichtingsgeverschap*: Van voorheen één overkoepelende opdrachtgever, naar tien opdrachtgevers in het nieuwe stelsel.
- *Schaalniveau*: Het schaalniveau voor opdrachten en financiering wordt verkleind; van een regionale schaal met ruim 1 miljoen inwoners, naar een gemeentelijk schaalniveau variërend van 19.000 tot 500.000 inwoners.
- *Afstand tot de gemeentelijke politiek*: De gemeentelijke verantwoordelijkheid betekent politieke controle door de gemeenteraad. De gemeentes stonden voorheen op afstand.
- *De toegang tot de jeugdzorg*: De toegang tot de tweedelijns jeugdzorg is veranderd. Deze structuren zijn per gemeente verschillend en in ontwikkeling.
- *De focus van de jeugdzorg*: Dit verschuift van een belangrijk deel activiteiten van Jeugdformaat naar preventie en lichtere vormen van zorg, en beoogt nadrukkelijk het terugdringen van het gebruik van de zware zorg.
- *Financiële aspecten*: Het macrobudget krimpt met minstens 15% in de komende jaren. De jeugdzorgmiddelen worden op termijn niet langer geoormerkt. Er ontstaan andere –minder comfortabele- financieringsrelatie en concurrentie. De contracten worden kleiner.

7 Bevindingen eerste stap van het onderzoek: Voorbereiding

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk biedt een weergave van de bevindingen van de eerste stap van het onderzoek. Als onderzoeksstrategie is de TAIDA-scenario methode gekozen, en de eerste stap van het onderzoek focust op de deelvraag: *Wat is het totaalbeeld van Jeugdformaat vanuit het perspectief van Public Value?*

Dit beeld wordt gecreëerd aan de hand van de bevindingen van het onderzoek naar de variabelen *Publieke waarde-propositie*, *Operationele capaciteit*, *Legitimiteit & Support*, en *Publieke Waarde*. Dit vormt het vertrekpunt voor de vervolgstappen van het onderzoek, en kan worden opgevat als een voorbereiding op de Tracking-fase van het onderzoek. Er is in dit deel van het onderzoek gebruikgemaakt van de methoden documentanalyse en interviews.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: de onderzoeksbevindingen over elke variabele zijn in onderscheiden paragrafen beschreven en telkens samengevat een subparagraaf aan het eind. Aldus geeft paragraaf 7.2 de onderzoeksbevindingen weer over de variabele *Publieke waarde-propositie*. De onderzoeksbevindingen over de variabele *Operationele capaciteit* zijn weergegeven in paragraaf 7.3. Paragraaf 7.4 beschrijft de bevindingen over de variabele *Legitimiteit & Support*, gevolgd door de bevindingen van de variabele *Publieke waarde* in paragraaf 7.5. Al deze bevindingen zijn overzichtelijk in tabelvorm samengevat in paragraaf 7.6.

7.2 Variabele: Publieke waarde-propositie

De variabele publieke waarde-propositie is onderzocht aan de hand van de indicatoren missie, visie, strategische doelen, activiteiten en outputs. De indicatoren zijn meetbaar gemaakt aan de hand van:

- te veranderen sociale condities / hogere doelen, die bijdragen aan belangrijke behoeften in de samenleving welke zijn verwoord in de missie en visie van de organisatie.
- gestelde strategische doelen van de organisatie in relatie tot te veranderen sociale condities en behoeften in de samenleving, zoals verwoordt in jaarplannen, jaarverslagen en andere publiek beschikbare documenten van de organisatie.
- resultaten van daaraan gekoppelde activiteiten en outputs die duidelijk maken dat betrokkenen hiervan profiteren.

De publieke waarde-propositie is hieruit te destilleren.

Er is een reeks publiek beschikbare documenten in het onderzoek gebruikt, op basis waarvan de publieke waarde-propositie te destilleren is. Het belangrijkste document hierin is de strategische visienota "Ongedeelde hulp voor het ongedeelde kind", uit 2009. In dit document staan de missie en visie staan beschreven voor de periode 2010-2014. Centraal hierin staat het credo of motto "Alsof het je eigen kind is". Dit wordt aangeduid als waarde (Jeugdformaat, 2009, p.3; website www.jeugdformaat.nl). In de beschrijving van de bevindingen wordt aangesloten bij wat de organisatie zelf hanteert. Wanneer verwezen wordt naar "Alsof het je eigen kind is", wordt daarvoor gebruikt: de centrale waarde. Een lijst van onderzochte documenten is opgenomen in bijlage 1.

7.2.1 Bevindingen t.a.v. de indicatoren missie & visie.

Onder andere in de visienota staat de missie beschreven. Hierin stelt de organisatie als hoger doel: *"jeugdigen en ouders in staat stellen op eigen kracht hun leven te vervolgen"* (Jeugdformaat, 2009; website www.jeugdformaat.nl, januari 2015). Daarnaast is uit dit document te herleiden dat de organisatie zich richt op (het herstellen van) veiligheid in de opvoeding, waarbij dit nadrukkelijk wordt gerelateerd aan situaties van uithuisplaatsing, crisissituaties in de opvoeding en opvoedingsonmacht. Hieraan wordt eveneens het herstellen van het gewone leven en opvoeden verbonden.

Dit is op te vatten als duidingen van te veranderen sociale condities, hogere doelen en belangrijke behoeften in de samenleving en sluit aan bij diverse artikelen uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), zoals –om er enkele te noemen- de artikelen over de rol en verantwoordelijkheden van ouders (artikelen 5 en 18), de eerbiediging van de identiteit, familiebanden en het recht op hereniging met het gezin van herkomst (artikelen 8,9 en 10) en het

recht op bescherming tegen kindermishandeling en de rechten van kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen opgroeien (artikelen 19 en 20) (Unicef, 1989).

Verder blijkt uit de visienota dat de organisatie zich richt op jeugdigen en hun ouders die problemen ervaren bij het opgroeien en opvoeden. De organisatie richt zich daarbij specifiek op de zwaardere categorie in dit spectrum. Daarbij wordt de aanduiding “*de meest kwetsbare kinderen*” gebruikt. Deze groep wordt getypeerd als ‘jeugdigen met (ernstige) gedragsproblemen’, en ‘jeugdigen met orthopedagogische problematiek’ (www.jeugdformaat.nl, december 2014). Hierbij wordt verwezen naar circa 5% van het totaal aantal jeugdigen⁷. Deze categorie bestaat daarnaast ook uit de uithuisgeplaatste jeugd, of jeugdigen die niet langer thuis kunnen wonen, multiprobleemgezinnen en gezinnen met (ernstige) opvoedproblemen (Jeugdformaat, 2013b; 2011a; 2011b). Met betrekking tot uithuisplaatsingen wordt verwezen naar oorzaken, of omstandigheden van de jeugdige zelf, en of oorzaken en omstandigheden van ouders en opvoeders, die daaraan ten grondslag kunnen liggen. Daaraan wordt verbonden de omstandigheid van onmacht in de opvoeding van ouders (Jeugdformaat, 2014; 2010) en crisissituaties in gezinnen rondom de opvoeding.

Naast het herstellen van de veiligheid in de opvoedsituatie of het bieden van een alternatieve veilige opvoedsituatie, richt de organisatie zich op jeugdigen waarbij zich problemen voordoen in relatie tot (dreigende) schooluitval en ernstig verstoorde opvoedsituaties als gevolg van ontspoorde echtscheidingen (Jeugdformaat, 2013a; 2013b).

Minder zware categorieën hulpvragers met hun problemen rekent de organisatie eveneens tot haar doelgroep. Deze categorieën worden aangeduid met termen als opvoedvragen en ‘opvoedondersteuning (Jeugdformaat, 2014, 2013b, 2011b; www.jeugdformaat.nl, december 2014). De organisatie geeft aan beide categorieën hulpvragers te rekenen tot de doelgroep en hulp te bieden ‘van licht tot zwaar’ (Jeugdformaat, 2013b, 2010; 2009). Van een duidelijke scheidslijn tussen deze categorieën hulpvragers blijkt echter niet uit de documenten.

7.2.2 Bevindingen t.a.v. de indicatoren ‘strategische doelen’, en ‘activiteiten en outputs’

In de onderzochte documenten zijn meerdere expliciete strategische doelen te vinden. Activiteiten en de resultaten van activiteiten, zijn veelal verbonden met meer dan één strategische doelstelling. Om die reden is gekozen voor het beschrijven van de bevindingen van de indicatoren ‘strategische doelen’ en ‘activiteiten en outputs’ in een subparagraaf. De bevindingen zijn hieronder samengevat.

Algemeen

De centrale waarde “*Alsof het je eigen kind is*” keert in vrijwel alle onderzochte documenten terug. Het verwijst naar en onderbouwt de strategische doelstellingen -en uiteenlopende aspecten daarvan- die samenhangen met wat de organisatie doet of beoogt te bereiken.

Strategische doelstelling 1: Het bieden van aantoonbare effectieve hulp:

Onderbouwing: Deze doelstelling wordt verbonden en onderbouwd met het credo ‘*Alsof het je eigen kind is*’. Het verband tussen de centrale waarde en de strategische doelstelling is ‘*Wanneer het je eigen kind is, wil je dat de hulp ook helpt*’ (Jeugdformaat, 2011a, p. 34). Hiermee is deze doelstelling verbonden met de missie en visie van de organisatie. Het bieden van effectieve hulp leidt hiermee -in algemene zin- richting de gewenste effecten, die de organisatie beoogt op de in de missie en visie bedoelde te veranderen sociale condities.

Tevens wordt de doelstelling verbonden met aspecten als transparantie op het niveau van de cliënt en de organisatie “*[...] laten zien dat de hulp helpt*” (Jeugdformaat, 2013b; 2009). Deze doelstelling is

⁷ Het percentage van ‘5% van de jeugdigen’ is een algemeen aanvaarde aanduiding om het aandeel jeugdigen met ernstige psychosociale problemen aan te duiden. Dit is onder meer gebaseerd op grootschalig onderzoek zie o.a. Rispens, Hermanns & Meeus (1996); Zeijl, Crone, Wiefferink, Keuzenkamp & Reijneveld (2005) en het Sociaal Cultureel Planbureau.

eveneens verbonden aan verbeteraspecten van de organisatie op verschillende niveaus, zoals bij hulpverleners en in methoden en interventies.

Verbonden activiteiten en outputs: Aan deze doelstelling is onder meer een promotieonderzoek verbonden. Dit onderzoek is in 2012 afgerond. De resultaten van het onderzoek laten zien dat implementatie van interventies van invloed zijn op resultaten van effectonderzoek (Stals, 2012).

Daarnaast beschikt de organisatie –sinds 2005- over een programma rondom effectmeting en effectmonitoring, waarin aan de hand van het inzetten van verschillende gevalideerde instrumenten diverse aspecten worden gemeten en gemonitord. Deze resultaten worden enerzijds gebruikt op het niveau van de cliënt, en via inzichtelijke rapportages, onder meer aan de cliënt zelf, teruggekoppeld. Anderzijds worden deze resultaten gebruikt ter verbetering van de interventies en de uitvoer van de hulpverlening, op basis van een verbetercyclus. Jaarlijks wordt hierover gerapporteerd in jaarverslagen (Jeugdformaat, 2014; 2013a; 2012; 2013; www.jeugdformaat.nl/jaarverslag/effectiviteit)

In onderstaande tabel is een beknopt overzicht weergegeven van de aspecten en de generieke resultaten, de outputs, die hieraan zijn verbonden:

Aspect	Resultaten / outputs
Ernst van de problematiek en ervaren belemmeringen	Resultaten laten zien: Bovengemiddelde problematiek, overwegend matig tot ernstige problematiek (o.b.v. inzet van verschillende instrumenten)
Reden einde hulp	Uit de resultaten blijkt: 67%-86% van de hulpverlening / interventies sluit aan bij de vraag / problematiek van de cliënt
Doelrealisatie	Tussen 80-88% van de doelstellingen van de hulpverlening wordt geheel of gedeeltelijk behaald
Probleemafname	Er wordt probleemafname geregistreerd; bij verschillende categorieën cliënten, verschillende impactscores en effectgroottes
Competentietoename ouders	Uit de resultaten blijkt: Er wordt toename van opvoed- competenties bij ouders / opvoeders geregistreerd
Cliënttevredenheid	Uit de resultaten blijkt: Hoge mate van tevredenheid, scores tussen 7,9-8,4

Tabel 4. Samenvatting strategische doelstelling: Effectieve Hulp

Op basis van de bevindingen met betrekking tot de strategische doelstelling **effectieve hulp** kan worden opgemaakt dat:

- De organisatie hulp biedt aan cliënten die bovengemiddelde problemen ervaren en overwegend matige tot ernstige problematiek rapporteren met betrekking tot opvoeden;
- De activiteiten van de organisatie overwegend aansluiten, passend zijn bij deze problematiek;
- De activiteiten leiden tot overwegend positieve resultaten. Op basis van analyses is vast te stellen dat bij een aanzienlijk deel van de cliënten de problematiek van matig tot ernstig is bij aanvang van de hulpverlening, en dat de problematiek aan het eind van de hulpverlening in de categorie normale problemen wordt gescoord. Hieruit kan worden opgemaakt dat veiligheid voor jeugdigen wordt vergroot gedurende de hulpverlening en dat herstel van het normale leven optreedt.
- Cliënten een hoge mate van tevredenheid rapporteren over de wijze waarop de hulpverlening wordt geboden en een hoge mate van tevredenheid rapporteren over de resultaten van de hulpverlening.

Uit de documentatie blijkt niet dat de effecten in termen van probleemafname rechtstreeks te relateren zijn aan de activiteiten van de organisatie. Dit wordt verondersteld, maar kan op basis van literatuur worden aangenomen (zie o.a. Veerman, Janssens & Delicat; 2005; Van Yperen & Veerman, 2008).

Strategische doelstelling 2: Preventie: voorkomen dat problemen verergeren

Onderbouwing: Met betrekking tot preventie wordt bij Jeugdformaat een brede opvatting gehanteerd. *“Preventie: Met de snelle inzet van hulp in een vroegtijdig stadium voorkomen we aantoonbaar dat cliënten later zijn aangewezen op de langdurende inzet van zware hulp.”* (Jeugdformaat 2009, p.10) en *“We willen voor onze cliënten wachtlijsten en lange wachttijden voorkomen”* (Jeugdformaat, 2010, p.3). Deze doelstelling wordt eveneens verbonden aan de centrale waarde. De redenering is dat wanneer het je eigen kind is, je in geval van problemen ook snel geholpen wilt worden (Jeugdformaat, 2009). Hiermee is een verbinding gelegd met de missie en visie van de organisatie. Daarnaast is er een verband met de vorige doelstelling af te leiden; snellere hulp en in een vroegtijdig stadium is een effectievere manier om een probleem aan te pakken dan lang wachten. Op deze manier is ook deze strategische doelstelling te verbinden met te veranderen sociale condities in de samenleving, bijvoorbeeld gerelateerd aan veiligheidsaspecten van de opvoedsituatie van jeugdigen.

Verbonden activiteiten en outputs:

Als activiteiten verbonden aan deze doelstelling worden genoemd:

- het terugdringen van wachttijden voor de hulp,
- het inzetten van vroegtijdige interventie, en
- het interveniëren in crisissituaties.

In onderstaande tabel is een beknopt overzicht weergegeven van de aspecten en de resultaten, de outputs, die hieraan zijn verbonden:

Activiteit / aspect	Resultaat
Terugdringen wachttijd (o.a. door monitoring en sturing)	De gemiddelde wachttijd tot de aanvang van de hulp is gemeten over 7 jaar tijd stapsgewijs meer dan gehalveerd; het merendeel van de hulpverlening start binnen 2 weken
Vroegtijdige interventie (o.a. door meer laagdrempelige inzet op hulpverlening in het gezin)	De organisatie heeft meerdere nieuwe interventies geïntroduceerd gericht op vroegtijdige en laagdrempelige hulpverlening, en dit is een groeiend aandeel binnen de tak ambulante hulpverlening
Hulp in crisissituaties: hulp binnen 24-48 uur in de gezinssituatie en bieden van veilige opvangplekken	De organisatie verleent crisishulpverlening in circa 800 situaties per jaar en biedt daarbij veilige opvang aan jeugdigen.

Tabel 5. Samenvatting strategische doelstelling: Preventie.

Op basis van de bevindingen met betrekking tot de strategische doelstelling **preventie** kan worden gesteld dat:

- De organisatie er in slaagt de wachttijd voor de aanvang van de hulpverlening terug te dringen.
- De organisatie er in slaagt interventies te introduceren gericht op vroegtijdige hulpverlening.
- De organisatie er in slaagt in crisissituaties snel hulpverlening te bieden, en voor jeugdigen veilige opvang te organiseren.

Uit de documentatie blijkt niet dat op basis van deze activiteiten probleemverergering aantoonbaar wordt voorkomen. Op basis van onderzoek van de Inspectie jeugdzorg (Rijksoverheid, 2012) blijkt dat de veiligheid van jeugdigen wordt beïnvloed door wachttijden op hulpverlening. Uit dit onderzoek blijkt dat langere wachttijden de veiligheid van jeugdigen negatief beïnvloed. Op basis van onderzoek van onder meer Leerdam, Kooijman, Öry & Landweer (2003) naar vroegtijdige interventies kan worden geconcludeerd dat het aanbieden van vroegtijdige interventie verergering van problemen kan voorkomen.

Strategische doelstelling 3: Participatie

Onderbouwing: *“Participatie in de maatschappij is onlosmakelijk verbonden met onze hulpverlening”* (Jeugdformaat, 2012, p. 14). Hierbij gaat het om de deelname in termen van schoolgang en deelname aan het arbeidsproces. Uit de documenten is op te maken dat naar school gaan en werk hebben gericht is op (kansen op) een goede toekomst en verbonden wordt aan ‘het gewone leven’ (Jeugdformaat, 2012). Deze doelstelling verwijst indirect naar de missie. In de missie gaat het over het op eigen kracht vervolgen van je leven. Deze strategische doelstelling is hieraan te verbinden. Daarnaast is deze doelstelling te verbinden met onder meer enkele artikelen uit het IVRK

die de rechten van kinderen over ontplooiing, deelname en onderwijs beschrijven (o.a. artikelen 28, 29).

Verbonden activiteiten en outputs: De organisatie monitort de participatie in termen van naar school gaan en werk hebben. Om deze participatie te bewerkstelligen wordt ingezet op de verbinding met het onderwijs om schooluitval te voorkomen. Daarnaast worden jobcoaches ingezet om jeugdigen aan het werk te helpen en hen daarbij te begeleiden. Daarnaast is de begeleiding er op gericht om jeugdigen die niet naar school gaan weer naar school te krijgen (Jeugdformaat, 2014; 2013b; 2012 2011b; www.jeugdformaat.nl).

De resultaten hiervan zijn:

- Circa 70% van de jeugdigen heeft een dagbesteding bestaande uit 8 dagdelen of meer onderwijs en/of werk (stage, vrijwilligerswerk, betaalde arbeid). Circa 90% van de jeugdigen gaat naar school gaat of werk heeft, maar dan minder dan 8 dagdelen;
- Circa 85-90% van de jeugdigen die niet naar school gaan, zijn uitgevallen of geen werk hebben, gaat door de begeleiding binnen een jaar terug naar school of is succesvol naar werk begeleid (Jeugdformaat, 2014).

Op basis van de bevindingen met betrekking tot de strategische doelstelling **participatie** kan worden gesteld dat:

- De organisatie er in slaagt jeugdigen te begeleiden bij de schoolgang en de deelname aan het arbeidsproces, of dit te herstellen.

Uit de documentatie blijkt niet het belang van deze doelstelling. Op basis van literatuur kan echter worden herleid dat problemen rondom schoolverzuim, voortijdig school verlaten, een onderbroken schoolloopbaan, of vergelijkbare problematiek, dan wel het niet hebben van een dagbesteding in de vorm van werk, in relatie staan met het veel voorkomende problematiek bij jeugdigen (zie o.a. Nederlands Jeugdinstuut, 2009). Daarom kan worden aangenomen dat participatie in onderwijs en / of werk bijdraagt aan het verminderen van problemen.

Strategische doelstelling 4: Ongedeelde hulp, het bieden van integrale zorg

Onderbouwing: Aangegeven wordt dat circa 30 tot 40% van de jeugdige cliënten meer hulp nodig heeft dat wat de organisatie kan bieden. *“Zonder goede samenwerking met regionale en lokale partners kunnen we niet de juiste hulp bieden [...] We willen via onze hulp alle hulp organiseren die voor de cliënt nodig is, in de juiste samenstelling en de juiste samenhang.”* (Jeugdformaat, 2012, p.11). Deze doelstelling wordt op meerdere niveaus uitgelegd. Zowel vanuit een strategische invalshoek voor de organisatie als geheel *“We werken samen met organisaties die onze visie delen”* (Jeugdformaat, 2011b), als op het niveau van de individuele vraag van de cliënt *“Hulp op maat”* (Jeugdformaat, 2009).

Deze doelstelling is eveneens verbonden met de centrale waarde en andere strategische doelen. Dit wordt gedaan door de redenering dat wanneer het je eigen kind is, je snel (doelstelling preventie) alle hulp wilt krijgen die nodig is (doelstelling effectieve hulp) en niet van het kastje naar de muur gestuurd wil worden. Hiermee sluit deze doelstelling aan bij behoeften in de samenleving, die onder meer ook terug te vinden zijn in de aanleiding voor de decentralisatie van de jeugdzorg zelf.

Verbonden activiteiten en outputs: Resultaten van deze doelstelling vertalen zich in samenwerkingsverbanden met andere organisaties. Specifiek gaat het daarbij om:

- Het doen van een fusieonderzoek voor de bundeling van activiteiten met een instelling voor Jeugd-GGZ.
- Het uitvoeren van gezamenlijke zorg in het kader van gesloten jeugdzorg, in twee samenwerkingsverbanden.
- Het uitvoeren van licht ambulante zorg samen met een Jeugd-GGZ instelling.
- De inzet van schuld- en budgethulpverlening door een tweetal aanbieders binnen de trajecten van het onderzoeksobject.

Andere resultaten worden hierbij niet vermeld.

Uit de documentatie blijkt niet het belang van deze doelstelling. Op basis van literatuur kan worden herleid dat coördinatie en samenhangende zorgactiviteiten van invloed zijn op de effectiviteit van de zorg (zie: Van Yperen, 2007). Hierdoor kan de relevantie van de doelstelling worden aangenomen.

Strategische doelstelling 5: Gezin boven tehuis

Onderbouwing: De doelstelling “*Gezin boven tehuis*” (Jeugdformaat, 2013b; 2011b; www.jeugdformaat.nl) komt voor in diverse documenten, zij het minder expliciet als de voorgaande doelstellingen. Deze doelstelling verwijst eveneens naar de centrale waarde van de organisatie. Bij deze doelstelling wordt vooral gestreefd naar het bieden van hulpverlening in het eigen gezin van de jeugdige. Wanneer dit niet mogelijk is wordt gestreefd naar het opvangen van uithuisgeplaatste jeugd in een pleeggezin of een gezinshuis (professionele hulpverleningsgezinnen). Dit wordt geprefereerd boven het opvangen van een jeugdige in een traditionele residentiële groepsgeoriënteerde opvang (‘tehuis’).

Hulpverlening in het gezin wordt geprefereerd boven hulpverlening in het kader van uithuisplaatsing. Bij uithuisplaatsing wordt opvang in een gezin geprefereerd boven opvang in een tehuissetting. Bij voldoende opbouw van de capaciteit pleeggezinnen en gezinshuizen worden meer traditionele vormen van opvang (tehuizen) afgebouwd (Jeugdformaat, 2011; Van Eijk & Langkamp, 2013). Deze doelstelling is nadrukkelijk te verbinden met sociale behoeften rondom veiligheid van jeugdigen en artikelen uit het IVRK.

Verbonden activiteiten en outputs: De organisatie zet in op hulpverlening in het gezin (ambulante hulp). De organisatie werft actief nieuwe pleegouders en gezinshuisouders. Jeugdigen worden bij uithuisplaatsing bij voorkeur opgevangen in een (pleeg)gezin (Jeugdformaat, 2014; 2013a, 2013b; 2010; 2009; www.jeugdformaat.nl).

Resultaten:

- De activiteiten in het kader van ambulante hulp (hulp in het gezin) nemen in aantal over de jaren 2010-2013 toe.
- De organisatie maakt in 2011 melding van het 1100^e pleeggezin (Jeugdformaat, 2012). In 2013 beschikt de organisatie over 1144 pleeggezinnen (Jeugdformaat, 2014);
- De organisatie maakt in 2013 melding van het afbouwen van ‘logeerhuis-capaciteit’ door de toename van het aantal pleeggezinnen;
- De organisatie meldt in 2013 over 36 gezinshuizen te beschikken (Jeugdformaat, 2014).
- De organisatie meldt in 2013 dat het aandeel uithuisgeplaatste jeugdigen dat wordt opgevangen in traditionele vormen van residentiële groepsgeoriënteerde opvang sedert enkele jaren afneemt ten opzichte van het aandeel jeugdigen dat wordt opgevangen in gezinsvormen zoals pleegzorg en gezinshuizen. In 2013 wordt circa 80% van de uithuisgeplaatste jeugdigen die de organisatie opvangt geplaatst in een gezinsvorm (Jeugdformaat, 2014).

Uit de documentatie blijkt echter niet het belang van deze doelstelling. Uit literatuur (zie: Nederlands Jeugdinstituut, dossier uithuisplaatsing, www.nji.nl/Uithuisplaatsing) is op te maken dat hulpverlening in termen van uithuisplaatsing kan leiden tot traumatisering van jeugdigen. Hulpverlening in het gezin wordt in de literatuur geprefereerd boven uithuisplaatsing. Daarnaast is uit deze literatuur op te maken dat opgroeien in een pleeggezinssituatie te prefereren is boven het opgroeien in een residentiële groepsgeoriënteerde opvang (zie o.a. Weterings, A.M. (red.), 1998). Dit blijkt onder meer uit diverse aspecten, zoals de door jeugdigen beleefde veiligheid van de opvoedsituatie, aspecten gerelateerd aan de ontwikkeling van probleemgedrag, enzovoort. Derhalve kan de relevantie van de doelstelling worden verondersteld.

7.2.3 Samenvatting bevindingen variabele ‘publieke waarde-propositie’

Uit bovenstaande kan de variabele publieke waarde-propositie van Jeugdformaat worden gedestilleerd. In onderstaande tabel zijn de bevindingen samengevat.

Missie	▪ jeugdigen en ouders in staat stellen op eigen kracht hun leven te vervolgen	
Visie: Hogere doelen / Belangrijke behoeften	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (herstellen van) Veiligheid in de opvoeding; ▪ (herstellen van) Het gewone leven en opvoeden; ▪ (herstellen van) Eigen kracht van jeugdigen en ouders. 	
Visie: Sociale condities	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situaties van (ernstige) problemen met betrekking tot opvoeden en opvoeding; ▪ De zwaardere categorie problemen; ▪ De meest kwetsbare kinderen (circa 5% van het totaal); ▪ Uithuisgeplaatste jeugd; ▪ Crisissituaties en dreigende uithuisplaatsing; ▪ (dreigende) schooluitval; ▪ Ernstig verstoorde opvoedsituaties, onmacht in de opvoeding en ontspoorde echtscheidingen; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder ernstige categorie problemen; ▪ Opvoedvragen en opvoedondersteuning 	
Strategische doelen	Activiteiten	Outputs
<i>Effectieve hulp</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effectmeting en monitoring ▪ Verbetercyclus interventies en uitvoer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De doelgroep ervaart bovengemiddelde problemen / matige tot ernstige problematiek m.b.t. tot opvoeden; ▪ De hulpverlening sluit overwegend aan op de vraag / problematiek; ▪ De hulpverlening leidt overwegend tot positieve resultaten; ▪ Cliënten rapporteren een hoge mate van tevredenheid, zowel over de wijze waarop de hulpverlening wordt geboden als over de resultaten van de hulpverlening.
<i>Preventie</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terugdringen wachttijd ▪ Vroegtijdige interventie ▪ Hulp in crisissituaties en bieden van veilige opvangplekken 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De wachttijd wordt jaarlijks verkort; ▪ geslaagde introductie vroegtijdige interventies; ▪ de organisatie biedt crisishulpverlening en veilige crisisopvangplekken aan jeugdigen.
<i>Participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerichte activiteiten / interventies in het kader van deelname aan onderwijs en arbeid ▪ Monitoring van resultaten ▪ Verbinding met onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoge mate van participatie van jeugdigen in het onderwijs en arbeid; ▪ Hoge mate van succesvolle teruggeleiding naar onderwijs of arbeid na uitval
<i>Ongedeelde hulp (integrale zorg)</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fusieonderzoek met Jeugd-GGZ instelling ▪ Samenwerkingsverbanden met partijen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen resultaten gevonden
<i>Gezin boven tehuis</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hulpverlening in het eigen gezin (ambulante jeugdhulp) ▪ Opvang van jeugdigen in een gezin als preferente vorm van opvang; ▪ Werving pleegouders en gezinshuisouders; ▪ Afbouw groepsgeoriënteerde residentiële capaciteit in relatie tot opbouw capaciteit opvang in vormen van gezinnen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toename aantal activiteiten hulpverlening in het eigen gezin (ambulante jeugdhulp) ▪ Toename capaciteit pleeggezinnen en gezinshuizen; ▪ Afbouw van capaciteit logeerhuizen; ▪ Afname aandeel jeugdigen dat wordt opgevangen in groepsgeoriënteerde residentiële capaciteit t.o.v aandeel jeugdigen dat wordt opgevangen in gezinsvormen.

Tabel 6. Samenvatting variabele publieke waarde-propositie.

En dus kan ten aanzien van de publieke waarde-propositie van Jeugdformaat worden gesteld dat:

- in de missie en visie te veranderen sociale condities / hogere doelen zijn verwoord die bijdragen aan belangrijke behoeften in de samenleving. Dit gaat over: jeugdigen en ouders, met lichte tot zware / ernstige problemen in relatie tot opvoeden en opgroeien, in staat stellen hun leven en opvoeding op eigen kracht, veilig en op een gewone manier, te vervolgen. De sociale condities zijn te verbinden met breed erkende behoeften in de samenleving, zoals onder meer gevat in het Internationaal Kinderrechtenverdrag (IVRK).
- Aan deze missie en visie zijn strategische doelen verbonden die te relateren zijn aan de te veranderen sociale condities en belangrijke behoeften in de samenleving.
- Aan de strategische doelen activiteiten en outputs zijn verbonden. De resultaten laten in hoofdzaak zien dat de activiteiten bijdragen aan het realiseren van de strategische doelen.

7.3 Variabele: Operationele capaciteit

Op basis van documentanalyse is de variabele operationele capaciteit van de organisatie onderzocht aan de hand van de indicatoren 'financiële middelen', 'netwerk van samenwerkingspartners' en 'adaptievermogen'. Deze indicatoren zijn meetbaar gemaakt aan de hand van de vragen uit de operationalisatie.

7.3.1 Bevindingen t.a.v. de indicator 'financiële middelen'

Op basis van documentanalyse is de indicator 'financiële middelen' onderzocht. Hiervoor is gebruikgemaakt van jaarverslagen en jaarrekeningen, waarbij onderstaande vragen zijn gesteld:

- *Welke financieringsbronnen zijn beschikbaar voor de uitvoer van activiteiten?*
- *Heeft de organisatie voldoende financiële middelen om haar activiteiten uit te voeren? Kan de organisatie aan haar huidige financiële verplichtingen voldoen?*

Financieringsbronnen:

Uit de documentanalyse blijkt dat de organisatie beschikt over vier financieringsbronnen, waarvan het stadsgewest Haaglanden verreweg de voornaamste is. De bronnen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Financieringsbronnen 2013	Soort	Aandeel op totaal inkomsten
Rijk	subsidie	<1%
Stadsgewest Haaglanden	subsidie	97,5%
Provincie Zuid Holland	subsidie	<1%
Gemeenten in Haaglanden ⁸	subsidie	<1%

Tabel 7. Financieringsbronnen Jeugdformaat.

Financiële middelen voor uitvoer van activiteiten / Financiële verplichtingen:

- De realisatie aan subsidies voor jeugdzorg bedraagt in 2013: €55,9 miljoen (Jeugdformaat, 2014);
- Op basis van de jaarrekening over de jaren 2012 en 2013 blijkt dat de organisatie in de betreffende boekjaren een positief financieel resultaat boekte (Jeugdformaat, 2014; 2013a).
- Uit de jaarverslagen blijkt dat de productiedoelstellingen in 2012 en 2013 zijn behaald (Jeugdformaat, 2014, 2013a).
- De organisatie kan blijkens de jaarrekeningen 2012 en 2013 aan haar financiële verplichtingen voldoen en meldt een positief liquiditeitsratio (Jeugdformaat, 2014; 2013a).

Op basis van de bevindingen kan worden vastgesteld dat:

- De organisatie beschikt over een hoofdfinancier, het stadsgewest Haaglanden, en enkele andere financiers die een klein aandeel vormen van de totale inkomsten. Van belang is dat er met de decentralisatie van de jeugdzorg hierin veranderingen optreden. Stadsgewest Haaglanden zal ophouden te bestaan en de financiering zal volledig onder verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen;
- De organisatie beschikt over voldoende middelen voor de uitvoer van haar activiteiten. De organisatie kan voldoen aan haar financiële verplichtingen.

7.3.2 Bevindingen t.a.v. de indicator 'netwerk van samenwerkingspartners'

Op basis van documentanalyse is de indicator 'netwerk van samenwerkingspartners' onderzocht. Hiervoor is gebruikgemaakt van jaarverslagen, aan de hand van de vraag:

- *Met welke essentiële partners werkt Jeugdformaat samen en hoe is deze samenwerking georganiseerd?*

De organisatie heeft op basis van de onderzochte documenten (Jeugdformaat, 2014; 2013a; 2012) de volgende essentiële samenwerkingspartners.

⁸ De gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Delft, Westland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Midden-Delfland worden hier gezamenlijk gepresenteerd, in werkelijkheid gaat het om afzonderlijke contracten.

Typering instelling	Samenwerkingspartner	Vorm samenwerking
Toegangspoort geïndiceerde jeugdzorg	Bureau jeugdzorg	Formele samenwerking op basis van de Wet op de jeugdzorg in het kader van geïndiceerde jeugdzorg (Bureau jeugdzorg is m.i.v. 1-1-2015 opgeheven)
Zorgaanbieders Jeugd-GGZ	Stichting De Jutters	Formele samenwerkingsrelatie binnen separate rechtspersoon JJC in het kader van gesloten jeugdzorg. Formele samenwerkingsrelatie binnen project Opvoeden in de buurt (lichte preventieve jeugdzorg en basis GGZ-zorg)
	GGZ Delfland	Formele samenwerkingsrelatie binnen project Opvoeden in de buurt (lichte preventieve jeugdzorg en basis GGZ-zorg).
Zorgaanbieder Jeugd-LVB	Ipse de Bruggen	Formele samenwerkingsrelatie binnen separate rechtspersoon JIB in het kader van gesloten jeugdzorg.
Kinderopvangorganisatie	DAK kindercentra	Formele samenwerkingsrelatie op basis van een samenwerkingsovereenkomst gericht op de combinatie van dagbehandeling aan jonge kinderen en kinderopvang
Onderwijs	Diverse onderwijsinstellingen waaronder: Samenwerkingsverband Zuid Holland West, ICOZ, ROC Mondriaan	Formele samenwerking op basis van dienstverleningsovereenkomsten in het kader van school maatschappelijk werk (ruim 100 locaties)
Materiële hulpverlening Budgethulpverlening	Stichting Stoed	Formele samenwerkingsrelatie op basis van een samenwerkingsovereenkomst in het kader van Schuld- en budgethulpverlening
	Das schuldhulp	Formele samenwerkingsrelatie op basis van een samenwerkingsovereenkomst in het kader van Schuld- en budgethulpverlening

Table 8. Samenwerkingspartners Jeugdformaat

Op basis van de bevindingen kan worden vastgesteld dat:

- De organisatie beschikt over een meerdere samenwerkingspartners die nodig zijn om de publieke waarde-propositie, waaronder de doelstelling ongedeelde hulp, te realiseren;
- Op basis van documentanalyse -van publiek beschikbare documenten- is slechts in beperkte zin te herleiden hoe de samenwerking is georganiseerd, behalve dat deze in formele zin bestaat. Eveneens is niet te herleiden tot welke resultaten de samenwerking met elke partner leidt.

7.3.3 Bevindingen t.a.v. de indicator 'adaptievermogen'

Op basis van documentanalyse is de indicator 'adaptievermogen' onderzocht aan de hand van de onderstaande vragen:

- *Op welke manier is er aandacht voor veranderende wensen in de samenleving?*
- *Op welke manier is afstemming, verbetering en vernieuwing van bestaande activiteiten georganiseerd? Heeft dit een structurele basis?.*
- *Op welke manier tracht de organisatie kosten terug te dringen?*

De bevindingen zijn hieronder puntsgewijs weergegeven.

Aandacht voor veranderende wensen in de samenleving:

Dit is vooral georganiseerd middels de dialoog met de omgeving van de organisatie. De jaarverslagen (Jeugdformaat, 2014; 2013a; 2012) geven weer dat periodiek overleg plaatsvindt met onder meer:

Formele opdrachtgevers Frequentie Inhoud	o.a. Stadsgewest Haaglanden, gemeenten (wethouders en ambtenaren)
	meerdere keren per jaar. verantwoording m.b.t. middelen en activiteiten, afstemming, agenda- en beleidsvorming en onderwerpen zoals ketensamenwerking en wachtlijsten.
Samenwerkingspartners Frequentie Inhoud	o.a. De Jutters, GGZ Delfland, Ipse de Bruggen, Dak Kindercentra
	onduidelijk afstemming samenwerking.
Interne medezeggenschapsorganen	Jongerenraad Pleegouderraad

Frequentie Inhoud	Ondernemingsraad
	meerdere keren per jaar
	o.a. Agenda op basis van de WOR, positie van jongeren en pleegouders; o.b.v. medewerkeronderzoek, cliënttevredenheidsonderzoek, pleegoudertevredenheidsonderzoek etc.
Inspectiediensten Frequentie Inhoud	o.a. Inspectie jeugdzorg
	enkele keren per jaar
	incidenten en calamiteiten

Tabel 9. Dialoog met de omgeving

Voorts is er aandacht voor veranderende wensen middels de uitkomsten van surveillance in het kader van het HKZ-keurmerk en rapportages in het kader van klachtafhandeling. Daarnaast organiseert de organisatie enkele malen per jaar evenementen onder de noemer “Café Pensant”. Hierin wordt aan de hand van maatschappelijke thema’s met genodigden van gedachten gewisseld over maatschappelijke thema’s (Jeugdformaat, 2013a).

Afstemming, verbetering en vernieuwing activiteiten:

In de jaarverslagen wordt aangegeven dat afstemming, verbetering en vernieuwing van activiteiten plaatsvindt langs een planning & controlecyclus. De planningcyclus omvat onder meer het meerjarenbeleidplan, jaarplannen en de begroting. Het vertrekpunt van beleid is opgenomen in het meerjarenbeleidplan waarin het strategisch beleid en het kwaliteitsbeleid is vastgelegd. De kaderbrief en de jaarplannen zijn hierop gebaseerd. De jaarplannen bevatten meetbare doelstellingen, zowel met betrekking tot de lopende activiteiten, als met de nieuwe activiteiten. Hieraan zijn kengetallen en prestatienormen gekoppeld die de basis vormen voor de begroting (Jeugdformaat, 2014; 2013a).

Maandelijks worden binnen de controlecyclus rapportages opgesteld waarmee de voortgang van de jaarplannen en de begroting wordt gevolgd. Het management legt hierover verantwoording af aan de Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur legt eenmaal per kwartaal verantwoording af aan de Raad van Toezicht (Jeugdformaat 2014; 2013a).

Jeugdformaat heeft een treasurystatuut. Hierin staat beschreven op welke wijze Jeugdformaat het sturen en het beheersen van, het verantwoorden over en het toezicht houden op de financiële geldstromen, de financiële posities en de hieraan verbonden risico’s heeft geregeld. Teneinde de kosten en risico’s van / aan de geldstromen te beperken en de rentebaten te optimaliseren wordt de liquiditeitspositie continu bewaakt en wordt er maandelijks een liquiditeitsoverzicht opgesteld.

Afstemming van activiteiten is deels georganiseerd middels de dialoog met de omgeving van de organisatie, waaronder met de opdrachtgevers en de samenwerkingspartners. Hiervoor kan verwezen worden naar het voorgaande punt. Daarnaast vervult het effectonderzoek hierin een rol. De jaarverslagen maken melding van verbetering en vernieuwing van onderdelen van het hulpaanbod van de organisatie op basis van herkende veranderende wensen in de samenleving. Voorbeelden hiervan kunnen worden gevonden in de introductie van nieuw aanbod, zoals het programma Triple P, en samenwerking op het gebied van budget- en schuldenproblematiek (Jeugdformaat, 2012).

Kostenreductie

Aandacht voor kostenreductie is er in de vorm van het ‘ambulantiseren van het aanbod’ (Jeugdformaat, 2012), waarmee een verschuiving naar meer ambulante vormen van jeugdhulp wordt bedoeld. Daarnaast wordt ingezet op vermaatschappelijking van de zorg door samenwerking met bijvoorbeeld de kinderopvang. Hiermee kunnen meer kostbare vormen van dagbehandeling en residentiële zorg worden afgebouwd.

Daarnaast zet Jeugdformaat middels uitbreiding van het aantal pleegzorgplaatsen en gelijkgaande reductie van residentiële capaciteit inhoudelijke verbeteringen in. Tegelijkertijd gaat dit gepaard met het terugdringen van de kosten voor de zorg. Tevens wordt ingezet op het vergroten van de efficiency, maar uit de onderzochte documenten blijkt niet op welke manier dit plaatsvindt (Jeugdformaat, 2013a; 2012, 2011a).

Op basis van de bevindingen kan het volgende worden vastgesteld:

- De organisatie de aandacht voor veranderende wensen in de samenleving vooral via de dialoog met de omgeving heeft georganiseerd. De organisatie beschikt hierbij over verschillende externe en interne gesprekspartners.
- De organisatie heeft een planning & controleyclus gericht op het afstemmen, verbeteren en vernieuwen van activiteiten. Daarnaast zijn de dialoog met samenwerkingspartners en het effectonderzoek hierin van belang.
- De organisatie probeert kosten te reduceren door in te zetten op ambulantisering en vermaatschappelijking van het aanbod en het omzetten van duurdere hulpvormen, naar inhoudelijk meer wenselijke en minder kostbare vormen van zorg.

7.3.4 Samenvatting bevindingen variabele 'operationele capaciteit'

De variabele operationele capaciteit is samengevat weergegeven in onderstaande tabel:

Indicator	Bevindingen meetbare vorm
Financiële middelen	Bronnen: De organisatie beschikt over een hoofdfinancier (Het Stadsgewest Haaglanden) en enkele andere financiers met een kleiner aandeel in de totale inkomsten. Daarbij kan worden vastgesteld dat belangrijkste financieringsbron is vervallen met de decentralisatie jeugdzorg per 1-1-'15. De financiering zal volledig onder verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen.
	Financiële situatie: De organisatie beschikt over voldoende middelen voor de uitvoer van haar activiteiten. De organisatie kan voldoen aan haar financiële verplichtingen, en een gezonde financiële basis heeft voor de uitvoer van activiteiten.
Netwerk van samenwerkingspartners	Samenwerkingspartners: De organisatie beschikt over samenwerkingspartners die nodig zijn om de publieke waarde propositie, waaronder de doelstelling ongedeelde hulp te realiseren.
	Vorm: Op basis van documentanalyse -van publiek beschikbare documenten- is slechts in beperkte zin te herleiden hoe de samenwerking is georganiseerd, behalve dat deze in formele zin bestaat. Eveneens is niet te herleiden tot welke resultaten de samenwerking met elke partner leidt
Adaptievermogen	Veranderende wensen: Aandacht voor veranderende wensen is geregeld via de dialoog met de omgeving middels verschillende externe en interne gesprekspartners.
	Aanpassingen o.b.v. veranderende wensen: Afstemmen, verbeteren en vernieuwen van activiteiten is hoofdzakelijk geregeld via een planning & controleyclus.
	Kostenreductie: Kostenreductie wordt gerealiseerd door enerzijds in te zetten op ambulantisering en vermaatschappelijking van het aanbod, en anderzijds het omzetten van duurdere hulpvormen naar inhoudelijk meer wenselijke en minder kostbare vormen van zorg.

Tabel 10. Samenvatting bevindingen variabele operationele capaciteit.

En dus kan ten aanzien van de variabele 'operationele capaciteit' worden gesteld dat:

- De organisatie financieel gezond is en andere financiers krijgt.
- De organisatie beschikt over voldoende samenwerkingspartners en een belangrijke essentiële samenwerkingspartner ziet verdwijnen.
- De organisatie beschikt over adaptievermogen: er is structurele aandacht voor veranderende wensen en deze worden vertaald in aanpassingen op basis van een planning & controleyclus. Daarnaast is er aandacht voor kostenreductie.

7.4 Variabele: Legitimiteit & support

De variabele legitimiteit & support is onderzocht aan de hand van interviews met relevante stakeholders in de autoriserende omgeving van Jeugdformaat. Van belang daarbij is het identificeren van belang zijnde stakeholders. Voor het identificeren daarvan is een stakeholderanalyse uitgevoerd op basis van de methode van Mitchell, Agle en Wood (1997). Deze stakeholders zijn benaderd voor interviews. De bevindingen zijn hierna weergegeven.

7.4.1 Bevindingen t.a.v. de indicator 'autoriserende omgeving'

De stakeholderanalyse leidt, op basis van het eerste aspect (macht) uit de theorie van Mitchell et al. (1997) richting financieringsbronnen. Financiering is een belangrijke voorwaarde om de benodigde actie te kunnen ondernemen en volhouden. De gemeenten in Haaglanden (10) vormen -vanaf 2015- ieder apart een financieringsbron, tegelijkertijd is het Stadsgewest Haaglanden in de fase van de overdracht formeel nog een financieringsbron.

Binnen deze afbakening van 10 gemeenten en het Stadsgewest Haaglanden is verder geanalyseerd op basis van de aspecten legitimiteit en urgentie. Gebaseerd op deze aspecten is een lijst gevormd met stakeholders bestaande uit:

- Wethouders verantwoordelijk voor de jeugdzorgportefeuille van elk van de gemeenten uit de regio;
- Ambtenaren verantwoordelijk voor de jeugdzorgportefeuille van elk van de gemeenten uit de regio, specifiek ook betrokken bij het RTA en de inkoop van jeugdzorg, of die op basis van beleidsinhoud direct betrokken zijn bij Jeugdformaat;
- Het sectorhoofd jeugdzorg Stadsgewest Haaglanden.

Getracht is bij het benaderen van de stakeholders rekening te houden met de verschillen in omvang tussen de gemeenten. De onderlinge verhoudingen van de omvang van het jeugdzorgbudget tussen de gemeenten zijn hierbij als uitgangspunt genomen voor het aanbrengen van een weging. Van grote gemeenten zijn meerdere relevante stakeholders benaderd. De reden hiervoor ligt besloten in de variabelen macht en urgentie: naar mate de omvang van een gemeente groter is, vertegenwoordigt deze een omvangrijker financieringsbron en tegelijkertijd vertegenwoordigt deze gemeente een groter aantal gebruikers van de organisatie en heeft dus een groter belang bij de organisatie.

Op basis van deze lijst en de weging zijn 23 personen benaderd voor een interview. Met 11 respondenten zijn interviews gehouden. Een overzicht van de respondenten is in bijlage 2 opgenomen.

7.4.2 Bevindingen t.a.v. de indicator 'legitimiteit'

In de interviews met de relevante stakeholders zijn vragen gesteld over:

- *de perceptie over de mate waarin de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regels;*

In alle interviews komt naar voren dat de respondenten ervaren dat Jeugdformaat zich houdt aan wetten en regels. In de meeste (9 van 11) interviews geven de respondenten aan Jeugdformaat in die zin een nette en integere organisatie te vinden. De meeste respondenten ervaren dit als prettig. Acht respondenten geven aan dat de organisatie mede hierdoor professioneel en betrouwbaar overkomt. Een respondent verwoordt het als volgt: *“Jeugdformaat is een nette organisatie, ze gedraagt zich goed, houdt zich netjes aan de regels en afspraken. Braaf zelfs. Soms zelfs te veel, is mijn mening.”*

Een aantal respondenten (vier) geven blijk van hun indruk dat de organisatie beschikt over strikte protocollen en kaders waarbinnen de professionals dienen te opereren. Medewerkers van allerlei onderdelen van de organisatie komen over als professionals met veel kennis en ervaring, maar werkend binnen de kaders. Drie respondenten wijten dit aan het oude systeem van de jeugdzorg. Mede door allerlei incidenten en toestanden *“[...] hebben de werkers in de jeugdzorg te maken gekregen met een enorme bergen regels, protocollen en dat soort ballast. De organisatie heeft daar onmiskenbaar last van. Het is daarmee ook een typische organisatie van de oude stempel, waarbij risico's door allerlei regels worden weggeorganiseerd en de werkers niet anders kunnen dan de risico's vermijden en de zorg voor jeugdigen over te nemen, de verantwoording naar zich toe te halen, in plaats van de verantwoording bij ouders te laten”,* aldus een van de respondenten.

Meerdere respondenten wijzen er op dat niet de wetten, regels en afspraken voorop dienen te staan, maar de inhoud van de zorg. *“De primaire opdracht is mensen helpen. Soms zelfs ondanks wetten en regels.”* Meerdere respondenten (vijf) zijn van mening dat de organisatie zich minder strikt zou mogen opstellen en ondernemerschap mag uitdragen. Dit vraagt volgens meerdere respondenten om het nemen van risico's en lef. Zoals een respondent opmerkte *“Te netjes is ook niet goed, bijna verdacht”.*

Uit de antwoorden van enkele respondenten (drie) valt af te leiden dat zij de perceptie hebben dat de organisatie niet echt durft, het aan lef ontbreekt om buiten de kaders te treden en de grenzen van regelgeving op te zoeken. Jeugdformaat komt volgens hen over als een organisatie die netjes wil zijn, dat er niets fout gaat en mag gaan en daarmee soms erg behoudend is. Tevens is de opvatting van enkele respondenten dat de organisatie zich daarmee te veel richt naar de opdrachtgevers.

Tegelijkertijd zijn meerdere respondenten van mening dat organisaties die al te veel de grenzen opzoeken niet wenselijk zijn. *“Je moet ondernemerschap en dat oprekken van de grenzen wel bewaken, zeker binnen zo’n grote organisatie als Jeugdformaat, anders wordt het een onbeheersbare bende en zeker ook binnen een gemeente met meerdere van die organisaties. Betrouwbaarheid is dan ook wel weer prettig”.*

Enkele respondenten (drie) ervaren minder sterk dat Jeugdformaat zich strikt houdt aan regels en afspraken. Een respondent ervaart dat er met regels en afspraken creatief wordt omgesprongen en waardeert dat. In de perceptie van deze respondent komt dit het meest voor op de werkvloer, vooral in de bijzondere situaties waarin hulpverleners met jongeren terecht kunnen komen. *“Natuurlijk moet je je aan de wet houden en zijn er spelregels, maar soms dwingt de situatie je er ook toe om onorthodoxe oplossingen te vinden. Als je dat achteraf goed kan uitleggen, prima”.* Uit de antwoorden van deze respondenten valt op te maken dat de perceptie is dat het houden aan regels past bij de organisatie, maar dat deze soms wel de grenzen op zoekt en met nieuwe initiatieven komt die niet altijd helemaal binnen bestaande kaders passen. Daarmee rekt de organisatie de kaders op een goede manier op is de mening van een respondent.

Een respondent geeft de organisatie het advies een Gideonsbende te organiseren die ondernemend aan de slag gaat. Daarmee zouden ook de gemeenten geconfronteerd moeten worden met hun eigen grenzen en hoe zij daarmee omgaan. Deze respondent stelt vast dat het buiten de kaders treden ook door de opdrachtgevers mogelijk gemaakt dient te worden en dat het daarmee een wederzijds proces kan worden.

7.4.3 Bevindingen t.a.v. de indicator ‘support’

In de interviews met de relevante stakeholders zijn vragen gesteld over:

- *de perceptie over de status en reputatie van de organisatie, en de mate van steun voor de publieke waarde-propositie;*

Status

De respondenten vinden allen dat Jeugdformaat in het verleden goede resultaten heeft geboekt. *“Professioneel”* en *“Betrouwbare kwaliteit”* zijn kwalificaties die door respondenten daaraan worden verbonden.

Daarbij geven meerdere respondenten (vijf) weer dat ze onder de indruk zijn van de getallen: de aantallen cliënten, de cliënttevredenheid, de cijfers met betrekking tot doelrealisatie, participatie, wachtlijsten etc.. Een respondent verwoordt het als volgt: *“De resultaten zijn altijd indrukwekkend. Vooral in de zin: wat heeft Jeugdformaat veel gedaan. [...] En wat de organisatie doet doen ze ook goed, op tijd en met een grote waardering van cliënten”.* Enkele respondenten geven weer dat de organisatie de resultaten levert die van een organisatie als Jeugdformaat mag worden verwacht en dat de resultaten soms boven de verwachtingen uitstijgen.

Uit de antwoorden van enkele respondenten (drie) is af te leiden dat de investeringen die de organisatie heeft gedaan in het effectonderzoek worden gewaardeerd. Volgens enkele respondenten laat de organisatie daarmee zien dat het daarmee *“[...] niet lukraak iets doet”.* Daarbij blijkt uit de antwoorden van meerdere respondenten aan dat zij hierbij ervaren dat dergelijke resultaten weinig zeggingskracht voor hen hebben. Een respondent noemt de resultaten van het onderzoek *“[...] waardevol, maar nadrukkelijk benaderd vanuit een doelrationaliteit die daarnaast meer uitleg vergt over wat het nu eigenlijk betekent”.*

Meerdere respondenten (vijf) gaan in op de inhoudelijke resultaten. Specifiek de resultaten rondom de opvang in pleeggezinnen en professionele opvanggezinnen (gezinshuizen) van uithuisgeplaatste jeugdigen worden meermaals genoemd, en worden dus hoog aangeslagen. Meerdere respondenten geven aan dat ze inzien dat het vinden van deze gezinnen niet eenvoudig is. De beleving daarbij van vier respondenten is dat de mate waarin de organisatie daarin slaagt bijzonder of uitzonderlijk is.

Uit de antwoorden van meerdere respondenten (vier) valt een ambivalentie op te maken als het gaat over opvang van uithuisgeplaatste jeugdigen die niet kunnen worden opgevangen in een pleeggezin of een professioneel opvanggezin (gezinshuis). Enerzijds geven de antwoorden van deze respondenten blijk van begrip dat er een categorie jeugdigen is die uithuisgeplaatst wordt en dat niet voor elke jeugdige een passende opvang in een pleeggezin of professioneel opvanggezin gevonden kan worden. Anderzijds worden deze meer traditionele groepsgerichte ‘tehuizen’ in hoge mate onwenselijk gevonden. Daartoe worden ook de voorzieningen voor gesloten jeugdzorg gerekend, waarin Jeugdformaat samenwerkt. Een van de respondenten: “[...] simpelweg: het zal wel nodig zijn dat soort opvang, maar het komt wat ouderwets over en is gewoon duur.”

De meeste respondenten (zeven) verbinden de resultaten op het gebied van opvang van uithuisgeplaatste jeugd van de organisatie tegelijkertijd met “het oude systeem” en “het oude denken”. *“In het oude systeem zat heel erg die reflex van uit-huis-halen, het kind veilig wegzetten en de regie over het kind helemaal overnemen. Dat heeft wellicht niets met de organisatie Jeugdformaat te maken en veel meer met de rol van Bureau Jeugdzorg, maar jullie vingen wel al die kinderen op. Aan de andere kant: de manier waarop jullie die opvang in de pleegzorg organiseren is wel verrekte goed”.*

Meer dan de helft van de respondenten (zes) geven antwoorden waaruit opgemaakt kan worden dat de rol, de activiteiten en de resultaten van de ambulante hulpverlening van Jeugdformaat zich niet onderscheiden van andere vormen van ambulante ondersteuning. Dus zoals van het maatschappelijk werk, het welzijnswerk en de gezinscoaching (GGD of Jeugdgezondheidszorg). Twee respondenten verbinden dit aan gebrek aan kennis over deze verschillende hulpvormen en beperkte duidelijkheid over de resultaten van deze activiteiten die gegeven worden door de organisatie.

Reputatie

De respondenten zijn vrijwel unaniem in hun antwoorden over de reputatie van de organisatie in relatie tot de omvang van Jeugdformaat. Alle respondenten beleven de organisatie als groot, meerdere respondenten noemen dit massief. Behalve enkele respondenten verbinden de meeste respondenten aan de omvang ook de term macht. De woorden “grootmacht” en “machtsfactor” worden door meerdere respondenten gebruikt. Macht wordt door deze respondenten in dit geval ervaren als negatief.

Meerdere respondenten ervaren de omvang van de organisatie als ongemakkelijk. Aspecten daarin zijn de beperkte keuze uit andere organisaties die het zelfde kunnen en de beïnvloedbaarheid van de organisatie. *“De organisatie is onmiskenbaar een van de backbones, we kunnen eigenlijk niet zonder, als we al zouden willen. De club is betrouwbaar, degelijk. Als er iets mis gaat in een gezin is Jeugdformaat een van die clubs die het wel echt kan fiksen. Dat is wel een enorme verzekering voor ons als gemeente. Maar ik vind de instelling ook wel erg groot en beperkt beïnvloedbaar in hoe ze dingen doet. Echte keuze voor andere organisaties is er ook niet. Althans dat is mijn gevoel erbij.”*

De meeste respondenten (zes) geven aan dat ze de organisatie ervaren als “initiatiefrijk”, “ondernemend”, “proactief” en “vernieuwend”. De organisatie komt bij circa de helft van de respondenten over als “eigenzinnig” meerdere respondenten geven aan dat de organisatie de reputatie heeft “[...] eigenstandig te willen handelen”. Enkele respondenten (vier) vinden dat de organisatie zich “pretentief”, “zelfingenomen” of “arrogant” kan opstellen ten opzichte van de gemeenten. Deze aspecten komen in combinatie in meerdere voorbeelden van de respondenten terug. *“De organisatie heeft veel kennis, veel uitvoeringskracht, ziet wat er gebeurt en wat er nodig is en kan daarop razendsnel en inhoudelijk goed op reageren. Daar nemen ze ook telkens weer het voortouw in om dat op te pakken, op zich goed natuurlijk. Maar wat ze steeds nalaat is daar ons (de gemeente) in te betrekken, of pas als alles al helemaal in de startblokken staat. Jeugdformaat lijkt zich soms wat te weinig aan te trekken van de gemeenten [...] Het lijkt er soms op alsof Jeugdformaat zelf op de stoel van de overheid wil zitten en dat kan natuurlijk niet.”*

Enkele respondenten geven blijk van een andere perceptie in relatie tot de reputatie van de organisatie. Deze respondenten verwoorden dit als “verantwoordelijkheid nemend” en “noblesse oblige”. Dit wordt geassocieerd met de processen rondom de totstandkoming en uitwerking van het

RTA en de inkoopprocessen in 2014. Wel wordt daarbij de kanttkening geplaatst of de organisatie zich ook zo zal opstellen wanneer de nadelen voor de organisatie groter worden.

De meeste respondenten (acht) ervaren dat de organisatie ver af staat van de gemeenten en tegelijkertijd alomtegenwoordig is. Meerdere respondenten ervaren de organisatie als een regiospeler. Een van de respondenten: *“Ik vind niet dat Jeugdformaat echt verbonden is met ... (noemt gemeente). Jeugdformaat staat op afstand, ver weg, in de regio. Maar vaak als je een oplossing zoekt binnen de gemeente, komt je wel weer automatisch bij Jeugdformaat uit.”* Het merendeel van de respondenten verbindt de ‘alomtegenwoordigheid’ niet alleen met de omvang van de organisatie, maar ook met het brede aanbod en de indruk dat de organisatie *“[...] geen NEE zegt en altijd wil doen”*.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de organisatie bekend staat vanwege samenwerkingsgerichtheid. De indrukken daarover zijn tweeledig. Enkele respondenten waarderen de samenwerkingsbereidheid, maar een aantal anderen heeft de indruk dat de samenwerkingsbereidheid altijd in het teken staat van concurrentie ten opzichte van een aantal andere partijen.

Steun voor de publieke waarde propositie

De missie en visie van Jeugdformaat zijn op hoofdlijnen bekend bij vrijwel alle respondenten. De steun onder de respondenten voor de missie en de visie is unaniem. De visie wordt ervaren als inhoudelijk en eigentijds, passend bij het nieuwe denken van de transitie en de transformatie. Met betrekking tot de visie geven de antwoorden van de respondenten aan dat de visie wordt ervaren als algemeen toepasbaar. Een van de respondenten verwoordt het als volgt: *“Het is een prima visie, er mankeert niets aan, maar echt onderscheidend vind ik het ook niet, het kan van elke willekeurige instelling zijn”*.

Het credo uit de visie *“Alsof het je eigen kind is”* heeft veel zeggingskracht volgens de meeste respondenten. Het appelleert aan *“[...] dat wat je zelf ook zou willen als je in zo’n situatie terecht komt.”* Twee respondenten ervaren dat dit credo soms ook inhoudend wat niet wordt beoogd met de transitie en transformatie, te weten het overnemen van verantwoordelijkheden van ouders.

Uit de antwoorden van alle respondenten is op te maken dat hulpverlening aan de zwaarste categorieën binnen het jeugdzorgdomein van belang wordt gevonden en beantwoordt aan belangrijke behoeften in de samenleving. Alle respondenten geven aan de inzet van Jeugdformaat op dit vlak waardevol te vinden. Met name de activiteiten rondom de pleegzorg en de opvang in professionele opvang gezinnen worden vrijwel unaniem genoemd als waardevol en onderscheidend.

Meerdere respondenten (zeven) relateren het bieden, herstellen en borgen van “veiligheid” aan de doelen, activiteiten en uitkomsten van de organisatie. Vijf respondenten noemen veiligheid expliciet in relatie tot “expertise van de organisatie”.

Ten aanzien van de doelstelling “effectieve hulp” geven zes respondenten aan dat de manier waarop de organisatie dit in beeld brengt weinig zeggingskracht heeft. *“De scores op bijvoorbeeld doelrealisatie zegt zo weinig, wat heeft de samenleving daar aan?”*, merkt een respondent op: *“Ik vind het belangrijker te weten wat de outcomes echt zijn en heeft het zin wat we investeren in de jeugdzorg?”*

De strategische doelstelling “preventie” wordt niet zo zeer in relatie gebracht tot wat de organisatie doet en hoe de organisatie is gepositioneerd. Preventie wordt daarbij meer in verband gebracht met activiteiten die niet door de organisatie worden uitgevoerd. Daarbij geven acht respondenten aan dat de organisatie *“[...] nog veel meer naar de voorkant moet opschuiven.”*

De strategische doelstelling “participatie” kan op steun rekenen bij het merendeel (zeven) van de respondenten. Meerdere respondenten (zes) geven daarbij aan dat deze doelstelling meer in verband gebracht kan worden met de doelgroep. Deelname aan onderwijs is vanzelfsprekend voor alle

leerplichtigen, maar in relatie tot de doelgroep “[...] veel minder vanzelfsprekend. De resultaten van de organisatie zijn daarmee des te opvallender, maar dit wordt niet zo benadrukt.”.

De strategische doelstelling “ongedeelde hulp” kan gedeeltelijk op steun rekenen en tegelijkertijd zijn er respondenten die hier kanttekeningen bij plaatsen. Het streven naar samenwerking en integrale hulp wordt door vrijwel alle respondenten omarmd. Enkele respondenten tekenen daarbij aan dat het initiatief daartoe niet zozeer bij Jeugdformaat, maar veel meer bij de opdrachtgevers (de gemeenten), dan wel de zorgvragers behoort te liggen. Een respondent noemt de organisatie daarin “[...] wellicht te dominant en te veel gericht op het organisatiebelang, boven het belang van het inhoudelijke doel van de samenwerking.”.

Brede steun is er bij alle respondenten voor doelstellingen die in verband worden gebracht met de doelen uit de transformatie van de jeugdzorg. De respondenten noemen daarbij onder meer de gezinsgerichte benadering (gezin boven tehuis).

7.4.4 Samenvatting variabele legitimiteit & support

In onderstaande tabel zijn de bevindingen met betrekking tot de variabele legitimiteit en support samengevat weergegeven:

Indicator	Bevindingen meetbare vorm
Autoriserende omgeving	23 geïdentificeerde stakeholders op basis van de stakeholderanalyse, 11 interviews
Legitimiteit	<p>Perceptie over mate waarin de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De organisatie wordt overwegend ervaren als een nette, brave organisatie, die zich aan de regels houdt, in een enkel geval zelfs te netjes; ▪ De respondenten hebben het volgende beeld over de organisatie: een met strakke kaders en protocollen geleide organisatie, strikt; ▪ De organisatie mag meer ondernemend zijn;
Support	<p>Perceptie van stakeholders over de status en reputatie van de organisatie en mate van steun voor de publieke waarde-propositie.</p> <p>Status</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De organisatie wordt ervaren als professioneel en betrouwbaar; ▪ De perceptie over de resultaten vertaalt zich in kwantitatieve zin voornamelijk in dat de organisatie daarin veel doet; ▪ De perceptie over de resultaten vertaalt zich in kwalitatieve zin in waardering voor de investeringen rondom effectmeting, waardering voor de inspanningen met betrekking tot pleegzorg en gezinshuizen, maar minder waardering voor traditionele residentiële groepsgerichte tehuizen en gesloten jeugdzorg; ▪ De resultaten op het gebied van uithuisgeplaatste jeugd worden verbonden met “het oude systeem”. <p>Reputatie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De organisatie wordt ervaren als omvangrijk; ▪ De omvang van de organisatie wordt deels negatief ervaren: het wordt gerelateerd aan macht en beperkte beïnvloedbaarheid; ▪ De organisatie wordt ervaren als ondernemend, initiatiefrijk, vernieuwend en eigenzinnig; ▪ De organisatie wordt gezien als alomtegenwoordig en tegelijkertijd op afstand tot de gemeenten. <p>Steun voor de publieke waarde-propositie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De missie en visie worden gesteund. De visie past bij het denken van na de decentralisatie. De visie wordt ook ervaren als te algemeen. Het credo –de centrale waarde: ‘alsof het je eigen kind is’- wordt zeer hoog gewaardeerd; ▪ De inzet op de zwaarste categorie hulpvragers in relatie tot (het herstellen van veiligheid) wordt gesteund; ▪ Er wordt weinig zeggingskracht ervaren m.b.t. de resultaten van de strategische doelstelling effectieve hulp; ▪ De strategische doelstelling preventie wordt niet geassocieerd met de organisatie; ▪ De inzet op de strategische doelstelling participatie wordt gesteund, maar vergt meer uitleg; ▪ De strategische doelstelling ongedeelde hulp kan inhoudelijk op steun rekenen, kanttekeningen worden geplaatst bij het eigen initiatief van de organisatie daarbij;

Tabel 11. Samenvatting bevindingen Legitimiteit & Support

En dus kan ten aanzien van de variabele 'Legitimiteit & Support' worden gesteld dat uit de percepties van de stakeholders kan worden afgeleid dat:

- Het handelen van de organisatie wordt ervaren als in hoge mate legitiem.
- Er een hoge mate is van steun voor de organisatie en haar publieke waarde- propositie, mede gebaseerd op de status en reputatie van de organisatie.

7.5 Variabele: Publieke waarde

In de interviews zijn vragen gesteld over verbeterpunten als indicator van de afhankelijke variabele publieke waarde van Jeugdformaat. In de onderstaande paragraaf zijn deze verbeterpunten (puntsgewijs) weergegeven.

7.5.1 Bevindingen uit de interviews met betrekking tot de indicator 'verbeterpunten'

De lokale verbinding

Alle respondenten geven aan dat de organisatie haar publieke waarde kan vergroten door een nadrukkelijker de lokale verbinding te maken. Een respondent drukte dit als volgt uit *"[...] met huid en haar een ... (noemt gemeente) instelling worden, echt ingebed in wat hier aan de orde is."*. Verschillende respondenten verbinden dit aan de omvang van de organisatie. Deze respondenten geven aan dat de wens is dat de organisatie minder massief overkomt. *"Zoals de buurtschool hier vlakbij. Die is onderdeel van een groter onderwijsverband, maar de school zelf is echt de lokale school."*

Daarnaast zijn er enkele respondenten die aangeven dat wat de organisatie te bieden heeft ook nadrukkelijker een lokale inkleuring dient te krijgen *"[...] een one size fits all benadering in kleinere stukjes is ook niet de bedoeling. Nee, het gaat mij echt om een diversificatie per gemeente en zelfs per wijk"*.

De lokale verbinding wordt ook in relatie gebracht met samenwerking. Enkele respondenten geven aan dat de publieke waarde vergroot kan worden door het aangaan van samenwerking met lokale organisaties en gemeenschappen. Waar Jeugdformaat bekend staat om haar samenwerkingsbereidheid, beperkt zich dat in de praktijk vooral tot andere –grote- instellingen en minder tot kleine lokale partijen. Meerdere respondenten spreken uit dat, hoe waardevol deze samenwerking ook kan zijn, de gemeenten de lokale organisaties en gemeenschappen vaak een warm hart toedragen. Specifiek de verbinding met die organisaties en gemeenschappen ontbreekt bij Jeugdformaat is hun opvatting.

De lokale verbinding wordt ook in verband gebracht met partnerschap tussen de gemeente en Jeugdformaat. Meerdere respondenten geven aan de initiatieven en innovaties van Jeugdformaat te waarderen, maar dat de eigenstandige manier waarop Jeugdformaat daarmee om gegaan is in het verleden niet langer wordt geaccepteerd. *"Ik wil heel graag dat Jeugdformaat innoveert, initiatieven neemt en daarin het voortouw neemt, dat is wat de organisatie bij uitstek goed kan. Die ruimte mogen ze ook innemen, zeker als raadgever, alleen uitvoeren wanneer dat in volledige afstemming met ons gebeurt, in een partnerschap: Jeugdformaat mag signaleren, agenderen, initiëren, uitvoeren, alles. Maar de opdracht komt wel echt van ons."*

Backbone blijven

Zeven respondenten geven aan dat ook een overkoepelend geheel nodig is om behoud van klein specialistisch aanbod en expertise te behouden. *"De backbone blijven, zeker waar het gaat om die zaken als geheime opvangadressen, die crisisachtige en hele specifieke dingen."* De antwoorden van meerdere respondenten geven aan dat de organisatie haar publieke waarde kan vergroten door onderscheid te maken tussen wat het lokaal doet en waar het overkoepelend aanbod en expertise borgt. Enkele (drie) respondenten verbinden daaraan het behoud van kennis of het voorkomen dat expertise verloren gaat in de verbinding met het lokale.

Innovatie

Uit antwoorden van meerdere (zes) respondenten is op te maken dat de organisatie haar publieke waarde kan vergroten door innovatie van de zorg. De respondenten noemen hierbij verschillende invalshoeken. Het meest genoemd werden:

- De verbinding met het onderwijs: In het kader van (cyber-)pesten, de Wet Passend Onderwijs, criminaliteit/geweld en radicalisering.
- De verbinding tussen de jeugdzorg en de zorg voor jong volwassenen: In het kader van de regimeovergang in de zorg op 18 jaar.
- De verbinding met het gezondheidsdomein: In het kader van gezond opvoeden, overgewicht-problematiek en beweging.
- De hulpverlening voor gehele gezinnen: In het kader van het voorkomen van uithuisplaatsingen, opheffen van kindermishandeling en misbruik, overlast gevende gezinnen, multiprobleemgezinnen, volledige gezinsarrangementen in het kader van hulpverlening, onderwijs en werk.

De respondenten geven ook aanwijzingen over de aanpak hierbij. Jeugdformaat kan haar publieke waarde vergroten door het nemen van initiatieven, de afstemming met de gemeente te organiseren, samen te werken met verschillende partijen en met vernieuwende oplossingen te komen.

Transparantie

Negen van de elf respondenten geven aan dat een verbeterpunt voor de publieke waarde van Jeugdformaat gaat over transparantie van de organisatie. Transparantie wordt hierbij in verband gebracht met resultaten.

De huidige manier waarop de organisatie haar resultaten presenteert wordt door deze respondenten ervaren als “te veel cijfermatig” en “nietszeggend”. Meerdere respondenten missen de verbinding met de maatschappij en het antwoord op de vraag wat de inzet van Jeugdformaat opgeleverd. Deze respondenten geven aan dat er behoefte is aan meer verhalende manieren van het presenteren van resultaten (“storylines”). Enkele respondenten geven aan dat het bij de presentatie van de resultaten ontbreekt aan een achtergrond en / of context. De resultaten zeggen daarmee niets over de noodzakelijkheid van de inzet van de zorg, noch over wat er bereikt is en ook niet of het resultaat ook duurzaam is. Deze respondenten zijn van mening dat de publieke waarde van Jeugdformaat wordt vergroot wanneer de organisatie in staat is meer inzicht te bieden in de relevantie en maatschappelijke betekenis van de resultaten.

Vier respondenten geven aan dat de resultaten geen inzicht bieden in wat er niet goed gaat of zelfs misgaat in de zorg. Dat “[...] *het nodige mis gaat, dat kan niet anders met deze doelgroep*” wordt gesteld. De antwoorden van deze respondenten geven aan dat er behoefte bestaat om hierin meer inzicht te krijgen. Dit wordt verbonden aan een aantal aspecten.

Als eerste aspect is er de wens om te normaliseren, de verantwoording naar burgers te verschuiven en een realistisch beeld neer te zetten over de jeugdzorg. De respondenten noemen hierbij de rol van de gemeenteraden en de reflexen die zich voordoen bij incidenten. Meer inzicht in wat er misgaat en zicht op de beperkingen van de jeugdzorg zouden kunnen bijdragen aan een meer genormaliseerd beeld en minder extreme reflexen bij incidenten.

Het tweede aspect wordt verbonden aan integriteit. Een van de respondenten verwoordt dit als volgt: “Jeugdformaat komt op mij heel integer over, zeker als je hun visie in gedachten hebt. Maar waarom komt er dan zo weinig naar buiten komt over wat er niet goed gaat. Dat lijkt echt tegenstrijdig”. Deze respondenten zijn van mening dat de Jeugdformaat kan verbeteren -in termen van publieke waarde- door de transparantie van en het inzicht op de beperkingen, incidenten en wat er eventueel niet goed gaat, te vergroten.

Twee respondenten verbinden transparantie aan financiële aspecten. Deze respondenten zijn van mening dat meer transparantie over de organisatiekosten en inzicht in hoeverre deze worden teruggebracht of zich verhouden met vergelijkbare organisaties, van invloed zijn op de publieke waarde.

Eigen kracht en eigen regie

Zeven respondenten noemen verbeterpunten die kunnen worden samengevat onder de noemer eigen kracht en eigen regie voor de cliënten. Uit de antwoorden van deze respondenten is op te

maken dat de organisatie haar publieke waarde kan vergroten. Dat kan zij door zichtbaar te maken op welke manier geïnvesteerd wordt in het vergroten van de eigen kracht van de cliënt, ook binnen het proces van hulpverlening. Drie respondenten verbinden dit aan verschillende niveaus van cliëntenfeedback. *“Op welke manier heeft de jongere en zijn ouders echt invloed op het proces van hulpverlening, wat wordt er met hun opmerkingen gedaan op het niveau van hun hulpverlening, maar ook wat de organisatie daar van leert.”*

Drie andere respondenten verbinden eigen kracht of eigen regie aan keuzemogelijkheden of keuzevrijheid voor de cliënt. *“Ik heb geen behoefte aan nog een Jeugdformaat in deze regio, maar ik vind wel dat de cliënt moet kunnen kiezen en niet dat deze niet slechts de hulp moet ondergaan zodra hij of zij bij Jeugdformaat in zorg is. [...] Ook in zwakheid, toch aan het stuur blijven noem ik dat. Bijvoorbeeld: kan een ouder kiezen naar welk pleeggezin een kind gaat? Kan een jongere zijn eigen coach kiezen of kan een gezin hun eigen ambulante hulpverlener kiezen?”*

Benchmarken

Vrijwel alle respondenten (10 van 11) geven aan onvoldoende kennis te hebben van vergelijkbare organisaties en uitsluitend Jeugdformaat te kennen als specialistische zorgaanbieder op het gebied van de jeugd- en opvoedhulp. Drie respondenten geven antwoorden die kunnen worden gevat onder de noemer ‘benchmarken’ als manier om de publieke waarde van Jeugdformaat te verbeteren.

Twee respondenten noemen de vergelijking met overeenkomstige organisaties als manier waarop de publieke waarde van Jeugdformaat kan worden vergroot. Een respondent: *“Hoe goed die club is? Eigenlijk geen idee, het lijkt best goed. Voor sommige dingen moet je bij die club zijn, daarin zijn zij de enige in de regio. Of er elders instellingen zijn die het beter kunnen, geen idee. Het kan best zijn dat we op sommige onderdelen te maken hebben met een van de beste, maar ik weet het niet”*.

Een van de respondenten geeft aan dat het vooral gaat om aangeven van de verschillen tussen wat Jeugdformaat doet en wat andere organisaties binnen de regio doen. Volgens deze respondent gaat het daarbij om doelgroepen, aard en ernst van de problematiek, het soort oplossingen, de mogelijkheden van de organisatie etc. Deze respondent maakt benadrukt het onderscheid met onder andere welzijnsorganisaties.

7.5.2 Samenvatting variabele ‘publieke waarde’

In onderstaande tabel zijn de bevindingen met betrekking tot de variabele ‘publieke waarde’ en support samengevat weergegeven:

Indicator	Bevindingen meetbare vorm
Verbeterpunten	<p>Perceptie van stakeholders op verbeterpunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokale verbinding: Duidelijke verbinding aangaan met de lokale samenleving; differentiatie; samenwerking met de lokale partijen; partnerschap met gemeenten. ▪ Backbone blijven: betrouwbare regionale partner blijven. ▪ Innovatie: innovatie van aanbod op aspecten als onderwijs, scheiding jeugd-/volwassenenzorg, de verbinding met het gezondheidsdomein. ▪ Transparantie: inzicht in wat de organisatie doet en de maatschappelijke effecten daarvan vergroten. ▪ Eigen kracht en eigen regie: vergroten regie- en keuzemogelijkheden binnen de hulpverlening. ▪ Benchmarken: het onderscheidende van de organisatie beter in beeld brengen.

Tabel 12. Samenvatting variabele ‘Publieke waarde’.

En dus kan ten aanzien van de variabele ‘Publieke waarde’ worden gesteld dat uit de percepties over de verbeterpunten de organisatie haar publieke waarde kan vergroten door meer te investeren in de lokale verbinding, een betrouwbare partner te blijven, het aanbod te innoveren op basis van behoeften uit de samenleving, de transparantie van wat de organisatie doet en wat ze aan effecten bereikt te vergroten, te investeren in eigen kracht en eigen regie van jeugdigen en hun ouders en zich als organisatie nadrukkelijker te onderscheiden van andere organisaties in het Jeugddomein.

7.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de vraag: *Wat is het totaalbeeld van Jeugdformaat vanuit het perspectief van Public Value?* centraal. De vraag is beantwoord aan de hand van de bevindingen van het onderzoek naar de variabelen *Publieke waarde-propositie*, *Operationele capaciteit*, *Legitimiteit & Support*, en *Publieke Waarde*. In deze paragraaf zijn de bevindingen per variabele in een samenvattende tabel gevat.

Variabele: Publieke waarde-propositie	
Definitie: De publieke waarde-propositie staat gelijk aan de voorstelling door een organisatie van te leveren waardevolle resultaten of effecten in de publieke sfeer, als antwoord op erkende, te veranderen sociale condities.	
Indicatoren: Missie, Visie, strategische doelen, activiteiten en outputs.	
Bevindingen:	Toelichting:
<ul style="list-style-type: none"> - In de missie en visie zijn te veranderen sociale condities, hogere doelen verwoord die bijdragen aan belangrijke behoeften in de samenleving. - Deze zijn te verbinden met breed erkende behoeften in de samenleving, zoals onder meer gevat in het IVRK. - Hieraan strategische doelen zijn verbonden. - Aan deze strategische doelen zijn activiteiten en outputs verbonden. De resultaten laten in hoofdzaak zien dat de activiteiten bijdragen aan het realiseren van de strategische doelen. 	<p><i>Dit is samen te vatten als: jeugdigen en ouders, met lichte tot zware, ernstige problemen in relatie tot opvoeden en opgroeien, in staat stellen hun leven en opvoeding op eigen kracht, veilig en op een gewone manier, te vervolgen.</i></p> <p><i>Middels hulp die beantwoordt aan Effectiviteit, gericht is op Preventie en op Participatie en gericht is op het bieden van integrale zorg, in de context van het gezinsverband.</i></p>
Variabele: Operationele capaciteit	
Definitie: Operationele capaciteit staat gelijk aan de voor de organisatie beschikbare bronnen binnen de organisatie, en in samenwerking met andere partijen, voor de uitvoer van taken.	
Indicatoren: Financiële middelen, netwerk van samenwerkingspartners, adaptievermogen.	
Bevindingen:	Toelichting:
<ul style="list-style-type: none"> - De organisatie kan voldoen aan haar financiële verplichtingen, en heeft een gezonde financiële basis. - De organisatie krijgt andere financiers. - De organisatie beschikt over samenwerkingspartners. - De organisatie beschikt over adaptievermogen. - Er aandacht voor kostenreductie. 	<p><i>De belangrijkste financieringsbron is vervallen met de decentralisatie jeugdzorg per 1-1-'15. De financiering valt volledig onder verantwoordelijkheid van de gemeenten.</i></p> <p><i>Er is structurele aandacht voor veranderende wensen o.b.v. een P&Ccyclus</i></p>
Variabele: Legitimiteit & Support	
Definitie: Legitimiteit & support is de erkenning voor geldigheid, gerechtigheid en juistheid van, en actieve steun voor, het handelen van de organisatie van diegenen die deze erkenning gezaghebbend kunnen verlenen.	
Indicatoren: Autoriserende omgeving, legitimiteit, support.	
Bevindingen:	Toelichting:
<ul style="list-style-type: none"> - Het handelen van de organisatie wordt ervaren als in hoge mate legitiem. - Er een hoge mate is van steun voor de organisatie en haar publieke waarde-propositie, mede gebaseerd op de status en reputatie van de organisatie 	<p><i>Met 23 geïdentificeerde stakeholders op basis van de stakeholderanalyse zijn 11 interviews gehouden.</i></p>
Variabele: Publieke waarde	
Definitie: Publieke waarde staat gelijk aan de mate waarin een publieke organisatie op korte en lange termijn er in slaagt diensten te leveren en effecten te genereren die collectief door het publiek en de politiek worden beschouwd als waardevol.	
Indicatoren: Verbeterpunten	
Bevindingen:	Toelichting:
<ul style="list-style-type: none"> - Verbeteren lokale verbinding: door o.a. samenwerking met de lokale partijen en partnerschap met gemeenten. - Backbone blijven: de wens is een betrouwbare regionale partner. - Innovatie: op verschillende aspecten van de zorg. - Transparantie: inzicht vergroten in handelen en effecten daarvan. - Eigen kracht en eigen regie: vergroten regie- en keuzemogelijkheden binnen de hulpverlening. - Benchmarks: verbetering van het onderscheidende van de organisatie. 	<p><i>De geïnterviewde stakeholders noemen zeven verbeterpunten t.a.v. de publieke waarde van de organisatie.</i></p>

Tabel 13. Samenvatting eerste stap van het onderzoek: totaalbeeld vanuit het perspectief van Public Value

8 Bevindingen tweede stap van het onderzoek: Tracking

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vat de bevindingen van de tweede stap van het onderzoek samen. De tweede stap van het onderzoek focust op het opsporen van relevante trends, zekerheden en onzekerheden. Hierbij wordt de volgende vraag gesteld:

“Welke trends, zekerheden en onzekerheden spelen een rol in de context van de jeugdzorg in de regio Haaglanden?”

Hierbij wordt een tijdshorizon van 10 jaar gehanteerd. Voor herkennen van trends, zekerheden en onzekerheden wordt gebruik gemaakt van de methode documentanalyse en interviews. De interviews zijn gebruikt ter ondersteuning aan het vinden van trends, zekerheden en onzekerheden op basis van de documentanalyse. Interviews zijn gehouden met 11 relevante stakeholders op basis van een stakeholderanalyse.

Met betrekking tot de verantwoording over de stakeholderanalyse wordt verwezen naar de beschrijving in hoofdstuk 7.4. In de interviews zijn vragen gesteld over de perceptie met betrekking tot van invloed zijnde trends, zekerheden en onzekerheden.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: In paragraaf 8.2 zijn de bevindingen met betrekking tot de *trends* in subparagrafen weergegeven. Een overzicht van de gevonden trends is opgenomen in paragraaf 8.3. De volgende paragraaf (8.4) biedt een weergave van de bevindingen over de *zekerheden*. De bevindingen ten aanzien van de *onzekerheden* zijn beschreven in paragraaf 8.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de gevonden *trends*, *zekerheden* en *onzekerheden* in paragraaf 8.6.

8.2 Trends

Lindgren & Bandhold (2009) beschrijven een trend als iets dat een dieper gaande verandering vertegenwoordigt. Plotselinge veranderingen leiden niet altijd tot blijven de veranderingen en hoeven derhalve niet als trend te worden gezien (Lindgren & Bandhold, 2009, p.60). Deze paragraaf vat de bevindingen ten aanzien van de trends in subparagrafen samen.

8.2.1 Demografische ontwikkelingen

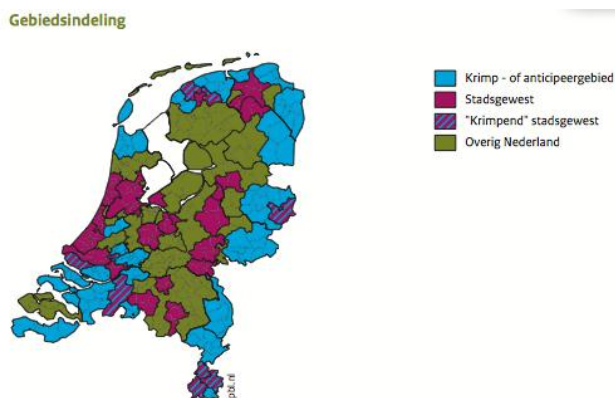
In de interviews wordt door een respondent de omvang en samenstelling van de bevolking genoemd als zijnde van belang in het kader van de onderzoeksvraag. Deze respondent merkt op dat het aantal kinderen van invloed is op de vraag naar zorg voor jeugdigen.

Verondersteld kan worden dat veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking in de regio Haaglanden van invloed kunnen zijn op de vraag naar jeugdhulp en daarmee een relatie heeft met de onderzoeksvraag. Op basis van documentanalyse is onderzoek gedaan naar demografische trends. De volgende trends kunnen hierin worden waargenomen en onderbouwd.

Landelijke bevolkingsgroei, nauwelijks ontgroening en trek naar de stad

- De Nederlandse bevolking blijft, volgens opgave van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), gestaag groeien tot 2040. Ook pluimverwachtingen waarin verschillende scenario's zijn uitgewerkt geven een verwachte toename weer (CBS, 2014).
- De leeftjidsverdeling verandert tegelijkertijd ook, er is sprake van een groeiend aandeel 65-plussers. Maar van ontgroening (het aandeel kinderen en jongeren tot 20 jaar) is nauwelijks sprak. Pluimverwachtingen waarin verschillende scenario's zijn uitgewerkt bevestigen deze ontwikkelingen in meer of mindere mate (Planbureau voor de leefomgeving, 2013, p.9).
- Daarnaast is een trek naar de stad vastgesteld (Planbureau voor de leefomgeving, 2013, p.7).

Figuur 15 toont op de kaart van Nederland de effecten van de bevolkingstoename en de trek naar de stad per regio.



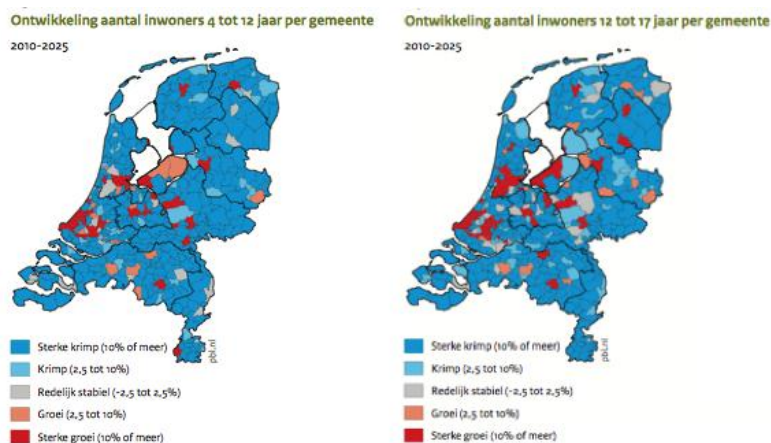
Bron: BZK (2011), CBS (2005), bewerking PBL

Figuur 15. Demografische ontwikkeling, bevolkingsgroei. Overgenomen uit rapport 'Demografische ontwikkelingen 2010-2040, Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit', Planbureau van de leefomgeving, 2013, p. 10.

Regio Haaglanden: bevolkingsgroei en vergroening van de bevolkingssamenstelling

Het Planbureau voor de leefomgeving signaleert voor de regio rondom Den Haag (het voormalige stadsgewest Haaglanden) een sterke groei en vergroening van de bevolking. Deze trends staan onder invloed van de verjonging van de bevolking door de trek naar de stad, de vestiging van jonge gezinnen in de nieuwbouwwijken en het groeiend aandeel migrantengezinnen (zowel westerse als niet-westerse) in de regio.

Thans wonen er 214.000 0-17 jarigen in de regio (CBS, 2014). Met betrekking tot de overandering van het aantal kinderen en jongeren in de regio valt op dat, uitgezonderd de gemeenten Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp en Wassenaar, er een sterke groei te verwachten is van het aantal jeugdigen in de leeftijdsgroepen 4-12 jaar en 12-17 jaar. Er wordt een toename verwacht van 10% of meer in de komende tien jaar. Figuur 16 toont op de kaart van Nederland de ontwikkelingen van het aantal inwoners in de leeftijdsgroepen 4-12 jaar en 12-17 jaar per regio in de periode tot 2025.



Bron: CBS/PBL (2011)

Figuur 16. Demografische ontwikkeling, inwoners 0-17 jaar. Overgenomen uit rapport 'Demografische ontwikkelingen 2010-2040, Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit', Planbureau van de leefomgeving, 2013, p. 29.

8.2.2 Sociaal economische en sociaal culturele ontwikkelingen

In de interviews noemt bijna de helft van de respondenten de ontwikkeling van de netwerksamenleving als trend van invloed in relatie tot de onderzoeksvraag. Meer specifiek geven twee respondenten aan te herkennen dat de samenleving complexer en veeleisender wordt en dat een toenemend aantal mensen niet kan meekomen. Daarbij wordt gerefereerd aan wonen in achterstandswijken. Tevens verwijst een respondent naar veranderingen in de gezinssamenstelling als relevante ontwikkeling.

Dit is te verbinden met theoretische noties over de modernisering van de samenleving. Hierbij kan onder meer worden verwezen naar beelden van de samenleving in termen van de netwerksamenleving, zoals 'de vierde wereld', zoals beschreven door Manuel Castells (Castells in Bekkers, 2007, p.40). Verbonden hiermee zijn kenmerken van sociale in- en uitsluiting.

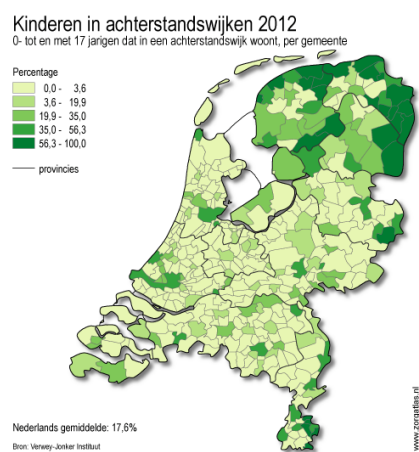
Verondersteld kan worden dat ontwikkelingen op sociaal economisch en sociaal cultureel gebied invloed kunnen hebben op het onderwerp van dit onderzoek. Bekend is dat onder andere het opgroeien in achterstandswijken, kinderen die te maken hebben met echtscheidingen, en de gezinssamenstelling -specifiek eenoudergezinnen- de kans op problemen rondom opvoeden en opgroeien vergroten. Op basis van documentanalyse is onderzoek gedaan naar van belang zijnde trends die hieraan te verbinden zijn.

Landelijke en regionale toename van het aantal kinderen in een achterstandssituatie: opgroeien in achterstandswijken en opgroeien in armoede

Kinderen in achterstandswijken hebben een grotere kans op problemen met betrekking tot onderwijs, gezondheid en opvoeding. Dit staat mede in verband met de lagere economische status veroorzaakt door een lager gemiddeld huishoudinkomen (Schneiders, Drukker, van der Ende, Verhulst, van Os & Nicolson, 2003).

Landelijk beeld

Landelijk wonen circa 612.500 jeugdigen (17,6% in 2012) in achterstandswijken. De hoogste concentraties kinderen in achterstandswijken zijn te vinden in het noorden en het uiterste zuiden van Nederland en in en rondom steden als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Eindhoven en Enschede (zorgatlas). Er is sprake van een toenemend aandeel kinderen dat opgroeit in achterstandswijken in vergelijking met eerder onderzoek (Steketee, Tierolf, Mak, 2014).



Figuur 17. Kinderen in achterstandswijken. Overgenomen uit 'Zorgatlas', Verwey-Jonker instituut in opdracht van Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Ministerie VWS.

Vergelijkbaar hiermee is het aantal kinderen dat opgroeit in armoede. Volgens het Verwey-Jonker instituut groeien bijna 200.000 kinderen op in armoede en is dit aantal met 10% gegroeid sinds 2009. Het Verwey Jonker instituut hanteert hierbij inkomensnormen die lager liggen dan de normen van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, 2014). Het SCP geeft aan dat 384.000 kinderen opgroeien in armoede. Het Verwey Jonker instituut constateert hiermee een toename van het aantal kinderen in

een achterstandssituatie (Verwey Jonker, Kinderen in Tel 2014). In bijlage X is een grafiek opgenomen dat de ontwikkeling van het aandeel kinderen dat opgroeit in armoede laat zien.



Figuur 18. Aandeel kinderen dat opgroeit in armoede 2000-2012. Overgenomen uit 'Kinderen in Tel, databoek 2014', Steketee, Tierolf, Mak, 2014, p. 22.

Regionaal beeld

De regio Haaglanden heeft meer dan 20 achterstandswijken, waarvan vier in de top 10 slechtste wijken. Dit aantal is in de jaren tussen 2008 en 2012 toegenomen. Deze wijken zijn te vinden in Den Haag [18 wijken, waarvan 3 in de top 10], Zoetermeer [2 wijken, waarvan 1 in de top 10] en Delft [1 wijk] (Steketee, Tierolf, Mak 2014).

In de regio Haaglanden leeft reeds langere tijd een hoog aandeel kinderen in achterstandswijken in de gemeenten Den Haag (2012: 38,8%), Rijswijk (2012: 28,5%), Delft (2012: 28,1%) en Leidschendam-Voorburg (2012: 21,6%). Het aandeel kinderen in achterstandswijken is in de regio Haaglanden in de jaren 2008-2012 toegenomen. Enkele gemeenten laten een grote stijging zien: in Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg is dit aandeel verdubbeld in enkele jaren tijd.

Ook een stijging van het aantal kinderen in armoede doet zich voor in Haaglanden, met uitzondering van met name Wassenaar, Pijnacker-Nootdorp en Midden Delfland. Over deze gemeenten worden zeer beperkte stijgingen gerapporteerd. Het aandeel kinderen in een huishouden dat tenminste 1 jaar een inkomen had tot 110% van het minimum bestaansniveau in de regio Haaglanden is met circa 10% gestegen in 3 jaar tijd (Tympaninstituut, 2015).

Deze ontwikkelingen ondersteunen de constatering van het Verwey Jonker instituut over het landelijke beeld. Verklaringen voor deze ontwikkelingen worden onder meer gevonden in de bestaande economische situatie en daarmee gepaard gaande aspecten als werkgelegenheid en huisvesting en de trek naar de stad (Planbureau voor de leefomgeving, 2013).

Afname aandeel kinderen dat opgroeit in traditionele tweoudergezinnen

In de interviews verwijst een respondent naar de veranderende rol van de vrouw in de samenleving als factor gerelateerd aan ontwikkelingen in de samenleving. Daarbij verwijst deze respondent naar de toenemende mate van arbeidsdeelname van vrouwen, de veranderende rollen in de opvoeding en samenstelling van het huishouden, mede als gevolg van het aantal echtscheidingen. Deze respondent neemt hierbij tevens een verband aan met de groeiende vraag naar jeugdzorg.

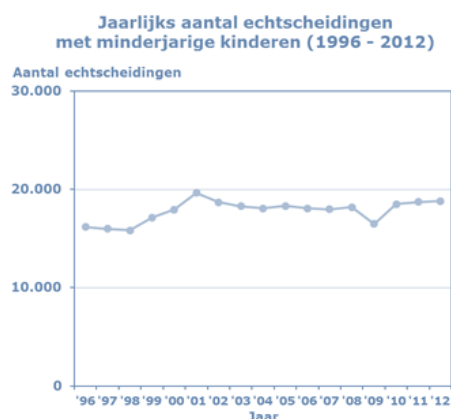
Traditioneel samengestelde tweoudergezinnen beschikken gemiddeld genomen over meer protectieve factoren met betrekking tot opvoeding van kinderen dan andere gezinsvormen. Scheidingen (zowel binnen formele als niet-formeel geregistreerde relaties) en het opgroeien in een eenoudergezin vormen risicofactoren voor problematiek in de opvoeding en ontwikkeling van jeugdigen (Aalbers-van Leeuwen, van Hees & Hermanns, 2002).

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) meldt een afname van het aantal en aandeel kinderen dat opgroeit in traditioneel samengestelde tweeoudergezinnen. Daarnaast wordt melding gemaakt van de ontwikkeling van verschillend samengestelde gezinnen en gezinnen waarbij opvoeders een niet-formeel geregistreerde relatie hebben (NJI, 2012). Verondersteld kan worden dat veranderingen in de samenstelling van huishoudens mogelijk van invloed zijn op het onderzoeksobject. Op basis van documentanalyse is onderzoek gedaan naar hieraan verbonden ontwikkelingen.

Kinderen en echtscheiding

Jaarlijks zijn er circa 34.000 kinderen betrokken bij formele echtscheidingen. Rijksbeleid met betrekking tot echtscheidingen is gericht op een gelijkwaardige rol in de opvoeding van kinderen van beide ouders. Het verplichte ouderschapsplan is een van de beleidsmaatregelen hierbij (Nji, 2012).

Er is een licht toenemende trend van het landelijke aantal formele echtscheidingen waarbij kinderen betrokken zijn, onderstaand figuur laat dit zien.



Figuur 19. Jaarlijks aantal echtscheidingen met minderjarige kinderen (1996-2012). Overgenomen van het Nederlands Jeugdinstituut, www.nji.nl, dossier echtscheidingen. Geraadpleegd tussen 21-01-2015 en 8-02-2015.

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal niet getrouwde, niet formeel geregistreerde paren met kinderen die uit elkaar gaan. Geschat wordt dat in totaal ongeveer 70.000 kinderen jaarlijks een scheiding (formeel en niet-formeel) mee maken.

In alle gemeenten in de regio Haaglanden is in tien jaar tijd een toename van circa 10% van het aantal formele echtscheidingen zichtbaar (CBS, 2014). Separate cijfers over het aantal echtscheidingen met kinderen in deze regio zijn niet gevonden.

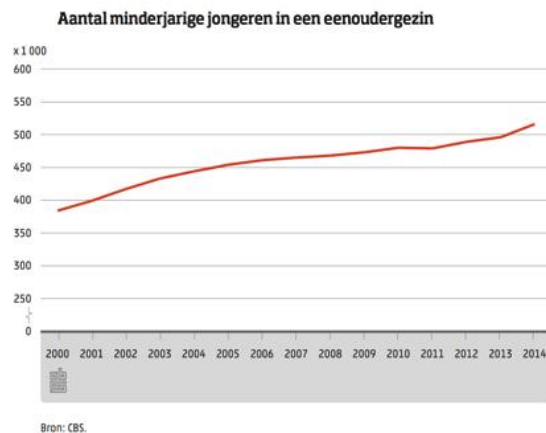
Kinderen in eenoudergezinnen

Het aantal huishoudens groeit in Nederland harder dan de bevolking. Dit wordt met name veroorzaakt door de toename van het aantal eenpersoons- en eenouderhuishoudens. Deze ontwikkeling wordt mede gerelateerd aan processen van individualisering van de samenleving (Rijksoverheid, 2013e).

Uit onderzoek is bekend dat eenoudergezinnen gemiddeld genomen meer problemen ervaren dan tweeoudergezinnen. Dit is mede gerelateerd aan het gemiddeld lage huishoudinkomen van dit type gezin en het ervaren gevoel van overbelasting van de ouder. Daarnaast is het aantal kinderen uit eenoudergezinnen oververtegenwoordigd in de jeugdzorg (NJI, 2012). De belangrijkste oorzaak van eenoudergezinnen wordt gevormd door echtscheidingen. Het merendeel van de eenoudergezinnen bestaat uit een moeder met een of meer kinderen. In 2009 had ruim een kwart van deze gezinnen een inkomen onder de lage inkomensgrens. Gevolgen hiervan zijn onder meer een minder goede gezondheid, meer probleemgedrag bij kinderen en een grotere kans op sociale isolatie (CBS, 2014; NJI, 2012).

Cijfers van het CBS (CBS, 2014) tonen als trend een landelijke toename van het aantal eenoudergezinnen. De prognose van het CBS over de ontwikkeling van het aantal eenoudergezinnen

uit 2010 laat zien dat het aantal eenoudergezinnen tot 2025 zal toenemen tot circa 550.000. In 2014 woont 17% van de kinderen in een eenoudergezin (CBS Jeugdmonitor, 2014). Figuur 20 toont het aantal jeugdigen in eenoudergezinnen over de periode 2000-2014, zichtbaar is de toename in deze periode.



Figuur 20. Aantal minderjarige jeugdigen in een eenoudergezin. Overgenomen uit: CBS Jeugdmonitor, 2014.

Er zijn meer eenoudergezinnen en kinderen in eenoudergezinnen in grote steden, dan elders in Nederland. Den Haag, Rijswijk, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg en Delft hebben een groter aandeel kinderen in eenoudergezinnen dan het landelijk gemiddelde (Steketee, Tierolf, Mak, 2014).

In de regio Haaglanden is het aandeel jeugdigen uit eenoudergezinnen binnen de tweedelijns jeugdzorg met circa 33% in 2012 ruim oververtegenwoordigd. Ook hierin is een stijgende ontwikkeling waarneembaar. Het aandeel jeugdigen uit eenoudergezinnen in de tweedelijns jeugdzorg is in de periode 2009-2012 met 10% toegenomen in deze regio. Dit aandeel steeg in de gemeentes Leidschendam-Voorburg en Rijswijk tot boven de 40% (Tympaaninstituut, 2014).

Verklaringen hiervoor zijn een groot aandeel eenoudergezinnen in de regio, en een toename van het aantal echtscheidingen in verschillende gemeenten (Tympaan, 2012).

8.2.3 Ontwikkelingen met betrekking tot jeugdigen

In de interviews geeft een respondent aan een ontwikkeling te zien richting een lagere acceptatie van gezag door jongeren. Deze respondent verbindt dit aan een verandering in de opvoedstijl (zie volgende paragraaf) en relateert de gevolgen daarvan aan problemen van jeugdigen met betrekking tot het onderwijs en crimineel gedrag.

Gezien de aard van het onderzoeksobject en de onderzoeksvraag is het van belang om trends met betrekking tot jeugd te herkennen en te onderbouwen. Op basis van documentanalyse is onderzocht welke trends er ten aanzien van jeugdigen herkenbaar zijn. In de literatuur worden veel risicofactoren genoemd m.b.t. jeugdproblematiek. Enkele daarvan zijn gekozen:

- **Onderwijs:** hierbinnen zijn belangrijke risicofactoren aan te wijzen in relatie tot jeugdproblematiek. Bekend zijn relaties met kenmerken als onderwijsachterstanden, een laag onderwijsniveau en voortijdig schoolverlaten.
- **Jeugdcriminaliteit:** is een belangrijk kenmerk met betrekking tot jeugd en problemen vormt jeugdcriminaliteit. Bekend is bijvoorbeeld de oververtegenwoordiging van jongens binnen dit kenmerk.
- **Tienermoeders:** een derde risicokenmerk wordt gevormd door tienermoederschap. Gezien de oververtegenwoordiging van jongens in relatie tot jeugdcriminaliteit is nu gekozen voor een kenmerk dat specifiek gericht is op meisjes.

De bevindingen van de documentanalyse op deze aspecten zijn hieronder samengevat.

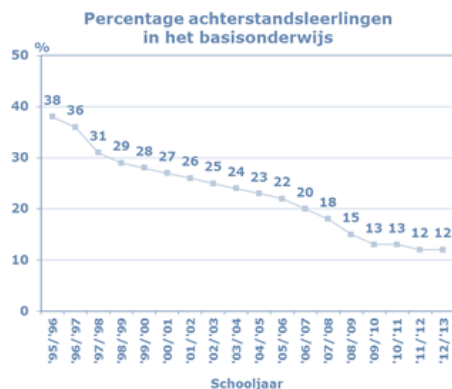
Positieve landelijke ontwikkelingen in het onderwijs, zorgen in de regio:

Jeugdigen die een lagere onderwijsvorm volgen en jongeren met leer achterstanden hebben grotere kans op problemen. Schooluitval wordt in de literatuur opgevat als een belangrijke oorzaak van problemen; onder meer in relatie tot jeugdcriminaliteit, jeugdwerkloosheid en schuldenproblematiek. Tegelijkertijd wordt het gezien als gevolg van problemen, onder meer veroorzaakt door gedragsproblemen en gebrekkige stimulans van ouders (Nji, 2008).

Overheidsbeleid is reeds meerdere jaren gericht op het terugdringen van het aantal achterstandsleerlingen, schooluitval en op het tegengaan van de groei van het speciaal (voortgezet) onderwijs. Ook de invoering van de Wet passend onderwijs is hierbij een van de beleidsmaatregelen. Het ministerie OCW constateert positieve ontwikkelingen ten aanzien van het onderwijs (Nji, 2008)

Achterstandsleerlingen in het basisonderwijs

Het aantal achterstandsleerlingen daalt al geruime tijd. Figuur opgenomen die deze landelijke trend weergeeft.



Figuur 21. Percentage achterstandsleerlingen in het basisonderwijs 1995-2013. Overgenomen uit Nji Dossier Onderwijs, 2008.

In de grote steden, waaronder Den Haag, is het aantal achterstandsleerlingen het grootst. In Den Haag gaat het om circa 19,9% van alle leerlingen in 2013. De dalende trend is echter ook in Den Haag en omliggende gemeenten zichtbaar (Tympaninstituut, 2014).

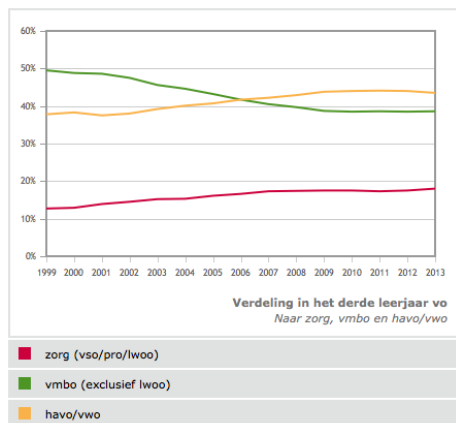
Opvallend is binnen de regio:

- De beperkte daling (1,2% in de periode 2009-2013) en het grote aandeel achterstandsleerlingen in de gemeente Rijswijk (13,7% in 2013).
- De kleine aantallen achterstandsleerlingen in de kleinere gemeenten Midden-Delfland en Wassenaar (respectievelijk 3,7 en 2,3% in 2013), ver onder het landelijk gemiddelde.
- De scherpe daling (-35% in de periode 2009-2013) van het percentage achterstandsleerlingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp, op een toch al beperkt aandeel achterstandsleerlingen (5,9% in 2009 naar 3,8% in 2013) (Tympaninstituut, 2014).

Onderwijsniveau

Het onderwijsniveau van leerlingen staat vaak in relatie tot jeugdproblemen; hoe lager het onderwijsniveau, hoe groter de kans op jeugdproblematiek. Ontwikkelingen op dit gebied kunnen van belang worden geacht binnen dit onderzoek.

Het gemiddelde onderwijsniveau van leerlingen in het middelbaar onderwijs is landelijk toegenomen. Er is een positieve ontwikkeling van het aantal leerlingen dat op havo/vwo-niveau onderwijs volgt. Het percentage leerlingen op vmbo-niveau is gedaald en is lager dan dat van de havo/vwo-leerlingen. Er is een licht stijgende trend gesignaleerd van het aandeel leerlingen binnen het voortgezet speciaal onderwijs, met name bij cluster 4 jeugdigen (jeugdigen met gedrags- en/of psychologische problemen). De grafiek in figuur 22 geeft dit weer.



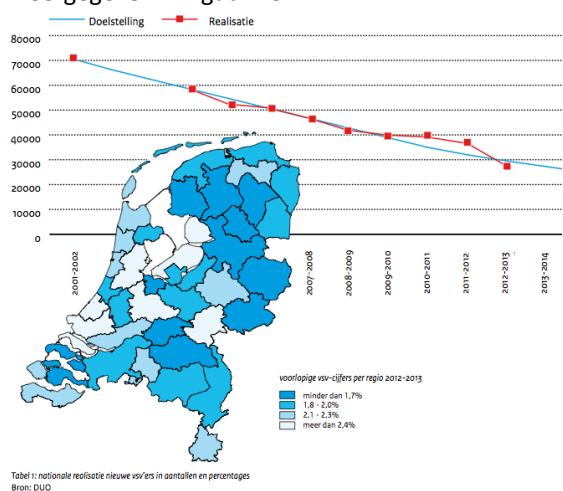
Figuur 22. Verdeling van het percentage leerlingen naar onderwijsniveau in het derde leerjaar voortgezet onderwijs. Overgenomen uit 'Trends in beeld; Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2013.

In de steden in Haaglanden, Den Haag, Zoetermeer en Delft, zijn vergelijkbare trends zichtbaar. Het aandeel zorgleerlingen en leerlingen in het vmbo ligt in deze steden hoger dan het landelijk gemiddelde. Hierbij wordt een verband met achterstandswijken gemeld (Tympaan, 2014).

Schooluitval

Schooluitval is een van de kenmerken die in de literatuur wordt genoemd als risicofactor in relatie tot jeugdproblematiek, waaronder de kans op jeugdcriminaliteit en jeugdwerkloosheid. Het risico op schooluitval is het grootst in de lagere opleidingstypen (Rijksoverheid, 2013f).

Met betrekking tot schooluitval is landelijk en regionaal een neerwaartse trend zichtbaar. Dit wordt weergegeven in figuur 23.



Tabel 1: nationale realisatie nieuwe vso's in aantallen en percentages
Bron: DUO

Figuur 23. Cijfers schooluitval periode 2001-2014. Overgenomen van 'Aanval op schooluitval', <http://www.aanvalopschooluitval.nl/cijfers>, geraadpleegd op 31-01-2015

De gemeenten Den Haag, Zoetermeer en Delft hebben binnen de regio een hoger percentage voortijdig schoolverlaters dan omliggende gemeenten (circa 7,5% in 2011) en een gemiddeld groter aandeel voortijdig schoolverlaters. De grootste daling van schooluitval doet zich met name voor in de stad Den Haag (CBS, 2012). De omliggende gemeenten hebben gemiddeld genomen een lager aandeel voortijdig schoolverlaters, echter ook in deze gemeenten is sprake van een neergaande trend. Verklaringen voor de hierboven beschreven trends worden gevonden in reeds eerder gememoreerd beleid. Daarnaast zijn factoren als bevolkingssamenstelling (aandeel niet westerse-allochtonen), sociaal-economische factoren (achterstandswijken) van belang.

Dalende jeugdcriminaliteit

Jeugdcriminaliteit wordt breed in de literatuur herkend als oorzaak en gevolg van problemen. Het terugdringen van jeugdcriminaliteit is een belangrijk thema op de beleidsagenda van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Nji monitor Jeugdcriminaliteit, geen datum).

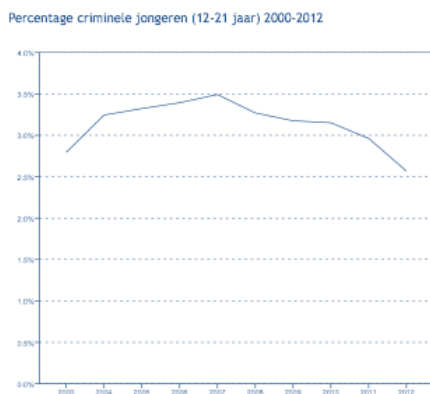
Deze beleidsmaatregelen zijn onder meer gericht op het voorkomen van jeugdcriminaliteit en het terugdringen van recidive. Dit wordt vormgegeven door het verbeteren van de jeugd(straf)keten, inzet op een meer pedagogische aanpak en verkleinen van bekende risicofactoren. Dit beleid heeft invloed op de allocatie van middelen en de locus van de inzet van het beleid. Voorbeelden hiervan zijn onder andere maatregelen op het terugdringen van schooluitval, inzet op bestrijding van armoede en de inzet op begeleiden en behandelen in plaats van straffen en opsluiten (Steketee, Tierolf, Mak, 2014).

Bekend is de relatie tussen leeftijd en criminaliteit. Onder jongeren (12-17 jarigen) en jong volwassenen (18-23 jarigen) bevinden zich verhoudingsgewijs meer verdachten en strafrechtelijke daders dan in oudere leeftijdsgroepen. De piek ligt daarbij tussen de 17 en 21 jaar. Bekend zijn andere factoren in relatie met jeugdcriminaliteit een aantal hiervan zijn:

- Opleidingsniveau: Het relatieve aandeel jeugdige criminelen die een havo-opleiding of hoger volgen of hebben afgerond, is relatief het laagst (Nji monitor Jeugdcriminaliteit, geen datum);
- Schooluitval (voortijdig schoolverlaten): Voortijdig schoolverlaters hebben een grotere kans om in aanraking te komen met politie en Justitie (Traag, Marie & van der Velden, 2010).
- Huishoudinkomen van het gezin: Het aandeel criminele jeugdigen afkomstig uit de groep van 20% laagste huishoudinkomens is veruit het hoogst. Er is een oververtegenwoordiging van jeugdigen uit achterstandswijken binnen de groep jeugdige criminelen (Traag, Marie & van der Velden, 2010).
- Samenstelling van het huishouden: Jeugdigen die in een instelling wonen vormen relatief gezien de grootste groep jeugdige criminelen (12% van de jeugdigen woonachtig in een institutionele woonvorm), gevolgd door alleen wonende jeugdigen (voornamelijk 16- en 17 jarigen). Het laagste relatieve aandeel wordt gevormd door thuiswonende jeugdigen afkomstig uit een tweoudergezin (Nji monitor Jeugdcriminaliteit, geen datum);
- Geslacht en afkomst: Jongens zijn ruimschoots oververtegenwoordigd in de groep jeugdcriminelen. Daarnaast is er een oververtegenwoordiging van niet-Westerse allochtonen in de groep jeugdcriminelen (Tympaninstituut, 2014)

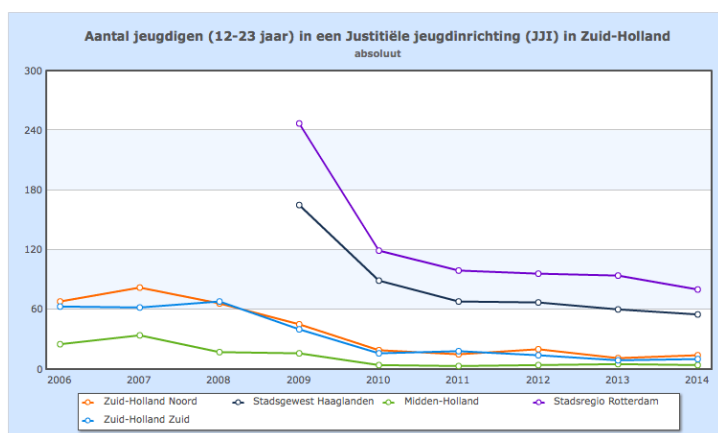
Criminele jongeren

Er is een dalende trend zichtbaar met betrekking absolute aantal en percentage criminele jongeren in de leeftijd van 12 tot 21 jaar sinds 2007. Deze daling is het sterkst onder de groep jeugdigen (12-17 jarigen). Figuur laat deze dalende trend op landelijk niveau zien.



Figuur 24. Percentage criminele jongeren (12-21 jaar) in de periode 2000-2012 Overgenomen uit 'Kinderen in Tel, databoek 2014', Steketee, Tierolf, Mak, 2014, p. 12.

Cijfers over het aantal jeugdigen in Justitiële Jeugdinstellingen (JJI's) ondersteunen de dalende trend met betrekking tot criminele jeugdigen. In bijlage x is een figuur weergegeven die deze dalende trend laat zien uitgesplitst naar jeugdzorgregio in Zuid-Holland.



Figuur 25. Aantal Jeugdigen (12-23 jaar) in een Justitiële Jeugdinstelling in Zuid-Holland, uitgesplitst naar jeugdzorg regio. Samengesteld op basis van gegevens uit het Regionaal Informatiesysteem Zuid-Holland, Tympaaninstituut (2015).

Verklaringen over deze dalende trend zijn in de literatuur te vinden, maar berusten veelal op hypothesen. Grofweg worden er drie hypothesen onderscheiden:

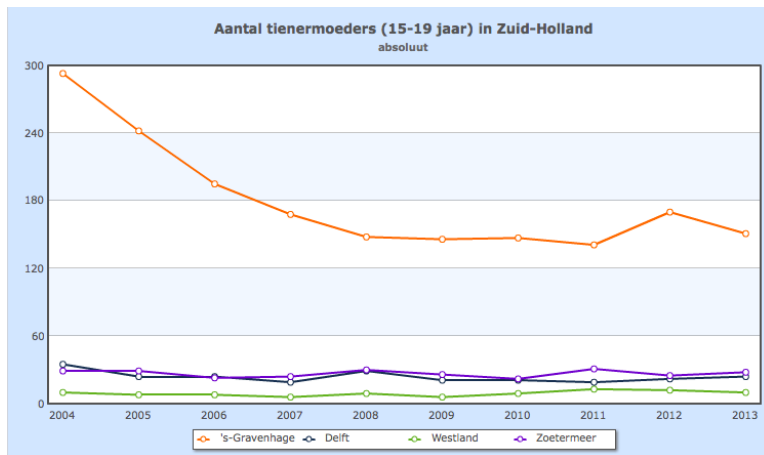
- Allereerst is er de hypothese die uitgaat van een brede maatschappelijke afkeuring van criminaliteit en geweld.
- Ten tweede wordt gesignaleerd dat er een stijgende waardering van het strafrecht gaande is. De strafrechtketen functioneert adequater waarvan er een signaal uitgaat dat criminaliteit niet getolereerd wordt.
- De derde verklaring wordt gevonden in beleidsvoering rondom preventie en behandeling (Smit, de Waard & Berghuis, 2012).

Tienermoeders

Tienermoederschap vormt een risico op een langdurende achterstandspositie voor de moeder in relatie tot maatschappelijke participatie en de sociaal economische positie. Tienermoederschap wordt tevens opgevat als een risico voor het kind van de tienermoeder. Dit in relatie tot onder meer gezondheid en veiligheid in de opvoeding (verwaarlozing en kindermishandeling) (Nji, 2014). De grootste groep tienermoeders wordt gevormd door Surinaamse en Antilliaanse meisjes.

Cijfers van het CBS vertonen een landelijk dalende trend sinds 2001. Verklaringen voor deze dalende trend worden gevonden in de afname van het aantal tienerzwangerschappen van met name islamitische meisjes. Dit wordt veroorzaakt door de toename van de participatie van deze groep in het onderwijs en het arbeidsproces. Daarnaast wordt inzet op voorlichting genoemd als een mogelijke verklaring (Nji, 2014).

In de regio Haaglanden is sinds 2008 een stabilisatie van het aantal tienermoeders opgetreden. Met name Den Haag kent een hoog aantal tienermoeders, mede als gevolg van het grote aandeel Surinaamse en Antilliaanse meisjes in deze gemeente. Van de vier grootste gemeenten in deze regio is het absolute aantal tienermoeders voor de jaren 2004–2013 weergegeven in figuur .



Figuur 26. Jaarlijks aantal tienermoeders in de leeftijd 15-19 jaar in de gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Delft en Westland in de periode 2004-2013. Samengesteld op basis van gegevens uit het Regionaal Informatiesysteem Zuid-Holland, Tympaaninstituut (2015).

Hoewel het hierbij om een specifiek kenmerk, en in omvang beperkte groep betreft, kan deze ontwikkeling worden opgevat als een op zichzelf staande trend.

8.2.4 Ontwikkelingen rondom opvoeding en jeugdzorg

Drie respondenten geven aan trends te zien met betrekking tot opvoedingsaspecten en jeugdzorg:

- Een respondent geeft specifiek aan een ontwikkeling te zien in opvoeding gerelateerd aan het stellen van grenzen door ouders aan jeugdigen. Deze respondent herkent een verandering in de algemene opvoedingsstijl van ouders. De bedoelde verandering beweegt van een autoritatieve stijl in de opvoeding naar een opvoedingsstijl die wordt gekenmerkt door onderhandeling. Deze respondent verwijst daarbij naar de dissertatie van Prof. Dr. Jo Hermanns (Hermanns, 2009). Daarnaast verbindt deze respondent de ontwikkeling naar een onderhandelingsstijl van opvoeden aan een toename van onmacht in de opvoeding.
- Twee andere respondenten signaleren een ontwikkeling naar een beperktere mate van acceptatie van risico's als trend in de samenleving. Deze ontwikkeling wordt door een van de respondenten verbonden met het nemen van kinderschermingsmaatregelen.

Opvoeding

Gerelateerd aan de aard van het onderzoeksobject is het van belang onderzoek te doen naar ontwikkelingen op het gebied van opvoeding. Gezocht is naar onderbouwing van de gememoreerde ontwikkelingen met betrekking tot opvoedstijl. De bevindingen zijn hieronder samengevat.

Opvoedstijl

Op basis van een uitgebreide search op internet zijn veel geschreven bronnen gevonden die melding maken van deze ontwikkeling en die deze stijl beschrijven. Betrouwbare cijfermatige onderbouwing van deze ontwikkeling is echter niet gevonden. Vandaar wordt de gesignaleerde ontwikkeling niet opgenomen als trend.

Onmacht in de opvoeding

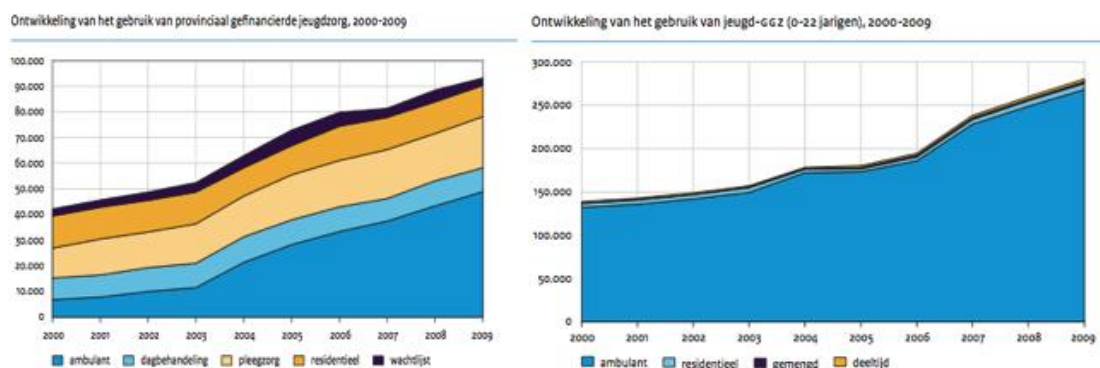
Opvoedonmacht als uitingsvorm van de veeleisendheid en complexiteit van de samenleving wordt, volgens de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2010), weerspiegeld in de cijfers over het beroep op de tweedelijns jeugdzorg en het beroep op de jeugd-GGZ. Anderen -als het NJI- spreken over een toename van onmacht in de opvoeding bij ouders en verbinden daaraan ook fenomenen als kindermishandeling en kinderen in situaties van huiselijk geweld.

Op basis van documentanalyse is onderzoek gedaan naar ontwikkelingen in het gebruik van jeugdzorg en fenomenen die als signaal van opvoedingsonmacht kunnen worden gezien; kindermishandeling en kinderen die in aanraking komen met huiselijk geweld. De bevindingen zijn hieronder weergegeven.

Gebruik jeugdzorg

“Over het algemeen gaat het goed met de jeugd in Nederland. Maar er zijn ook problemen: ieder jaar weer blijkt het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen te zijn toegenomen.” (Bot, de Roos, Sadiradj, Keuzenkamp, vanden Broek, Kleijnen, 2013). Er is een zeer ruime hoeveelheid aan cijfermateriaal beschikbaar die dit ondersteunt.

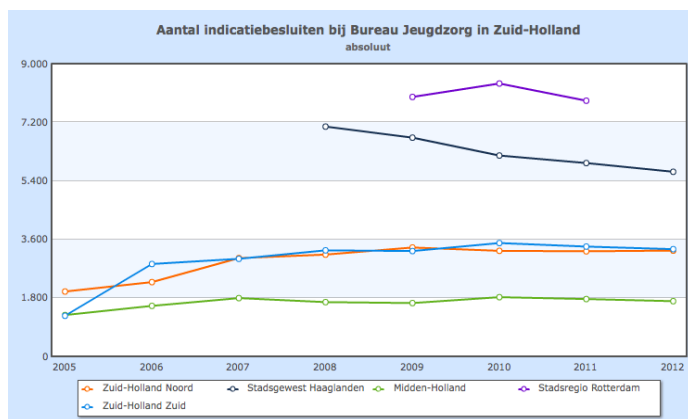
Het landelijke gebruik van jeugdzorg stijgt vanaf 2003 extra hard. In onderstaande grafieken (figuur) is het landelijke gebruik van tweede lijns jeugdzorg en de jeugd-GGZ hulpverlening in beeld gebracht over de periode 2000-2009. Duidelijk zichtbaar is een toenemend gebruik van deze zorg voor 2003. Vanaf 2003 is zichtbaar dat dit stijgende gebruik extra toeneemt. Dit wordt vooral veroorzaakt door het gebruik van ambulante zorg.



Figuur 27 Ontwikkeling van het gebruik van provinciaal gefinancierde jeugdzorg, 2000-2009 (links) en Ontwikkeling van het gebruik van Jeugd-GGz (0-22 jarigen), 2000-2009 (rechts). Overgenomen uit: 'Jeugdzorg in groeifase', SCP, 2011.

Landelijk wordt gesignaleerd dat het gebruik van de tweedelijns jeugdzorg sinds 2009 minder hard groeit, stabiliseert of zelfs licht afneemt. Verschillende bronnen zijn niet eenduidig over de ontwikkeling van het gebruik van de jeugdzorg sinds 2009. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van volledige informatie en verschillende definities die hierbij worden gehanteerd. Duidelijk is wel dat het groeitempo van het gebruik van tweedelijns jeugdzorg na 2009 lager is dan in de periode 2003-2009 en dat er vermoedelijk sprake is van een stabilisatie en mogelijk een krimp. Cijfers van het SCP maken duidelijk dat al sinds 2009 een afname van de vraag naar tweedelijns jeugdzorg zichtbaar is.

De ontwikkeling van het gebruik van provinciaal gefinancierde jeugdzorg in de regio Haaglanden is zichtbaar te maken aan de hand van het aantal indicatiebesluiten afgegeven door Bureau Jeugdzorg. Vanaf 2008 is in deze regio een kentering zichtbaar. Het aantal afgegeven indicatiebesluiten daalt vanaf dat moment in de regio Haaglanden. Deze ontwikkeling doet zich voor in alle gemeenten binnen het stadsgewest. Figuur 28 toont deze ontwikkeling in de verschillende regio's in Zuid-Holland over de jaren 2008-2012.



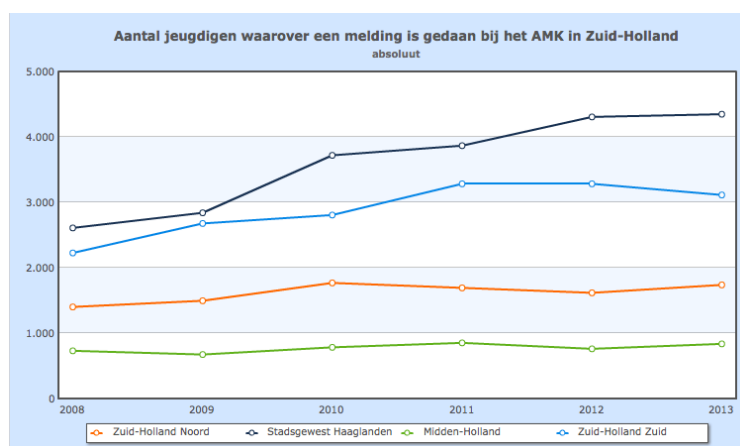
Figuur 28. Aantal Indicatiebesluiten bij BZJ in Zuid-Holland. Samengesteld op basis van gegevens uit het Regionaal Informatiesysteem Zuid-Holland, Tympaninstituut (2015).

Eenduidige verklaringen voor deze dalende trend zijn niet gevonden. Gezien deze duidelijke ontwikkeling op dit gebied wordt dit als trend opgenomen.

Kindermishandeling

Een ander signaal dat wordt verbonden aan opvoedingsonmacht, wordt gevormd door het aantal meldingen van kindermishandeling. Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) meldt een verdubbeling van het aantal meldingen van (mogelijke) kindermishandeling in de periode 2004-2013 (Jeugdzorg Nederland, 2012).

Een vergelijkbare ontwikkeling is zichtbaar in de regio Haaglanden over de periode 2008-2013. Deze ontwikkeling is weer gegeven in figuur 29. Hierin is een stijgend aantal AMK-meldingen zichtbaar. Vooral de gemeenten Zoetermeer en Westland kennen een grote stijging van het aantal meldingen. In de gemeenten Den Haag en Delft is het aantal meldingen de laatste twee jaar gestabiliseerd (Tympaaninstituut, 2014).



Figuur 29. Aantal jeugdigen waarover een AMK melding is gedaan in Zuid-Holland uitgesplitst per jeugdzorg regio over de periode 2008-2013. Samengesteld op basis van gegevens uit het Regionaal Informatiesysteem Zuid-Holland, Tympaaninstituut (2015).

De toename van het aantal meldingen van kindermishandeling wordt mede in verband gebracht met voorlichtingscampagnes en publiciteit. Gezien de ontwikkelingen en mogelijke invloed op de onderzoeksvraag wordt deze ontwikkeling als trend opgenomen.

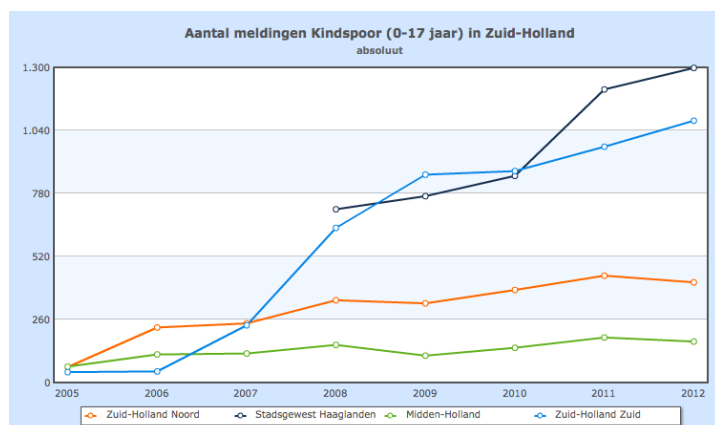
Kinderen betrokken bij huiselijk geweld (Kindspoor)

Situaties van huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn, worden gezien als risicofactor in relatie tot diverse andere problemen. Kinderen die getuige zijn van of anderszins betrokken zijn bij huiselijk geweld vertonen op latere leeftijd in hogere mate gedrags-, opvoedings- en emotionele problemen. Situaties met huiselijk geweld worden in de literatuur verbonden met opvoed onmacht (Nji, 2014).

Over het percentage kinderen dat te maken krijgt met huiselijk geweld bestaat onduidelijkheid. Schattingen lopen uit een van 1% tot 4,5% of meer. Dit heeft onder meer te maken met het hanteren van verschillende definities. Daarnaast is het aantal situaties waarin kinderen te maken krijgen met huiselijk geweld vermoedelijk groter dan het aantal geregistreerde gevallen (Nji, 2014).

Het aantal meldingen van huiselijk geweld waarbij kinderen betrokken zijn in Haaglanden vallen onder de noemer Kindspoor. Het aantal meldingen van Kindspoor laat een stijgende trend zien in alle Zuid-Hollandse regio's.

In de regio Haaglanden is sprake van een zichtbare toename van het geregistreerde aantal meldingen van Kindspoor-zaken. In enkele jaren is het aantal meldingen vrijwel verdubbeld (zie figuur 30). Deze toename doet zich voor in alle gemeenten (Tympaaninstituut, 2014).



Figuur 30. Aantal meldingen Kindspoor in Zuid-Holland, uitgesplitst naar Jeugdzorg regio (2005-2012). Samengesteld op basis van gegevens uit het Regionaal Informatiesysteem Zuid-Holland, Tympaaninstituut (2015).

Deels kan deze groei worden verklaard uit de toegenomen beleidsaandacht, waardoor het aantal kinderen dat betrokken is bij huiselijk geweld beter wordt geregistreerd. Daarnaast is sprake van een hogere mate van publieksaandacht. Dit leidt mogelijk tot meer meldingen. Onduidelijk is of het aantal situaties van huiselijk geweld daadwerkelijk toeneemt. Bronnen zijn hierin niet duidelijk. Gerelateerd aan de duidelijke ontwikkeling op dit gebied en de relatie met het onderzoeksonderwerp wordt deze ontwikkeling als aparte trend opgenomen.

Acceptatie van risico's

Kinderbeschermingsmaatregelen

Rene Clarijs spreekt in zijn proefschrift 'Tirannie in de Jeugdzorg' (Clarijs, 2013) over de risico-regelreflex en de risicosamenleving, verwijzend naar overheidsingrijpen en maatregelen voor kindbescherming. De ontwikkeling naar een beperktere mate van risicoacceptatie wordt in diverse publicaties verbonden met overheidsingrijpen in de opvoeding en aan deze kindbeschermingsmaatregelen. Ontwikkelingen op dit gebied zijn van belang in relatie tot het onderzoeksobject.

Bij ernstige problemen rondom opvoeden en opgroeien kunnen op last van de rechtbank kindbeschermingsmaatregelen worden opgelegd, zoals onder toezichtstelling (OTS) en uithuisplaatsing van kinderen. Bij zeer ernstige problemen kunnen ouders volledig uit de ouderlijke macht worden gezet (voogdijmaatregelen).

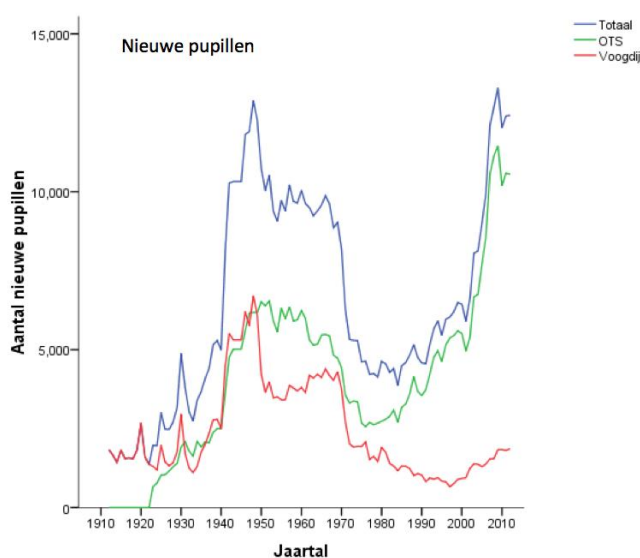
Landelijk is sprake van een stapsgewijze toename van het aantal kindbeschermingsmaatregelen sinds eind jaren '80. Met name vanaf 2003 is een explosieve stijging van het aantal ondertoezichtstellingen te zien. Dit wordt veelal toegeschreven aan het 'Savannah'-effect. In de periode rond de eeuwwisseling hebben zich enkele incidenten voorgedaan rondom het overlijden van kinderen na ernstige verwaarlozing en mishandeling. Sinds die tijd is het aantal kinderen met een voogdijmaatregel eveneens gestegen.

De staatssecretaris Veiligheid en Justitie Landelijk rapporteert middels een Kamerbrief eind 2013 (Rijksoverheid, 2013g) een daling van het aantal OTS-maatregelen. De staatssecretaris meldt het volgende:

- In 2011 daalde het aantal nieuwe OTS maatregelen met 2% ten opzichte van het jaar daarvoor.
- In 2012 zet deze daling verder door met 4%.
- In de eerste helft van 2013 wordt een nog grotere daling gemeld (omstreeks -8% voor heel 2013).

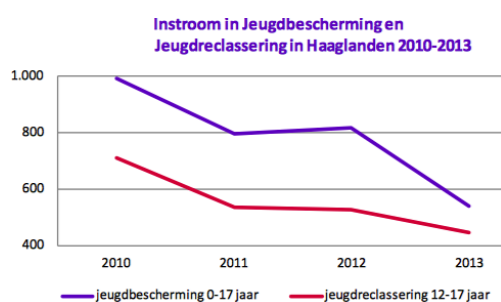
Het aantal voogdijmaatregelen stijgt echter in die jaren (2011, 2012) met respectievelijk 9,8% en 6,8%. Deze stijging zet zich door in 2013. In absolute aantallen gaat het daarbij landelijk om relatief kleine aantallen jeugdigen (circa 100-150 nieuwe jeugdigen). Het aantal uithuisplaatsingen, veelal verbonden met deze maatregelen, daalt eveneens in 2012 en 2013. Exacte cijfers zijn (nog) niet voorhanden.

In figuur 31 is het verloop van het aantal nieuwe kinderen met een OTS- en Voogdij-maatregel weergegeven over de loop van de afgelopen eeuw. Zichtbaar is het verloop en de explosieve stijging van het aantal OTS-maatregelen na de eeuwwisseling en de ogenschijnlijke trendbreuk na 2010.



Figuur 31. Jaarlijks aantal nieuwe pupillen met een OTS- of Voogdij-maatregel sinds ca. 1910-2013. Overgenomen uit de Mulock Houwer-lezing, A. Van Montfoort, 2012.

In de regio Haaglanden worden vergelijkbare ontwikkelingen gemeld. Het aantal nieuwe jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel daalt in de periode 2010-2013. Deze daling is terug te vinden in figuur 32.



Figuur 32. Instroom Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2010-2013 Bureau Jeugdzorg Haaglanden. Overgenomen uit 'Factsheet Jeugdzorg in Haaglanden', Typmaainstituut (2015)

Over deze daling zijn verder geen uitgesplitste gegevens per gemeente gevonden (Typmaainstituut, 2014). Verklaringen voor deze dalende trend in het aantal kindbeschermingsmaatregelen, zijn onder meer een nadrukkelijke focus op preventie en ondersteuning in het gezin.

Vanwege de relatie met de onderzoeksvraag wordt de ontwikkeling met betrekking tot het aantal onderzochtstellingen als aparte trend opgenomen.

8.3 Overzicht trends

In onderstaande tabel zijn de trends waarvoor een betrouwbare onderbouwing is gevonden samengevat weergegeven. Weergegeven is de trend in de regio Haaglanden en een aantal mogelijke verklaringen voor deze trend.

	Trend regio Haaglanden	verklaring / opmerkingen
1	Groei van de bevolking en vergroening, toename aantal jeugdigen.	<ul style="list-style-type: none"> • Trek naar de stad; • Aandeel migranten;
2	Toename van aantal kinderen in een achterstandssituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Toename aantal/Beperkte verbetering leefbaarheid achterstandswijken • Toename van het aandeel kinderen in achterstandswijken / aantal kinderen opgroeiend in armoede; • Economische situatie; • Trek naar de stad.
3	Afname aantal kinderen in traditionele tweoudergezinnen	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal toename aantal echtscheidingen; • Toename aantal (kinderen in) eenoudergezinnen. • Van belang: oververtegenwoordiging kinderen uit eenoudergezinnen in de jeugdzorg.
4	Positieve landelijke ontwikkelingen in het onderwijs, zorgen in de regio;	<ul style="list-style-type: none"> • Afname aantal achterstandsl leerlingen in het basisonderwijs. • Relatief hoog aandeel achterstands-leerlingen in de regio, verschillen binnen de regio; • Groot aandeel vmbo-leerlingen; • Stijging aantal en aandeel zorgleerlingen • Dalende trend schooluitval (vsv-ers). Relatief hoog aandeel in de grotere plaatsen in de regio, met name in achterstandswijken • Bevolkingssamenstelling (o.a. aandeel niet-westerse migranten)
5	Dalende jeugdcriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Afname aantal criminele jongeren (12-17 jaar, 18-21 jaar) • Afname aantal jeugdigen in Justitiële jeugdinrichtingen. • Groeiende maatschappelijke afkeuring; herwaardering strafrechten; beleid: preventie, behandeling
6	Stabilisatie aantal tienermoeders	• Groot aandeel Surinaams/Antilliaanse inwoners (mn. in Den Haag)
7	Afname van het aantal indicaties 2elijns jeugdzorg	1. Geen verklaring
8	Toename aantal meldingen kindermishandeling	2. O.a. Publieksaandacht
9	Toename meldingen betrokkenheid kinderen in situaties huiselijk geweld	3. Publieksaandacht, verbetering in de keten
10	Afname aantal nieuwe ondertoezichtstellingen	4. Nadruk op preventie, nadruk op hulp in het gezin

Tabel 14. Samenvatting trends

Op basis van deze trends kan worden gesteld dat, er een aantal trends zijn die kunnen wijzen op een toekomstig groeiend beroep op de jeugdzorg in de regio Haaglanden. Dit zou mede het gevolg kunnen zijn van een toename van:

- het aantal jeugdigen in de regio (trend 1);
- een toename van het aantal kinderen in de regio dat opgroeit in een achterstandssituatie (trend 2);
- een afname van het aantal kinderen dat opgroeit in een traditioneel tweoudergezin (trend 3);
- de toename van het aantal meldingen kindermishandeling (trend 8);
- de toename van het aantal meldingen van betrokkenheid van kinderen in situaties van huiselijk geweld (trend 9).

Daar tegenover kunnen de positieve ontwikkelingen met betrekking tot:

- de dalende jeugdcriminaliteit (trend 5),
- de afname van het aantal indicaties voor tweedelijns jeugdzorg (trend 7),
- de afname van het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen (trend 10) worden gezet.

Dit zou kunnen wijzen op een mogelijke afname van het beroep op de jeugdzorg in de toekomst.

Tot slot zijn er twee trends die minder duidelijk zijn welk mogelijk effect deze trends kunnen hebben op het toekomstige beroep op de jeugdzorg. Dit zijn: de ontwikkelingen m.b.t. het onderwijs bieden een gevarieerd beeld in de regio (trend 4) en m.b.t. het aantal tienermoeders (trend 6) gaat het om relatief kleine aantallen.

8.4 Zekerheden

Deze paragraaf vat de bevindingen ten aanzien van de zekerheden samen. Voor het herkennen van zekerheden is gebruik gemaakt van de methode documentanalyse en interviews. De onderstaande ontwikkelingen worden door de respondenten als zekerheid genoemd:

- **Bevolkingstoename en vergroening:** Er is sprake van een gestage bevolkingstoename en een vergroening van de regio Haaglanden, het aantal kinderen neemt toe. In een van de interviews wordt deze trend als zekerheid aangegeven.
- **Bestaan achterstandswijken:** Een van de respondenten geeft aan dat, met name in Den Haag, wijken met achterstandsproblemen zullen blijven bestaan en noemt dit een zekerheid.
- **Complexe samenhang en hoge mate van onzekerheid:** In twee interviews wordt als zekerheid genoemd: de complexiteit in de samenhang tussen factoren die van invloed zijn op de vraag naar jeugdzorg. Een respondent concludeert hieruit dat er een hoge mate van onzekerheid bestaat over toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het gebruik van jeugdzorg. *“Het is niet zo dat er één knop is waaraan we kunnen draaien, het zijn er echt veel. En vaak is het zo dat als je ergens aan draait dat blijkt dat er van alles meebeweegt.”*

De respondenten beschouwen deze drie ontwikkelingen als zekerheid. Echter vanuit de theorie over de TAIDA-methode kunnen deze ontwikkelingen niet worden beschouwd als zekerheden. Het is op de lange termijn niet zeker dat elk van de genoemde ontwikkelingen zich ook met zekerheid voordoet. In het kader van dit onderzoek is één zekerheid vast te stellen die voortvloeit uit eerder genoemde trends. Dit is:

Aan achterstandswijken gerelateerde problematiek:

Op basis van onderzoek met betrekking tot achterstandswijken is vast te stellen dat er problematiek bestaat die gerelateerd is aan het wonen en opgroeien in achterstandswijken. Hierbij kan worden verwezen naar: kinderen die opgroeien in achterstandssituaties en armoede; een hoger risico op onderwijsachterstanden en een hoger aandeel jeugdcriminelen in achterstandswijken. Met zekerheid is vast te stellen dat zolang er achterstandswijken bestaan, er aan achterstandswijken gerelateerde problematiek zal zijn

8.5 Onzekerheden

In deze paragraaf zijn de bevindingen ten aanzien van de onzekerheden samengevat. Voor het herkennen van onzekerheden is gebruik gemaakt van de methode documentanalyse en interviews. Verschillende aspecten rondom onzekerheden worden door de respondenten genoemd. Deze zijn onder te brengen in vier clusters. De bevindingen zijn hieronder geclusterd weergegeven.

Aspecten van de participatiesamenleving:

Onzekerheden rondom de eigen kracht en de verantwoording van de burger.

Het nieuwe jeugdstelsel legt meer nadruk op preventie en ‘eigen kracht’ van burgers voor het oplossen van problemen (Rijksoverheid, 2013a). Dit sluit aan op aspecten van de participatiesamenleving. Hiermee wordt beoogd de kosten voor de jeugdzorg te reduceren.

In vrijwel alle interviews (10) worden aspecten genoemd die te relateren zijn aan de participatiesamenleving. Uit de antwoorden van deze respondenten is te herleiden dat deze respondenten een hoge mate van onzekerheid ervaren over de mate waarin burgers in staat zijn zelf oplossingen te vinden voor problemen met betrekking tot het opvoeden en opgroeien van jeugdigen:

- In vier interviews worden specifiek vraagtekens gezet bij de focus op preventie in het nieuwe jeugdbeleid. *“De nadruk op preventie is wel een vorm van wensdenken. Je zou ook kunnen stellen*

dat met de groeiende vraag naar jeugdzorg in het laatste decennium al bewezen is dat burgers maar beperkt in staat zijn om problemen zelf op te lossen”, aldus een respondent.

- Twee respondenten verbinden hieraan de toenemende mate van diversificatie en de groeiende mate van complexiteit van de samenleving. Een respondent verwoordt dit als volgt: *“Er kan steeds meer, techniek maakt steeds meer mogelijk. Het aantal mogelijkheden voor wat dan ook neemt zo snel toe, dat ook ik – en ik ben toch best slim – hulp nodig heb met kiezen.”*
- Een andere respondent verwoordt de onzekerheid het meest concreet: *“Ik durf geen voorspelling te doen over de effecten van eigen kracht en verantwoordelijkheid naar de burger, zeker niet wat betreft de vraag naar jeugdzorg. Misschien slaan we de plank wel gigantisch mis.”*

Resumerend kan het volgende worden gesteld: De effecten van de nadruk op ‘eigen kracht’ en vergelijkbare aspecten van de participatiesamenleving op vraag naar jeugdzorg over een langere tijd zijn, volgens de respondenten, onzeker.

Aspecten met betrekking tot de invloed van gemeenteraden:

Onzekerheden over de acceptatie afwijkend gedrag en reflexen op incidenten.

Met de decentralisatie van de jeugdzorg neemt de invloed van de gemeenteraden toe onderdelen als beleidsinhoud, allocatie van middelen, verantwoording etc. In acht interviews worden aspecten in relatie tot de invloed van gemeenteraden genoemd als van invloed op de jeugdzorg.

Meerdere respondenten wijzen op de dynamiek van politiek op gemeentelijk niveau. Hierbij wordt aangegeven dat de samenstelling van de gemeenteraden en de colleges B&W in kleinere gemeenten vaak niet heel drastisch wijzigt, maar dat er wel minder stabiliteit bestaat dan in eerdere decennia:

- Een van deze drie respondenten benoemt het aspect van het politieke spel of het politieke belang binnen de gemeenteraad: *“In het spel binnen de gemeenteraad zijn er verschillende partijen die zich graag profileren op aspecten rondom opvoeden, gezinnen, jeugdigen, bepaalde groepen in de samenleving etc.. Ook als het gaat om instituten zijn er verschillende opvattingen. Vergis je niet in wat er aan belangen meespeelt. Dat spel is echt niet te voorspellen, wethouders gaan het echt zwaar krijgen.”*
- In twee interviews wordt aangegeven dat gemeenteraden ten aanzien van het onderwerp ‘jeugdzorg’ over beperkte kennis beschikken.
- Twee andere respondenten verwijzen naar reflexen op incidenten. Een van deze respondenten verwijst naar eerdere incidenten in de jeugdzorg en de gevolgen die deze hebben gekend op het gebruik van jeugdzorg op landelijk niveau: *“Dit gaat in onze gemeente onherroepelijk ook gebeuren. Een of twee incidenten en daar gaan we”.*

Op basis van documentanalyse kan worden vastgesteld:

- Dat de perceptie over de toenemende dynamiek in de gemeentelijke politiek kan worden onderbouwd (zie o.a. Boogers, Denters & Reussing, 2010).
- De beperkte kennis van gemeenteraden over de jeugdzorg in de aanloop van het decentralisatieproces in diverse documenten wordt genoemd (o.a. Gerritsen, 2014).
- De risico-regel reflex en de hoge mate van padafhankelijkheid van de jeugdzorg in relatie tot overheidsingrijpen zijn door Clarijs in zijn proefschrift overtuigend opgetekend (Clarijs, 2013).

Resumerend kan het volgende worden gesteld: De effecten van de invloed van gemeentelijke politiek –gerelateerd aan dynamiek van de gemeente politiek, kennisniveau en de risico-regelreflex-op de vraag naar jeugdzorg op lange termijn zijn, volgens de respondenten, onzeker.

Aspecten rondom samenwerking tussen gemeentes:

In het RTA Haaglanden (2013) zijn afspraken gemaakt over aspecten van regionale bestuurlijke samenwerking over de jeugdzorg. Een deel van deze afspraken betreffen gezamenlijke inkoop, afstemming op beleidsniveau en gedeeltelijke collectiviteitsafspraken met betrekking tot onder meer financiële risico's. Goede samenwerking tussen gemeenten is van belang in relatie tot het aanbod en de inkoop van specialistische jeugdzorg.

Twee respondenten benoemen de bestuurlijke samenwerking op het gebied van de jeugdzorg als onzekerheid. Een van deze respondenten geeft aan dat er binnen de regio verschillend gedacht wordt

over deze samenwerking en de mate waarin risico's van andere gemeentes zouden moeten worden gedeeld. De andere respondent benoemt de samenwerking als een zoekproces tussen wat er op lokaal niveau geregeld kan worden en wat bovenregionaal noodzakelijk is. Deze respondent geeft aan hierbij te verwachten dat de opvattingen over welke delen van de jeugdzorg op welke schaal dienen te worden georganiseerd de komende jaren nog kunnen wijzigen. Daarnaast wijst deze respondent op processen van gemeentelijke herindeling en de ontwikkeling van de metropoolregio Rotterdam-Den Haag als factoren die hierop van invloed kunnen zijn.

Uit documentanalyse blijkt dat de samenwerking tussen gemeentes veranderlijk is:

- In het decentralisatieproces is de gemeente voorschoten over gestapt naar het samenwerkingsverband in de regio Haaglanden (Haaglanden, 2013).
- Er is een ontwikkeling naar een samenwerkingsverband van gemeentes onder de noemer Metropoolregio gaande (www.mrdh.nl, feb 2015).
- Er wordt verschillend gedacht over afspraken met betrekking tot gezamenlijke inkoop, verantwoording en toeleiding naar de zorg (Inkoopkracht, 2014)

Resumerend kan het volgende worden geformuleerd als onzekerheid: De effecten van de ontwikkelingen in de samenwerking tussen gemeentes op de jeugdzorg zijn op lange termijn, volgens de respondenten, onzeker.

Onzekerheden met betrekking tot financiering:

Financiering kan worden gesteld als noodzakelijke voorwaarde om activiteiten te kunnen uitvoeren. In negen van de interviews komen aspecten rondom financiering naar voren met betrekking tot onzekerheid.

Meerdere respondenten (5) noemen de omvang van de financiering als onzekerheid:

- Enkele respondenten zien in de huidige bezuinigingen een teruggang van het beschikbare budget voor langere tijd, maar doen geen uitspraken over omvang of duur daarbij.
- Andere respondenten noemen onder andere verdelingsvraagstukken: *“Of er echt nog meer geld naar preventie moet weet ik ook niet”*. Twee van deze respondenten verbinden het vraagstuk aan de omgang met risico's en fenomenen die aandacht krijgen: *“Waar het heen gaat heeft ook te maken met wat er onder de aandacht wordt gebracht en dat wisselt.”*
- Een van de respondenten verbindt het met economische ontwikkelingen: *“We weten niet hoe de economie zich ontwikkeld, we weten voor welke opgaven we komen te staan”*.

Resumerend kan het volgende worden geformuleerd als onzekerheid: De ontwikkeling met betrekking tot de beschikbaarheid van financiële middelen voor de jeugdzorg is op langere termijn - volgens de respondenten- onzeker.

8.5.1 Samenvatting onzekerheden

De onzekerheden zijn in onderstaande tabel samengevat weergegeven:

Onzekerheid	Toelichting
1. Aspecten van de participatiesamenleving: Onzekerheden rondom de eigen kracht en de verantwoording van de burger.	De effecten van de nadruk op 'eigen kracht' -en vergelijkbare aspecten van de participatiesamenleving- op vraag naar jeugdzorg over een langere tijd zijn onzeker.
2. Aspecten met betrekking tot de invloed van gemeenteraden: Onzekerheden over de acceptatie afwijkend gedrag en reflexen op incidenten.	De effecten van de invloed van gemeentelijke politiek – gerelateerd aan dynamiek van de gemeente politiek, kennisniveau en de risico-regelreflex-op de vraag naar jeugdzorg op lange termijn zijn onzeker.
3. Aspecten rondom samenwerking tussen gemeentes	De effecten van de ontwikkelingen in de samenwerking tussen gemeentes op de jeugdzorg zijn op lange termijn onzeker.
4. Onzekerheden met betrekking tot financiering	De ontwikkeling met betrekking tot de beschikbaarheid van financiële middelen voor de jeugdzorg is op langere termijn onzeker.

Tabel 15. Samenvatting onzekerheden.

8.6 Samenvatting: gevonden trends, zekerheden en onzekerheden

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen van de Tracking-stap, de tweede stap, uit het onderzoek weergegeven. Dit zijn de resultaten van het onderzoek naar trends, zekerheden en onzekerheden beschreven. Het geeft daarmee antwoord op deelvraag 6: *Welke trends, zekerheden en onzekerheden spelen een rol in de context van de jeugdzorg in de regio Haaglanden?* In onderstaande tabellen zijn de gevonden trends, zekerheden en onzekerheden nogmaals overzichtelijk samengevat.

Trends

Trends in de regio Haaglanden	
1	Groei van de bevolking en vergroening, toename aantal jeugdigen
2	Toename van aantal kinderen in een achterstandssituatie
3	Afname aantal kinderen in traditionele tweoudergezinnen
4	Positieve landelijke ontwikkelingen in het onderwijs, zorgen in de regio
5	Dalende jeugdcriminaliteit
6	Stabilisatie aantal tienermoeders
7	Afname van het aantal indicaties tweedelijns jeugdzorg
8	Toename aantal meldingen kindermishandeling
9	Toename meldingen betrokkenheid kinderen in situaties huiselijk geweld
10	Afname aantal nieuwe ondertoezichtstellingen

Tabel 16. Samenvatting Trends

Op basis van deze trends kan worden afgeleid dat er een aantal trends zijn (1,2,3,8 en 9) die kunnen wijzen op een toekomstig groeiend beroep op de jeugdzorg in de regio Haaglanden. Tegenover trends kunnen trends (5,7,10) worden geplaatst die mogelijk op het tegengestelde wijzen, en trends (4 en 6) die minder duidelijk zijn welke effecten deze mogelijk kunnen hebben.

Er is op basis van het onderzoek één zekerheid vast te stellen.

Zekerheden

Zekerheid
1. Aan achterstandswijken gerelateerde problematiek: Met zekerheid is vast te stellen dat zolang er achterstandswijken bestaan, er aan achterstandswijken gerelateerde problematiek zal zijn

Tabel 17. Samenvatting Zekerheden

Uit het onderzoek komen vier onzekerheden naar voren.

Onzekerheden

Onzekerheid
1. Aspecten van de participatiesamenleving: Onzekerheden rondom de eigen kracht en de verantwoording van de burger.
2. Aspecten met betrekking tot de invloed van gemeenteraden: Onzekerheden over de acceptatie afwijkend gedrag en reflexen op incidenten.
3. Aspecten rondom samenwerking tussen gemeentes
4. Onzekerheden met betrekking tot financiering

Tabel 18. Samenvatting Onzekerheden

9 Derde stap van het onderzoek: Analysing

9.1 Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken zijn de voorbereidende stappen beschreven voor het opstellen van scenario's. In deze derde stap van het onderzoek worden de twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden geselecteerd.

De selectie van deze onzekerheden vindt plaats middels de inzet van een focusgroep. De bevindingen van de focusgroep zijn samengevat weergegeven in paragraaf 9.2. Vervolgens worden deze onzekerheden met elkaar gecombineerd in een assenstelsel. Elk van de assen representeert een onzekerheid en elk van uiteinden van de as vertegenwoordigt de extremen van deze onzekerheid. Door het kruisen van de assen ontstaan vier kwadranten die de basis vormen voor de scenario's. De kwadrantenstudie is beschreven in paragraaf 9.3. In de paragrafen daarna zijn de afzonderlijke scenario's weergegeven.

9.2 Focusgroep

Als onderzoeksmethode om te komen tot een selectie van de twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden, is gebruik gemaakt van een focusgroep. Deze kwalitatieve onderzoeksmethode maakt gebruik van een interview met meerdere respondenten tegelijk, in de vorm van een open discussie. Het onderwerp voor de focusgroep gedefinieerd als: de belangrijkste onzekerheden in relatie tot de creatie van publieke waarde voor Jeugdformaat met een tijdshorizon van 10 jaar.

9.2.1 Samenstelling focusgroep

De focusgroep in dit onderzoek bestond uit negen personen. De respondenten binnen de focusgroep hebben als kenmerk dat zij allen werken bij Jeugdformaat en deel uit maken van wat intern wordt gedefinieerd als de strategische top. Aan de sessie hebben deelgenomen:

- De leden van de Raad van Bestuur (2 personen);
- De leden van de Zorgdirectie (3 personen);
- De leden van het bestuursbureau (4 personen).

De namen en functies zijn in een bijlage opgenomen.

9.2.2 Bevindingen discussie in de focusgroep

Het uitgangspunt voor de discussie in de focusgroep was het vinden van de twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden.

In de discussie worden de onzekerheden rondom *'aspecten van de participatiesamenleving, onzekerheden rondom de eigen kracht en de verantwoording van de burger'* (onzekerheid 1), in verband gebracht met *'aspecten in relatie tot de invloed van gemeenteraden, onzekerheden over de acceptatie afwijkend gedrag en reflexen op incidenten'* (onzekerheid 2). De discussie leidt tot de vaststelling door enkele respondenten dat het hierbij feitelijk gaat over dezelfde noemer. Geconstateerd wordt dat het gaat over de vraag met betrekking tot 'eigenaarschap' over jeugd en opvoeding in relatie tot problemen bij opgroei en opvoeden.

Een van de respondenten stelt het volgende: *"Het gaat over de vraag: Van wie zijn de problemen en van wie zijn de oplossingen? [...] Wie is eigenaar van de jeugd en de opvoeding, vooral wanneer zich bij de opvoeding problemen voordoen die van invloed zijn op het welzijn van de jeugd? Het gaat hier over de eigenaarschapsvraag. [...] De belangrijkste onzekerheid is, volgens mij, de ontwikkeling van het eigenaarschap. Zijn dat de burgers, de ouders zelf of is dat toch in belangrijke mate de overheid die een beschermende taak heeft, soms over de verantwoordelijkheid van ouders heen?"*

Meerdere respondenten noemen argumenten die het onder één noemer brengen van onzekerheid 1 en 2 onderbouwen. De gedeelde opvatting is dat het eigenaarschap in het afgelopen decennium met name bij de overheid is terecht gekomen. Een respondent stelt vast dat in het afgelopen decennium het gebruik van jeugdzorg is toegenomen, zowel in het kader van de vrijwillige hulpverlening, als in

het kader van de gedwongen hulpverlening (zoals bij de jeugdbescherming en de jeugdreclassering). In de Wet op de jeugdzorg was sprake van het recht op jeugdzorg. Het bestaan van dit recht op jeugdzorg is, volgens deze respondent, mede als oorzaak in verband te brengen met de stijging van het gebruik van de tweedelijns jeugdzorg in het vrijwillige kader. De overheid heeft met het recht op jeugdzorg, en het inrichten van het stelsel met de Wet op de jeugdzorg de verantwoordelijkheid (of te wel het eigenaarschap) naar zich toe gehaald voor relatief lichte en middelzware problemen, waarbij ingrijpen vanuit overheidswege niet nodig was. Van dit recht op zorg hebben veel ouders en burgers van gebruikgemaakt.

De toename van het gebruik van hulp in het gedwongen kader wordt door enkele andere respondenten toegeschreven aan een lage tolerantie van risico's met betrekking tot jeugd, als gevolg van ernstige incidenten zoals gezinsdrama's en bekende cases als "het Maasmeisje", "meisje van Nulde" en "Savannah", hierbij wordt gerefereerd aan onzekerheid 2.

Meerdere respondenten geven aan dat met het bestaan van het recht op jeugdzorg en de beperkte tolerantie van risico's met betrekking tot jeugd, het eigenaarschap voor jeugd en opvoeding nadrukkelijk in de richting van de overheid is verschoven. De respondenten signaleren thans een verschuiving, in elk geval in het denken en praten over het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding, van de overheid af richting ouders, burgers. Argumenten hierbij worden gevonden in noties van de participatiesamenleving en de nadruk op 'eigen kracht' en preventie, daarbij refererend aan onzekerheid 1.

Echter de verschuiving is er, volgens enkele respondenten, feitelijk nog niet. De gemeentes lijken voorsnog de taken van de vrijwillige toegang van het voormalige Bureau jeugdzorg min of meer over te nemen. Ook in de discussie over de ouderbijdrage en of de gemeentes deze gaan innen, wordt door een respondent een argument gezien dat het eigenaarschap nog niet is verschoven. Door het niet innen van de ouderbijdrage is er geen ontmoedigende prikkel voor het gebruik van jeugdzorg volgens de respondenten en blijft het eigenaarschap bij de overheid.

Hoe zich deze verschuiving gaat ontwikkelen is in hoge mate onzeker. Dit is een gedeelde opvatting in de focusgroep. Lukt het om het eigenaarschap te verschuiven richting ouders en burgers (vergelijkbaar met onzekerheid 1), en kan de overheid dan volstaan met een beperkt eigenaarschap in geval er in de opvoeding wordt ingegrepen (met uithuisplaatsing en kindbeschermingsmaatregelen) of leiden onvermijdelijke incidenten tot andere reacties (vergelijkbaar met aspecten uit onzekerheid 2)?

De onzekerheid onder deze noemer 'eigenaarschap' staat volgens de respondenten onder invloed van diverse factoren in het maatschappelijke en politieke klimaat:

- *Succesvol organiseren van de participatiesamenleving* (vergelijkbaar met onzekerheid 1): Respondenten geven aan dat wanneer de participatiesamenleving succesvol wordt georganiseerd, het eigenaarschap van de overheid over de jeugd en opvoeding kan volstaan met een beperkte verantwoordelijkheid die wordt verbonden met kindbeschermingsmaatregelen. Het succesvol organiseren van de participatiesamenleving zal er, in deze opvatting, uit bestaan dat burgers zelf, zonder bemoeienis van de overheid, problemen in de samenleving oplossen. Dit wordt ook verbonden aan lichte en middelzware problemen bij de opvoeding van jeugdigen. De respondenten zijn van mening dat de mate waarin de overheid de participatiesamenleving succesvol weet te organiseren, en zich met succes weet terug te trekken uit het deel van de problemen met jeugd en opvoeding dat thans wordt gevormd door de vrijwillige hulpverlening, een hoge mate van onzekerheid kent.
- *Mate van tolerantie m.b.t. incidenten met jeugd* (vergelijkbaar met onzekerheid 2): Respondenten geven aan dat er een lage maatschappelijke tolerantie lijkt te bestaan rondom incidenten met jeugd. De acceptatie van misstanden met betrekking tot jeugd lijkt in vergelijking lager dan bijvoorbeeld met betrekking tot bijvoorbeeld senioren. De opvatting in de focusgroep is dat naar mate er een lagere tolerantie is met betrekking tot incidenten met jeugdigen, des te meer sprake er zal zijn van overheidsingrijpen in de vorm van kindbeschermingsmaatregelen, maar ook zal de overheid eerder geneigd zijn het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding als

overheidstaak te beschouwen, ook bij lichtere problemen. Hoewel er een trendbreuk gaande lijkt met betrekking tot het aantal kindbeschermingsmaatregelen, hebben eerdere incidenten geleid tot een toename van het aantal kindbeschermingsmaatregelen. De mate waarin deze reflex op incidenten zich zal voordoen, is volgens de respondenten hoogst onzeker. Daaraan wordt tevens de dynamiek in gemeenteraden verbonden.

- *Politieke* kleur (vergelijkbaar met aspecten uit onzekerheid 2): Daarnaast speelt politieke kleur een rol. Partijen die nadrukkelijk het gezin in hun ideologie hebben, dan wel voorstander zijn van een ruim vormgegeven verzorgingsstaat, kijken anders aan tegen eigenaarschap over jeugd en opvoeding dan partijen die deze kenmerken minder hebben. Daaraan wordt toegevoegd dat er politieke partijen zijn die een lagere tolerantie tonen jegens afwijkende groepen in de samenleving. Opvattingen over de positie van de overheid jegens burgers (ouders, opvoeders), is mede afhankelijk van de heersende politiek ideologische kleur op zowel lokaal als landelijk niveau.
- *Medialogica*: De respondenten zijn van mening dat medialogica een factor van invloed is op het eigenaarschap. Met name wanneer sprake is van meerdere incidenten met jeugdigen binnen beperkte tijd, die – terecht of onterecht – verbonden worden aan gebrekkig ingrijpen van overheidsinstanties, heeft medialogica invloed op opvattingen over de mate van het eigenaarschap van de overheid over jeugd en opvoeding.

In de discussie in de focusgroep is brede consensus over de onzekerheid met betrekking tot de financiering. Het belang van de financieringen en de beschikbaarheid van financiële middelen wordt unaniem erkent als een van de meest belangrijke onzekerheden. De opvatting daarbij is dat de omvang van de beschikbare middelen van invloed zijn op de toegankelijkheid van de jeugdzorg. Naar mate er meer middelen beschikbaar zijn zal de jeugdzorg eenvoudiger toegankelijk en breder beschikbaar zijn is de opvatting.

Daarnaast worden beschikbare middelen in verband gebracht met de inhoudelijke kwaliteit van de jeugdzorg. Als voorbeeld worden daarbij wachttijden genoemd, bij weinig beschikbare middelen worden langere wachttijden verondersteld. Daarnaast wordt de beschikbaarheid van middelen in verband gebracht met urgentie. Naar mate er meer middelen beschikbaar zijn, kan ook aandacht worden besteed aan problemen die minder urgentie hebben.

Door meerdere respondenten wordt verondersteld dat bij veel beschikbare middelen, de besteding van deze middelen aan minder strenge voorwaarden en verantwoordingsregels is gebonden. Omgekeerd geldt voor deze respondenten dat bij weinig beschikbare middelen de besteding is begrensd door een veelheid aan regels en voorwaarden en voor de besteding van middelen een strenge verantwoording is vereist.

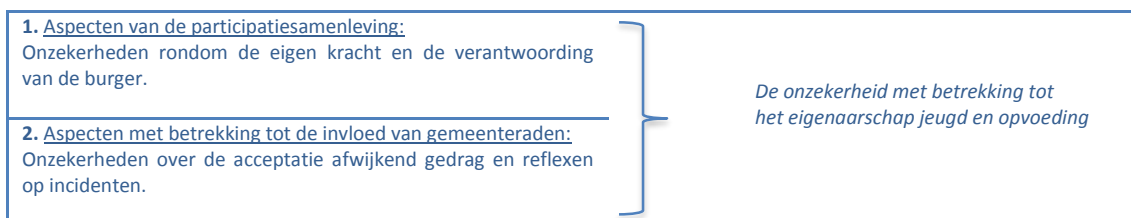
De respondenten noemen daarnaast aspecten die van invloed zijn op de beschikbaarheid van middelen voor de jeugdzorg:

1. *Macro-economische ontwikkelingen*: Gesteld wordt dat wanneer het goed gaat met de economie er over het geheel meer geld beschikbaar is, dus ook voor taken in het kader van de jeugdzorg.
2. *Effecten van financiële verplichtingen die gemeenten in het verleden zijn aangegaan*. Een van de respondenten merkt op dat meerdere gemeenten, bijvoorbeeld door grondspeculatie en infrastructurele projecten, in ingewikkelde financiële situaties terecht zijn gekomen. Wanneer in de toekomst middelen niet langer worden geormerkt voor jeugdzorg dan wel het sociale domein, zullen gemeenten mogelijk genoodzaakt zijn andere prioriteiten aan te brengen in het aanwenden van middelen.
3. *Financiële verantwoordelijkheid voor hulpverlening in het vrijwillige kader*. Enkele respondenten wijzen er op dat wanneer hulpverlening aan jeugdigen niet in het kader van overheidsingrijpen wordt ingezet, de gemeenten hier thans wel voor betalen. Tevens zijn er meerdere gemeenten die vormen van eigen bijdrage voor dit type zorg niet wensen te incasseren. Er is geen verbinding tussen het gebruik jeugdzorg, ook bij minder urgente problemen, en de financiële last. Het vrijwillige gebruik van jeugdzorg wordt op deze manier niet ontmoedigd is de opvatting.

De onzekerheid over de beschikbaarheid van middelen beweegt zich als het ware tussen twee uitersten in een continuüm. Daarin zijn aan het ene uiterste veel middelen beschikbaar voor de jeugdzorg en aan het andere uiterste is de beschikbaarheid van middelen zeer beperkt.

9.2.3 Resultaat focusgroep

Gelet op de argumentatie in de focusgroep worden onzekerheid 1 en onzekerheid 2 gecombineerd en onder één noemer samengebracht. De reden hiervoor is dat beide deze onzekerheden gaan over aspecten van het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding, en elkaars verlengde vormen.



Figuur 33. Resultaat van de focusgroep: combinatie van twee onzekerheden onder één noemer.

Het resultaat van de focusgroep is hiermee dat een van de respondenten concludeert dat de onzekerheden 'eigenaarschap jeugd en opvoeding' en 'beschikbaarheid van financiële middelen' de belangrijkste zijn, en dat de overige respondenten hiermee instemmen. De respondenten hebben op basis van argumenten onzekerheid 1 en onzekerheid 2 onder één noemer gebracht, en ervaren deze, gezamenlijk met onzekerheid 4, als de belangrijkste onzekerheden. Deze onzekerheden zullen worden gebruikt in de kwadrantenstudie. Onzekerheid 3 is in de discussie niet aan de orde gekomen. Hieruit kan worden opgemaakt dat deze onzekerheid niet als voldoende relevant wordt ervaren. Daarom wordt deze onzekerheid niet expliciet meegenomen in de kwadrantenstudie.

9.3 Kwadrantenstudie

In de kwadrantenstudie worden de twee hierboven beschreven onzekerheden in een assenstelsel uitgezet. De uitersten van elk van de assen vertegenwoordigen de extremen waarop de onzekerheden zich kunnen voordoen. Door deze assen tegenover elkaar te zetten ontstaan vier kwadranten, die de basis vormen voor de scenario's. Elk scenario beschrijft een mogelijke toekomstige situatie. Alvorens de scenario's te beschrijven, worden de extremen van elke as afzonderlijk beschreven.

9.3.1 As: Eigenaarschap jeugd en opvoeding

Deze as wordt bepaald door de onzekerheid omtrent het eigenaarschap over jeugd en opvoeding: berust dit overwegend bij de overheid of bij burgers.

De uitersten op de as zijn daarbij: het eigenaarschap berust bij de overheid versus het eigenaarschap berust bij ouders / burgers. Wanneer het eigenaarschap in bij ouders/burgers berust zal er geen of in beperkte mate sprake zijn van het gebruik van collectieve middelen voor de zorg voor jeugdigen. Wanneer het eigenaarschap in hoge mate bij de overheid berust zal er in grote mate sprake zijn van financiering op basis van collectieve middelen.

Wanneer het eigenaarschap in hoge mate bij de overheid berust, kan worden verwacht dat er een hoge mate van verwachting bestaat dat de overheid problemen rondom jeugd oplost. Incidenten met jeugdigen zullen dan onder invloed van de media eerder leiden tot overheidsingrijpen, dan wanneer het eigenaarschap volledig bij ouders berust.

9.3.2 As: Beschikbaarheid van financiële middelen

De onzekerheid op deze as wordt bepaald door de mate waarop financiële middelen beschikbaar zijn voor de jeugdzorg. Bij het ene uiterste van de as wordt voorgesteld dat er veel financiële middelen beschikbaar zijn. Dit betekent dat er genoeg geld beschikbaar is voor de uitvoer van activiteiten in het kader van de jeugdzorg.

Bij het ander uiterste wordt voorgesteld dat er weinig financiële middelen beschikbaar zijn. Dit betekent dat er te weinig middelen beschikbaar zijn voor de uitvoer van activiteiten in de jeugdzorg.

9.3.3 Assenstelsel

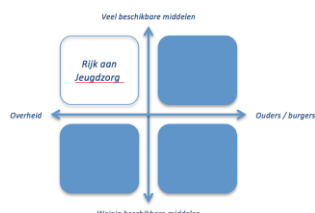
Wanneer beide assen worden gecombineerd, ontstaat onderstaand assenstelsel met vier kwadranten (figuur 24). Elk kwadrant vormt de basis voor een scenario. Elk scenario heeft een titel. De titel verwijst naar de inhoud van elk scenario. De titel en het scenario zijn gebaseerd op de extreme waarden van beide assen in het kwadrant. De scenario's geven een beschrijving hoe de situatie er uit zou zien wanneer deze combinatie waarden op de assen zich zou voordoen over 10 jaar.



Figuur 34. Scenario's in het assenstelsel.

Opgemerkt dient te worden dat beide assen deels invloed hebben op elkaar. Naar mate de omvang van de beschikbare middelen groter is en deze tevens bestaan uit collectieve middelen, zal het eigenaarschap in grotere mate bij de overheid liggen. Naar mate het eigenaarschap meer verschuift in de richting van ouders of burgers kan worden aangenomen dat de omvang van de collectief beschikbare middelen afneemt en de beschikbare middelen in grotere mate afkomstig zijn van niet-collectieve middelen.

9.4 Scenario 1: "Rijk aan jeugdzorg"



Scenario 1: "Rijk aan jeugdzorg" wordt bepaald doordat de extreme waarde op de x-as -het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding- volledig bij de overheid ligt, en de extreme waarde op de y-as, waarbij er veel middelen voor de uitvoer van jeugdzorg-activiteiten beschikbaar zijn.

Het is het jaar 2025, en het is niet gelukt om het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding te verschuiven van de overheid richting de ouders, burgers. Het eigenaarschap is daarentegen volledig verschoven richting de overheid. Tegelijkertijd is er veel geld beschikbaar voor de ondersteuning van de jeugd en de opvoeding.

Politiek en maatschappelijk is de heersende opvatting dat alle jeugdigen veilig en gezond dienen op te groeien, en dat de overheid hiervoor garant staat. Collectieve welvaart en solidariteit zijn belangrijke

waarden in deze samenleving, geen kind dient buiten de boot te vallen. Zelfredzaamheid is van minder belang. Incidenten en afwijkingen rondom jeugd worden niet geaccepteerd. Dit leidt tot een nadrukkelijke overheidsbemoeyenis bij alle jeugdigen en bij alle opvoedsituaties. Daarnaast houdt de overheid zich nadrukkelijk bezig met de domeinen die van invloed zijn op de jeugd en opvoeding, zoals gezondheidszorg, onderwijs en inkomen en huisvesting. De overheid neemt in deze samenleving een centrale rol in: ze regisseert, financiert en voert uit.

Het systeem voor de zorg voor jeugdigen is breed georiënteerd, en omvat alle aspecten van opvoeden en opgroeien. Nederland is rijk aan jeugdzorg. Kinderen en opvoedsituaties worden vanaf een zo vroeg mogelijk moment, al voor de geboorte, gevolgd en gemonitord om zoveel mogelijk risico's op te sporen en uit te sluiten. Van alle jeugdigen worden uitgebreide dossiers bijgehouden. Binnen het systeem zijn veel verschillende instanties actief, die elk een duidelijke taak hebben in het systeem. Omdat het gaat over grote aantallen jeugdigen, en er niets fout mag gaan met de jeugd, bestaan er veel regels en protocollen, en is het van belang dat er effectief wordt gewerkt.

Risicofactoren bij jeugdigen dienen zoveel mogelijk te worden beperkt; er wordt ingezet op het terugdringen van het aantal echtscheidingen, wonen in de oude achterstandswijken wordt ontmoedigd en gestimuleerd wordt dat jong en oud een zinvolle dagbesteding heeft. De eerder ingezette trends die onder meer een dalende jeugdcriminaliteit en een dalende schooluitval lieten zien, hebben zich doorgezet: jeugdcriminaliteit is vrijwel verdwenen en schooluitval is niet aan de orde.

Dit systeem heeft geleid tot een hausse aan vroegtijdig ontdekte en onderkende problemen bij jeugdigen die hen (kunnen) belemmeren bij het opgroeien. Wanneer afwijkingen of risico's worden of gesignaleerd, stelt de overheid hier hulp tegenover. Met maatregelen van drang en dwang wordt de heersende opvatting dat alle jeugdigen veilig en gezond dienen op te groeien, afgedwongen. Hierdoor hebben meer jeugdigen dan ooit hebben een maatregel in het kader van kindbescherming en staan onder overheidstoezicht, en meer gezinnen dan ooit krijgen gedwongen hulpverlening. Het aantal jeugdigen dat niet thuis kan blijven wonen is enorm.

Iedere inwoner wordt geacht bij te dragen aan dit systeem. Nederland wemelt van de professionals die zich bezighouden met jeugd en opvoeding, vrijwel ieder kind heeft zijn eigen zorgambtenaar. De zorgactiviteiten worden uitgevoerd door professionele instanties die door de overheid worden gecontroleerd en gefinancierd. De opvang voor jeugdigen die uithuisgeplaatst zijn is, vanwege grote omvang van het aantal jeugdigen dat dient te worden opgevangen, een belangrijke taak in dit systeem. Opvang in pleeggezinnen is financieel aantrekkelijk gemaakt, middels belastingvoordelen en toeslagen.

Dit systeem wordt gefinancierd uit collectieve middelen. De zorg voor jeugd wordt niet overgelaten aan de vrije markt, er is weerstand tegen het idee om deze zorg aan de markt over te laten. De belastingen zijn hierdoor hoog en dit wordt gevoeld in de portemonnee van de burger.

Public Value in dit scenario:

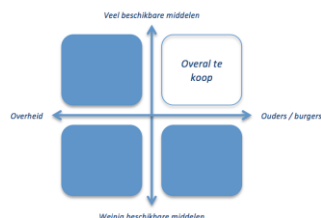
Voor Public Value in dit scenario is van belang dat de zorg volledig wordt gefinancierd uit collectieve middelen en er zijn veel middelen beschikbaar. Daarom is het voor jeugdzorgaanbieders mogelijk om veel operationele capaciteit te realiseren.

De zorg voor de jeugd wordt in dit scenario een belangrijke taak gevonden. Er is een collectief ervaren wens om jeugdigen veiligheid en gezondheid te bieden. Om die reden is er ruimschoots politiek en maatschappelijk draagvlak voor jeugdzorgactiviteiten. Jeugdzorgaanbieders zullen al snel een mandaat weten te verkrijgen voor actie. In dit scenario zal het bouwen van een duurzame "*coalition of sufficient support*" niet moeilijk zijn.

De maatschappelijk breed gedragen wens om jeugdigen veiligheid en gezondheid te bieden is een veel omvattend. Het kan enerzijds veel inhoudelijke aspecten bevatten, immers wat er wordt bedoeld met veiligheid en gezondheid en waar houdt dat op? Anderzijds gaat het ook om grote aantallen: veel jeugdigen, in combinatie met veel risico's die de veiligheid en gezondheid bedreigen. Het creëren van

een publieke waarde-propositie hoeft hierin niet te ingewikkeld te zijn. Anders gezegd: het claimen dat de activiteiten van de instelling bijdragen aan het vergroten van de veiligheid en gezondheid van jeugdigen, is –door de veelomvattendheid van de maatschappelijke wens- al snel plausibel.

9.5 Scenario 2: Overal te koop



Scenario 2: “Overal te Koop” wordt bepaald door de extreme waarde op de x-as, waarbij het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding volledig bij de ouders, burgers ligt, en de extreme waarde op de y-as, waarbij er veel middelen voor de uitvoer van jeugdzorg-activiteiten beschikbaar zijn.

Anno 2025 is het gelukt om het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding te verschuiven van de overheid richting de ouders, burgers. Tegelijkertijd is er veel geld beschikbaar ter ondersteuning van de jeugd en de opvoeding.

De heersende politieke en maatschappelijke opvatting is dat de politiek zich niet heeft te bemoeien met hoe ouders hun kinderen opvoeden. Overheidsbemoeienis, zoals aan het begin van de eeuw, wordt niet langer geaccepteerd. Het uitgangspunt is dat burgers zelf verantwoordelijk zijn en willen zijn voor het veilig en gezond opgroeien van hun kinderen, en dat daarin investeringen doen er gewoon bij hoort. Zelf zorgen voor je eigen welvaart is een belangrijke waarde in deze samenleving. Burgers redden zich liever zonder overheid, ze hebben geld genoeg. Op collectieve regelingen gefinancierd met belastinggeld zit niemand nog te wachten. Wanneer je toch genoeg geld hebt, kun je zondig ook een ander nog helpen.

Risico's, afwijkingen en problemen worden opgelost door extra te investeren, door meer of andere zorg in te kopen. Wanneer zich incidenten voordoen met jeugd, is de opvatting dat ouders te weinig of verkeerd hebben geïnvesteerd of de verkeerde zorg hebben ingekocht.

Het systeem voor de zorg voor jeugdigen en de opvoeding is een volledige vrije markt op basis van vraag en aanbod. jeugdzorg is overal te koop. De markt is divers en kent onder meer prijsvechters, een betrouwbaar middensegment, topzorg-aanbieders, nichespelers en een alternatief circuit. Er is veel ruimte voor startende ondernemers en nieuwe initiatieven. In deze samenleving is het gewoon om reclame-uitingen te krijgen over het aanbod en aanbiedingen in de jeugdzorg, of op deze manier te vernemen van nieuwe risico's, problemen en oplossingen. Voor iedere vraag, is aanbod te koop. Een wekelijkse middag met de opvoedadviseur of de jeugdtherapeut is voor veel gezinnen net zo gewoon als het lidmaatschap van de voetbalclub.

Veel ondernemers en bedrijven doen aan maatschappelijk verantwoord ondernemen op het gebied van jeugd en opvoeding. Dit is voor deze bedrijven en ondernemers aan de ene kant een manier om iets goeds te doen voor die groep jeugdigen en ouders die niet de middelen hebben om voldoende zorg in te kopen. Aan de andere kant werkt het als een marketinginstrument en geeft het de onderneming een positief imago. Samen met sponsoring en benefietactiviteiten, bieden initiatieven op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen een vangnet voor de groep die in dit systeem buiten de boot vallen.

Gedwongen uithuisplaatsingen bestaan niet meer, wel wonen er jeugdigen in private instellingen, gedeeltelijk bestaande uit moderne kostscholen. Deze worden deels bevolkt door jeugdigen die te ingewikkeld zijn voor hun ouders en die deze zorg zelf hebben ingekocht, deels door jongeren met talent, vaak uit de onderste laag van de samenleving. Bedrijven en sportclubs betalen de zorg voor deze jeugd en rekenen op het unieke van hun talent zodat de investering wordt terugverdiend.

Desondanks is er een groep in de samenleving die buiten de boot valt. Gedeeltelijk wordt dit veroorzaakt vanwege het ontbreken van middelen, of omdat middelen ergens anders aan worden besteed. Deze groep aan de onderkant van de samenleving is overwegend te vinden in de getto's in de grote steden, min of meer een eigen samenleving vormend binnen het getto. Kenmerkend voor

deze groep is dat er veel problemen tegelijkertijd voorkomen, zoals werkeloosheid, verslaving, criminaliteit en geweld, en tienerzwangerschappen.

De financiering voor dit jeugdzorgsysteem bestaat uitsluitend uit private middelen. De zorg voor jeugd is volledig overgelaten aan de vrije markt, er is weerstand tegen het idee dat de zich bezighoudt overheid de zorg voor jeugd en opvoeding. Jeugdzorg-activiteiten zijn private goederen geworden die te classificeren zijn als rivaliseren en waarvan niet-betalers kunnen worden uitgesloten.

Public Value in dit scenario:

In dit scenario is van belang dat de zorg wordt gefinancierd uit individuele middelen en er zijn veel middelen beschikbaar. Daarom is het voor jeugdzorgaanbieders mogelijk om veel operationele capaciteit te realiseren.

De zorg voor de jeugd wordt in dit scenario belangrijk gevonden. Er is een collectief ervaren wens om goed voor jeugdigen te zorgen. Om die reden is er ruimschoots draagvlak voor jeugdzorgactiviteiten. In dit scenario is het bouwen van een *“coalition of sufficient support”* echter afhankelijk van de werking van marktmechanismen. Steun voor de geclaimde waarde kan worden gerelateerd aan het prijsmechanisme van de vrije markt. De aanbieder die het meest verkoopt krijgt in deze termen de meeste steun voor de waarde die geclaimd wordt met het product.

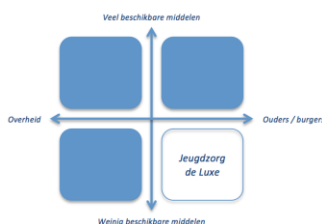
Hierbij gaat het dan om het creëren van private waarde. Ten aanzien van publieke waarde gaat Moore (1995) uit van publieke goederen op basis van financiering door collectieve middelen. In dit scenario is hiervan geen sprake. De financiering van de jeugdzorg-activiteiten, is in dit scenario gebaseerd op private middelen, en kan er gesproken worden over jeugdzorg als privaat of individueel goed. Het gebruik van het goed jeugdzorg is in dit scenario uitsluitbaar en te duiden als min of meer rivaliserend. Daarom kan in dit verband gesproken worden private waarde van de jeugdzorg.

Echter, de omvang van de middelen is groot. Hierdoor is er ruimte voor initiatieven op basis van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Aanbieders die hun *“license to operate”* willen borgen of vergroten, en zich in de markt willen onderscheiden, kunnen anticiperen op maatschappelijke wensen om te voorzien in een vangnet voor diegenen die zelf niet voldoende draagkrachtig zijn. Op deze manier kunnen kleine vormen van –tijdelijke of gedeeltelijke- collectiviteit ontstaan, zonder dat hierbij sprake is van overheidsbemoeienis, en zonder dat het hoeft bij te dragen aan grote delen van de samenleving.

Het werk van Meynhart (2012) gaat uitgebreid in op het creëren van Public Value door en vanuit de private sector. In zijn visie op Public Value is vooral de bijdrage aan de samenleving van belang, niet of het initiatief vanuit de publieke dan wel de private sector afkomstig is. Ook of het initiatief zich beperkt tot een klein deel van de samenleving, zich beperkt tot een kleine groep, een tijdelijk karakter kent, is volgens Meynhart van ondergeschikt belang. Het gaat er daarbij nog steeds om dat de beoordeling van deze waarde plaatsvindt door het publiek, dat duidelijk is dat het gaat over een ervaren behoefte in de samenleving, dat betrokkenen ervan profiteren en dat het bijdraagt aan de samenleving zelf.

Vanuit het perspectief van Moore (1995) is er in dit scenario geen sprake van publieke waarde, vanuit het perspectief van Meynhart is dit er wel.

9.6 Scenario 3: Jeugdzorg de Luxe



Scenario 3: *“Jeugdzorg de Luxe”* wordt bepaald door de extreme waarde op de x-as, waarbij het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding volledig bij de ouders, burgers ligt, en de extreme waarde op de y-as, waarbij er weinig beschikbare middelen voor de uitvoer van jeugdzorg-activiteiten zijn.

2025: Het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding ligt bij ouders, burgers en er is weinig geld beschikbaar voor de ondersteuning van de jeugd en de opvoeding. De overheid bemoeit zich niet met de jeugd en opvoeding, noch in de zin van regie, noch in de zin van financiering of uitvoering. Het verschuiven van het eigenaarschap van de overheid richting de ouders, burgers, is gepaard gegaan met het volledig privatiseren en het wegvallen van middelen voor de zorg voor de jeugd en opvoeding.

Hierdoor is 'ieder voor zich' de kenmerkende maatschappelijke opvatting geworden. Van belang is of je geld hebt of niet. Dit versterkt processen van individualisering, waarden als collectiviteit en solidariteit zijn daarom uit deze samenleving verdwenen. Niemand bemoeit zich nog met hoe ouders hun kinderen opvoeden. Opvoeden gebeurt daardoor thuis achter gesloten deuren. Risico's en incidenten worden opgevat als onderdeel van de 'survival of the fittest'.

Op straat is de tweedeling in de samenleving zichtbaar, tussen diegenen mét en diegenen zonder middelen. De groep burgers zonder middelen neemt in omvang steeds verder toe. Jongeren gaan massaal niet meer naar school, het onderwijs verslechterd en het opleidingsniveau daalt, en de criminaliteit onder jongeren neemt toe. Met name in de steden concentreren de problemen zich. In de achterstandswijken heerst de wet van de straat, criminele groepen en jeugdbendes maken de dienst uit. De gevangenissen zitten vol.

Activiteiten in het kader van zorg voor jeugdigen en de opvoeding bestaan op een volledige vrije markt. Maar zijn slechts beschikbaar voor diegenen die kunnen betalen. Zorg voor jeugd en opvoeding is een luxegoed geworden. De markt is klein en bestaat voornamelijk uit zeer gespecialiseerde aanbieders die zorg van zeer hoge kwaliteit bieden. Kostscholen in Oost-Europese landen bieden een goedkoop alternatief, maar dit is slechts voor weinigen weggelegd. Er is geen ruimte voor maatschappelijk verantwoord ondernemen in deze markt, slechts her en der zijn er initiatieven op basis van liefdadigheid van een enkele zeer vermogende burger, maar dit biedt geen enkele soelaas. Kerken en het Leger des Heils hebben door het ontbreken van middelen hun activiteiten op het gebied van de jeugdzorg gestaakt.

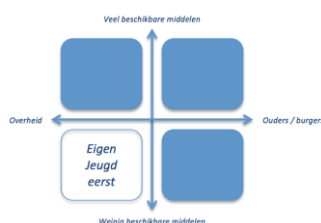
De financiering voor de zorg voor jeugd in dit systeem bestaat uitsluitend uit private middelen. De zorg voor jeugd is volledig overgelaten aan de vrije markt, en 'jeugdzorg' is een luxegoed.

Public Value in dit scenario:

In dit scenario is er feitelijk geen ruimte voor publieke waarde. Er zijn geen collectieve middelen voor activiteiten in het kader van zorg voor jeugd en opvoeding, en zelfs de private markt is klein. Voor instellingen die willen opereren in het publieke domein, is er geen financiële basis om met collectieve middelen operationele capaciteit op te bouwen. Tegelijkertijd is er -doordat het eigenaarschap volledig bij burgers ligt, en de overheid zich niet langer met het onderwerp bezighoudt- in termen van legitimiteit en support, bij de politiek geen legitieme basis of steun om actie te ondernemen op dit gebied. Goede jeugdzorg is in dit scenario geen belangrijke behoefte in de samenleving. In dit scenario zal het bouwen van een duurzame "coalition of sufficient support" zeer lastig zijn.

Daarom –door het ontbreken van middelen m.b.t. operationele capaciteit en het ontbreken van legitimiteit en steun- zal het voor jeugzorginstellingen nauwelijks mogelijk zijn te claim dat de activiteiten van de instelling bijdragen aan een belangrijke behoefte in de samenleving.

9.7 Scenario 4: Eigen Jeugd eerst



Scenario 4: "Eigen Jeugd eerst" wordt bepaald door de extreme waarde op de x-as, waarbij het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding volledig bij de overheid berust, en de extreme waarde op de y-as, waarbij er weinig beschikbare middelen voor de uitvoer van jeugdzorg-activiteiten zijn.

Het jaar 2025. De gewenste verschuiving van het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding van de overheid richting de ouders, burgers is niet gelukt. Het eigenaarschap berust volledig bij de overheid, maar er is nauwelijks geld beschikbaar voor de ondersteuning van de jeugd en de opvoeding.

De jeugdzorg is in dit scenario is gebaseerd op financiering uit collectieve middelen. Hier ontbreekt het echter aan. Het systeem is daardoor ernstig overbelast. Instellingen hebben ernstige financiële problemen, en moeten hun professionals ontslaan. Professionals die wel aan het werk blijven, kunnen het werk niet aan. Instellingen zijn niet langer in staat die zorg te leveren die nodig is, en zijn gedwongen uithuisgeplaatste jeugd terug naar hun ouders te laten aan. Ernstige incidenten met jeugdigen zijn aan de orde van de dag. Slachtoffers van kindermishandeling, worden niet geholpen. Professionals die moeten toezien op de veiligheid van jeugdigen, komen hier vanwege de omvang van hun caseload niet meer aan toe.

Dit is voer voor de media. Professionals en instellingen in de jeugdzorg zijn het mikpunt van kritiek. Incidenten en misstanden worden breed uitgemeten. Burgers en populistische politici wijzen naar de overheid. De jeugdzorg wordt gezien als hét symbool van een falende overheid.

De politiek raakt hierdoor ernstig verdeeld. Politici debatteren, maar oplossingen blijven uit. Onderwijl berichten de media over nieuwe misstanden en incidenten. De politiek wordt niet langer serieus genomen, en burgers voelen zich door de overheid in de steek gelaten.

Er is behoefte aan krachtig leiderschap, en daadkracht die tot oplossingen leidt. Sommige burgers staan op en worden de spreekbuis van onvrede. Leiderschap wordt ook gevonden bij geestelijken en andere sleutelfiguren. Zij roepen op tot actie, en strijden voor specifieke belangen. Ook burgers raken hierdoor verdeeld. Rondom deze leiders en belangen ontstaan groepen in de samenleving. Solidariteit is terug te vinden binnen de eigen groep. Professionals uit de jeugdzorg krijgen slechts iets voor elkaar wanneer ze met de groep kunnen worden verbonden. Binnen de groepen geldt: "Eigen jeugd eerst".

Het systeem van de door de overheid geregisseerde jeugdzorg wordt allengs smaller, en beperkt zich steeds meer en meer tot kerntaken, zonder daar ook werkelijk aan toe te komen.

Public Value in dit scenario:

In dit scenario is de jeugdzorg een publiek goed, het wordt gefinancierd op basis van collectieve middelen. De omvang van deze middelen is echter beperkt. Hierdoor is de operationele capaciteit van jeugdzorgaanbieders zeer laag.

Tegelijkertijd is er weinig vertrouwen van burgers in de politiek, en is de politiek onderling verdeeld. Anders gezegd: de autoriserende omgeving is onderling verdeeld. Wel is er vertrouwen in de sleutelfiguren van de eigen groep. Het mandaat, de 'license to operate', in termen van draagvlak of erkenning voor de geldigheid voor de taken en actieve steun daarvoor voor de jeugdzorgaanbieders, is daarom eveneens verdeeld en gebaseerd op de steun per groep. De diensten van jeugdzorgaanbieders worden niet beschouwd als waardevol voor het publieke domein als geheel, maar mogelijk wel voor de eigen groep. In dit scenario zal het bouwen van een duurzame "*coalition of sufficient support*" gaan over het bouwen van steun binnen verschillende groepen en het bouwen van verschillende groep-gerelateerde mandaten.

Het creëren van een publieke waarde-propositie, of anders gezegd het claimen dat de activiteiten van de jeugdzorginstellingen bijdragen aan collectief ervaren maatschappelijke behoeften, is in dit scenario erg lastig, want ook dit zal per groep verschillen. De publieke waarde voor de samenleving als geheel wordt -door een keer op keer falende zorg, en een steeds kleiner wordend systeem- steeds verder beperkt. Daarnaast is de collectief ervaren maatschappelijke behoefte niet primair gericht op de samenleving als geheel. Daarom zal in dit scenario de geclaimde waarde per groep kunnen verschillen. Om deze publieke waarde te kunnen realiseren is operationele capaciteit nodig. De hiervoor benodigde middelen zullen dus ook via de groepen voortgebracht dienen te worden.

9.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de Analysing-stap weergegeven, en daarmee is antwoord gegeven op de deelvraag 'Welke scenario's kunnen op basis van de twee belangrijkste onzekerheden worden geformuleerd?'.

Om te komen tot een selectie van de twee als meest belangrijk ervaren onzekerheden, met een tijdhorizon van 10 jaar, is gebruikgemaakt van een focusgroep. Deze bestond uit de strategische top van Jeugdformaat. De discussie in de focusgroep leidt tot de vaststelling dat twee onzekerheden de belangrijkste zijn, te weten 'de onzekerheid met betrekking tot het eigenaarschap jeugd en opvoeding' (combinatie van onzekerheid 1 en 2), en 'de onzekerheid met betrekking tot de beschikbaarheid van financiële middelen' (onzekerheid 4). Op basis van argumentatie zijn onzekerheid 1 en onzekerheid 2 gecombineerd en onder één noemer samengebracht. Beide deze onzekerheden gaan immers over aspecten van het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding, en vormen elkaars verlengde. Onzekerheid 3 is in de discussie niet aan de orde gekomen, en vervalt daarmee als relevante onzekerheid.

De twee onzekerheden zijn gebruikt in de kwadrantenstudie. De kwadranten worden gevormd door twee assen. De x-as wordt bepaald door de onzekerheid omtrent het eigenaarschap over jeugd en opvoeding. De uitersten op de x-as zijn daarbij: het eigenaarschap berust bij de overheid versus het eigenaarschap berust bij ouders / burgers. De y-as wordt bepaald door de onzekerheid over beschikbare middelen. Bij het ene uiterste van de y-as wordt voorgesteld dat er veel financiële middelen beschikbaar zijn. Er is genoeg geld beschikbaar voor de uitvoer van jeugdzorg. Het andere uiterste wordt voorgesteld als dat er weinig financiële middelen beschikbaar zijn voor de jeugdzorg.

Wanneer beide assen worden gecombineerd, ontstaat een assenstelsel met vier kwadranten die de scenario's vormen (zie figuur 34).

De kern in scenario 1: **Rijk aan Jeugdzorg** bestaat uit collectieve financiering op basis van eigenaarschap van de overheid, en ruime beschikbaarheid van middelen, op basis van breed maatschappelijk draagvlak voor de jeugdzorg. Hierdoor is het creëren van publieke waarde al snel plausibel.

Scenario 2: **Overall te koop** wordt gevormd door eigenaarschap bij ouders/burgers en grote beschikbaarheid van private middelen. Hierdoor is jeugdzorg niet langer te duiden als een collectief goed. In dit scenario is het mogelijk om vooral private waarde te creëren, doordat het gebruik van het 'goed jeugdzorg' uitsluitbaar en min of meer rivaliserend is. Volgens Moore (1995) is er hierdoor geen sprake van waarde in termen van Public Value. Meynhart (2012) geeft aan dat ook met private middelen publieke waarde kan worden gecreëerd, mits de private middelen ten goede komen aan het collectief.

In scenario 3: **Jeugdzorg de luxe** is jeugdzorg een luxe goed geworden onder invloed van beperkte beschikbaarheid van middelen en volledig eigenaarschap bij ouders/burgers. In dit scenario is vanwege de private financiering en de beperkte beschikbaarheid feitelijk geen ruimte voor publieke waarde.

Tot slot bestaat de kern uit scenario 4: **Eigen Jeugd eerst** uit eigenaarschap bij de overheid in combinatie met beperkte beschikbaarheid van middelen. Jeugdzorg is in dit scenario een publiek goed waar beperkte middelen voor beschikbaar zijn. Hierdoor is het ingewikkeld om voldoende mandaat (license to operate) en operationele steun te verkrijgen. Het creëren van publieke waarde is, onder invloed van de verdeling van schaarse middelen, mogelijk langs lijnen van (belangen)groepen.

10 Conclusie & Reflectie

10.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden resultaten uit de voorgaande hoofdstukken bijeen gebracht. Door de conclusies per deelvraag te beantwoorden kan de hoofdvraag worden beantwoordt.

Op welke wijze kan Jeugdformaat, aanbieder van Jeugd- en Opvoedhulp in de regio Haaglanden, in de veranderende context van de jeugdzorg, Public Value creëren en welke scenario's zijn hierin ten aanzien van trends, zekerheden en onzekerheden te onderscheiden?

In paragraaf 10.2 worden de conclusies van de deelvragen beschreven. Dit wordt gevolgd door de conclusie op de hoofdvraag in paragraaf 10.3. Aan deze conclusies zijn aanbevelingen verbonden. Een reflectie op het onderzoek is beschreven in paragraaf 10.4.

10.2 Conclusies bij de deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd. In deze paragraaf worden de verschillende deelvragen beantwoord. Dit leidt tot het beantwoorden van de hoofdvraag.

Deelvraag 1

Wat zijn de veranderingen in de jeugdzorg op landelijk niveau en in de regio Haaglanden?

De eerste deelvraag vestigt de aandacht op de context. Het onderzoeksobject is een zorgaanbieder in het veld van de jeugdzorg, specifiek in de regio Haaglanden. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is het van belang de context, en de veranderingen die daarin plaatsvinden, te beschrijven.

De veranderingen in de jeugdzorg zijn op landelijk niveau:

- Decentralisatie naar de gemeenten met ingang van 1 januari 2015. Waar voorheen meerdere bestuurslagen inhoudelijk en financieel verantwoordelijk waren voor de uitvoering van (delen van) de jeugdzorg, is deze verantwoordelijkheid nu gebundeld onder één bestuurslaag. Jeugdbeleid wordt met de invoering van de Jeugdwet op gemeentelijk niveau gemaakt, gefinancierd en gecontroleerd (Rijksoverheid, 2011).
- Een andere focus. Doelen van deze stelselherziening zijn o.a.; een focus op preventie en het terugdringen van het gebruik van de zware zorg; het verbinden van de jeugdzorg met de lokale vragen en krachten; en het tegengaan van versnippering en verkokering (Rijksoverheid, 2013a).
- Een nieuw wettelijk kader. De Jeugdwet vormt het nieuwe wettelijke kader. Deze wet vervangt de Wet op de jeugdzorg en delen van de AWBZ en de Zorgverzekeringswet. Hiermee zijn de onderscheiden domeinen (Jeugd- en Opvoedhulp, Jeugd-GGZ en Jeugd-LvB) onder één regime gebundeld (Rijksoverheid, 2013a; 2013b; 2014a).
- Bundeling financiering en taakstelling: Tegelijkertijd zijn de verschillende financieringsstromen gebundeld, en wordt het macrobudget van € 3,6 miljard stapsgewijs met 15% verkleind tot aan 2017. Vanaf 2018 gaan de gedecentraliseerde middelen voor de jeugdzorg op in het sociale bredere domein (Rijksoverheid, 2011; 2013a; 2013b).

In het decentralisatieproces zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten gevormd jeugdzorgregio's. Deze hebben onderlinge afspraken gemaakt over continuïteit van zorg, de infrastructuur en frictiekosten (Rijksoverheid, 2013c).

De veranderingen in de jeugdzorg in de regio Haaglanden zijn:

- De gemeenten Den Haag, Zoetermeer, Delft, Westland, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar en Midden Delfland nemen de taken -op het gebied van de jeugdzorg- van het Stadsgewest Haaglanden over. De gemeente Voorschoten sluit zich hierbij aan. Het Stadsgewest Haaglanden was binnen het oude stelsel de opdrachtgever en financier van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Deze bestuurslaag is per 01-01-2015 opgehouden te bestaan (Haaglanden, 2013).
- Afspraken tussen de samenwerkende gemeenten en de zorgaanbieders in de regio Haaglanden zijn gemaakt op basis van meerjarig partnerschap. De afspraken omvatten onder meer afspraken

over stapsgewijze korting op het macrobudget in drie stappen (2015:-4%; 2016: -6%; 2017:-5%), en reserveringen voor innovatie van de zorg (Haaglanden, 2013).

Deelvraag 2:

Wat is Public Value en welke inzichten bestaan er over het creëren van Public Value?

De tweede deelvraag focust op een ander aspect van de hoofdvraag: Public Value. Om te kunnen onderzoeken op welke wijze het onderzoeksobject Public Value kan creëren, is het van belang te beschrijven wat Public Value is, en welke inzichten er bestaan over het creëren van Public Value.

Het concept Public Value reflecteert een groeiend besef dat aan publieke dienstverlening sociale waarden verbonden zijn, en dat deze onvoldoende gewaarborgd zijn in economisch georiënteerde managementstromingen, zoals het New Public Management. Public Value gaat uit van een manier van denken en werken gericht op het creëren van waardevolle diensten voor de ontvanger, en positieve effecten voor de samenleving (Bennington & Moore, 2011; Moore 1994).

Het oordeel van wat waardevol is, ontstaat in de beoordeling door de samenleving via het proces van de representatieve democratie. Dit betekent dat niet zozeer burgers -met hun huidige noden en wensen, en in hun rol van afnemer van de dienst- de beoordelaars zijn, maar vooral de politiek. Dit vanwege de inzet van autoriteit die nodig is om de benodigde middelen bijeen te brengen, en van wege de beoordeling van waarde voor het bredere publieke domein, en de betekenis voor langere termijn. Via het proces van de representatieve democratie kan dus mandaat worden gegeven. (Kelly, Mulgan & Muers, 2002; Moore, 1995; Moore & Khagram, 2004; O'Flynn, 2005; 2007).

Hierbij gaat het er om aan het publiek en de politiek duidelijk te maken welke waarde de publieke instelling claimt te creëren, via het overtuigend brengen van een verhaal. Aan de hand van dit verhaal -waaruit het effect van het handelen van de instelling overtuigend blijkt- wordt legitimiteit en steun verworven. Bij voldoende legitimiteit en steun voor dit verhaal, zorgt dat voor mandaat en genereert het middelen voor de benodigde operationele capaciteit. Dit laatste is noodzakelijk zodat de waardevolle effecten ook werkelijk worden gecreëerd. Dit draagt dan weer bij aan het verhaal over de geclaimde waarde, en het verkrijgen van legitimiteit en steun, enzovoorts.

Drie onderling samenhangende processen zijn hierin herkenbaar: Het definiëren van de publieke waarde die de instelling claimt te (kunnen) creëren op basis van een samenhang tussen de missie en visie van de instelling, de strategische doelen, en de activiteiten en outputs (1). Het afstemmen van de operationele bronnen die nodig zijn om deze geclaimde waarde te kunnen waarmaken (2). En het proces van het verkrijgen van het benodigde mandaat op basis van legitimiteit en steun van die stakeholders die gezaghebbend dit gezaghebbend kunnen verlenen (3). Deze processen zijn gevat in een model genaamd de strategische driehoek. Public value wordt gecreëerd door het gelijktijdig en voortdurend afstemmen van deze drie processen op elkaar (Alford & O'Flynn, 2009; Bennington & Moore, 2011; Moore & Khagram, 2004; Moore, 1995; Smith, 2004; Stoker, 2006).

Public Value of publieke waarde staat dan dus gelijk aan de mate waarin een publieke organisatie, op korte en lange termijn, er in slaagt diensten te leveren en effecten te genereren die collectief door het publiek en de politiek worden beschouwd als waardevol.

Deelvraag 3:

Wat is een scenariostudie?

De veranderingen in de jeugdzorg gaan gepaard met onzekerheden voor zorgaanbieders. Dit vraagt van zorgaanbieders dat er keuzes worden gemaakt over strategie en positionering. Om dit op een goede manier te doen, is reductie van onzekerheid van belang. Deelvraag 3 gaat in op het element scenario's uit de hoofdvraag. Om te kunnen onderzoeken welke scenario's er zijn, op basis van trends, zekerheden en onzekerheden, is het relevant de vraag te beantwoorden wat een scenariostudie is.

Scenariostudies zijn bij uitstek geschikt als manier om strategieën te ontwerpen in een veranderende en met onzekerheden omgeven context (Chermack, Lynham & Ruona, 2001; Schoemaker, 1995). Scenariomethoden gaan er vanuit dat er meerdere toekomsten mogelijk zijn (Janssen et al., 2002). Onzekerheden kunnen door scenarioplanning worden gereduceerd tot een handvol alternatieve

richtingen die de meest relevante onzekerheden bevatten. Scenariostudies geven antwoord op de vraag: wat denkbaar zou kunnen gebeuren wanneer bepaalde condities zich gelijktijdig voordoen (Lindgren & Bandhold, 2009). Door het gebruik van scenariomethodes wordt aan onzekerheidsreductie gedaan en zijn een manier om met onzekerheden om te gaan.

Een scenariostudie is dus een methode om op basis van een verkenning, samenhangende en aannemelijke voorstellingen te genereren van een mogelijke lange termijn toekomst, zodat op basis daarvan strategische besluiten kunnen worden genomen binnen een complexe en veranderende omgeving.

Er bestaan verschillende scenariomethoden. In dit onderzoek is het TAIDA-model gebruikt. In dit model wordt via de stappen Tracking, Analysing, Imaging, Deciding en Acting, achtereenvolgens trends, zekerheden en onzekerheden opgespoord, waarna deze worden geanalyseerd om scenario's te genereren. In de stap Imaging wordt geïdentificeerd wat mogelijkheden en opvattingen zijn over wat wordt nagestreefd, waarna dit wordt afgewogen, en keuzes worden gemaakt voor de te volgen strategie. Tot slot worden stappen gezet om de strategie te realiseren (Lindgren & Bandhold, 2009).

In dit onderzoek worden de stappen Tracking en Analysing uitgevoerd. Na een inventarisatie van trends, zekerheden en onzekerheden, worden de twee belangrijkste onzekerheden in een kwadrantenstudie tegen elkaar afgezet. Hierdoor ontstaan vier kwadranten. Deze vormen de basis voor de verschillende, mogelijke scenario's. De andere geïdentificeerde relevante trends, zekerheden en onzekerheden worden laagsgewijs toegevoegd aan de kwadranten, zodat de scenario's worden aangevuld (Lindgren & Bandhold, 2009). Elk scenario verbeeld een mogelijke toekomstige situatie.

Deelvraag 4:

Hoe is Jeugdformaat te beschrijven, en welke veranderingen brengt de decentralisatie van de jeugdzorg voor Jeugdformaat zich mee?

Met het doel antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag is het van belang het onderzoeksobject Stichting Jeugdformaat te beschrijven, en te beschrijven wat er voor deze organisatie met de decentralisatie van de jeugdzorg verandert.

Jeugdformaat is een zorgaanbieder voor Jeugd- en Opvoedhulp (jeugdzorg) in het voormalige Stadsgewest Haaglanden. De organisatie biedt hoofdzakelijk tweedelijns gespecialiseerde Jeugd- en Opvoedhulp, bestaande uit opvang en verblijf voor uithuisgeplaatste jeugdigen, in de vorm van pleegzorg en andere vormen van kleinschalige opvang, en gespecialiseerde ambulante jeugdhulp. Tot 1-1-2015 betrof dit provinciaal gefinancierde jeugdzorg. Ook biedt de organisatie eerstelijns Jeugd- en Opvoedhulp, dit aanbod betreft vooral lichtere vormen van ambulante (preventieve) jeugdhulp en Schoolmaatschappelijk werk.

De (voormalig) provinciaal gefinancierde jeugdzorg beslaat het grootste deel van het macrobudget binnen het RTA Haaglanden. Jeugdformaat heeft binnen het RTA Haaglanden het grootste budget (in 2013: €56,8 miljoen, aandeel 26%) van alle zorgaanbieders en bedient 21% van alle jeugdige cliënten in deze regio. Uit de verhouding tussen de financiële component en het aantal cliënten is op te maken dat het daarbij gaat om zware –en daarmee dure- zorg.

In het oude stelsel was Jeugdformaat lineair afhankelijk van Bureau Jeugdzorg voor de toelevering van cliënten. Bureau Jeugdzorg is met ingang van 1-1-2015 opgehouden te bestaan.

De decentralisatie veroorzaakt voor Jeugdformaat veranderingen op het gebied van:

- *Oprichtingsgeverschap:* Van één overkoepelende opdrachtgever, naar tien opdrachtgevers.
- *Schaalniveau:* Het schaalniveau wordt verkleind; van een regionale schaal met ruim 1 miljoen inwoners, naar een gemeentelijk schaalniveau variërend van 19.000 tot 500.000 inwoners.
- *Afstand tot de gemeentelijke politiek:* Gemeentelijke verantwoordelijkheid betekent politieke controle door de gemeenteraad. De gemeentes stonden voorheen op afstand.
- *De toegang tot de jeugdzorg:* De toegang tot de tweedelijns jeugdzorg is veranderd. Deze structuren zijn per gemeente verschillend en in ontwikkeling.

- *De focus van de jeugdzorg:* Dit verschuift van een belangrijk deel activiteiten van Jeugdformaat naar preventie en lichtere vormen van zorg, en beoogt nadrukkelijk het terugdringen van het gebruik van de zware zorg.
- *Financiële aspecten:* Het macrobudget krimpt met minstens 15% in de komende jaren. De jeugdzorgmiddelen worden op termijn niet langer geoormerkt. Er ontstaan andere –minder comfortabele- financieringsrelatie en concurrentie. De contracten worden kleiner.

En dus kan worden geconcludeerd dat: op essentiële aspecten voor de positie van Jeugdformaat veranderingen optreden waarvan de gevolgen niet duidelijk zijn. Dit veroorzaakt onzekerheden voor de strategische positie van de organisatie.

Deelvraag 5:

Wat is het totaalbeeld van Jeugdformaat vanuit het perspectief van Public Value?

Deelvraag 5 richt zich -ter voorbereiding op de Trackingfase van de scenariostudie- op het totaalbeeld van het onderzoeksobject Jeugdformaat, vanuit het perspectief van Public Value. Dit totaalbeeld bestaat uit: de publieke waarde-propositie, de operationele capaciteit van de organisatie, een beeld van de percepties van de legitimiteit & support voor de organisatie, en een beeld van de percepties van de verbeterpunten van de publieke waarde van de organisatie.

Publieke waarde-propositie

Jeugdformaat claimt, middels een samenhangend verhaal dat is verwoordt in de missie en visie, en waaraan strategische doelen verbonden zijn, een overwegend zware doelgroep hulpvragers in de jeugdzorg in staat te stellen op eigen kracht hun leven te vervolgen. Deze claim beantwoordt aan te veranderen sociale condities en breed erkende behoeften in de samenleving. De activiteiten en resultaten die verbonden zijn aan de strategische doelen zijn in hoofdzaak positief en onderbouwen de claim van de organisatie. De uitzondering hierbij is de doelstelling ‘ongedeelde hulp’, waarop de resultaten beperkt zijn.

Operationele capaciteit

Jeugdformaat is financieel gezond is, maar er treden wijzigingen op ten aanzien van de financiële bronnen. De organisatie beschikt over voldoende samenwerkingspartners, een belangrijke, essentiële, samenwerkingspartner voor de toelevering van cliënten, (Bureau Jeugdzorg) is opgeheven. De organisatie beschikt over adaptievermogen via structurele aandacht voor veranderende wensen in de omgeving. Deze wensen worden vertaald in aanpassingen op basis van een planning & controlecyclus. Daarnaast is er systematisch aandacht voor kostenreductie.

En dus kan worden geconcludeerd dat de organisatie beschikt over voldoende operationele capaciteit om de publieke waarde-propositie waar te maken. Maar, er bestaan risico's met betrekking tot de financiële bronnen en de toelevering van cliënten. De organisatie heeft laten zien zich te kunnen aanpassen.

Legitimiteit & Support

Op basis van een stakeholderanalyse, zijn met 11 relevante stakeholders uit de autoriserende omgeving van Jeugdformaat interviews gehouden. Uit de percepties van deze respondenten is te concluderen dat:

- het handelen van de organisatie wordt ervaren als in hoge mate legitiem.
- de organisatie wordt ervaren als professioneel, betrouwbaar en omvangrijk; er is een hoge mate van steun voor de organisatie en haar publieke waarde-propositie, vooral op het niveau van de centrale waarde uit de visie.

Publieke waarde

Op basis van de percepties van de respondenten is te concluderen dat ten aanzien van de variabele ‘Publieke waarde’ Jeugdformaat haar publieke waarde kan vergroten door:

- Te investeren in de lokale verbinding door een duidelijke verbinding aan te gaan met de lokale samenleving.
- Een betrouwbare partner te blijven voor de gemeenten op regionaal niveau (backbone).
- Het aanbod te innoveren op basis van behoeften uit de samenleving.

- De transparantie -in termen van het bieden van inzicht van wat de organisatie doet en wat ze aan effecten bereikt- te vergroten.
- Te investeren in het versterken van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, en de eigen regie van jeugdigen en hun ouders in het hulpverleningstraject te vergroten.
- Zich als organisatie nadrukkelijker te onderscheiden van andere organisaties in het Jeugd domein.

Deelvraag 6:

Welke trends, zekerheden en onzekerheden spelen een rol in de context van de jeugdzorg in de regio Haaglanden?

De zesde deelvraag focust op de Tracking-stap van de scenariostudie uit de hoofdvraag. Het gaat hierbij over het herkennen van de trends, zekerheden en onzekerheden.

Trends

Er zijn tien relevante trends herkent. Enkele trends zouden kunnen wijzen op een groeiend beroep op de jeugdzorg in de regio Haaglanden in de toekomst. Trends op basis waarvan dit kan worden gesteld zijn: de ontwikkeling van het aantal jeugdigen in de regio, als gevolg van onder meer de trek naar de stad (Trend 1), de ontwikkeling van het aantal kinderen in de regio dat opgroeit in een achterstandssituatie (Trend 2), de afname van het aantal kinderen dat opgroeit in een traditioneel tweeloudergezin (Trend 3), de toename van het aantal meldingen kindermishandeling (Trend 8), en de toename van het aantal meldingen van betrokkenheid van kinderen in situaties van huiselijk geweld (Trend 9).

Daar tegenover kunnen andere trends worden gezet die mogelijk kunnen wijzen op een lager beroep op de jeugdzorg in de regio Haaglanden in de toekomst. Hierbij kan worden gewezen op de positieve ontwikkelingen met betrekking tot de dalende jeugdcriminaliteit (Trend 5), de afname van het aantal indicaties voor tweedelijns jeugdzorg (Trend 7), en de afname van het aantal nieuwe ondertoezichtstellingen (Trend 10).

Twee trends zijn minder duidelijk te relateren aan mogelijke effecten op het beroep op de jeugdzorg in de regio Haaglanden. Dit zijn de ontwikkelingen m.b.t. het onderwijs (Trend 4), omdat het gaat om een gevarieerd beeld in de regio, en de stabilisatie van het aantal tienermoeders (Trend 6), omdat het gaat om een relatief klein aantal gevallen.

Zekerheden

Er is slechts één zekerheid vast te stellen: aan achterstandswijken gerelateerde problematiek. Opgroeien in achterstandswijken is gerelateerd aan verschillende problemen in relatie tot opgroeien en opvoeden. Hierbij kunnen worden genoemd een hoger risico op onderwijsachterstanden, onderwijsuitval en onderwijsniveau en een verband met jeugdcriminaliteit. Met zekerheid is vast te stellen dat zolang er achterstandswijken bestaan, er aan achterstandswijken gerelateerde problematiek zal zijn.

Onzekerheden

Op basis van de interviews zijn vier onzekerheden onderscheiden.

- **Onzekerheid 1:** heeft te maken met aspecten van de participatiesamenleving. Er bestaan onzekerheden over de effecten van de focus op de eigen kracht en de verantwoording van de burger. Het is onzeker wat de effecten van de nadruk op 'eigen kracht' -en vergelijkbare aspecten van de participatiesamenleving- zijn op de vraag naar jeugdzorg op de langere termijn.
- **Onzekerheid 2:** heeft te maken met aspecten die samenhangen met de invloed van gemeenteraden. Onzekerheden bestaan er over de acceptatie afwijkend gedrag en reflexen op incidenten. De effecten van de invloed van gemeentelijke politiek –gerelateerd aan dynamiek van de gemeente politiek, kennisniveau en de risico-regelreflex- op de vraag naar jeugdzorg op lange termijn zijn onzeker.
- **Onzekerheid 3:** heeft te maken met aspecten van de samenwerking tussen gemeentes. De effecten van de ontwikkelingen in de samenwerking tussen gemeenten op de jeugdzorg zijn op lange termijn onzeker.
- **Onzekerheid 4:** heeft te maken met onzekerheden over financiering van de jeugdzorg. De ontwikkeling met betrekking tot de beschikbaarheid van financiële middelen voor de jeugdzorg zijn op langere termijn onzeker.

Deelvraag 7:

Welke scenario's kunnen op basis van de twee belangrijkste onzekerheden worden geformuleerd?

De zevende deelvraag gaat in op de Analysing-stap uit de scenariomethode. Het gaat hierbij over de keuze voor de onzekerheden, en het ontwerpen van scenario's op basis van de kwadrantenstudie waarin de onzekerheden tegenover elkaar worden gezet.

Aan de hand van de inzet een focusgroep -samengesteld uit relevante personen uit de strategische top van Jeugdformaat- is bepaald wat de belangrijkste onzekerheden zijn. Het resultaat daarvan is: dat onzekerheid 3 niet werd onderkent als een belangrijke onzekerheid. Daarom is dit aspect in het onderzoek verder achterwege gelaten.

Onzekerheden 1 en 2 zijn in de discussie onder één noemer gebracht. Deze onzekerheden bevatten aspecten die gaan over wat –in de focusgroep- 'het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding' is genoemd. Hierdoor maken deze onzekerheden deel uit van dezelfde noemer op een van de assen in het kwadrantenstelsel. De onzekerheid wordt bepaald door de mate waarin ofwel de overheid, dan wel burgers / ouders eigenaar zijn van de jeugd en opvoeding in relatie tot problemen bij opgroeien en opvoeden. Deze combinatie van onzekerheid 2 en 3, en onzekerheid 4, zijn in de focusgroep bepaald als de belangrijkste onzekerheden.

In de kwadrantenstudie zijn deze twee onzekerheden in een assenstelsel uitgezet. De uitersten van elk van de assen vertegenwoordigen de extremen waarop de onzekerheden zich kunnen voordoen. De vier kwadranten die zo ontstaan vormen de basis voor de scenario's. Elk scenario beschrijft een mogelijke toekomstige situatie.

In **scenario 1: "Rijk aan jeugdzorg"** berust het eigenaarschap is volledig bij de overheid. De jeugdzorg wordt volledig uit collectieve middelen gefinancierd, en er zijn veel middelen beschikbaar. Hierdoor is het voor jeugdzorgaanbieders mogelijk om veel operationele capaciteit te realiseren. In deze constellatie zal er ruimschoots politiek en maatschappelijk draagvlak bestaan voor de zorg voor jeugdigen, waardoor met een overtuigende publieke waarde-propositie ook het verwerven van een mandaat niet ingewikkeld hoeft te zijn.

Scenario 2: "Overall te Koop" gaat uit van een volledig eigenaarschap over de jeugd en opvoeding bij ouders / burgers. In dit scenario is het van belang dat de jeugdzorg volledig wordt gefinancierd uit individuele (private) middelen, en dat er zijn veel middelen beschikbaar zijn. Daarom is het voor jeugdzorgaanbieders slechts mogelijk om op basis van marktprincipes, zoals het prijsmechanisme, operationele capaciteit te realiseren, en een *"coalition of sufficient support"* te bouwen. Dit is gebaseerd op de ervaren claim op de private waarde van de producten van de jeugdzorg.

Van publieke waarde is in dit scenario geen sprake wanneer de theorie van Moore (1995) wordt gehanteerd. Volgens Meynhart is het minder van belang wat de herkomst van middelen is, slechts de vraag of de activiteiten bijdragen aan samenleving.

Scenario 3: "Jeugdzorg de Luxe" gaat uit van een volledig eigenaarschap bij ouders / burgers, en beperkt beschikbare middelen afkomstig uit private financiering. De jeugdzorg is in dit scenario verworpen tot een beperkte private markt waarop jeugdzorg een luxe goed is geworden. Voor instellingen die willen opereren in het publieke domein, is er geen financiële basis om met collectieve middelen operationele capaciteit op te bouwen, noch is er een basis voor politieke legitimiteit en support die kunnen leiden tot een gesteunde publieke waarde-propositie.

In **scenario 4: "Eigen Jeugd eerst"** is de overheid eigenaar, maar ontbreekt het aan middelen. Hierdoor is de operationele capaciteit van jeugdzorgaanbieders zeer laag. Dit leidt tot een voortdurend falen van de jeugdzorg. Dit resulteert in wantrouwen in de overheid en de jeugdzorg, wat leidt tot een verdeelde samenleving. Burgers richten zich dientengevolge op de belangen van de eigen groep. Het verkrijgen van de 'license to operate', in termen van draagvlak of erkenning voor de geldigheid voor de taken en actieve steun daarvoor voor de jeugdzorgaanbieders, hangt daarom af van de mogelijkheden om te verbinden met deze groepen. Het creëren van een publieke waarde-propositie zal per groep verschillen. Voor de benodigde middelen om voor elke groep deze publieke waarde te kunnen realiseren zullen dus ook via de groepen bronnen dienen te worden gegenereerd.

10.3 Beantwoording van de hoofdvraag: conclusies en aanbevelingen

Na de beantwoording van de deelvragen staat in deze paragraaf de beantwoording van de hoofdvraag centraal. *Op welke wijze kan Jeugdformaat, aanbieder van Jeugd- en Opvoedhulp in de regio Haaglanden, in de veranderende context van de jeugdzorg, Public Value creëren en welke scenario's zijn hierin ten aanzien van trends, zekerheden en onzekerheden te onderscheiden?* In deze paragraaf zijn de conclusies op basis van deze hoofdvraag puntsgewijs beschreven en zijn daaraan aanbevelingen gekoppeld.

De veranderingen in de context van de jeugdzorg hebben betekenis voor de drie onderling afhankelijke processen uit de strategische driehoek van Moore (1995), en daarom ook voor de wijze waarop Jeugdformaat publieke waarde kan creëren.

1. Lokale coalitions of sufficient support:

De verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugdigen naar het gemeentelijke niveau, leidt er toe dat ook de beoordeling van publieke waarde in relatie tot de jeugdzorg, verschuift naar dit niveau. Voor het proces van legitimiteit & support uit de strategische driehoek is te concluderen dat de autoriserende omgeving wordt gevormd door elke afzonderlijke gemeente. Daarom betekent dit voor Jeugdformaat dat legitimiteit en support -middels een 'coalition of sufficient support'- in elke gemeente afzonderlijk dient te worden vormgegeven.

Aanbeveling:

Aangezien de 'coalition of sufficient support' door Jeugdformaat in elke gemeente afzonderlijk dient te worden vormgegeven, beveel ik aan een structuur op te zetten in de vorm van accounthouders per gemeente. Aanbevolen wordt in de afzonderlijke gemeentes de relevante, betekenisvolle stakeholders te identificeren, en in te zetten op het vormen van goede relaties met deze stakeholders. Daarnaast voldoende zichtbaarheid en een goed imago na te streven, door een hoge mate van betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en legitimiteit te bewerkstelligen.

2. Algemene en specifiek lokale publieke waarde proposities.

Tegelijkertijd focust het nieuwe jeugdstelsel op andere doelen. Dit heeft invloed op wat waardevol gevonden wordt. De centrale waarde uit de bestaande visie wordt breed omarmd door alle gemeenten, de strategische doelen en activiteiten worden minder verbonden met specifieke lokale kwesties en meer met algemeen geldende problemen. Voor het proces van het vormgeven van de publieke waarde-propositie is daarom te concluderen dat het verhaal van de geclaimde publieke waarde overtuigend dient aan te sluiten bij wat in elke afzonderlijke gemeente wordt beoordeeld als waardevol (de lokale aansluiting).

Hierdoor ontstaat een onderscheid tussen specifiek lokale kwesties (zoals bijvoorbeeld problemen in relatie tot achterstandswijken) én kwesties die algemeen (overal) worden ervaren als belangrijke behoefte, en dus voor alle gemeentes van belang zijn (zoals bijvoorbeeld uithuisgeplaatste jeugd, multiprobleemgezinnen etc.). De gemeenten geven aan daarin een betrouwbare partner (een backbone) nodig te hebben.

Hieruit volgt dat volgt hieruit dat -wanneer publieke waarde-propositie beide aspecten omvat- het verhaal van geclaimde waarde bestaat uit:

- een 'algemeen deel'; waarin strategische doelen, activiteiten en outputs aansluiten op wat overal, regiobreed, wordt ervaren als belangrijke behoeften,
- en 'specifiek lokale delen' waarin strategische doelen, activiteiten en outputs aansluiten op wat wordt ervaren als lokale belangrijke kwesties. Daarom kan dit specifieke deel per gemeente verschillen.

Dit betekent voor de publieke waarde-propositie van Jeugdformaat dat (wanneer de organisatie op beide niveaus waarde claimt te creëren) het verhaal van de geclaimde waarde daarom dient te bestaan uit een algemeen deel én specifieke lokale delen verbonden met de lokale kwesties.

Aanbeveling:

Aangezien het nieuwe jeugdstelsel focust op andere doelen en dit invloed heeft op wat gezien wordt als zijnde waardevol voor de samenleving en hierin de lokale kwesties per gemeente aan belang hebben gewonnen, beveel ik het volgende aan:

Het verhaal van de geclaimde waarde, zoals verwoordt in het visiedocument te herformuleren en te laten bestaan uit een algemeen deel waarin strategische doelen, activiteiten en outputs aansluiten op wat overal, regiobreed, wordt ervaren als belangrijke behoeften. Daarnaast per gemeente een aanvulling te maken waarin strategische doelen, activiteiten en outputs aansluiten op wat wordt ervaren als lokale belangrijke kwesties.

3. Lokaal georiënteerde inrichting operationele capaciteit

Ook gaat de stelselherziening gepaard met een nieuw wettelijk kader (wat onder meer invloed heeft op de toeleiding van zorgvragers, maar ook domeingrenzen doet wegvallen), en veranderingen in financiële aspecten, waaronder een krimp budget en het wegvallen van het specifieke oormerk voor de jeugdzorg. Dit heeft invloed op de uitvoering van de zorg en dus op het proces van het vormgeven van operationele capaciteit.

Omdat operationele capaciteit gericht is op het realiseren van de gewenste outcomes zoals die worden voorgesteld in de publieke waarde-propositie, dient daarom de inrichting van Jeugdformaat te worden aangepast aan het lokale opdrachtgeverschap. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het 'algemene deel' van de publieke waarde-propositie en de specifiek lokale delen. Tegelijkertijd betekent het dat voor het verkrijgen van voldoende financiële middelen om de publieke waarde-proposities te realiseren, een beroep gedaan kan worden op andere financieringsbronnen binnen het sociale domein, waarmee tegelijkertijd innovatief aanbod kan worden gerealiseerd, waarmee tevens aangesloten wordt bij de eigen doelstelling integrale zorg (ongedeelde hulp).

Aanbeveling:

Aangezien operationele capaciteit gericht is op het realiseren van de gewenste outcomes op regionaal en lokaal niveau, beveel ik aan de inrichting van Jeugdformaat aan te passen en te richten naar het lokale opdrachtgeverschap. Aanbevolen wordt een structuur te organiseren waarin onderscheid gemaakt wordt tussen de activiteiten die regionaal worden aangeboden en activiteiten die lokaal zijn te onderscheiden. De bestaande structuur kan worden aangepast en naar een matrixmodel worden gevormd, zodat de verbindingen tussen regionale en lokale activiteiten niet wordt verbroken.

4. Transparantie en duidelijker inzicht:

Op basis van de interviews is te concluderen dat Jeugdformaat haar publieke waarde in algemene zin kan verbeteren door meer en duidelijker inzicht te bieden in welke effecten met de inzet van haar activiteiten worden bereikt. Dit kan minder in de vorm van het presenteren van omvangrijke getallen, en meer in de vorm van verhalen. Deze transparantie draagt bij aan het inzicht wat de organisatie onderscheid van andere instellingen.

Aanbeveling:

Aangezien Jeugdformaat haar publieke waarde in algemene zin kan verbeteren door meer en duidelijker inzicht te bieden in welke effecten met de inzet van haar activiteiten worden bereikt, beveel ik het volgende aan: meer gebruik te maken van beeldende en begrijpelijke 'storylines'/verhalen die inzicht bieden in de doelgroep en de complexiteit van de vraagstukken. De "story of Public Value creation" kan hierbij in letterlijke zin worden vertaald

5. Scenario's voor de toekomst:

Op welke wijze Jeugdformaat in de toekomst publieke waarde kan creëren, is afhankelijk van veel factoren. Om hiervan een beeld te vormen is een scenariostudie uitgevoerd. Daarin zijn twee onzekerheden –die in een focusgroep als belangrijkste werden ervaren- tegenover elkaar gezet in een kwadrantenstudie. Deze onzekerheden zijn 'het eigenaarschap over de jeugd en opvoeding' en 'beschikbaarheid financiële middelen'. Er zijn vier scenario's opgesteld op basis van deze kwadrantenstudie. Hieruit zijn twee conclusies te trekken.

(1) Ten eerste kan worden geconcludeerd dat: Publieke waarde in de jeugdzorg is afhankelijk van de mate waarin het eigenaarschap voor de jeugd en de opvoeding bij de overheid (in plaats van bij ouders/burgers) berust. Het gaat hierbij om de mate waarin gebruik gemaakt wordt van collectieve – publieke- middelen, en waaraan dus de autoriteit van de overheid verbonden kan worden.

Gesteld kan worden dat naar mate de financiering van de jeugdzorg meer gebaseerd is op het gebruik van collectieve middelen, en dus het eigenaarschap meer bij de overheid berust, de uitvoer van de jeugdzorg in meerdere mate gaat over het creëren van *publieke* waarde. Ook het omgekeerde kan worden gesteld: naar mate de financiering van de jeugdzorg meer gebaseerd is op het gebruik van private middelen, en dus het eigenaarschap meer bij de ouders/burgers berust, de uitvoer van de jeugdzorg gaat over het creëren van *private* waarde, en niet direct over het creëren van publieke waarde.

Een kanttekening die hierbij kan worden geplaatst is, dat ook met de inzet van private middelen publieke waarde kan worden gecreëerd. De inzet van private middelen voor collectief ervaren behoeften die leiden tot toevoeging van waarde aan het publieke domein, kan worden opgevat als het creëren van publieke waarde.

(2) Ten tweede kan worden geconcludeerd dat, wanneer het eigenaarschap berust bij de overheid, en naar mate er minder collectieve middelen beschikbaar zijn, een publieke waarde-propositie meer gericht dient te zijn op specifiek ervaren behoeften om publieke waarde te kunnen creëren. Gesteld kan worden dat ook het omgekeerde hieruit volgt: naar mate er meer collectieve middelen beschikbaar zijn, kan een meer algemene publieke waarde-propositie volstaan, mits er voldoende legitimiteit en support voor kan worden georganiseerd.

Aanbeveling:

Aangezien publieke waarde in de jeugdzorg afhankelijk is van de mate waarin het eigenaarschap voor de jeugd en de opvoeding bij de overheid, de jeugdzorg thans hoofdzakelijk wordt betaald uit collectieve middelen en er een verschuiving is ingezet naar meer verantwoordelijkheid (en dus eigenaarschap) voor de burger, beveel ik het volgende aan:

Deze ontwikkeling te monitoren en op basis van ontwikkelingen strategieën te ontwikkelen op welke manier de organisatie zich oriënteert als dienstverlener in het publieke domein, en daarin van waarde kan zijn.

10.4 Reflectie

Deze paragraaf beschrijft de reflectie op het onderzoek, daarbij komen de gebruikte theorieën, methoden en de aanpak aanbod.

10.4.1 Theorie Public Value

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van theorie over Public Value. Het boek 'Creating Public Value' van Mark H. Moore (1995) vormde daarbij het startpunt. Het krachtige aspect in deze theorie is de oriëntatie op het waarde-aspect van publieke dienstverlening voor de samenleving, wat direct de publieke dienstverlening wijst op haar *raison d'être*. Vrij vertaald: op basis van publieke middelen diensten verlenen die ten goede komen, iets toevoegen aan het publieke domein, en wel op zo'n manier dat dit in meerderheid door het collectief wordt geaccepteerd en goedgekeurd.

Dit boek en de publicaties die daar op zijn gevolgd kunnen –behalve dat het aanzet tot geïnspireerd denken- van commentaar worden voorzien. De theorie is niet eenduidig over wat 'Public Value' nu feitelijk is. De verschillende publicatie vertonen een wijdverbreide en ogenschijnlijk steeds breder wordende opvattingen daarover. Daarnaast lijken de inzichten zich te ontwikkelen. Ook in de publicaties van Mark Moore is een verloop herkenbaar. Van een vrij normatieve opvatting over denken en doen in het publieke domein, als reactie op het New Public Management, in de eerste publicatie van de jaren '90, naar een meer filosofische benadering over publiek-private samenwerking in zijn meer recente werk. Gevraagd naar wat hij zelf de juiste benadering vindt was zijn antwoord "*...een experimentele en meer filosofische benadering*" (Mark H. Moore, persoonlijke correspondentie 12-07-2014).

Dit laatste weerspiegelt volgens mij een meer fundamentele worsteling. Moore kiest in zijn benadering voor het perspectief van de publieke manager. Diens denken en werken in relatie tot wat waardevol is voor het publieke domein staat centraal in de theorie, waarbij het lijkt of deze manager grotendeels bepalend is voor wat publiek waardevol is. De vraag kan daarbij worden gesteld of het juist deze manager is die daarin bepalend is, of dat deze 'slechts' de uitvoerder is van het vanuit de politiek verkregen mandaat?

Zoals al aangestipt in hoofdstuk 3.2 is de essentie van politiek het afwegen en het maken van keuzes over het toebedelen waarden voor de samenleving als geheel, het beantwoorden van de vraag 'wie krijgt wat en hoe', en wat tot het collectieve belang wordt gerekend. Dit is gebaseerd op principes van en komt tot stand volgens de regels van de representatieve democratie, rekening houdend met onder meer zwakke belangen. Verondersteld mag worden dat afwegingen en toebedeling van waarde door de politiek, gelegitimeerd zijn op basis van de autoriteit die de politiek door representatie heeft verkregen. Daarmee kunnen deze beslissingen worden beschouwd als '[...] lawful, just or rightfull' (Morris, zie 3.7). Hieruit volgt dat wat publieke waarde is, is gebaseerd op politieke keuzes en dus gekoppeld is aan noties van legitimiteit.

In de benadering die Moore kiest, lijkt deze het proces van afwegen van waarden en legitimering van de keuzes, nadrukkelijk te laten afhangen van de beïnvloeding door de publieke manager. Niet geheel ten onrechte wijzen Rhodes & Wanna op de beperkte plaats van de politiek in de theorie van Moore (zie 3.8). Hoewel door Alford & O'Flynn wordt gewezen op de rol van de politiek als finale arbiter, gaat dit voorbij aan de rol van de politiek om beleid te initiëren en te veranderen op basis van wensen uit de samenleving. Op deze manier wordt in de theorie van Moore de politiek een te beperkte plaats geboden en een te grote rol toebedeeld aan de publieke manager.

Bovenstaande navolgend zouden we de theorie van Moore toch vooral moeten begrijpen als een normatieve opvatting over hoe publieke managers met het verkregen mandaat dienen te om te springen; namelijk passend (logic of appropriateness), en op een doelmatige en doeltreffende (logic of consequence) wijze invulling gevend aan het verkregen mandaat. Op die manier wordt publieke waarde gecreëerd. Public Value is zo gesteld een public management vertaling van noties van legitimiteit. Het politieke perspectief is daarin leidend en vult deze theorie het bestaande aan.

Daarnaast kan de theorie worden begrepen als een wijze van verantwoorden richting de politiek en het publiek. Daarin past publieke waarde als een maatstaf voor de passendheid van het gevoerde beleid, dat zodoende achteraf de politieke beslissing legitimeert. In die zin kan Moores theorie worden begrepen als een uitwerking van een politieke benadering van beleid in termen van public management, echter daarin lijkt hij de publieke manager een te grote rol en op een verkeerde plaats in het beleidsproces te positioneren.

Voor het onderzoek heeft deze theorie bijgedragen aan het bieden van inzicht hoe de veranderingen in opvattingen over -in dit geval- de jeugdzorg en wijzigingen in de institutionele structuur leiden tot fundamenteel andere verhoudingen met opdrachtgevers en welke opgaven daarbij ontstaan voor een organisatie als Jeugdformaat. Voor het begrijpen van wat het grondvlak, de legitimering, is voor deze organisatie en welke plaats deze organisatie in deze veranderende context dient in te nemen is deze theorie behulpzaam geweest.

10.4.2 Theorie scenarioplanning

In dit onderzoek is verder gebruik gemaakt van scenarioplanning als strategie voor het onderzoek. Juist in een sterk veranderende omgeving, waarin in zich veel onzekerheden voordoen, is onzekerheidsreductie gewenst om houvast te bieden, en om een richting te bepalen. Juist de vraag 'Stel dat..., wat kan er dan denkbaar gebeuren...' kan deze onzekerheden helpen te reduceren om zodoende voorbereid te zijn op welke keuzes er in dat geval gemaakt kunnen worden.

Bij de methode zijn een aantal opmerkingen te maken:

- 1) De scenario's zijn der mate extreem dat verwacht kan worden dat deze zich als zodanig waarschijnlijk niet zullen voordoen. Echter ze zijn ook niet bedoeld als voorspellers van waarheden, maar bieden handvatten.
- 2) Daarnaast is de tijdshorizon, die in dit onderzoek is gezet op 10 jaar, voor de organisatie nu te ver weg om een strategie op te baseren, en gaan de veranderingen praktijk heel snel. Dit wil niet zeggen dat de veranderingen zich niet in de richting van een scenario kunnen bewegen, en daarmee een richting kunnen bieden ten aanzien van hoe de onzekerheden zich kunnen (of reeds, maar dan in minder extreme mate) voordoen. De tijdshorizon fungeert in het onderzoek daarmee als methodisch element. In de theorie komt dit niet zo duidelijk naar voren.
- 3) In de veranderende context doen zich nieuwe onzekerheden voor, en ook niet alle (mogelijke) onzekerheden zijn onderkent, noch gebruikt in het onderzoek. De scenario's in dit onderzoek gaan over een tweetal variabelen, waarmee de onzekerheid over welke mogelijkheden er zijn op deze combinaties zijn onderzocht. Andere combinaties van onzekerheden zijn daarbij niet het uitgangspunt. Hiervoor zouden nieuwe scenariostudies nodig zijn. De vraag is of daarmee onzekerheden worden gereduceerd, of dat de onzekerheid gaat ontstaan hoeveel combinaties van onzekerheden dienen te worden onderzocht om de onzekerheid zelf te reduceren.

De scenariostrategie heeft bijgedragen aan het vormen van beelden over hoe de context van de jeugdzorg zich zou kunnen ontwikkelen als de onzekerheden in deze mate zich voordoen. Daarbij heeft het bijgedragen aan het inzicht over mogelijke strategische keuzes voor Jeugdformaat. Deze zijn verder niet uitgewerkt.

10.4.3 Combinatie Public Value en scenarioplanning

De combinatie van scenarioplanning met de theorie Public Value is –voor zover bekend- niet eerder gecombineerd in een onderzoek. In de reflectie op deze combinatie kan worden gesteld dat de Public Value theorie vooral kan worden opgevat als een normatief denkkader. Dit denkkader focust op de realisatie van publieke waarde door het nastreven van doelmatigheid en doelgerichtheid in de uitvoering van het verkregen mandaat. Waarbij het niet alleen gaat over wat op dit moment wordt ervaren als waardevol voor het publieke domein, maar ook voor het toekomstige publieke belang (zie Bennington, paragraaf 3.5). Echter wat publieke waarde is en ook wat het op lange termijn inhoudt is hoogst onzeker. Scenarioplanning biedt daarin oplossingen om op basis van onzekerheden die de publieke waarde bepalen scenario's te ontwikkelen op basis waarvan strategieën voor de langere termijn kunnen worden ontwikkeld.

Een veel meer fundamentele onzekerheid is het de inhoud en de definitie van het begrip Public Value zelf. Ondanks dat er veel over geschreven is blijft het concept Public Value onduidelijk en inhoudelijk onzeker. Daarmee is ook onduidelijk welke factoren er op van invloed zijn en wat die invloed is. Anders gezegd: de vraag is wat er wordt gemeten als Public Value wordt onderzocht. Niet alleen de context rondom Public Value is veranderlijk en onzeker, het concept is in zichzelf onzeker.

Veel manieren om naar de toekomst te kijken en onzekerheidsreductie toe te passen leggen de nadruk op datgene dat wel zeker is. Dit wordt veelal op basis van statistiek of extrapolatie richting de toekomst. Scenarioplanning gaat in de kern over de vraag wat niet zeker is, en reduceert de onzekerheden door daarop te focussen.

Theoretisch is de combinatie van scenarioplanning en de Public Value-theorie werkzaam. Dit omdat een methode om naar de toekomst te kijken, waarin onzekerheid centraal staat (in plaats van methoden waarin zekerheden centraal staan) ook de onzekerheid van het onzekere concept daarin meeneemt. Op deze manier wordt duidelijk op welke manier het concept –in dit geval Public Value- zelf inhoudelijk zou kunnen veranderen. Het denken over Public Value is in zichzelf onzeker, daarnaast is er nog de onzekerheid van alle factoren die daarop van invloed zijn. Met andere woorden: dat wat we nu weten over Public Value zal in tijd veranderen. Scenarioplanning is werkzaam in deze combinatie, want door in te gaan op deze onzekerheden worden ze hanteerbaar gemaakt, in tegenstelling tot methodes die uitgaan van zekerheden die bij een onzeker concept als Public Value eerder de onzekerheid vergroten dan verkleinen, doordat er te weinig zekerheden zijn.

Dus scenarioplanning, omdat het focust op onzekerheden –in plaats van zekerheden- is het heel erg geschikt als methode om naar de toekomst te kijken in combinatie met concepten die in zichzelf onzeker zijn en met onzekere invloedfactoren zijn omgeven.

10.4.4 Aanpak en methoden

Er is in het onderzoek gebruikgemaakt van een scenariostudie als strategie en de methoden documentanalyse, interviews en focusgroepen. De documentanalyse is vooral gebruikt om een beeld te vormen van de huidige situatie van de instelling. Het nadeel daarbij was dat de meest recente publiek beschikbare documenten tijdens het onderzoek, ten opzichte van de reële situatie in de praktijk reeds gedateerd waren. Het beeld uit de documenten is -in de loop van het onderzoek- in de praktijk veranderd, zeker na de datum van 1-1-'15. De ontwikkelingen gaan daarbij snel, het was voor de onderzoeker een uitdaging deze niet te vermengen.

Bij de interviews kunnen enkele opmerkingen worden geplaatst. Er zijn met 11 respondenten interviews gehouden, een groter aantal respondenten had het onderzoek een grotere betrouwbaarheid gegeven. Om praktische redenen is het tot 11 interviews beperkt.

Van belang is dat in de interviews gevraagd is naar percepties. Hierdoor is het aannemelijk dat in het onderzoek verschillende vormen van bias zich hebben voorgedaan. Storingsbronnen kunnen daarbij onder andere zijn gelegen in verschillende informatie-niveaus van de respondenten. Meerdere respondenten gaven –naar aanleiding van de vragen uit de interviewhandleiding- Jeugdformaat niet altijd even goed te kennen. Daarnaast hebben niet alle respondenten uit het onderzoek dezelfde functie of relatie tot de organisatie, wat mogelijk van invloed is op hun perceptie. Ook is er mogelijk sprake van een respons-bias: het is denkbaar dat de respondenten vanwege vooringenomen redenen hebben deelgenomen aan het onderzoek, het is mogelijk dat dit de uitkomsten van het onderzoek heeft beïnvloed.

Daarnaast is ook de onderzoeker en de onderzoekseenheid zelf aan te merken als storingsbron in het onderzoek; de onderzoeker is zelf werkzaam bij het onderzoeksobject. Mogelijk is dit van invloed geweest op de respons op de verzoeken voor de interviews en op de antwoorden in de interviews. Daarnaast is onderzoekersbias ook mogelijk in de interpretatie en verwerking van de data. Van belang is mogelijk ook dat het onderzoek zelf heeft plaatsgevonden rond de datum van 1 januari 2015, in een periode waarin grote veranderingen in de context plaatsvonden.

Vergelijkbare kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de focusgroepen. In het onderzoek heeft een focusgroep bijeenkomst plaatsgevonden met 9 personen, allen werkzaam bij Jeugdformaat, evenals de onderzoeker zelf die de focusgroep heeft gemodereerd. Denkbaar is bijvoorbeeld dat de hiërarchische verhoudingen of een pikorde van de leden van de focusgroep als storingsbron van invloed is geweest. In het geval van de focusgroep is de interactie en de rol van de moderator aan te wijzen als storingsbron. Ook het moment waarop de focusgroepbijeenkomst heeft plaatsgevonden - kort na de datum van de decentralisatie- is mogelijk van invloed geweest.

Ook kan gewezen worden op het ontwerp van de scenario's. De scenario's worden opgesteld op basis van onzekerheden uit de focusgroep. Op basis van aannames zijn mogelijke gevolgen binnen de scenario's verondersteld.

Voor een herhaling van dit onderzoek kan het volgende worden gedaan om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten:

- Het inzetten van meerdere onderzoekers en moderatoren, die niet verbonden zijn met Jeugdformaat: meerdere onderzoekers. Hiermee wordt de onderzoekersbias verkleind, en worden de vormen van bias die te verbinden zijn aan de onderzoeker in de relatie tot het onderzoeksobject in dit onderzoek vermeden.
- Het vergroten van de groep respondenten in de interviews.
- Een ander moment in tijd: de decentralisatie heeft inmiddels plaatsgevonden, eventuele effecten van de naderende verandering, of de onzekerheid van kort na de verandering, zijn hiermee niet meer aan de orde.

Bronnen

- Aalbers-van Leeuwen, M., Hees, L. van, Hermanns, J. (2002). 'Risico- en protectieve factoren in moderne gezinnen: reden tot optimisme of reden tot pessimisme?' *Pedagogiek*: 22(1), p:41-54
- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). 'Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings'. *International Journal of Public Administration*, Vol.32, pp: 171-191.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). 'Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector'. *Den Haag*: BoomLemma.
- Bennington, J. (2011). 'From Private Choice to Public Value?'. In Bennington, J. & Moore, M.H. (2011). 'Public Value, Theory & Practise'. *New York*: Palgrave MacMillan, pp: 31-51.
- Bennington, J. & Moore, M.H. (2011). 'Public Value, Theory & Practise'. *New York*: Palgrave MacMillan.
- Bennington, J. & Turbitt, I. (2007). 'Policing the Drumcree Demonstrations in Northern Ireland: Testing Leadership Theory In Practice'. *Leadership*: 3(4), pp: 371-395.
- Baecke, J.A.H., De Boer, R., Bremmer, P.J.J., Duenk, M., Kroon, D.J.J. Loeffen, . . . , C.E., Schuyt, M. (2009). 'Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg, eindrapport'. *Baarn*: BakkerBaarn / BMC
- Baecke, J.A.H., Bremmer, P.J.J., Osch, P. van, Ranter, G. Robbe, T.H.G. (2011). 'Marktanalyse in het kader van de transitie jeugdzorg'. *Baarn*: BakkerBaarn / BMC
- Boogers, M., Denters, B., & Reussing, R. (2010) 'Bestuur in beweging. Veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap' Bestuurswetenschappen: 3
- Bot, S. (red), Roos, S. de, Sadiraj, K., Keuzenkamp, S., Broek, A., van den, Kleijnen, E., (2013) 'Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik'. *Den Haag*: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bovaird, T. (2004). 'Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practise'. *International Review of Administrative Sciences*: 70(2), pp: 199-215.
- Bozeman, B. (2012). 'Public Values Concepts and Criteria: The Case for "Progressive Opportunity" as a Criterion. A commissioned background paper about Public Interest-Public Value as it relates to the creation of public value'. *Center for Integrative Leadership*, June 2012.
- Chermack, T.J., Lynham, S.A., Ruona, W.E.A. (2001). 'A Review of Scenarioplanning'. *Futures Research Quarterly*, Summer 2001, pp: 7-31.
- Clarijs, R. (2013). 'Tirannie in de jeugdzorg; Een onderzoek naar de mogelijkheden van beleidsveranderingen'. *Amsterdam*: SWP Publishers
- Deephouse, D. L. & Carter, S.M. (2005). 'An examination of Differences Between Organizational Legitimicy and Organizational Reputation'. *Journal of Management Studies*: Vol 42 (2), pp: 329-360.
- Eijk, H., van & Langkamp, M.C. (2013). 'Gezinshuizen: jeugdhulpverlening van de toekomst. Waardesturing als motor van het concept gezinshuizen'. *Jeugdbeleid*: Jaargang 7(1), maart 2013, pp. 13-16
- Gerritsen, E. (2014). 'Speech voor wethouders jeugdzorg', *Binnenlands bestuur*: april 2014
- Geuijen, K. (2013). 'Maatschappelijke Meerwaarde Creëren in Publieke Netwerken: Waartoe en Hoe?'. *Utrecht*: Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO).
- Geus, A., P., de., (1988). 'Planning as Learning'. *Harvard Business Review*, March-April (Reprint 88202).
- Godett, M. (2000). 'The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls'. *Technological Forecasting and Social Change*, Vol.65, pp: 3-22.
- Groenland, E. (2007) 'Focusgroep versus diepte-interview in marktonderzoek'. *BoomLemma*: KWALON, Vol. 12 (1), pp: 11-12.
- Haaglanden. (2013). *Regionaal Transitiearrangement Jeugd Haaglanden*. Geraadpleegd op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdzorg/regionale-transitiearrangementen-incl-concepten>
- Haaglanden. (2014). 'Inkoop Jeugdhulp Haaglanden 2015'. Geraadpleegd op <http://haaglanden.nl/akkoord-over-inkoop-jeugdhulp-haaglanden>
- Hartley, J. (2005). 'Innovation in Governance and Public services: Past and Present'. *Public Money and Management*, Vol. 25(1), pp: 27-34.
- Hartley, J. (2011). 'Public Value Through Innovation and Improvement'. In Bennington, J. & Moore, M.H. (2011). 'Public Value, Theory & Practise'. *New York*: Palgrave MacMillan, pp: 171-184.
- Hefetz, A., Warner, M. (2004). 'Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process.'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14 (2), pp: 171-190.

- Heijden, K. van der. (2004) "Can internally generated futures accelerate organizational learning?" *Futures*: Vol. 36 (2), pp. 145-159.
- Hermanns, J. (2009). 'Het opvoeden verleerd'. *Amsterdam*: Universiteit van Amsterdam, Inaugurale rede.
- Hood, C. (1991). 'A public management for All Seasons?', *Public Administration*, Vol 69(1), pp: 3-19.
- Horner, L. & Hazel, L. (2005). 'Adding Public Value'. *Londen*: The Work Foundation.
- Inkoopkracht Zuid-Holland West (2014). *Zorgaanbieders met contract Haaglanden*. Geraadpleegd op [http://www.inkoopkrachtzhw.nl/Jeugdzorg/Documenten+Jeugdzorg/327456.aspx?t=Zorgaanbieders+me+t+contract+Haaglanden+\(18-12-'14\)](http://www.inkoopkrachtzhw.nl/Jeugdzorg/Documenten+Jeugdzorg/327456.aspx?t=Zorgaanbieders+me+t+contract+Haaglanden+(18-12-'14))
- Janssen, A.N.G., De Ruijter M.R., Gramsberger, P.A. (2002). 'Scenario's en dynamisch beleid: Onderzoek naar de scenariomethode als instrument voor ex ante toetsing van wet- en regelgeving en ontwikkeling van dynamisch beleid. Casus: Artikel 20 van de nieuwe Drank- en Horecawet'. *Amsterdam*: De Ruijter Management.
- Janssen, A.N.G., De Ruijter M.R., Gramsberger, P.A., Van Heijningen, J. (2004). 'Regeren is vooruitzien! Scenario's maken en gebruiken voor beleidsontwikkeling, wetgeving en handhaving'. *Den Haag*: Expertisecentrum Rechtshandhaving, ministerie van Justitie.
- Jeugdzorg Nederland. (2012). 'Brancherapportage jeugdzorg, 2011'. *Utrecht*: Jeugdzorg Nederland
- Kaplan, R.S. (2001) 'Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations'. *Nonprofit management & leadership*: Vol. 11 (3), pp: 353-370
- Kelly, G., Mulgan, G., Muers, S. (2002). 'Creating Public Value; An Analytical Framework for Public Service Reform'. *Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit*, United Kingdom.
- Leerdam, F. J. M., Kooijman, K., Öry, F., & Landweer, M. (2003). 'Systematische review naar effectieve interventies ter preventie van kindermishandeling'. *Utrecht*: NIZW.
- Lindgren, M., & Bandhold, H. (2009). 'Scenario Planning, The Link between Future and Strategy; Revised and Updated Edition'. *New York*: Palgrave Mac Millen.
- March, J.G. & Olson, J.P. (1989). 'Rediscovering Institutions'. *New York*: The Free Press
- March, J.G. & Olson, J.P. (2004). 'The logic of appropriateness'. *Arena*: Centre for European Studies , University of Oslo
- Meynhart, T. (2012). 'Public Value – Turning a Conceptual Framework into a scorecard'. *Paper submitted for the Conference: Creating Public Value in a Multi-Sector, Shared-Power World*. Minneapolis, September 2012.
- Mietzner, D., & Reger, G. (2005). 'Advantages and disadvantages of scenario approaches for strategic foresight'. *International Journal for Technology Intelligence and Planning*: Vol. 1, No. 2, pp: 220-239.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2013). 'Trends in beeld; Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2013', Den Haag.
- Ministerie Volksgezondheid, Welzijn & Sport. (2012). 'Onderzoek naar de veiligheid van jongeren die wachten op geïndiceerde jeugdzorg'. *Utrecht*: Inspectie jeugdzorg
- Mintzberg, H. (1978). 'Patterns in Strategy formation', *Management Science*: Vol. 24 (9), pp: 934-948.
- Mintzberg, H., Waters J.A. (1985). 'Of strategies, Deliberate and Emergent', *Strategic Management Journal*: Vol. 6, pp: 257-272.
- Mitchell, R.K., Agle, B.R. & Wood, D.J. (1997). 'Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts'. *The Academy of Management Review*: Vol. 22, No 4 (Oct., 1997), pp: 853-886.
- Montfoort, A. (2012). 'Kinderbescherming: Terugkeer van de Burger', Utrecht: NederlandsJeugdinstituut, Kinderrechtenhuis; Mulock Houwer-lezing 2012.
- Moore, M.H. (1994). 'Public Value as the Focus of Strategy', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53(3), pp: 296-303.
- Moore, M.H. (1995). 'Creating Public Value: strategic management in government'. *Cambridge*: Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2003). *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management' in Non-profit Organizations* by Kaplan, R. *Cambridge MA*: Hauser center for Non-Profit Organizations.
- Moore, M.H. (2005, July). 'Creating Public Value through private/public partnerships'. Draft speech delivered at the CLAD X Congress in Santiago, Chile, October, 2005.
- Moore, M.H. (2012, August). 'Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard'. *Cambridge*: Harvard University Press.

- Moore, M.H. & Khagram, S. (2004). *'On Creating Public Value. What Business Might Learn from Government about Strategic Management'* Corporate Social Responsibility Working Paper Number 3. Cambridge, MA: Harvard University.
- Nederlands Jeugdinstituut (2009). *'Investeren in zorg en de strijd tegen schooluitval'*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut
- O'Flynn, J. (2005). *'A Public Value Framework for Contractual Governance.'* Public: Issue 07, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona.
- O'Flynn, J. (2007). *'From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications'*. Australian Journal of Public Administration: Vol. 66(3), pp: 353-366.
- Peterson, G.D., Cumming G.S., Carpenter, S.R. (2002). *'Scenario Planning: a Tool for Conversation in an Uncertain World'*, Conversation Biology: Vol. 17(2), pp: 358-366
- Podolny, J.M. & Philips, D.J. (1996). *'The Dynamics of Organizational Status'*. Industrial and Corporate Change: Vol. 5(2), pp: 453-71
- Porter, M.E. (1996). *'What is Strategy?'*. Harvard Business Review: Onpoint 4134, November-december 1996.
- Rhodes, R. & Wanna, J. (2007). *'The limits to Public Value or Rescuing Responsible Government from the Platonic Gardens'*. Australian Journal of Public Administration: Vol.66(4), pp: 406-421.
- Rijksoverheid. (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2011/04/21/bestuursakkoord-2011-2015.html>
- Rijksoverheid. (2013a). *Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.html>
- Rijksoverheid. (2013b). *Rapport Budget decentralisatie jeugdzorg; Toets op de berekening*. Den Haag: Rijksoverheid, Algemene Rekenkamer. Geraadpleegd op http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/06/Budget_decentralisatie_jeugdzorg
- Rijksoverheid. (2013c). *Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, Eerste rapportage*. Den Haag: Rijksoverheid. Geraadpleegd op <http://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/spoorboekje/monitoring-transitiecommissie>
- Rijksoverheid. (2013d). *Gemeentefonds, Meicirculaire 2013*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2013/05/31/meicirculaire-gemeentefonds-2013.html>
- Rijksoverheid. (2013e). *Rijksbrede trendverkenning, Strategieberaad Rijksbreed'*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rijksoverheid. (2013f). *'Aanval op Schooluitval, feiten en cijfers'*. www.aanvalopschooluitval.nl/cijfers. Geraadpleegd op 31-01-2015.
- Rijksoverheid. (2013g). *'Landelijke cijfers Jeugdbescherming'*. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/11/23/kamerbrief-landelijke-cijfers-jeugdbescherming.html> Geraadpleegd op 1-02-2015.
- Rijksoverheid. (2014a). *Handelingen Eerste Kamer, 2013/2014*, nr. 19 , item 2 (stemming Jeugdwet): 2-10.
- Rijksoverheid. (2014b). *Gemeentefonds, Meicirculaire 2014*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/circulaires/2014/05/30/meicirculaire-gemeentefonds-2014.html>
- Rijksoverheid. (2014c). *'Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, Vijfde reportage'*, Den Haag: Rijksoverheid, VNG & IPO. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/12/01/5e-rapportage-tsj.html>
- Ringland, G. (1998). *'Scenario Planning; Managing for the Future'*, Chichester: John Wiley & Sons Ltd .
- Rutte, M. & Samsom, D. M. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012*. Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>
- Scharpf, F.W. (1999). *'Governing in Europe: Effective and Democratic?'* Oxford: Oxford University Press.
- Schoemaker, P.J.H. (1995). *'Scenario planning: a tool for strategic thinking'*, Sloan Management Review, Vol. 37 (2), pp: 25-40.

- Schneiders, J., Drukker, M., van der Ende, J., Verhulst, F.C., van Os, J., Nicolson, N.A. (2003). 'Neighbourhood socioeconomic disadvantage and behavioural problems from late childhood into early adolescence'. *Journal of Epidemiology and Community Health*: 57, p:699-703.
- Smit, P.R., Waard, J. de & Berghuis, B. (2012). 'Criminaliteit blijft dalen'. *SEC*: 26(2), p:34-37.
- Smith, R.F.I. (2004). 'Focussing on Public Value: Something New and Something Old'. *Australian Journal of Public Administration*: Vol. 63(4), pp: 68-79.
- Stadsgewest Haaglanden, (2014). 'Twintig jaar jeugdzorg in Haaglanden'. *Den Haag*: Stadsgewest Haaglanden (magazine).
- Stals, K. (2012). 'De cirkel is rond. Onderzoek naar succesvolle implementatie van interventies in de jeugdzorg' Academisch proefschrift, Universiteit Utrecht.
- Steketeer, M., Tierolf, B., Mak, J. (2014) 'Kinderen in Tel, Kinderrechten als basis voor lokaal Jeugdbeleid. Databoek 2014'. *Verwey-Jonker instituut*.
- Stoker, G., (2006). 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?'. *The American Review of Public Administration*: Vol. 36, pp: 41-57.
- Stone, D. (2003). 'The policy paradox'. *New York*: Norton & Co.
- Talbot, C. (2011). 'Paradoxes and prospects of 'public value''. *Public Money & Management*: Vol. 31(1), pp: 27-34.
- Thiel, S., van, (2010). 'Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding', *Bussum*: Couthino.
- Traag, T., Marie, O., van der Velden, R. (2010). 'Risicofactoren voor vroegtijdig schoolverlaten en jeugdcriminaliteit' *Centraal Bureau voor de Statistiek*: <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/131FADA3-2E22-4E51-9A91-6BB53E1E0895/0/2010k2b15p55art.pdf>. Geraadpleegd op 31-01-2015.
- Tweede Kamer. (2010). 'jeugdzorg dichterbij'. *Den Haag*: Werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg.
- Tympaninstituut (2015). 'Factsheet jeugdzorg in Haaglanden'. *Den Haag*: Tympaninstituut
- Unicef. (1989). 'Verdrag inzake de rechten van het kind', New York, 20-11-1989. Geraadpleegd op http://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/geldigheidsdatum_20-06-2013#
- Varum, C.A., Melo C. (2010). 'Directions in scenario planning literature – A review of the past decades', *Futures Magazine*, Vol. 42 (4), pp: 355-369.
- Veerman, J.W., Janssens, J., Delicat, J.W., (2005). 'Effectiviteit van Intensieve Pedagogische Thuishulp: Een meta-analyse'. *Pedagogiek*: 25 (3), pp. 176-196
- Verhoeven, N. (2007). 'Wat is onderzoek; Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs'. *Amsterdam*: BoomOnderwijs.
- Weterings, A.M. (red.) (1998). 'Pleegzorg in balans, bestaanszekerheid voor kinderen'. *Leuven*: Garant.
- Williams, I., & Shearer, H. (2011). 'Appraising Public Value: Past, Present and Futures', *Public Administration*, Vol. 89 (4), pp: 1367-1384.
- Wilson, J.Q. (1989). 'Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It', *New York*: Basic Books.
- Yperen, T.A. van, Bakker, K., Wilde, E.J. de. (2013). 'Transformeren met beleid Maatschappelijke resultaten, kwaliteitsindicatoren en ombouwscenario's transitie jeugdzorg' *Utrecht*: Nederlands Jeugdinstituut.
- Yperen, T. A. van, & Hellema, M. (2010). 'Naar een nieuw jeugdzorgstelsel: vergelijking van standpunten'. *Utrecht*: Nederlands Jeugdinstituut.
- Yperen, T.A. van & Veerman, J.W. (2008). 'Zicht op effectiviteit. Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek onderzoek in de jeugdzorg'. *Delft*: Eburon.
- Yperen, T.A. (2007). 'Integraal erkend. Naar een afstemming erkenning jeugdinterventies'. *Utrecht*: Nederlands Jeugdinstituut

Online databanken

- Centraal Bureau voor de Statistiek. www.cbs.nl Thema: Bevolking, prognose (2014). Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015.
- Centraal Bureau voor de Statistiek/Jeugdmonitor. <http://jeugdmonitor.cbs.nl> (2014). Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015
- Nederlands Jeugdinstituut. <http://www.nji.nl/nl/Databanken/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp-Kindermishandeling>. Dossier: Kindermishandeling (2014). Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015.
- Nederlands Jeugdinstituut. www.nji.nl Dossier: Echtscheiding (2012). Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015.
- Nederlands Jeugdinstituut. www.nji.nl Dossier: Onderwijs (2008). Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015.

Nederlands Jeugdinstituut. <http://www.nji.nl/nl/Databanken/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Monitor-Jeugdcriminaliteit>. Monitor Jeugdcriminaliteit (geen datum). Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015.

Nederlands Jeugdinstituut. <http://www.nji.nl/nl/Databanken/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp/Tienermoeders>. Onderwerpenindex: Tienermoeders (2014). Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015.

Tympaan instituut. www.tympaan.nl Regionaal Informatiesysteem Samenleving cijfers over Zuid-Holland. Geraadpleegd tussen 24-01-2015 en 8-02-2015.

Bijlage 1: Lijst met onderzochte documenten

Onderstaande documenten zijn gebruikt voor de document analyse.

- Jeugdformat. (2014). *Jaardocument Jeugdformat 2013*. Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl, december 2014
- Jeugdformat. (2013a). *Jaardocument Jeugdformat 2012*. Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl, december 2014
- Jeugdformat. (2013b). *Jeugdformat Magazine, jubileum editie*. Rijswijk: april 2013; 7 (3) Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl december 2014
- Jeugdformat. (2012). *'Jaarverslag en jaarrekening, verslagjaar 2011'*. Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl, december 2014
- Jeugdformat. (2011a). *'Jaarverslag en jaarrekening, verslagjaar 2010'*. Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl, december 2014
- Jeugdformat. (2011b). *'Publieksjaarverslag 2010'*. Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl, december 2014
- Jeugdformat. (2010). *'Publieksjaarverslag 2009'*. Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl, december 2014
- Jeugdformat. (2009). *'Ongedeelde Hulp voor het Ongedeelde Kind, strategische visie 2010-2014'*. Strategische visienota, Geraadpleegd via www.jeugdformat.nl, december 2014
- Website www.jeugdformat.nl; Geraadpleegd tussen 3 december 2014 en 21 januari 2105
 - http://www.jeugdformat.nl/over_ons/over_jeugdformat/missie_en_visie
 - http://www.jeugdformat.nl/over_ons/over_jeugdformat/missie_en_visie/pijlers
 - http://www.jeugdformat.nl/over_ons/over_jeugdformat/achtergrond
 - http://www.jeugdformat.nl/over_ons/over_jeugdformat/samenwerking
 - http://www.jeugdformat.nl/over_ons/over_jeugdformat/kennis_en_innovatie
 - http://www.jeugdformat.nl/over_ons/over_jeugdformat/docuserie
 - http://www.jeugdformat.nl/over_ons/nieuws
 - <http://www.jeugdformat.nl/upload/nieuws>
 - <http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/effectiviteit>
 - http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/effectiviteit/feiten___cijfers
 - <http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/participatie>
 - http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/participatie/feiten___cijfers
 - <http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/preventie>
 - http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/preventie/feiten___cijfers
 - http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/ongedeelde_hulp
 - http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/ongedeelde_hulp/feiten___cijfers
 - http://www.jeugdformat.nl/jaarverslag/feiten___cijfers

Bijlage 2: LIJST VAN PERSONEN

In deze bijlage zijn de namen van de participanten aan het onderzoek opgenomen.

Eerst is een lijst van respondenten weergegeven met wie interviews zijn gehouden. In de tabel is de naam, functie en organisatie, en de datum van het interview opgenomen.

Respondent	Functie en organisatie	datum interview
Mw. Lucia van den Brande	Projectleider transitie jeugdzorg, Gemeente Westland	4 november 2014
Mw. Olga Lemmen	Projectleider jeugdzorg, transitie, Gemeente Delft	12 november 2014
Mw. Inge Zweerts de Jong	Wethouder Sociaal Domein, Jeugd en Onderwijs, Gemeente Wassenaar	13 november 2014
Mw. Priscilla Stikkolorum	Beleidsmedewerker Jeugd(gezondheids-)zorg, transitie jeugdzorg, Gemeente Rijswijk	14 november 2014
Dhr. Ben Vermolen	Projectleider jeugdzorg (transitie), Gemeente Zoetermeer	19 november 2014
Mw. Brenda Verhoek	Beleidsmedewerker Volksgezondheid/ Projectleider jeugdzorg (transitie), Gemeente Pijnacker Nootdorp	21 november 2014
Dhr. Jeroen Tomassen	Directeur Bedrijfsvoering, Gemeente Zoetermeer	21 november 2014
Mw. José van Egmond	Wethouder Jeugd(zorg), onderwijs e.a., Gemeente Pijnacker Nootdorp	26 november 2014
Dhr. Arie Opstelten	Hoofd Jeugd, Gemeente Den Haag	28 november 2014
Dhr. Thom de Ruijter	Sectorhoofd jeugdzorg, Stadsgewest Haaglanden	3 december 2014
Dhr. Jeroen van Nierop	Beleidsmedewerker Jeugd(zorg), Gemeente Den Haag	9 december 2014

Tabel 19. Lijst namen respondenten interviews.

Ten tweede is een lijst van deelnemers aan de focusgroep opgenomen. In de tabel is de naam en functie weergegeven. De focusgroepbijeenkomst is gehouden op 21 januari 2015.

Respondent	functie
Dhr. Fred Venus	voorzitter Raad van Bestuur
Dhr. Bas Timman	lid Raad van Bestuur
Mw. Janneke van Eijk	Zorgdirecteur
Mw. Aubrey Spijker	Zorgdirecteur
Mw. Edith Wortel	Zorgdirecteur
Dhr. Alfred Bouman	Secretaris Raad van Bestuur
Mw. Marjon van Velzen	Concern Controller
Mw. Annie Poulussen	Hoofd Human Resources
Dhr. Perry Snel	Hoofd Marketing & Communicatie

Tabel 20. Lijst namen deelnemers focusgroep

Bijlage 3: Interviewhandleiding

Stakeholders Jeugdformaat

Introductie

- voorstellen
- introductie en doel van het onderzoek
- duur van het interview
- opname en uitwerking

Publieke waarde-propositie

1. Bent u bekend met de missie en de visie van Jeugdformaat? Kunt u dat toelichten? (Zo nee, toelichten)
2. Kunt u beschrijven wat volgens u de sociale condities, de hogere doelen zijn waarop Jeugdformaat zich richt?
3. Bent u bekend met de doelen de organisatie daarbij heeft gesteld? (Zo nee, toelichten)
4. Bent u bekend met de activiteiten en resultaten die de organisatie boekt? (Zo nee, toelichten)

Legitimiteit & Support

1. Wat is uw indruk over de mate waarop de organisatie zich houdt aan door de politiek gestelde wetten en regelgeving? Kunt u daarop toelichten?
2. Wat is uw mening over de missie en visie van de organisatie? Kunt u dit toelichten?
3. Bent u van mening dat de inzet van Jeugdformaat beantwoordt aan belangrijke behoeften in de samenleving?
4. Hoe zou u de resultaten die Jeugdformaat in het verleden heeft geboekt omschrijven en waarderen?
5. Boekt Jeugdformaat volgens u de juiste resultaten?
6. Vindt u dat Jeugdformaat deze resultaten op de juiste manier boekt?
7. Waarop onderscheidt de organisatie zich?
8. Kunt u beschrijven wat uw totaal indruk en uw waardering is van de organisatie?
9. Kunt u aangeven wat u het belang vindt van Jeugdformaat?
10. Bent u van mening dat Jeugdformaat waarde toevoegt aan het sociale domein?

Publieke waarde

1. Kunt u aangeven wat volgens u verbeterd kan worden in de missie en visie?
2. Kunt u aangegeven welke belangrijke behoeften in de samenleving door de organisatie niet beantwoordt?
3. Welke resultaten zou de organisatie volgens u in de toekomst dienen te verbeteren? Hoe zou de organisatie dat volgens u dat kunnen doen?
4. Kunt u aangeven op welke manier de organisatie zich in de toekomst kan onderscheiden?
5. Kunt u aangeven op welke manier Jeugdformaat haar publieke waarde kan vergroten of verbeteren?

Trends, zekerheden en onzekerheden

1. Welke kansen en bedreigingen herkent u ten aanzien van de publieke waarde van Jeugdformaat? (inventariseren 3 kansen en 3 bedreigingen)
2. Welke trends ziet u thans in de brede context, die over 10 van invloed kunnen zijn op de manier waarop Jeugdformaat publieke waarde kan creëren?
3. Welke zekerheden zijn er in dit verband te noemen?
4. Kunt u aangeven welke onzekerheden er in dit verband te noemen zijn?

Afsluiting

- Wilt u nog ergens op terug komen?
- Zijn er wat u betreft nog zaken die ik zeker moet mee nemen in het onderzoek?

Hartelijk dank. Terugkoppeling en vervolg van het onderzoek.