

Vondeling

NICO VISSCHER



# [JEUGDZORG GEDECENTRALISEERD]

WAT KOMT ER OP ONS AF?

Een scenariostudie naar de decentralisatie van de jeugdzorg in de gemeente Albrandswaard



**Lennard van Zanten**  
Studentnr. 337844

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Master Beleid & Politiek

**Eerste lezer**  
Dr. A. Cachet

**Tweede lezer**  
Dr. R.F.I. Moody

Augustus 2011



# Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1: Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 De opgave voor gemeenten	10
1.3 Doelstelling	11
1.4 Centrale vraagstelling	11
1.5 Deelvragen	11
1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	12
1.7 Doorkijk naar theoretisch kader	13
1.8 Wijze van onderzoek	14
1.9 Leeswijzer	15
Hoofdstuk 2: Decentralisatie; een theoretische beschouwing	16
2.1 Het begrip decentralisatie in perspectief	16
2.2 Motieven voor decentralisatie	19
2.3 Bestuurskracht	20
2.4 Procesmanagement	23
2.5 Effecten van decentralisatie	25
2.6 Operationalisatie	29
Hoofdstuk 3: Methoden en Technieken	35
3.1 Onderzoeksstijl	35
3.2 Onderzoeksstrategie	35
3.3 Methoden en technieken	36
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	38
Hoofdstuk 4: Jeugdzorg in perspectief	39
4.1 Landelijke kaders & organisatie	39
4.2 Organisatie in Albrandswaard	45
4.3 Trends & ontwikkelingen	47
4.4 Zekerheden & onzekerheden	57
4.5 Scenario's	62

Hoofdstuk 5: Analyse van de scenario's	64
5.1 Scenario's en centrale condities	64
5.1.1 Scenario 1: GROOTS & KRACHTIG	64
5.1.2 Scenario 2: KLEIN & EFFECTIEF	65
5.1.3 Scenario 3: OP Z'N VOORDELIGST	67
5.1.4 Scenario 4: SNEL & SIMPEL	68
5.2 Scenario's en centrale condities	70
5.2.1 Scenario 1: GROOTS & KRACHTIG	70
5.2.2 Scenario 2: KLEIN & EFFECTIEF	72
5.2.3 Scenario 3: OP Z'N VOORDELIGST	74
5.2.4 Scenario 4: SNEL & SIMPEL	76
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	78
Literatuurlijst	83
Bijlage 1: Overzicht van figuren en tabellen	87
Bijlage 2: Overzicht van respondenten	88

## Voorwoord

In het kader van mijn afstuderen op de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam ben ik sinds februari 2011 begonnen met een stage bij de gemeente Albrandswaard. Gekoppeld aan deze stage ben ik gestart met een onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg. Voor mij een nieuw onderzoeksterrein waarop ik nog niet eerder actief ben geweest. Des te meer sprak deze uitdaging mij aan.

Zes maanden onderzoek heeft geresulteerd in deze scriptie. Een onderzoek waarin de vraag centraal stond 'wat komt er op ons af?'. Middels een voor mij vrij nieuwe methodiek kon vervolgens antwoord worden gegeven op deze vraag; een scenariostudie. Het schetsen van scenario's is inmiddels een 'hot item' binnen het openbaar bestuur. Onderzoek naar de toekomstige decentralisatie van de jeugdzorg was dan ook een mooi moment om deze methodiek in de praktijk te brengen. Dit was voor mij een zeer leerzame en vooral ook leuke ervaring.

Op de eerste plaats wil ik mijn afstudeerbegeleider, dr. A. Cachet bedanken voor zijn begeleiding en deskundig advies tijdens het schrijven van mijn scriptie. De begeleiding heeft mij constant een stip op de horizon gegeven waardoor de voortgang van het schrijfproces aanzienlijk werd verbeterd. Daarnaast wil ik vooral ook mijn begeleider vanuit de gemeente Albrandswaard, dhr. H.E.J. Engels bedanken voor zijn ondersteuning. De uren begeleiding leverde mooie sparringsmomenten op waarbij wij gezamenlijk tot nieuwe inzichten kwamen. Tot slot wil ik alle respondenten en collega's van de gemeente Albrandswaard bedanken voor hun hulp en ondersteuning. Mede dankzij hen was het mogelijk dit onderzoek te realiseren.

Ik wens u veel leesplezier met deze scriptie.

Lennard van Zanten

Barendrecht, augustus 2011

## Samenvatting

Alle taken op het terrein van jeugdzorg worden in de nabije toekomst gedecentraliseerd naar gemeenten, aldus het huidige regeerakkoord tussen CDA en VVD. Aanleiding hiervoor is het toenemende aantal problemen in de huidige organisatie, zoals door de Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg is geconcludeerd (2010). De gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin zullen daarbij als front office gaan dienen voor de jeugdzorg (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010: 20).

Gemeenten vragen zich hierbij af; 'wat komt er op ons af?'. Er heerst veel onduidelijkheid over de aard van de taken, financiën en de wijze van organiseren. In dit onderzoek is dan ook specifiek voor de gemeente Albrandswaard gekeken welke scenario's te onderscheiden zijn met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg en welke beleidsmatige gevolgen deze scenario's met zich meebrengen. Het doel daarvan is handvatten te bieden aan het Albrandswaardse gemeentebestuur voor het maken van toekomstige afwegingen en keuzes rondom de organisatie van de nieuwe taken.

Het thema decentralisatie is de afgelopen decennia veelvuldig onder de aandacht geweest en er is dan ook veel onderzoek naar dit onderwerp verricht. Vooral de motieven en effecten van decentralisatieprocessen zijn daarbij uitgebreid onderzocht. De effecten van decentralisatie en de condities die daarop van invloed zijn vormen in dit onderzoek de basis van waaruit scenario's zijn gevormd.

De scenario's zijn gebaseerd op een tweetal centrale onzekerheden; de mate van samenwerking en de mate van participatie in het organisatietraject. Deze variabelen zijn geselecteerd op basis van een trendanalyse en interviews met respondenten.

Het scenario GROOTS & KRACHTIG kenmerkt zich door een grootschalige samenwerking waarbij de gemeente Albrandswaard een proactieve houding hanteert ten aanzien van de organisatie van taken. De vele betrokken belangen verhogen aanzienlijk de moeilijkheidsgraad van dit scenario. Daarentegen kunnen schaalvoordelen en maatschappelijke opgaven sneller en effectiever worden gerealiseerd.

Het scenario KLEIN & EFFECTIEF kenmerkt zich door een samenwerking op kleine schaal waarbij nog steeds een proactieve houding ten aanzien van de organisatie van taken wordt gehanteerd. Integratie van werkprocessen, efficiency en kostenbesparing staan daarbij centraal.

Het scenario OP Z'N VOORDELIGST heeft als kenmerk dat de gemeente Albrandswaard een passieve houding ten aanzien van de organisatie van taken hanteert binnen een groot samenwerkingsverband. In dit scenario wordt als het ware 'meegelift' met de betrokken partners, maar kan in mindere mate op lokale belangen en behoeften worden ingespeeld.

Het laatste scenario, SNEL & SIMPEL, kenmerkt zich door een relatief autonome gemeente waarbij slechts op kleine schaal wordt samengewerkt en een afwachtende houding ten aanzien van de organisatie van de taken wordt gehanteerd. De kans op het kunnen leveren van maatwerk wordt in dit

scenario vergroot. Daarnaast kent dit scenario aanzienlijk hogere kosten dan de overige scenario's omdat niet of nauwelijks van schaalvoordelen kan worden geprofiteerd.

Zoals dit onderzoek heeft aangetoond wordt samenwerking noodzakelijk geacht om de nieuwe taken naar behoren uit te kunnen voeren. Albrandswaard acht zichzelf te klein om zelfstandige realisatie mogelijk te maken en mede gezien de ontwikkelingen op het terrein van de BAR-samenwerking en in Stadsregionaal-verband ligt samenwerking voor de hand. In de toekomst zal dan ook een afgewogen keuze gemaakt moeten worden tussen de mate van samenwerking en op welke wijze Albrandswaard daarop als individuele gemeente anticipeert. Deze scenariostudie geeft in dat kader alvast een helder beeld van de mogelijk te verwachten effecten die een bepaalde keuze op kan leveren.



## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Jeugdzorg, een thema dat de afgelopen jaren veel in beweging en in opspraak is geweest. De in 2005 ingestelde Wet op de jeugdzorg moest ervoor zorgen dat jeugdzorg toegankelijk en betaalbaar is. Centraal stond daarbij het realiseren van één loket voor alle vormen van jeugdzorg. Uit een evaluatiestudie in 2009 bleek dat dit centrale loket niet gerealiseerd was en dat het grote aantal financieringsstromen voor problemen in het aanbod zorgde (BMC, 2009). Op basis van onder andere deze evaluatie ontstond de Motie Dijsselbloem c.s. In deze motie uitte een groot deel van de Kamer haar zorgen over de organisatie van de jeugdzorg. Daarbij werd de algemene commissie voor Jeugd en Gezin verzocht een parlementaire werkgroep in te stellen om onderzoek te doen naar de toekomst van de jeugdzorg (Dijsselbloem c.s., 2009). Deze parlementaire werkgroep heeft vervolgens een studie verricht onder de naam 'Toekomstverkenning Jeugdzorg'. Bij deze toekomstverkenning is met ongeveer honderd personen uit het werkveld gesproken en is de organisatie van de jeugdzorg grondig geanalyseerd. De belangrijkste conclusie daarbij was dat het bijsturen van de huidige werkwijze niet zal volstaan om de bestaande problemen op te lossen en dat daardoor een grote verandering in de wijze van organiseren en uitvoeren noodzakelijk is (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010: 5).

Het huidige kabinet van VVD en CDA (met gedoogsteun van de PVV) heeft op basis van de voorgenoemde toekomstverkenning een aantal belangrijke standpunten ingenomen. Het kabinet uit grote zorgen over de organisatie van de jeugdzorg en is van mening dat stelselherziening noodzakelijk is (VVD & CDA, 2010: 20). Daarbij worden de volgende voorstellen gedaan:

- *“Er moet één financieringssysteem komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG (licht verstandelijk gehandicapten) en jeugd-ggz.*
- *In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening wordt in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door (samenwerkende) gemeenten.*
- *De Centra voor Jeugd en Gezin die inmiddels gerealiseerd zijn, zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten.”*

*Bron: Regeerakkoord VVD-CDA, 2010: 20*

De voorgestelde plannen van het kabinet hebben grote gevolgen voor een aantal betrokken partijen in het werkveld rondom de jeugdzorg. In het bijzonder betekenen deze beleidsuitgangspunten veel voor gemeenten. De gefaseerde overheveling van taken naar gemeenten brengt een aanzienlijke hoeveelheid nieuwe werkzaamheden en verantwoordelijkheden met zich mee. Zij worden verantwoordelijk voor taken die voorheen bij de provincie lagen en krijgen te maken met nieuwe financieringsstromen. Daarnaast is het voornemen het Centrum voor Jeugd en Gezin (hierna CJG) een meer prominente rol te geven bij de aanbidding van de jeugdzorg. Ook hier wordt in de toekomst veel van gemeenten gevraagd. Niet enkel voor het feit dat er extra taken bijkomen, maar ook voor de wijze waarop de CJG's gaan functioneren en hoe dit binnen de bestaande structuren zal passen.

## **1.2 De opgave voor gemeenten**

Gemeenten staan hier voor een grote uitdaging. Wetende dat er taken bij komen, er een efficiencykorting van ongeveer 300 miljoen euro op de jeugdzorg gaat plaatsvinden (VVD & CDA, 2010: 1) en dat er in gemeenteland flink moet worden bezuinigd zorgt voor verontrustende gedachten. Onwetendheid over de wijze waarop deze overheveling en de financiering van jeugdzorgtaken daadwerkelijk gaat plaatsvinden doet bij vele ambtenaren, colleges van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraden de vraag rijzen; 'wat komt er op ons af?'. Naast de al uitdagende bezuinigingsoperatie, vooral veroorzaakt door de forse korting op het gemeentefonds, moet in de toekomst wellicht rekening worden gehouden met een uitbreiding van financiële tekorten en eventuele capaciteit.

Vooral voor de kleinere gemeenten is de decentralisatie van de jeugdzorg een zware opgave. Waar producten (lees: zorgaanbod) in de huidige situatie in verband met schaalvoordelen bij de provincie zijn ondergebracht dient zorg voortaan op lokaal niveau aangeboden te worden. Deze ontwikkeling dwingt gemeenten na te denken over verschillende scenario's met betrekking tot samenwerking op lokaal niveau om alsnog schaalvoordelen te kunnen realiseren.

De gemeente Albrandswaard kan gezien worden als één van deze kleinere gemeenten. Met een inwoneraantal van 24.640 per 1 januari 2011 (CBS) verdeeld over de kernen Rhooen en Poortugaal bevindt deze gemeente zich onder de rook van Rotterdam. Ook Albrandswaard krijgt te maken met de decentralisatie van jeugdzorgtaken en vraagt zich af wat er de komende jaren op hen af komt en welke scenario's daarbij te onderscheiden zijn. De grote onzekerheid over de wijze waarop de decentralisatie gaat plaatsvinden, vraagt om nader onderzoek naar de mogelijke scenario's en welke gevolgen deze scenario's zullen hebben voor de gemeente Albrandswaard.

### 1.3 Doelstelling

In dit onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg staat de volgende doelstelling centraal:

*Het doel van dit onderzoek is door middel van scenario's handvatten te bieden aan het Albrandswaardse gemeentebestuur over hoe in de toekomst moet worden omgegaan met de decentralisatie van de jeugdzorg. Op basis van deze handvatten kan het bestuur haar keuzes nauwkeuriger afwegen en inspelen op de ontwikkelingen in de jeugdzorg.*

### 1.4 Centrale vraagstelling

Op basis van de voorgaande problematisering en de beschreven doelstelling kan een centrale vraagstelling gedefinieerd worden. Deze centrale vraag zal de leidraad van dit onderzoek vormen en dient aan het einde van dit onderzoek te zijn beantwoord. De centrale vraag luidt als volgt:

*Welke scenario's met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg zijn te onderscheiden voor de gemeente Albrandswaard en welke beleidsmatige gevolgen brengen deze scenario's met zich mee?*

Opgemerkt moet worden dat in dit onderzoek puur gekeken wordt naar de mogelijke scenario's en beleidsmatige gevolgen voor de gemeente Albrandswaard. Hoewel aan het eind van het onderzoek aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van een bepaald toekomstbeeld wordt de formele keuze voor een bepaald scenario achterwege gelaten. Wel bieden de scenario's handvatten voor het maken van bestuurlijke afwegingen en keuzes voor een bepaald scenario.

### 1.5 Deelvragen

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden dienen enkele deelvragen te worden beantwoord. Allereerst staat de wijze waarop decentralisatie binnen de publieke sector kan plaatsvinden centraal. Inzicht in motieven, doelstellingen, vormen en mogelijke effecten is daarbij van belang. Middels een literatuurstudie worden deze inzichten in kaart gebracht en wordt antwoord gegeven op deelvraag 1.

1. Welke theoretische modellen en/of inzichten kunnen bijdragen aan kennis over decentralisatie van taken op het terrein van jeugdzorg naar gemeenten?

Nadat kennis is verzameld over de vormgeving van decentralisatieprocessen wordt ingezoomd op de huidige organisatie van de jeugdzorg. Hier wordt gekeken naar zowel de organisatie op landelijk niveau als binnen de gemeente Albrandswaard. Aan de hand van werkafspraken, convenanten, beleidsdocumenten, contracten en regelgeving wordt een overzicht gegeven van de bestaande kaders en de huidige organisatie van de jeugdzorg.

2. Op welke wijze is de jeugdzorg zowel landelijk als in de gemeente Albrandswaard in de huidige situatie georganiseerd en welke (wettelijke) kaders zijn daarbij gesteld?

Op basis van de in het regeerakkoord beschreven doelstellingen worden op verschillende plaatsen in het land pilot projecten gestart om daarmee een voorzet te geven voor de nog te vormen ministeriële kaders. Daarnaast zijn er veel verschillende trends waar te nemen op het terrein van jeugdzorg. Om heldere scenario's te verkrijgen is het van belang deze trends en ontwikkelingen te bekijken. Daarnaast is het van belang te kijken naar zowel de zekerheden als het gaat om de decentralisatie als de zaken waar nog grote onzekerheid over heerst. Door deze aspecten te benoemen kunnen representatieve scenario's worden geschetst.

3. Welke trends, ontwikkelingen, zekerheden en onzekerheden zijn op het terrein van de decentralisatie van jeugdzorg te herkennen?

Eén van de belangrijkste vragen voor de gemeente Albrandswaard is wat er op hen afkomt. Om hier een beeld van te schetsen worden op basis van de theoretische kernbegrippen, inzichten in de huidige organisatie en trends en ontwikkelingen een aantal scenario's geschetst.

4. Welke scenario's zijn te onderscheiden voor de wijze waarop gedecentraliseerde jeugdzorg in Albrandswaard vorm kan krijgen?

De scenario's betreffende de wijze waarop gedecentraliseerde jeugdzorg vorm kan krijgen brengen naar verwachting ieder een ander toekomstbeeld voor de gemeente Albrandswaard met zich mee. Deze verschillende toekomstbeelden brengen tevens ieder andere gevolgen met zich mee en vragen om verschillende oplossingsrichtingen. Inzicht in de gevolgen vormt een aanzet voor deze oplossingsrichtingen. De gevolgen worden in deelvraag 5 besproken.

5. Wat hebben de scenario's voor beleidsmatige gevolgen voor de gemeente Albrandswaard?

## **1.6 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie**

### Maatschappelijk relevantie

Kijkend naar de maatschappelijke relevantie staat een belangrijke vraag centraal: *wat zal het onderzoek bijdragen aan de oplossing van actuele maatschappelijke en/of beleidsvraagstukken?* (Van Thiel, 2007: 22). Zoals in de inleiding is beschreven heerst er grote onzekerheid over de manier waarop de taken worden gedecentraliseerd. Inzicht in de mogelijke scenario's waarop deze decentralisatie kan plaatsvinden kan handvatten bieden voor (kleinere) gemeenten bij het formuleren van toekomstig beleid. Daarnaast kunnen de scenario's een basis bieden voor mogelijke oplossingsrichtingen waarin (kleinere) gemeenten kunnen denken. Bestuurlijke keuzes en afwegingen kunnen op basis van deze informatie nauwkeuriger worden gemaakt.

Er dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat de uitkomsten van het onderzoek naar gedecentraliseerde jeugdzorg binnen de gemeente Albrandswaard niet volledig toepasbaar zijn op alle (kleinere) gemeenten. Binnen iedere gemeente is immers een andere infrastructuur van

zorgaanbod aanwezig waardoor de taken op het terrein van jeugdzorg veelal niet identiek vormgegeven zullen worden.

### Wetenschappelijke relevantie

Decentralisatie is binnen de wetenschap een veelbesproken onderwerp. Er zijn vele onderzoeken gedaan en evaluatiestudies verricht naar de wijze waarop dit proces het meest effectief kan verlopen. De decentralisatie van de jeugdzorg is misschien wel één van de grootste decentralisatieoperaties van de komende jaren te noemen. Vooral de kleinere gemeenten lopen hier tegen problemen aan. Wetenschappelijk onderzoek naar hetgeen er op kleinere gemeenten afkomt kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kennis over de gevolgen van dergelijke decentralisatieoperaties voor kleinere gemeenten. Kennis over dit onderwerp kan in de toekomst meegenomen worden als de regering opnieuw besluit bepaalde taken te decentraliseren.

Daarnaast wordt de scenario-methodiek in de hedendaagse praktijk veelal toegepast bij grootschalige geografische vraagstukken. Lange termijn vooruitblikken over de ontwikkeling van een bepaalde problematiek staan daarbij veelal centraal. Tot op heden is de methodiek nog nauwelijks toegepast binnen een sociaal-maatschappelijke context. De toepassing van de scenario-methodiek in dit onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg kan bijdragen aan kennis en inzicht in de relevantie van de methodiek bij sociaal-maatschappelijke vraagstukken waarbij een relatief korte termijn visie wordt gehanteerd.

## **1.7 Doorkijk naar theoretisch kader**

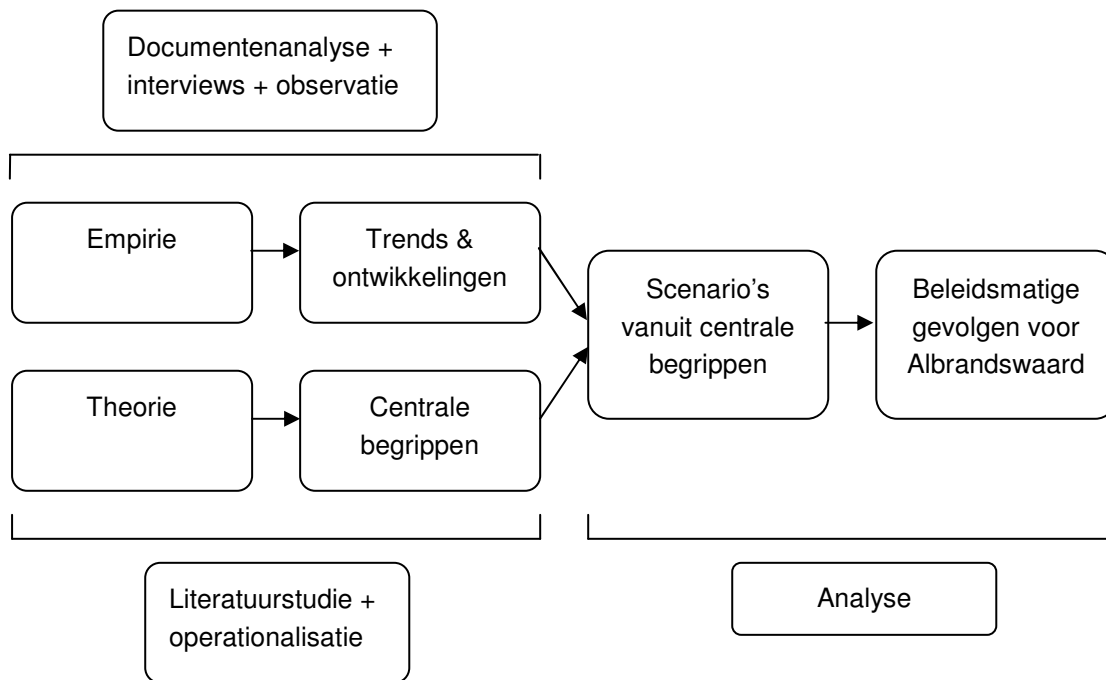
In dit onderzoek vragen we ons in de eerste deelvraag af welke theoretische inzichten kunnen bijdragen aan de kennis over het concept decentralisatie. In het theoretisch kader wordt allereerst ingegaan op de verschillende benaderingen en verschijningsvormen van het begrip decentralisatie. Inzicht in deze benaderingen en verschijningsvormen vormt de basis voor een verdere verdieping in het proces van decentraliseren. Kennis over de motieven om taken over te dragen draagt bij aan het inzicht in de mogelijke beweegredenen van het Rijk om de jeugdzorg te decentraliseren.

Het doel van decentralisatieoperaties is het realiseren van de gewenste effecten. De vraag is welke effecten daarbij op kunnen treden en welke omstandigheden hierop van invloed zijn. Inzicht in deze omstandigheden en effecten kan bijdragen aan de te vormen scenario's voor de gemeente Albrandswaard en worden in de theoretische beschouwing beschreven.

## 1.8 Wijze van onderzoek

Dit onderzoek bevat een helder gescheiden theoretisch en empirisch deel waarna deze in het vervolg van het onderzoek worden samengevoegd bij het opstellen en analyseren van de scenario's.

Onderstaand schema geeft een overzicht van de manier waarop dit onderzoek tot uitvoering wordt gebracht.



*Figuur 1: Verloop van het onderzoek*

In figuur 1 is te zien dat het verzamelen van theorie en empirie van elkaar zijn gescheiden, waarna deze samenkomen bij de opstelling en analyse van de scenario's.

In dit onderzoek vragen we ons allereerst af wat decentralisatie is en welke begrippen binnen dit concept centraal staan. Daarnaast wordt vanuit de theorie gekeken wat de effecten van decentralisatie kunnen zijn en welke condities daarop van invloed kunnen zijn. Aan de hand van wetenschappelijke inzichten zullen deze vragen worden beantwoord en worden de bouwstenen voor de analyse verschaft.

Vervolgens wordt gestart met het verzamelen van empirisch materiaal over de huidige organisatie van de jeugdzorg en de reeds uitgewerkte plannen voor pilots en wijzen van organiseren in de toekomst. Alvorens representatieve scenario's te kunnen schetsen is het van belang trends en ontwikkelingen binnen het huidige werkveld van de jeugdzorg te herkennen en mee te nemen in de inventarisatie. Op basis van deze empirische informatie zullen de mogelijke scenario's worden geschetst waarna de koppeling kan worden gemaakt met de theoretische kernbegrippen. Binnen ieder scenario worden de centrale begrippen ingekleurd op basis van de door de scenario's gegeven richting. Ieder scenario brengt vervolgens naar verwachting andere gevolgen en effecten met zich mee. Deze gevolgen worden in het laatste deel van dit onderzoek besproken.

## 1.9 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is ingegaan op de aanleiding tot het doen van dit onderzoek en is de problematisering besproken. Dit heeft vervolgens tot een centrale vraagstelling geleid waarna een doorkijk is gegeven naar het verdere verloop van het onderzoek.

In hoofdstuk twee wordt het begrip decentralisatie aan de hand van theoretische inzichten nader in kaart gebracht. Verschillende perspectieven ten aanzien van het begrip, motieven en mogelijke effecten zullen hier de revue passeren.

Hoofdstuk drie zal een beschrijving geven van de wijze waarop het empirisch onderzoek en de analyse van de gegevens zal plaatsvinden. Het type onderzoek wordt hier in beeld gebracht en de methodiek voor de te ontwikkelen scenario's wordt hier beschreven.

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk vier, wordt het empirische deel van dit onderzoek weergegeven. De aan de hand van de deskresearch, observatie en gehouden interviews verkregen informatie wordt hier gepresenteerd. Op basis van deze informatie zullen de scenario's worden opgesteld.

In hoofdstuk vijf worden de scenario's nader uitgewerkt aan de hand van een aantal uit de theorie benoemde centrale begrippen. Vervolgens zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de beleidsmatige gevolgen van de geschetste scenario's voor de gemeente Albrandswaard. Uiteindelijk wordt in het zesde en tevens laatste hoofdstuk de hoofdvraag beantwoord en worden conclusies getrokken. Deze conclusies zullen vervolgens leiden tot een aantal aanbevelingen richting het Albrandswaardse gemeentebestuur.

## Hoofdstuk 2: Decentralisatie; een theoretische beschouwing

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven staat de wijze waarop de decentralisatie van jeugdzorg mogelijk kan plaatsvinden binnen dit onderzoek centraal. De gemeente Albrandswaard vraagt zich hierbij af; 'wat komt er op ons af?'. Dit vraagt ons allereerst te kijken naar wat het begrip decentralisatie precies inhoudt. Binnen dit hoofdstuk zal een theoretische beschouwing worden gegeven van het begrip decentralisatie. Daarbij wordt naast de verschijningsvormen van decentralisatie ingegaan op zowel de inhoudelijke als procesmatige component.

### 2.1 Het begrip decentralisatie in perspectief

Het begrip decentralisatie is een veel besproken en beschreven begrip binnen het openbaar bestuur. Mede ook de inrichting van het Nederlands openbaar bestuur draagt bij aan de blijvende actualiteit van dit onderwerp. We spreken in Nederland ook wel van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij verschillende overheidstaken zijn verdeeld over een drietal bestuurslagen; het Rijk, de provincies en gemeenten (Bovens, 't Hart, Van Twist, 2007: 21). Het is, zoals Belinfante en de Reede het beschrijven, een belangrijk beginsel van de Nederlandse democratische rechtsstaat (Belinfante, de Reede, 2009: 231).

Het begrip decentralisatie kent vele definities en benaderingen. Boogers et al. stellen in hun evaluatie naar het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid drie verschillende benaderingen voor.

Een eerste benadering ziet decentralisatie als een proces waarbij de individuele rol van de lagere overheid ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt (Boogers et al., 2008: 9).

Een andere benadering komt vanuit de algemeen staats- en bestuursrechtelijke hoek. Hierbij wordt decentralisatie gezien als het bestaan van overheidsinstellingen die een bepaalde mate van onafhankelijkheid innemen ten opzichte van de centrale overheid (Hennekens et al., 1991: 1).

Een laatste, volgens de auteurs samenvattende benadering, ziet decentralisatie als het overhevelen van taken en bevoegdheden vanuit een hogere naar een lagere overheid (Boogers et al., 2008: 9).

Mintzberg bekijkt het begrip vanuit een meer organisatorische benadering. Volgens hem spreekt men van decentralisatie wanneer alle beslissingsbevoegdheden over een groot aantal personen verdeeld zijn (Mintzberg, 2006: 97). Machtsverhoudingen en het hebben van bepaalde beslissingsbevoegdheden spelen in deze definitie een grotere rol dan in de voorgaande definities.

Bovenstaande definities laten zien dat decentralisatie voor een groot deel te maken heeft met het toedelen van taken, verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden naar lagere overheden waarbij de positie van deze lagere overheid dient te worden versterkt. De vraag is daarbij op welke wijze deze overdracht van taken, verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden kan plaatsvinden en welke vormen van decentralisatie daarbij zijn te onderscheiden. Onderstaand wordt allereerst op de wijze van overdracht ingegaan waarna de vormen van decentralisatie worden besproken.



### Autonomie & Medebewind

Op basis van artikel 124 van de Grondwet is geregeld dat bepaalde taken overgeheveld kunnen worden naar provincies en gemeenten, waarbij deze lagere overheden zelf de wijze van invulling kunnen bepalen. We spreken hier van autonomie (Overheid.nl). De lagere overheden kunnen bij decentralisatietrajecten een bepaalde mate van autonomie krijgen om overheidstaken vorm te geven. De lokale organen kunnen regelend en bestuurlijk optreden en daarmee lokale belangen en behoeften behartigen. De lagere overheden krijgen hiermee de mogelijkheid om hun eigen huishouding te organiseren (Belinfante, de Reede, 2009: 232).

Daarnaast is op basis van artikel 124 van de Grondwet bepaald dat regeling en bestuur van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet (Overheid.nl). Een hogere overheid kan op basis van deze wet een lagere overheid verplichten te werken volgens een door de hogere overheid vastgestelde regeling. In dit geval spreken we van medebewind (Belinfante, de Reede, 2009: 232).

De termen autonomie en medebewind zeggen dus iets over de manier waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tot uitvoering moeten worden gebracht; volgens een vastgestelde werkwijze of met de nodige beleidsvrijheid. Deze begrippen zeggen daarentegen nog niets over de vorm waarop deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden overgedragen. Decentralisatie kan in verschillende vormen onderscheiden worden.

### Vormen van decentralisatie

Een belangrijk onderscheid is die tussen functionele en territoriale decentralisatie. Zoals eerder beschreven kunnen taken en bevoegdheden naar bedrijfsfuncties of andere openbare lichamen worden overgedragen. Deze taken en bevoegdheden kunnen zich richten op een bepaald beroep, een bepaalde bedrijvigheid of een bepaald territorium. In het eerste geval spreken we van functionele decentralisatie. Indien taken worden overgedragen aan provincies of gemeenten spreken we van territoriale decentralisatie (Belinfante, de Reede, 2009: 164). Er wordt hier immers een duidelijk onderscheid gemaakt in een toedeling van taken naar een bepaald gebied.

In het verleden kreeg territoriale decentralisatie veelal de voorkeur boven functionele decentralisatie. Taken werden vaker richting provincies en gemeenten toebedeeld dan naar zelfstandige bestuursorganen. In de hedendaagse praktijk zijn zelfstandige bestuursorganen in grote mate aanwezig en worden taken steeds vaker aan deze organen toebedeeld. Functionele decentralisatie geniet hierbij steeds meer de voorkeur (De Haan, Drupsteen, Fernhout, 2001: 226)

Vanuit het huidige kabinet van VVD en CDA wordt duidelijk aangegeven dat alle taken op het gebied van jeugdzorg worden overgeheveld naar gemeenten (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010: 20). Gezien het feit dat deze taken specifiek worden toebedeeld aan gemeenten spreken we in het geval van de decentralisatie van de jeugdzorg van territoriale decentralisatie.

Naast het onderscheid tussen functioneel en territoriaal kunnen nog twee andere vormen van decentralisatie worden onderscheiden. Verticale decentralisatie houdt in dat beslissingsbevoegdheden naar lagere niveaus in de gezagslijn worden overgedragen. Binnen deze vorm van decentralisatie ligt het zwaartepunt bij de formele overdracht van macht naar een lager (bestuurs-)niveau (Mintzberg, 2006: 103). Naast verticaal kunnen taken ook horizontaal worden overgedragen. Binnen deze vorm worden taken van specialistische afdelingen naar ondersteunende afdelingen geplaatst. Er is hier geen duidelijk niveaoverschil in de gezagslijn te herkennen en het gaat hierbij veelal om taken in plaats van formele macht (Mintzberg, 2006: 107).

In het kader van gedecentraliseerde jeugdzorg spreken we van een verticale overdracht van taken waarbij taken en verantwoordelijkheden van een hogere overheid naar een lagere worden overgeheveld. Gemeenten nemen taken over van de provincies waarbij een verschuiving is te zien van een hogere naar een lagere overheid.

### Decentralisatieverloop in Nederland

De jaren '60 van de vorige eeuw stonden vooral in het teken van de verzuilde samenleving. Verschillende religieuze en politieke stromingen ontwikkelden zich en werden ver doorgevoerd in het alledaagse leven van de burger. De overheid in zijn geheel maakte een groei door en stond in het teken van het voorschrijven van onder andere leefregels, normen en waarden en gedachten (Kickert, 2010). Lagere overheden waren in deze tijd ondergeschikt aan het Rijk. De jaren '70 van de vorige eeuw stonden in het teken van democratisering van de samenleving. Burgers kregen meer inspraak in het optreden van de overheid en democratische controle kreeg meer en meer de overhand (Van Leeuwen, 2001: 2). In de jaren '80 leidde dit tot flinke bezuinigingen en dereguleringsoperaties. Er was sprake van een terugtrekkende overheid waarbij taken werden gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Beleid diende daarbij dichterbij de burger komen te staan (Kickert, 2010). In de jaren '90 van de vorige eeuw werd steeds meer uitgegaan van het zelforganiserend vermogen van provincies en gemeenten. Taken werden nog sterker gedecentraliseerd waarbij burgers niet alleen medezeggenschap hadden maar ook participeerden in de beleidsvorming. Eind jaren '90 is de aandacht verschoven naar de effectiviteit van de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Kwaliteitsverbetering stond hierbij centraal (Van Leeuwen, 2001: 3).

De vormen van decentralisatie geven inzicht in de manieren waarop taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen (overheids)organisaties kunnen worden verdeeld. De verschillende vormen van overdracht en organisatie hebben ieder eigen specifieke kenmerken en de keuze voor een bepaalde vorm is afhankelijk van de over te dragen taak en (wettelijke) mogelijkheden om dat te doen. Een volgende belangrijke vraag is wat de beweegredenen zijn om te kiezen voor decentralisatie. Waarom worden bepaalde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden overgedragen en wat is daarbij het doel? Dit vraagt ons te kijken naar de motieven voor decentralisatie. In de volgende paragraaf zal hier op in worden gegaan.

## 2.2 Motieven voor decentralisatie

Vanuit de wetenschap zijn verscheidene motieven aangedragen als beweegredenen om bepaalde taken te decentraliseren. Vanuit de bedrijfsmatige hoek is Henry Mintzberg wellicht een van de voornaamste auteurs die hier een bijdrage aan heeft geleverd.

Mintzberg noemt als eerste argument dat *niet alle beslissingen door één persoon of in één centrum kunnen worden overzien*. Decentralisatie van taken wordt hierbij gezien als een noodzakelijke wijze van organiseren om controle en coördinatie te behouden. Mintzberg doelt hier met name op niet concrete informatie die niet altijd helder over te brengen is. Hierbij kan binnen een grote, centrale organisatie verwarring ontstaan.

Een ander door Mintzberg beschreven motief is de *toename van het reactievermogen van de organisatie op de lokale omstandigheden*, wanneer taken gedecentraliseerd zijn. Snelheid in het proces en de ontwikkeling van meer passende maatregelen staan hierbij centraal.

Een laatste door Mintzberg beschreven motief is dat decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden een *motiverende werking* heeft. Indien bepaalde delen in een organisatie meer beslissingsbevoegdheden krijgen zal dit extra motivatie opleveren waardoor taken effectiever tot uitvoering kunnen worden gebracht (Mintzberg, 2006: 98).

Een ander argument is dat door middel van decentralisatie het democratisch gehalte van de maatschappij toeneemt. Indien taken op een lager bestuursniveau tot uitvoering worden gebracht is de toegankelijkheid voor burgers groter dan wanneer taken op rijksniveau tot uitvoering worden gebracht. Burgers kunnen gemakkelijker invloed en controle uitoefenen op lokale organen dan op instanties op Rijksniveau (Boogers et al., 2007: 9).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een tweetal notities de belangrijkste argumenten voor decentralisatie uiteengezet. In de eerste notitie wordt beschreven dat decentralisatie de voorkeur verdient boven centralisatie omdat dit de lokale democratie versterkt, de toegankelijkheid van het bestuur vergroot en de afstand tussen burger en bestuur verkleint. Daarnaast wordt in een tweede notitie beschreven dat problemen als interne verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid en onvoldoende maatwerk verholpen kunnen worden door taken te decentraliseren (Fleurke et al., 1997: 9).

Deze argumenten zijn vervolgens door Boogers et al. vertaald naar een aantal algemene doelstellingen voor de uitvoering van een decentralisatieoperatie.

### Het realiseren van integraal beleid

Eén van de doelen bij het decentraliseren van taken en bevoegdheden is de spreiding van werkzaamheden om uiteindelijk de integraliteit van het beleid te bevorderen. Indien taken centraal georganiseerd zijn is de kans op verkokering groter dan wanneer taken verspreid over een aantal bestuursorganen worden uitgevoerd. Met het bevorderen van de integraliteit van beleid wordt getracht deze interne verkokering te voorkomen of te doorbreken.

### Het leveren van maatwerk

Decentralisatie van taken zorgt ervoor dat bepaalde voorzieningen dichterbij de burger komen te staan. Gemeenten hebben beter zicht op de problematiek waardoor meer passende oplossingen zouden kunnen worden gerealiseerd. Het decentraliseren van taken zal hiermee bijdragen aan het kunnen leveren van maatwerk bij zowel de opstelling als uitvoering van beleid.

### Het realiseren van slagvaardigheid

Volgens Boogers et al. kunnen lokale overheden, zoals hierboven beschreven, meer maatwerk leveren en kunnen zij daarnaast ook sneller inspelen op nieuwe ontwikkelingen. De korte lijnen komen de snelheid van het proces ten goede waardoor de slagvaardigheid toeneemt. Verondersteld wordt dat het overdragen van taken en bevoegdheden naar een lagere bestuurslaag ertoe kan bijdragen dat signalen sneller worden opgepakt en een meer slagvaardige organisatie ontstaat.

Gilsing sluit hierbij aan door te stellen dat de decentralisatie van taken bijdraagt aan een toename in handelingsvrijheid waardoor de slagvaardigheid kan toenemen (Gilsing, 2005: 154).

### Het vergroten van de democratisering

Zoals eerder door Boogers et al. is aangegeven wordt het democratisch gehalte verhoogd indien de uitvoering van taken op een meer lokaal niveau komt te liggen. Het neerleggen van taken op lokaal niveau kan de inbreng en tevens ook de controle van burgers op de uitvoering van deze taken vergroten (Boogers et al., 2008: 9).

Bovenstaande motieven geven allen de voordelen en effecten aan die kunnen ontstaan wanneer taken gedecentraliseerd worden. Maatwerk, slagvaardigheid, democratie en integraliteit vormen hierbij de centrale begrippen. In de hedendaagse praktijk speelt nog een ander begrip een belangrijke rol bij decentralisatieprocessen; bestuurskracht. Het is een containerbegrip dat veel van de hiervoor beschreven motieven overstijgt. Bij het overnemen van taken wordt bestuurskrachtig handelen van gemeenten verwacht en is tevens het doel de bestuurskracht toe te laten nemen. In het vervolg van dit hoofdstuk zal het begrip bestuurskracht nader worden toegelicht.

## **2.3 Bestuurskracht**

De decentralisatie van de jeugdzorg vraagt zoals in de vorige paragraaf van dit hoofdstuk is beschreven veel van de capaciteit en het inzicht van gemeenten om de 'nieuwe' taken vorm te geven. Het vormgeven van deze nieuwe taken moet uiteindelijk leiden tot een veel genoemd doel bij decentralisatieoperaties: het vergroten van de bestuurskracht.

De gemeente wordt meer en meer als eerste overheid gezien en dient als het ware als front office te fungeren voor alle zaken die binnen het beheer van de overheid vallen (Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, 2007). Dit blijkt uit de inbedding van decentralisatieprocessen in het bestuursakkoord dat in 2007 is opgesteld tussen Rijk en gemeenten. Deze overdracht van taken vergt in toenemende mate organisatorisch en bestuurlijk vermogen van gemeenten om de taken naar behoren tot uitvoering te

brengen. Gemeenten krijgen hiermee een meer regisserende rol en worden een belangrijke spil in de organisatie en uitvoering van overheidstaken. Dit vraagt om een bestuurskrachtige organisatie die op efficiënte wijze haar taken kan uitvoeren (BMC, 2009: 39).

Decentralisatieprocessen vragen dus om bestuurskrachtige gemeenten. De vraag daarbij is wat precies onder een bestuurskrachtige gemeente verstaan wordt en wanneer is een gemeente bestuurskrachtig in de uitvoering van haar taken? In het vervolg van deze paragraaf zal op deze vragen worden ingegaan.

#### Wat wordt eronder verstaan?

De term bestuurskracht is een veel omschreven begrip. Veel gemeenten doen bestuurskrachtmetingen waarbij veelal verschillende benaderingen worden gehanteerd. In beginsel spreekt men binnen de wetenschap van een 'enge' en 'brede' benadering. De enge benadering richt zich daarbij op het bestuurskrachtig vermogen van één specifieke actor. De mate waarin een gemeente als actor bestuurskrachtig kan optreden staat hierbij centraal (Wesseling et al., 2007: 57). Deze benadering sluit aan bij de door Boogers en Schaap beschreven *government* benadering. Vanuit het *government* perspectief wordt bestuurskracht gezien als het eerst en vooral zelfstandig kunnen uitvoeren van de opgedragen taken (Boogers & Schaap: 2007: 8).

Een brede benadering kijkt naar de mate waarin een bepaald netwerk of gemeenschap bestuurskrachtig is. Hierbij ligt de focus meer op een effectief samenspel tussen een bepaalde groep actoren (Wesseling et al., 2007: 58). Deze benadering kan ook wel worden vergeleken met de door Boogers en Schaap beschreven *governance* benadering. Het *governance* perspectief benadert bestuurskracht als het in staat zijn tot het definiëren van eigen verantwoordelijkheden, in te schatten welke partners bij bepaalde problemen betrokken moeten zijn en het daadwerkelijk tot oplossingen komen met deze partners (Boogers & Schaap: 2007: 9).

De 'enge' en 'brede' benadering kunnen vervolgens worden vertaald naar concrete definities. Vanuit de eerste benadering wordt gesproken over 'de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteit en middelen haar opgaven realiseert (Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde, 2007: 13). Een meer brede benadering richt zich vooral op de omgeving en de daarbij behorende maatschappelijke effecten. Een gemeente is binnen deze benadering bestuurskrachtig indien de gewenste maatschappelijke effecten kunnen worden gerealiseerd (In 't Veld, 2007: 1).

Kijkende naar de bestuurskracht van gemeenten bij de uitvoering van taken op het terrein van jeugdzorg kunnen beide benaderingen worden gebruikt. In de enge benadering kunnen gemeenten als bestuurskrachtig worden beschouwd wanneer zij uitvoering geven aan de taken zoals deze in de wet en het regeerakkoord zijn vormgegeven. Het realiseren van voldoende voorzieningen en het faciliteren van netwerken en professionals zou hierbij voldoende zijn. De maatschappelijke effecten worden daarbij achterwegen gelaten. Binnen de meer brede benadering zouden gemeenten als

bestuurskrachtig worden beschouwd als zij voldoende voorzieningen realiseren en deze dusdanig effectief en efficiënt inrichten dat de beoogde maatschappelijke effecten kunnen worden gerealiseerd. De keuze voor een benadering is bepalend om de tweede vraag te kunnen beantwoorden; wanneer is een gemeente bestuurskrachtig. Afhankelijk van de invalshoek dienen andere maatstaven gekozen te worden. Omdat in dit onderzoek puur gekeken wordt naar de mogelijke wijzen waarop de gemeente Albrandswaard de nieuwe taken op het terrein van jeugdzorg tot uitvoering kan brengen wordt aangesloten bij de 'enge' benadering. Het kunnen realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten wordt hierbij niet onderzocht. Een tweede onderdeel van dit onderzoek richt zich op de gevolgen van deze scenario's voor Albrandswaard. Ook hier worden de maatschappelijke effecten niet direct gemeten en in kaart gebracht.

### Wanneer is een gemeente bestuurskrachtig?

Zoals eerder is aangegeven vraagt het overdragen van taken veel van de bestuurskracht van gemeenten (Boogers et al., 2008: 2). Uit een evaluatie van het decentralisatiebeleid van het Rijk over de periode 1993-2008 zijn een drietal centrale succesfactoren gevormd waaraan een gemeente dient te voldoen om bestuurskrachtig te zijn. Het gaat hierbij om de mate van uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit (Boogers et al., 2008: 19). Onderstaand worden deze concepten nader uitgewerkt.

#### *De mate van uitvoeringscapaciteit*

Bepalend voor het succes van decentralisatieoperaties is de mate waarin de gemeente over de beschikbare capaciteit, middelen en kennis beschikt om de taken naar behoren tot uitvoering te brengen. Deze elementen zijn essentieel bij de overdracht van taken en het gebrek hieraan is vaak de oorzaak voor het falen van een dergelijke operatie. Veelal kleinere gemeenten hebben hiermee te maken (gemeenten met minder dan 50.000 inwoners).

Het gebrek aan kennis binnen de gemeente blijkt veelal een belangrijke reden te zijn om taken uit te besteden, zowel aan adviesbureaus als aan andere (grotere) gemeenten. Indien taken toch binnenshuis tot uitvoering worden gebracht en een gebrek aan kennis aanwezig is leidt dit veelal tot suboptimale uitvoering (Boogers et al., 2008: 19).

Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat decentralisatieoperaties veelal gepaard gaan met efficiencykortingen en een gebrek aan ambtelijke capaciteit om de taken tot uitvoering te brengen. Wel blijkt dat vooral de kleinere gemeenten goed in staat zijn samenwerkingsverbanden en uitbestedingsconstructies vorm te geven (Boogers et al., 2008: 20).

#### *De mate van beslisbaarheid*

Een andere pijler waarmee het succes van een decentralisatieoperatie kan worden bepaald is de mate van beslisbaarheid waar een gemeente over beschikt. Gemeenten beschikken veelal niet over het vermogen om de meest passende beslissingen te nemen en taken daarmee naar behoren tot uitvoering te brengen. In veel gevallen heeft dit te maken met een lage lokale politieke betrokkenheid en het streven van de landelijke overheid naar gelijkheid in beleid. De mogelijkheden tot het leveren

van maatwerk worden hierdoor al snel ontnomen waardoor het beleid suboptimaal wordt uitgevoerd (Boogers et al., 2008: 24).

Uit evaluaties blijkt tevens dat gemeenten veelal onder (preventief) toezicht staan van het Rijk of de provincie (Gilsing, 2007). Dit toezicht belemmert de vrijheid van gemeenten om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen en beleid op een eigen wijze tot uitvoering te brengen.

#### *De mate van verantwoordingscapaciteit*

Het eerder beschreven toezicht vanuit het Rijk of provincie kan ertoe bijdragen dat gemeenten dusdanig veel tijd kwijt zijn aan verantwoording dat daardoor een gebrek aan capaciteit voor de uitvoering van taken ontstaat. Toezichtsorganen kunnen gemeenten regeldruk opleggen waardoor verantwoording centraal komt te staan ten opzichte van de uitvoering van de taak (Boogers et al., 2008: 27). Hoe groter de capaciteit om verantwoording af te kunnen leggen, hoe effectiever de taken tot uitvoering kunnen worden gebracht.

In de voorgaande paragrafen zijn motieven en succesfactoren voor de overdracht van taken beschreven. Naast deze inhoudelijke component is ook een procesmatige kant van decentralisatie te herkennen. De wijze waarop deze overdracht van taken plaatsvindt en de wijze waarop gemeenten deze taken, eventueel in samenwerkingsverbanden, vormgeven is essentieel voor het slagen van de operatie. In de volgende paragraaf zal gekeken worden naar procesmanagement bij decentralisatieoperaties.

## **2.4 Procesmanagement**

Het overdragen van taken naar een lagere overheid is een gezamenlijk proces waaraan zowel het Rijk als de provincies en/of gemeenten deelnemen. Beide partijen zijn van elkaar afhankelijk voor het slagen van het proces. Bij de organisatie van dit proces zijn een drietal fasen te onderscheiden waarin procesmanagement een belangrijke rol speelt. Allereerst vindt een besluitvormingsfase plaats waarin door het Rijk al dan niet besloten wordt taken over te dragen naar de lagere overheid. De tweede fase is de overdracht van taken richting de lagere overheid waarbij een belangrijke taak voor het Rijk is weggelegd in het scheppen van de benodigde condities voor de overdracht. De laatste fase is de daadwerkelijke uitvoering van de taken door de lagere overheid. In deze fase is, in het geval van taakoverdracht naar gemeenten, een belangrijke taak voor gemeenten weggelegd in het organiseren van procesmanagement, gezien het feit dat gemeenten bij decentralisatieoperaties veelal samenwerkingsverbanden aangaan of producten outsourcen (Boogers et al., 2008: 13).

Nu het belang van procesmanagement is aangegeven blijft de vraag bestaan wat daadwerkelijk onder procesmanagement wordt verstaan. Korsten beschrijft het begrip als het aanpakken van zware beleidsvraagstukken (wicked problems) waarover nauwelijks overeenstemming is, weinig kennis over oorzaken en gevolgen aanwezig is en het probleemoplossend vermogen beperkt is (Korsten, 2006: 1). Afstemming en samenwerking met partijen uit het netwerk speelt daarbij een centrale rol.

### Succesvol procesmanagement

Om decentralisatieprocessen succesvol te kunnen managen is een aantal criteria opgesteld (De Bruin et al., 2002). Deze criteria kenmerken het proces indien deze als succesvol wordt bestempeld. Onderstaand worden de criteria nader uitgewerkt.

#### *Openheid*

Een eerste voorwaarde is het realiseren van een open en toegankelijk proces. Alle betrokken spelers en actoren die zowel met het besluit als met de uitvoering van de taken in aanraking komen moeten de mogelijkheid hebben om zowel op het besluit als op de geboden oplossingsrichting invloed uit te oefenen. Openheid in informatie en betrokkenheid bij het opstellen van mogelijke scenario's zijn hierbij van belang. Dit criterium bevordert de legitimiteit en het draagvlak voor het proces en draagt tevens bij aan de effectiviteit van de geboden oplossing.

#### *Veiligheid*

Een tweede voorwaarde is de realisatie van een veilig en geborgen proces. De betrokken actoren bij een decentralisatieproces hanteren veelal verschillende belangen en streven persoonlijke waarden na. Om het proces succesvol te kunnen managen is het bieden van ruimte voor deze waarden en belangen noodzakelijk en dient de borging hiervan centraal te staan.

#### *Voortgang*

De voortgang van het decentralisatieproces is een belangrijke factor voor de betrokkenheid van gemeenten en overige actoren. Indien gedurende het proces een aantal stappen niet of niet naar behoren worden uitgevoerd zal de snelheid en betrokkenheid afnemen. Gedurende deze tijd ontstaat er ruimte voor nieuwe prikkels waardoor het proces een andere wending kan krijgen.

#### *Inhoud*

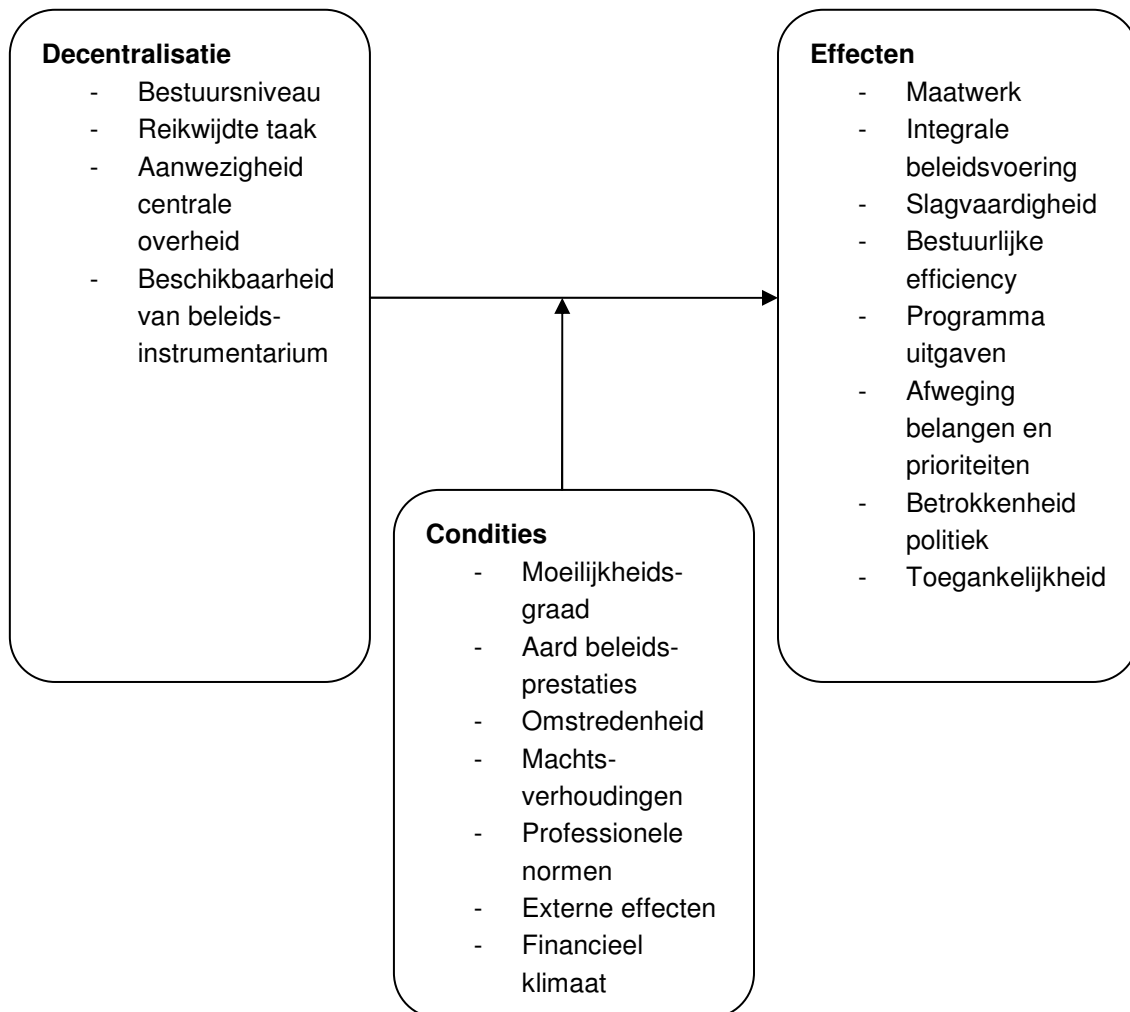
Een laatste voorwaarde voor succesvol procesmanagement bij decentralisatie van taken is het verbeteren van de inhoud. Ten grondslag aan vele decentralisatieoperaties ligt de veronderstelling dat taken op lokaal niveau effectiever vormgegeven kunnen worden. Kwaliteitsverbetering staat hierbij centraal. Van belang bij een dergelijke operatie is de borging van deze kwaliteitsverbetering en het toezicht op de naleving van de gemaakte afspraken. Voor zowel het Rijk bij de overdracht als voor gemeenten bij de uitvoering is hier een belangrijke taak weggelegd als procesmanager.

Een belangrijke vraag binnen dit onderzoek is wat de mogelijke effecten zijn van de decentralisatie van jeugdzorg voor de gemeente Albrandswaard. In de voorgaande paragrafen is zowel de inhoudelijke component (motieven en argumenten) als de procesmatige component (procesmanagement) besproken. In het vervolg van deze theoretische beschouwing zullen aan de hand van het door Fleurke et al. ontwikkelde analysekader deze mogelijke effecten worden bekeken.



## 2.5 Effecten van decentralisatie

Decentralisatieprocessen hebben zich de afgelopen decennia nauwelijks ontwikkeld. Waar in de jaren '80 en '90 vooral generieke oplossingen voor ieder beleidsterrein werden gehanteerd heeft het proces nauwelijks een meer toegespitst karakter gekregen, aldus Fleurke et al. Om dit toegespitste karakter meer tot uiting te laten komen was het volgens de auteurs van belang voorgaande decentralisatieprocessen te analyseren en lessen te trekken uit het verleden. Deze analyse heeft geleid tot de ontwikkeling van onderstaand model.



*Figuur 2: Elementen en bijbehorende indicatoren van het decentralisatieproces*

*Bron: naar Fleurke et al., 1997: 15*

Figuur 2 is een weergave van een decentralisatieproces, de beoogde effecten en de factoren die daarop van invloed zijn. Allereerst bestaat het proces uit het doel en de daadwerkelijke overdracht van taken. Deze overdracht en de daarbij behorende bedoelingen leiden tot bepaalde effecten, al dan niet gewenst. Het slagen van het proces is mede afhankelijk van de geldende condities waarin de betrokken actoren zich bevinden en waarin de opgave zich bevindt.

Ieder element uit het proces is onder te verdelen in een aantal dimensies. Al deze dimensies zijn indicatoren voor ieder element. Onderstaand worden deze dimensies toegelicht.

### *Decentralisatie*

De daadwerkelijke overdracht van taken heeft in eerste instantie te maken met het bestuursniveau waar de overdracht naar toe plaatsvindt. Een overdracht naar gemeenten heeft een ander karakter dan naar een provincie. Vooral de mate van bestuurskracht van het betreffende niveau speelt hierbij een rol.

Een tweede dimensie betreft de reikwijdte van de overgedragen taak. De reikwijdte van de taak is bepalend voor de wijze van organiseren en van invloed op de grootte van het bestuursniveau waaraan de taak wordt overgedragen. Een andere dimensie is de mate waarin de centrale overheid aanwezig blijft na de overdracht van taken. Blijft een overheid fungeren als toezichtsorgaan of worden gemeenten/provincies volledig autonoom bij de uitvoering van taken?

Een laatste dimensie is de mate waarin het bestuursniveau voldoende instrumenten ter beschikking krijgt bij de overdracht van taken. Dit is bepalend voor het conform de gestelde eisen kunnen uitvoeren van taken en daarmee bepalend voor het succes van de operatie (Fleurke et al., 1997: 11).

### *Conditie*

Naast de dimensies die de wijze van overdracht bepalen zijn de condities van belang waarbinnen decentralisatie plaatsvindt. Naast de afhankelijkheden bestuursniveau, beschikbare instrumenten en reikwijdte krijgt de operatie te maken met een aantal bestaande condities.

In eerste instantie is de aanwezigheid van de benodigde kennis en expertise een belangrijke voorwaarde om het proces succesvol tot uitvoering te brengen. De aanwezigheid van kennis van de nieuwe taken is bepalend voor de moeilijkheidsgraad van het proces.

Een andere conditie is de aard van de te leveren prestatie. Complexe taken vragen om een andere aanpak en inzet dan relatief eenvoudige taken en zijn bepalend voor de te leveren prestaties van het uitvoerende orgaan. Daarnaast bepaalt ook de maatschappelijke opinie aangaande een specifiek onderwerp of taak het succes en het effect van de overdracht. Publieke opinies drukken een belangrijke stempel op de uitvoering en kunnen doelverschuiving tot gevolg hebben. Omstredenheid van een bepaald beleidsonderwerp speelt hierbij een rol.

Tevens bepalen de machtsverhoudingen waartussen het betreffende bestuursorgaan zich bevindt het verloop van het decentralisatieproces. Indien gemeenten op bepaalde terreinen te maken hebben met concurrerende spelers kan het proces een andere wending krijgen.

Een vijfde kenmerk zijn de geldende professionele normen binnen het netwerk waarin de gemeente dan wel de provincie zich bevindt. Binnen iedere regio of netwerk kunnen andere normen of ongeschreven regels gelden die bepalend zijn voor de manier van werken. Afstemming met deze condities draagt bij aan het slagen van het decentralisatieproces.

Binnen bepaalde sectoren is de kans op het voordoen van externe effecten groter dan in andere. Op het terrein van veiligheid kunnen bijvoorbeeld incidenten plaatsvinden waardoor de regelgeving wordt aangescherpt en lokale condities kunnen wijzigen. Denk hierbij aan de aangescherpte

veiligheidsmaatregelen na de aanslag op 9/11. Het wijzigen van deze condities kan het al dan niet naar behoren uit kunnen voeren van bepaalde taken beïnvloeden.

Een zevende en laatste kenmerk is het financiële klimaat waarin het bestuursorgaan waarnaar de taak wordt overgedragen zich bevindt. Decentralisatieoperaties gaan veelal gepaard met efficiency kortingen waardoor de condities om bepaalde taken vorm te geven kunnen veranderen (Fleurke et al., 1997: 12-13).

### *Effecten*

Ieder decentralisatieproces heeft bepaalde intenties om één of meerdere effecten te realiseren. Deze effecten zijn door Fleurke et al. in kaart gebracht en bestempeld als bestuurlijke effecten. Daarbij geven zij nadrukkelijk aan dat het ene effect meer gewicht in de schaal legt dan het andere. Een schaal kan daarentegen niet gegeven worden omdat dit afhankelijk is van de betreffende operatie. Een eerste beoogd effect is het kunnen leveren van maatwerk. Bij het overdragen van taken wordt de uitvoering van de taken veelal dichterbij de burger gebracht waardoor lokaal maatwerk kan worden versterkt.

Een tweede effect is te bestempelen als integrale beleidsvoering. De vraag die hierbij centraal staat is in hoeverre beleidsonderdelen op elkaar worden afgestemd. Deze afstemming kan als één van de beoogde effecten van taakoverdracht worden gezien. Een volgend effect gaat in op de mate waarin het betreffende bestuursniveau waaraan de taak wordt overgedragen kan reageren op lokale veranderingen en invloeden. We spreken hier over de mate van slagvaardigheid van het betreffende bestuursniveau.

Een vierde effect is de mate van bestuurlijke efficiency. In hoeverre is personele inzet voor bestuurlijk overleg en beleidsontwikkeling nodig voor de realisatie van het decentralisatieproces? Hierbij zijn ook de uitgaven en kosten voor ondersteunend onderzoek indicatoren voor efficiency. Hierbij dient een scherpe afweging te worden gemaakt van de in te zetten middelen en de te verwachten opbrengsten. Ook de gedane programma-uitgaven zijn indicatoren voor de mate van efficiency. Hieronder kan de inkoop van maatschappelijke producten en diensten worden verstaan.

De overdracht van taken naar een lokale overheid heeft als voornaamste doel de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen en de zeggenschap van de burger te vergroten. Een toename in zeggenschap en betrokkenheid van burgers kan ertoe leiden dat meer nieuwe initiatieven worden ontplooid. Een belangrijk effect van decentralisatieoperaties is dan ook de mate waarin zorgvuldige afwegingen worden gemaakt van belangen en prioriteiten. Deze afweging heeft in eerste instantie te maken met de mate waarin de politieke organen betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Een tweede factor betreft hier de toegankelijkheid van het besluitvormingsproces of de toegankelijkheid van de nieuw aan te bieden dienst of product. In welke mate zijn burgers in staat om het besluitvormingsproces te beïnvloeden en in hoeverre is de nieuwe dienst of product toegankelijk en binnen bereik? Het verloop van het decentralisatieproces kan door deze factoren worden beïnvloed en is een indicator voor de realisatie van de beoogde effecten (Fleurke et al., 1997: 13-14).

De hierboven beschreven elementen en bijbehorende indicatoren vormen het analysekader waarmee het verloop van een decentralisatieproces in kaart kan worden gebracht.

De condities en effecten wegen niet allemaal even zwaar. Afhankelijk van het beleidsterrein waarbinnen de taken worden overgedragen en de bestaande structuren binnen dat terrein zullen bepaalde condities en/of effecten meer gewicht in de schaal leggen dan anderen. Bij de analyse van een decentralisatieproces zal constant moeten worden gekeken in hoeverre bepaalde condities aanwezig zijn en wat de effecten hiervan zijn (Fleurke et al., 1997: 13).

Naast het uitgebreide analysekader van Fleurke et al. hebben Keuning en Eppink nog een aantal (beoogde) effecten van decentralisatieprocessen in beeld gebracht. Het gaat daarbij om de volgende effecten:

#### *Economische doelmatigheid*

Door taken en verantwoordelijkheden over te dragen naar een lager bestuursniveau wordt tevens de resultaatverantwoordelijkheid vergroot. Door ruimere takenpakketten te hebben voelen organisaties zich meer verantwoordelijk voor de uitvoering van taken. Door deze toegenomen betrokkenheid ontstaat een positief effect op de kwaliteit van de taakuitvoering.

Dit effect hangt samen met de door Fleurke et al. beschreven effecten 'integrale beleidsvoering' en 'bestuurlijke efficiency' waarbij tevens wordt ingezet op het vergroten van gezamenlijke verantwoordelijkheid en het efficiënt kunnen uitvoeren van taken.

#### *Psychosociale doelmatigheid*

Een ander beoogd effect is het vergroten van betrokkenheid en motivatie bij sleutelfiguren in de uitvoering van taken. De overdracht van taken kan tot gevolg hebben dat werknemers meer voldoening van het werk krijgen. Volgens de auteurs heeft het hebben van meer verantwoordelijkheden daarmee een positief effect op de betrokkenheid en motivatie van de medewerkers. Dit effect heeft de nodige samenhang met de door Fleurke et al. beschreven effecten 'betrokkenheid' en 'toegankelijkheid'.

#### *Maatschappelijke doelmatigheid*

Het vergroten van betrokkenheid en het leveren van maatwerk zijn tevens beoogde effecten van het overdragen van taken. De overdracht van taken naar een 'lager' bestuursniveau brengt het beleid dichterbij de burger waardoor betrokkenheid kan worden gecreëerd. Dit effect hangt samen met de door Fleurke et al. beschreven effecten 'maatwerk', 'betrokkenheid' en 'toegankelijkheid'.

#### *Bestuurlijke doelmatigheid*

De overdracht van taken heeft veelal tot doel het beleid dichterbij de burger te brengen en daarmee kortere lijnen te realiseren. Hierdoor kan volgens Keuning en Eppink bestuurlijk sneller op veranderende omstandigheden worden ingespeeld en kan besluitvorming efficiënter plaatsvinden. Dit

effect heeft overeenkomsten met de door Fleurke et al. beschreven effecten 'slagvaardigheid' en 'bestuurlijke efficiency' (Keuning en Eppink, 1990).

## 2.6 Operationalisatie

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat decentralisatie meer bevat dan 'slechts' het overdragen van taken naar een lager bestuursniveau. Het begrip wordt op verschillende manieren benaderd en kent een enge en een brede benadering waarbij maatschappelijke effecten wel of niet een rol spelen. Ook de motieven en doelstellingen om taken over te dragen bepalen de wijze van organiseren en toedeling. Het begrip valt dan ook onder te verdelen in een inhoudelijke en procesmatige kant. Bestuurskracht kan daarbij gezien worden als inhoudelijk component die een bundeling is van motieven. Deze component is voor bestuurders een belangrijke maatstaf voor de effecten van het decentralisatieproces. Daarnaast bestaat decentralisatie uit een procesmatig component, aldus Boogers et al. Hierbij staat het verloop van het proces en de organisatie daarvan centraal.

In dit onderzoek staat de werkvraag centraal: 'Wat komt er op de gemeente Albrandswaard af?'. De gemeente Albrandswaard verkeert in onzekerheid als het gaat om de toekomstige organisatie van jeugdzorg, wetende dat deze taken op hen af komen. Deze werkvraag gaat in op de inhoudelijke kant van de wijze waarop jeugdzorg in de toekomst wordt georganiseerd. Welke scenario's zijn daarbij denkbaar en welke gevolgen hebben deze scenario's voor Albrandswaard?, zijn vragen die er hierbij toe doen. Bij het onderzoeken van de procesmatige kant zou de werkvraag zijn: 'Hoe komt het op de gemeente Albrandswaard af?'. De wijze van overdracht valt buiten de centrale vraagstelling van dit onderzoek en wordt daarom in het vervolg buiten beschouwing gelaten. De focus ligt op de inhoudelijke component, waarbij bestuurskracht een belangrijke rol speelt.

In dit onderzoek wordt gevraagd om de mogelijke scenario's te schetsen wat betreft gedecentraliseerde jeugdzorg in de gemeente Albrandswaard. Deze scenario's worden gevormd vanuit een empirische studie waarin onder andere trends en ontwikkelingen worden geïnterpreteerd. Ieder scenario kan andere condities en omstandigheden met zich meebrengen die vervolgens invloed hebben op de effecten van een scenario. De condities en effecten geschetst door Fleurke et al. vormen de basis voor de nader in kaart te brengen scenario's. Op basis van een meerjarig onderzoeksprogramma in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben Fleurke et al. verschillende decentralisatieoperaties geanalyseerd en vervolgens de in figuur 2 weergegeven gestandaardiseerde condities en effecten opgesteld. Het onderzoek had een dusdanige reikwijdte dat de wetenschappelijk vastgestelde condities en effecten een representatief beeld geven van de mogelijke omstandigheden en uiteindelijke effecten.

### Relevante condities

De vraag is vervolgens of alle condities relevant zijn voor deze analyse. Daarnaast komt bij het analyseren van iedere conditie ook de haalbaarheid van het onderzoek in het geding. Hierna wordt een afgewogen selectie gemaakt van de te onderzoeken condities.

De conditie moeilijkheidsgraad kan een inschatting geven van de benodigde expertise en deskundigheid voor het kunnen realiseren van de taken binnen een bepaald scenario. Voor de gemeente Albrandswaard kan dit waardevolle informatie zijn bij het maken van bestuurlijke keuzes, waarbij rekening moet worden gehouden met de beschikbare kennis en capaciteit.

Ook de aard van de te leveren prestatie kan een indicator zijn van wat er van de gemeente verwacht wordt. Inzicht in de mate van complexiteit van hetgeen tot uitvoering moet worden gebracht kan het gemeentebestuur handvatten geven bij het maken van afwegingen bij de keuze voor een bepaald scenario.

Inzicht in machtsverhoudingen binnen bepaalde scenario's kan de keuze voor een specifiek scenario duidelijker maken. Binnen bepaalde scenario's bestaat de mogelijkheid dat machtsverhoudingen dusdanig op gespannen voet met elkaar staan dat het succes van het scenario hierdoor bepaald wordt. Ook de conditie machtsverhoudingen wordt in dit onderzoek meegenomen.

Als laatste staat ook het financiële klimaat van de scenario's centraal. In tijden waarin het gemeentebestuur te kampen heeft met kortingen op het gemeentefonds is het uitermate van belang financiële afwegingen te kunnen maken. Het geld kan immers maar één keer worden besteed. Inzicht in het mogelijke financiële klimaat van het scenario kan hierdoor een belangrijke bijdragen leveren aan het maken van deze afwegingen.

De condities professionele normen en externe effecten vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek en worden achterwegen gelaten. In dit onderzoek wordt puur gekeken naar de vormgeving van de mogelijke scenario's. Een analyse van bestaande normen en waarden en geldende ongeschreven regels wordt hierbij, mede gezien de haalbaarheid van het onderzoek, achterwege gelaten. Ook vallen de externe effecten buiten de scope van de hoofdvraag. Bij het opstellen van de scenario's wordt rekening gehouden met omgevingsfactoren, hoewel plotselinge externe gebeurtenissen hierbij buiten beschouwing worden gelaten.

De conditie omstredenheid levert naar inzicht van de onderzoeker geen toegevoegde waarde aan de vraag hoe de decentralisatie van jeugdzorg in Albrandswaard vorm kan krijgen. De publieke opinie ten aanzien van jeugdzorg is in sommige gevallen grillig te noemen en kan effect hebben op de wijze waarop de zorg in de toekomst georganiseerd wordt. In dit onderzoek wordt enkel gekeken naar mogelijke toekomstbeelden wat betreft de organisatie van jeugdzorg in de gemeente Albrandswaard. De publieke opinie ten aanzien van dit onderwerp wordt hierbij achterwege gelaten. Hoewel de onderzoeker zich er van bewust is dat de publieke opinie wel degelijk effect kan hebben op de vormgeving van gedecentraliseerde jeugdzorg wordt, mede ook gezien de haalbaarheid van het onderzoek, de conditie omstredenheid niet onderzocht. In figuur 3 worden de te onderzoeken condities schematisch weergegeven.

### Condities

- Moeilijkheidsgraad
- Aard van de beleidsprestaties
- Machtsverhoudingen
- Financieel klimaat

*Figuur 3: Centrale condities*

### Relevante effecten

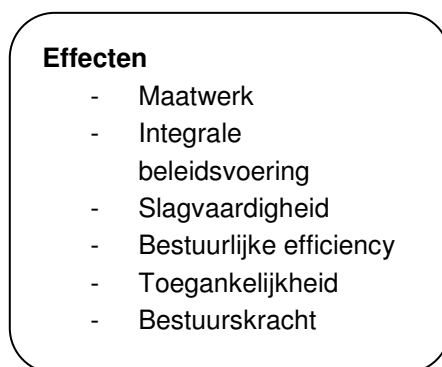
Nadat de in hoofdstuk vier op te stellen scenario's in kaart zijn gebracht en deze aan de hand van bovenstaande condities zijn geanalyseerd wordt ingegaan op de beleidsmatige gevolgen van ieder scenario. De beleidsmatige gevolgen worden in dit onderzoek in verband gebracht met de door Fleurke et al. beschreven effecten van het decentralisatieproces. Een scenario dat beïnvloed wordt door bepaalde condities kan tot gevolg hebben dat bepaalde effecten in meer of mindere mate aanwezig zijn.

Ook hier rijst de vraag of alle effecten getypeerd door Fleurke et al. relevant zijn voor dit onderzoek. Daarnaast dient in deze analyse ook rekening te worden gehouden met de haalbaarheid van het onderzoek. De coalitie VVD-CDA baseert zich in het regeerakkoord op het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg. In de lijn van dit advies worden gefaseerd alle taken overgedragen naar gemeenten (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010: 20). De werkgroep noemt in haar advies het bevorderen van beschikbaarheid in de buurt, laagdrempelige hulp en advies, de organisatie door (samenwerkende) gemeenten en de effectiviteit als voornaamste argumenten voor de decentralisatie van de jeugdzorg (Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010: 8-9). In de lijn van deze argumentatie wordt gekozen om de effecten maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid, bestuurlijke efficiency en toegankelijkheid te onderzoeken. Vragen als 'wat zijn de gevolgen van ieder scenario voor het te leveren maatwerk en de integraliteit van de beleidsvoering' staan hierbij centraal.

Daarnaast wordt, mede gezien de actualiteit van het begrip, bestuurskracht als effect aan dit analysekader toegevoegd. In veel gemeenten worden bestuurskrachtmetingen gehouden om de effectiviteit te meten. Bestuurskracht is in de huidige tijd een niet meer weg te denken begrip bij zowel provincies als gemeenten. Wat heeft ieder scenario voor gevolgen voor de bestuurskracht van de gemeente Albrandswaard? De beantwoording van vragen als deze staan hierbij centraal.

Bestuurskracht kan daarbij als overlappend worden gezien voor veel van deze effecten.

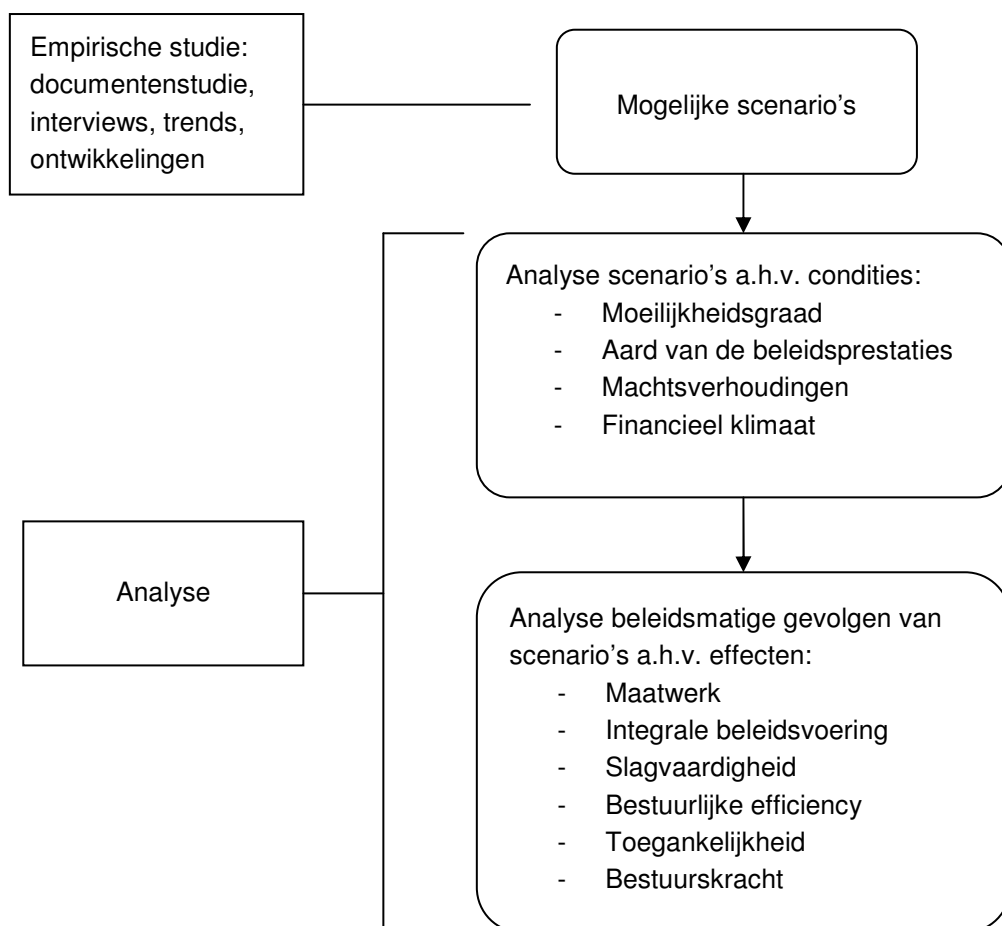
Desalniettemin wordt in dit onderzoek, zoals beschreven in paragraaf 2.3, uitgegaan van de 'enge' benadering van bestuurskracht waarbij een organisatie bestuurskrachtig is als zij in staat is haar taken zelfstandig uit te voeren. Naast het zelfstandig kunnen uitvoeren bestaat dan nog de vraag of deze uitvoering slagvaardig en efficiënt is. Door de 'enge' benadering te hanteren bestaat er geen overlap met de overige effecten en kan bestuurskracht als zelfstandig effect worden onderzocht. In figuur 4 staan de te onderzoeken effecten schematisch weergegeven.



*Figuur 4: Centrale effecten*

Analysekader

Door de analyse van de condities en effecten wordt duidelijk met welke scenario's de gemeente Albrandswaard te maken kan krijgen en wat de beleidsmatige gevolgen van ieder scenario zijn. Dit analyseproces kan schematisch worden weergegeven (figuur 5) en zal als rode draad binnen dit onderzoek fungeren.



*Figuur 5: Analysekader*



### Operationalisering centrale begrippen

Alvorens met dit analysekader van start te kunnen gaan is het van belang de centrale begrippen te operationaliseren. Ieder begrip heeft verschillende verschijningsvormen en kan op verschillende wijzen tot uiting komen. Om effectief te kunnen analyseren is het van belang de begrippen te typeren en de bijbehorende indicatoren te benoemen. Tabel 1 en 2 geven een overzicht van deze operationalisatie.

<b>Begrip</b>	<b>Typering</b>	<b>Indicatoren</b>
Moeilijkheidsgraad	De mate van benodigde deskundigheid, ervaring en capaciteit voor succes in een scenario.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Duur van de vormgeving van het proces</li><li>- Inzet van (extra) specialisme</li><li>- Betrokkenheid van veel verschillende belangen</li><li>- Ervaring met de uitvoering</li></ul>
Aard van de beleidsprestaties	De mate van complexiteit van de te leveren prestatie en de mate waarin het betreffende beleidsterrein complex van aard is.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Intern gerichte opgaven</li><li>- Extern gerichte opgaven</li><li>- Afstemming en coördinatie vereist</li><li>- Regie vereist</li></ul>
Machtsverhoudingen	De mate waarin (tegen)spelers aanwezig zijn die invloed kunnen uitoefenen op het verloop van het decentralisatieproces.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Posities van actoren</li><li>- Afhankelijkheden</li><li>- Aanwezigheid van actoren met invloed</li></ul>
Financieel klimaat	De mate waarin voldoende financiële middelen aanwezig zijn en de wijze waarop deze worden ingezet om de taken naar behoren tot uitvoering te brengen.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Machtsverhoudingen</li><li>- Samenwerkingsverbanden</li><li>- Creativiteit in oplossingen</li><li>- Clustering van taakuitvoering</li><li>- Schaalvoordelen</li></ul>

*Tabel 1: Operationalisatie van centrale condities*

Begrip	Typering	Indicatoren
Maatwerk	Een verkleining van de afstand tussen de burger en het bestuur en het kunnen afstemmen op de behoeften van de burger.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergroting zeggenschap burger</li> <li>- Invulling naar lokale behoeften</li> <li>- Ruimte voor lokale initiatieven</li> </ul>
Integrale beleidsvoering	Het doorbreken van interne verkokering en coördinatie van de aanpak van maatschappelijke problemen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Invloedrelaties tussen beleidsterreinen</li> <li>- Samenwerking</li> <li>- Afstemming in beleid(sontwikkeling)</li> <li>- Sturing &amp; coördinatie</li> </ul>
Slagvaardigheid	Het adequaat kunnen reageren op veranderende omstandigheden in de voor de beleidsvoering relevante condities.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adequate besluitvorming</li> <li>- Plotselinge koerswijzigingen</li> <li>- Betrokkenheid van belangen</li> <li>- Realisatie van grootschalige opgaven</li> </ul>
Bestuurlijke efficiency	De verhouding tussen personele inzet, uitgaven en de gerealiseerde opbrengsten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kwaliteitsniveau</li> <li>- Financiële resultaten</li> <li>- Afstemming &amp; coördinatie</li> <li>- Inzet van mensen en middelen</li> </ul>
Toegankelijkheid	De mate waarin de nieuw aan te bieden dienst of product binnen bereik van de burger ligt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grootte van het aanbod</li> <li>- Afstand</li> <li>- Laagdrempeligheid</li> </ul>
Bestuurskracht	Het zelfstandig kunnen uitvoeren van de overgedragen taken.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voldoende uitvoeringscapaciteit</li> <li>- Voldoende beslisbaarheid</li> <li>- Mate van verantwoordingscapaciteit</li> </ul>

Tabel 2: Operationalisatie van centrale effecten

## Hoofdstuk 3: Onderzoeksdesign

### 3.1 Onderzoeksstijl

Binnen bestuurskundig onderzoek zijn er verschillende benaderingen als het gaat om de wijze waarop een onderzoek kan worden uitgevoerd. De meest dominante benaderingen zijn hierbij de empirisch-analytische benadering en de interpretatieve benadering (Van Thiel, 2007: 38). Vanuit de empirisch-analytische benadering wordt aan de hand van theoretische inzichten naar de praktijk gekeken.

Theoretische modellen en inzichten vormen de basis voor de manier waarop de werkelijkheid in beeld wordt gebracht. De wetenschappelijke inzichten worden op objectieve wijze getoetst aan de praktijk waarna naar verklaringen wordt gezocht voor de manier waarop iets zich in de praktijk voordoet. We spreken hier ook wel van een positivistische benadering, oftewel deductief onderzoek (Van Thiel, 2007: 39).

De interpretatieve benadering stelt een meer subjectieve kijk naar de werkelijkheid voor. Hierbij heeft theorie geen leidende rol en vormt de (subjectieve) waarneming van de onderzoeker de basis voor het zoeken naar verklaringen. Op basis van deze waarneming kan vervolgens wel of geen theorie worden gevormd. Interpretatief onderzoek kan dan ook zowel een deductieve als inductieve grondslag hebben (Van Thiel, 2007: 41).

Dit onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg heeft de stijl van een deductief onderzoek. Kijkende naar de probleemstelling vragen we ons allereerst af wat decentralisatie precies is. Middels theoretische inzichten en modellen is getracht deze vraag in hoofdstuk 2 te beantwoorden. De centrale condities en effecten uit het theoretisch kader vormen de basis van waaruit in hoofdstuk 5 naar de praktijk zal worden gekeken. Deze concepten vormen als het ware de theoretische bril van waaruit de werkelijkheid in beeld wordt gebracht. Decentralisatie is een veelbesproken begrip binnen de bestuurskundige wetenschap. Er zijn vele studies naar dit onderwerp verricht en een groot aantal evaluatierapporten hebben de kennis over decentralisatie doen toenemen. Wanneer we onderzoek doen naar mogelijke scenario's betreffende decentralisatie is het raadzaam deze beschikbare inzichten te gebruiken. Toch worden de theoretische inzichten binnen dit onderzoek niet direct aan de praktijk getoetst, zoals bij deductief onderzoek veelal het geval is. De inzichten vormen de basis van waaruit scenario's worden gevormd en vormen de bouwstenen voor het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de decentralisatie van de jeugdzorg in de gemeente Albrandswaard mogelijk vorm kan krijgen. Dit inzicht kan bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de scenario-methodiek en de theorie over effecten van decentralisatie. We spreken hierbij ook wel van analytische generaliseerbaarheid (Yin, 1994: 31).

### 3.2 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een casestudy. Binnen deze onderzoeksstrategie wordt gekeken naar één of meerdere casussen in hun natuurlijke situatie. Deze casus kan daarbij veel verschillende vormen aannemen (Van Thiel, 2007: 97). In dit onderzoek staat de natuurlijke situatie van de gemeente Albrandswaard centraal. Binnen de omgeving van deze gemeente zal gekeken

worden op welke wijze de decentralisatie van de jeugdzorg mogelijk plaats zou kunnen vinden en welke gevolgen dit voor de gemeente heeft.

De reden dat voor de gemeente Albrandswaard wordt gekozen is omdat er vooral bij de kleinere gemeenten veel onzekerheid bestaat over de effecten die deze decentralisatie met zich meebrengt. Albrandswaard behoort tot de kleinere gemeenten waardoor vanuit hen het verzoek kwam hier onderzoek naar te doen. Middels een casestudy ligt de specifieke situatie van Albrandswaard in perspectief. De gevolgen van de decentralisatie van de jeugdzorg zijn op detailniveau voor iedere gemeente ook anders. Decentralisatie gaat immers meestal gepaard met een differentiatie van het beleid (Dongen, 2003: 48). Iedere gemeente zal het aanbod van zorgpakketten en diensten op een andere wijze gaan organiseren. Dit is afhankelijk van factoren als beschikbare financiële middelen, de ligging, aanwezigheid van zorgaanbod, mate van samenwerking met andere gemeenten, enzovoorts. Een onderzoek naar de gevolgen voor Albrandswaard vraagt dan ook om een specifieke scope gericht op de werkwijze en omgeving van de gemeente zelf. Om dit specifieke inzicht te verkrijgen kan alleen een casestudy volstaan.

### **3.3 Methodes en technieken**

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van drie verschillende methodes te weten; het interview, de observatie en de inhoudsanalyse. Er worden meerdere methodes gebruikt om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te borgen. We spreken hier ook wel van triangulatie (Van Thiel, 2007: 59). In paragraaf 3.4 wordt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek nader uitgewerkt.

Bij het houden van interviews wordt gebruik gemaakt van het semigestructureerde interview. Binnen dit type interview worden vragen gesteld aan de hand van een onderwerpenlijst (Van Thiel, 2007: 107). Aan de hand van de centrale concepten uit het theoretisch kader zullen vragen worden gesteld aan betrokken respondenten. Het doel van deze techniek is het verkrijgen van persoonlijke ideeën, gedachten en percepties. De interviews worden afgenomen met zowel bestuurders als beleidsmedewerkers die actief zijn op het terrein van (jeugd)zorg. Bijlage 2 geeft een overzicht van de geïnterviewde respondenten in dit onderzoek.

Naast de semigestructureerde interviews vindt gedurende het onderzoeksproces een participerende observatie plaats. Bij dit type observatie neemt de onderzoeker deel aan de dagelijkse werkzaamheden binnen de organisatie op het desbetreffende vakgebied (Van Thiel, 2007: 81). In dit onderzoek zal zoveel mogelijk participatie met de betrokken medewerkers en activiteiten plaatsvinden. Het doel hiervan is het vergaren van informatie over bepaalde werkwijzen op het terrein van jeugdzorg.

Tot slot wordt gebruik gemaakt van bestaand materiaal. In het onderzoek worden de bestaande en toekomstige kaders op het terrein van jeugdzorg in kaart gebracht en wordt gekeken naar ontwikkelingen binnen dit vakgebied. Daarvoor worden onder andere beleidsnota's, onderzoeksrapporten, startnotities voor pilot projecten en gemaakte werkafspraken gebruikt.

## Scenariostudie

De verzameling en analyse van de gegevens vindt plaats door middel van een scenariostudie. Het opstellen van scenario's is een veelgebruikte techniek binnen het openbaar bestuur (Lindgren & Bandhold, 2003: 37). Voor het opstellen van scenario's wordt gebruik gemaakt van het TAIDA model voor scenario-planning. In de praktijk wordt de methodiek veelal gebruikt voor het verkrijgen van inzicht in de lange termijn, waardoor in beginsel een beperking ontstaat voor de toepassing van de methodiek in dit onderzoek. De taken op het terrein van jeugdzorg komen immers al in 2014 naar gemeenten. Toch wordt, mede gezien het aanzien van het model, deze methodiek in dit onderzoek toegepast. Enerzijds om het Albrandswaardse gemeentebestuur op een gestructureerde wijze inzicht te geven in de mogelijke toekomstbeelden. Anderzijds om de toepassingsmogelijkheden van de methode binnen een sociaal maatschappelijke context en binnen een relatief kort tijdsbestek te onderzoeken. TAIDA staat voor *Tracking, Analysing, Imaging, Deciding* en *Acting*. Dit onderzoek beperkt zich tot de eerste twee stappen van het model; *Tracking* en *Analysing*. Deze beperking wordt aangebracht omdat de vraagstelling zich beperkt tot het onderscheiden van mogelijke scenario's voor de gemeente Albrandswaard. De opvolgende stappen *Imaging, Deciding* en *Acting* gaan een aantal stappen verder door scenario's te visualiseren, een keuze voor een scenario te maken en hiernaar te handelen. Dit onderzoek kijkt puur naar de mogelijke scenario's en laat keuzes achterwegen. Wel bieden de uit de stappen *Tracking* en *Analysing* gevormde scenario's handvatten voor het maken van bestuurlijke keuzes.

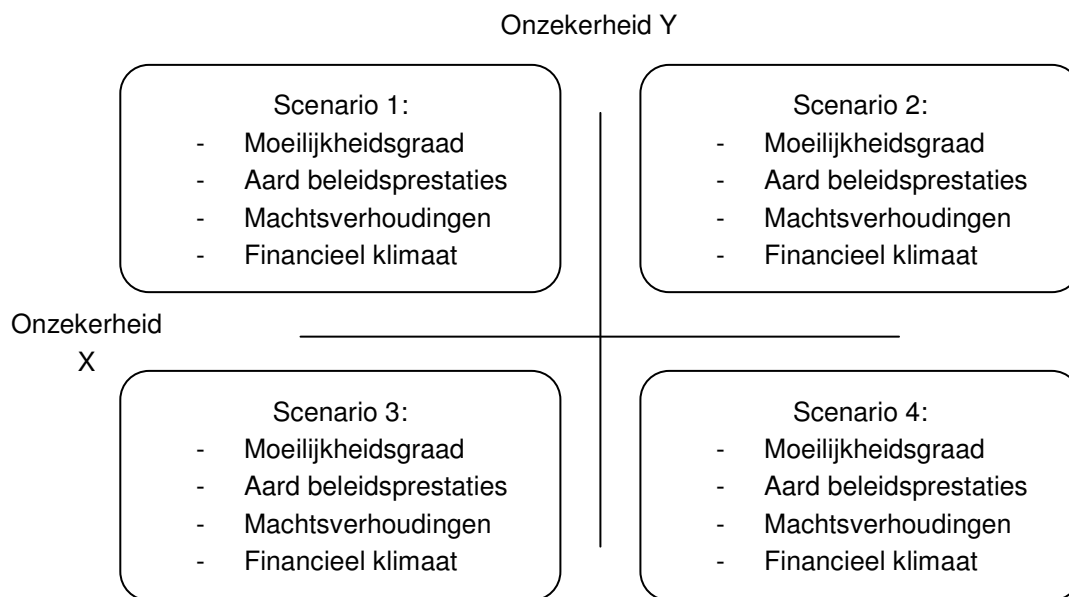
Bij het onderdeel *Tracking* wordt gekeken naar de trends, ontwikkelingen, zekerheden en onzekerheden op het terrein van jeugdzorg. Door middel van een deskresearch en het houden van interviews wordt getracht hier inzicht in te verkrijgen. In de interviews zal de visie van de respondenten ten aanzien van trends, ontwikkelingen, zekerheden, onzekerheden en de aanwezigheid van bepaalde condities worden gevraagd.

Vervolgens worden in het onderdeel *Analysing* de mogelijke scenario's gevormd. De vorming van scenario's kan plaatsvinden door de twee grootste onzekerheden te benoemen en deze schematisch tegen elkaar af te zetten (Lindgren & Bandhold, 2003: 72). Op basis van de uit de deskresearch en interviews verkregen gegevens worden de twee grootste onzekerheden gefilterd waarna deze schematisch tegen elkaar worden afgezet. Figuur 6 is hier een voorbeeld van.

Vanuit verschillende perspectieven en organisaties zal naar verwachting anders tegen de centrale onzekerheden worden aangekeken. Toch wordt getracht deze visies te bundelen en een tweetal centrale onzekerheden te benoemen.

De scenario's worden vervolgens aan de hand van de bij de operationalisatie benoemde centrale condities nader uitgewerkt. Binnen alle scenario's zal worden gekeken naar de moeilijkheidsgraad, de aard van de beleidsprestaties, de machtsverhoudingen en het financiële klimaat. Figuur 6 is hier een voorbeeld van. Vervolgens wordt gekeken naar de beleidsmatige gevolgen van ieder scenario. De benoemde relevante effecten staan hierbij centraal. Vanuit ieder scenario zal worden bekeken wat de

effecten zijn op het kunnen leveren van maatwerk, de mate waarin integraal beleid kan worden gevormd, de mate van slagvaardigheid en bestuurlijke efficiency en de mate van toegankelijkheid en bestuurskracht.



*Figuur 6: Voorbeeld van de scenariostudie*

### 3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Middels een casestudy wordt, zoals in paragraaf 3.2 is beschreven, de specifieke omgeving van de gemeente Albrandswaard in kaart gebracht. Het bekijken van één enkele case kan daarbij problemen opleveren ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2007: 104). Zoals in paragraaf 3.3 is beschreven wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te garanderen worden allereerst de interviews allen op dezelfde wijze afgenomen. Met iedere respondent wordt dezelfde onderwerpenlijst besproken en worden dezelfde vragen gesteld. Dit komt de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede. Daarnaast wordt een wetenschappelijke methodiek gebruikt om de gegevens te ordenen en te analyseren; de scenario-methodiek. Het gebruik van deze eenduidige methodiek heeft tevens een positief effect op de betrouwbaarheid van het onderzoek.

In paragraaf 2.6 zijn afgewogen keuzes gemaakt ten aanzien van de te onderzoeken centrale condities en effecten. Vervolgens zijn deze begrippen geoperationaliseerd en zijn indicatoren benoemd. Door een afgebakend onderzoekskader te scheppen kan op een eenduidige wijze naar de empirie worden gekeken. Dit heeft een positief effect op de interne validiteit van het onderzoek. Zoals in paragraaf 1.6 is aangegeven zijn de uitkomsten van dit onderzoek niet op iedere gemeente toepasbaar. Iedere gemeente beschikt immers over een andere infrastructuur aan zorgaanbod en andere werkafspraken. Daarnaast is het analysekader wel toepasbaar op een groot aantal gemeenten. De door Fleurke et al. wetenschappelijk vastgestelde algemene condities en effecten zijn ook in andere gemeenten te onderzoeken, hoewel de invulling van deze begrippen in iedere gemeente anders kan zijn. De brede toepasbaarheid van het analysekader komt de generaliseerbaarheid en daarmee de externe validiteit van het onderzoek ten goede.

## Hoofdstuk 4: Jeugdzorg in perspectief

Na de theoretische grondslagen te hebben gelegd is het tijd de empirie in te gaan. Het onderzoek gaat immers over de toekomstige organisatie van de jeugdzorg. Dit doet de vraag rijzen op welke wijze jeugdzorg in de huidige situatie is georganiseerd. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan waarmee invulling wordt gegeven aan deelvraag twee.

### 4.1 Landelijke kaders en organisatie

In 1994 heeft het toenmalige kabinet Kok I een standpunt ingenomen ten aanzien van de jeugdzorg. Dit standpunt luidde als volgt: 'Regie in de jeugdzorg'. Deze regie vertaalde zich in de ambitie om door het hele land bureaus jeugdzorg op te richten die voor een gemakkelijke toegang tot jeugdzorg moesten zorgen. Vanaf 1994 is gestart met de oprichting van deze bureaus jeugdzorg.

Medio 1998 besloot de toenmalige regering dat de oprichting van de bureaus jeugdzorg wettelijk vastgelegd moest worden. Op 1 januari 2005 vond deze ontwikkeling zijn grondslag in de ingestelde Wet op de jeugdzorg (BMC, 2009: 3). Onderzoeksbureau BMC heeft vervolgens in 2009 in opdracht van het toenmalige ministerie voor Jeugd en Gezin de uitvoering van de wet geëvalueerd.

De Wet op de jeugdzorg regelt alle zaken rondom de toegang en het aanbod van jeugdzorg. Zo is de aanspraak op, de toegang tot jeugdzorg en de financiering van de jeugdzorg in de wet vastgelegd. Tevens fungeert de wet als kader voor alle zorginstanties binnen de jeugdzorgketen. Middels dit kader wordt getracht afstemming in de keten te bereiken (Nederlands Jeugd Instituut<sup>1</sup>).

Het leveren van maatwerk aan de zorgbehoevende en het vinden van afstemming in de gehele jeugdzorgketen zijn de hoofddoelen van de wet. Deze doelen zijn gebaseerd op de gedachte dat ieder kind recht heeft op zorg (VNG, 2010: 11). Deze hoofddoelen zijn vertaald in een aantal concrete, kleinere doelstellingen:

- Eén toegang
- Een geobjectiveerde integrale indicatiestelling
- Een integrale aanpak van geïndiceerde jeugdzorg
- Aansluiting tussen jeugdzorgdomeinen
- Verankering van recht, regierol van provincies en financiële beheersbaarheid

*Bron: BMC, 2009: 9*

Met het realiseren van één toegang doelt de regering op de realisatie van het bureau jeugdzorg. Op basis van de wet dient iedere provincie zorg te dragen voor de realisatie van een bureau jeugdzorg. Het bureau is toegankelijk voor zowel kinderen, ouders als verzorgers en helpt bij het zoeken naar oplossingen voor een breed scala aan problemen. Vanuit de bureaus jeugdzorg vinden tevens indicatiestellingen en doorverwijzingen naar specialistische instanties plaats. Het centrale loket moet

---

<sup>1</sup> Het Nederlands Jeugd Instituut is het nationaal kenniscentrum voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Het instituut werkt in het kader van jeugdzorg in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ([www.nji.nl](http://www.nji.nl)).

ervoor zorgen dat hulp gemakkelijk toegankelijk is en een passende oplossing gevonden kan worden (Nederlands Jeugd Instituut).

Een tweede doel van de wet is het realiseren van een objectieve, integrale indicatiestelling. Hulpbehoevende jeugd moet hierbij kunnen rekenen op een zorgvuldige analyse van bureau jeugdzorg die moet leiden tot een juiste doorverwijzing naar de benodigde instantie (BMC, 2009: 45). Objectiviteit van de beoordeling staat hierbij centraal waardoor maatwerk dient te worden gerealiseerd.

Een derde doel van de wet is dat hulpbehoevenden snel aanspraak moeten kunnen maken op de benodigde zorg. De zorgketen dient dusdanig op elkaar afgestemd te zijn dat zo min mogelijk administratieve vertraging wordt opgelopen en dat hulp snel toegankelijk is. De integraliteit van de keten en onderlinge samenwerking staat hierbij centraal (BMC, 2009: 63).

Volgens de wet heeft bureau jeugdzorg de taak te signaleren en te adviseren richting algemene voorzieningen als scholen. De wet regelt hier een verplichting van het bureau om samen te werken met andere domeinen en gezamenlijk problemen te signaleren en oplossingen te realiseren (BMC, 2009: 77).

Het laatste doel van de Wet op de jeugdzorg is het verankeren van het moment waarop een jeugdige of ouder/verzorger recht op zorg heeft en op welke wijze de provincie dit proces dient te regisseren. Daarnaast bepaalt de wet dat de provincie het proces dient te monitoren zodat de benodigde financiën in voldoende mate aanwezig zijn. De financiële situatie kan hiermee worden beheerst (BMC, 2009: 99).

### Organisatie

De genoemde doelen geven richting aan jeugdzorg en bepalen de kaders waarbinnen wordt gehandeld. Maar wat wordt precies onder jeugdzorg verstaan en hoe is dit in de praktijk georganiseerd? De wet typeert jeugdzorg als volgt:

*“Ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen.”*

*Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004: artikel 1*

Jeugdzorg gaat verder dan enkel zorg aanbieden aan jeugdigen. Ook ouders, stiefouders en verzorgers worden hierbij betrokken. Het aanbieden van diensten aan deze grote groep betrokkenen vraagt dus om een breed stelsel aan voorzieningen op het terrein van jeugdzorg. Veel verschillende specialismen zijn hierbij betrokken en dragen bij aan een sluitende jeugdzorgketen. Figuur 7 laat een overzicht zien van het Nederlandse jeugdzorgstelsel. De verschillende lijnen, instanties en processen zullen vervolgens worden toegelicht.





Figuur 7: Jeugdzorgstelsel in Nederland

Bron: [www.nji.nl](http://www.nji.nl)

### Nulde lijn

De nulde lijn, of ook wel vrij toegankelijke zorg, behoort formeel niet tot de jeugdzorg zoals beschreven in de Wet op de jeugdzorg. De lijn heeft daarbij wel raakvlakken met het jeugdzorgstelsel en nog niet ontwikkelde problemen bevinden zich hier in het voorstadium. Tot de nulde lijn behoren onder andere scholen, kinderopvangcentra en verenigingen. De instellingen behoren volgens het Nederlands Jeugd Instituut tot de basisvoorzieningen waar veel jeugdigen, ouders en verzorgers mee te maken hebben en worden de pedagogische basisvoorzieningen genoemd.

Het zijn de voorzieningen waar sociale activering plaatsvindt en waar eventuele problemen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd. De tot de nulde lijn behorende instanties handelen in preventieve zin om het opgroeien van een kind zo goed mogelijk te laten verlopen. Eventuele signalen van problemen dienen direct te worden doorgezonden richting de eerste of zelfs tweede lijn. Communicatie en afstemming zijn daarbij van belang (Nederlands Jeugd Instituut).

Het komt daarnaast voor dat problemen een dusdanige vorm aannemen dat de hulp en sturing vanuit de pedagogische basisvoorzieningen niet meer voldoende zijn en niet de juiste oplossing bieden. Op dat moment vindt opschaling plaats naar de eerste of tweede lijn.

### *Eerste lijn*

De eerstelijnszorg valt voor een groot deel onder regie van de gemeente en bevat opgeschaalde zorg vanuit de nulde lijn. Signalen vanuit scholen en verenigingen komen via, leerplichtambtenaren, interne begeleiders, politieagenten, maatschappelijk werkers en gemeenteambtenaren binnen waarna gezamenlijk naar passende oplossingen wordt gezocht. Gemeenten zijn daarbij, op basis van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Wet Publieke Gezondheid en de Wet op de jeugdzorg, verplicht een minimum aan voorzieningen te realiseren waar jeugdigen, ouders en verzorgers aanspraak op kunnen maken.

Naast het aanbod van voorzieningen als consultatiebureaus en schoolmaatschappelijk werk wordt vanuit de eerste lijn gewerkt aan deskundigheidsbevordering van professionals uit de nulde lijn. Middels scholing en handreikingen wordt getracht de professionals werkzaam in de pedagogische basisvoorzieningen te voorzien van handvatten om signalering en preventie beter op elkaar af te stemmen (Nederlands Jeugd Instituut).

In veel gemeenten zijn al Centra voor Jeugd en Gezin gerealiseerd. Deze centra gaan als centrale posten fungeren waar jeugdigen, ouders en verzorgers gemakkelijk hulp en advies kunnen vragen. In de Centra voor Jeugd en Gezin wordt door de in de eerste lijn actieve professionals gewerkt aan oplossingen voor het desbetreffende probleem. Spelers als leerplichtambtenaren en maatschappelijk werkers werken hier achter de schermen samen aan het helpen van probleemgezinnen (BMC, 2009: 17).

Voor 1 januari 2012 dienen alle gemeenten een Centrum voor Jeugd en Gezin te hebben gerealiseerd (Programmaministerie voor Jeugd & Gezin, 2011: 6). Het CJG vormt daarmee een belangrijke schakel in de eerstelijnszorg. Professionals werken hier onder één dak samen aan problemen van jeugdigen of gezinnen. Vanuit het CJG kan doorverwijzing naar bureau jeugdzorg of een andere specifieke zorginstantie plaatsvinden.

Tussen de eerste en tweede lijn bevinden zich de zorgadviesteams (hierna ZAT). Deze teams, onder andere bestaande uit een jeugdarts, een medewerker van bureau jeugdzorg, leerplichtambtenaren en politie ondersteunen scholen in het begeleiden van jeugdigen, ouders en verzorgers. In dit samenwerkingsverband worden leerlingen die extra zorg nodig hebben gesignaleerd en eventueel doorverwezen naar de benodigde instantie. Dit kan zowel een doorverwijzing zijn naar professionals uit de eerste als uit de tweede lijn (Nederlands Jeugd Instituut). Een vertegenwoordiger van het ZAT staat tevens in verbinding met het CJG.

### *Tweede lijn*

De gespecialiseerde hulp bevindt zich in de tweede lijn van de jeugdzorgketen. Indien de oorzaken van problemen dieper liggen en jeugdigen bijvoorbeeld psychosociale hulp nodig hebben wordt er opgeschaald naar de tweede lijn. Vanuit professionals uit de eerste lijn vindt afstemming plaats met professionals uit de tweede lijn, waarna eventueel besloten kan worden specifieke zorg, die aangeboden wordt vanuit een breed scala aan zorgaanbieders, aan te bieden.

Dit besluit om geïndiceerde zorg toe te passen vindt plaats in het bureau jeugdzorg. Zoals het CJG in de eerste lijn fungeert als centrale post waar professionals gezamenlijk problemen indiceren en aanpakken, fungeert het bureau jeugdzorg in de tweede lijn als het centrale loket van waaruit probleemgezinnen worden geholpen. De regie ligt in deze lijn bij de provincie.

Bureau jeugdzorg kan daarmee worden gezien als aanvang loket waar de zorgbehoefte van jeugdigen, ouders en verzorgers wordt vastgesteld waarna de doorverwijzing naar de betreffende instanties wordt gecoördineerd. Na de indicatiestelling bij bureau jeugdzorg begint daadwerkelijk de tweedelijnszorg.

De zorg bestaat onder andere uit geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, pedagogische thuishulp, pleegzorg, licht verstandelijke gehandicaptenzorg voor jeugdigen en het realiseren van speciaal onderwijs voor de desbetreffende cliënt. Deze zorg wordt aangeboden door verschillende zorgaanbieders (Nederlands Jeugd Instituut).

Naast de hierboven beschreven vormen van gespecialiseerde zorg vindt vanuit bureau jeugdzorg tevens jeugdreclassering en bescherming plaats. Deze taken worden in de praktijk ook wel 'derdelijnszorg' genoemd, gezien de zwaarte van de maatregelen. Bureau jeugdzorg bevat een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling waarmee de taken op het terrein van bescherming tot uitvoering worden gebracht.

Tevens bepaalt bureau jeugdzorg de invulling van de benodigde zorg indien een jeugdige door de rechter is toegewezen op het verkrijgen van specifieke zorg. Dit wordt ook wel 'gedwongen jeugdzorg' genoemd. Bureau jeugdzorg heeft hiermee een taak op het gebied van jeugdreclassering en jeugddetentie, dat ook wel gesloten jeugdzorg wordt genoemd (Nederlands Jeugd Instituut).

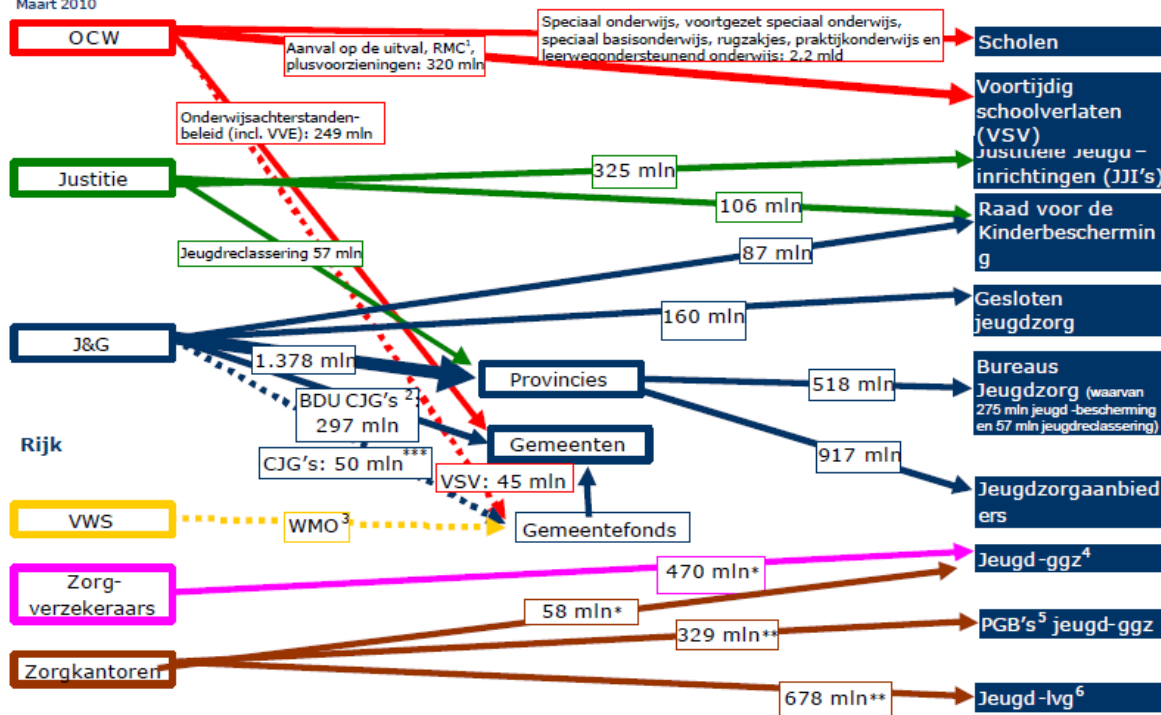
Indien geen verwijzing plaatsvindt vanuit de nulde of eerste lijn is bureau jeugdzorg nog steeds toegankelijk voor hulpbehoevende jeugdigen, ouders en verzorgers. Vanuit bureau jeugdzorg vindt dan nog steeds de indicatiestelling plaats waarna eventueel speciale hulp kan worden toegewezen. Daarnaast heeft bureau jeugdzorg de taak zelfstandig probleemgevallen te signaleren en te behandelen indien hierover meldingen vanuit de omgeving komen (Nederlands Jeugd Instituut).

### Financiering

In de jeugdketen zijn veel verschillende instanties en organisaties betrokken bij het uitvoeren van hun taken. Een groot aantal betrokkenen zorgt daarbij voor een groot aantal financieringsstromen. In de huidige situatie worden vanuit verschillende ministeries de verschillende instanties en organisaties gefinancierd. Figuur 8 geeft een overzicht van deze verscheidenheid aan geldstromen.

## Geldstromen jeugd domein

Jeugd en Gezin  
Maart 2010



Cijfers 2009 (in €), tenzij anders aangegeven \* Cijfer 2008 \*\* Schatting peildatum 31-1-2009 \*\*\*Oplpend tot 100 mln in 2011 <sup>1</sup> Regionaal Meld- en Coördinatiepunt

<sup>2</sup> Brede Doel Uitkering Centrum voor J&G <sup>3</sup> Wet Maatschappelijke Ondersteuning <sup>4</sup> geestelijke gezondheidszorg <sup>5</sup> Persoonsgebonden budget <sup>6</sup> licht verstandelijk gehandicapten

Figuur 8: Geldstromen in de jeugdketen

Bron: Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010: 18

Figuur 8 laat zien dat er een groot aantal geldstromen van en naar veel verschillende betrokken partijen binnen de jeugdzorgketen gaat. Vanuit verschillende ministeries worden gemeenten, provincies, zorgaanbieders en psychosociale basisvoorzieningen gefinancierd.

De bureaus jeugdzorg worden gefinancierd vanuit de provincie. De provincies worden vervolgens gefinancierd door de voormalige ministeries van Jeugd & Gezin en Justitie. De gespecialiseerde zorg en hulpverlening wordt gefinancierd door de zorgkantoren en zorgverzekeraars. De zorgkantoren voeren daarmee de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten uit.

De taken zoals weergegeven in de blauwe kolom komen voor een groot deel vanaf 2014 naar de gemeenten toe. Dit zorgt er mede voor dat een groot aantal geldstromen richting gemeenten zal gaan vloeien. Het huidige kabinet wil deze stromen bundelen tot één enkele financieringsstroom voor alle vormen van zorgaanbod, zoals beschreven in paragraaf 1.1.

### Samenvattend

Deze paragraaf heeft beknopt de hoofdlijnen van de jeugdzorgketen laten zien. Hierbij zijn de verschillende lijnen, betrokken instanties en financiering aan bod gekomen. Omdat in dit onderzoek wordt gekeken naar de toekomstige organisatie in Albrandswaard is het van belang de huidige organisatie in de gemeente te onderzoeken. Vanuit de hiervoor geschetste contouren wordt gekeken naar de invulling in Albrandswaard waarbij de beschreven lijnen de leidraad zullen vormen. De sociale kaart van de gemeente op het terrein van jeugd wordt hierbij in beeld gebracht.

## **4.2 Organisatie in Albrandswaard**

De gemeente Albrandswaard bevindt zich onder de rook van Rotterdam en is een gemeente met 24.674 inwoners per 1 januari 2011 (CBS). De gemeente bestaat uit de kernen Rhoon en Poortugaal die beide een dorps karakter hebben met vele historische aangelegenheden. Sinds de laatste jaren is het inwoneraantal flink gegroeid door de bouw van de VINEX-locatie Portland, die overigens nog niet volledig gerealiseerd is. Hoewel Portland qua indeling op het grondgebied van Albrandswaard als aparte kern kan worden gezien behoort, deze tot de kern Rhoon. De kernen zijn verdeeld over een oppervlakte van ca. 2400 hectare.

De verschillende kernen vragen om een verspreid aanbod van voorzieningen als scholen, huisartsen, verenigingen enzovoorts. De gemeente draagt voor een groot gedeelte zorg voor het aanbieden van dergelijke voorzieningen en bepaalt daarbij in belangrijke mate de samenstelling van het voorzieningenaanbod voor de jeugd, ouders en verzorgers. De gemeente heeft de verschillende instanties en betrokkenen in beeld gebracht op een sociale kaart. Alle betrokkenen rondom jeugdzorg worden in kaart gebracht middels de geschetste lijnen uit paragraaf 4.1.

### Nulde lijn

Tot de nulde lijn behoren zoals beschreven de vrij toegankelijke verenigingen, scholen, kinderopvangcentra enzovoorts. Deze voorzieningen behoren formeel niet tot de jeugdzorg zoals beschreven in de Wet op de jeugdzorg maar zijn wel een bepalende schakel binnen de jeugdzorgketen. Problemen kunnen hier in een vroeg stadium worden gesignaleerd en aangepakt.

Albrandswaard beschikt over negen basisscholen verspreid over Rhoon en Poortugaal. Het gaat hierbij om een viertal protestants/christelijke scholen, een tweetal rooms-katholieke scholen en drie openbare scholen. Daarnaast is er een steunpunt voor het voortgezet onderwijs in Poortugaal. De gemeente beschikt over een groot aantal (sport)verenigingen op allerlei terreinen. Zo zijn er twee sporthallen, drie sportscholen, vier voetbalverenigingen, een korfbalvereniging, een hockey- en tennisvereniging, een muziekvereniging, een dansvereniging, enzovoorts. De verenigingen bevinden zich verspreid over de gemeente. Binnen deze verenigingen vindt veel contact met jeugdigen plaats waardoor zij een belangrijke signaleringsfunctie hebben ten aanzien van eventuele problemen. Naast verenigingen en sportinstellingen zijn er in de gemeente verschillende kinderopvangcentra te vinden. Het gaat hierbij om een tweetal algemene opvangcentra en een drietal buitenschoolse

opvangcentra. Ook beschikt de gemeente over een kinderdagverblijf en zijn er op vijf locaties peuterspeelzalen.

De gemeente beschikt over twee jongerensociëteiten te weten Sordino en de Foekepot. Daarnaast bestaat er het Jongerencentrum Albrandswaard. Vanuit dit centrum worden vele activiteiten georganiseerd door een jongerenwerker en een sociaal cultureel werker die werkzaam zijn namens de gemeente. Het centrum vormt een belangrijke spil in de signalering van problemen zoals overmatig alcohol- en drugsgebruik door jongeren.

### Eerste lijn

Vanuit de scholen, verenigingen en overige pedagogische basisvoorzieningen kunnen problemen worden gesignaleerd die extra aandacht nodig hebben. Deze signalering vindt plaats door verschillende professionals die actief zijn binnen de gemeente. Het gaat hierbij om leerplichtambtenaren, GOSA-regisseur, jongerenwerker, sociaal cultureel werker, politieagenten, wijkbeheerders van woningcorporaties en medewerkers van welzijnsorganisaties.

In de gemeente Albrandswaard zijn verschillende instanties actief op het terrein van jeugdzorg. Allereerst vindt vanuit de Stichting Welzijn Albrandswaard informatievoorziening en ondersteuning of advisering plaats bij het vinden van de juiste zorg ([www.welzijnalbrandswaard.nl](http://www.welzijnalbrandswaard.nl)). Vanuit deze stichting worden jeugdigen, ouders en verzorgers begeleidt en doorverwezen naar de benodigde instanties.

De gemeente maakt tevens gebruik van de diensten van Bouman GGZ. Deze instantie is gespecialiseerd in het begeleiden van personen met drugs- en alcoholproblemen en geeft tevens deskundig advies aan professionals om problemen in een vroeg stadium te kunnen signaleren. Daarnaast beschikt de gemeente over een consultatiebureau. Hier vindt begeleiding plaats bij de opvoeding en verzorging van kinderen. Ouders kunnen hier met hun vragen terecht over de juiste verzorging van hun kind.

De signalering van verschillende professionals wordt besproken in het ketenpartneroverleg. In deze overlegstructuur komen professionals vanuit alle betrokken instellingen en stichtingen bij elkaar om probleemgevallen te bespreken. Het wordt nadrukkelijk gezien als casusoverleg waarin probleemgevallen worden besproken. Bij dit overleg zijn de volgende actoren aanwezig: de politie, bureau jeugdzorg, CJG Rijnmond, Stichting Maatschappelijk Werk, School Maatschappelijk Werk, jongerenwerk, leerplicht, GOSA-regisseur, Bureau HALT, Stichting Welzijn Albrandswaard, Woningbouwverenigingen Poortugaal, Volksbelang en ComWonen, Stichting MEE Rotterdam-Rijnmond, Sociale Zaken, buitenschoolse opvang en schuldhulpverlening. In de toekomst wordt deze structuur hoogstwaarschijnlijk binnen het Albrandswaardse CJG geïmplementeerd. De voorzitter van dit overleg, de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg, is de schakel tussen de eerste- en tweedelijns zorg. Eventuele doorverwijzing naar indicatiestelling of specifieke zorginstanties vindt vanuit deze functie plaats.

Eventuele opschaling vanuit het ketenpartneroverleg vindt plaats naar het GOSA-overleg. In dit overleg wordt de zwaardere problematiek besproken en wordt besloten wie casusmanager wordt. Hierbij zorgt de GOSA-regisseur ervoor dat er slechts één instantie of organisatie rondom het kind of gezin actief is.

#### Tweede lijn

Indien gespecialiseerde zorg noodzakelijk is en de geboden oplossingen uit de eerste lijn de lading van het betreffende probleem niet meer dekken kan besloten worden op te schalen naar de tweede lijn.

In de tweede lijn worden zoals reeds is beschreven taken vooral door gespecialiseerde zorgaanbieders uitgevoerd. Hierbij wordt opgeschaald van gemeentelijke regie naar provinciale regie en vormt bureau jeugdzorg het front office voor de indicatie en doorverwijzing naar instanties. Ook in Albrandswaard geldt deze opschaling en vindt middels het ketenpartneroverleg eventuele begeleiding naar bureau jeugdzorg plaats. Tevens worden vanuit eerstelijns professionals als leerplichtambtenaren directe meldingen bij bureau jeugdzorg gedaan indien er bijvoorbeeld sprake is van kindermishandeling. Opschaling vindt dan direct plaats zonder tussenkomst van het ketenpartneroverleg.

De geschetste structuren op tweedelijnsniveau zijn niet specifiek voor Albrandswaard vastgelegd maar gelden voor de gehele provincie Zuid-Holland. De organisatie in Albrandswaard is op dit terrein dan ook niet specifiek te benoemen. Enkel doorverwijzing vindt via een specifiek Albrandswaards kanaal plaats: het ketenpartneroverleg.

### **4.3 Trends en ontwikkelingen**

Om representatieve scenario's te kunnen schetsen is het van belang te kijken naar zowel huidige als toekomstige ontwikkelingen. Het kijken naar trends en ontwikkelingen wordt gezien als de basis om uiteindelijk tot representatieve scenario's te komen (Lindgren & Bandhold, 2003: 49). In deze paragraaf wordt een start gemaakt met het onderdeel *Tracking*, waarbij aan de hand van een documentenstudie en gehouden interviews met professionals een overzicht wordt gegeven van de belangrijkste lopende trends en ontwikkelingen op het terrein van jeugdzorg, zowel landelijk als specifiek in de omgeving van de gemeente Albrandswaard.

#### Trends in de jeugdzorg

Een trend is iets dat een wezenlijke verandering heeft veroorzaakt. Een plotselinge verandering in een bepaalde omstandigheid hoeft niet altijd tot een blijvende verandering te leiden en wordt daarom niet als trend gezien (Lindgren & Bandhold, 2003: 60). Jeugdzorg is een terrein dat sinds jaar en dag in ontwikkeling is. Op dit terrein is zowel op het gebied van het zorgaanbod als op de wijze waarop er op de vraag naar zorg gereageerd wordt een aantal trends te zien. Onderstaand worden de belangrijkste trends gesignaleerd en uiteengezet.

- *Toenemende aanspraak op geïndiceerde jeugdzorg*

De afgelopen jaren heeft een aanzienlijke stijging plaatsgevonden in het aantal ouders, verzorgers en vooral ook jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg. Dit constateert de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg in haar onderzoek naar de toekomst van de jeugdzorg. De stijging van de vraag naar zorg heeft volgens de werkgroep in eerste instantie te maken met de acceptatie van zowel de samenleving als de professionals ten aanzien van gedrag dat afwijkt van 'het reguliere'. Afwijkingen worden sneller geconstateerd en de behoefte om deze weer naar een normale staat te brengen is groter geworden. Indicaties vinden hierdoor sneller plaats wat tot gevolg heeft dat meer jeugdigen zich binnen de jeugdzorgketen bevinden. Een andere oorzaak noemt de werkgroep het grotere verantwoordelijkheidsgevoel van zowel de overheid als professionals om jeugdigen en gezinnen te helpen bij het oplossen van hun problemen. Problemen worden steeds meer divers van aard en vragen om hulp vanuit veel verschillende hoeken. Als laatste oorzaak voor deze trend noemt de werkgroep een verbeterde signaleringsfunctie door professionals terwijl het tegelijkertijd ontbreekt aan voorzieningen in de eerste lijn. Preventieve aanpak blijft hierdoor uit en cliënten worden sneller doorverwezen naar specialistische instanties (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010: 10-11).

Ook vanuit het gemeentepplatform G32 wordt de toename van het aantal zorgbehoevenden als trend binnen de jeugdzorg genoemd. Het platform signaleert enerzijds een hoog welbevinden onder de doorsnee Nederlandse jeugdige en anderzijds een toename van het aantal aanspraken op jeugdzorg (G32, 2011: 1).

De toename in de aanspraak op geïndiceerde zorg wordt door alle betrokkenen als belangrijkste trend gezien. Het is een overkoepelende trend waaraan veel trends onderhevig zijn en waar vele verklaringen voor te vinden zijn.

Ook respondenten van zowel het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna ministerie VWS) als de gemeente Albrandswaard zien deze trend terug binnen de jeugdzorg.

**Senior Beleidsmedewerker Directie Jeugdzorg - Ministerie VWS**

*"Een grote trend is dat steeds meer in het voorveld wordt afgevangen. Een andere grote trend is de enorme toename van zowel de vraag naar zorg als het aanbod van voorzieningen. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat alles in de huidige situatie veel sneller een etiket krijgt."*

**Wethouder Kennis & Welzijn - Gemeente Albrandswaard**

*"De enige trend die je ziet is dat er steeds meer gebruik gemaakt wordt van de geïndiceerde jeugdzorg. Dat is de trend en volgens mij ook de reden dat er nu gezegd wordt 'het moet anders'. Aan de ene kant zijn wij steeds meer bezig met vroegsignaleren, dus de problemen eerder ontdekken. Men zegt altijd dat als we er in een vroeg stadium mee bezig zijn, kom je niet toe aan die dure zorg later. We signaleren het eerder maar dat wil niet zeggen dat je uiteindelijk minder zorg nodig hebt. We maken mensen eerder patiënt."*



- *Het opvoeden verleerd*

Hoogleraar Opvoedkunde Jo Hermanns beschrijft in zijn oratie over de ontwikkelingen binnen de jeugdzorg een belangrijke trend; het lijkt volgens hem of ouders het opvoeden verleerd zijn. Kinderen tonen steeds minder respect voor anderen, hebben een kort lontje en accepteren het woord 'nee' niet meer (Hermanns, 2009: 1). Ouders lijken daarbij te weinig grip te krijgen op hun kinderen en hebben moeite hun kinderen op te voeden tot sociale, vaardige burgers. Hermanns noemt daarbij een aantal verklaringen. Allereerst heeft het toenemende aantal echtscheidingen effect op de thuissituatie van kinderen. Gescheiden ouders hebben in mindere mate zicht op de ontwikkeling van hun kinderen waardoor tijdige bijsturing uitblijft. Ook de toename van het aanbod van internet en games kan een negatieve invloed uitoefenen op het functioneren van het kind binnen de samenleving. Agressie en geweld in videogames kunnen volgens Hermanns effect hebben op de agressieve houding van een kind. Daarnaast zijn nog vele andere verklaringen te noemen zoals de invloed van kinderopvang en culturele invloeden vanuit de omgeving (Jo Hermanns, 2009: 1).

Het gebrek aan opvoeding zou leiden tot problemen rondom het kind of binnen het gezin. Hiermee zou dit bijdragen aan de toenemende aanspraak op geïndiceerde jeugdzorg. Het gebrek aan opvoeding kan daarmee als trend binnen de huidige samenleving worden gezien die effect heeft op de jeugdzorgketen.

- *Van zorgen voor naar zorgen dat*

Binnen de huidige jeugdzorgketen staat het recht op zorg als centrale pijler benoemd. Op basis van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind is vastgelegd dat ieder kind recht heeft op een veilige en evenwichtige opvoed omgeving (VNG, 2010: 11). Dit fundament vormt de basis waarop de Wet op de jeugdzorg berust. In de hedendaagse praktijk lijkt een omslag te zien in de manier van denken. De toename van de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg dwingt professionals na te denken over creatieve oplossingen. Meer en meer komt de gedachtegang 'van zorgen voor naar zorgen dat' centraal te staan. Het recht op zorg wordt daarbij niet ontnomen, maar zelfredzaamheid wordt een steeds belangrijker thema. De VNG stelt dat ouders de plicht hebben hun kind zorgvuldig op te voeden en dat deze opvoeding versterkt dient te worden. Deze trend wordt langzaam het fundament van het nieuwe jeugdzorgstelsel en zal voor een omslag binnen het denken van zowel bestuurders als professionals moeten zorgen (VNG, 2010: 11). Zo stellen ook enkele respondenten binnen dit onderzoek.

**Senior Beleidsmedewerker Directie Jeugdzorg - Ministerie VWS**

*"Meer inhoudelijk is dat er steeds meer wordt teruggegaan naar de eigen kracht van ouders en gezinnen. Er wordt steeds meer gekeken naar wat je zelf kan doen. Je ziet een soort historie vanuit de vorige eeuw waarin de opkomst van zorg te herkennen is. Dit was heel paternalistisch. In de jaren '60/'70 werd dit meer vraaggericht. Vervolgens veel markt. Nu is er veel meer een combinatie van te zien. Gezinnen worden niet overgenomen maar krijgen veel meer begeleiding."*

**Beleidsmedewerker Jeugd - Gemeente Albrandswaard**

*"Je merkte heel goed binnen de Stadsregio Rotterdam dat er constant programma's en hulpmiddelen*

*werden aangeboden. De mensen waar het om ging gingen vervolgens achterover leunen want ze boden toch wel wat aan. Nu proberen ze toch iets meer terug te gaan naar meer zelf organiseren en betrokken zijn.”*

**Beleidsmedewerker Gezondheidsbeleid** - Gemeente Albrandswaard

*“Er wordt minder gekeken van we gaan een activiteit rondom pottenbakken organiseren, we nodigen mensen uit en gaan hen wel vermaken. Nee, het wordt meer interactief en mensen worden ondersteund in het zelf organiseren van dit soort activiteiten.”*

- *Toenemende individualisering waardoor minder betrokkenheid is bij verenigingen e.d.*

De hedendaagse samenleving kenmerkt zich door een toegenomen individualisering. Burgers voelen zich in mindere mate met elkaar verbonden en groepsverbanden worden gevarieerder en wisselender van aard (Frissen, 1996). Er is minder persoonlijk contact tussen mensen waardoor de afstand tussen individuen is toegenomen. Waar de digitalisering aan de ene kant de drempel tot het zoeken van contact heeft verlaagd zorgt dit er tevens voor dat persoonlijk contact in mindere mate tot stand komt. Deze toegenomen individualisering heeft tevens tot gevolg dat men minder verbondenheid voelt met verenigingen en/of instellingen. Er is een steeds grotere afname te zien in het aantal vrijwilligers binnen verenigingen en het verenigingsleven wordt kleiner (Völker, 2005). Het verdwijnen van dergelijke onderdelen uit de ´nulde lijn´ ontnemt vrijwilligers en/of professionals het zicht op de ontwikkeling van jeugdigen. Vroegtijdige signalering kan hierdoor uitblijven waardoor problemen vaak (te) laat worden opgepakt. De trend dat het verenigingsleven afneemt heeft daarmee effect op het functioneren van de jeugdzorgketen.

- *Hulp steeds dichtbij huis*

Hulpverlening wordt in de hedendaagse samenleving steeds meer dichtbij huis aangeboden. Waar een bureau jeugdzorg relatief op afstand van de burger fungeert wordt steeds meer (preventieve) hulp door gemeenten in de nulde en eerste lijn aangeboden. Ouders, verzorgers en kinderen hebben keuze uit een groter aanbod aan voorzieningen en kunnen vanuit huis geholpen worden. Er is een omslag te zien naar het organiseren van hulp in de omgeving van de cliënten zelf. Steeds meer wordt het initiatief ondersteund om gezinnen en kinderen te helpen binnen hun eigen omgeving en situatie. Door jeugdigen zoveel mogelijk binnen de eigen context te helpen zijn bepaalde voorzieningen laagdrempeliger. Zo stelt ook de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg dat gestreefd moet worden naar een situatie waarin kinderen zo snel en dichtbij mogelijk worden geholpen om opschaling naar een verzwaarde aanpak van de problematiek te voorkomen (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010: 13).

**Senior Beleidsmedewerker Directie Jeugdzorg** - Ministerie VWS

*“Hulp wordt steeds meer residentieel. Dus in de eigen omgeving maar vooral ook met de eigen omgeving. Er wordt in de huidige situatie veel meer gekeken naar het systeem rondom het gezin.”*

- *Opkomst CJG*

Eén van de belangrijkste trends die de afgelopen jaren binnen de jeugdzorg is te signaleren is de opkomst van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De groei van de jeugdzorgketen zorgde voor toenemende aandacht om de voorzieningen zo dicht mogelijk bij de ouders, verzorgers en/of jeugdigen te plaatsen. Voorzieningen werden zoals reeds is beschreven steeds dichterbij huis aangeboden en de toegang tot hulp en advies werd daarmee steeds laagdrempeliger. In het beleidsplan van het voormalige ministerie van Jeugd & Gezin uit 2007 is vervolgens aangegeven dat er een laagdrempelige toegang moest komen waar ouders en verzorgers terecht kunnen voor hulp, ondersteuning en advies bij het opvoeden van hun kinderen (Ministerie Jeugd & Gezin, 2007: 10). In de kabinetsvisie van het demissionaire kabinet Balkenende IV heeft het kabinet zich vervolgens in 2010 uitgesproken over de toekomst van de jeugdzorg. Daarbij werd aangegeven dat de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin dient te worden voortgezet. Laagdrempelige hulp werd noodzakelijk geacht en hulp dient daarbij zo dicht mogelijk bij de burger aangeboden te worden. Tevens werd gesteld dat eind 2011 alle gemeenten in Nederland over een CJG dienen te beschikken. De toenemende aandacht voor laagdrempelige zorg heeft de opkomst van de CJG's doen ontwikkelen en wordt als belangrijke trend binnen de jeugdzorg gezien. Zo stelt ook een respondent van bureau jeugdzorg.

**Voorpostfunctionaris - Bureau Jeugdzorg**

*"De belangrijkste trend is de opkomst van het Centrum voor Jeugd & Gezin. Dit vind ik overigens een hele goede ontwikkeling omdat het CJG veel dichterbij de mensen staat en laagdrempeliger is. Jeugdzorg heeft toch de naam van 'eng, zwaar en moeilijk'. Door steeds meer taken bij een CJG te leggen krijg je toch een ander beeld."*

- *Toename multi-problematiek*

Zoals eerder in deze paragraaf is beschreven gaf Jo Hermanns aan een sterke toename te zien in onder andere het aantal scheidingen, het aantal mensen dat plotseling hun baan verliest en het aantal alleenstaande moeders. De problemen kennen een steeds veelzijdiger karakter en vinden hun doorwerking in gezinnen. Jeugdigen en gezinnen hebben vaker te maken met meerdere problemen tegelijk en de aanpak van één enkel probleem helpt hierbij niet meer. Professionals worden gedwongen gezinnen steeds beter te analyseren en toegespitste oplossingen te genereren. Problemen als mishandeling, zwakbegaafdheid en verslaving doen steeds vaker hun intrede en zorgen er veelal voor dat een gezin wordt bestempeld als een 'multiprobleem gezin' (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010: 10). De toename van veelzijdige problemen heeft tevens geleid tot een toename van het zorgaanbod. Ieder probleem krijgt als het ware een ander etiket en aparte ondersteuning aangeboden. Respondenten uit dit onderzoek bevestigen deze trend.

**Senior Beleidsmedewerker Directie Jeugdzorg - Ministerie VWS**

*"Je ziet dat de toestroom richting bureau jeugdzorg vooral steeds zwaardere gevallen betreft. Er is een afname te zien in het aantal lichtere gevallen."*

**Voorpostfunctionaris** - Bureau Jeugdzorg

*"Ik werk inmiddels 11 jaar bij jeugdzorg en de tendens is dat problemen steeds heftiger lijken te worden. Dat zie je ook in de gehele maatschappij terug met schietpartijen enzovoorts. Enkelvoudige problemen zien we bijna niet meer. Het zijn altijd én opvoedingsproblemen én schulden én scheiding."*

- *Toename in het aantal geïndiceerde voorzieningen*

De toegenomen aanspraak op geïndiceerde jeugdzorg en het steeds beter benoemen van verschillende soorten problemen heeft tevens geleid tot een aanzienlijke toename in het aantal voorzieningen. Veel verschillende zorgaanbieders opereren op de markt en bieden een breed scala aan hulp en ondersteuning aan op de meest gespecialiseerde terreinen.

De focus op het aanbieden van zoveel mogelijk keuzes en specialismen heeft er tevens toe geleid dat een complexe hoeveelheid aan verschillende financieringsstromen is ontstaan. De toename van het aantal voorzieningen is een trend die mede voor het besluit tot decentraliseren heeft gezorgd. Het grote aanbod leidt tot veel administratieve inefficiëntie en complexiteit in de jeugdzorgketen.

Daarnaast wordt door het grote aanbod wel aan het credo 'recht op zorg' voldaan.

Trends in decentralisatiebeleid

Naast de trends specifiek gericht op de jeugdzorgketen is een aantal algemene trends te ontdekken in het decentralisatiebeleid van het Rijk. Deze trends kunnen effect hebben op de aanstaande decentralisatie van de jeugdzorg en worden derhalve onderstaand beschreven.

- *Spanning tussen bereidheid en bezorgdheid*

Taken worden in de hedendaagse praktijk steeds vaker en in breder verband gedecentraliseerd. Gemeenten worden meer en meer gezien als front office en als eerste overheidsloket. De positie van gemeenten wordt daarmee steeds meer versterkt en begrippen als slagvaardigheid en bestuurskracht doen op lokaal niveau hun intrede. Gemeenten staan open voor het uitvoeren van nieuwe taken en grijpen met beide handen kansen aan om taken op lokaal niveau te organiseren. Daarnaast doet de toenemende behoefte vanuit het Rijk om controle uit te oefenen het wantrouwen tegen het uitvoeren van de nieuwe taken groeien. Er is in toenemende mate spanning te zien tussen bereidheid tot de uitvoering van taken en de bezorgdheid over het wel kunnen uitvoeren van taken. De structurele tekorten aan financiële middelen, die decentralisatieoperaties veelal met zich meebrengen, vinden daarin hun weerslag. Een respondent uit dit onderzoek benoemt deze trend als kenmerkend voor de afgelopen decennia.

**Gemeentesecretaris** - Gemeente Albrandswaard

*"Gemeenten hebben op zich geen bezwaren tegen het verzwaren van het takenpakket maar ze zijn meer bezorgd over de middelen die ze meekrijgen om de taken tot uitvoering te kunnen brengen. Je kunt weliswaar zeggen dat gemeenten het goedkoper kunnen, echter kan dit nooit in een inductiefase."*

- *Spanning tussen loslaten en controleren*

Doordat steeds meer taken elders binnen de Rijksoverheid worden geplaatst is een toenemende behoefte aan controle en voorschriften ontstaan. Steeds meer wordt vanuit het Rijk voorgeschreven op welke wijze een bepaalde taak tot uitvoering moet worden gebracht. Regels en voorschriften zijn daarbij onontbeerlijk om politiek bekrachtigde waarden te behartigen (Van Twist, van der Steen, 2008: 11). Lagere overheden dienen de taken volgens de door het Rijk voorgeschreven regels uit te voeren. Hierdoor ontstaat veelal het gevoel dat de lagere overheid over onvoldoende beleidsvrijheid beschikt om de taken zo effectief en efficiënt mogelijk uit te kunnen voeren. Het Rijk lijkt de uitvoering van taken onvoldoende los te willen laten waardoor spanning tussen de twee partijen ontstaat. De gemeentesecretaris van Albrandswaard ziet deze trend sterk terug in gemeenteland.

**Gemeentesecretaris** - Gemeente Albrandswaard

*“Een tendens is dat het Rijk aan de ene kant de behoefte heeft taken los te laten maar via verschillende manieren toch probeert te sturen op de kwaliteit van die taken. Het Rijk gaat gemeenten steeds meer gebruiken als uitvoeringsloket waarbij zij zoveel invloed uitoefenen en controlemechanismen inbouwen dat ik me afvraag of er nog wel wordt voldaan aan de definitie van decentralisatie.”*

Samenvattend

De trends en bijbehorende verklaringen kunnen worden samengevat in een tabel. Tabel 3 is een weergave van de beschreven trends en bijbehorende verklaringen.

<b>Trends</b>	<b>Verklaringen</b>
1. Toenemende aanspraak op jeugdzorg	Groter verantwoordelijkheidsgevoel, iets is sneller een probleem, afwijkingen sneller geconstateerd
2. Opvoeden verleerd	Scheidingen, games, kinderopvang
3. Van zorgen voor naar zorgen dat	Toename van aantal zorgbehoevenden, toenemende vraag naar zorg
4. Toenemende individualisering	Ontzuiling, digitalisering, minder persoonlijk contact
5. Hulp steeds dichterbij huis	Opschaling voorkomen, zelfstandigheid bevorderen
6. Opkomst CJG	Borgen laagdrempeligheid, tegengaan fragmentatie, vergroten toegankelijkheid
7. Toenemende multi-problematiek	Veranderende maatschappij, etiketten benoemen
8. Toename geïndiceerde voorzieningen	Steeds meer problemen benoemen, toenemende aanspraak op zorg
9. Bereidheid vs. bezorgdheid	Behoeft aan zelfstandigheid, ervaringen uit eerdere decentralisatieprocessen
10. Loslaten vs. controleren	Steeds meer taken richting gemeenten, toenemende behoefte aan regie

*Tabel 3: Overzicht van trends*

### Ontwikkelingen op het terrein van jeugdzorg

De gesignaleerde trends laten zien dat jeugdzorg een terrein is dat vele veranderingen doormaakt. Op basis van deze, al dan niet natuurlijke, veranderingen wordt door (overheids)instanties op verschillende wijzen ingespeeld en worden verschillende visies op jeugdzorg gepresenteerd. Mede in het licht van de aankomende overdracht van taken richting gemeenten hebben vele lokale overheden en netwerken hun kans gegrepen om het kabinet in te lichten over hun visie op jeugdzorg. Omdat deze visies op een belangrijke wijze bijdragen aan de vorm te geven taken wordt onderstaand een overzicht gegeven van deze ontwikkelingen.

#### - *Visiedocument VNG*

In opdracht van de VNG presenteerde prof. dr. T.A. van Yperen en drs. P.M. Stam in november 2010 hun visie op de jeugdzorg aan het nieuwe kabinet. In het rapport 'Opvoeden versterken' (2010) werd, naar aanleiding van het regeerakkoord tussen VVD en CDA, door de VNG een eerste aanzet gedaan naar een zienswijze op de toekomstige inrichting van het stelsel.

Volgens de VNG heeft ieder kind recht op zorg indien dit nodig is. Het huidige stelsel gaat tevens uit van dit standpunt. Daarnaast heeft iedere ouder de plicht om hun kind adequaat op te voeden en het kind een eigen sociale context te geven (VNG, 2010: 11). Om dit te bereiken zijn centrale doelen gesteld die middels het herziene stelsel moeten worden gerealiseerd.

Allereerst dient de kwaliteit van de opvoeding te worden verhoogd. De VNG acht het noodzakelijk dat het kind zoveel mogelijk in de eigen omgeving moet worden opgevoed en dat hier een belangrijke rol voor de ouders is weggelegd. Ten tweede dient de vraag naar zorg verminderd te worden. Een laatste doel is de verhoging van de effectiviteit en efficiency binnen bepaalde werkprocessen. Er moet daarbij minder bureaucratie komen en organisaties moeten slagvaardiger worden (VNG, 2010: 13).

Teneinde deze doelen te realiseren streeft de VNG naar het realiseren van een drietal compartimenten. Een eerste compartiment waarin de vrij toegankelijke zorg is georganiseerd, een tweede compartiment waarin de meer intensieve hulp vanuit het CJG is georganiseerd en een derde compartiment waarin de opvoeding wordt overgenomen en de zwaardere vormen van zorg worden toegepast (VNG, 2010: 15-17).

#### - *Visiedocument G4*

In november 2006 hebben de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (G4) het jeugdmanifest aan de regering toegezonden. Middels het jeugdmanifest is de toenmalige regering verzocht om de vier grote steden voldoende ruimte, bevoegdheden en instrumenten te geven om de jeugdzorgketen te kunnen verbeteren (G4, 2006: 7).

De vier grote steden verzoeken daarbij allereerst om versterking van de lokale regie op de jeugdketen. Volgens de vier gemeenten is de huidige keten te versnipperd georganiseerd en vindt er onvoldoende regie vanuit een eindverantwoordelijke partij plaats (G4, 2006: 10-11). Daarnaast ontbreekt het aan concrete prestatieafspraken met partners in de jeugdzorgketen. Betrokken organisaties en instanties krijgen teveel de vrije hand en worden volgens de G4 onvoldoende afgerekend op de geleverde

prestaties. De kwaliteit van de zorg wordt hierdoor verslechterd. Gepleit wordt voor meer regie vanuit de gemeente (G4, 2006: 11).

Een derde signalering is dat er op lokaal niveau teveel verschillende programma's worden aangeboden en vanuit verschillende instanties of overheden worden gefinancierd. Om tot afstemming te komen wordt veel capaciteit en inzet gevraagd die veelal inefficiënte situaties opleveren, aldus de vier grote gemeenten. De regering wordt verzocht deze programma's en stromen te bundelen zodat de effectiviteit op lokaal niveau kan worden verhoogd (G4, 2006: 12).

Een laatste constatering is dat problemen te laat gesignaleerd worden en gemeentelijke ondersteuning in een te laat stadium wordt ingezet. Het preventieve karakter van de huidige aanpak is onvoldoende herkenbaar en dient te worden vergroot. Er dient meer ingezet te worden op activiteiten als de Brede School en voorschoolse educatie (G4, 2006: 12).

- *Visiedocument G32*

De bestuurders van 32 grote gemeenten, ook wel de G32 genoemd, hebben in februari 2011 hun visie op de transitie van de jeugdzorg gepresenteerd. Het netwerk heeft in een strategisch visiedocument haar uitgangspunten geschetst waar effectieve jeugdzorg volgens haar aan moet voldoen (G32, 2011: 2).

Centraal in deze visie staat opvoeding. Net als de VNG en de G4 vinden ook de G32 dat de opvoeding versterkt dient te worden. Ouders, verzorgers en jeugdigen worden in de huidige situatie te snel doorverwezen naar professionele instanties en niet snel genoeg verantwoordelijk gemaakt voor hun eigen handelen (G32, 2011: 2). Professionals werkzaam in de jeugdzorgketen moeten daarbij worden ondersteund. In de praktijk komt het nog vaak voor dat professionals te snel opschalen terwijl eerstelijnszorg voldoende aansluit bij de problematiek van de desbetreffende persoon (G32, 2011: 3). Daarnaast achten de 32 grote gemeenten het van belang dat hulp zoveel mogelijk in de eigen omgeving wordt aangeboden. Gemeenten moeten de verantwoordelijkheid krijgen over alle toe te passen vormen van zorg en hulpverlening. Daarbij dient tevens de financiering van deze vormen van zorg op een zo lokaal mogelijk niveau te worden georganiseerd. Door financieringsstromen te ontschotten kunnen problemen sneller en effectiever worden opgepakt, aldus de G32 (G32, 2011: 4). Als laatste voorwaarde noemt het netwerk van bestuurders het waarborgen van de integraliteit van het zorgaanbod. De verschillende domeinen waarin het zorgaanbod zich bevindt dienen zoveel mogelijk op elkaar te worden afgestemd om een samenhangend aanbod te kunnen creëren (G32, 2011: 4).

- *Bestuursakkoord Rijk – Gemeenten 2011-2015*

Op 8 juni jongstleden hebben de Nederlandse gemeenten ingestemd met het nieuwe bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten. Enkel het onderdeel 'werk' kon geen doorgang vinden in de besluitvorming. Eén van de onderdelen uit het bestuursakkoord is de decentralisatie van de jeugdzorg. Het Rijk streeft daarbij naar een overheveling van alle zorg voor de jeugd (Bestuursakkoord Rijk-gemeenten 2011-2015, 2011: 32). Het gaat daarbij om alle vormen van zorg. Het Rijk is zich er wel van bewust dat de decentralisatie van jeugdbescherming en jeugdreclassering dusdanig complex is dat komend jaar wordt onderzocht op welke manier deze taken vorm kunnen krijgen. Deze taken

worden uiterlijk 2016 naar gemeenten gedecentraliseerd (Bestuursakkoord Rijk-gemeenten 2011-2015, 2011: 33). Tevens wordt aangegeven dat gemeenten en provincies de komende jaren maximaal gebruik kunnen maken van de ruimte om te experimenteren met pilots en proefprojecten (Bestuursakkoord Rijk-gemeenten 2011-2015, 2011: 34).

#### Ontwikkelingen in de omgeving van Albrandswaard

Ook in de omgeving van de gemeente Albrandswaard doen zich een aantal ontwikkelingen voor die effect kunnen hebben op de wijze waarop jeugdzorg binnen de gemeente wordt georganiseerd. Deze ontwikkelingen zijn vooral zichtbaar op het terrein van samenwerking.

##### - *BAR-samenwerking*

De drie gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk vormen het kloppend hart van de zogeheten BAR-samenwerking. Deze drie gemeenten werken op verschillende terreinen samen en treden gezamenlijk op ten aanzien van bepaalde beleidsvraagstukken. De gemeenten zijn zich er van bewust dat bepaalde taken en opgaven gezamenlijk effectiever en efficiënter uit zijn te voeren dan alleen (BAR-goed, 2007: 3). Daarnaast zijn de drie besturen zich bewust van het feit dat maatschappelijke opgaven complexer worden en daardoor zelfstandig steeds moeilijker te realiseren zijn. Daarbij dient de samenwerking te worden gevonden, hoewel eigen kracht en gelijkwaardigheid belangrijke voorwaarden voor samenwerking blijven (BAR, 2009: 2).

Sinds 2007 werken de drie gemeenten samen op onder andere het terrein van inkoop, aanbestedingen, ICT, Wet op de Omgevingsvergunning en Stadsregionale projecten (BAR, 2009: 2).

In 2007 hebben de drie gemeenten een aantal doelstellingen opgesteld die centraal staan binnen het samenwerkingsverband. De doelstellingen zijn als volgt:

- Het vergroten van de proactieve houding van de gemeenten waardoor beter ingespeeld kan worden op landelijke en regionale ontwikkelingen in de samenleving
- Kwaliteitsverbetering in de dienstverlening
- Verminderen van de kwetsbaarheid van de gemeenten
- Versterking van kwaliteit en specialisme
- Het versterken van de integraliteit
- Het verbeteren van de efficiency
- Arbeidsmarktproblemen beter verhelpen

*Bron: BAR, 2009: 4*

De drie gemeenten koersen gezamenlijk op het realiseren van een netwerkorganisatie. Onder deze netwerkorganisatie wordt onder andere verstaan dat de drie gemeenten Stadsregionale projecten zoveel mogelijk gezamenlijk oppakken. Lokale projecten blijven daarbij binnen de organisatie van de individuele gemeente zelf. Een ander kenmerk is dat verschillende eenheden van de drie gemeenten samenwerken op verschillende beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het terrein van gemeenschappelijke regelingen. Centraal binnen de netwerkorganisatie staat dat medewerkers van de drie gemeenten



gezamenlijk aan bepaalde opgaven werken en dat kennis en expertise wordt uitgewisseld en taken worden verdeeld. De partijen binnen de netwerkorganisatie dienen zich te realiseren wat zij kunnen bijdragen aan de samenwerking en dienen (bestaande) netwerken met elkaar in verbinding te brengen. Hiërarchie is daarbij niet aan de orde en gelijkwaardigheid binnen de samenwerking staat centraal.

Een laatste kenmerk van de netwerkorganisatie noemen de BAR-gemeenten het opzetten van een gezamenlijke ICT-infrastructuur waarbij optimale efficiency kan worden behaald (BAR, 2009 5-6).

#### - *Pilot Stadsregio Rotterdam*

De Stadsregio Rotterdam is een Wgr-plusregio en vormt een samenwerkingsverband tussen vijftien gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond. De samenwerking vindt zijn grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen plus. De Stadsregio Rotterdam behartigt de belangen van alle vijftien deelnemende gemeenten op het terrein van wonen, ruimtelijke ordening, verkeersinfrastructuur en openbaar vervoer, milieu en groen. Daarnaast is de Stadsregio tevens verantwoordelijk voor de jeugdzorg ([www.stadsregio.info](http://www.stadsregio.info)).

De aansturing en financiering van bureau jeugdzorg Rotterdam vindt vanuit de Stadsregio Rotterdam plaats. In Rotterdam bevindt zich een hoofdlocatie van bureau jeugdzorg waar ouders, verzorgers en kinderen terecht kunnen voor tweedelijnszorg.

De Stadsregio heeft in het portefeuillehoudersoverleg van 20 januari 2011 bekend gemaakt dat zij bij de transitie van jeugdzorg graag in de voorhoede wil opereren. De behoefte bestaat een proeftuin te starten waarin geëxperimenteerd wordt met de uitvoering van gedecentraliseerde jeugdzorgtaken. Centraal binnen deze proeftuin staat het realiseren van een sterke opvoedcontext, een snelle inzet van gespecialiseerde zorg en praktijkgestuurde zorginkoop (Stadsregio, 2011: 1). Een concreet plan van aanpak met betrekking tot de vormgeving van deze proeftuin wordt naar verwachting in juni 2011 vastgesteld.

## **4.4 Zekerheden & onzekerheden**

Alvorens representatieve scenario's te kunnen schetsen is het van belang inzicht te verkrijgen in de belangrijkste zeker- en onzekerheden ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg. Hierbij zijn vooral de onzekerheden van belang omdat de twee belangrijkste onzekerheden het vertrekpunt vormen van waaruit scenario's worden opgesteld. In deze paragraaf zullen de belangrijkste zeker- en onzekerheden worden weergegeven.

### Zekerheden

Kijkende naar het proces rondom de decentralisatie van de jeugdzorg bestaan er maar twee 'echte' zekerheden. Ten eerste dat de taken die nu op provinciaal niveau zijn belegd naar gemeenten zullen komen. Ten tweede dat deze taken met minder geld tot uitvoering dienen te worden gebracht. De opinie van bestuurders, ambtenaren en overige betrokkenen over het antwoord op de vraag 'wat komt er op ons af' kan niet tot een zekerheid worden gerekend. Toch wordt in dit onderzoek gekeken naar

visies van respondenten ten aanzien van zekerheden. Door deze zekerheden te benoemen kunnen eventuele onzekerheden gemakkelijker aan het licht worden gebracht.

Eén van de belangrijkste zekerheden die door bijna alle betrokken partijen wordt erkend is de noodzaak van samenwerking. Zowel de VNG, de G4 als de G32 benoemen dat gezamenlijk naar oplossingen moet worden gezocht om de taken tot uitvoering te kunnen brengen. Ook de Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg erkent dat bepaalde taken beter in een samenwerkingsverband van gemeenten tot uitvoering kunnen worden gebracht.

De respondenten uit het onderzoek erkennen ook dat samenwerking onontkoombaar is. Zeker in het geval van de gemeente Albrandswaard ligt dit voor de hand, gezien de schaal waarop de gemeente opereert. Kennis en expertise zijn volgens de respondenten onvoldoende aanwezig waardoor de gemeente niet voldoende toegerust zou zijn op de uitvoering van de 'nieuwe' taken.

Een groot deel van de respondenten noemt ook de koppeling met andere beleidsterreinen als noodzakelijk om de taken effectief vorm te kunnen geven. Een sterke doorwerking van jeugdzorgtaken op omringende beleidsterreinen wordt daarbij als zekerheid benoemd.

**Voorpostfunctionaris - Bureau Jeugdzorg**

*"Als je het te klein houdt kom je in de problemen van betreft expertise en ga je al snel naar die ene organisatie in je eigen stad of dorp. Als je bijvoorbeeld naar een BAR-verband zou kijken kan je in ieder geval van elkaar leren. Samenwerking lijkt mij zowel effectief als essentieel."*

**Wethouder Kennis & Welzijn - Gemeente Albrandswaard**

*"Samenwerking is essentieel. Het is hier ook heel erg essentieel dat Rotterdam gaat samenwerken met alle omliggende gemeenten en kijken hoe we dit gaan aanpakken. We moeten met elkaar een goed plan maken van hoe we dit gaan doen."*

*"Het gaat voor een gemeente als Albrandswaard onmogelijk worden de goede zorg in te kopen. Dat kan je als gemeente niet alleen en moet je gezamenlijk doen."*

**Senior Beleidsmedewerker Directie Jeugdzorg - Ministerie VWS**

*"Het zijn extra taken die je als gemeente alleen goed kan doen indien je deze ook met elkaar in verband brengt. Het gaat hierbij met name om de beleidsvelden. Koppel bijvoorbeeld onderwijs voor jongeren aan het bedrijfsleven. Als gemeente heb je die mogelijkheid ook en dat moet je dan ook zeker doen".*

*"Ik denk als je kijkt naar wat er de komende tijd aan decentralisaties aan zit te komen dat je elkaar ook echt nodig zal hebben om de winst die in de systemen zit te kunnen behalen. Samenwerking tussen sectoren is voor alle gemeenten cruciaal. Voor kleinere gemeenten is de regionale samenwerking nog eens extra van belang. Daar moet je het als kleine gemeente echt van hebben."*

**Beleidsmedewerker Gezondheidsbeleid** - Gemeente Albrandswaard

*“Als je kijkt naar het takenpakket wat nu op gemeenten af gaat komen zie ik allemaal zaken waar wij geen verstand van hebben. Dit kunnen wij niet zonder effectief kennis in te kopen en samen te werken.”*

*“Kijkende naar beleidskracht van individuele gemeenten zijn we daar niet toe geëquipeerd. Het is alleen haalbaar als je samenwerkt en beleidsterreinen integreert.”*

**Beleidsmedewerker Jeugd** - Gemeente Albrandswaard

*“We ontkomen er niet aan om kennis in te kopen. In ieder geval moeten we met een aantal gemeenten samenwerken. Alles Stadsregionaal organiseren lijkt me ook niet goed omdat het dan weer zo'n logge organisatie wordt.”*

**Gemeentesecretaris** - Gemeente Albrandswaard

*“De gemeente Albrandswaard is niet in staat om in haar eentje te bepalen wat we precies gaan doen en hoe we de organisatie ten behoeve van de cliënt het beste in kunnen richten.”*

*“Ik huldig het principe om taken in beginsel op het laagste niveau neer te leggen waarbij je de cliënt zoveel mogelijk maatwerk kunt bieden. Zo laag mogelijk als dit kan, kan dit niet dan de op één na volgende laag.”*

Onzekerheden

De beschreven zekerheden 'samenwerking' en 'integraliteit' hebben daarbij ook een onzekere kant. Samenwerking wordt, zoals in de voorgaande tekst is beschreven, door zowel de respondenten als organisaties als de VNG en G32 getypeerd als zekerheid. De respondenten uiten vervolgens allen hun zorgen over de mate van samenwerking. De schaal waarop de samenwerking dient te worden gezocht wordt door velen als onzekerheid ervaren. De noodzaak tot samenwerking wordt door alle respondenten onderschreven. Daarnaast plaatsen zij ook allen de kanttekening bij de invulling van dit samenwerkingsverband. Dient dit in Stadsregionaal of in BAR-verband plaats te vinden? Of met andere gemeenten uit de regio? En wat voor gevolgen heeft dit voor de gemeente Albrandswaard? Daarnaast uit een groot deel van de respondenten hun zorgen over de organisatie van de taken. Gezien het gebrek aan concrete informatie over de invulling van de taken bestaat er grote onzekerheid over de inrichting van zowel het op korte termijn te realiseren CJG als de toekomstige organisatie van de jeugdzorg. Vragen als; hoe gaan we het hele proces straks inrichten? Weten we wat we willen? Hoe dienen we met deze organisatie om te gaan? Zijn we straks niet te laat met de organisatie van al deze taken?, doen daarbij hun intrede. Uit de interviews en observatie blijkt dat er onder de respondenten een grote mate van onzekerheid over de aan te nemen houding ten aanzien van de organisatie van de nieuwe taken bestaat. Een derde onzekerheid is de beschikbaarheid van financiën. Wetende dat er een efficiencykorting plaats gaat vinden vragen gemeenten en betrokken instanties zich af hoe zij de taken beter tot uitvoering kunnen brengen. De respondenten uiten hun

zorgen over de uitvoering van taken met minder geld waarbij hoogstwaarschijnlijk strenge voorschriften en regels zullen gelden. Naast het onzekerheidsgevoel van de respondenten bestaat hier overigens nog letterlijk onzekerheid over. Er is zowel onzekerheid over de hoogte van de efficiencykorting als over de huidige kosten van de jeugdzorg in Albrandswaard. Een doorberekening is daardoor op dit moment onmogelijk te maken waardoor het financiële klimaat erg onzeker wordt. Onderstaand worden enkele reacties van de respondenten weergegeven.

**Voorpostfunctionaris - Bureau Jeugdzorg**

*“Er is vooral onzekerheid wanneer alle taken die nu bij bureau jeugdzorg liggen naar gemeenten gaan. Hoe ga je dat alleen fysiek al doen, hoe ga je al deze mensen in een pand stoppen? Op welke wijze gaat dat? Hoe gaat het aanbod van zorg straks lopen? Hoe breed trekken we dit?”*

*“In Albrandswaard zijn we nog erg zoekende naar hoe de processen gaan lopen wat betreft overlegstructuren. De vraag is met name wie in welke structuur gaan deelnemen en hoe breed het proces wordt opgezet. Daarnaast bestaat de vraag hoe de samenwerking met bureau jeugdzorg gaat verlopen en welke spelers een plek binnen het CJG gaan krijgen.”*

*“Een andere onzekerheid is het verloop van de financiële stromen. Hier is alles van afhankelijk en dit is nog volstrekt onduidelijk.”*

**Senior Beleidsmedewerker Directie Jeugdzorg - Ministerie VWS**

*“De mate van samenwerking is voor gemeenten een grote onzekerheid. Enerzijds heb je dit als gemeente zelf in de hand maar anderzijds is het ook zoeken naar de juiste vorm. De mate van samenwerking kan gezien worden als een van de belangrijkste variabelen. Je kunt op de lijn zitten van heel weinig of heel veel.”*

**Wethouder Kennis & Welzijn - Gemeente Albrandswaard**

*“Hoe richt je het proces straks in dat je een goede indicatie kan stellen. Dat je zowel het symptoom van het kind maar ook het gehele gezin kan helpen. Er bestaat bij mij onzekerheid over de wijze van organiseren maar nog meer over hoe we de kwaliteit kunnen verbeteren”*

*“De inrichting van het CJG is nog best vaag. Ik heb geen idee hoe ik nu mijn CJG aan het inrichten ben voor de toekomst. Dit komt mede omdat ik geen idee heb van wat de toekomst precies gaat brengen. Moeten we daar straks een indicatiesteller hebben? Daar zouden we met de provincie afspraken over moeten maken.”*

*“Als losse gemeente kan je onmogelijk de zorg goed inkopen. Dit moet je samen doen. Op welke schaal je dit doet is nog onzeker, maar dit moet zo efficiënt mogelijk gebeuren. Welke vorm is daarbij ook nog volstrekt onzeker.”*

**Beleidsmedewerker Jeugd** - Gemeente Albrandswaard

*"Zowel financiën maar ook vooral de organisatiekracht is een grote onzekerheid. Daarnaast is de wijze van organiseren een grote onzekerheid."*

**Beleidsmedewerker Gezondheidsbeleid** - Gemeente Albrandswaard

*"Hoe ga je als gemeente snel op stoom komen als er straks kinderen op je stoep staan om te zorgen dat die goed terecht komen en gevolgd worden. Hoe moeten we al deze zaken organiseren en kunnen we dit op tijd realiseren?"*

*"Ook financiering is een onzekerheid. Er komt gewoon minder geld naar gemeenten dan nodig en er wordt verwacht dat je het beter doet dan de provincie. Hoe gaan we daarmee om en kunnen we dit waarmaken?"*

**Gemeentesecretaris** - Gemeente Albrandswaard

*"Een eerste onzekerheid is de vraag of wij als gemeente wel weten wat we willen. Risicofactor nummer één is dat je ergens aan begint terwijl je zelf nog niet goed weet welk probleem opgelost moet worden. Een tweede onzekerheid is de vraag hoe we het gaan doen. Heb je als gemeente wel goed in beeld hoe je het wilt gaan organiseren? Een derde onzekerheid is dat wij het als gemeente nog niet goed in de vingers hebben om heldere en concrete prestatieafspraken te maken met de maatschappelijke instellingen. Het blijft vaak bij vage afspraken en verwachtingen die uiteindelijk kunnen leiden tot teleurstelling. Een laatste onzekerheid is het evaluatiemoment, waarbij de verschillende verwachtingen vaak boven tafel komen."*

Samenvattend

Samenvattend worden de volgende onzekerheden benoemd:

*Onzekerheid 1: Mate van samenwerking (grote vs. kleine schaal)*

*Onzekerheid 2: Mate van participatie in het organisatietraject (proactief vs. afwachtend)*

Onzekerheid 3: Organisatie van financiën

Onzekerheid 4: Op tijd kunnen organiseren

Om representatieve scenario's te kunnen schetsen is het van belang de twee centrale onzekerheden te benoemen, die vervolgens tegen elkaar af worden gezet in een kwadrant. Er bestaat volgens de respondenten een grote mate van zekerheid ten aanzien van samenwerking. Daarnaast wordt de koppeling met andere beleidsterreinen als essentieel benoemd om zowel kwaliteit als efficiency te kunnen borgen. De mate van samenwerking en de aan te nemen houding ten aanzien van de organisatie van de nieuwe taken worden daarbij als centrale onzekerheden ervaren. Dient samenwerking op grote of op kleine schaal plaats te vinden en dient de gemeente Albrandswaard daarbij een proactieve of afwachtende houding aan te nemen? Deze onzekerheden brengen beide aanzienlijk gedifferentieerde scenario's met zich mee.

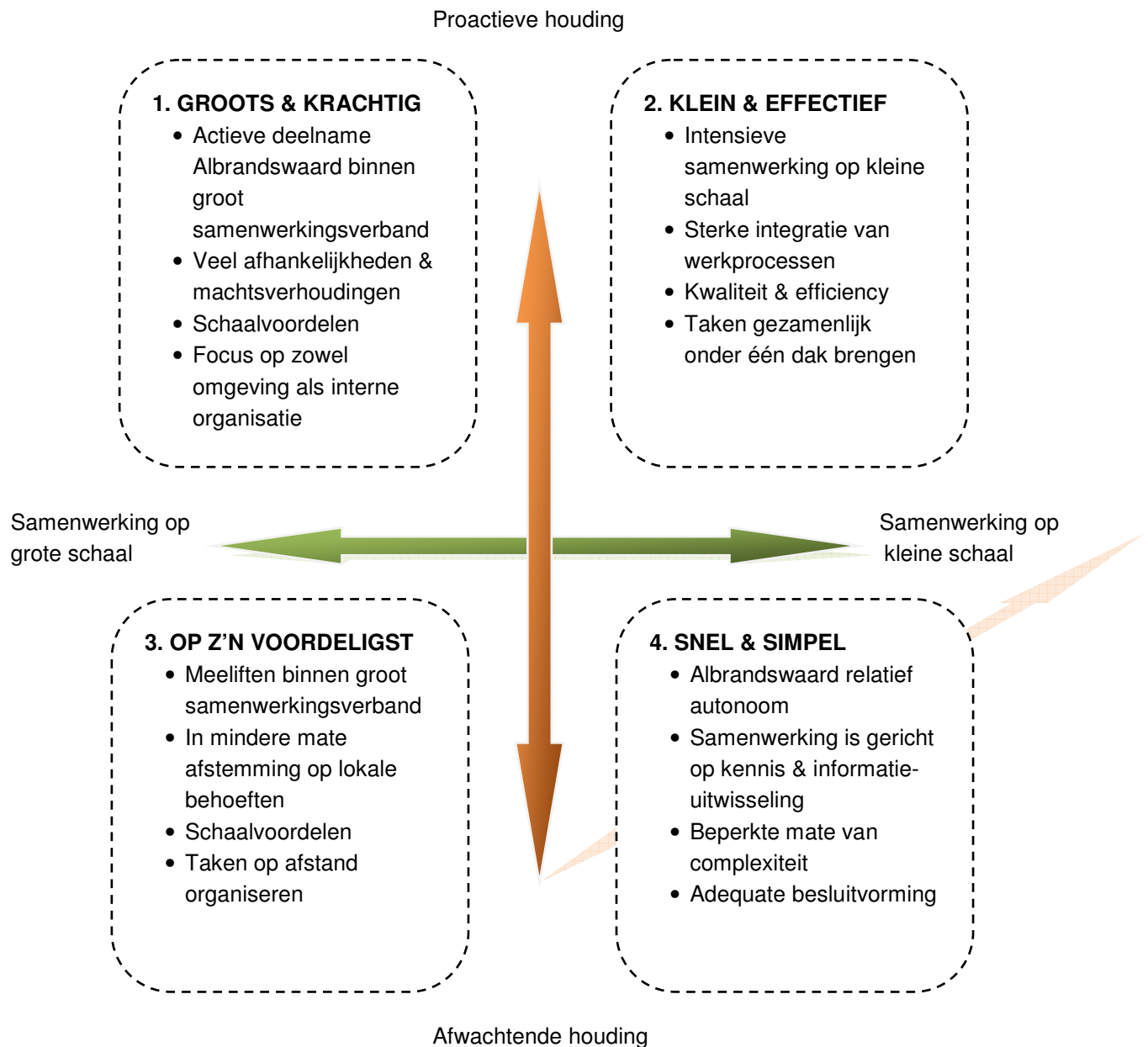
Een derde factor die door alle respondenten en organisaties als uitermate onzeker wordt ervaren is het financiële klimaat waarin de gemeente Albrandswaard zich in de toekomst bevindt. Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven zijn de huidige kosten van de jeugdzorg in Albrandswaard onvoldoende in beeld en kunnen de concrete gevolgen van de efficiencykorting op dit moment nog niet in beeld worden gebracht. De variabele financiën kan daarmee oneindig veel scenario's met zich meebrengen en kan in de huidige situatie onvoldoende handvatten bieden om representatieve scenario's te schetsen voor het Albrandswaardse gemeentebestuur. Een scenariostudie aan de hand van de variabele 'de mate van financiën' zou daarmee onvoldoende differentiatie binnen de scenario's aanbrenge. Hoewel de onderzoeker zich ervan bewust is dat het financiële klimaat in sterke mate bepalend is voor de organisatie wordt, mede gezien de haalbaarheid en differentiatie binnen het onderzoek, gekozen het begrip financiën niet als centrale onzekerheid te benoemen.

De vierde onzekerheid, het op tijd kunnen organiseren van de nieuwe taken, wordt door slechts een klein aantal respondenten onderschreven als onzekerheid. Deze onzekerheid wordt niet zo breed gedragen als de eerste twee onzekerheden. Ook brengt deze onzekerheid naar verwachting onvoldoende differentiatie in de scenario's aan waardoor bestuurlijke afwegingen in mindere mate kunnen worden gemaakt. Derhalve wordt deze onzekerheid niet als centrale onzekerheid benoemd.

De twee centrale onzekerheden worden in de volgende paragraaf in een kwadrant tegen elkaar afgezet. Tevens wordt een beknopte invulling gegeven aan de condities en gevolgen die een bepaald scenario met zich meebrengt.

#### **4.5 Scenario's**

De centrale onzekerheden vormen de basis voor de te schetsen scenario's. In figuur 9 zijn de centrale onzekerheden tegenover elkaar afgezet in een kwadrant. Hier komen vervolgens een viertal verschillende scenario's uit. Figuur 9 is een beknopte weergave van de vier scenario's. Deze zullen in hoofdstuk 5 aan de hand van de centrale condities en effecten nader worden uitgewerkt.



*Figuur 9: Scenario's op basis van de centrale onzekerheden*

De variabelen op de 'x-as' kenmerken zich als procesmatige variabelen. Zij bepalen de procesmatige kant van de scenariostudie; hoe dient de gemeente Albrandswaard het proces in te richten? Op grote schaal samenwerken of op kleine schaal? De variabelen op de 'y-as' zijn te typeren als inhoudelijke variabelen. Deze variabelen bepalen in belangrijke mate de inhoudelijke kant van deze scenariostudie; dient de gemeente Albrandswaard een proactieve of minder actieve houding aan te nemen ten aanzien van de organisatie en uitvoering van de taken?

## Hoofdstuk 5: Analyse van de scenario's

In hoofdstuk vier zijn verschillende trends, ontwikkelingen, zekerheden en onzekerheden geschetst van waaruit een viertal scenario's zijn gevormd. De twee variabelen 'samenwerking' en 'participatie' liggen aan deze scenario's ten grondslag. In dit hoofdstuk worden de scenario's nader toegelicht vanuit de in hoofdstuk twee geoperationaliseerde centrale condities en effecten. In paragraaf 5.1 worden de condities van de vier scenario's beschreven. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de effecten van de vier scenario's.

### 5.1 Scenario's en centrale condities

De condities moeilijkheidsgraad, aard van de beleidsprestaties, machtsverhoudingen en financieel klimaat geven gezamenlijk een compleet beeld van een scenario. In deze paragraaf wordt vanuit deze centrale condities naar ieder scenario gekeken.

#### 5.1.1 Scenario 1: GROOTS & KRACHTIG

Scenario 1 is een combinatie van de variabelen 'proactieve houding' en 'samenwerking op grote schaal'. Binnen de gemeente Albrandswaard kan hierbij gedacht worden aan samenwerking op Stadsregionaal niveau waarbij een actieve houding ten aanzien van de organisatie van de jeugdzorgtaken bestaat.

1

#### Moeilijkheidsgraad

Het eerste scenario kenmerkt zich door de organisatie van een samenwerkingsverband op grote schaal waarnaast actief wordt geparticipeerd in de organisatie van de nieuwe taken. Het grote samenwerkingsverband vraagt om afstemming en coördinatie vanuit alle betrokken gemeenten, zo ook van Albrandswaard. De vormgeving van het samenwerkingsverband vraagt, door de aanwezigheid van veel verschillende belangen, naar verwachting veel tijd en is een langdurig proces. Daarnaast zorgen de verbondenheid en afhankelijkheid binnen het samenwerkingsverband ervoor dat wellicht niet alle lokale ambities naar behoren kunnen worden gerealiseerd en dat concessies moeten worden gedaan.

Een actieve participatie binnen de organisatie van de jeugdzorg vraagt daarnaast om een actieve deelname aan het vormgevingsproces en een brede integratie van werkzaamheden op het terrein van jeugdzorg. Zowel interne als externe afstemming tussen beleid op het terrein van sport, onderwijs, welzijn, recreatie en veiligheid is daarbij van belang. Taken kunnen gezamenlijk met andere gemeenten tot uitvoering worden gebracht en Albrandswaard participeert daarbij actief binnen het samenwerkingsverband. Dit vraagt naar verwachting om veel capaciteit en afstemming en is sterk bepalend voor de moeilijkheidsgraad van dit scenario. Een dergelijk scenario vraagt daarnaast naar verwachting om een aanzienlijke hoeveelheid deskundigheid en een sterke externe oriëntatie bij de medewerkers van de gemeente Albrandswaard.



### Aard van de beleidsprestaties

Dit scenario bevat zowel een sterke externe als interne oriëntatie. De opgaven binnen dit scenario liggen zowel op het terrein van de vormgeving van een effectief samenwerkingsverband als op de vormgeving van een effectieve interne organisatie. Enerzijds dient er een sterke focus op de omgeving te bestaan waarbij zoveel mogelijk contact wordt gezocht met partners op het terrein van jeugdzorg. Anderzijds bestaat een niet minder belangrijke opgave om de onderdelen van de interne organisatie optimaal op elkaar af te stemmen waarbij integraliteit het kernwoord is. De beleidsprestaties zijn dus zowel naar de organisatie zelf als de omgeving gericht en zijn daarbij respectievelijk organisatorisch en afstemmingsgericht van aard. Deze beleidsprestaties vragen zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven om afstemming en coördinatie binnen de organisatie en binnen het samenwerkingsverband.

### Machtsverhoudingen

Binnen dit scenario is een groot aantal betrokken actoren aanwezig die allen verschillende belangen hebben. De actoren hebben slechts één gezamenlijk belang; de taken op het terrein van jeugdzorg zo goed en goedkoop mogelijk vorm te geven. Daarnaast zal iedere partij er naar verwachting naar streven deze vormgeving zo goed mogelijk af te stemmen op de lokale behoeften. Binnen een groot samenwerkingsverband waarbij gezamenlijk zorg wordt ingekocht kan hierdoor spanning ontstaan. Partijen zijn in een dergelijke situatie van elkaar afhankelijk en trachten naar verwachting allen invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces.

Scenario 1 kenmerkt zich door een grote hoeveelheid machtsverhoudingen, gezien de grote betrokkenheid van actoren in het samenwerkingsverband die een grote mate van invloed uitoefenen op de moeilijkheidsgraad en de snelheid van het proces.

### Financieel klimaat

Dit scenario kent een gunstig financieel klimaat. Samenwerking biedt schaalvoordelen. Zorgpakketten kunnen op grotere schaal worden ingekocht waarmee financiële voordelen kunnen worden behaald. Naast de inkoop van zorgpakketten kunnen gezamenlijke diensten en (advies)loketten aanzienlijke kostenbesparingen opleveren bij zowel de implementatie als uitvoering van de taken. De taken op het terrein van tweedelijnszorg bijvoorbeeld zijn op dit moment grotendeels bij Bureau Jeugdzorg in Rotterdam belegd. Middels een samenwerking in Stadsregionaal-verband zou aangesloten kunnen worden op een dergelijk bureau waardoor de gemeente Albrandswaard toch uitvoering geeft aan de taken maar daarnaast de organisatie buitenshuis houdt en de kosten daarmee drukt.

## **5.1.2 Scenario 2: KLEIN & EFFECTIEF**

Scenario 2 is een combinatie van de variabelen 'proactieve houding' en 'samenwerking op kleine schaal'. Binnen de gemeente Albrandswaard kan hierbij gedacht worden aan een samenwerking in BAR-verband of met een klein aantal andere omliggende gemeenten waarbij een actieve houding wordt ingenomen ten aanzien van de organisatie van de taken op het terrein van jeugdzorg.

### Moeilijkheidsgraad

Een scenario waarin op relatief kleine schaal wordt samengewerkt om de taken op het terrein van jeugdzorg vorm te geven heeft een kleinere moeilijkheidsgraad dan wanneer een groot aantal partijen met eigen belangen en ambities betrokken is. Een samenwerkingsverband op kleinere schaal is sneller vorm te geven en biedt in verhouding met samenwerking op grote schaal meer mogelijkheden om beter op de lokale behoeften in te spelen. Een samenwerking in BAR-verband zou daarmee de moeilijkheidsgraad aanzienlijk verlagen. De drie gemeenten hebben immers al ervaring met elkaar en op een aantal terreinen wordt reeds intensief samengewerkt.

Een proactieve houding ten aanzien van de organisatie van de taken op het terrein van jeugdzorg vraagt daarnaast, zoals in scenario 1 reeds is aangegeven, om afstemming en coördinatie tussen de verschillende partijen en beleidsterreinen. Deskundigheid en capaciteit zijn hierbij een vereiste. Deze sterk geïntegreerde vorm van samenwerking biedt daarnaast wel mogelijkheden in de uitwisseling van kennis en het vermogen tot leren van elkaar.

### Aard van de beleidsprestaties

De beleidsprestaties binnen dit scenario zijn voornamelijk gericht op het bereiken van zoveel mogelijk afstemming en integratie met de betrokken partners. Bij een intensieve samenwerking en sterke doorwerking binnen de organisatie zullen gemeenten er naar verwachting naar streven de jeugdzorgtaken zoveel mogelijk binnen het samenwerkingsverband te organiseren en gezamenlijk onder één dak te brengen. De kleine schaal kan tot optimale integratie leiden waardoor zowel een efficiënte werkwijze tot stand kan komen als dat gemeenten tegemoet kunnen komen aan lokale behoeften en ambities. Zowel interne als externe oriëntatie is hierbij van belang. De focus ligt nu meer op het realiseren van een efficiënte, integrale en gezamenlijke uitvoering van taken. Gedacht kan worden aan de inkoop van zorgpakketten in BAR-verband of het realiseren van een centraal loket in BAR-verband waar professionals voor advies naartoe kunnen.

### Machtsverhoudingen

Een dergelijk scenario kent wel een intensieve samenwerking met verschillende actoren, hoewel dit slechts op kleine schaal is. Er wordt samengewerkt met maximaal drie á vier gemeenten. De intensiteit van de participatie en actieve houding van de gemeenten brengt daarbij wel met zich mee dat partijen in sterke mate hun eigen belangen nastreven. Naarmate er minder partijen deelnemen aan het samenwerkingsverband zullen individuele partijen naar verwachting sterker opkomen voor hun eigen belangen en ambities. De verhoudingen kunnen hierdoor op gespannen voet met elkaar komen te staan wat de samenwerking kan bemoeilijken.

### Financieel klimaat

Ondanks de kleine schaal van het samenwerkingsverband zijn ook in dit scenario schaalvoordelen te herkennen. Het financieel klimaat van scenario 2 kenmerkt zich vooral door de uitvoering van een groot aantal taken voor de betrokken gemeenten te centraliseren en onder één dak te brengen. Kosten worden bespaard op huisvesting, personeel, overhead, enzovoorts. Efficiënt werken en het

gebruik maken van elkaars infrastructuur en diensten speelt een belangrijke rol om optimale samenwerking en integratie te verkrijgen.

### 5.1.3 Scenario 3: OP Z'N VOORDELIGST

Scenario 3 is een combinatie van de variabelen 'samenwerking op grote schaal' en 'afwachtende houding'. Ook in dit scenario kan gedacht worden aan de uitbesteding van een aantal taken in Stadsregionaal-verband waarbij zo min mogelijk zelf wordt georganiseerd en de gemeente meelift met andere betrokken partijen.

3

#### Moeilijkheidsgraad

In dit scenario wordt enerzijds op grote schaal met partijen samengewerkt om een aantal taken op het terrein van jeugdzorg vorm te geven. Anderzijds wordt in de interne organisatie nauwelijks geïnvesteerd om afstemming tussen beleidsterreinen te bereiken en wordt niet actief binnen de organisatie van de taken geparticipeerd. De gemeente Albrandswaard hanteert binnen dit scenario een minder actieve houding ten aanzien van de organisatie van de jeugdzorgtaken. Wat uitbesteed kan worden, wordt uitbesteed en zo min mogelijk wordt op lokaal niveau georganiseerd. De moeilijkheidsgraad in dit scenario wordt bepaald door de mate van afstemming die wordt verkregen met de betrokken gemeenten in het samenwerkingsverband.

#### Aard van de beleidsprestaties

De focus ligt binnen dit scenario op de afstemming met de externe omgeving. Concreet staan het bereiken van voordelige samenwerkingscontracten en de uitbesteding van taken hierbij centraal. De gemeente zal naar verwachting in dit scenario zoveel mogelijk 'meeliften' met een groot aantal andere gemeenten en geeft intern in mindere mate prioriteit aan actief jeugdbeleid. De taken worden daarmee in minimale vorm tot uitvoering gebracht, wat de moeilijkheidsgraad aanzienlijk zal verlagen. Kwaliteitszorg en afstemming op lokale behoeften staan daarbij in mindere mate centraal.

#### Machtsverhoudingen

In dit scenario is een aanzienlijk aantal partijen betrokken die ieder eigen doelen, belangen en ambities nastreven bij de organisatie van de nieuwe jeugdzorgtaken. De verschillende ambities kunnen zoals eerder aangegeven is voor spanningen en verstoorde verhoudingen zorgen. De kans op de aanwezigheid van tegenspelers is in een groot samenwerkingsverband immers groter dan wanneer de gemeente in een klein samenwerkingsverband actief is. Daarnaast hanteert de gemeente Albrandswaard binnen dit scenario een minder actieve houding ten aanzien van de organisatie van de jeugdzorgtaken en een sterke interne organisatie is daarbij door een gebrek aan capaciteit of ambitie niet van belang. Het financieel gunstig organiseren van het proces en toch uitvoering geven aan de wettelijke taken is daarbij naar verwachting het centrale doel. Sterke machtsverhoudingen spelen hierbij in mindere mate een rol.

### Financieel klimaat

Het financiële klimaat binnen dit scenario kenmerkt zich door grootschalige afspraken met zorgaanbieders over de inkoop van de zorg en de eventuele gezamenlijke uitbesteding van taken. Er wordt nauwelijks geïnvesteerd in de 'Albrandswaardse organisatie' en taken worden zoveel mogelijk op afstand georganiseerd. Kostenbesparing is daarbij het uitgangspunt. De nauwelijks veranderende interne organisatie draagt daarnaast bij aan het positieve financiële klimaat.

#### **5.1.4 Scenario 4: SNEL & SIMPEL**

Scenario 4 is een combinatie van de variabelen 'samenwerking op kleine schaal' en 'afwachtende houding'. Hierbij kan gedacht worden aan een relatief autonome uitvoering van taken waarbij slechts in BAR-verband kennis en informatie wordt uitgewisseld. Kleine taken kunnen hierbij eventueel gezamenlijk tot uitvoering worden gebracht.

4

### Moeilijkheidsgraad

Allereerst vindt binnen dit scenario nauwelijks aanpassing aan de interne organisatie plaats. Daarnaast wordt er slechts op kleine onderdelen binnen de jeugdzorg samengewerkt met een klein aantal omringende gemeenten. Er zijn weinig betrokken belangen in het spel en van tegenspelers is nauwelijks sprake. Het organisatieproces kent binnen dit scenario een lage mate van complexiteit, mede gezien de snelheid waarmee het proces vorm te geven is. Een relatief 'enge' kijk op jeugdzorg vraagt om slechts kleine veranderingen binnen de organisatie en taken worden op een dusdanige wijze uitgevoerd zodat enkel aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan.

Doordat er slechts op kleine schaal kennis wordt uitgewisseld en wordt samengewerkt neemt de complexiteit van dit scenario na verloop van tijd toe. Op termijn kunnen de geleverde kwaliteit en kosten van het zorgaanbod voor moeilijkheden zorgen. De gemeente Albrandswaard is zich ervan bewust dat zij zelfstandig de taken niet tot uitvoering kan brengen. Een scenario waarin én op kleine schaal wordt samengewerkt én een afwachtende houding ten aanzien van de organisatie van taken wordt aangenomen, kan het naar behoren uitvoeren van de taken op termijn naar verwachting bemoeilijken.

### Aard van de beleidsprestaties

Dit scenario richt zich vooral op het uitwisselen van kennis en informatie tussen de samenwerkende gemeenten. Een vergaande integratie en/of centralisatie van werkzaamheden is daarbij niet aan de orde en de gemeenten blijven de lokale aansturing behouden. De te leveren prestaties liggen binnen dit scenario op het terrein van voldoende kennisuitwisseling en het naar behoren uitvoeren van de wettelijke taken. Er wordt geen hoog ambitieniveau gehanteerd en de focus is voornamelijk op de interne organisatie gericht.

### Machtsverhoudingen

In het kleine samenwerkingsverband dat binnen dit scenario te herkennen is opereren de betrokken partijen relatief autonoom. De gemeenten houden zich vast aan lokale belangen en hebben daarbij

nauwelijks tegenwerking van actoren met invloed. Dit scenario kent de kleinste hoeveelheid machtsverhoudingen in verhouding met de overige drie scenario's en de gemeente Albrandswaard is hierbij nauwelijks afhankelijk van partijen uit de omgeving.

#### Financieel klimaat

De beperkte intensiteit van de samenwerking en integraliteit binnen de organisatie zorgen voor slechts geringe schaalvoordelen en inefficiëntie in de uitvoering. Hoewel de organisatie van het proces in dit scenario snel te realiseren is en in mindere mate kosten met zich meebrengt, kan het ontbreken van intensieve, integrale samenwerkingsverbanden op termijn hogere kosten met zich meebrengen dan in andere scenario's. De gemeente Albrandswaard opereert in dit scenario relatief autonoom en kan daardoor niet profiteren van eventuele grootschalige samenwerkingsverbanden.

## 5.2 Scenario's en centrale effecten

Nu de scenario's aan de hand van de centrale condities in kaart zijn gebracht is het mogelijk te kijken naar de effecten die ieder scenario met zich meebrengt. In hoofdstuk twee zijn de begrippen maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid, bestuurlijke efficiency, toegankelijkheid en bestuurskracht als centrale effecten benoemd. In deze paragraaf wordt vanuit deze centrale effecten naar ieder scenario gekeken.

### 5.2.1 Scenario 1: GROOTS & KRACHTIG

Dit scenario kenmerkt zich zoals reeds beschreven door de variabelen 'samenwerking op grote schaal' en een 'proactieve houding' ten aanzien van de organisatie van het proces.

1

#### Maatwerk

In het eerste scenario wordt intensief samengewerkt met partijen uit de omgeving en hanteert de gemeente Albrandswaard een proactieve houding ten aanzien van de organisatie van het proces. De gemeente gaat voor het zo effectief en efficiënt mogelijk organiseren van de taken. Daarnaast kan de realisatie van lokale behoeften en ambities hierbij in het geding komen. De grote hoeveelheid aan betrokken belangen verkleint de kans op het volledig kunnen realiseren van de Albrandswaardse behoeften, waardoor de kans op het kunnen leveren van maatwerk verkleint. De schaalvoordelen die de grootschalige samenwerking met zich meebrengt kunnen wel ten goede komen aan de burger. Zorgpakketten kunnen naar verwachting goedkoop aan iedere hulpbehoevende worden aangeboden. Daarnaast is de keuze in het aan te bieden zorgpakket dat aansluit op de Albrandswaardse behoeften wellicht beperkt.

#### Integrale beleidsvoering

Het eerste scenario kenmerkt zich onder andere door een proactieve houding ten aanzien van de organisatie van het nieuwe takenpakket. De gemeente Albrandswaard zal in dit scenario naar verwachting in een vroeg stadium zoeken naar afstemming met de vele betrokken partners in het samenwerkingsverband. Dit heeft tot gevolg dat zowel werkzaamheden als beleidsvoering op elkaar kunnen worden afgestemd en integraliteit in de beleidsvoering kan ontstaan. De grootte van het samenwerkingsverband brengt daarnaast veel verschillende belangen met zich mee. Dit vraagt om coördinatie van de samenwerking en afstemming over de uitvoering van taken. Eventueel gebrek aan coördinatie kan daarmee deze afstemming verstoren en de integraliteit in de beleidsvoering belemmeren.

#### Slagvaardigheid

Het grote aantal betrokken belangen binnen dit samenwerkingsverband kan tot gevolg hebben dat Albrandswaard als individuele gemeente in mindere mate slagvaardig is. Besluitvorming dient naar verwachting plaats te vinden door alle betrokkenen en de vele verschillende belangen kunnen voor

vertraging in de uitvoering zorgen. Plotselinge koerswijzigingen kunnen daardoor naar verwachting in mindere mate worden gerealiseerd.

Anderzijds is Albrandswaard binnen dit scenario wel in staat krachtiger op te treden ten aanzien van (regionale) maatschappelijke opgaven. De gemeenten staan binnen het samenwerkingsverband sterker en beschikken naar verwachting gezamenlijk over meer middelen, kennis en capaciteit om opgaven te realiseren dan een individuele gemeente. Dit komt de slagvaardigheid van de gemeente Albrandswaard in dit scenario ten goede.

### Bestuurlijke efficiency

De proactieve houding binnen dit scenario kenmerkt zich door actief te participeren bij het opzetten van het samenwerkingsverband en bij de organisatie van de uitvoering van taken. Dit vergt naar verwachting in beginsel een aanzienlijke hoeveelheid afstemming en coördinatie, wat vervolgens capaciteit, mensen en middelen vraagt. De schaalgrote van het samenwerkingsverband levert vervolgens wel weer aanzienlijke schaalvoordelen op voor alle betrokken partijen. Gezamenlijke zorginkoop, uitvoering van taken onder één dak en/of clustering van activiteiten kunnen naar verwachting kostenbesparingen opleveren voor de gemeente Albrandswaard.

Grootschalige inkoop kan er daarentegen wel toe bijdragen dat niet volledig aan alle lokale behoeften kan worden voldaan. Dit kan tot gevolg hebben dat wellicht niet volledig in alle Albrandswaardse behoeften kan worden voorzien. Dit kan bepalend zijn voor het kwaliteitsniveau van de uitvoering van de taken.

### Toegankelijkheid

De grootschalige samenwerking brengt, zoals eerder beschreven, veel verschillende belangen met zich mee. Er wordt hierbij naar verwachting gezocht naar relatief generieke oplossingen waardoor er minder ruimte ontstaat voor lokale (Albrandswaardse) initiatieven. Dit maakt het lastig te komen tot lokaal maatwerk waardoor de toegankelijkheid van de voorzieningen voor de Albrandswaardse burger in het geding kan komen. Het op afstand organiseren van een aantal taken staat in dit scenario centraal waarbij de gemeente Albrandswaard wel tracht zo actief mogelijk te participeren in de organisatie van deze taken, zowel intern als extern gericht.

### Bestuurskracht

De grootte van het samenwerkingsverband is in sterke mate bepalend voor de bestuurskracht van de gemeente Albrandswaard. Het grote aantal betrokken partijen zorgt daarbij voor een sterke afname van de capaciteit om zelf beslissingen te kunnen nemen. Beslissingen worden naar verwachting gezamenlijk met de betrokken actoren genomen waardoor de besliscapaciteit van Albrandswaard als individuele gemeente afneemt. Daarnaast heeft de gemeente in een dergelijk samenwerkingsverband een grotere verplichting om verantwoording af te leggen aan de betrokken partijen dan wanneer zij in klein verband samenwerkt.

In tegenstelling tot de twee eerder genoemde aspecten verantwoordingscapaciteit en besliscapaciteit heeft de mate van uitvoeringscapaciteit binnen dit scenario een positief effect op de bestuurskracht

van de gemeente Albrandswaard. In een dergelijk samenwerkingsverband zijn de partijen gezamenlijk naar verwachting beter in staat maatschappelijke opgaven te realiseren en doet het vermogen om taken, weliswaar grotendeels buitenshuis, maar zelfstandig tot uitvoering te brengen groeien.

### 5.2.2 Scenario 2: KLEIN & EFFECTIEF

Dit scenario kenmerkt zich zoals reeds beschreven door de variabelen 'samenwerking op kleine schaal' en een 'proactieve houding' ten aanzien van de organisatie van het proces.

2

#### Maatwerk

Het tweede scenario kenmerkt zich door een klein aantal samenwerkende partijen waarbij de gemeente Albrandswaard zich actief opstelt ten aanzien van het organisatieproces. De gemeente wil binnen dit scenario meedenken in het zo efficiënt en effectief mogelijk organiseren van samenwerkingscontracten waarnaast zij actief participeert in het waarborgen van de lokale ambities en belangen. De proactieve houding kan tot gevolg hebben dat er meer tijd en ruimte ontstaat voor lokale initiatieven waardoor wensen en behoeften beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Naast het organiseren van een effectieve samenwerking staat het opkomen voor lokale belangen centraal, wat ten goede komt aan het kunnen leveren van maatwerk aan de Albrandswaardse burger. Afstemming met zowel de samenwerkingspartners als met de lokale partijen is in dit scenario van belang. Kwaliteit, organisatiekracht en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van laagdrempelige voorzieningen zijn centrale aspecten waar de Albrandswaardse burger in dit scenario naar verwachting van profiteert.

#### Integrale beleidsvoering

Integraliteit in het te voeren beleid is een centraal thema binnen het tweede scenario. In dit scenario zullen naar verwachting activiteiten en werkzaamheden worden gebundeld en worden uitgevoerd vanuit centrale locaties waardoor optimale integraliteit in beleid kan ontstaan. De proactieve houding kan tot gevolg hebben dat in een vroeg stadium de vele functies en activiteiten rondom jeugdzorg met elkaar in verband kunnen worden gebracht en op elkaar afgestemd kunnen worden. De intensiteit van de samenwerking kan, mede door de kleine schaal en proactieve houding, worden versterkt waardoor werkprocessen sneller worden geïntegreerd en afstemming en coördinatie tussen de samenwerkende gemeenten kan plaatsvinden.

#### Slagvaardigheid

Het intensieve samenwerkingsverband in scenario twee heeft enerzijds tot gevolg dat de betrokken gemeenten van elkaar afhankelijk zijn en besluiten gezamenlijk moeten nemen. Afhankelijkheden belemmeren daarbij het reactievermogen en de slagvaardigheid van de gemeenten. Anderzijds zijn de samenwerkende gemeenten in staat om daadkrachtiger op te treden tegen maatschappelijke veranderingen en veranderende condities in de omgeving. Dit heeft tot gevolg dat besluitvorming adequater en krachtiger kan plaatsvinden dan wanneer Albrandswaard in haar eentje tracht in te



spelen op veranderende condities. De schaal waarop de taken tot uitvoering worden gebracht zorgt daarbij naar verwachting voor de nodige slagvaardigheid.

#### Bestuurlijke efficiency

Gemeenten zijn bestuurlijk efficiënt wanneer er een positieve verhouding bestaat tussen de inzet van personeel en financiën ten opzichte van het gerealiseerde resultaat, aldus beschreven in hoofdstuk twee. In dit scenario streeft de gemeente Albrandswaard naar een optimale verhouding tussen kosten, kwaliteit en inzet. De proactieve houding heeft naar verwachting tot gevolg dat werkprocessen kunnen worden doorgelicht waardoor optimale afstemming en inrichting kan ontstaan. Behoeften en benodigdheden kunnen in een vroeg stadium worden geïnventariseerd waardoor de kwaliteit van het zorgaanbod kan toenemen. Daarnaast biedt bijvoorbeeld het in BAR-verband inrichten van jeugdzorgvoorzieningen voordelen op het terrein van huisvesting, personeel, overhead, enzovoorts. Het samenwerkingsverband op kleine schaal biedt daarentegen in mindere mate schaalvoordelen dan wanneer op grote schaal wordt samengewerkt. De kosten van het zorgaanbod zullen hierdoor in verhouding hoger zijn, wat nadelige gevolgen heeft voor de bestuurlijke efficiency. Daarnaast vergt het vorm te geven samenwerkingsverband in beginsel een grote mate van afstemming en coördinatie wat gevolgen heeft voor de capaciteit en personele inzet.

#### Toegankelijkheid

De samenwerking op kleine schaal biedt naar verwachting mogelijkheden om op te komen voor lokale belangen en in te spelen op lokale ambities en behoeften. De gemeente Albrandswaard zal in dit scenario naar verwachting trachten de voorzieningen zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk aan te bieden aan de Albrandswaardse burger. Een actieve rol in het voortraject van de vormgeving kan ertoe bijdragen dat Albrandswaardse doelen in toenemende mate kunnen worden gerealiseerd en de voorzieningen beter toegankelijk zijn.

Daarnaast kan een sterke integratie van taakuitvoering tussen betrokken gemeenten ertoe bijdragen dat een aantal voorzieningen niet direct in Albrandswaard kunnen worden gerealiseerd, maar bij een buurgemeente. Dit heeft enig effect op de toegankelijkheid van de voorzieningen.

#### Bestuurskracht

Gemeenten zijn bestuurskrachtig indien zij in staat zijn zelfstandig de taken tot uitvoering te brengen, zoals beschreven in hoofdstuk twee. Een samenwerkingsverband heeft daarnaast tot gevolg dat de gemeente Albrandswaard in mindere mate zelfstandig kan beslissen over de uitvoering van taken en zich in toenemende mate moet verantwoorden richting haar samenwerkingspartners. Ook een samenwerkingsverband op kleine schaal, cq. in BAR-verband, heeft daarbij gevolgen voor de bestuurskracht van de gemeente Albrandswaard.

Door het samenwerkingsverband is Albrandswaard naar verwachting wel in staat de taken volledig tot uitvoering te brengen. De verschillende respondenten uit dit onderzoek geven immers aan dat Albrandswaard in haar eentje niet in staat is volledige uitvoering te geven aan de taken.

Samenwerking vergroot daarbij de uitvoeringscapaciteit waardoor de gemeente Albrandswaard in toenemende mate bestuurskrachtig is.

### 5.2.3 Scenario 3: OP Z'N VOORDELIGST

Scenario 3 is een combinatie van de variabelen 'samenwerking op grote schaal' en 'afwachtende houding'. Onderstaand wordt vanuit de centrale effecten naar dit scenario gekeken.

3

#### Maatwerk

De gemeente Albrandswaard stelt zich binnen dit scenario meer afwachtend op dan dat zij actief participeert in het vormgeven van de taken en samenwerkingsverbanden. De gemeente lift als het ware mee met de andere partijen uit het samenwerkingsverband en profiteert daarbij zoveel mogelijk van de schaalvoordelen. Het gevolg van een dergelijke houding binnen een groot samenwerkingsverband kan zijn dat er nauwelijks afstemming plaatsvindt op de lokale behoeften van de gemeente Albrandswaard, waardoor geen optimale kwaliteit van de jeugdzorg kan worden gerealiseerd. Een passieve houding ten aanzien van de organisatie van de taken kan ertoe bijdragen dat de ingekochte zorgpakketten onvoldoende aansluiten op de Albrandswaardse behoeften of dat gezamenlijke loketten (te) ver van de Albrandswaardse burger worden georganiseerd. Het in mindere mate uitdragen van Albrandswaardse belangen en behoeften kan daarmee een aanzienlijk effect hebben op het kunnen leveren van maatwerk.

#### Integrale beleidsvoering

Dit scenario kenmerkt zich door een sterke externe oriëntatie waarbij afwachtend wordt opgetreden richting de betrokken partners. De grootschalige samenwerking stimuleert afstemming en coördinatie tussen de verschillende partijen. Dit heeft tot gevolg dat op regionaal niveau integraliteit kan ontstaan in de organisatie van de jeugdzorgtaken. Maatschappelijke opgaven kunnen hierdoor naar verwachting sneller en gemakkelijker worden gerealiseerd.

De passieve houding van de gemeente Albrandswaard kan er wel toe bijdragen dat in de interne organisatie nauwelijks aandacht wordt besteed aan het bereiken van integrale beleidsvoering. Om daadwerkelijk tot integrale beleidsvoering te komen dienen ook de interne beleidsterreinen op elkaar te worden afgestemd. Een passieve houding ten aanzien van de organisatie biedt daarbij weinig tijd en ruimte om koppelingen tussen terreinen te maken. De kans bestaat dat een dergelijke houding ad hoc oplossingen tot stand brengt, waarbij slechts schaalvoordelen worden behaald.

#### Slagvaardigheid

Zoals in de eerste twee scenario's reeds is aangegeven zorgt het samenwerkingsverband voor een belemmering van de slagvaardigheid van de gemeente Albrandswaard om adequaat in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving. De grote hoeveelheid verschillende belangen verminderen daarbij het vermogen om plotselinge koerswijzigingen te realiseren.

De passieve houding ten aanzien van de organisatie van taken kan wel tot gevolg hebben dat de gemeente Albrandswaard een nauwelijks invloedrijke positie heeft binnen het samenwerkingsverband. Lokale belangen kunnen hierdoor in mindere mate worden behartigd wat een negatief effect kan hebben op de slagvaardigheid van de individuele gemeente.

#### Bestuurlijke efficiency

Het op afstand plaatsen van de uitvoering van taken en het grootschalig inkopen van zorgpakketten kan een aanzienlijke mate van bestuurlijke efficiency opleveren voor de gemeente Albrandswaard. Het meeliften met de overige betrokken partners, waarbij samengewerkt wordt aan kostenbesparende maatregelen, vereist in mindere mate personele inzet en capaciteit om de gestelde doelen te realiseren dan wanneer zelfstandig middels een actieve houding de taken worden georganiseerd. Anderzijds zorgt de meer generieke aanpak ten aanzien van de uitvoering van de jeugdzorgtaken naar verwachting voor een minder toegankelijk zorgaanbod waarbij in mindere mate maatwerk kan worden geleverd. Er wordt binnen dit scenario naar verwachting minder op de Albrandswaardse behoeften afgestemd. Daarnaast profiteert de gemeente Albrandswaard in dit scenario wel van de beschikbaarheid van een grote hoeveelheid kennis en expertise binnen het grote samenwerkingsverband.

#### Toegankelijkheid

Dit scenario heeft naar verwachting veel effect op de toegankelijkheid van de jeugdzorgvoorzieningen in de gemeente Albrandswaard. De passieve houding heeft tot gevolg dat er nauwelijks betrokkenheid is bij de organisatie en vormgeving van de taken. Lokale initiatieven en belangen kunnen hierdoor naar verwachting in mindere mate hun doorgang vinden binnen het samenwerkingsverband. De grootte van het samenwerkingsverband heeft daarnaast naar verwachting een versterkend effect op een vermindering van de toegankelijkheid. Voorzieningen worden zoveel mogelijk op afstand geplaatst om schaalvoordelen en efficiency te bewerkstelligen. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente Albrandswaard in mindere mate recht doet aan de realisatie van laagdrempelige jeugdzorgvoorzieningen, zoals met de decentralisatie is beoogd.

#### Bestuurskracht

Zoals in het eerste scenario is beschreven beschikt de gemeente Albrandswaard binnen een groot samenwerkingsverband over een mindere mate van besliscapaciteit. Beslissingen zullen naar verwachting door alle actoren binnen het samenwerkingsverband moeten worden genomen waardoor de individuele besliscapaciteit van de gemeente Albrandswaard zal dalen. Daarnaast neemt de mate van verantwoording toe naarmate het aantal betrokken gelijkwaardige partijen toeneemt. De afwachtende houding van de gemeente Albrandswaard binnen dit scenario draagt er naar verwachting aan bij dat voor de uitvoering van taken in toenemende mate afhankelijkheid ontstaat van de overige betrokken partijen. De gemeente Albrandswaard besteedt zoveel mogelijk taken uit en is daarbij ook niet in staat om taken zelfstandig tot uitvoering te brengen. Bestuurskracht van de individuele gemeente ontbreekt hier.

Het samenwerkingsverband als geheel kan vervolgens wel als bestuurskrachtig worden gezien. Gezamenlijk zijn de betrokken partijen naar verwachting beter in staat de gestelde doelen te realiseren dan een individuele gemeente.

#### **5.2.4 Scenario 4: SNEL & SIMPEL**

Scenario 4 is een combinatie van de variabelen 'samenwerking op kleine schaal' en 'afwachtende houding'. Onderstaand wordt vanuit de centrale effecten naar dit scenario gekeken.



4

##### Maatwerk

Binnen het vierde scenario opereert de gemeente Albrandswaard vrij autonoom bij het organiseren en uitvoeren van de taken en werkt zij op kleine schaal vrij passief samen met een aantal betrokken gemeenten. Voorzieningen worden naar verwachting zoveel mogelijk op lokaal niveau georganiseerd waardoor de toegankelijkheid van de voorzieningen voor de lokale burger kan worden vergroot. De kleine mate van samenwerking heeft naar verwachting wel tot gevolg dat schaalvoordelen en efficiënte samenwerkingsverbanden in mindere mate kunnen worden gerealiseerd. Financiële voordelen worden binnen dit scenario nauwelijks behaald waardoor naar verwachting slechts een beperkt zorgaanbod kan worden aangeboden. De kans bestaat dat hiermee niet volledig recht kan worden gedaan aan de Albrandswaardse behoeften en de gemeente Albrandswaard daarmee slechts in beperkte vorm maatwerk kan leveren.

##### Integrale beleidsvoering

Binnen het vierde scenario bestaat de samenwerking naar verwachting vooral uit de uitwisseling van kennis en informatie. Hierbij wordt wel gezocht naar afstemming in beleid tussen de verschillende betrokken gemeenten, maar worden taken niet of nauwelijks gezamenlijk tot uitvoering gebracht. De zowel matige interne als externe oriëntatie heeft tot gevolg dat nauwelijks wordt ingespeeld op veranderende omstandigheden en dat met een minimum aan budget en personeel de taken tot uitvoering worden gebracht. De passieve houding ten aanzien van de organisatie van de taken zorgt er daarmee voor dat integraliteit en samenhang tussen beleidsterreinen veelal ontbreekt, hoewel intern nauwelijks (extra) kosten worden gemaakt.

##### Slagvaardigheid

De relatief autonome positie waarin de gemeente Albrandswaard zich in dit scenario bevindt heeft een gunstige uitwerking op de slagvaardigheid. De geringe mate van samenwerking vereist nauwelijks coördinatie en afstemming waardoor plotselinge koerswijzigingen eenvoudiger kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast bestaat de samenwerking vooral uit kennis en informatie-uitwisseling en staat besluitvorming naar verwachting relatief los van de samenwerkingsverbanden. Individuele besluitvorming door de gemeente Albrandswaard kan hierdoor relatief adequaat plaatsvinden waardoor effectief kan worden ingespeeld op eventueel veranderende omstandigheden.

### Bestuurlijke efficiency

Een scenario waarin relatief autonoom de taken op het terrein van jeugdzorg tot uitvoering worden gebracht kent een lage bestuurlijke efficiency. Samenwerking vindt naar verwachting slechts plaats op het terrein van kennis en informatie-uitwisseling waarnaast taken zoveel mogelijk op lokaal niveau worden georganiseerd. Het lokaal en relatief zelfstandig organiseren van taken vraagt om een aanzienlijke hoeveelheid capaciteit en inzet van de gemeente Albrandswaard. Daarnaast levert de samenwerking in verhouding tot de andere scenario's slechts geringe schaalvoordelen op waardoor de uitvoering van de taken relatief duur is.

Doordat voorzieningen laagdrempelig worden aangeboden kan daarnaast een aanzienlijke mate van maatwerk worden geleverd aan de Albrandswaardse burgers. De kwaliteit van het zorgaanbod kan hierdoor stijgen, wat de bestuurlijke efficiency ten goede komt.

### Toegankelijkheid

De voornamelijk lokale organisatie van voorzieningen biedt een grote mate van toegankelijkheid aan de Albrandswaardse burger. Voorzieningen worden naar verwachting veelal in de naaste omgeving gerealiseerd en er wordt binnen dit scenario slechts op het terrein van kennis en informatie-uitwisseling samengewerkt. Daarnaast bestaat er als gevolg van de kleine mate van samenwerking ruimte voor lokale initiatieven en dient in mindere mate rekening gehouden te worden met samenwerkende partners. Dit heeft naar verwachting tot gevolg dat het aanbod van voorzieningen wordt afgestemd op de Albrandswaardse behoeften en de toegankelijkheid van de zorg aanzienlijk kan worden vergroot.

### Bestuurskracht

In dit scenario voeren autonomie en lokale invulling zoals eerder beschreven de boventoon. De gemeente Albrandswaard beschikt in dit scenario over een aanzienlijke mate van besliscapaciteit. Besluitvorming kan op lokaal niveau plaatsvinden en er bestaat een lage mate van verantwoording richting overige betrokken partijen.

Het relatief kleine samenwerkingsverband en de afwachtende houding van de gemeente Albrandswaard beperken daarbij wel de capaciteit om alle taken naar behoren tot uitvoering te brengen. Dit heeft tot gevolg dat de taken in beperkte mate zelfstandig kunnen worden uitgevoerd en de bestuurskracht van de gemeente aanzienlijk wordt verminderd.

## Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg staat een centrale vraag centraal. Deze luidt als volgt:

*“ Welke scenario’s met betrekking tot de decentralisatie van de jeugdzorg zijn te onderscheiden voor de gemeente Albrandswaard en welke beleidsmatige gevolgen brengen deze scenario’s met zich mee?”*

Naast deze centrale vraag zijn een vijftal deelvragen opgesteld die allen bijdragen aan het beantwoorden van deze centrale vraag. Teneinde de centrale vraag volledig te kunnen beantwoorden is het van belang antwoord te geven op deze deelvragen. In het vervolg van deze paragraaf zal hierop in worden gegaan.

1. Welke theoretische modellen en/of inzichten kunnen bijdragen aan kennis over decentralisatie van taken op het terrein van jeugdzorg naar gemeenten?

Decentralisatie is een onderwerp waar de laatste jaren veel over geschreven is. Verschillende auteurs noemen daarbij verschillende definities en benaderingen van het begrip. Zo is in dit onderzoek een procesmatige, een organisatorische en een staats- bestuursrechtelijke benadering belicht. Daarnaast zijn door onder andere Belinfante, de Reede en Mintzberg vormen van decentralisatie als functioneel en territoriaal beschreven.

Om taken daadwerkelijk te decentraliseren worden verschillende motieven aangedragen. Boogers et al. hebben deze motieven samengevat en vertaald naar een aantal algemene motieven die veelvuldig van toepassing zijn bij decentralisatieprocessen. Zo wordt voornamelijk gestreefd naar het realiseren van integraal beleid, maatwerk, slagvaardigheid en het vergroten van democratisering (Boogers et al., 2008: 9). Een motief dat in het bijzonder de laatste jaren zijn intrede heeft gedaan is het begrip bestuurskracht. Taken worden veelvuldig gedecentraliseerd om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten. Gemeenten zijn daarbij bestuurskrachtig indien zij in staat zijn zelfstandig de opgedragen taken tot uitvoering te brengen (Boogers & Schaap: 2007: 8).

Decentralisatie kent daarnaast ook een procesmatige kant. Een succesvolle overdracht van taken vraagt om openheid, veiligheid, voortgang en het geven van inhoud aan het proces (De Bruin et al., 2002).

Het in het theoretisch kader beschreven analysekader van Fleurke et al. geeft inzicht in de mogelijke effecten die met een decentralisatieoperatie kunnen worden bereikt en welke condities daarop van invloed zijn. Naar aanleiding van een grootschalig onderzoek naar het landelijk decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid is een aantal centrale beoogde effecten benoemd. De overdracht van taken heeft daarbij onder andere effect op de slagvaardigheid, integraliteit in beleid, toegankelijkheid en betrokkenheid van de politiek. Verschillende condities als onder andere de moeilijkheidsgraad, de aard van de beleidsprestaties en de mate van omstrengheid zijn op het bereiken van deze effecten van invloed (Fleurke et al., 1997: 15).

2. Op welke wijze is de jeugdzorg zowel landelijk als in de gemeente Albrandswaard in de huidige situatie georganiseerd en welke (wettelijke) kaders zijn daarbij gesteld?

De basis voor de landelijke organisatie van de jeugdzorg kan gevonden worden in de Wet op de jeugdzorg. Deze wet is sinds 2005 van kracht en beoogt ieder kind recht op zorg te geven (VNG, 2010, 11). Daarbij dient één toegang tot alle zorg, een geobjectiveerde integrale indicatiestelling, een integrale aanpak, afstemming tussen de jeugddomeinen en een verankering van de regie van provincies op financiering en organisatie te worden gerealiseerd (BMC, 2009: 3).

Het onderzoek heeft vervolgens laten zien dat de landelijke organisatie bestaat uit een nulde, een eerste en een tweede lijn. Tot de nulde lijn kunnen de pedagogische basisvoorzieningen worden gerekend als scholen en kinderopvangcentra. De eerste lijn bestaat onder andere uit huisartsen en gemeentelijke professionals. De tweede lijn bevat de meer gespecialiseerde zorg als Jeugd-GGZ en jeugdreclassering. Het onderzoek heeft vervolgens laten zien dat deze lijnverdeling ook in Albrandswaard te herkennen is. In Albrandswaard is een grote verscheidenheid aan verenigingen, scholen en professionals te herkennen die allen in de verschillende lijnen actief zijn.

3. Welke trends, ontwikkelingen, zekerheden en onzekerheden zijn op het terrein van de decentralisatie van jeugdzorg te herkennen?

Om representatieve scenario's te kunnen schetsen is het van belang de verschillende trends, ontwikkelingen en centrale onzekerheden in beeld te hebben. Naar aanleiding van een deskresearch en interviews met professionals zijn de verschillende trends en ontwikkelingen gesignaleerd. Zo is allereerst een belangrijke toename in de geïndiceerde jeugdzorg te zien. Daarnaast signaleert een groot aantal respondenten dat zorg steeds dichterbij huis aangeboden wordt en dat er een omslag te zien is naar 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor'. Waar voorheen het recht op zorg centraal stond staat nu steeds meer de zelfredzaamheid van de burgers centraal. Daarnaast signaleert Jo Hermanns dat ouders steeds minder grip krijgen op hun kinderen en dat de mentaliteit van de kinderen aan het veranderen is (Hermanns, 2009: 1). Een groot deel van de respondenten signaleert daarbij dat de problematiek steeds heftiger lijkt te worden en dat problemen nauwelijks meer eenzijdig van aard zijn. Daarnaast is ook in de omgeving van Albrandswaard een aantal ontwikkelingen te zien zoals de steeds intensievere samenwerking in BAR-verband en een pilot vanuit de Stadsregio Rotterdam om de nieuwe taken vorm te geven.

De respondenten binnen het onderzoek zijn het er allen over eens dat samenwerking essentieel is om de taken naar behoren uit te kunnen voeren. Albrandswaard acht zichzelf als individuele gemeente te klein om volledige realisatie mogelijk te maken. Ook wordt de koppeling met verschillende beleidsterreinen als van belang gezien.

De mate van samenwerking wordt daarbij als centrale onzekerheid ervaren. Dient dit in BAR-verband of in Stadsregionaal-verband te gebeuren? Ook de wijze van organiseren wordt als centrale onzekerheid ervaren. Dient de gemeente Albrandswaard actief deel te nemen aan het organisatieproces of een meer afwachtende houding aan te nemen ten aanzien van het

organisatieproces? Op basis van deze twee centrale onzekerheden zijn een viertal scenario's opgesteld.

4. Welke scenario's zijn te onderscheiden voor de wijze waarop gedecentraliseerde jeugdzorg in Albrandswaard vorm kan krijgen?

Op basis van de onzekerheden 'de mate van samenwerking' en 'de mate van participatie in het organisatietraject' zijn in dit onderzoek een viertal scenario's opgesteld.

Het eerste scenario, GROOTS & KRACHTIG, kenmerkt zich door samenwerking op grote schaal en een proactieve houding ten aanzien van het organisatieproces. In dit scenario is een groot aantal betrokkenen aanwezig die allen verschillende behoeften en ambities nastreven. Deze aanwezigheid versterkt aanzienlijk de moeilijkheidsgraad van het scenario. De proactieve houding van Albrandswaard zorgt er naar verwachting wel voor dat lokale ambities binnen het grote samenwerkingsverband effectiever kunnen worden gerealiseerd.

Scenario 2, KLEIN & EFFECTIEF, kenmerkt zich door een kleinere mate van samenwerking waarbij alsnog een proactieve houding ten aanzien van de organisatie van taken wordt gehanteerd.

Voorzieningen zullen binnen dit scenario naar verwachting onder één dak worden georganiseerd waarbij wordt gestreefd naar een optimale integratie van werkprocessen en samenwerking.

Het derde scenario, OP Z'N VOORDELIGST, bestaat uit een grote mate van samenwerking en een afwachtende houding ten aanzien van de organisatie van de taken. De gemeente Albrandswaard lift in dit scenario mee met de betrokken partners en tracht daarbij zoveel mogelijk van de schaalvoordelen te profiteren.

Scenario 4, SNEL & SIMPEL, kenmerkt zich door een afwachtende houding ten aanzien van de organisatie van de taken en een kleine mate van samenwerking. De gemeente Albrandswaard opereert hier relatief autonoom en tracht de voorzieningen zoveel mogelijk lokaal te organiseren. Samenwerking vindt voornamelijk plaats op het terrein van kennis en informatie-uitwisseling.

5. Wat hebben de scenario's voor beleidsmatige gevolgen voor de gemeente Albrandswaard?

De scenario's hebben ieder verschillende beleidsmatige gevolgen. Vanuit de door Fleurke et al. opgestelde effecten van decentralisatie zijn de vier scenario's geanalyseerd.

Scenario 1 heeft allereerst tot gevolg dat de grootte van het samenwerkingsverband ertoe bijdraagt dat maatschappelijke opgaven sneller kunnen worden gerealiseerd en dat betaalbare, kwalitatief goede zorg aan de burger kan worden aangeboden. De grootte van het samenwerkingsverband vraagt daarnaast ook om een aanzienlijke hoeveelheid afstemming en coördinatie waardoor de slagvaardigheid van de organisatie naar verwachting daalt. Daarnaast vraagt het grote aantal spelers om een aanzienlijke mate van verantwoording en gedeelde beslissingsbevoegdheden.

Het tweede scenario heeft tot gevolg dat een grote mate van integraliteit in de beleidsvoering kan ontstaan. Taken worden naar verwachting voor de betrokken gemeenten gecentraliseerd waardoor de bestuurlijke efficiency aanzienlijk kan toenemen. Kosten op personeel, huisvesting en overhead worden daarmee bespaard.



Het kleine samenwerkingsverband heeft tevens tot gevolg dat adequaat en daadkrachtig kan worden opgetreden ten aanzien van veranderende condities in de omgeving.

Scenario 3 heeft tot gevolg dat er in mindere mate afstemming plaatsvindt op lokale behoeften. Dit beperkt de gemeente in het kunnen leveren van maatwerk richting de Albrandswaardse zorgbehoevende. Daarentegen profiteert Albrandswaard in dit scenario van schaalvoordelen waardoor zorg betaalbaar kan worden aangeboden. De grote mate van afhankelijkheid heeft daarnaast tot gevolg dat de slagvaardigheid van Albrandswaard als individuele gemeente wordt beperkt.

Het vierde en laatste scenario heeft allereerst tot gevolg dat voorzieningen zoveel mogelijk op lokaal niveau worden georganiseerd waardoor de kans op het kunnen leveren van maatwerk aanzienlijk wordt vergroot. Daarnaast heeft de relatief autonome werkwijze een positief effect op de snelheid waarop gereageerd kan worden op veranderende omstandigheden, al blijft de mate om daadkrachtig op te kunnen treden beperkt. De autonome uitvoering van taken heeft daarentegen wel tot gevolg dat veel capaciteit en financiën beschikbaar moeten zijn.

### Centrale vraagstelling

Voorafgaand aan dit onderzoek vroeg de gemeente Albrandswaard zich af; 'wat komt er op ons af?'. Middels de vijf deelvragen is getracht deze vraag te beantwoorden. Op basis van een deskresearch, observatie en interviews is input geleverd om tot representatieve scenario's voor de gemeente Albrandswaard te komen. De centrale theoretische condities en effecten hebben hierbij structuur en inhoud aan de scenario's gegeven.

De differentiërende variabelen 'mate van samenwerking' en 'mate van participatie in het organisatietraject' hebben daarbij vier sterk verschillende scenario's gevormd. Variërend van een proactieve houding binnen een groot samenwerkingsverband tot het relatief autonoom en passief organiseren kunnen de nieuwe taken uiteindelijk tot uitvoering worden gebracht.

Resumerend op de centrale vraag kan worden gesteld dat een viertal scenario's zijn te onderscheiden te weten; GROOTS & KRACHTIG, KLEIN & EFFECTIEF, OP Z'N VOORDELIGST en SNEL & SIMPEL. Ieder scenario brengt daarbij een grote verscheidenheid aan beleidsmatige gevolgen met zich mee, zoals beschreven in paragraaf 5.2. Dit onderzoek heeft daarmee laten zien op welke wijze de decentralisatie van de jeugdzorg zich in de gemeente Albrandswaard voor kan doen.

Samenwerking bleek daarbij volgens alle respondenten en visies van organisaties noodzakelijk te zijn. Samenwerking is echter afhankelijk van een groot aantal partijen en de bereidheid van deze partijen om met elkaar in zee te gaan. Hoewel de vorm van samenwerking in enkele scenario's al relatief concreet kan worden gemaakt, zoals de BAR-samenwerking, blijft de effectuering van enkele scenario's afhankelijk van de bereidheid van betrokkenen om samen te werken. Nader onderzoek zal in de toekomst dan ook uit moeten wijzen welk samenwerkingsverband in de praktijk daadwerkelijk mogelijk is. De gemeente Albrandswaard kan daarnaast wel streven naar de realisatie van een bepaald scenario. De in dit onderzoek geschetste scenario's geven daarbij een helder beeld van wat de gemeente op termijn kan verwachten.

Dit onderzoek heeft tevens laten zien dat een scenario studie nuttig kan zijn bij het verkrijgen van inzicht in de toekomstige organisatie van taken op het terrein van jeugdzorg. Het schetsen van scenario's geeft een praktische invulling aan de theoretische kernbegrippen waardoor representatieve toekomstbeelden kunnen ontstaan. Hoewel de methodiek dus veelal voor de langere termijn wordt gebruikt is een toepassing voor de kortere termijn tevens mogelijk.

### Aanbevelingen

Aan het begin van dit onderzoek is in paragraaf 1.5 beschreven dat dit onderzoek puur de mogelijke scenario's ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg in de gemeente Albrandswaard zou beschrijven. De keuze voor een bepaald scenario zou achterwegen gelaten worden.

Hoewel keuzes voor een bepaald scenario aan het Albrandswaardse gemeentebestuur worden overgelaten, wordt vanuit dit onderzoek wel een aanbeveling gedaan ten aanzien van een bepaald toekomstbeeld.

Zoals eerder beschreven is samenwerking noodzakelijk om de taken naar behoren tot uitvoering te kunnen brengen. Bij het vormgeven van een dergelijke samenwerking is het van belang dat Albrandswaard haar stem laat horen en opkomt voor lokale behoeften en belangen, wil zij recht doen aan de beoogde doelen van de decentralisatie en daarmee de kwaliteit en toegankelijkheid van de voorzieningen vergroten. Een proactieve houding ten aanzien van de organisatie van het proces is daarbij van belang. Vooral binnen een groot samenwerkingsverband bestaat de kans dat Albrandswaardse ambities en belangen sneller ondergesneeuwd raken waardoor vervolgens naar verwachting onvoldoende kwalitatief goed afgestemde en laagdrempelige zorgvoorzieningen kunnen worden gerealiseerd. Het drukken van een eigen stempel op de toekomstige organisatie is daarbij van belang. Dit geldt in het bijzonder voor een kleine gemeente als Albrandswaard.

Dit sluit tevens aan bij de reeds in BAR-verband opgestelde doelstelling dat de drie gemeenten streven naar een grotere proactieve houding om beter in te kunnen spelen op landelijke en regionale ontwikkelingen (BAR, 2009: 4).

Ten tweede is het belangrijk dat de juiste balans wordt gevonden tussen enerzijds het kunnen realiseren van schaalvoordelen in groter verband en anderzijds het lokaal aan kunnen bieden van zorg om de kwaliteit en toegankelijkheid te borgen. Samenwerking in groter verband levert daarbij schaalvoordelen op terwijl samenwerking in kleiner verband maatwerk en toegankelijkheid oplevert. Het verdient de aanbeveling aan het Albrandswaardse gemeentebestuur de juiste mix tussen deze uitersten te zoeken. Een samenwerking in BAR-verband waarbij gespecialiseerde taken in regionaal verband worden uitgevoerd kan daarbij naar verwachting een effectieve balans opleveren.

## Literatuurlijst

### Literatuur

Belinfante, A.D., Reede, J.L. (2008). *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*. Kluwer.

BMC. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg*. Amersfoort.

BMC. (2009). *Decentralisatie in perspectief*. Amersfoort.

Boogers, M., Schaap, L. (2007). *Bestuurskracht; wat moeten we er mee?*. Universiteit Tilburg.

Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof, en N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1998-2008*. Den Haag.

Bovens, 't Hart, Twist, van. (2007). *Openbaar bestuur*. Deventer. Kluwer

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (2002). *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.

Burger, Y.D., Demenint, M.I. & Treur, J.H.F. (1993). *Effectief organiseren in de publieke en private sector: tussen centrale beheersing en autonomie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Dijsselbloem, c.s. (2009). *Vaststellen van de begrotingsstaat van de begroting van Jeugd en Gezin voor het jaar 2010*. Tweede kamer, 32 123 XVII

Dongen, J. van. (2003). *Onrecht door rechtspraak; een evaluatie van de WvG*. Tilburg.

Fleurke, F., Hulst, R., Vries, P.J. de. (1997). *Decentraliseren met beleid*. Sdu uitgevers.

Frissen, P. (1996). *De virtuele staat: politiek, bestuur, technologie; een postmodern verhaal*. Academic Service.

G4. (2006). *Jeugdmanifest*.

G32. *Transitie van de jeugdzorg; strategisch visiedocument G32*.

Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden: lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag.

Haan, P. de., Drupsteen, G., Fernhout, R., (2001). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*. Kluwer.

Hennekens, H.Ph.J.A.M., Fernhout, R. & H.J.A.M. van Geest (1998). *Decentralisatie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Hermanns, J. (2009). *Het opvoeden verleerd*. Amsterdam.

Keuning, D., & Eppink, D.J. (1990). *Management en organisatie; theorie en toepassing*. Leiden / Antwerpen.

Kickert, W.J.M. *Hoorcollege verzelfstandiging van uitvoering bij de Rijksoverheid*. 10 mei 2010.

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

Leeuwen, L. van. (2001). *De gemeente na 150 jaar gemeentewet*.

Lindgren, M., Bandhold, H. (2003). *Scenario planning; the link between future and strategy*. Palgrave Macmillan.

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. (2009). *Samenwerken voor de jeugd*. Den Haag.

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. (2011). *Beleidsagenda 2011 Jeugd en Gezin*. Den Haag

Projectgroep BAR-gemeenten. (2007). *BAR-goed! Koersdocument voor het uitbouwen van de intergemeentelijke samenwerking tussen de BAR-gemeenten*. Barendrecht / Albrandswaard / Ridderkerk.

Projectgroep BAR-gemeenten. (2009). *Op weg naar een gezamenlijke netwerkorganisatie in de BAR-gemeenten*. Barendrecht / Albrandswaard / Ridderkerk.

Rijk. Gemeenten. (2007). *Samen aan de slag; bestuursakkoord rijk en gemeenten*. Den Haag.

Rijk. Gemeenten. (2011). *Bestuursakkoord rijk en gemeenten 2011-2015*. Den Haag.

Stadsregio Rotterdam. (2011). *Zelfredzaam waar het kan, ondersteunen waar het hoort, doorpakken waar het moet*. Rotterdam.

Stam, P.M., Yperen, van. T.A. (2010). *Opvoeden versterken*. Den Haag.

Steen, M. van., Twist, M. van. (2008). *Repertoires voor regelreductie; de goede bedoelingen voorbij*. Den Haag.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2004). *Wet op de jeugdzorg*. Den Haag.

Veld, R. in 't. (2007). *Bestuurskracht, kernbegrip in onzin?* Coach 2007.

Vereniging van Gemeentesecretarissen. Vereniging voor Bestuurskunde. (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht; pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. Den Haag.

Völker, B. (2005). *Burgers in de buurt; samenleven in wijk, school en vereniging*. Amsterdam.

VVD. CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid; Concept Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag.

VVD. CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid; Concept Regeerakkoord VVD-CDA; bijlage 1*. Den Haag.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg. (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag.

Wesselink, H., Fraanje, R., Paardekoper, C., Twist, M. van. (2007). *Bestuurskracht; een hernieuwde agendering*. Nijmegen.

Yin, R. (1994). *Case study research; design and methods*. Thousand Oaks, Sage.

## Websites

CBS Statline. *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. [[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0,3,6,9,12&D2=129-132&D3=114&D4=\(I-1\)-I&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0,3,6,9,12&D2=129-132&D3=114&D4=(I-1)-I&VW=T)]. 18 mei 2011.

Nederlands Jeugd Instituut.  
[[www.nji.nl](http://www.nji.nl)]. 17 februari 2011.

Overheid.nl. *Hoofdstuk 7. Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen; artikel 124*. [[http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/geldigheidsdatum\\_21-05-2011](http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/geldigheidsdatum_21-05-2011)]. 9 februari 2011.

Stadsregio Rotterdam. *Beleidsterreinen*.

[[www.stadsregio.info](http://www.stadsregio.info)]. 5 april 2011.

Stichting Welzijn Albrandswaard.

[[www.welzijnalbrandswaard.nl](http://www.welzijnalbrandswaard.nl)]. 13 april 2011.

## **Bijlage 1: Overzicht van tabellen en figuren**

### **Tabellen**

Tabel 1: Operationalisatie van centrale condities

Tabel 2: Operationalisatie van centrale effecten

Tabel 3: Overzicht van trends

### **Figuren**

Figuur 1: Verloop van het onderzoek

Figuur 2: Elementen en bijbehorende indicatoren van het decentralisatieproces

Figuur 3: Centrale condities

Figuur 4: Centrale Effecten

Figuur 5: Analyse kader

Figuur 6: Voorbeeld van de scenariostudie

Figuur 7: Jeugdzorgstelsel in Nederland

Figuur 8: Geldstromen in de jeugdketen

Figuur 9: Scenario's op basis van de centrale onzekerheden

## Bijlage 2: Overzicht van respondenten

Mw. M.M.J. van Vliet  
Beleidsmedewerker Jeugd  
Gemeente Albrandswaard

Dhr. R. van Griensven  
Beleidsmedewerker Gezondheidsbeleid  
Gemeente Albrandswaard

Mw. M. Rombout  
Wethouder Kennis & Welzijn  
Gemeente Albrandswaard

Dhr. H. Cats  
Gemeentesecretaris  
Gemeente Albrandswaard

Mw. S. Meijer  
Voorpostfunctionaris Bureau Jeugdzorg

Mw. M. Koppenaal-de Lange  
Senior beleidsmedewerker Directie Jeugdzorg  
Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport