

Inhoud

Een onderzoek naar de vraag wanneer en hoe gemeenten zouden moeten samenwerken in het organiseren en regisseren van de zorg rondom jeugd en gezin	2
Ter introductie	5
1 Aanleiding, vraagstelling en opbouw van het rapport	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling en Opbouw	8
2 Samenwerking in theorie	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Redenen voor intergemeentelijke samenwerking	9
2.3 De zorgvraag als vertrekpunt voor samenwerking	10
2.4 Gemeentelijke samenwerking als resultante van match tussen zorgvraag en zorgaanbod	12
2.5 Samenwerkingskracht: voorwaarden voor een effectieve samenwerking in een multi-organisatie netwerk.	17
2.6 De complexiteit van de vraag in relatie tot de noodzaak tot samenwerking	17
3 Bestaande regionale samenwerkingsverbanden rondom jeugd en gezin	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Geïntegreerde samenwerkingsverbanden	22
3.3 Kenmerken	24
3.4 Samenvallende en overlappende regio's	25
3.5 Opgelegde samenwerking	25
3.6 Grote uitvoeringsorganisaties, grote regio's	26
3.7 Ontstaansduur en toekomstige ontwikkelingen	27
3.8 Synthese	27
4 Tussen institutioneel en organisch: mogelijke conclusies voor de routes naar gemeentelijke samenwerking in de zorg rondom jeugd en gezin	30
4.1 Inleiding	30
4.2 Beleidsrelevantie conclusies	30
4.3 Slotconclusies	31
Referenties	33
Geraadpleegde literatuur	33
Gebruikte websites	34
Geraadpleegde personen	34
Bijlage	35
Regionale samenwerkingsverbanden in kaart gebracht	35



Dit rapport over samenwerking is tot stand gekomen dankzij een inspirerende en effectieve samenwerking met veel partijen. Een samenwerking die absoluut noodzakelijk was om tot dit resultaat te komen. Binnen ons team hebben we met elkaar gezocht naar de juiste vorm, de juiste woorden en de juiste opbouw. We hebben de theorie geconfronteerd met de praktijk en andersom, waarbij het er steeds weer om spande of ons uitgangspunt om de cliënt het vertrekpunt te laten zijn voor regionale samenwerkingsverbanden, stand zou houden. Veel waardering in dit verband voor Patrick Kenis, die naast zijn sterke theoretische inbreng, ons enorm stimuleerde om het klantperspectief centraal te blijven stellen. Volgens ons zijn we daar in geslaagd, maar die beoordeling is natuurlijk ook aan u.

Niet alleen binnen ons team was de samenwerking intensief, ook daar buiten, zoals met het RIVM. Zonder de fantastische inzet van Henriette Giesbers en Cindy Deuning van het Centrum voor Volksgezondheid Toekomst Verkenningen hadden we de regionale samenwerkingsverbanden nooit zo helder visueel kunnen weergeven. Hiervoor onze grote dank.

We zijn erkentelijk voor de tijd die de sleutelfiguren voor ons namen, waardoor de interviews en gesprekken zeer inspirerend en informatief waren. Naast de sleutelfiguren hebben we tijdens de vier regionale CJG themabijeenkomsten veel beleidsmedewerkers, managers, CJG coördinatoren en wethouders gesproken die hun reactie gaven op de eerste resultaten van dit project. Hierdoor heeft het kunnen rijpen en is de relevantie toe genomen.

Tot slot veel dank voor Peter Cuyvers die tijdens de eindredactie een waardevolle bijdrage leverde in het verbinden van de theorie met de praktijk.

“ Samenwerking als
weloverwogen keuze
om iets specifiek en
concreets te bereiken ”

Prof. Dr. Patrick Kenis, Antwerp Management School



Ter introductie



In een complexe samenleving is samenwerking effectiever dan concurrentie. Dat is de stelling die de topwetenschapper Nowak¹ samen met diverse andere gedragsspecialisten heeft neergelegd. Zij staan daar zeker niet alleen in: de beroemde filosoof Bertrand Russel stelde ooit dat het enige dat de mensheid kon redden samenwerking was.

Dit rapport gaat over samenwerking in de zorg rond ouders, jongeren en kinderen. Daarmee is iets vreemds aan de hand, zoals verschillende analyses² laten zien. De paradox van de jeugdzorg lijkt te zijn dat iedereen met de beste bedoelingen voor zichzelf bezig is, maar dat juist degene die probeert samen te werken op grote financiële en organisatorische problemen stuit. Er zijn legio voorbeelden van samenwerking die maatschappelijk veel winst opleverden, maar die tot claims achteraf leidden omdat de middelen uit het verkeerde potje kwamen.

Alleen al vanuit die optiek is het in positieve zin opmerkelijk dat er in de praktijk zoveel wordt samengewerkt in de zorg voor jeugd. In dit rapport zijn niet minder dan 32 formele regionale samenwerkingsverbanden rond jeugdbeleid beschreven, waarvan de helft is ontstaan vanuit vrijwillig initiatief van gemeenten. Vanuit het ondersteuningstraject Invoering CJG vonden we het maken van die analyse belangrijk, omdat de gemeente na de geplande transitie van jeugdzorg voor een deel van de zorg zal moeten samenwerken bij de organisatie of de inkoop daarvan. Het Bestuursakkoord erkent dat die samenwerking in eerste instantie niet van boven af geregeld moet worden. Dat zou ook haaks staan op de uitgangspunten van decentralisatie.

De toekomstige inrichting van samenwerking binnen de zorg voor jeugd begint bij een aantal basale vragen, waarvan we er in dit rapport twee aan de orde stellen:

In de eerste plaats is er de vraag naar de beschikbaarheid van basisinformatie over de feitelijk bestaande samenwerking tussen gemeenten in het jeugdbeleid. De opstellers van dit rapport hebben deze informatie letterlijk in kaart gebracht (zie de bijlage bij dit rapport).

Ten tweede wordt de vraag aan de orde gesteld welke uitgangspunten fundamenteel zijn voor goede samenwerking in de zorg voor jeugd. Deze uitgangspunten zijn beschreven door een specialist op dit terrein, de Belgische hoogleraar Patrick Kenis. Kenis laat zien dat diverse vormen van samenwerking in feite bedoeld zijn om de eigen (machts)positie te versterken, met een mogelijk ongunstig effect op efficiency en effectiviteit.

Juist bij de organisatie van samenwerking is het funest is als er uitsluitend institutioneel of bestuurlijk wordt gedacht en gehandeld. De gemeente is nadrukkelijk niet degene die straks zelf, als een soort super partij, de zorg tot op het niveau van de professionals gaat regisseren. Wat zij wel kan doen is het ondersteunen van de vraag van gezinnen en jongeren en het introduceren van methoden waarmee de duizenden (heel) verschillende behoeften van gezinnen en jongeren expliciet gemaakt kunnen worden.

Zo bezien is dit rapport maar een heel klein tegeltje op het pad van de grote en lastige operatie die gemeenten te wachten staat. Maar wel een belangrijk tegeltje.

Wim Hoddenbagh

Projectleider invoering Centra voor Jeugd en Gezin
Strategisch adviseur jeugdzorg (VNG)

Op de hoogte blijven over de transitie van de jeugdzorg?

www.twitter.com/invoeringcjpg

1 Martin Nowak, The Mathematics of Evolution, Altruism and Human Behaviour (or, Why We Need Each Other to Succeed), maart 2011

2 Zie voor een overzicht Rapport Parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, bijlage 3, mei 2010



1 Aanleiding, vraagstelling en opbouw van het rapport

1.1 aanleiding

De aanleiding voor dit rapport is de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten en de vraag of gemeenten de zorg rondom jeugd en gezin, of delen daarvan, in regionale samenwerkingsverbanden moeten organiseren en regisseren. De transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten biedt kansen om deze zorg dicht bij de kinderen en gezinnen te organiseren en te regisseren. De regie voor de jeugdzorg en de zeggenschap over de organisatie komen immers bij de bestuurslaag die het dichtst bij kinderen en hun opvoeders staat. Dit biedt meer mogelijkheden dan voorheen hun belangen werkelijk als vertrekpunt te nemen in het organiseren en regisseren van de jeugdzorg.

Gemeenten worden in de periode van 2011-2016 verantwoordelijk voor alle jeugdzorg die nu onder het rijk, de provincies, de gemeente, de AWBZ en de ZvW valt. Het gaat om alle onderdelen die onder de verzamelnaam jeugdzorg vallen: provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugd-bescherming (voogdij en gezinsvoogdij), jeugdreclassering, jeugd-geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz) en Jeugd-licht verstandelijk gehandicapten hulp (jeugd-LVG). Concreet betekent dit dat iedere gemeente ervoor verantwoordelijk wordt dat haar jeugdigen (en ouders) kunnen beschikken over de juiste informatie, hulp, steun, lichte en zo nodig zwaardere hulp bij opvoeden en opgroeien.

Gemeenten hoeven niet alles afzonderlijk op te pakken. Sommige onderdelen van de over te hevelen jeugdzorg kunnen gemeenten waarschijnlijk beter op regionaal niveau kunnen organiseren en bekostigen, zoals residentiële zorg, gesloten zorg (jeugdzorg plus) en dure specialistische trajecten en interventies. De vraag is wanneer en waarvoor een dergelijke regionale samenwerking geëigend is en hoe die eruit zou kunnen zien. En welke afwegingen zijn hierbij van belang?

Regeerakkoord

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.

Bestuursakkoord

Overeenkomstig het regeerakkoord zullen decentralisaties gepaard gaan met maximale beleidsvrijheid en een minimale verantwoordingsverplichting en het wegnemen van onnodige bureaucratie opdat de burger zijn eigen verantwoordelijkheid kan nemen. De uitvoeringsruimte van medeoverheden wordt vergroot door af te zien van uitgebreide kwaliteitseisen en dichtgetimmerde regelingen. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en democratische controle. Samenhang met passend onderwijs: VNG en Rijk spreken af dat de wettelijke kaders van passend onderwijs en zorg voor jeugd in samenhang worden uitgewerkt, waarbij uitgangspunten zijn dat de verantwoordelijkheden van onderwijs en gemeentebestuurders helder zijn, de planvorming, de ondersteuning aan het kind, het gezin en de leerkracht en de besteding van geld over en weer transparant is en dat onderwijs- en gemeentebestuurders samenwerkingsafspraken maken.

1.2 Vraagstelling en Opbouw

Als effectieve zorg voor jeugd en gezin het vertrekpunt is voor de organisatie van de jeugdzorg, wanneer en hoe zouden gemeenten dan moeten kiezen voor regionale samenwerking bij het organiseren en regisseren van de zorg rondom jeugd en gezin?

We behandelen hiertoe drie subvragen:

1. Welke afwegingen zijn - gezien de transitie van de jeugdzorg of voor de toekomst- van belang bij de keuze om de zorg rondom jeugd en gezin in regionale samenwerkingsverbanden te organiseren en regisseren?

In hoofdstuk 2 gaat prof. Dr. Patrick Kenis in op de vraag waarom gemeenten met elkaar zouden samen werken als het gaat om de regie voor de jeugdzorg. En als gemeenten gaan samenwerken, hoe zouden ze die samenwerking dan optimaal kunnen vorm geven. Kenis gebruikt hierbij beschikbare wetenschappelijke kennis over samenwerking in netwerken³. Dit geeft een gemeente handvatten voor de beslissing of en in welke gevallen ze het best kan samenwerken met andere gemeenten om een 'effectieve zorg voor jeugd' te bereiken en aan welke randvoorwaarden dan moet zijn voldaan. De argumentatie is gebaseerd op de twee premissen: de *individuele* gemeente die moet of wil besluiten al dan niet met een andere gemeente samen te werken staat centraal(1) en alleen die vormen van samenwerking waarvan de finaliteit een effectievere zorg voor jeugd is, zijn in deze argumentatie betrokken(2).

2. Welke regionale samenwerkingsverbanden zijn er op dit moment rondom jeugd en gezin?

In hoofdstuk 3.1 t.e.m. 3.3 laten we de feiten spreken. We brengen een inventarisatie van 32 samenwerkingsverbanden in kaart. Deze zijn er nu al, vanwege de uitvoering van diverse onderdelen van jeugdbeleid. Bijvoorbeeld samenwerking wegens door het rijk aan gemeenten opgelegd beleid, samenwerking van gemeenten rondom invoering en uitvoering van een specifiek inhoudelijk programma, werkgebieden van uitvoeringsorganisaties of werkgebieden van samenwerkingsverbanden van organisaties.

3. Welke kenmerken hebben de geïnventariseerde regionale samenwerkingsverbanden en zijn er overeenkomsten en verschillen?

In de daaropvolgende paragrafen 3.4 t.e.m. 3.7 vergelijken we de samenwerkingsverbanden op een aantal van de onderzochte kenmerken. De slotparagraaf 8 is een synthese van de voorgaande paragrafen.

In hoofdstuk 4 trekken we een aantal voorzichtige conclusies voor de routes naar gemeentelijke samenwerking in de zorg rondom jeugd en gezin.

De bijlage 1 bevat 32 kaartjes met reeds bestaande samenwerkingsverbanden rondom jeugd en gezin.

³ Prof. dr.Patrick Kenis is expert in theorievorming over netwerkorganisaties.

2 Samenwerking in theorie

Prof. Dr. Patrick Kenis

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een argumentatie die gemeenten kan ondersteunen bij de vraag wanneer en hoe ze het beste kunnen samenwerken. Deze argumentatie is gebaseerd op de volgende twee premissen:

1. De *individuele* gemeente die moet of wil besluiten al dan niet met een andere gemeente samen te werken staat centraal.
2. Alleen die vormen van samenwerking waarvan de finaliteit een *effectievere en doelmatiger dienstverlening* voor de burger (specifiek 'de zorg voor jeugdigen ') is worden hierin betrokken.

In paragraaf 2.2 staan we stil bij de redenen voor samenwerking en wat we verstaan onder beheerst samenwerken. In paragraaf 2.3 nemen we de zorgvraag en de behoefte van de cliënt als vertrekpunt en legitimatie voor samenwerking. Paragraaf 2.4 gaat hierop door en beschrijft de match die aanwezig moet zijn tussen de zorgvraag en het zorgaanbod. In paragraaf 2.5 beschrijven we voorwaarden voor een effectieve samenwerking in een multi-organisatienetwerk. Tot slot beschrijven we in paragraaf 2.6 hoe de complexiteit van de zorgvraag de noodzaak tot samenwerken kan vergroten.

2.2 Redenen voor intergemeentelijke samenwerking

1. Versterken van eigen machtspositie	Redenen 1, 2 en 3 komen in de eerste plaats ten goede aan de organisaties en haar bestuurders en niet direct de klanten/burgers. Als we organisaties zien samenwerken, betekent dit dus niet automatisch dat dit een bijdrage aan de effectiviteit / efficiëntie is, maar dat hierin ook andere overwegingen een rol kunnen spelen.
2. Reduceren van onzekerheid	
3. Legitimiteitsoverwegingen	
4. Efficiëntie overwegingen	Reden 4 komt de klant/burger indirect ten goede omdat producten en diensten tegen een lagere kostprijs worden geleverd. Dit argument wordt vaak genoemd, maar een kosten-batenanalyse ontbreekt vaak.
5. Effectiviteitsoverwegingen	Reden 5 start vanuit de klant/burger en gaan ervan uit dat diensten en producten alleen of beter aangeboden kunnen worden als dit in samenwerking tussen verschillende organisaties gebeurt.

Uit onderzoek komt een breed scala van motieven voor de samenwerking tussen organisaties, waarvan de vijf meest genoemden zijn:

1. **Het versterken van de eigen machtspositie** omdat het organisatorische afhankelijkheid kan verminderen.
2. **Stabiliteit overwegingen.** Meer samenwerking kan onzekerheid of een gevoel van onzekerheid reduceren.
3. **Legitimiteitsoverwegingen** omdat er verwacht of opgelegd wordt om samen te werken en dit dus de reputatie van de organisatie kan versterken.
4. **Efficiëntie overwegingen.** Gezamenlijke aanpak kan kosten reduceren.
5. **Effectiviteitsoverwegingen** door het verbeteren van het aanbod of het aanbieden van producten of diensten die alleen niet kunnen worden aangeboden.

Het is belangrijk om vast te stellen dat de eerste drie van deze vijf redenen in feite betrekking hebben op het belang van de organisatie zelf.

In de praktijk van elke dag zien we immers dat gemeenten deel uit maken van veel 'opgelegde' samenwerkingsverbanden en natuurlijk ook dat gemeenten op basis van overwegingen zoals 1), 2) en 3) handelen om hun eigen positie bestuurlijk te versterken. Deze worden verder niet besproken. Wel is het belangrijk om hier te onthouden dat als we organisaties zien samenwerken dit niet automatisch betekent dat dit vanwege een bijdrage tot de efficiëntie en effectiviteit is, maar dat hierin dus andere overwegingen een rol kunnen spelen.

Sterker nog, niet alle samenwerking hoeft efficiënt te zijn. Zonder twijfel levert samenwerken tussen organisaties vaak zeer positieve dingen op. Maar aan samenwerken zijn ook kosten en risico's verbonden. Zo kunnen organisaties bijvoorbeeld niet met een onbeperkt aantal andere organisaties samenwerken, al was het alleen maar omdat dan de kosten in termen van de nodige tijd voor afstemming te groot worden. Daarom is het belangrijk dat ze op een beheerste manier samenwerken.

Beheerst samenwerken betekent een aantal zaken. Allereerst het formuleren van duidelijke doelstellingen voor de gemeente op het gebied van zorg voor jeugd en een analyse van welke van die doelstellingen het best kunnen worden bereikt door intergemeentelijke samenwerking. Ten tweede een analyse van hoe het best kan worden samengewerkt en hoe haalbaar de intergemeentelijke samenwerking is. En ten slotte het hebben of ontwikkelen van management competenties voor samenwerking.

Beheerst samenwerken betekent

Maak duidelijke eigen gemeentelijke doelstellingen over de zorg voor jeugd

Analyseer vervolgens of intergemeentelijke samenwerking zinvol is om dit doel te bereiken

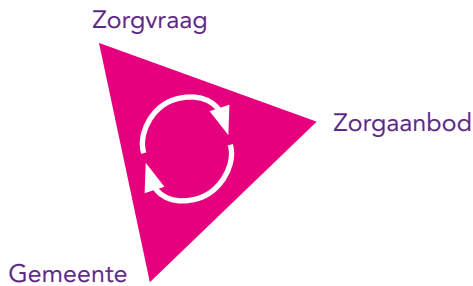
Indien ja doe de volgende stappen:

1. Analyseer hoe de samenwerking vorm te geven
2. Analyseer de haalbaarheid van de samenwerking
3. Ontwikkel managementtools voor samenwerking

2.3 De zorgvraag als vertrekpunt voor samenwerking

Als het er – zoals neergelegd in de premissen - echt om gaat om tot een doelmatiger-zorg voor de burger te komen, dan moet het startpunt van de redenering zijn dat we de *behoefte van het gezin als centraal uitgangspunt nemen* en dus niet de behoeften van de gemeentelijke organisatie zelf of van de zorgaanbieder. Dit betekent dat we onze redenering opbouwen vanuit de *zorgvraag* en van daaruit naar de organisatie van het zorgaanbod kijken en niet omgekeerd.

In onze redenering spelen in de eerste plaats drie partijen een belangrijke rol. Uiteraard spelen andere partijen ook nog een rol, maar die zijn vaak direct of indirect verbonden aan één van die drie partijen. Alle drie partijen hebben ook op één of ander manier met elkaar te maken, vandaar dat we dit voorstellen als een driehoeksrelatie (schema 1).



Schema 1: Drie belangrijke elementen in het verstrekken van zorg

We hebben dus te maken met een *zorgvraag*, een *zorgaanbod* en de *gemeente*. De *zorgvraag* is de behoefte die bestaat bij een concreet individu of gezin om geholpen te worden. Het *zorgaanbod* is een organisatie. Dit kan een individuele organisatie zijn of groep van organisaties die uitvoering biedt aan de klant (uitvoeringsorganisatie). De *gemeente* of een groep van gemeenten is de instelling die wettelijke opdracht heeft om ervoor te zorgen dat de klanten in haar gemeente(n) minstens de wettelijk bepaalde zorg ontvangen. Deze opdracht is de gemeentelijke regiefunctie.

De gemeente ervoor moet zorgen dat er een *fit*⁴ is tussen de *zorgvraag* in haar gemeente en een *zorgaanbod*.

Het organiseren van een *fit* is in essentie een andere taak dan het organiseren van de zorg zelf

Vanuit de doelstelling om effectieve en efficiënte zorg aan te bieden (zie premisse 1) en vanuit de gemeente geredeneerd (zie premisse 2) betekent dit *dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er een fit is tussen de zorgvraag in haar gemeente en een zorgaanbod*. Het is van belang om deze formulering scherp te maken: het organiseren van een *fit* is in essentie een andere taak dan het organiseren van de zorg zelf. Een absoluut uitgangspunt is dat de overheid zelf niet de rol van aanbieder van zorg kan of mag opnemen⁵.

We gaan er van uit dat er in Nederland op macroniveau voldoende zorg beschikbaar is om aan de behoeften van gezinnen tegemoet te komen. Sterker nog: de regering gaat er van uit dat het mogelijk is met minder middelen meer kwaliteit te leveren door verbetering van efficiency en effectiviteit. Gezien dit rapport de vraag stelt naar de ratio voor intergemeentelijke samenwerking wordt de vraag dan ook òf en wanneer de gemeente met enkele andere gemeenten moet samenwerken om deze *fit* te bewerkstelligen, om concreet te komen tot een soort gezamenlijke *interne markt* voor zorg in een bepaalde regio die een einde maakt aan de huidige distributieproblemen en verdeelproblemen zoals wachtlijsten in de jeugdzorg.

De behoefte aan gemeentelijke samenwerking wordt dus bepaald door de mate waarin de *zorgvraag* en het *zorgaanbod* op elkaar aansluiten binnen een gemeente: het is immers in principe mogelijk dat een enkele (grote) gemeente alle benodigde aanbod in haar eigen gebied in voldoende mate beschikbaar heeft. Om hierover een duidelijk beeld te krijgen is het belangrijk enerzijds naar de aard van de *zorgvraag* binnen een gemeente te kijken en anderzijds naar het *zorgaanbod* binnen die gemeente.

4 Met *fit* (geen goed Nederlands synoniem beschikbaar) bedoelen we een pasvorm, een match, een relatie, een koppeling.

5 Overigens wordt dit alleen al door de privacywetgeving onmogelijk gemaakt: bestuurders of ambtenaren kunnen wel het proces van zorg (kosten, uitvoering, resultaat) in kaart brengen, maar mogen nooit beschikken over informatie over de *inhoud* van de problemen van hun burgers.

Het is belangrijk enerzijds naar de aard van de zorgvraag binnen een gemeente te kijken en anderzijds naar het zorgaanbod binnen die gemeente.

Een zorgvraag van een klant, of het nu een individu of gezin betreft, kan zeer verschillend van aard zijn. Een belangrijk dimensie hierin is de mate van de complexiteit van die vraag. Een zorgvraag kan eenvoudig zijn en gemakkelijk op een vrij gestandaardiseerde wijze door één enkele organisatie behandeld worden. Maar er kunnen zich ook zorgvragen aanbieden die een *integrale en customized* aanpak (maatwerk: 1gezin 1plan 1budget) waarvoor de expertise (wonen, werken, onderwijs, gezondheid, etc.) van verschillende organisaties moet worden ingebracht. Die moeten daarbij ook nog eens onderling worden afgestemd. Een effectieve samenwerking tussen deze zorgaanbieders is in dat geval een belangrijk vereiste om tot een goede zorgverlening te komen.

Voor elke concrete zorgvraag stelt zich vervolgens de vraag of er binnen de gemeente een zorgaanbieder of zorgaanbieders actief zijn die aan de vraag kunnen beantwoorden.

2.4 Gemeentelijke samenwerking als resultante van match tussen zorgvraag en zorgaanbod

De vraag of uitvoeringsorganisaties moeten samenwerken is in de eerste plaats gerelateerd aan het type zorgvraag.

De vraag of gemeenten moeten samenwerken is in de eerste plaats gerelateerd aan de fit tussen zorgvraag en zorgaanbod.

Als we deze twee dimensies, de zorgvraag en het zorgaanbod binnen de gemeente met elkaar combineren ontstaat een kruistabel die ons inzicht verschaft in waarom en hoe een gemeente met een andere gemeente zou moeten samenwerken.

Schema 2 geeft aan wanneer het gewenst is voor de klant in de gemeente dat de gemeente met een andere of meerdere andere gemeenten zou samenwerken. Dat is dus onafhankelijk van de vraag of uitvoeringsorganisaties moeten samenwerken. De vraag of uitvoeringsorganisaties moeten samenwerken is in de eerste plaats gerelateerd aan het type zorgvraag. De vraag of gemeenten moeten samenwerken is in de eerste plaats gerelateerd aan de fit tussen zorgvraag en zorgaanbod.

Een dergelijk schema kan op het eerste gezicht ingewikkeld lijken, maar het nut en de eenvoud ervan bewijzen zich op het moment dat het gaat om concrete voorbeelden. Dan is het immers geen theoretisch construct meer, maar een relatief eenvoudig beslismiddel. Ter illustratie daarvan twee voorbeelden.

		Zorgaanbod bestaande in gemeente?	
		Ja	Nee
INKOOPDIMENSIE	Standaard: één aanbieder	I Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking	II Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking
	Type zorgvraag? REGIEDIMENSIE	Complex: multi- organisatie aanpak door meerdere aanbieders	III Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking (maar behoefte aan faciliteren samenwerking binnen de gemeente)

Schema 2: Gemeentelijke samenwerking als een resultante van de bestaande zorgvraag en het bestaande zorgaanbod

Het eerste voorbeeld is de uit veel onderzoek gebleken zorgvraag van ouders om meer onderling met elkaar uit te kunnen wisselen op het gebied van opvoedingsvragen. Aansluitend bij deze vraag zijn er tal van mogelijke instrumenten waarvan het potentieel afhangt van lokale omstandigheden die gemeenten uiteraard kennen. In sommige wijken kan de organisatie van inloopochtenden voldoende zijn, in andere is een intensieve vorm zoals bezoekmoeders eerder aan de orde. Maar voor elk van deze methoden zijn er hetzij lokale, hetzij regionale aanbieders te vinden, dus gaat het in feite om een vrij eenvoudige logistieke vraag naar de meest efficiënte niveaus van inkoop.

Aan de andere kant van het spectrum kunnen we het voorbeeld nemen van een behoorlijk goed georganiseerde jeugdbende in een niet zo grote gemeente: een harde kern van jongeren uit disfunctionerende gezinnen importeert uit de stad waar ze naar school gaan alles wat verboden is (drugs, wapens) en rekruteert in de eigen gemeente de nodige jonge meelopers. De zorgvraag is hier veelomvattend en complex. Het is evident dat dit probleem op de langere termijn alleen maar echt te bestrijden is als de lokale voedingsbodem van het bijna criminele familienetwerk dat steeds nieuwe daders oplevert aangepakt kan worden, maar dat is volstrekt onmogelijk zonder actieve samenwerking over de hele keten, inclusief onderwijs en justitie.

En tussen deze twee uitersten in, zien we als voorbeeld van het derde kwadrant in het schema bijvoorbeeld het probleem van de gezinnen in een gemeente die al jarenlang in situaties van bijna letterlijk generationeel overgedragen armoede en werkloosheid zitten. Deze gezinnen vergen intensieve samenwerking tussen sectoren als zorg, onderwijs en werkgelegenheid, maar in principe kan dat gaan om intensivering van de samenwerking tussen gemeentelijke diensten rond een specifiek gezin en is daar dus geen samenwerking met andere gemeenten voor nodig.

Aansluitend bij deze voorbeelden werken we de vier kwadranten hieronder wat nader uit.

Kwadrant I

		Zorgaanbod in gemeente	
		Ja	Nee
aantal aanbieders	één aanbieder	I Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking	II Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking
	meerdere aanbieders	III Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking (maar behoefte aan faciliteren samenwerking binnen de gemeente)	IV Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking om aanbod te verzekeren (en behoefte aan samenwerking om samenwerking te faciliteren)

In dit geval kan de zorgvraag binnen de eigen gemeente van de burger worden opgevangen. Hier is geen behoefte aan gemeentelijke samenwerking. Een uitzondering kan zijn als de zorgaanbieder een regionale of landelijke aanbieder is die zijn diensten aan verschillende gemeenten tegelijkertijd aan gaat bieden en daardoor in een bepaalde machtspositie kan verkeren. In dat geval is het wellicht soms aangewezen dat gemeente hierrond ook samenwerken (bijvoorbeeld het afstemmen van prijsafspraken). Anders dreigt het gevaar dat een zorgaanbieder de regiefunctie van de gemeente overneemt.

Kwadrant II

		Zorgaanbod in gemeente	
		Ja	Nee
aantal aanbieders	één aanbieder	I Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking	II Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking
	meerdere aanbieders	III Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking (maar behoefte aan faciliteren samenwerking binnen de gemeente)	IV Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking om aanbod te verzekeren (en behoefte aan samenwerking om samenwerking te faciliteren)

Theoretisch zou deze situatie niet kunnen voorkomen maar in de praktijk horen we dat dit wel het geval is. Het gaat dan niet altijd om een gebrek aan een zorgaanbieder maar eerder om een gebrek aan zorgaanbod (wat zich in wachttijden kan vertalen).

In dit geval hebben we te maken met gezinnen die een standaard zorgvraag hebben maar waarvoor geen zorgaanbod bestaat. De gemeente kan dan overwegen middels beleid te stimuleren dat er een dergelijk zorgaanbod komt binnen de gemeente (waardoor ze in Kwadrant 1 terecht komen) of kan de gemeente met andere gemeenten samenwerken om het aanbod voor haar burgers te verzekeren.

Behalve het historisch ontbreken van een zorgaanbieder rond een bepaalde zorgvraag kan hier ook een efficiency overweging zijn een zorgaanbod aan te bieden samen met andere gemeenten. Juist in het geval van relatief gestandaardiseerde zorg kunnen schaalvoordelen een goede manier zijn om kosten te besparen en/of kwaliteit te verbeteren. Net zoals niet elke gemeente haar eigen zwembad kan hebben, moet ook niet elke gemeente elk standaard zorgaanbod in huis hebben. Samenwerking tussen gemeenten op basis van Kwadrant II zal meestal niet ingewikkeld zijn en kan door duidelijke afspraken geregeld worden. Ook de controle vanuit de eigen gemeente op het gemeenschappelijk aanbod en de verantwoording hierover door de wethouder is in dit geval relatief eenvoudig. In het eerste voorbeeld kan dus besloten worden dat een aantal gemeenten de organisatie van ouderontmoetingen gezamenlijk inkoop bij een daarin gespecialiseerde aanbieder. En dat zien we op dit moment ook gebeuren bij bijvoorbeeld bewezen effectieve programma's als Triple P of Samen Starten.

Kwadrant III

		Zorgaanbod in gemeente	
		Ja	Nee
aantal aanbieders	één aanbieder	I Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking	II Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking
	meerdere aanbieders	III Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking (maar behoefte aan faciliteren samenwerking binnen de gemeente)	IV Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking om aanbod te verzekeren (en behoefte aan samenwerking om samenwerking te faciliteren)

Kwadranten III en IV hebben gemeen dat zorgvragen in de context van zorg voor jeugd vaak complex zijn en een integrale en *customized* aanpak noodzakelijk maken. Het gaat om situaties waar de problematiek van dien aard is dat verschillende competenties moeten worden ingeroepen en deze ook nog rond de klant onderling moeten worden afgestemd. Het zorgproduct is dan niet de resultante van activiteiten van één organisatie maar van een netwerk van organisaties (een zogenaamde multi-organisatie netwerk). De vraag die zich dan stelt is of zich alle onderdelen van het netwerkaanbod binnen een specifieke gemeente bevinden (Kwadrant III) of (gedeeltelijk) daarbuiten (Kwadrant IV). Als zich alle componenten binnen de gemeente bevinden is er nog steeds geen behoefte aan intergemeentelijke samenwerking. Wel is er dan een behoefte aan het stimuleren van *intra-gemeentelijke* samenwerking namelijk de samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties. Iets waarin, zoals later zal blijken, de gemeente een belangrijke rol kan vervullen.

Het fenomeen multi-organisatie aanpak als antwoord op een complexe zorgvraag verschilt dusdanig van de klassieke en meer gestandaardiseerde manier van het bieden van zorg, dat het belangrijk is om hier even bij stil te staan. De effectiviteit van multi-organisatie netwerken is afhankelijk van een relatief groot aantal factoren. Deze specificeren we nader in het vervolg (zie schema 3).

Kwadrant III geeft aan dat als er in een gemeente behoefte is aan integrale en *customized* zorg en alle hiervoor noodzakelijke zorgcomponenten in de gemeente worden aangeboden er niet onmiddellijk behoefte is aan intergemeentelijke samenwerking. Op basis van schema 3 wordt wel duidelijk dat de gemeente een belangrijke rol kan spelen in het bijdragen tot *de effectiviteit van de intra-gemeentelijke samenwerking* namelijk de samenwerking tussen uitvoeringsorganisatie binnen de gemeente. De beleids-, regie- en middelen context voor samenwerken tussen

uitvoeringsorganisaties wordt namelijk voor een groot deel bepaald en beïnvloed door de gemeente. Bovendien vervult de gemeente ook een belangrijke rol op het gebied van de externe informatie.

Een gevaar dat hier bestaat (net als in Kwadrant I) is dat de gemeente de neiging kan hebben de zorgvraag te definiëren in functie van het zorgaanbod. Het succes van een multi-organisatie netwerk bestaat er ook in dat er goed bekeken wordt of wel met alle type noden van alle type klanten rekening wordt gehouden (dus, of alle klanten op het juiste niveau en het juist tijdstip de juiste zorg ontvangen). Een taak van de gemeente zou er ook in kunnen bestaan de noden en type klanten goed in kaart te brengen, waarbij dus nadrukkelijk samengewerkt dient te worden tussen verschillende organisaties binnen de gemeente zelf⁶.

Kwadrant IV

	Zorgaanbod in gemeente	
	Ja	Nee
één aanbieder	I Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking	II Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking
meerdere aanbieders	III Geen noodzaak tot gemeentelijke samenwerking (maar behoefte aan faciliteren samenwerking binnen de gemeente)	IV Noodzaak tot gemeentelijke samenwerking om aanbod te verzekeren (en behoefte aan samenwerking om samenwerking te faciliteren)

Indien bepaalde zorgcomponenten ontbreken omdat gespecialiseerde zorgaanbieders ontbreken of deze niet financieerbaar zijn op het niveau van de gemeente komen we in Kwadrant IV terecht. Kwadrant IV beschrijft de situatie waarin de 'volledigheid' van producten niet gegarandeerd is binnen de grenzen van de gemeenten. Zoals eerder al vermeld is de kans dat niet alle standaard producten in een gemeente beschikbaar zijn voor haar burgers wellicht relatief klein (Kwadrant II). In Kwadrant IV wordt die kans veel groter. Kwadrant IV gaat het over maatwerkzorg (*customized care*). Deze zorg is een gecombineerd aanbod van gespecialiseerde uitvoeringsorganisaties en dus vaak uniek. De kans dat er over de grenzen van de gemeenten heen moet worden gewerkt om een dergelijke maatwerkzorg samen te stellen is groot.

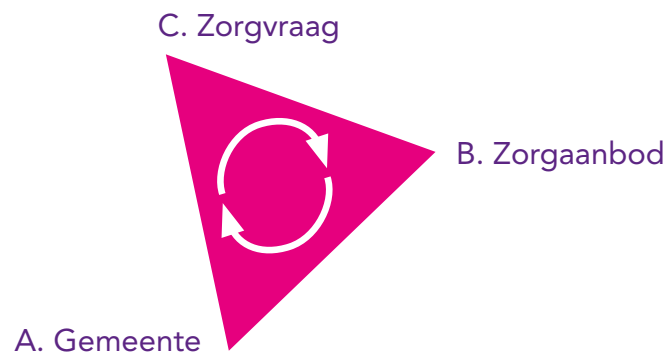
Om dergelijke zorg te bieden zal de gemeente dus vaak genoodzaakt zijn om met andere gemeenten samen te werken. De situatie die hier ontstaat, is zeer complex van aard. Hier liggen zeer grote uitdagingen voor een gemeente. Een gemeente moet afspraken maken met andere gemeenten over het samen ter beschikking stellen van bepaalde zorgcomponenten en bovendien moeten verschillende gemeenten samenwerken om een bijdrage te leveren aan een effectieve realisatie van producten die resulteren uit multi-organisatorische netwerken. Hier ligt dus ook een grote uitdaging voor de intergemeentelijke samenwerking.

⁶ Bij de inventarisatie van behoeften en problemen zonder samenwerking – waarbij wordt 'geclusterd' per gezin – ontstaat immers een sterk vertekend beeld. Het is een bekende verzuchting van een lokale wethouder dat als alle lijstjes opgeteld worden.....er meer probleemjongeren dan jongeren in de hele gemeente zijn. Als immers 10 aanbieders elk bezig zijn met dezelfde 10 probleemgezinnen leveren zij samen een lijst met 100 'cases' in.

2.5 Samenwerkingskracht: voorwaarden voor een effectieve samenwerking in een multi-organisatie netwerk.

In schema 3 brengen we een aantal hierboven apart beschreven kernpunten samen, met het risico dat het al snel ingewikkeld lijkt, maar met de bedoeling dat gemeenten zelf stap voor stap antwoord vinden op de vraag of intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk is, waarbij ze uitgaan van een behoefteanalyse van gezinnen en jeugd. Door uit te gaan van een behoefteanalyse van gezinnen en jongeren kunnen gemeenten zelf stap voor stap naar de juiste oplossing voor de vraag van intergemeentelijke samenwerking kan worden gekomen. De essentie van het schema is vooral dat er geen zaken over het hoofd gezien worden. Hierboven is immers al nadrukkelijk gewezen op het risico dat ongemerkt toch niet de vraag maar het aanbod van zorg of de organisatie van de gemeentelijke diensten richtinggevend gaat worden.

Om te beginnen herhalen we op dit punt het cruciale driehoek schema uit de vorige paragraaf, waarin de samenhang tussen de actoren duidelijk wordt gemaakt: de vraag van burgers (C), het aanbod van organisaties (B) en de coördinatie van gemeenten (A).



In schema 3 is voor elk van deze actoren A, B en C -hier *systemelementen* genoemd- boven in het schema in beeld gebracht hoe zij scoren op drie belangrijkste dimensies (*coördinatieaspecten* 1, 2 en 3) van effectieve samenwerking. Deze lichten we in de tekst nader toe. Interne informatie(D) en externe informatie(E) ten slotte zijn voor samenwerking onontbeerlijk. Onder in het schema staan hierover twee door de gemeente te beantwoorden vragen.

Systeemelement	Coördinatieaspecten		
	1. Volledigheid	2. Taakintegratie	3. Coöperatie
A. Beleid / regie / middelen	<p>Is met alle externe middelen rekening gehouden zodat het model kan functioneren?</p> <p>b.v. financiën, macht, wetgeving, infrastructuur.</p>	<p>Draagt de interne verdeling van middelen bij aan het effectief en efficiënt laten functioneren van het model?</p> <p>b.v. financiering van de onderdelen van het model, infrastructurele aspecten.</p>	<p>Is er bij de betrokken partijen draagvlak voor de besteding en verdeling van middelen?</p>
B. Uitvoeringsorganisaties	<p>Zijn alle noodzakelijke producten aanwezig?</p>	<p>Zitten de overgangen tussen de producten effectief en efficiënt in elkaar?</p> <p>b.v. geen overlappende producten, geen lacunes tussen producten.</p>	<p>Is er bij de betrokken partijen draagvlak voor het model?</p> <p>b.v. meerwaarde van het model, tegemoetkoming aan wensen en behoeften van de professionals.</p>
C. Klanten	<p>Zijn alle type klanten geïdentificeerd en kunnen ze via het model geholpen worden?</p> <p>b.v. juiste niveau van zorg, juiste tijdstip, voldoende ruimte.</p>	<p>Sluit de vooronderstelde routing van het model aan bij het gedrag van de cliënten?</p>	<p>Is er bij de verschillende typen cliënten draagvlak voor het model?</p>
D. Interne informatie	<p>Genereren het model en de onderdelen van het model adequate (interne) informatie op het niveau van (A) resource, (B) producten en (C) de cliënten die in behandeling zijn, gegeven de doelstellingen die met het model beoogd worden?</p>		
E. Externe informatie	<p>Wordt op een zodanige wijze naar de verschillende typen cliënten gecommuniceerd, dat deze weten wanneer, waar en via welke weg ze toegang krijgen tot de diensten uit het model en ze bovendien overtuigd worden van het nut van de in het model gekozen aanpak?</p>		

Schema 3 Voorwaarden voor een effectieve samenwerking in een multi-organisatie netwerk

Het goed functioneren van een multi-organisatie netwerk moet aan drie coördinatieaspecten (1 t.e.m.3) beantwoorden welke op hun beurt weer uit vijf elementen moeten bestaan(A t.e.m.E).

Coördinatieaspecten zijn aspecten waar rekening mee moet worden gehouden om tot een goede coördinatie te komen vanuit het perspectief van de klant. Effectieve coördinatie bestaat uit de aspecten *volledigheid(1)*, *taakintegratie(2)* en *coöperatie(3)*.

Volledigheid betekent dat alle middelen en diensten in het coördinatiesysteem aanwezig zijn en ter beschikking van de klant staan. De aanwezigheid van alle noodzakelijke elementen betekent echter nog niet dat deze elementen automatisch ook gecoördineerd zijn.

Daarom is *taakintegratie* een tweede voorwaarde voor een goede coördinatie. Taakintegratie houdt in dat er, vanuit het standpunt van de cliënt, in een juiste aansluiting en volgorde van de diensten voorzien is.

Ten slotte is *coöperatie* een belangrijke voorwaarde voor een effectieve coördinatie in een dienstverlenend multi-organisatie netwerk. Coöperatie betekent dat er niet alleen een wil is om samen te werken maar dat er ook daadwerkelijk sprake is van een gemeenschappelijke aanpak.

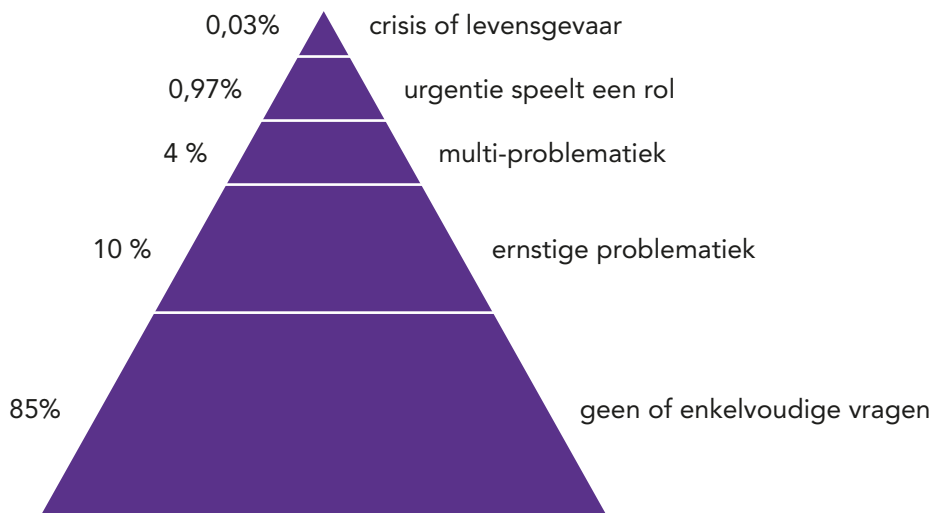
Bovendien moeten de verschillende elementen in een samenwerkingsverband gecoördineerd worden. Een dienstverlenend coördinatiesysteem kan alleen functioneren als in de coördinatie van elk van de volgende elementen is voorzien: beleid, regie en middelen(A), producten(B), klanten(C) en informatie(D en E). De noodzaak om de te onderscheiden coördinatie-elementen volgens deze aspecten te coördineren levert dan de matrix van schema 3 op die aangeeft waar elk samenwerkingsmodel aandacht aan moet besteden wil het succesvol zijn.

De informatievragen *interne informatie(D)* en *externe informatie (E)* onder in schema 3 gaan onder andere over de kwestie of het beleid concreet in staat is op grond van de feedback uit het proces voldoende te sturen. Hoe essentieel deze vragen zijn – en hoe weinig er rekening mee wordt gehouden – is te lezen in vrijwel alle rapporten over het huidige aanbod gestuurde stelsel van (jeugd)zorg: als de financiering top-down plaatsvindt en de verantwoording beperkt wordt tot de informatie of de middelen zijn uitgegeven aan een vooraf vastgesteld type behandeling, is controle op effectiviteit voor een financier in feite onmogelijk. In een aanbod gefinancierd zorgstelsel is het immers in principe geen enkel probleem als er jarenlang ineffectieve hulp gegeven wordt, zolang die wordt gesubsidieerd, net zoals er in een gesubsidieerd landbouwstelsel letterlijk boterbergen en melkplassen ontstonden. Alleen als er sprake is van een *bij elkaar brengen van externe en interne informatie* is de gemeente als regisseur van de zorg in staat om vast te stellen of de burgers ook echt effectief geholpen worden ... en zo ja tegen welke inzet van middelen. Beide informatiestromen zijn uiteraard nodig, want we willen natuurlijk niet dat cliënten op transport moeten wachten, maar 10 taxi's voor 10 personen is een dure (en milieuonvriendelijke) oplossing. In feite laat iedere evaluatie van zorg zich op deze manier analyseren als een verhouding tussen inzet van middelen en tevredenheid van burgers, dit met de opmerking dat de *dialogoog* met de burgers zelf een zeer nuttig en effectief instrument is om beide zijden van de informatie in beeld te krijgen. Ook op dit punt blijft de **driehoek zorgvraag-gemeente-zorgaanbod** absoluut essentieel, een van de meest voorkomende omissies in de organisatie van samenwerking op zorgterrein is dat de burger of cliënt *slechts als doelgroep in plaats van als serieuze partner wordt behandeld*.

Iedere evaluatie van zorg laat zich analyseren als een verhouding tussen inzet van middelen en tevredenheid van burgers. De dialoog met de burgers zelf is een zeer nuttig en effectief instrument om beide zijden van de informatie in beeld te krijgen.

2.6 De complexiteit van de vraag in relatie tot de noodzaak tot samenwerking

We ronden dit hoofdstuk af met een andere driehoek, de bekende driehoek van de zorgzwaarte, waarbij vaak vergeten wordt hoe klein de groep eigenlijk is die we in de kwadranten III en IV aan de orde hebben. Immers voor de overgrote meerderheid van de burgers is sprake van geen of enkelvoudige vragen, waarvoor dus zelfs op het niveau van de zorg geen samenwerking aan de orde hoeft te zijn. Negen van de tien mensen zien hun vragen tot genoegzaam beantwoord in persoonlijke kring of op het consultatiebureau en van de overige tien heeft weer de meerderheid genoeg aan een gesprek met een pedagoog, huisarts, maatschappelijk werker, etc.



Het belang van de percentages in deze driehoek is dat ze zijn gebaseerd op erkend wetenschappelijk onderzoek en dus goed toepasbaar zijn op populaties van statistisch voldoende omvang. Als het gaat om meer dan 10.000 gezinnen of kinderen, kunnen we met een zeer betrouwbare marge voorspellen hoeveel daarvan behoefte (zullen) hebben aan zwaardere vormen van zorg. We hebben voor Nederland nu al heel behoorlijk in kaart hoe de verdeling van bepaalde typen problemen over de hele bevolking ligt.⁷ Op grond hiervan is het dus zelfs mogelijk om bepaalde vuistregels te maken voor de prevalentie van problemen in gemeenten, een systeem waarop in feite de verdeling van de middelen van de rijksoverheid nu ook al ten dele is gebaseerd.

⁷ Denk hierbij aan landelijke en plaatselijke monitors en vele documenten die de prevalentie van zorgvragen beschrijven

Dat betekent voor de vraag naar de organisatie van intergemeentelijke samenwerking dat er in elk geval grove parameters zijn voor de inschatting van de omvang van de meer complexe kwadranten III en IV. Iets wat gemeenten overigens niet ontslaat van de noodzaak om de eigen vragen in kaart te blijven brengen en te monitoren. Wat echter nog ontbreekt, is de vertaling van deze meer epidemiologische gegevens naar het niveau van prevalentie op het niveau van het gezin zelf: veel problemen komen immers letterlijk samen bij dezelfde gezinnen. Dit lijkt een van de belangrijkste taken voor verdere analyse en onderzoek om gemeenten te ondersteunen bij de decentralisatie van de zorg: het maakt immers enorm veel uit of de concrete samenwerking tussen gemeenten gestalte gegeven moet worden voor de helft van je bevolking, of voor 1,5 procent van de gezinnen in een regio.

Immers voor de overgrote meerderheid van de burgers is sprake van geen of enkelvoudige vragen, waarvoor dus zelfs op het niveau van de zorg geen samenwerking aan de orde hoeft te zijn.



3 Bestaande regionale samenwerkingsverbanden rondom jeugd en gezin

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we zeer concreet de op dit moment al bestaande (regionale) samenwerkingsverbanden tussen gemeenten rondom jeugd en gezin. Om een overzicht te krijgen bekijken we als het ware met een afstandje waar gemeenten nu al samenwerken. Opdat we weten wat we al doen willen we de feiten laten spreken. Dit uiteraard nog steeds vanuit de kernvraag hoe regionale samenwerking rondom het toekomstige gedecentraliseerde jeugd(zorg)beleid het beste gestalte zou kunnen krijgen. Zoals uit de analyse van Kenis bleek zijn er tal van mogelijke redenen om samen te werken en we zien dan ook een enorm scala aan regionale indelingen op grond van zeer verschillende criteria of ontwikkelingswegen. Het gaat om door de rijksoverheid dwingend opgelegde verbanden rond een thema, om door aanbieders zelf tot stand gebrachte werkgebieden en ook om meer organische regio's waarbij gemeenten van oudsher een bepaalde onderlinge band hebben en gewend of geneigd zijn om meerdere taken samen uit te voeren. In paragraaf 3.2 geven we weer **welke samenwerkingsverbanden** we geïnventariseerd hebben. In paragraaf 3.3 geven we een overzicht van de **kenmerken per samenwerkingsverband**. Hierbij verdient het aanbeveling om voor het overzicht bijlage 1 snel door te nemen.

In de daaropvolgende paragrafen vergelijken we de samenwerkingsverbanden op een aantal van de onderzochte kenmerken. Dit zijn **samenvallende en overlappende regio's** in paragraaf 3.4, **opgelegde samenwerking** in paragraaf 3.5, **grote uitvoeringsorganisaties en grote regio's** in paragraaf 3.6 en in paragraaf 7 de **ontstaansduur van samenwerkingsverbanden en toekomstige ontwikkelingen**. De slotparagraaf 8 is een synthese van de voorgaande paragrafen.

3.2 Geïnterpreteerde samenwerkingsverbanden

Voor deze inventarisatie is gekeken naar de samenwerkingsverbanden waar gemeenten in de huidige situatie mee te maken hebben. Hierbij passen we de volgende afbakening toe:

- 1) **samenwerken voor de jeugd**: de onderzochte samenwerking heeft te maken met de uitvoer van jeugdbeleid
- 2) **bestuurlijke samenwerking**: het gaat om samenwerking van gemeenten of organisaties op bestuurlijk niveau in een bepaald geografisch gebied
- 3) **samenwerking rond beleid en uitvoering**: de samenwerking is gericht op beleidsvorming en -uitvoering rondom jeugd en gezin of aanpalende beleidsterreinen zoals gezondheidszorg, openbare orde en veiligheid rondom jeugd en gezin

In schema 4 geven we een overzicht van de onderzochte samenwerkingsverbanden. We onderscheiden in de eerste plaats de intergemeentelijke samenwerking wegens de uitvoering van Rijksbeleid(1). Een voorbeeld hiervan zijn de Huiselijk Geweld regio's: om Rijksbeleid uit te voeren vormen gemeenten gezamenlijk regio's.

In de tweede plaats zijn er intergemeentelijke samenwerkingsverbanden(2) wegens de uitvoering van programma's, zoals bij de implementatie van het opvoedondersteuningsprogramma Triple P.

Daarnaast herkennen we werkgebieden van organisaties die jeugdbeleid uitvoeren(3) zoals de werkgebieden van organisaties voor maatschappelijke dienstverlening en de jeugdgezondheidszorg.

Als laatste kijken we naar de samenwerkingsverbanden van verschillende organisaties waarbij op bovengemeentelijke schaal(4) wordt samengewerkt, zoals de WeerSamenNaarSchool verbanden van schoolbesturen van het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs.

De geïnventariseerde samenwerkingsverbanden hebben betrekking op de diverse leefwerelden van kinderen en jeugdigen. Onder leefwerelden verstaan we het geheel van leefomgevingen waarin een jeugdige zich begeeft, waarmee hij te maken heeft of kan krijgen als hij opgroeit, zich ontwikkelt en wordt opgevoed. Deze leefwerelden zijn gezin(A), onderwijs(B), openbare ruimte(C), curatieve gezondheidszorg(D) en vrije tijd(E). Rijksbeleid zoals de CJG-ontwikkeling heeft betrekking op de leefwereld gezin; veiligheidsregio's op de leefwereld openbare ruimte en WSNS-verbanden op de leefwereld onderwijs. Ook in de leefwereld vrije tijd zijn er veel regionale samenwerkingsverbanden te vinden van bijvoorbeeld voetbal, de scouting of de kinderboerderij. Deze zijn niet meegenomen in deze beschouwing.

Aanleiding voor de samenwerking Leefwereld	1. Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van Rijksbeleid	2. Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van inhoudelijk programma	3. Werkgebied van uitvoeringsorganisatie	4. Werkgebied van bestuurlijke samenwerking van organisaties
A. Gezin	<ul style="list-style-type: none"> - Centrum voor Jeugd en Gezin - Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid - Huiselijk geweld - Regionale Aanpak Kindermishandeling (RAAK) - Verwijsindex - Zorg en Welzijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Triple P - Home Start - Samen Starten - 1Gezin1Plan 	<ul style="list-style-type: none"> - GGD - Jeugdgezondheidszorg - Bureau Jeugdzorg - Organisaties voor maatschappelijke dienstverlening - MEE - Raad voor de Kinderbescherming - GGZ-Jeugd - Jeugdzorg organisaties 	
B. Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> - Regionaal Meld- en coördinatiepunt voortijdige schoolverlaters (RMC) 		<ul style="list-style-type: none"> - UWV Werkbedrijf - - Onderwijsadviesbureaus 	<ul style="list-style-type: none"> - Weer Samen Naar School (WSNS) PO - Samenwerkingsverband VO (SWV-VO) - REC Cluster 2, 3 en 4
C. Openbare ruimte	<ul style="list-style-type: none"> - Veiligheidshuis 			<ul style="list-style-type: none"> - Veiligheidsregio's - Politieregio's
D. Curatieve gezondheidszorg				<ul style="list-style-type: none"> - Regionale ondersteuningsstructuur eerstelijnsgezondheidszorg (Paard)
E. Vrije tijd				

Schema 4: regionale samenwerkingsverbanden gerangschikt naar leefwereld en aanleiding voor de samenwerking

3.3 Kenmerken

Om een beeld te geven van het doel, de omvang en de regelingen van de samenwerkingsverbanden verzamelden we kerngegevens. Deze gegevens zijn op verschillende manieren verzameld, van gesprekken met sleutelfiguren en werkbezoeken tot informatie van websites. Daarbij blijven veel vragen nog open ten aanzien van de omvang van de samenwerkingsverbanden. Zo trachtten we het macrobudget van deze verbanden in kaart te brengen. Een nadere analyse van deze gegevens lijkt ons wenselijk. Van ieder samenwerkingsverband zijn de volgende kenmerken geïnventariseerd:

- doel van de samenwerking
- aantal regio's van het samenwerkingsverband
- wel of niet land dekkend
- bestaansduur
- ontstaanswijze (van binnen uit, samenwerking is opgelegd, indeling is opgelegd)
- samenwerkingsregeling (wet/AMvB, gemeenschappelijke regeling, bestuursakkoord, convenant, samenwerkingsovereenkomst)
- regie (leadorganisatie binnen het verband)
- samenwerkingspartners
- wie stelt het budget beschikbaar (ministerie, provincie, gemeente, leden/contributie, klanten/afname producten, AWBZ)
- aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld (provincie, gemeente, centrumgemeenten, schoolbesturen, alle organisaties in het verband, bepaalde organisaties)
- via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld (provinciefonds, gemeentefonds, individuele subsidierelatie, (brede) doeluitkering)
- toekomstige ontwikkelingen / veranderingen

Hierbij merken we op dat bij de werkgebieden van organisaties niet al deze onderwerpen toepasbaar zijn, zoals de aanwezigheid van een leadorganisatie.

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid:
Centrum voor Jeugd en Gezin



Doel
Samenwerkingsverband van meerdere gemeenten met als doel de ontwikkeling en uitvoering van het CJG.

Aantal regio's:
83 regio's, waarvan 24 sub regio's

Land dekkend:
Nee

Bestaat sinds:
2008

Ontstaanswijze:
De regionale samenwerking is van binnen uit ontstaan.

Regie

Samenwerkingsregeling:
Samenwerking is met behulp van convenanten en samenwerkingsovereenkomsten geregeld.

Partners:
Gemeente, GGD/JGZ, GGD/OGGZ, thuiszorg JGZ, organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, MEE, verloskundigen, schoolbesturen PO, WSNS samenwerkingsverbanden, kinderopvang, welzijnsorganisaties.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, Sport

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:
Gemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:
Brede doeluitkering in het gemeentefonds

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:
In 2012 krijgt elke gemeente budget voor het CJG als decentralisatie uitkering in het gemeentefonds.

34 Bijlage – Regionale samenwerkingsverbanden in kaart gebracht

Als voorbeeld geven we de CJG regio's weer.

In bijlage 1 zijn deze kerngegevens per samenwerkingsverband weergegeven: het gaat om 32 kaartjes van Nederland, elk met een verschillende groepering van gemeenten.

3.4 Samenvallende en overlappende regio's

Het eerste wat opvalt bij deze inventarisatie van de samenwerkingsverbanden is dat Nederland 31 keer in *verschillende regio's* wordt opgedeeld. Alleen bij de veiligheids- en politieregio's zien we een overeenkomende regio-indeling. In de toekomst zal ook de GGD hiermee congruent zijn, de politieregio's daarentegen worden vergroot. Volgens het regeerakkoord van 2010 zal in 2012 de nieuwe indeling bestaan uit 10 politieregio's.

Wanneer we de regio-indelingen nader met elkaar vergelijken, zien we wel degelijk dat er regelmatig overlap is tussen de regio's waarbinnen wordt samengewerkt. In de eerste plaats valt op dat er regelmatig wordt samengewerkt op provincie niveau in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe en Zeeland. In kleiner verband zien we dat er binnen kleinere regionale verbanden frequent wordt samengewerkt. Bijvoorbeeld de regio Rivierenland: 11 gemeenten rondom Tiel. Zij werken samen bij de ontwikkeling en uitvoering van het CJG, de GGD, het veiligheidshuis en de Verwijsindex. Daarnaast werken deze gemeenten vaker in grote regionale verbanden als de zorg en welzijn regio's. Naast de regio's Parkstad Limburg, Gooi en Vechtstreek, Waterland, Hoeksche Waard zijn er veel regio's te noemen die op een aantal terreinen samen werken en tevens met dezelfde gemeenten samenwerken binnen grotere regio's.

3.5 Opgelegde samenwerking

Ieder samenwerkingsverband heeft natuurlijk zijn eigen aanleiding om te gaan samenwerken. Van de acht samenwerkingsverbanden die als doel hebben om gezamenlijk uitvoering te geven aan rijksbeleid zijn er vier waarbij zowel de samenwerking als de regio-indeling is opgelegd. Dit is het geval bij de regio's Aanpak Huiselijk Geweld, de RAAK-regio's, de regio's Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid en de RMC-regio's. Wanneer de samenwerking niet opgelegd is lijkt het toch een trend om bij opgelegd rijksbeleid te kiezen voor samenwerking met andere gemeenten, dit zien we bij de invoering van de Verwijsindex, het organiseren van de CJG's en het veiligheidshuis.

De zorg en welzijn regio's is een voorbeeld van samenwerking die is opgelegd, maar de regio-indeling niet. Deze regio's ontstonden deels tijdens de invoering van de WMO. Bij de start van de WMO konden gemeenten zich aanmelden als pilotgemeente. De geselecteerde gemeente werd gevraagd met welke gemeenten ze een vanzelfsprekende samenwerking hadden. Die zijn vervolgens opgenomen in de pilot, waarbij de aangemelde gemeente de leiding kreeg om samen met de gemeenten uit de regio de WMO op onderdelen in te voeren. De regio's die ontstonden bleken innovatief en krachtig in het ontwikkelen en invoeren van nieuw beleid.

Naast de samenwerking die is opgelegd of is ontstaan naar aanleiding van door het rijk opgelegd beleid zijn er ook gemeenten die met elkaar samenwerken om een bepaalde methodiek in te voeren, zoals Triple P, Samen Starten, Home-Start en 1Gezin1Plan. Deze vorm van samenwerking is ontstaan van binnenuit, vaak wel gekoppeld aan het werkgebied van de uitvoeringsorganisatie die de nieuwe methodiek moet implementeren.

Ook de grootte van gemeenten is van belang bij de keuze voor regionale samenwerking. Voor de invoering van Triple P is het bijvoorbeeld gewenst dat een gemeente uit minimaal 50.000 mensen bestaat, vanwege de financiën die gemoeid zijn bij de in- en uitvoering van het programma. Kleine gemeenten kiezen er dan sneller voor om het programma met meerdere gemeenten samen in te voeren. Wanneer organisaties wensen dat het programma deel wordt van de werkwijze van al hun professionals, willen zij al snel dat dit in alle gemeenten van hun voedingsgebied wordt ingevoerd.

Volgens Patrick Kenis is van onderop ontstane samenwerking beter dan van boven opgelegde samenwerking, omdat het meer draagvlak heeft bij de betrokkenen en omdat het beter aansluit bij de concrete vragen van een gemeente. Hij geeft ook aan dat bij van bovenop opgelegde samenwerking het gevaar bestaat dat de wethouder de controle verliest over het aanbod voor haar burgers. Als de samenwerking gebaseerd is op behoeften en vragen van de burgers bestaat dat gevaar veel minder.

3.6 Grote uitvoeringsorganisaties, grote regio's

In de zorg rondom jeugd en gezin zijn veel uitvoeringsorganisaties actief. We hebben de werkgebieden van de meeste van deze uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht. Het gaat dan om de werkgebieden van de GGD 'en, de organisaties voor jeugdgezondheidszorg (GGD, thuiszorg, nieuwe organisatie voor JGZ 0-19), organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, MEE, Bureaus Jeugdzorg, de Raden voor de Kinderbescherming en de UWV werkbedrijven. Daarnaast hebben we ook de hoofdlocaties van de organisaties voor geïndiceerde jeugdzorg, jeugd-GGZ en onderwijsadviesdiensten in kaart gebracht.

uitvoeringsorganisatie	Aantal regio's of organisaties
GGD	28
Thuiszorg (JGZ 0-4)	28
Maatschappelijk dienstverlening	114
MEE	26
Bureau Jeugdzorg	15
Raad voor de Kinderbescherming	13
UWV Werkbedrijf	115 in 6 districten
Geïndiceerde jeugdzorg	65
GGZ-Jeugd	71
Onderwijsadviesbureaus	30

Tabel 5: aantal regio's of locaties per uitvoeringsorganisatie

In de eerste plaats valt op bij een aantal organisaties zoals bij maatschappelijke dienstverlening en thuiszorg dat er in de grotere gemeenten snel overlap is van werkgebieden van deze organisaties. Over het geheel is het zo dat iedere organisatie een andere regionale indeling heeft en dat bij tal van organisaties regelmatig sprake is van wijzigingen ten gevolge van fusies en overnames.

Een veelgehoorde opmerking is dat deze organisaties het bijna onmogelijk vinden om voor iedere afzonderlijke gemeente maatwerk te leveren. De vraag is of dit werkelijk onmogelijk is. Vanuit het perspectief van zorg dichtbij huis, aansluitend bij de vraag van de burger en bestuurbaar voor de gemeente is het juist wenselijk om maatwerk te bieden en lokaal relevant te zijn.

De grote uitvoeringsorganisaties bedienen soms wel meer dan 20 gemeenten. Een veelgehoorde opmerking is dat deze organisaties het bijna onmogelijk vinden om voor iedere afzonderlijke gemeente maatwerk te leveren. De vraag is of dit werkelijk onmogelijk is. Vanuit het perspectief van zorg dichtbij huis, aansluitend bij de vraag van de burger en bestuurbaar voor de gemeente is het juist wenselijk om maatwerk te bieden en lokaal relevant te zijn. Daarnaast horen we ook van gemeenten dat snel geneigd zijn om met andere gemeenten samen te werken omdat de voedingsgebieden van kernpartners meerdere gemeenten omvat. De posities van deze organisaties in de keuze van gemeenten om samen te werken zijn dus sterk.

Patrick Kenis merkt op dat de zorgvraag leidend moet zijn in de keuze om wel of niet te gaan samenwerken. Als het zorgaanbod, dat vaak door grote uitvoeringsorganisaties wordt uitgevoerd, leidend is bestaat het gevaar dat de zorgvraag gedefinieerd wordt in termen van het zorgaanbod. Dit kan bij de burgers het gevoel geven dat ze niet echt geholpen worden waar nodig.

3.7 Ontstaansduur en toekomstige ontwikkelingen

Sommige regionale samenwerkingsverbanden bestaan al jaren, soms zelfs decennia lang. Dit lijkt vooral het geval als het ook geografisch gezien een logische regio is. We zien echter ook samenwerkingsverbanden die nog niet zo lang bestaan en al weer opgeheven worden om op te gaan in nieuwe samenwerkingsverbanden. Grote veranderingen zijn op dit moment bijvoorbeeld gaande in het onderwijs. In de loop van 2012 worden er drastische veranderingen in de samenwerkingsverbanden in het onderwijs verwacht. Het is waarschijnlijk dat verschillende regionale samenwerkingsverbanden zullen ophouden te bestaan en regio's voor passend onderwijs opnieuw worden ingedeeld. Het gaat dan om de samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School (WSNS), de Regionale Expertise centra (REC 2, 3 en 4), Samenwerkingsverbanden VO en de regio's voor Regionaal Meld- en coördinatiepunt voortijdige schoolverlaters (RMC).

3.8 Synthese

Tabel 6 brengt een synthese van de kerngegevens bij elkaar. Op het eerste gezicht getuigt deze tabel vooral van de hierboven beschreven grote heterogeniteit. Er zijn indelingen in 12 gebieden, maar ook in 115 of zelfs 231. Toch is het interessant om te zien dat de mediaan van de indelingen zich ongeveer rond de 30 a 40 lijkt te bevinden. En dat dat vooral lijkt te gelden voor de regio's die op eigen kracht zijn ontstaan. Een zeer boeiende tussenvariant lijkt in dat opzicht de WMO-regio te bieden, waarbij de samenwerking wel is opgelegd door de landelijke overheid, maar de indeling (in 46 gebieden) organisch tot stand is gekomen op basis van vrijwillig partnerschap

Een daarbij direct aansluitende conclusie is immers dat het op de een of andere manier toch mogelijk gebleken is om een landelijk dekkend netwerk op vrijwillige basis tot stand te brengen, zij het dat dit de uitzondering is en wel een wettelijke basis heeft, namelijk de Verwijsindex. Daarnaast bestaan er echter ook vrij goed dekkende samenwerkingsverbanden, zoals de Veiligheidshuizen en de Centra voor Jeugd en Gezin, waar weliswaar geen sprake is van 100 procent dekking over het hele land, maar waar intussen wel de grote meerderheid van de gemeenten actief bij betrokken is. En we zien als het ware embryonale ontwikkelingen in de vorm van nieuw opkomende samenwerkingsverbanden rond Triple P of 1Gezin1Plan.

Ten slotte is het interessant om na te gaan hoeveel overlap er bestaat tussen de regio's: er zijn namelijk duidelijk gebieden waar vrijwel alles met dezelfde groep van gemeenten wordt aangepakt, soms op provinciaal niveau, soms vanuit regio's met een bepaalde identiteit (Rivierenland, Parkstad Limburg, Hoeksche Waard). Het ligt voor de hand dat zij in de toekomst ook samen zullen werken bij decentralisatie van meer jeugd(zorg)taken. En omgekeerd is het – aansluitend bij de analyse van Kenis – van belang om na te gaan hoe de organische regio's zich verhouden tot de meer bestuurlijk tot stand gekomen verbanden van instellingen zoals de Politie, GGD, Thuiszorg, etc. Misschien ligt hier immers de oplossing van het probleem dat de instellingen geneigd zijn tot een sterk gestandaardiseerd aanbod om de belasting druk van het moeten onderhandelen met tientallen gemeenten te reduceren: afstemming met drie regio's in een werkgebied is natuurlijk eenvoudiger dan met 27 gemeenten en bovendien zijn de machtsverhoudingen in de relatie tussen aanbieders en organisatoren van zorg dan veel gelijkjer.

Tabel 6

		Aantal regio's	Landelijke dekking	Bestaand sinds:	Opgelegde samen-werking	Opgelegde regio-indeling	Interne regie	Wettelijke basis voor samenwerking	Financiële regeling
Uitvoering rijksbeleid	Centrum voor Jeugd en Gezin	83	Nee	2008	Nee	Nee	Divers	Nee	BDU > GF
	Huiselijk geweld regio's	38	Ja	2002	Ja	Ja	Centrum-gemeenten	AmvB	
	RAAK regio's	35	Ja	2003	Ja	Ja	Centrum-gemeenten	Nee	
	Verwijsindex	40	Ja	2008	Nee	Nee	Gemeenten	Ja	GF
	Maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid	43	Ja	1994	Ja	Ja	Centrum-gemeenten		
	Zorg en Welzijn / WMO	46	Ja	2005	Ja	Nee			
	RMC	39	Ja	1994	Ja	Ja	Contact-gemeente	Ja	Rijk
	Veiligheidshuis	45	Nee	2002	Nee	Nee		nee	
Uitvoering programma	Samen-Starten	12	Nee		Nee	nvt	Divers	Nee	
	Triple P	44	Nee	2005	Nee	Nvt	Divers	Nee	Divers
	Home-Start	64	Nee	1993	Nee	Nvt	Divers	Nee	
	Een gezin, een plan	6	Nee	2008	Nee	nvt	Onbekend	Nee	
Werkgebied uitvoeringsorganisaties	GGD	28	Ja				Gemeenten	Ja	GF (BDU)
	Thuiszorg (JGZ 0-4)	28	Nee			Nee	Organisatie	Ja	
	GGZ	Onbekend	Ja			Nvt	Organisatie	Onbekend	
	Onderwijs-adviesbureaus	29	Ja	2010		Nvt	Organisatie	Nee	
	UWV Werkbedrijf	115 in 8 districten	Ja	2009			Onbekend	Ja	
	Bureau Jeugdzorg	15	Ja			Ja	Provincie	Ja	Rijk
	MEE	26	Ja			Nee	Organisatie	Ja	AWBZ
	Raad voor de Kinderbescherming								
Maatschappelijke dienstverlening	119	Ja			Nee	Organisatie	Ja	WMO	
Werkgebied van bestuurlijke samenwerking van organisaties	WSNS PO	231	Ja		Ja	Nee			
	SWv VO	78	Ja			Nee			
	REC (Cluster 2,3,4)	34	Ja		Ja	Nee	Onbekend	Ja	
	Veiligheidsregio's	25	Ja	2002	Ja	Ja	GHOR & politie	Ja	BDUR
	Politieregio's	25	Ja	1993	Ja	Ja	Beheers-driehoek	Onbekend	
	ROS	21	Ja	2004	Ja	Onbekend	?	Onbekend	

Samengevat lijkt er alle aanleiding te zijn om nader in te gaan op de ontwikkeling van de deels bestuurlijk, deels organisch gegroeide regionale indelingen, die mogelijk ook qua al opgedane ervaring een goede aanlegroute vormen voor de decentralisatie van de meer complexe taken in de (jeugd)zorg. Waarbij voorop blijft staan dat de minder complexe taken, ingedeeld in de beide eerste kwadranten, juist veel meer overgelaten kunnen worden aan het niveau van de in de gemeenten werkzame professionals zelf. Als dan ook een goed onderscheid gemaakt wordt tussen intra gemeentelijke samenwerking van lokale diensten en intergemeentelijke samenwerking voor een (zeer) kleine groep van gezinnen en jongeren met meervoudige problemen, kan zich als het ware een routekaart aftekenen voor lokale bestuurders in het omgaan met 'hun' gezinnen en jongeren. Daarop gaan we in het afsluitende hoofdstuk nader in.



4 Tussen institutioneel en organisch: mogelijke conclusies voor de routes naar gemeentelijke samenwerking in de zorg rondom jeugd en gezin

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een aantal beleidsrelevante conclusies die volgen uit de redenering van Patrick Kenis (§ 4.2). In paragraaf 4.3 staan de slotconclusies.

4.2 Beleidsrelevante conclusies

De matrix van Kenis geeft gemeenten een tool in handen om de samenwerkingsverbanden die zij aangaan te toetsen

- Er kunnen vele redenen zijn waarom gemeenten beslissen om met elkaar samen te werken. Als de samenwerking als doel heeft een betere zorg (effectief en efficiënt) voor de burger te bieden, behoort de fit tussen zorgvraag en zorgaanbod hierin leidend te laten zijn.
- Als het zorgaanbod leidend is blijft het gevaar bestaan dat de zorgvraag gedefinieerd wordt in termen van het zorgaanbod en waardoor bij de burger/klant het gevoel ontstaat dat ze niet echt geholpen worden waar nodig.
- Vanuit het beschreven perspectief zijn van onder op ontstane intergemeentelijke samenwerkingsverbanden beter dan van boven opgelegde samenwerking. Afgezien van het feit dat organisch ontstane intergemeentelijke samenwerking meer draagvlak kent bij de betrokkenen sluit het ook sterker aan bij een concrete zorgvraag. De kans dat een van bovengelegde intergemeentelijke samenwerking (door de landelijke overheid, een op voorhand gedefinieerde regio of een centrumgemeente) aansluit bij het beantwoorden van een concrete zorgvraag ligt niet voor de hand.
- Bij van bovenop opgelegde intergemeentelijke samenwerking bestaat ook altijd het gevaar dat de wethouder de controle verliest over het aanbod voor zijn of haar burgers. Als intergemeentelijke samenwerking vertrekt vanuit de behoeften en vragen van zijn of haar burger bestaat dat gevaar veel minder.
- Het is van belang het gevoel voor verhoudingen te behouden: verreweg de meeste zorgvragen kunnen waarschijnlijk gemakkelijk binnen de eigen gemeente opgelost worden. Hiervoor is geen ingewikkeld samenwerkingsverband nodig. Dit betekent voor iedereen die bestuurlijk of beleidsmatig werkt in jeugdbeleid kritisch zijn op deelname aan een volgend samenwerkingsverband.
- Het verdient aanbeveling samenwerkingsverbanden waaraan men deelneemt te toetsen op de reden waarop die deelname gestoeld is.
- De matrix van Kenis geeft gemeenten een tool in handen om de samenwerkingsverbanden die zij aangaan te toetsen
- Wat is op basis van bovenstaande de juiste regio? Als we de zorgvraag bepalend laten zijn dan is er theoretisch voor elke type zorgvraag een eigen beste regio. Dat lijkt natuurlijk vrijwel onmogelijk, maar bedacht moet worden dat er in feite maar voor een relatief kleine groep van gezinnen (echt) noodzaak van intergemeentelijke samenwerking bestaat. En dat deze samenwerking – als er ten minste echt sprake is van vraagsturing – snel de vorm aan zal nemen van concrete actieplannen rond een of meer gezinnen, bepaalde groepen gezinnen met vergelijkbare problemen of in een heel bepaald woongebied.

4.3 Slotconclusies

Maar waar het uiteindelijk om gaat is de kanteling van vraag naar aanbod, om het beter communiceren met de ouders en jongeren zelf... en dat is een inhoudelijk in plaats van een bedrijfseconomisch perspectief

Met deze inventarisatie van de regionale samenwerkingsverbanden bieden we een overzicht van de huidige situatie van samenwerkingsverbanden rondom jeugdigen en gezinnen. Naast dat de regionale samenwerking dikwijls is opgelegd bij rijksbeleid, nemen gemeenten ook vaak het initiatief om samen met gemeenten in de regio samen te werken. Daarnaast omvatten de werkgebieden van (zorg)partners dikwijls een grotere regio dan de eigen gemeente waardoor intergemeentelijke samenwerking voor de hand ligt of zelfs noodzakelijk is. Deze vele samenwerkingsverbanden vragen afstemming en inzet op gemeentelijk niveau.

Binnen samenwerkingsverbanden is er altijd een spanningsveld. Zo kan regionale samenwerking leiden tot verdunning van democratische principes. Wanneer zorg voor jeugd in samenwerking met andere gemeenten wordt uitgevoerd, onder andere door grote organisaties bestaat het gevaar dat maatwerk per gemeente lastig is en dat, zelfs al slagen gemeenten er in de zorgvraag goed in kaart te hebben toch de aansluiting met het aanbod moeilijk te realiseren blijft.

Regionale samenwerking kan een instrument zijn om de aansluiting tussen vraag en aanbod te regisseren, mits wordt voldaan aan enkele belangrijke voorwaarden:

- 1) Ten eerste gaat het er om dat gemeenten de vragen en behoeften van hun burgers (echt) goed in beeld hebben, waarbij jongeren en gezinnen zelf nadrukkelijk in de *interactiedriehoek* tussen vraag, regie en aanbod betrokken moeten worden. Alleen dan bestaat ook zicht op samenwerking die gericht is op verbetering van effectiviteit en efficiency, in plaats van samenwerking waarbij vooral de eigen positie wordt versterkt.
- 2) Ten tweede gaat het er om dat gemeenten duidelijk onderscheid maken tussen vragen waarvoor respectievelijk *geen, intra gemeentelijke en intergemeentelijke* samenwerking aan de orde is. Dat onderscheid is niet iets wat van bovenaf, vanuit een aanbod, gestalte moet krijgen. Dat onderscheid moet organisch uit de vragen zelf voortkomen. Hierbij is het minst complexe niveau leidend en pas als het daar niet lukt, is er een volgende stap.
- 3) Dat wil overigens niet zeggen dat gemeenten hier alleen maar kunnen afwachten: er zijn wel degelijk goede landelijke parameters over de te verwachten aantallen enkelvoudige en complexe zorg waar van uitgegaan kan worden, maar dat gaat uitsluitend over aantallen, niet over doelgroepen: welke jongeren of gezinnen uit welke doelgroep wel of niet in complexer circuits terecht komen is niet altijd voorspelbaar, juist *omdat elke complexe zorgvraag unieke kenmerken heeft en tot een uniek aanbod zou moeten leiden (1Gezin 1Plan 1 Budget)*.
- 4) Dan lijkt het belangrijk om bij de (regionale) samenwerking aan te sluiten bij een aantal, dat in de afgelopen jaren al organisch tot stand gekomen zijn voor bepaalde typen problemen. De schaal waarop gemeenten samen met problemen rond jongeren en gezinnen om moeten gaan is immers in tal van opzichten *meer dan een bedrijfseconomisch vraagstuk*. Uiteraard zijn er bepaalde basiskwesties zoals een niet te kleine of juist niet te gigantische schaalgrootte en zijn er basisgegevens over de te verwachte kengetallen aan specifieke problemen, zoals de percentages die geen of enkelvoudige steun nodig hebben.

- 5) Maar waar het uiteindelijk om gaat is de *kanteling van vraag naar aanbod*, om het beter communiceren met de ouders en jongeren zelf.....en dat is een *inhoudelijk* in plaats van een bedrijfseconomisch perspectief. Het gaat er om dat we uit tal van studies, pilots en experimenten weten dat we *in staat zijn om betere steun te leveren voor minder geld als we werken vanuit behoeften, eigen kracht ondersteunen, flexibel zijn en elkaar niet op institutioneel niveau tegenwerken*. In termen van dit rapport: als de driehoek niet begint bij het aanbod van instituten, en als de interactie de burger zelf niet uitsluit. Dat zijn dezelfde principes die ook de organisch tot stand gekomen samenwerking tussen gemeenten lijken te beheersen: in deze vormen van samenwerking hebben ze vrijwillig besloten om hun inspanningen en middelen die ze per gemeente krijgen te bundelen, hebben ze hun eigen 'opschalingsniveau' gekozen, nemen ze gelijkwaardige bestuurlijke posities in, etc. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat dit proces de juiste 'state of mind' omvat om ook met de burgers of cliënten zelf de interactie aan te gaan.



Referenties

Geraadpleegde literatuur

Adviesbureau Van Montfoort (2008). Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl.

Conclusion Advies en Management (2011). Gebundelde krachten.

Dijkstra, C. (2010). Regio's in het sociale domein. VNG: Den Haag.

DSP-groep, in opdracht van VNG (mei 2009). Centra voor Jeugd en Gezin en regionale samenwerking. Een verkenning van vier regionale samenwerkingsverbanden.

Integraal Toezicht Jeugdzaken (2010). Werkende ketens? Metarapportage Integraal Toezicht Jeugdzaken 2009 over zes onderzoeken naar ketensamenwerking.

Ministerie BZK (2009). De Veiligheidsregio. Wet Veiligheidsregio's: hoe, wat en waarom?

Ministerie Justitie (2010). Jeugdketens sluitend verbinden. De samenwerking Zorg- en adviesteam, Centrum voor Jeugd en Gezin, Veiligheidshuis

Ministerie VWS (2009), Perspectief voor Jeugd en Gezin.

Milward, H.B and Provan, K.G. (2005). A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks. IBM Center for The Business of Government.

NRC, Alberts, Jaco en Luyendijk, Wubby (20-02-2010). De gemeente bestaat niet. Onderzoek lokale democratie.

Provan, K.G., & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. Journal of public administration research and theory, pp. 229-252.

Platform Middelgrote gemeenten 2000-2010 (mei 2010). Middelgroot in een nieuw krachtenveld.

Regioplan (april 2010), De CJG-vorming begin 2010. Een doorkijk bij 10 gemeenten.

Steiner, B. (2011) memo verdeelsleutels gemeentefonds en intergemeentelijke samenwerking.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). Jeugdzorg dichterbij.

Woudenberg, A. (2009). Werken aan het CJG: visie, inhoud en organisatie van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Van Gorcum: Assen.

Gebruikte websites

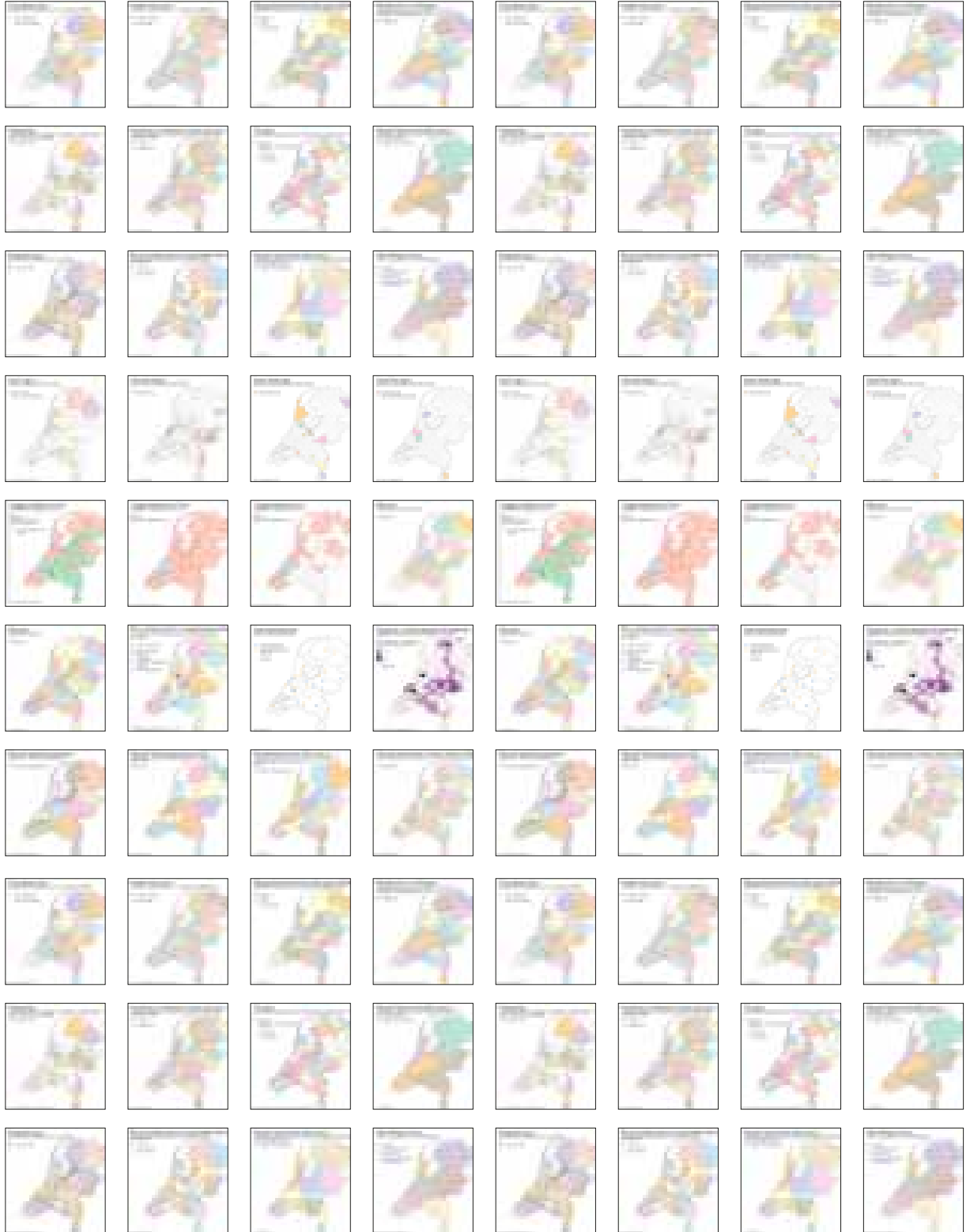
www.veiligheidshuis.nl
www.veiligheidshuizen.nl
www.rmcnet.nl
www.huiselijkgeweldsites.nl
www.huiselijkgeweld.nl
www.goedvooronderwijs.nl
www.wecraad.nl
www.home-start.nl
www.samenstarten.nl
www.wetten.nl
www.rvdk.nl/

Geraadpleegde personen

Marij Bosdriesz – Senior adviseur Onderwijs & Jeugdzorg bij het Nederlands Jeugd instituut
Marijke Galema – Home Start Nederland
Annemarie Kaptein – Directeur EDventure
Karina Kuperus – Consultant bij Deloitte en projectleider Wmo-pilots
Ruurd Palstra – Beleidsmedewerker Burger-Bestuur bij de VNG
Jacqueline van Rijn – Projectleider Triple P bij het Nederlands Jeugd instituut
Jacqueline de Vries – Beleidsmedewerker bij Actiz
Quirien van der Zijden – 1Gezin1Plan
Ferko Öry – Samen Starten
Leo Cok- adviseur invoering CJG
Corine Dijkstra – VNG adviseur jeugd en onderwijs
Wim Hoddenbagh – VNG Projectleider invoering Centra voor Jeugd en Gezin Adviseur transitie jeugdzorg
Chaya Sampatsingh – VWS adviseur eerste lijn
Peter Paul Doodkorte – BMC partner

Tijdens de CJG themabijeenkomsten in mei 2011 zijn de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd en besproken tijdens de workshop "Samenwerken in beleid en praktijk" aan ongeveer 150 deelnemers.

Regionale samenwerkingsverbanden in kaart gebracht



Centrum voor Jeugd en Gezin

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel

Samenwerkingsverband van meerdere gemeenten met als doel de ontwikkeling en uitvoering van het CJG.

Aantal regio's:

83 regio's, waarvan 24 sub regio's

Land dekkend:

Nee

Bestaat sinds:

2008

Ontstaanswijze:

De regionale samenwerking is van binnen uit ontstaan.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerking is met behulp van convenanten en samenwerkingsovereenkomsten geregeld.

Partners:

Gemeente, GGD/JGZ, GGD/OGGZ, thuiszorg JGZ, organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, MEE, verloskundigen, schoolbesturen PO, WSNS samenwerkingsverbanden, kinderopvang, welzijnsorganisaties,

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, Sport

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Gemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Brede doeluitkering in het gemeentefonds

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

In 2012 krijgt elke gemeente budget voor het CJG als decentralisatie uitkering in het gemeentefonds.

Maatschappelijk opvang en verslavingsbeleid

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel

Centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor het organiseren van de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid samen met gemeenten in de regio. Met als doel het vergroten van de veiligheid. Dit omvat het aanbieden van onderdak en begeleiding aan mensen die zich in sociaal kwetsbare situaties bevinden, en het verslavingsbeleid, bestaande uit ambulante hulpverlening, inclusief activiteiten in het kader van de bestrijding van overlast door verslaving.

Aantal regio's:

43

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

1994

Ontstaanswijze:

De regionale samenwerking en de regio-indeling is door het Rijk opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Op de samenwerking is een wettelijke regeling van toepassing.

Leadorganisatie:

Centrumgemeenten

Partners:

Zorgkantoor, woningbouwcorporaties, GGD/OGGZ, GGZ, jeugdzorg, verslavingszorg, welzijnsorganisaties en organisaties voor maatschappelijke dienstverlening.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Zowel het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als gemeenten zelf.

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Gemeenten en de uitvoeringsorganisaties

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Brede doeluitkering, daarnaast vullen gemeenten dit zelf vaak aan met algemene middelen uit het Gemeentefonds.

Klanten van de maatschappelijke opvang ontvangen tevens zorg die vallen onder de AWBZ en de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Huiselijk geweld

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel

Samenwerkingsverband van meerdere gemeenten met als doel het ondersteunen van slachtoffers, plegers, kinderen, burens en familie wanneer er (vermoedelijk) sprake is van huiselijk geweld.

Aantal regio's:

38

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

2002

Ontstaanswijze:

De regionale samenwerking en de regio-indeling is door het Rijk opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Algemene Maatregel van Bestuur. Op de samenwerking is een algemene regeling van bestuur van toepassing, namelijk de stimuleringsregeling Advies- en steunpunten huiselijk geweld (ASHG)

Leadorganisatie:

Centrumgemeenten

Partners:

BJZ, GGZ, bureaus slachtofferhulp en vrouwenopvang

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Zowel het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en gemeenten zelf

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Brede doeluitkering, daarnaast vullen gemeenten dit zelf vaak aan met algemene middelen uit het Gemeentefonds.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Regionale Aanpak Kindermishandeling (RAAK)

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel

Samenwerkingsverband van meerdere gemeenten met als doel het organiseren van een sluitende aanpak bij kindermishandeling.

Aantal regio's:

35: 2 daarvan zijn opgedeeld in 4 sub regio's

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

2003

Ontstaanswijze:

De regionale samenwerking en de regio-indeling is door het Rijk opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerkingsovereenkomst in april 2008 heeft het programmaminiesterie voor Jeugd en Gezin afspraken gemaakt met de provincies, grootstedelijke regio's en 35 centrumgemeenten over de verdeling van verantwoordelijkheden.

Leadorganisatie:

Centrumgemeenten

Partners:

Gemeente, GGD/JGZ, JGZ thuiszorgorganisaties, schoolbesturen PO, Bureau Jeugdzorg, GGZ Jeugd, jeugdzorg, welzijnswerk, kinderopvang, politie, huisartsen, kinderartsen, sportverenigingen en AmK, jeugdwerk en jeugdbescherming.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Centrumgemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidierelatie met centrumgemeenten

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

In 2011 krijgen gemeenten nog eenmalig subsidie van het ministerie om de omslag naar een structurele aanpak te maken. De focus ligt gericht op het borgen en verder ontwikkelen van de plannen, instrumenten en samenwerkingsafspraken die in dit kader gemaakt zijn.

Verwijsindex

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel

Samenwerkingsverband van meerdere gemeenten met als doel het via de VerwijsIndex bij elkaar brengen van risicosignalen van hulpverleners over jongeren. Hulpverlenende en andere instanties die zich vanuit verschillende disciplines bezighouden met een (risico)jongere onderling brengen elkaar op de hoogte van hun bemoeienis, waardoor zij eenvoudig en in een vroegtijdig stadium contact met elkaar opnemen, achtergrondinformatie kunnen uitwisselen en acties op elkaar kunnen afstemmen.

Aantal regio's:

40

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

2008

Ontstaanswijze:

De regionale samenwerking is van binnen uit ontstaan. Vervolgens is in 2008 middels de regionale samenwerking opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Op de samenwerking is de Wet op de Jeugdzorg van toepassing.

Leadorganisatie:

Gemeenten regierol

Partners:

Gemeente, GGD/JGZ, JGZ thuiszorgorganisaties, leerplichtambtenaar, kinderopvang, Bureau Jeugdzorg, MEE, Maatschappelijke dienstverlening, GGZ Jeugd, UWV werkbedrijf, jeugdreclassering, AMK, Bureau Halt, OM, politie, RMC, kredietbank, sociale dienst en huisartsen.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Alle gemeenten in het samenwerkingsverband

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Algemene uitkering in het gemeentefonds

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Zorg en Welzijn regio

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel:
Het uitvoeren van de WMO.

Aantal regio's:
46

Land dekkend:
Ja

Bestaat sinds:
2005

Ontstaanswijze:
De regionale samenwerking is van binnen uit ontstaan. Dat de samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tijdens de pilotperiode invoering WMO, op organische wijze. Nu werken sommige gemeenten nog samen voor invoering WMO, maar meeste gemeenten doen dit zelfstandig.

Regie

Samenwerkingsregeling:
Geen

Leadorganisatie:
Een centrumgemeente

Partners:
Alle partijen die zich bezig houden met de WMO kunnen partner zijn. Lokaal verschilt dit, ook afhankelijk van het prestatieveld waarin men werkt.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:
Centrumgemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:
Gemeentefonds

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:
-

Veiligheidshuis

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel:

Samenwerkingsverband van ketenpartners en gemeenten met als doel de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters en zorgdragen voor doorverwijzing en herplaatsing in het onderwijs. Doel is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters halveren tot maximaal 35.000 in 2012.

Aantal regio's:

39

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

1994

Ontstaanswijze:

De samenwerking en de regio-indeling is opgelegd door het Rijk.

Regie

Samenwerkingsregeling:

RMC-wetgeving in Wet op Voortgezet Onderwijs (2002). Daarnaast heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2008 convenanten gesloten samen met contactgemeenten en onderwijsinstelling en in het voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs. De contactgemeenten maken vervolgens afspraken met de partners.

Leadorganisatie:

Contactgemeente

Partners:

Scholen, gemeenten, jeugdzorg, bureau Jeugdzorg, (school)maatschappelijk werk, politie, GGD, Openbaar Ministerie en veiligheidshuizen.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Onderwijsinstellingen

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Prestatiesubsidie. Er is aanvullende subsidie beschikbaar voor de invoering van onderwijsprogramma's.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

Clustering rond arrondissementen en ressorten, mogelijk met samenvoeging van een aantal huidige regio's of samenvoeging met Veiligheidsregio's, nader te bepalen.

Regionaal Meld- en coördinatiepunt voortijdige schoolverlaters (RMC)

Gemeentelijke samenwerking bij uitvoering van rijksbeleid



Doel:

Samenwerkingsverband van ketenpartners en gemeente(n) met als doel het terugdringen van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit door samen te werken bij opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening.

Aantal regio's:

45

Land dekkend:

Nee

Bestaat sinds:

2002

Ontstaanswijze:

Samenwerking is van binnen uit ontstaan.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerking is vastgelegd middels convenanten.

Leadorganisatie:

Gemeenten

Partners:

Gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Reclasseringsorganisaties en Welzijnsorganisaties.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Openbaar Ministerie en in sommige regio's dragen provincies en/of gemeenten financieel bij. De kosten van (uitvoerend) personeel is voor rekening van de deelnemende organisaties.

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Uitvoeringsorganisaties.

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Onbekend

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

In 2011 wordt de verdeelsystematiek aangepast voor de inrichting, coördinatie en het in stand houden van Veiligheidshuizen.

GGD

Werkgebied van werkorganisaties:



Doel:

De Nederlandse gemeenten hebben de wettelijke taak om de gezondheid van burgers te bevorderen en beschermen tegen ziekten en calamiteiten. Deze taak is neergelegd bij de GGD.

Aantal regio's:

28

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

1901

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

Wet publieke gezondheid (Wpg)

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeenten

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

GGD

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Financiering voor de JGZ vindt plaats middels de BDU-CJG.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

Verwachting is dat de GGD-regio's gaan samenvallen met de veiligheidsregio's.

Jeugdgezondheidszorg

Werkgebied van werkorganisaties:



Doel:

De jeugdgezondheidszorg (JGZ) heeft tot doel het bevorderen, beschermen en beveiligen van de gezondheid en de lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van jeugdigen van 0- 19 jaar, zowel individueel als op populatieniveau.

Aantal organisaties:

- 0-4 jaar: 14 GGDen, 26 thuiszorgorganisaties en 2 nieuwe organisaties voor JGZ 0-19 jaar
- 4-19 jaar: 26 GGDen en 2 nieuwe organisaties voor JGZ 0-19 jaar
- 0-19 jaar: 13 GGDen en 2 nieuwe organisaties voor JGZ 0-19 jaar

Land dekkend:

Ja



Bestaat sinds:

Onbekend

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

WCPV, Besluit Jeugdgezondheidszorg, WMO en ZWBZ, Wet publieke gezondheid

Financiën

Wie stelt het budget voor organisaties beschikbaar:

Gemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidierelatie



Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Bureau Jeugdzorg

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

De Bureaus Jeugdzorg vormen de toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg in de regio. Zij zijn verantwoordelijk voor de indicatiestelling, de uitvoering van de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering.

Aantal regio's:

15

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

1994

Ontstaanswijze:

Het regeringsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' (1994) vormde de aanzet tot de oprichting van de bureaus jeugdzorg als onafhankelijke toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg.

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

Wet op de Jeugdzorg

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Provincie

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidierelatie.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Organisaties voor Maatschappelijke Dienstverlening

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

Het algemeen maatschappelijk werk biedt professionele hulp aan mensen met psychosociale problemen, en signaleert en behandelt enkelvoudige, lichte problemen (niet-geïndiceerd). Doorgaans verleent AMW psychosociale, concrete en informatieve hulpverlening en coördineert hulp- en dienstverlening en vaak SMW.

Aantal organisaties:

114

Land dekkend:

Ja

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

Het hulpaanbod valt onder de WMO en is een gemeentelijke taak.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidierelatie

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

MEE

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

MEE biedt mensen met een lichamelijke, zintuigelijke, of verstandelijke beperking of met beperking ten gevolge van een chronische ziekte ondersteuning.

Aantal regio's:

26

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

-

Ontstaanswijze:

-

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

WMO (prestatieveld 3)

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidieregeling

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Raad voor de Kinderbescherming

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

Uitvoeringsorganisatie met als doel het voorkomen of opheffen van bedreiging van kinderen van wie de ontwikkeling en opvoeding worden bedreigd.

Aantal regio's:

13

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

1956

Ontstaanswijze:

Regionale samenwerking is door het Rijk opgelegd.

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

Wettelijke taken

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Justitie

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Raad van de Kinderbescherming

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Directe financiering op basis van kostprijzen van producten

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Jeugdzorg organisaties

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

Jeugdzorgorganisaties voeren onder andere de geïndiceerde jeugdzorg uit.

Aantal organisaties:

65

Bestaan sinds:

Werkgebieden:

Locaties van de jeugdorganisaties vormen vaak een regionale functie. Een aantal instellingen hebben een duidelijke landelijke functie, bijvoorbeeld de William Schrikker Groep, SGJ

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

Wet op de Jeugdzorg

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Provincie, Zorgverzekering

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

AWBZ, Zorgverzekeringswet

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

GGZ-Jeugd

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

De Jeugd GGZ biedt hulp in aan kinderen, jongeren en adolescenten met psychiatrische of psychosociale klachten, die zo ernstig zijn dat zij daardoor in hun ontwikkeling worden bedreigd, in de vorm van diagnostiek, behandeling en begeleiding. Daarnaast voeren zij preventieve taken uit.

Aantal organisaties:

71

Bestaat sinds:

-

Regeling van toepassing op de taken van de organisatie:

Zorgverzekeringswet

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, provincie, Zorgverzekering, Gemeente (preventie)

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

AWBZ, Zorgverzekeringswet, subsidierelaties met gemeente en provincie

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

Binnen de stelselwijzigingen in de Jeugdzorg kan de GGZ-Jeugd onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen. En de financieringsstromen wellicht veranderen.

UWV-Werkbedrijf

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

UWV WERKbedrijf is de divisie van het UWV voor arbeidsbemiddeling en re-integratie.

Aantal regio's:

115 binnen 8 districten

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

2009

Ontstaanswijze:

Samenwerking tussen UWV en gemeenten is opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

Leadorganisatie:

Niet van toepassing

Partners:

Gemeenten, uitzendbureaus en bedrijven

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

UWV

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Fondsen van o.a. de werknemersverzekeringen

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Onderwijsadviesbureaus

Werkgebied van werkorganisaties



Doel:

Onderwijsadviesbureaus bieden advisering en begeleiding binnen het totale onderwijsveld: de voor- en vroegschoolse educatie, het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Zij adviseren bijvoorbeeld op het gebied van ICT en onderwijs, kwaliteitszorg in het onderwijs, onderwijskansen, omgaan met verschillen en integraal personeelsbeleid.

Aantal organisaties:

30 waarvan 19 aangesloten zijn bij Onderwijszorg Nederland en aanbod hebben voor kinderen met dyslexie en gedragsproblemen.

Bestaat sinds:

-

Ontstaanswijze:

Onderwijsadviesbureaus zijn de voormalige schoolbegeleidingsdiensten.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeenten, provincies, bedrijven, kinderopvang, schoolbesturen en/of samenwerkingsverbanden in het onderwijs. De zorgverzekering financiert de kosten voor de begeleiding van kinderen met dyslexie of gedragsproblemen buiten het onderwijs.

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Onderwijsadviesbureau

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

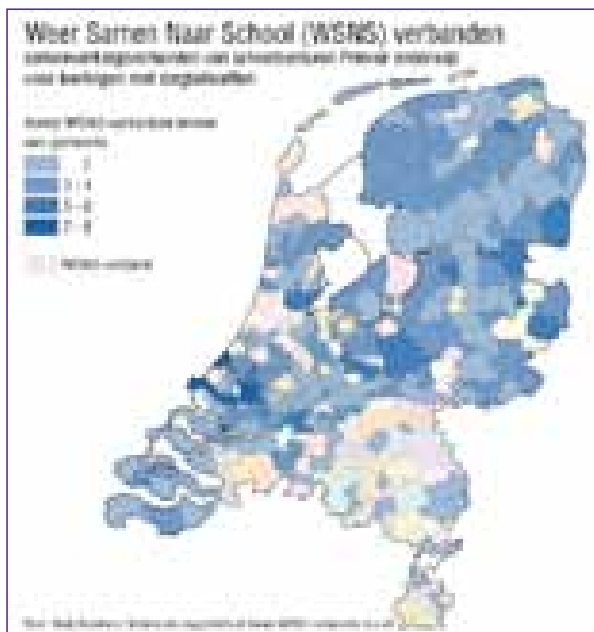
Niet van toepassing, er is sprake van marktwerking.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Weer Samen Naar School PO (WSNS)

Werkgebied van bestuurlijke samenwerking tussen organisaties



Regio's van veel WSNS-verbanden bestaan uit niet-aangrenzende werkgebieden. Deze verbindingen zijn weergegeven in verband met de overzichtelijkheid van de kaart.

Doel:

Samenwerkingsverbanden van schoolbesturen in het primair onderwijs met als doel passend onderwijs organiseren voor leerlingen met zorgbehoeften. Doel is om kinderen die extra zorg en begeleiding nodig hebben, zoveel mogelijk op een reguliere basisschool te houden. Voor leerlingen met extra zorgbehoeften worden binnen het samenwerkingsverband passend onderwijs gearrangeerd.

Aantal regio's:

231

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

-

Ontstaanswijze:

Samenwerking is door het Rijk opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerking is bepaald middels de Wet op Primair Onderwijs

Leadorganisatie:

Niet van toepassing

Partners:

Schoolbesturen voor primair onderwijs en speciaal basisonderwijs (SBAO)

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Gemeenten

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Scholen in het samenwerkingsverband

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

WSNS verbanden krijgen geld op basis van de veronderstelling dat ongeveer 5% van de leerlingen op de scholen in het verband een extra zorgbehoefte heeft. Speciaal basisonderwijs (sba) is binnen het budget geormerkt: het sba krijgt voor 2% van de leerlingen direct bekostiging. Als de scholen uit het WSNS verband meer leerlingen verwijzen naar het sba dan die 2%, moeten de basisscholen een deel van hun zorgbudget overmaken naar het sba. Leerlinggerichte voorzieningen worden bijvoorbeeld uit de GOA (Gemeentelijke achterstanden beleid) of de GSB (grote steden beleid) middelen gefinancierd.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Samenwerkingsverband VO (SWV-VO)

Werkgebied van bestuurlijke samenwerking tussen organisaties



Doel:

Samenwerkingsverbanden van schoolbesturen voor Voortgezet Onderwijs met als doel het organiseren van leerwegondersteunend onderwijs.

Aantal regio's:

78

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

Onbekend

Ontstaanswijze:

Samenwerking is door het Rijk opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Wet op Voortgezet Onderwijs schrijft de samenwerking tussen scholen voor.

Leadorganisatie:

Niet van toepassing

Partners:

Schoolbesturen van scholen voor voortgezet onderwijs en gemeenten.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

School besturen en samenwerkingsverband

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Na indicatie ontvangen de scholen rechtstreekse bekostiging (lgf) voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. En via de regeling regionaal zorgbudget, ontvangen de samenwerkingsverbanden een regionaal zorgbudget voor leerlingen die geen lgf ontvangen, maar wel zorg behoeven. Daarnaast ontvangen de samenwerkingsverbanden vo ook nog reboundmiddelen, bestemd om (probleem)leerlingen tijdelijk bij een andere school onder te brengen.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

REC Cluster 2,3,4

Werkgebied van bestuurlijke samenwerking tussen organisaties



Doel:

Samenwerkingsverband van scholen voor speciaal onderwijs, voor de bundeling van kennis en deskundigheid. Het REC ondersteunt ouders bij het indienen van een verzoek om een indicatie. Daarnaast verzorgt het REC bepaalde vormen van diagnostiek. Zij maken daarnaast afspraken met reguliere scholen over de begeleiding van kinderen met een rugzak.

Aantal regio's:

REC cluster 2: 4 regio's
REC cluster 3: 16 regio's
REC cluster 4: 15 regio's

Land dekkend:

Ja



Bestaat sinds:

2005

Ontstaanswijze:

Samenwerking is opgelegd door het Rijk.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerking is geregeld middels de Wet op expertisecentra. Daarnaast is op 1 augustus 2003 de wet op de Leerling Gebonden Financiering in werking getreden.

Leadorganisatie:

Niet van toepassing

Partners:

Scholen voor speciaal onderwijs in de cluster 2, 3 en 4.



Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Scholen voor speciaal onderwijs

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Leerling Gebonden Financiering

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Veiligheidsregio

Werkgebied van bestuurlijke samenwerking tussen organisaties



Doel:

Een veiligheidsregio is een samenwerkingsverband van besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) en handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Aantal regio's:

25

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

2002

Ontstaanswijze:

Regionale samenwerking en de regio-indeling is door het Rijk opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Wet Veiligheidsregio's

Leadorganisatie:

De burgemeester heeft het gezag en de bestuurlijke verantwoordelijkheid

Partners:

Politie, brandweer, geneeskundige - en gemeentelijke diensten.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Gemeenten

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Brede Doeluitkering

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Politieregio

Werkgebied van bestuurlijke samenwerking tussen organisaties



Doel:

Een politieregio is het werkgebied van een korps, en werkt zelfstandig en is zelf verantwoordelijk voor een goede beheer van de politie binnen die regio.

Aantal regio's:

25

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

1993

Ontstaanswijze:

Regionale samenwerking en de regio-indeling is door het Rijk opgelegd.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerking is georganiseerd middels de politiewet.

Leadorganisatie:

Eén burgemeester uit een regio, die van de grootste gemeente, is de korpsbeheerder. Samen met de korpschef van het betreffende regiokorps en de hoofdofficier van justitie vormt hij of zij de regionale driehoek, of de beheersdriehoek, zoals in de Politiewet genoemd.

Partners:

-

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Regionale politiekorps

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Algemene en bijzondere bijdragen en enkele subsidies. Verschillende factoren, zoals de bevolkingssamenstelling en het inwonersaantal, bepalen hierbij hoeveel budget wordt toegekend aan een regio. Dit wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van onder andere de loon- en prijsindex.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

Het kabinet-Rutte heeft in december 2010 besloten de indeling van de politieregio's gelijk te maken aan die van de nieuwe justitiële arrondissementen. Officieel komt er één politieregio met 10 gebieden, zoals op de kaart aangegeven

Regionale ondersteuningsstructuur eerstelijnsgezondheidszorg (ROS)

Werkgebied van bestuurlijke samenwerking tussen organisaties



Doel:

Een samenwerkingsverband van zorgaanbieders in de eerste lijn met als doel het organiseren van een samenhangende zorg in de buurt.

Aantal regio's:

20

Land dekkend:

Ja

Bestaat sinds:

2004

Ontstaanswijze:

De samenwerking is opgelegd door het Rijk

Regie

Samenwerkingsregeling:

Contracten tussen zorgverzekeraars en organisaties die ondersteuning bieden.

Leadorganisatie:

Zorgverzekeraars

Partners:

Huisartsen, verloskundigen, oefentherapeuten, fysiotherapeuten, logopedisten, eerstelijnspsychologen, diëtisten, apothekers.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Collectieve gelden uit de basis- en zorgverzekering.

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Zorgverzekeraars

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Er is een beleidsregel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Nederlandse Zorgautoriteit waarin vastgelegd staat dat een vaste bijdrage per inwoner vanuit de zorgverzekering besteed dient te worden aan de ROS.

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Triple P

Gemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van inhoudelijk programma



Doel:

Triple P is een laagdrempelig, integraal programma met als doel (ernstige) emotionele en gedragsproblemen bij kinderen te voorkomen door het bevorderen van competent ouderschap.

Aantal regio's:

44

Land dekkend:

Nee

Bestaat sinds:

2005

Ontstaanswijze:

De samenwerking is van onder op ontstaan.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Convenant

Leadorganisatie:

Vaak neemt een gemeente of de JGZ de lead in het regionaal implementeren van Triple P

Partners:

Professionals uit verschillende werkvelden, zoals jeugdgezondheidszorg (thuiszorg en ggd), algemeen maatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk, kinderopvang, jeugdwelzijnswerk, onderwijs, opvoedbureaus, ggz en jeugdzorg.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeenten

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Bepaalde of alle partners in het samenwerkingsverband

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidieregeling

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Home-Start

Gemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van inhoudelijk programma



Doel:

Home-Start is een opvoedondersteuningsprogramma: getrainde vrijwilligers bieden ondersteuning, praktische hulp en vriendschap aan ouders met jonge kinderen.

Aantal regio's:

64

Land dekkend:

Nee

Bestaat sinds:

1993

Ontstaanswijze:

De samenwerking is van onder op ontstaan.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerkingsovereenkomst

Leadorganisatie:

Het Home-Start programma wordt uitgevoerd door een welzijns-, jeugdgezondheidszorg- of vrijwilligersorganisatie.

Partners:

CJG en gemeenten

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeenten

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Uitvoeringsorganisatie

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidierelatie

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

SamenStarten

Gemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van inhoudelijk programma



Doel:

Samen Starten is een programma dat zich richt op vroegsignalering en versterking van de lokale samenwerking om de gezondheid en het welzijn van het jonge kind van 0-2 jaar te bevorderen.

Aantal regio's:

12

Land dekkend:

Nee

Bestaat sinds:

2009

Ontstaanswijze:

De samenwerking is van onder op ontstaan.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Convenant

Leadorganisatie:

Dit kan de GGD, JGZ organisatie, gemeente of CJG zijn.

Partners:

Gemeenten, JGZ 0-4, algemeen maatschappelijk werk, verloskundigen en kraamzorg.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeente

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Uitvoeringsorganisaties

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

Individuele subsidierelatie

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

1gezin, 1plan

Gemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van inhoudelijk programma



Doel:

1Gezin1Plan is een werkwijze waarmee hulpverleners samen met ouders een gezinsplan maken en uitvoeren.

Aantal regio's:

6

Land dekkend:

Nee

Bestaat sinds:

2008

Ontstaanswijze:

De bestaanswijze is van onderop ontstaan.

Regie

Samenwerkingsregeling:

Samenwerkingsafspraken

Leadorganisatie:

Dit kan de GGD, JGZ organisatie, gemeente of CJG zijn.

Partners:

Gemeente, GGD, JGZ, leerplichtambtenaar, welzijnsorganisaties, organisaties voor maatschappelijke dienstverlening, jeugdwelzijnswerk, MEE, Bureau Jeugdzorg, GGZ Volwassenen en Jeugd en de Jeugdreclassering.

Financiën

Wie stelt het budget beschikbaar:

Gemeenten en betrokken partners

Aan wie wordt het budget beschikbaar gesteld:

Aan de uitvoerder van de projectleiding en de partners die betrokken zijn

Via welke regeling wordt het budget beschikbaar gesteld:

-

Verwachte ontwikkelingen en veranderingen:

-

Colofon



Almere/Baambrugge, juni 2011

Dit is een uitgave van

de JeugdZaak
Rijksstraatweg 81
1396 JG Baambrugge
06-13444215
www.dejeugdzaak.nl

In samenwerking met

Antwerp Management School
Prof. Dr. Patrick Kenis

RIVM

Centrum voor Volksgezondheid Toekomst Verkenningen
Bilthoven

In opdracht van

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, project invoering CJG
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Auteurs:

drs. Marian van Leeuwen,
drs. Zefanja Brouwer,
drs. Wim de Jong,
drs. Annemiek van Woudenberg,
allen werkzaam bij de JeugdZaak
prof. Dr. Patrick Kenis, Academic Dean aan de Antwerp Management School

Eindredactie

drs. Peter Cuijvers

Vormgeving

Vormgeving van de kaartjes:
drs. Henriette Giesbers, projectleider Zorgatlas,
drs. Cindy Deuning, ruimtelijk onderzoekers,
beiden werkzaam bij Centrum voor Volksgezondheid Toekomst Verkenningen

Vormgeving en opmaak rapport

Basix, Jeroen van Zijp

© de JeugdZaak

Niets uit deze opgave mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze (door welk medium dan ook) zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.



de JeugdZaak



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



invoering centra
jeugd en gezin