



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Decentralisaties in het sociaal domein: De invloed van decentralisatie op het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht**

Comte, Yannick le

### **Citation**

Comte, Y. le. (2023). *Decentralisaties in het sociaal domein: De invloed van decentralisatie op het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3656281>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit  
Leiden

# Decentralisaties in het sociaal domein

Masterthesis

De invloed van decentralisatie op het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht

Yannick le Comte

S3747328

Master Management van de Publieke Sector

1 juni 2023

Rik Joosen

9786 woorden

## Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn masterthesis, waarin ik de invloed van de decentralisaties in het sociale domein op het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht heb onderzocht. Met deze hoop ik mijn Master Management van de Publieke Sector af te ronden. Ik heb de master als een bijzondere leerzame en fijne plek ervaren. Interessante collega's, betrokken docenten en een prachtige locatie maakte het voor mij een groot plezier om een aantal keer per week af te reizen vanuit Utrecht naar onze politieke hoofdstad, Den Haag. Al met al kan ik volmondig beamen dat de keuze voor deze master zeer goed heeft uitgepakt. De opleiding heeft mij bevestigd in mijn verlangen om in de toekomst werkzaam te zijn binnen de publieke sector. Dankzij de master Management van de Publieke Sector heb ik de nodige kennis over het doen en laten binnen de overheid mogen opdoen. Dit geeft mij een stuk meer vertrouwen in het betreden van de arbeidsmarkt.

Ik heb het schrijven van deze scriptie uiteindelijk als behoorlijk pittig ervaren. Daar waar ik een hoop vrijheid kreeg om zelf te bepalen hoe mijn onderzoek eruit zou komen te zien, gaf dit juist dat ik behoorlijk lang bezig ben geweest met het zoeken van de juiste weg. Hierbij heb ik de nodige twijfels gehad. Ook is de neiging om 'helemaal opnieuw te beginnen' geregeld door mijn hoofd gevlogen. Ik ben blij dat ik, na heel wat uren gespendeerd te hebben in het gebouw van de Rechtenfaculteit in Utrecht, de Universiteitsbibliotheek is spijtig genoeg alleen toegankelijk voor UU-studenten, heel wat koffietjes en een aantal opbeurende peptalks van mijn lieve vriendin mag terugkijken op een (hopelijk) mooi eindproduct.

Ik wil mijn dank uitspreken aan de respondenten die mee hebben gewerkt aan de interviews. Ik vond het bijzonder leuk, en zelfs een beetje spannend, om te doen en ben dankbaar voor de bereidheid om mij te helpen. Dat heeft waardevolle inzichten toegevoegd aan mijn onderzoek. Bovenal wil ik mijn begeleider Rik bedanken. Ondanks dat we elkaar voornamelijk via teams hebben gesproken, vond ik de adviezen en kritische noten die hebben bijgedragen aan het verbeteren van mijn stuk erg fijn.

Bij deze wil ik gebruik maken om u veel plezier te wensen bij het lezen van mijn onderzoek.

Yannick le Comte

Utrecht, 1 juni 2023

## **Inhoudsopgave**

### Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Vraagstelling .....	5
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie .....	6
1.4 Leeswijzer .....	7

### Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Bestuursparadigma's .....	8
2.2 Paradigmaverschuivingen .....	9
2.3 Decentralisatie .....	10
2.4 New Public Management .....	12
2.5 Public Value Management .....	13
2.6 New Public Governance .....	14
2.7 Verhouding decentralisatie t.o.v. bestuursparadigma's .....	16

### Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet

3.1 Onderzoeksontwerp .....	17
3.2 Dataverzameling .....	18
3.3 Operationalisering van de concepten .....	19
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid .....	20

### Hoofdstuk 4 Bevindingen en analyse

4.1 Vormgeving voorafgaand aan de decentralisaties .....	22
4.2 Vormgeving na de decentralisaties .....	27

### Hoofdstuk 5 Conclusie en discussie

5.1 Conclusie .....	32
5.2 Discussie .....	33

Literatuurlijst .....	34
-----------------------	----

Bijlage 1: Lijst met geraadpleegde documenten .....	38
---	----

Bijlage 2: Lijst met interviews .....	39
---------------------------------------	----

Bijlage 3: Topiclijst interviews .....	39
--	----

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De mentale gezondheid van jongeren in Nederland staat zwaar onder druk, zo blijkt uit verschillende onderzoeken. Het RIVM onderzocht, in samenwerking met 25 GGD locaties, de gezondheid en het welzijn van jongeren in Nederland. Hieruit bleek dat meer dan de helft van de 70.000 ondervraagde jongeren last heeft van psychische klachten (RIVM, 2023). De mentale klachten namen, tegen de verwachtingen in, na de coronapandemie niet direct af. Hoogleraar jeugdpsychiatrie Wouter Staal van de Radboud Universiteit stelt dat de afname van de mentale gezondheid van jongeren een ontwikkeling is die al geruime bezig is, corona heeft deze ontwikkeling in een stroomversnelling gezet (Veldhuis, 2022).

Sinds de decentralisaties in het sociale domein, die zijn doorgevoerd in 2015, spelen gemeente een belangrijke rol in het waarborgen van de (mentale) gezondheid van jongeren. De verantwoordelijkheid van gemeenten voor het waarborgen van de volksgezondheid is geregeld via een aantal wettelijke kaders; de Wet publieke gezondheid (Wpg), de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, z.d.). De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet zijn sinds 1 januari 2015 in werking getreden als het gevolg van de drie decentralisaties in het sociale domein (Plasterk, 2013).

Het voornaamste argument voor de overheveling van taken van het Rijk naar de gemeenten was het idee dat zorg en ondersteuning moet aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van burgers. Het kabinet veronderstelde, in samenspraak met de VNG, dat gemeenten de aangewezen bestuurslaag vormden voor het bieden van maatwerk (Plasterk, 2013). Ook zouden gemeenten beter in staat zijn om integraal te kunnen werken, wat zou resulteren in efficiëntere en effectievere dienstverlening (Plasterk, 2013). De keuze om de beslissingsbevoegdheid van het Rijk naar de gemeenten te decentraliseren ging ook gepaard met forse bezuinigingen, wat een reactie was op te hoog opgelopen kosten.

Het Sociaal Cultureel Planbureau concludeerde in haar evaluatie naar de uitwerking van de decentralisaties dat de verwachtingen en resultaten nog te weinig overeenkomen. Gemeenten slagen er nog onvoldoende in om vanuit maatwerk de zelfredzaamheid van mensen te vergroten. Met name hulp bieden aan de meest kwetsbare mensen vormt een groot struikelblok (Kromhout, van Echtelt & Feijten, 2020).

## 1.2 Vraagstelling

Torfig, Andersen, Greve en Klausen (2020) stellen dat de effectiviteit van een publieke organisatie, zoals een gemeente, mede wordt bepaald door de invloed van bestuursparadigma's. Bestuursparadigma's zijn denkkaders die bestaan uit ideeën en normen over hoe publieke organisaties ingericht zouden moeten zijn. De ideeën uit paradigma's kunnen leidend zijn in de vormgeving van een publieke organisatie, welke waarden in beleid worden nagejaagd en hoe de verhoudingen binnen en tussen organisaties liggen. Op die manier hebben bestuursparadigma's invloed op de effectiviteit en het functioneren van publieke organisaties (Torfig et al., 2020, p.1-2).

New Public Management, Public Value Management en New Public Governance zijn de drie paradigma's die veelal geassocieerd zijn met decentralisatie en waarvan elementen binnen het openbaar bestuur in Nederland zijn te herkennen (Torfig et al., 2020; Sabel, Zeitlin & Helderma, 2022).

In dit onderzoek zal een casestudy worden gedaan naar het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht. De focus in dit onderzoek zal liggen op de mentale gezondheid van jongeren, aangezien op dit thema steeds meer toeneemt (Van de Ven, 2023). Het versterken van de mentale gezondheid van jongeren is onderdeel van het welzijnsbeleid (Gemeente Utrecht, z.d.).

De gemeente Utrecht erkent zelf redelijk effectief te zijn geweest in het vormgeven van de decentralisaties uit 2015 (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). Het doel van dit onderzoek is niet zozeer het verklaren van het succes van de gemeente Utrecht, maar onderzoeken wat de achterliggende principes en waarden zijn en of de decentralisaties van de zorgtaken hier invloed op hebben gehad.

De onderzoeksvraag hierbij luidt als volgt:

*'In hoeverre hebben de decentralisaties in het sociaal domein (2015) geresulteerd in een paradigmaverschuiving in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht?'*

Aan de hand van documentanalyses van officiële beleidsdocumenten van de gemeente Utrecht, die betrekking hebben op welzijnsbeleid, jongeren en mentale gezondheid, kan geschetst worden hoe het beleid van de gemeente Utrecht voorafgaand aan de transitie van zorgtaken was vormgegeven. Op basis van de bestuursdiamant van Torfig, Andersen, Greve en Klausen (2020) kan onderzocht worden welke elementen uit verschillende bestuursparadigma's terugkomen en welk paradigma dominant is in het welzijnsbeleid.

Vervolgens zal onderzocht worden in hoeverre de decentralisaties in het sociaal domein hebben geresulteerd in een paradigmaverschuiving. Dit zal opnieuw onderzocht worden aan de hand van documentanalyses, welke ondersteund zullen worden met diepte-interviews. Dit maakt dat ik in staat ben om de huidige vormgeving van het welzijnsbeleid ten behoeve van jongeren te categoriseren op basis van de dimensies uit de bestuursdiamant. Dit geeft een inzichtelijk weergave of er sprake is van een effect van de decentralisaties.

### **1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

De mentale gezondheid van jongeren vormt een groot maatschappelijk probleem. Mentale klachten zijn niet alleen schadelijk op het moment zelf, maar hebben ook negatieve effecten op de langere termijn. Mentale problematiek, zoals een depressie, vormt een belangrijke voorspeler voor psychische klachten op latere leeftijd (Fergusson & Woodward, 2002). Ook leggen mentale problemen bij jongeren veel druk op hun families, netwerken en samenleving als geheel, onder andere vanwege de financiële kosten van de geestelijke gezondheidszorg (Kapphahn, Morreale, Rickert & Walker, 2006).

Dit resultaten uit dit onderzoek dragen bij aan creëren van meer kennis over effectief welzijnsbeleid ten behoeve van de mentale gezondheid van jongeren. Aangezien de gemeente Utrecht erin slaagt haar welzijnsbeleid na de decentralisaties in het sociaal domein op een goede manier vorm te geven, fungeren ze hierin als voorbeeld voor andere gemeenten in Nederland. Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met de contextuele verschillen.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit met name in het feit dat er nog relatief weinig kennis is over de mentale gezondheid van jongeren (Trimbos Instituut, 2021). Ook binnen de gemeente Utrecht is er nog weinig kennis over mentale problematiek bij jongeren. Zo plant de Rekenkamer Utrecht een onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid van de gemeente Utrecht voor mentale gezondheid (Rekenkamer Utrecht, 2023).

De kennis die er wel is, is voornamelijk gericht op het aanpakken van psychische klachten. Dit onderzoek richt zich niet enkel op de aanpak van mentale problematiek, maar onderzoekt de achterliggende waarden en principes, die de gemeente Utrecht inzet om het mentale welzijn te bevorderen.

Bovendien draagt dit onderzoek bij over de kennis en uitwerking van bestuursparadigma's binnen het openbaar bestuur in Nederland. Zo zijn de paradigma's New Public Governance en Public Value Management nog redelijk nieuw, dit maakt dat de kennis over deze paradigma's nog relatief gering is (Torfing et al., 2020, p.120).

#### **1.4 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk zal de theoretische achtergrond van dit onderzoek uiteen worden gezet. Er wordt besproken wat de invloed van bestuursparadigma's is om de effectiviteit van een publieke organisatie, wat de gevolgen van een decentralisatie op de vormgeving van lokale overheden zijn en hoe deze mogelijk leiden tot een paradigmaverschuiving. In het theoretisch kader zal aandacht zijn voor de paradigma's New Public Management, Public Value Management en New Public Governance.

Vervolgens zal er in de onderzoeksopzet beschreven worden hoe de dataverzameling is opgebouwd en hoe de belangrijkste concepten worden geoperationaliseerd, zodat aan de hand van deze concepten kan worden vastgesteld of er sprake is van een paradigmaverschuiving binnen het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht. De dimensies van de bestuursdiant van Torfing et al. (2020) zullen dienen als concepten om de invloed van de decentralisaties in het sociaal domein te meten. Voor het verzamelen van de data worden documentanalyses uitgevoerd, welke ondersteund worden met interviews. De interviews zijn afgenomen met een beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht en een strategisch adviseur van een uitvoeringsorganisatie.

Het onderzoek wordt afgesloten met de beantwoording van de onderzoeksvraag in de conclusie. Tot slot zal er worden gereflecteerd op het onderzoek en zullen er suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek.



## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Bestuursparadigma's

Volgens Torfing, Andersen, Greve en Klausen (2020) spelen bestuursparadigma's een belangrijke rol in het functioneren van publieke organisaties. Bestuursparadigma's worden als volgt gedefinieerd: *'Een relatief coherente en veelomvattende reeks van normen en ideeën over het besturen, organiseren en leiden van de publieke sector'* (Torfing et al, 2020, p.2).

Bestuursparadigma's geven, aan de hand van concepten, richting aan hoe publieke organisaties ingericht zouden moeten zijn, hoe de dienstverlening eruit zou moeten zien en welke publieke waarden in beleid nagejaagd moeten worden (Torfing et al., 2020, p.10).

Bestuursparadigma's vormen de basis voor hoe publieke organisaties werken en hoe ze zich verhouden tot burgers, organisaties uit de private sector en maatschappelijke organisaties. Hoe publieke organisaties zich verhouden tot deze verschillende actoren heeft invloed op het dagelijkse handelen en het ontwikkelen van concrete oplossingen, diensten en regelgeving (Kooiman, 2003; Torfing et al, 2020, p.9). De manier waarop publieke organisaties zijn ingericht en hoe ze werken is dus bepalend voor de effectiviteit van een publieke organisatie (Torfing et al., 2020).

Torfing, Andersen, Greve en Klausen (2020, p. 18) beschrijven zeven verschillende paradigma's die door de jaren heen zijn ontwikkeld en van invloed zijn geweest op het functioneren van publieke organisaties, om deze met elkaar te vergelijken hebben de auteurs een *'public governance diamond'* ontwikkeld. In deze bestuursdiamant worden de belangrijkste concepten en dimensies uiteengezet, om zo een visuele weergave te geven van de verschillende paradigma's en deze te categoriseren. De bestuursdiamant is opgebouwd uit vijf dimensies: 1. Gecentraliseerde sturing, 2. Horizontale coördinatie, 3. Gebruik van waarde-articulatie, 4. Gebruik van prikkels en 5. Sociale betrokkenheid (Torfing et al., 2020, p.18).

De mate van gecentraliseerde sturing omschrijft waar in de organisatie de belangrijkste besluitvormingsprocessen plaatsvinden. Er wordt beschreven hoe strikt de verticale structuren zijn; of er juist sprake is van een strikte hiërarchie of dat professionals in de organisatie de ruimte en autonomie krijgen om hun expertise naar eigen inzicht in te zetten (Torfing et al., 2020, p.19).

De mate van horizontale coördinatie beschrijft in hoeverre er binnen de organisatie sprake is van samenwerking tussen verschillende afdelingen. Binnen deze dimensie wordt beschreven of er in de organisatie eerder sprake is van fragmentatie en verkokering in

specialistische afdelingen of dat er juist veel wordt samengewerkt met diensten van binnen en buiten de eigen organisatie (Torfing et al., 2020, p.19).

Het gebruik van waarde-articulatie beschrijft in hoeverre het najagen van visie en waarden binnen de publieke organisatie van belang is. Dit gaat over de mate waarin het gedrag van ambtenaren binnen de organisatie en het ontwikkelde beleid gebaseerd zijn op bepaalde waarden die binnen de organisatie als belangrijk worden geacht (Torfing et al., 2020, p.20).

De mate van het gebruik van prikkels beschrijft in hoeverre er in een organisatie gebruik worden gemaakt van stimulansen om het gedrag van werknemers en afdelingen richting de gewenste manier te sturen (Torfing et al., 2020, p.20).

De laatste dimensie, sociale betrokkenheid, beschrijft de mate waarin private organisaties, burgers, maatschappelijke organisaties en andere relevante actoren worden betrokken bij de totstandkoming en de uitvoering van het beleid. Sociale betrokkenheid gaat over de mogelijkheid om te participeren in de netwerken en partnerschappen die leidend zijn in de beleidscyclus (Torfing et al., 2020, p.20).

In de praktijk leggen publieke organisaties vaak de nadruk op bepaalde elementen van een bestuursparadigma, zo kan het vóórkomen dat er ook nog elementen uit eerdere paradigma's in een organisatie aanwezig zijn, om die reden zijn paradigma's met name op het niveau van discourse goed te herkennen. De auteurs stellen dat er weliswaar een dominant paradigma binnen een organisatie zal heersen, maar dat elementen uit eerdere paradigma's nooit volledig zullen verdwijnen (Streeck & Thelen, 2005). De elementen uit de verschillende paradigma's kunnen goed naast elkaar leven, maar leiden bij vlagen ook tot botsingen en onbedoelde effecten (Uveges & Keller, 1998; Torfing et al., 2020, p.2).

## **2.2 Paradigmaverschuivingen**

De aanwezigheid en invloed van paradigma's binnen publieke organisaties is zeer dynamisch. Ontwikkelingen in de maatschappij of binnen de publieke sector kunnen maken dat elementen uit een nieuw paradigma worden aangenomen en toegepast binnen een publieke organisatie (Pollitt & Bouckaert, 2004). Ook kan het zijn dat elementen uit een paradigma dat ergens anders effectief blijkt te zijn in de organisatie worden aangenomen (Shipan & Volden, 2008).

Er is sprake van een paradigmaverschuiving als het functioneren van publieke organisaties wordt heringericht volgens een nieuw paradigma, of elementen uit een bepaald paradigma dominant worden binnen de organisatie (Pollitt & Bouckaert, 2004). Zowel achter paradigmaverschuivingen als achter de totstandkoming van een nieuw paradigma

kunnen drie verschillende soorten oorzaken liggen. Allereerst kunnen de negatieve effecten van een bepaald paradigma leiden tot de opkomst van een nieuw paradigma. Ook kan het zijn dat een nieuw paradigma het gevolg is van een diffusie van ideeën, praktijken en hervormingen die in de organisatie zelf of in een andere organisatie goed werken. Het combineren van elementen kan resulteren in een nieuw paradigma (Shipan & Voldon, 2008). Tot slot kan een nieuw paradigma het gevolg zijn van een reactie op ontwikkelingen in de maatschappij of in het openbaar bestuur, zoals technologische ontwikkelingen of globalisering, die maken dat de inrichting van een publieke organisatie veranderd (Pollitt & Bouckaert, 2004; Torfing et al., 2020).

Een van de ontwikkelingen in het openbaar bestuur die van invloed is op de manier hoe publieke organisaties functioneren en die maakt dat de verhoudingen binnen het openbaar bestuur veranderen is een decentralisatie (Kettl, 2000). Decentralisatie is een poging om de dienstverlening in de publieke sector te verbeteren vanuit een verandering van de structuur (McCarney, 1996; Conyers, 1983).

### **2.3 Decentralisatie**

Decentralisatie is het proces waarbij bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden overdragen van een centrale overheid naar overheden op lagere niveaus, zoals lokale gemeenten (McCarney, 1996). Met een decentralisatie verschuift de macht en de bevoegdheid voor het maken van beslissingen over beleid, uitvoering en het toewijzen van middelen (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1983). Een decentralisatie maakt dat de machtsverhoudingen tussen de centrale overheid en de overheden op het lagere niveau veranderen; lokale overheden, zoals gemeenten, krijgen meer ruimte en autonomie om zelf beslissingen te nemen over beleid en de uitvoering daarvan (Kettl, 2000).

Het vergroten van de effectiviteit en de responsiviteit van de overheid zijn belangrijke argumenten voor een decentralisatie. Er wordt aangenomen dat lokale overheden beter in staat zijn om in te spelen op de lokale voorkeuren en behoeftes van burgers, aangezien lokale overheden dichterbij burgers staan (Cremer, Estache & Seabright, 1994). Decentraliseren is een poging om de publieke sector kostenefficiënter te maken, de responsiviteit naar burgers te verhogen en capaciteit van lagere overheden te vergroten (Conyers, 1983; Kettl, 2000).

Het kan echter ook voorkomen dat decentralisaties gepaard gaan met de nodige problemen, decentralisaties immer gaan vaak gepaard met bezuinigen. Dit maakt dat lokale overheden niet alleen te maken krijgen met een grotere verantwoordelijkheid, maar ook met beperktere middelen (Boogers, Schaap, van de Munckhof en Karsten, 2008). Ook kan het zijn

dat, als gevolg van een decentralisatie, de coördinatie tussen de centrale overheid en overheden op lagere niveau moeizamer verloopt.

In de literatuur worden vier belangrijke doelen van decentralisatieprocessen geïdentificeerd (Fleurke, Hulst & De Vries, 1997; Boogers, Schaap, Karsten & Van den Munckhof, 2008).

Ten eerste moet decentralisatie leiden tot meer *integraal beleid*. Gezien de aard van problemen vaak complex is, er wordt ook wel gesproken van ‘wicked problems’, dit zijn problemen die betrekking hebben op een grote diverse groep belanghebbenden en waarvan de oorzaken en oplossingen vaak lastig te duiden zijn (Rittel & Webber, 1974), wordt er vanuit gegaan dat de oplossingen ligt in samenwerking op lokaal niveau. Complexe problematiek vergt samenwerking en informatie-uitwisseling tussen instanties op verschillende beleidsdomeinen (Papadopoulos, 2003). Het aanpakken van problemen op een lager niveau maakt het (relatief) eenvoudiger om synergie te creëren tussen de verschillende domeinen.

Een tweede doelstelling van decentralisatie is dat het decentraliseren van beleidsvorming en -uitvoering moet leiden tot meer *maatwerk*. Lokale overheden staan dichterbij de burger en zijn hierdoor beter in staat om te ontdekken wat burger nodig heeft (Cremer et al., Kettl, 2000). Op die manier zijn lokale overheden beter in staat om zorg te leveren rondom de behoeftes en verwachtingen van burgers.

Een derde doelstelling van decentralisatie is het vergroten van de *slagvaardigheid* van het beleid. Het combineren van elementen als maatwerk en integraal beleid moet ertoe leiden dat gemeenten sneller kunnen inspelen op plots wijzigende omstandigheden en behoeftes. Ook zijn lokale overheden vaak minder log, wat maakt dat ze flexibeler zijn dan centrale overheden.

Tot slot heeft decentralisatie als doelstelling dat de mate waarin burgers inbreng hebben op het beleid wordt vergroot, dit komt ten goede aan de *democratisering* van beleid (Fleurke, et al., 1997; Boogers et al., 2008). Het decentraliseren van de beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheid voor het maken en uitvoeren van beleid naar lokale overheden moedigt volgens Kettl (2000) de participatie en samenwerking met burgers en maatschappelijke organisaties aan. Lokale overheden staan niet alleen dichterbij burgers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, maar zijn, als gevolg van minder mankracht en financiën, ook afhankelijker van de betrokkenheid van belanghebbenden actoren (Alford, 2016)

## 2.4 New Public Management

Het paradigma New Public Management (NPM) ontstond in de jaren '80 van de vorige eeuw als reactie op de realisatie dat publieke organisaties vele maler minder effectief, efficiënt en responsief waren in het verlenen van diensten dan organisaties uit de private sector (Torfing et al, 2020, p.54). Zo ontstond de gedachte om publieke organisaties te organiseren aan de hand van principes, managementstijlen en mechanismes uit de private sector. Het toepassen van instrumenten en waarden uit de private sector zou volgens NPM leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit binnen overheidsorganisaties (Osborne, 2010, p.3).

Ferlie, Ashburner, Fitzgerald en Pettigrew (1996) identificeren de vier voornaamste doelen van New Public Management; het streven naar efficiëntie, het decentraliseren van de publieke sector, het identificeren van 'best practices' en het vergroten van de gebruikerstevredenheid van dienstverlening. Om de effectiviteit, efficiëntie en responsiviteit van overheidsorganisaties te vergroten zijn vanuit NPM een aantal principes ontstaan.

Het decentraliseren van gezag is een van de belangrijke principes binnen NPM. Door beleid op een zo laag mogelijk niveau te laten maken en uitvoeren ontstaat een responsieve publieke sector die beter in staat is om in te spelen op de behoeften van burgers. Het gevolg van het decentraliseren van beleidsformatie en -implementatie is enerzijds dat de autonomie van publieke managers toeneemt. Anderzijds leidt dit tot fragmentatie in specialistische afdelingen die elk verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de uitvoering van het beleid (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Een ander belangrijk element van NPM is het gebruik van prestatie management. Prestatie management is het meten van prestaties, om deze informatie vervolgens te gebruiken voor beleidsbeslissingen (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015, p.25-26). Onderdeel van prestatie management is het formuleren van gewenste prestaties en bijbehorende prestatie-indicatoren. Prestatie-indicatoren beschrijven hoe prestaties gemeten kunnen worden (De Bruijn, 2006, p.16). Op basis van de prestatie-indicatoren kan een overheidsorganisatie evalueren of de gewenste resultaten zijn behaald. De Bruijn (2006) formuleert een aantal functies van prestatie management. Prestatie management vergroot de transparantie en verantwoording van de overheid aan de burger. Daarnaast biedt prestatie management overheidsorganisaties de mogelijkheid te leren van hoe prestaties verbeterd kunnen worden, hierbij geldt tevens dat gekeken kan worden naar andere overheidsorganisaties. Tot slot kan prestatie management gebruikt worden voor geven van positieve en negatieve prikkels. Goede prestaties kunnen worden beloond, terwijl teleurstellende prestaties door middel van sancties of verscherping van wet- en regelgeving kunnen worden aangepakt (De Bruijn, 2006, p.17;

Torfig et al, 2020, p.69). Het gebruik van positieve en negatieve prikkels kan de autonomie van professionals beperken (Torfig et al., 2020, p.60).

Een derde belangrijk principe van NPM is het gebruik van aanbestedingen. Het ontbreekt lokale overheden vaak middelen en kennis om het beleid volledig zelf uit te voeren. Het uitbesteden van publieke diensten aan uitvoeringsorganisaties die wel die kennis en expertise bezitten kan bijdragen aan het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit (Dunleavy & Hood, 1994). Door aanbieders met elkaar te laten concurreren wordt geprobeerd om de kosten zo laag mogelijk te houden, zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. In het aanbesteden van dienstverlening wordt gebruik gemaakt van financieringssystemen. Financieringssystemen beschrijven hoeveel middelen uitvoeringsorganisaties tot hun beschikking krijgen en binnen welke kaders en doelstellingen gewerkt moet worden.

## **2.5 Public Value Management**

Public Value Management (PVM) is ontstaan als reactie op NPM. Publieke organisaties moeten zich volgens PVM aan de hand van strategisch management richten op het realiseren van publieke waarden, in tegenstelling tot NPM, waar de focus voornamelijk lag op efficiëntie en kostenbesparing (Moore, 1995). In het beoordelen van publieke organisaties zou niet alleen aandacht moeten zijn voor de economische output, maar dient ook rekening te worden gehouden met de maatschappelijke, politieke en culturele aspecten. Publieke organisaties zijn er immers om het algemeen belang te dienen (Moore, 1995; Bozeman, 2007). Volgens aanhangers van PVM leidt de focus op het nastreven van publieke waarde uiteindelijk tot effectiviteit in het aanpakken van maatschappelijke opgaven (Stoker, 2006, p.44). Publieke organisaties zouden daarom zo ingericht moeten zijn dat ze publieke waarde creëren (Bryson & Crosby, 2005). Publieke waarden worden omschreven als waarden die de samenleving als geheel waardevol vindt (Bozeman, 2007).

Het creëren van beleid waarin de burger centraal staat is een belangrijke waarde binnen PVM. Binnen PVM heerst de gedachte dat beleid gecreëerd is rondom de behoeftes van burgers, maatwerk, de effectiviteit van zorg en ondersteuning verhoogd (Gains & Stoker, 2009). Hierbij is het echter zaak dat er gezocht moet worden naar de balans tussen wat goed is voor het individu, en waar het collectief baat bij heeft (Jensen & Andersen, 2015).

Het betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, organisaties uit de private sector en andere belanghebbende actoren is een belangrijk middel in het ontwikkelen van beleid dat aansluit bij de behoeftes van burgers en de samenleving (Crosby, 't Hart & Torfig, 2017).

Dit proces wordt co-creatie genoemd. Co-creatie omschrijft het proces van samenwerking met en participatie van burgers, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid (Osborne & Strokosch, 2013).

Decentralisatie is voor PVM een belangrijke voorwaarde. Publieke managers en professionals spelen namelijk een cruciale rol bij het ontdekken en realiseren van publieke waarde (Torfing et al., 2020, p.116). Het is daarom van belang dat zij dicht bij burgers staan. Het betrekken van burgers is immers een middel om het draagvlak voor beleid te vergroten (Osborne et al., 2013). Om publieke managers en professionals goed te laten functioneren is het zaak dat zij voldoende autonomie hebben om beleid en de uitvoering daarvan naar eigen expertise vorm te kunnen geven. Er wordt geacht dat professionals niet strikt regels opvolgen, maar weet hebben van de bedoeling waarmee ze zijn opgesteld (Torfing et al., 2020, p.116).

## **2.6 New Public Governance**

Het paradigma New Public Governance (NPG) is ontstaan als reactie op de neiging, die binnen de samenleving bestaat, tot functionele differentiatie. Functionele differentiatie is het proces waarin als reactie op opkomende nieuwe maatschappelijke problemen nieuwe autonome organisaties, instanties en subsystemen worden gecreëerd (Luhmann, 1995; Jessop, 2002). Uiteindelijk resulteert dit in een gefragmenteerde samenleving met een gebrek aan communicatie en coördinatie, waardoor het oplossen van maatschappelijke problemen alsmäär complexer wordt (Torfing et al, 2020, p.126). Tegelijkertijd heeft de toename van pluralisme in de samenleving geleid tot een afname van de verbinding tussen de overheid en de samenleving. Het wordt voor de overheid steeds lastiger om beleid te ontwikkelen dat aansluit bij het toegenomen aantal belangen en perspectieven in de samenleving (Osborne, 2006).

Het probleem van fragmentatie in de samenleving is versterkt door ontwikkelingen binnen de publieke sector die het gevolg zijn geweest van gedachtegoed uit NPM. Onder andere het uitbesteden van publieke diensten aan vele verschillende particuliere dienstverleningsorganisaties heeft effectieve besluitvorming nog meer bemoeilijkt (Rhodes, 1997).

NPG benadrukt het belang van gecoördineerde probleemoplossing (Rhodes, 1997; Osborne, 2010). Een belangrijk vertrekpunt is de erkenning van interdependentie, in het oplossen van maatschappelijke problemen is de overheid afhankelijk van meerdere actoren, zoals de verschillende aanbieders van diensten. Met name ‘wicked problems’, complexe problematiek waarin de oorzaken vaak meervoudig zijn en daarom moeilijk zijn definiëren,

benadrukken de noodzaak voor het opzetten van domein overstijgende samenwerkingsnetwerken (Rittel et al., 1974; Provan & Kenis, 2008).

Samenwerking is binnen NPG een sleutelwoord. Vanuit NPG heerst de opvatting dat interactie en samenwerking met diensten van binnen en buiten de eigen organisatie bijdraagt aan de effectieve aanpak van problemen in de samenleving (Mayntz, 1993). Binnen deze samenwerkingsnetwerken wordt door middel van overleg, evaluatie en het delen van kennis, middelen en expertise gezocht naar oplossingen (Ansell & Torfing, 2014). Ook het opzetten van publiek-private partnerschappen is een belangrijke strategie voor het verhogen van de effectiviteit van een publieke organisatie. Publiek-private samenwerkingen kunnen overheidsinstellingen toegang bieden tot de middelen, ideeën en technologieën van private organisaties, daarnaast draagt het bij aan het creëren van draagvlak voor beleid (Osborne & Strokosch, 2013).

NPG gaat uit van een gedecentraliseerde staat, waarbij de focus ligt op horizontale verhoudingen. Overheidsinstanties worden slechts gezien als een van de vele actoren in een netwerk (Osborne, 2010, p.10). Op die manier is er sprake van een shift van *government* naar *governance*.

De vorm van *governance* in NPG wordt omschreven ‘metagovernance’, dit is een vorm van gelijkwaardige netwerksamenwerking zonder al te veel sturing en controle (Jessop 2002; Sørensen and Torfing 2009). Publieke managers spelen binnen metagovernance een belangrijke rol als metagovernors. Voor het waarborgen van een effectieve innovatie samenwerking is het enerzijds zaak dat er niet te veel sprake is van gecentraliseerde sturing, anderzijds is het van belang dat democratische waarden geborgd blijven (Sørensen and Torfing, 2009).

Net als binnen PVM is het stimuleren van participatie van burgers, maatschappelijke en private organisaties bij het ontwikkelen van beleid en de uitvoering daarvan van groot belang binnen NPG. Waar er binnen PVM veel waarde wordt gehecht aan co-creatie, focust NPG zich voornamelijk op co-productie. Co-productie omschrijft de bijdrage van burgers aan het realiseren van eigen welzijn, terwijl co-creatie focust op het creëren van nieuwe, innovatieve oplossingen (Alford, 2009; Osborne, Radnor & Strokosch, 2016).



## **2.7 Verhouding decentralisatie ten opzichte van bestuursparadigma's**

Sabel, Zeitlin en Helderma (2022) beschrijven hoe de manier waarop de publieke sector in Nederland aan het eind van de twintigste eeuw was vormgegeven resulteerde in een toenemende mate van kritiek. Nederland bestond uit een administratieve gecentraliseerde staat waarin de zeggenschap van lokale overheden zeer gering was. Elementen van het paradigma New Public Management, welke werden geïntroduceerd als reactie op te veel bureaucratie, kosten-inefficiëntie en lange wachtrijen, verslechterde de situatie des te meer. Professionals waren te gefocust op het volgen van strikte regels, waardoor ze de behoeftes van burgers uit het oog verloren. De vraag om de Nederlandse welvaartsstaat te hervormen nam steeds meer toe. Deze vraag vormde uiteindelijk een van de aanleidingen voor de decentralisatie van zorgtaken in 2015 (Sabel et al., 2022).

Het verschuiven van de bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid van de centrale overheid, het Rijk, naar de lokale overheid, de gemeente, is van invloed op de manier waarop de gemeente functioneert en hoe deze zich verhoudt tot andere organisaties, burgers en stakeholders (Rondinelli et al., 1983).

Op basis van de doelstellingen die ten grondslag liggen aan een decentralisatie, zoals het bevorderen van integraal beleid, maatwerk, slagvaardigheid en democratisering (Fleurke et al., 1997; Boogers et al., 2008), en de gevolgen van een decentralisatie, een responsievere overheid, grotere autonomie voor lokale overheden en een toegenomen afhankelijkheid van uitvoeringsorganisaties en samenwerkingsnetwerken (Cremer et al., 1994; Kettl, 2000), is de verwachting in dit onderzoek dat de decentralisatie van de zorg in 2015 heeft geresulteerd in een paradigmaverschuiving in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht.

De sterke behoefte voor een decentralisatie maakt dat ik verwacht dat de rol van NPM voor de decentralisatie groter is (Sabel et al., 2022). Mijn verwachting is dat de dominantie, als gevolg van de decentralisatie, met name verschuift naar het paradigma PVM, voornamelijk vanwege de nadrukkelijke behoefte aan maatwerk. Ook verwacht ik dat elementen van het paradigma NPG prominenter aanwezig zullen zijn. Tot slot is mijn verwachting dat de elementen van NPM niet volledig verdwenen zullen zijn uit het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht (Streeck et al., 2005).

### **3. Onderzoeksopzet**

#### **3.1 Onderzoeksontwerp**

Om te onderzoeken wat de invloed van de decentralisatie van zorgtaken op de vormgeving van het welzijnsbeleid van een gemeente is, is gekozen voor een kwalitatieve casestudy als onderzoeksstrategie. Een casestudy biedt de mogelijkheid een casus grondig te bestuderen, om zo een gedetailleerde analyse uit te voeren (Bryman, 2012, p.66). De casestudy zal van kwalitatieve aard zijn, aangezien kwalitatief onderzoek gezien wordt als meest geschikte methode voor een verdiepend onderzoek. Kwalitatief onderzoek is immers het meest geschikt om de oorzaken en processen die ten grondslag liggen aan beleidsvorming te identificeren (Jones, 1995). Dit sluit goed aan bij de afhankelijke variabele in dit onderzoek; bestuursparadigma's. Bestuursparadigma's bestaan immers uit kaders die beschrijven hoe publieke organisaties zouden moeten functioneren en hoe beleid daarbinnen tot stand komt (Torfing et al., 2020, p.10).

De casus die centraal staat in dit onderzoek is de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht benoemt zelf dat de decentralisaties binnen het sociaal domein in de gemeente Utrecht over het algemeen succesvol zijn verlopen (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten van de Corona Gezondheidsmonitor Jeugd, welke in 2021 is afgenomen onder jongeren uit klas 2 en klas 4. De mentale gezondheid van jongeren in de gemeente Utrecht is aanzienlijk beter dan de mentale gezondheid van jongeren in de gemeente Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In de gemeente Utrecht voelen relatief meer jongeren zich gelukkig en gezond. Ook kent de gemeente Utrecht relatief minder jongeren die kampen met psychische problemen, stress en/of suïcidale gedachten. Op het gebied van de mentale gezondheid van jongeren scoort de gemeente Utrecht niet alleen beter dan de drie andere grote steden, maar kent de gemeente Utrecht relatief gezien ook minder jongeren die kampen met mentale problematiek ten opzichte van Nederland als geheel (Gezondheidsmonitor Jeugd, z.d.).

Aangezien bestuursparadigma's van invloed zijn op de effectiviteit van beleid, is het interessant om te onderzoeken welke paradigma's in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht dominant zijn en of dit is verschoven als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Door middel van een kwalitatieve casestudy naar het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht voorafgaand aan en na de decentralisaties, wordt inzichtelijk in hoeverre de decentralisaties hebben geresulteerd in een paradigmaverschuiving.

### 3.2 Dataverzameling

De dataverzameling in dit onderzoek zal bestaan uit een combinatie van twee onderzoeksmethoden; de primaire bron zijn kwalitatieve documentanalyses, deze zullen aangevuld worden met enkele diepte-interviews.

Documentanalyses bieden de mogelijkheid om verschillende documenten systematisch en gedetailleerd te onderzoeken. Voor de analyse zal gebruik worden gemaakt van officiële beleidsdocumenten van de gemeente Utrecht die de afgelopen jaren gepubliceerd zijn. Die beleidsdocumenten die geanalyseerd worden zijn onder andere beleidsnota's, uitvoeringsagenda's en voortgangsreportages. Om een zo breed mogelijk perspectief te geven heb ik geprobeerd een diverse selectie aan documenten op te nemen. Zo heb ik naast de gedetailleerde beleidsnota's ook coalitieakkoorden en een raadsbrief geanalyseerd.

Op basis van de documentanalyses zal ik onderzoeken in hoeverre er elementen uit de paradigma's New Public Management, Public Value Management en New Public Governance aanwezig zijn in de structuur en vormgeving van het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht. Om in beeld te brengen welk paradigma dominant was alvorens de decentralisaties waren ingezet, heb ik documenten geanalyseerd van vlak voor de decentralisaties. Dit betreft de periode 2010-2014. Om te onderzoeken of er sprake is van een paradigmaverschuiving zal ik de beleidsdocumenten van na de decentralisaties analyseren. Dit zijn documenten die gepubliceerd zijn in de periode vanaf 1 januari 2015 tot aan heden. Voor het analyseren van de documenten wordt gebruik gemaakt van het softwareprogramma NVivo. De codes voor het analyseren worden opgemaakt op basis van de dimensies in de bestuursdiamant (Torfing et al., 2020, p.18).

De documentanalyses van na de decentralisaties worden ondersteund met diepte-interviews. Voor een zo representatief mogelijk beeld is ervoor gekozen om een beleidsmedewerker van de gemeente Utrecht en een strategisch adviseur van een van de uitvoeringsorganisaties binnen het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht, KOOS, te interviewen. Het afnemen van interviews draagt niet alleen bij ter bevestiging van de resultaten van de documentanalyses, maar levert mogelijk ook nieuwe inzichten op. Tijdens de interviews is er de mogelijkheid om dieper op onderwerpen in te gaan. Vanuit de interviews wordt duidelijk hoe de decentralisaties in het sociaal domein vanuit een intern perspectief is beleefd.

De interviews zijn semigestructureerd van aard, dit houdt in dat op basis van het theoretisch kader voorafgaand aan de interviews een lijst met vragen en onderwerpen wordt vastgesteld. Echter blijft de volgorde van de vragen flexibel, zo is er zowel voor mij als

interviewer als voor de geïnterviewden de ruimte om dieper op vragen en antwoorden in te gaan. De interviews worden na afloop getranscribeerd, de transcripties zullen vervolgens aan de hand van NVivo gecodeerd en geanalyseerd worden. Hierbij geldt dat dezelfde codes gebruik wordt als voor de documentanalyses. Zowel de vragenlijst die gebruikt wordt tijdens de interviews als de lijst van geanalyseerde documenten zullen als bijlage worden toegevoegd.

### **3.3 Operationalisering van de concepten**

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek is als volgt: *In hoeverre hebben de decentralisaties in het sociaal domein (2015) geresulteerd in een paradigmaverschuiving in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht?*

Om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag is het zaak vast te stellen welk paradigma dominant is alvorens de decentralisaties zijn doorgevoerd en welk paradigma heersend is na de decentralisaties. Het meten van de dominante paradigma's voor beide periodes zal gedaan worden aan de hand van de concepten uit de bestuursdiamant van Torfing et al. (2020, p. 18). Op basis van de literatuur zijn de belangrijkste concepten uit paradigma's New Public Management, Public Value Management en New Public Governance geïdentificeerd. Deze zijn ondergebracht als indicator bij het concept uit de bestuursdiamant waarop ze betrekking hebben.

**Tabel 2: Operationalisering van de concepten**

<b>Concept</b>	<b>Indicatoren</b>	<b>Bron</b>
<i>Gecentraliseerde sturing:</i> mate van gecentraliseerde controle / verticale coördinatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokale, professionele en institutionele autonomie</li> <li>- Gecentraliseerde controle / Hierarchië</li> <li>- Meta-Governance</li> <li>- Sturing op basis van budgetten en doelstellingen</li> </ul>	Documentanalyses / Interviews
<i>Horizontale coördinatie:</i> mate van horizontale coördinatie en samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragmentatie; strikte scheiding in specialistische afdelingen</li> <li>- Grensoverschrijdende netwerksamenwerking</li> <li>- Kennisdeling en informatie-uitwisseling</li> <li>- Intra-organisationale samenwerking</li> </ul>	Documentanalyses / Interviews
<i>Gebruik van waarde articulatie:</i> mate waarin beleid gebaseerd is op articulatie van publieke waarden	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publieke waarden</li> <li>- Algemeen belang</li> <li>- Reactie op maatschappelijke problemen</li> <li>- Efficiëntie</li> <li>- Effectiviteit</li> </ul>	Documentanalyses / Interviews
<i>Gebruik van prikkels:</i> mate waarin beleid gebaseerd is op voorwaardelijke positieve en negatieve prikkels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestatiemanagement</li> <li>- Transactioneel leiderschap</li> <li>- Transformationeel leiderschap</li> </ul>	Documentanalyses / Interviews
<i>Sociale betrokkenheid:</i> mate waarin maatschappelijke organisaties, private organisaties en burgers betrokken zijn bij beleidsvormingsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participatie burgers, maatschappelijke en private actoren</li> <li>- Maatschappelijke betrokkenheid</li> <li>- Co-creatie door samenwerking en interactie</li> <li>- Partnerschappen en netwerken</li> <li>- Uitsluiting externe actoren</li> </ul>	Documentanalyses / Interviews

### **3.4 Validiteit en betrouwbaarheid**

Om te voorkomen dat het onderzoek berust op toeval is het zaak dat de betrouwbaarheid gewaarborgd wordt. De betrouwbaarheid van het onderzoek hangt af van de repliceerbaarheid. Een onderzoek is repliceerbaar als het opnieuw uitvoeren van het onderzoek door iemand anders dezelfde resultaten oplevert.

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te verzekeren zal gebruik worden gemaakt van methodische triangulatie, het combineren van meerdere onderzoeksmethoden vergroot de betrouwbaarheid. Dit onderzoek bestaat uit een combinatie van documentanalyses en diepte-interviews.

Validiteit gaat over de vraag of er in dit onderzoek daadwerkelijk gemeten wordt wat gemeten dient te worden. Er zijn twee soorten validiteit. Interne validiteit gaat over de mate waarin er met zekerheid gesproken kan worden over causaliteit. Externe validiteit gaat over de mate waarin de resultaten te generaliseren zijn naar andere contexten (Bryman, 2012, p.389-390). Dit onderzoek zal bestaan uit een casestudy. Dit is bevorderlijk voor de interne validiteit van het onderzoek, een casestudy biedt immers de mogelijkheid een casus zeer gedetailleerd te onderzoeken. Ook het combineren van twee dataverzamelingmethoden draagt bij aan het waarborgen van de interne validiteit (Bryman, 2012, p.635). De externe validiteit van dit onderzoek is echter beperkt. Tot een bepaalde hoogte zullen factoren in de gemeente Utrecht overeenkomen met andere gemeenten, maar over het algemeen is de gemeente Utrecht als casus niet representatief voor alle gemeenten in Nederland.

## **4. Bevindingen en Analyse**

### **4.1 Vormgeving voorafgaand aan de decentralisaties**

#### ***Gecentraliseerde sturing***

De Uitvoeringsnota Vernieuwend Welzijn (2011b) beschrijft hoe de gemeente Utrecht haar welzijnsbeleid in de periode van 2010 tot 2015 beoogt vorm te geven. Op het moment van publiceren is de situatie zo dat het welzijnswerk, onder andere voor jongeren, voornamelijk wordt uitgevoerd door een aantal grote organisaties (Gemeente Utrecht, 2011b). In de nota wordt benoemd dat de gemeente ambieert om vanuit goed opdrachtgeverschap ruimte te bieden voor de professionele autonomie van partners, vertrouwen op de professionele expertise van professionals is hierbij een belangrijk aspect. Om de kwaliteit van de dienstverlening te garanderen moet er een goede balans gevonden worden tussen ruimte voor de professionals en controle en toezicht. Het welzijnsbeleid wordt immers gefinancierd vanuit publieke middelen (Gemeente Utrecht, 2011b).

In de rol die de gemeente inneemt wordt alvast voorgesorteerd op de toename in verantwoordelijkheid die de transitie van de zorg met zich mee gaat brengen. Enerzijds vervult de gemeente een faciliterende rol; zo probeert de gemeente door middel van een reorganisatie van het systeem meer flexibiliteit en innovatie te creëren in het welzijnswerk. Een nieuwe vorm van subsidiëren moet hieraan bijdragen. In plaats van vaste subsidierelaties stelt de gemeente kaders met doelen en eisen waar de dienstverlening aan moet voldoen, op basis hiervan kunnen verschillende aanbieders zich inschrijven (Gemeente Utrecht, 2011b).

Anderzijds heeft de gemeente een sterk regisserende rol. Het welzijnsbeleid is erop gericht zijn om de verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid zo veel mogelijk te stimuleren. Ook initieert de gemeente werkgroepen, bestaande uit ambtenaren, partners uit het maatschappelijke middenveld en uit de private sectoren. Deze manier van *governance* draagt bij aan het vormgeven van de inhoud van het beleid, het verkennen van maatschappelijke problemen en creëren van de participatie van burgers en belanghebbende actoren in de samenleving (Gemeente Utrecht, 2011b).

#### ***Horizontale coördinatie:***

De mate van horizontale coördinatie binnen het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht is zeer hoog. Allereerst wil de gemeente verdere fragmentatie in specialistische afdelingen minderen (Gemeente Utrecht, 2011a). Er wordt gewerkt vanuit verschillende programma's, waartussen de integraliteit en de samenwerking steeds verder wordt geïntensiveerd. Zo werd

in 2007 een nieuw programma 'Jeugd' opgezet, welke voormalige programma's als Welzijn, Onderwijs en Openbare Orde & Veiligheid grotendeels combineerde (Gemeente Utrecht, 2011a). Deze lijn wordt dus verder doorgezet. Binnen de gemeente Utrecht heerst de overtuiging dat een meer generalistische aanpak cruciaal is voor een snellere en flexibelere uitvoering. Om de effectiviteit van het welzijnswerk te vergroten is een wel afgestemde samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen nodig. Dit betreft de beleidsvelden Gezondheid, Sport en Cultuur en Werk en Inkomen.

Naast samenwerking tussen diensten binnen de gemeente, wordt ook de samenwerking met diensten buiten de gemeente gestimuleerd. Hierin spelen samenwerkingsverbanden met partners in de stad een grote rol. De samenwerkingsverbanden hebben bewijzen bij te dragen aan de innovatiekracht en de effectiviteit van het beleid van de gemeente (Gemeente Utrecht, 2011b). Ketensamenwerking met organisaties uit verschillende domeinen maakt het mogelijk om beleid zo breed mogelijk in te steken, zodat het aansluit bij de leefwereld en behoeftes van jongeren (Gemeente Utrecht, 2010b).

Een van de instrumenten dat wordt ingezet om tot een effectief welzijnsbeleid te komen is horizontale verantwoording. Horizontale verantwoording is een manier om het functioneren van het welzijnsbeleid van de gemeente te toetsen, daarnaast kan het dienen als middel voor kennisdeling en informatie-uitwisseling. Aan de hand van horizontale verantwoording moet de medezeggenschap van burgers, stakeholders en organisaties uit het maatschappelijke middenveld vergroten.

Hoewel de gemeente enerzijds continuïteit belangrijk vindt voor het waarborgen voor van de kwaliteit van het welzijnsbeleid voor jongeren, komt de flexibiliteit die komt met de keuze uit verschillende aanbieders innovatie binnen de gemeente alleen maar ten goede (Gemeente Utrecht, 2011b) Dit maakt dat de veelvoud aan organisaties die werkzaam zijn binnen het welzijnsveld gezien wordt als 'kracht van de stad', maar er tegelijkertijd behoefte is voor het verminderen van fragmentatie en differentiatie (Gemeente Utrecht, 2010b; Gemeente Utrecht, 2011a).

### ***Gebruik van waarde-articulatie***

Het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht voor de decentralisaties wordt gekenmerkt door het streven naar goed opdrachtgeverschap. Het streven naar goed opdrachtgeverschap uit zich in een vijftal leidende principes; zakelijkheid, transparantie, horizontale verantwoording, effectiviteit en efficiëntie (Gemeente Utrecht, 2010b). De waarden effectiviteit en efficiëntie hebben met name betrekking op het aspect 'goed'. De forse bezuinigen die gepaard met de



decentralisatie waar de gemeente zich op voorbereid maken dat de noodzaak om de beschikbare middelen en mankracht zo effectief mogelijk in te zetten groot is (Gemeente Utrecht, 2011a; Gemeente Utrecht, 2011b). De effectiviteit van het welzijnsbeleid komt terug in de doelmatigheid die de gemeente nastreeft, het aanbod moet zo goed mogelijk aansluiten op de vraag, zo worden samenwerkingsverbanden gevormd rondom de behoeftes van jongeren. Een belangrijk doel van het beleid is om jongeren zo veel mogelijk zelfredzaam te maken. De gemeente probeert het aspect ‘opdrachtgeverschap’ zo in te vullen dat samenwerking tussen organisaties gestimuleerd wordt, aanbieders werken volgens duidelijke doelstellingen, maar de professionals voldoende autonomie krijgen om hun expertise in te zetten.

Om de effectiviteit van het welzijnswerk te vergoten wordt een onafhankelijke toetsingscommissie opgezet. De onafhankelijke commissie is aangesteld voor het beoordelen van aspecten van het welzijnswerk, zoals de effectiviteit van een aanpak, efficiëntie in de organisatie, de kwaliteit van samenwerkingsverbanden en de coördinerende rol van de gemeente. Op deze manier probeert de gemeente haar rol als ‘goede opdrachtgever’ te verbeteren (Gemeente Utrecht, 2011b).

### ***Gebruik van prikkels***

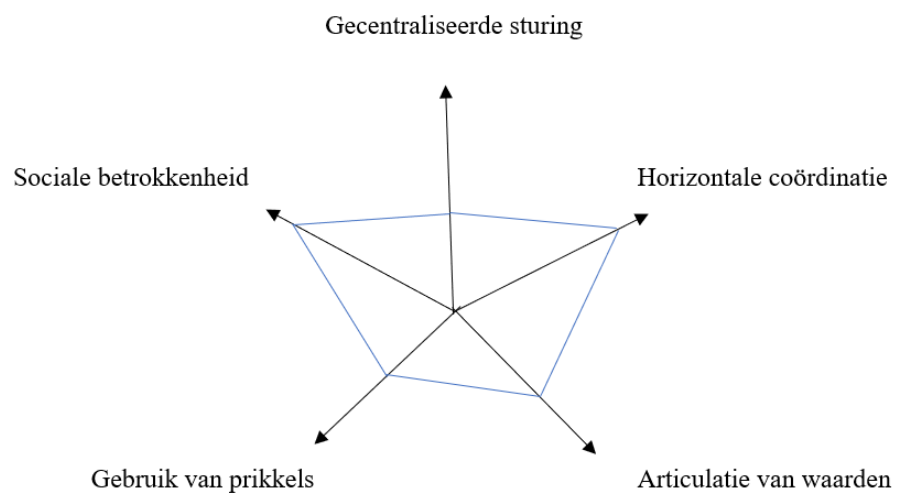
De mate van het gebruik van prikkels in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht krijgt voornamelijk vorm in het gebruik van prestatie-management. Prestatie-management draagt bij aan het realiseren van effectief en efficiënt welzijnsbeleid. De overgang naar een nieuwe vorm van financiering, in plaats van vaste subsidierelaties, maakt het gemakkelijker om de prestaties van partners te meten en te beoordelen. In de nieuwe vorm financiering formuleert de gemeente de criteria en eisen waar aanbieders aan moeten voldoen en de hoogte van het beschikbare welzijnsbeleid, verschillende partijen kunnen zich vervolgens hierop inschrijven (Gemeente Utrecht, 2011b). Tijdens de vierjaar durende subsidiecyclus worden de behaalde resultaten, de maatschappelijke effecten en de financiële situatie van aanbieders geëvalueerd door gemeentelijke accounthouders, zij maken hierbij gebruik van toetsingskaders (Gemeente Utrecht, 2010b; Gemeente Utrecht 2011b). Na een periode van vier jaar heeft de gemeente opnieuw de ruimte te bepalen met welke aanbieder in zee wordt gegaan.

Ook het functioneren van de gemeente als organisatie zal gemonitord en beoordeeld worden, volgens het principe van horizontale verantwoording. Het beoordelen van het de resultaten en maatschappelijke effecten van het welzijnsbeleid dat de gemeente inzet door een onafhankelijke toetsingscommissie sluit aan bij de ambitie om de zeggenschap van burgers en

stakeholders en de legitimiteit van het beleid te vergroten (Gemeente Utrecht, 2011b). Op die manier komt ook het leidende principe van transparantie steeds meer terug in het beleid.

### ***Sociale betrokkenheid***

De mate van sociale betrokkenheid in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht voor de decentralisatie van de zorg is erg hoog. De focus op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van jongeren staat centraal, de rol van de gemeente zou vooral ondersteunend moeten zijn (Gemeente Utrecht, 2011b). Daarbij probeert de gemeente zoveel mogelijk uit te gaan van de kracht van de jongere zelf en het netwerk dat de jongere om zich heen heeft. Het ondersteunen van de zelfredzaamheid van jongeren komt tot uiting in de twee belangrijkste taken die onderscheiden worden in het welzijnsbeleid; individuele ondersteuning en sociaal makelaarschap. Om de flexibiliteit en het reactievermogen van professionals te vergroten is gekozen om de uitvoering van deze taken van elkaar te scheiden (Gemeente Utrecht, 2011b). Waar de individuele ondersteuning met name gericht is op het zelfredzaam maken van individuen die dit extra nodig hebben, ligt de focus in het sociaal makelaarschap op het betrekken van jongeren, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden (Gemeente Utrecht, 2011b). In het collegeprogramma ‘Open, Groen en Sociaal’ wordt benadrukt hoe belangrijk het is om de participatie, kennis en verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en organisaties uit de private sector te benutten bij het vormgeven en het uitvoeren van beleid (Gemeente Utrecht, 2010a). Aangezien jongeren en hun ouders primair verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en het welzijn van de jongere is het van belang dat de zorg en ondersteuning dichtbij is en aansluit op de behoeftes en mogelijkheden van de jongeren en hun ouders (Gemeente Utrecht, 2011a). Democratisch burgerschap is hierin een belangrijk middel, jongeren worden uitgenodigd om actief mee te denken over beleid en de uitvoering van het welzijnsbeleid (Gemeente Utrecht, 2011a). Ook de betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties, het maatschappelijk middenveld en organisaties uit de private sector bij de vormgeving van het beleid wordt steeds groter. Het steeds meer gebruik maken van publiek-private partnerschappen, waarbij de gemeente de neemt steeds de rol als gelijkwaardige partner aanneemt, staat symbool voor de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving (Gemeente Utrecht, 2010b).



*Figuur 1: Bestuursdiamant voorafgaand aan de decentralisaties*

## 4.2 Vormgeving na de decentralisaties

### *Gecentraliseerde sturing*

Met de decentralisatie van de zorg is de verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht voor het welzijn van jongeren, onder andere als gevolg van de Jeugdwet en de WMO, toegenomen (Gemeente Utrecht, 2015). Vanuit het coalitieakkoord van de periode 2014-2018 blijkt de ambitie om de autonomie en de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties en de professionals nog verder toe te laten nemen (Gemeente Utrecht, 2014). Deze ambitie wordt opnieuw onderstreept met het coalitieakkoord van de periode 2018-2022; professionals krijgen de ruimte om te doen wat nodig is, zorg te bieden die aansluit bij de behoeftes van inwoners, in dit geval jongeren (Gemeente Utrecht, 2018). De buurtteams, welke sinds 1 januari 2015 in heel de stad functionerend zijn, spelen samen met de sociaal makelaars een belangrijke rol in het leveren van maatwerk (Gemeente Utrecht, 2017; Gemeente Utrecht, 2018).

De gemeente Utrecht kiest ervoor om, vanuit de veronderstelling van afhankelijkheid, een dubbele rol te vervullen. Enerzijds fungeert de gemeente als opdrachtgever; de gemeente stelt kaders, regels en doelstellingen, waar uitvoeringsorganisaties mee te doen hebben. Ook het evalueren, sturen en monitoren, onder andere aan de hand van kwartaalgesprekken en stuurgroepen, zijn onderdeel van het opdrachtgeverschap van de gemeente (Gemeente Utrecht, 2017; Interview 2). Anderzijds vervult de gemeente steeds meer een rol als co-creator in een netwerk van partners. In gelijkwaardige partnerschappen wordt gewerkt aan het ontwikkelen en opzetten van nieuwe vormen van samenwerking, wordt nagedacht over oplossingen voor de belangrijkste uitdagingen, zoals de bezuinigen in de Hervormingsagenda en door middel van het uitwisselen van kennis en expertise gewerkt aan een gezamenlijke visie (Gemeente Utrecht, 2017; Interview 2).

*'KOOS is in die zin wel een bijzondere organisatie, wij zijn speciaal opgericht voor de gemeente Utrecht en de vraag die zij stelde in hun aanbesteding. Dat maakt dat wij een netwerkorganisatie zijn, wij zijn ook weer opgericht door vijf andere organisaties die al bestonden, en dus die ook Utrecht al goed kenden en daarmee ook wisten wat goed past bij de jeugd in Utrecht.'* (Interview 2)

Hoewel zowel de gemeente als de professionals en de uitvoeringsorganisaties veelal de ruimte en autonomie krijgen in het vormgeven en uitvoeren van beleid, is er toch een bepaalde mate van centrale sturing. Voor uitvoeringsorganisaties geldt dat zij voor 80 tot 90 procent

taakgericht bekostigd zijn, de zorgpartners mogen de zorg met dit budget naar eigen professionaliteit vormgeven (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). De gemeente Utrecht heeft zich op haar beurt te verhouden tot bepaalde landelijke doelstellingen, wanneer zij aanspraak wil maken op specifieke middelen die vanuit het Rijk beschikbaar worden gesteld (Interview 1).

### ***Horizontale coördinatie***

De voormalige wettelijke kaders, waarin de zorg voor jongeren was ingebed, heeft geresulteerd in een gefragmenteerd sectoraal zorglandschap (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). Ook binnen het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht zijn veel verschillende organisaties betrokken, dit maakt dat de onderlinge afhankelijkheid groot is (Gemeente Utrecht, 2017). De gemeente Utrecht streeft ernaar om de zorg eenvoudiger en nog meer vanuit samenhang te organiseren, intensieve samenwerking is daarin een belangrijke strategie (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). Om de zorg zo goed mogelijk te laten aansluiten rondom de hulpvraag van jongeren, wordt er gewerkt vanuit ontwikkelopgaves. Dit houdt in dat samenwerking is vormgegeven rondom de hulpvraag van jongeren, in plaats van vanuit de verschillende verkokerde domeinen (Utrecht Zorgprofessionals, 2020; Interview 2).

De Buurteams spelen een voorname rol in het bieden van de basiszorg, maar dragen ook bij aan het creëren van meer verbindingen tussen de drie sporen waaruit de gemeente Utrecht werkt; sociale basis, basiszorg en aanvullende zorg (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). De Buurteams werken vanuit hechte samenwerking met diensten van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Ook wordt er steeds vaker samengewerkt met organisaties en partijen die niet vanzelfsprekend onderdeel uitmaken van het zorglandschap, zoals het UWV (Gemeente Utrecht, 2017).

Het jongerenwerk in Utrecht wordt uitgevoerd door Stichting Jongerenwerk Utrecht (JoU). JoU zet zich samen met een nauw netwerk van partners in zodat jongeren zich zo positief mogelijk kunnen ontwikkelen. Dit grensoverschrijdende netwerk bestaat onder andere uit buurtteams, scholen, sociaal makelaars en sportorganisaties (Gemeente Utrecht, 2019b). Een belangrijk element van de partnerschappen is de mogelijkheid die het biedt om in gesprekken, evaluaties en themabijeenkomsten kennis en expertise uit te wisselen en zo van elkaar en van de behandelde casuïstiek te leren (Utrecht Zorgprofessionals, 2020).

Samenwerking met organisaties van binnen en buiten het domein beperkt zich niet alleen meer tot de uitvoering van het beleid. Ook bij het vormgeven van beleid, het uitstippelen van werkwijze en visie en het stellen van toetsingskaders voor het beoordelen van

resultaten worden partners actief betrokken. De leidende principes die zijn doorgevoerd in het sociaal domein van de gemeente Utrecht zijn in samenwerking met partners gevormd. Zowel de gemeente als de partners, die specifiek voor de gemeente Utrecht werken, hanteren de leidende principes in het vormen, uitvoeren en evalueren van beleid (Utrecht Zorgprofessionals, 2020; Interview 1; Interview 2).

*‘Het helpt heel erg om dezelfde leidende principes te volgen als al je andere partners in de stad, omdat je dan elkaar veel beter verstaat in de samenwerking.’ (Interview 2)*

### ***Gebruik van waarde-articulatie***

De gemeente Utrecht heeft bij de inrichting van het nieuwe zorgstelsel de nadruk gelegd op het maatwerk; het bieden van zorgen op een zo dichtbij mogelijke manier, waarin de behoeftes van burgers centraal staan (Gemeente Utrecht, 2018; Gemeente Utrecht, 2022). Vanuit het streven om als responsieve, toegankelijke en wendbare overheid te fungeren heeft de gemeente Utrecht samen met partners uit de stad een aantal leidende principes geformuleerd. Deze leidende principes geven richting aan de totstandkoming van beleid en beleidsregels, hoe uitvoeringsorganisaties en professionals te werken gaan en hoe beleid en de bijbehorende prestaties worden beoordeeld en gestuurd (Utrecht Zorgprofessionals, 2020; Interview 1; Interview 2). De leidende principes zijn, toegepast op het jongeren; 1. Leefwereld centraal, 2. Uitgaan van mogelijkheden van jongeren, 3. Zo nabij mogelijk, 4. Doen wat nodig is en 5. Eenvoud (Gemeente Utrecht, 2019b).

Het formuleren van leidende principes is onderdeel van de verandering naar een nieuw sturingsmodel. Er wordt niet langer gestuurd op basis van het ‘klassieke’ sturingsmodel, waarin effectiviteit, eigen verantwoordelijkheid, het realiseren van doelstellingen, verantwoording en evaluatie belangrijk waren. In plaats daarvan wordt er ‘gestuurd vanuit de bedoeling’, wat gebaseerd is op het model van Simons (1995). In het nieuwe Utrechtse model zijn het creëren van publieke waarden, samenwerking en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde / co-creatie belangrijke aspecten (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). De sturing op basis van publieke waarde is consequent doorgevoerd binnen de werkwijze van de gemeente Utrecht, haar partners en de professionals, zo ook binnen het jongerenwerk (Gemeente Utrecht, 2019b).

Het welzijnsbeleid van de gemeente is echter niet alleen gestoeld op het creëren van nieuwe publieke waarde. Het beleid wordt (deels) ook gevormd als reactie op de maatschappelijke problemen die zich in de samenleving voordoen. Zo is de mentale gezondheid van jongeren een van de speerpunten in het volksgezondheidsbeleid van de

gemeente Utrecht, aangezien de mentale gezondheid van jongeren de laatste jaren erg onder druk staat (Interview 1; Gemeente Utrecht, 2019a).

### ***Gebruik van prikkels***

De mate van het gebruik van positieve of negatieve prikkels in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht is zeer gering. In het nieuwe sturingsmodel wordt erkend dat het monitoren lastig is, omdat beleidsvoering in het sociaal domein niet altijd in cijfers te uit te drukken is. Met het verleggen van de focus naar de publieke waarde en het maatschappelijke effect dat er met het beleid behaald moet worden, is het strikt navolgen van regels, doelstellingen en budgetten minder van belang (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). Uitvoeringsorganisaties en professionals krijgen, met de taakgerichte bekostiging, meer ruimte om de uitvoering van het beleid naar eigen expertise in te vullen (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). Uiteraard is het hierin wel van belang dat ze binnen de kaders en budgetten blijven.

Desondanks is er ook binnen het nieuwe sturingsmodel sprake van sturing en monitoring. Partners in het sociaal domein hebben zich te verhouden tot gemaakte contractafspraken, dit betekent dat zij onder andere cijfermatig ontwikkelingen moeten rapporteren (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). De kpi's, kritieke prestatie-indicatoren, worden vanuit de samenwerkingsnetwerken tussen de gemeente en partners opgesteld (Interview 2). Evaluatie van de prestaties vindt onder andere plaats in de kwartaalgesprekken en stuurgroepen. Indien er onvoldoende wordt voldaan aan de afgesproken verplichtingen kan dit leiden tot beleids- en/of budgettaire wijzingen (Gemeente Utrecht, 2017).

### ***Sociale betrokkenheid***

Het welzijnsbeleid in de gemeente Utrecht na de decentralisatie wordt gekenmerkt door het streven naar *samenwerking* en *co-creatie* (Utrecht Zorgprofessionals, 2020).

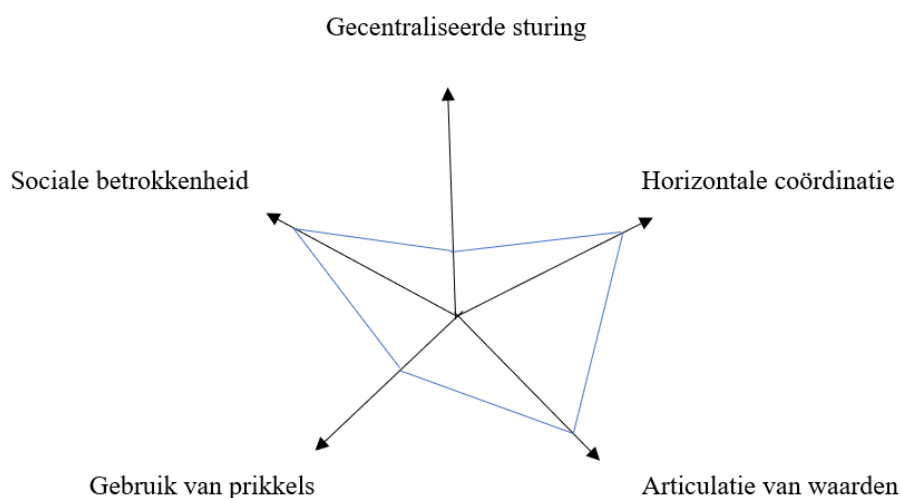
Samenwerking in gelijkwaardige partnerschappen, op basis van wederzijds vertrouwen, gedeelde visie en professionele expertise, draagt bij aan het leveren van zorg en ondersteuning die de gemeente Utrecht voor ogen heeft (Gemeente Utrecht, 2017). Zorg die aansluit bij de behoeftes van burger, in dit geval jongeren, en op een zo nabij mogelijk niveau. Zo wordt er vanuit samenwerkingsnetwerken geprobeerd een integrale aanpak neergezet die zich richt op alle factoren die bijdragen aan het versterken van de mentale verkracht van jongeren, zoals een gezonde levensstijl en zingeving (Gemeente Utrecht, 2019a). Onderdeel van zulke partnerschappen zijn bijvoorbeeld de buurtteams, het jongerenwerk, partners uit de sociale basis, zoals sportverenigingen en sociaal makelaars, partners uit de aanvullende zorg,

zoals KOOS en Spoor030 en partners uit de onderwijssector (Gemeente Utrecht, 2017; Utrecht Zorgprofessionals, 2020).

Met het Gezondheidspact Utrecht worden burgers, professionals, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennisinstellingen actief betrokken bij het realiseren van de publieke waarde gezondheid. Het Gezondheidspact is een netwerk waarin iedereen uitgenodigd is om een bijdrage te leveren in het maken en uitvoeren van beleid ten behoeve van de gezondheid van de stad Utrecht. Binnen dit netwerk vindt intensieve samenwerking op stedelijk, wijk- en buurtniveau (Gemeente Utrecht, 2019a). Op die manier ontstaat een proces van co-creatie waarin continu gezocht wordt naar effectieve en innovatieve hulp die past bij de behoeftes van burgers en de samenleving (Gemeente Utrecht, 2017; Gemeente Utrecht, 2019b).

Jongeren worden actief betrokken bij de totstandkoming van het beleid, zodat dit afgestemd is op de vraag en behoefte van jongeren. Dit wordt vormgegeven met denktanks waarin jongeren kunnen meedenken over wat er nodig is. Ook hebben jongeren medezeggenschap in de commissie die de subsidieaanvragen ten behoeve van het welzijn van jongeren beoordeeld (Gemeente Utrecht, 2021).

Jongerenwerkers zijn een belangrijke spil in het herkennen van problemen onder jongeren, door het aangaan van de dialoog met jongeren en hun ouders zijn zij in staat om te achterhalen wat er leeft met betrekking tot de verschillende leefdomeinen. Dit kan vervolgens binnen samenwerkingsnetwerken worden vertaald naar concrete beleidspunten (Gemeente Utrecht, 2019b).



*Figuur 2: Bestuursdiamant voorafgaand aan de decentralisaties*



## **Hoofdstuk 5 Conclusie en discussie**

### **5.1 Conclusie**

In deze thesis heb ik onderzocht in hoeverre de decentralisaties in het sociale domein (2015) geresulteerd hebben in een paradigmaverschuiving in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht.

Uit de analyse is gebleken dat gedachtegoed uit het paradigma New Public Governance voorafgaand aan de decentralisaties in het sociale domein dominant is. Vanuit het streven om de zelfredzaamheid en verantwoordelijk van jongeren zo veel mogelijk te benutten en te stimuleren, balanceert de gemeente tussen de rol als opdrachtgever en de rol als facilitator (Gemeente Utrecht, 2011a). Samenwerking met diensten van binnen en buiten de gemeente worden sterk aangemoedigd (Gemeente Utrecht, 2011b). Ook ligt er veel nadruk op de participatie van jongeren, maatschappelijke en private organisaties bij de vormgeving en uitvoering van beleid (Gemeente Utrecht, 2011b).

Ook zijn er principes van New Public Management te herkennen in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht. Dit komt vooral terug in het monitoren van prestaties als onderdeel van prestatie management en de focus op de waarden effectiviteit en efficiëntie (Gemeente Utrecht, 2011b).

Na de decentralisaties is de vormgeving en de manier van werken in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht sterk beïnvloed door het streven om beleid vorm te geven rondom de behoeftes van burgers, het leveren van maatwerk (Utrecht Zorgprofessionals, 2020). De gemeente Utrecht heeft, in nauwe samenwerking met partners, leidende principes geformuleerd. De leidende principes, ook wel publieke waarden, vormen de basis voor de doelstellingen, prestatie-indicatoren en verhoudingen die bepalend zijn in het welzijnsbeleid ten behoeve van jongeren. Aan de hand van een nieuw sturingsmodel zijn klassieke waarden als effectiviteit en doelmatigheid vervangen voor het streven naar maatschappelijke meerwaarde (Simons, 1995).

De decentralisaties maken dat de autonomie van de gemeente Utrecht, haar professionals en de uitvoeringsorganisaties om beleid naar eigen expertise in te vullen is toegenomen. Bovendien staat de gemeente dichterbij haar burgers, wat geeft dat het betrekken van burgers en belanghebbende actoren bij het ontwikkelen van beleid eenvoudiger is. Tot slot is de gemeente als gevolg van beperkte middelen aanwezig op het intensiveren van samenwerkingsnetwerken, onder andere met uitvoeringsorganisaties die wel beschikken over de nodige kennis en expertise.

Hoewel er ook na de decentralisaties elementen van de paradigma's New Public Management en New Public Governance aanwezig zijn in het welzijnsbeleid van de gemeente

Utrecht, zoals prestatie management (NPM) en netwerksamenwerking (NPG), lijken deze nu echter ondergeschikt te zijn aan het streven naar publieke waarden. De prestaties worden gemonitord en geëvalueerd op basis van de leidende principes. De noodzaak voor samenwerking komt weliswaar voort uit wederzijdse afhankelijkheid en het tegengaan van fragmentatie, wat elementen zijn uit NPG, echter zijn deze na de decentralisatie zoveel mogelijk vormgegeven vanuit gedeelde visie en gezamenlijke leidende principes.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de decentralisaties in het sociaal domein inderdaad hebben geresulteerd in een paradigmaverschuiving in het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht.

## **5.2 Discussie**

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de bestuursdiamant van Torfing et al. (2020) als conceptueel model. De concepten uit dit model zijn geschikt gebleken voor het meten van een mogelijk paradigmaverschuiving als gevolg van de decentralisaties. De concepten maakten het namelijk mogelijk een gedetailleerde weergave te geven van hoe het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht was vormgegeven voorafgaand en na de decentralisaties.

Hoewel het uitvoeren van een casestudie een geschikte methode bleek voor het waarborgen van de interne validiteit, werkt dit tegelijkertijd ook een beperking van het onderzoek in de hand. Zo is de externe validiteit van dit onderzoek gering. Hoewel er waardevolle lessen te trekken zijn uit hoe het welzijnsbeleid van de gemeente Utrecht is vormgegeven, wordt er weinig rekening gehouden met contextuele factoren.

Mogelijk vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op creëren van meer externe validiteit. Een meervoudige casestudy, Het vergelijken van het welzijnsbeleid van verschillende gemeenten in een meervoudige casestudy geeft inzicht in de externe factoren die van invloed zijn. Dit komt de generaliseerbaarheid van de resultaten ten goede.

## Literatuurlijst

- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Springer.
- Alford, J. (2016). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673-691.
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2014). *Public innovation through collaboration and design*. Routledge.
- Boogers, M. J. G. J. A., Schaap, L., Karsten, N., & Van den Munckhof, E. D. (2008). Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008).
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods 4th edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Conyers, D. (1983). Decentralization: the latest fashion in development administration?. *Public administration and development*, 3(2), 97-109.
- Cremer, J., Estache, A., & Seabright, P. (1994). *The decentralization of public services: lessons from the theory of the firm* (Vol. 1345). World Bank Publications.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2005). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world* (Vol. 264). John Wiley & Sons.
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669.
- De Bruijn, J. A. (2006). Prestatiemeting in de publieke sector.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Fergusson, D. M., & Woodward, L. J. (2002). Mental health, educational, and social role outcomes of adolescents with depression. *Archives of general psychiatry*, 59(3), 225-231.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., & Pettigrew, A. (1996). *The new public management in action*. Oxford University Press, USA.
- Fleurke, F., Hulst, J. R., & De Vries, P. J. (1997). Decentraliseren met beleid. Een heuristiek.

- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering ‘public value’: Implications for accountability and legitimacy. *Parliamentary Affairs*, 62(3), 438-455.
- Gemeente Utrecht. (z.d.) *Beleid voor welzijn*. Geraadpleegd op 23 mei 2023, van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/beleid-en-omgevingsvisie/beleid-voor-welzijn/>
- Gezondheidsmonitor Jeugd. (z.d.) *Gezondheidsmonitor*. Geraadpleegd op 20 april 2023, van <https://www.monitorgezondheid.nl/gezondheidsmonitor-jeugd>
- Jensen, U. T., & Andersen, L. B. (2015). Public service motivation, user orientation, and prescription behaviour: Doing good for society or for the individual user?. *Public Administration*, 93(3), 753-768.
- Jessop, B. (2002). *The future of the capitalist state*. Polity.
- Jones, R. (1995). Why do qualitative research?. *Bmj*, 311(6996), 2.
- Kapphahn, C. J., Morreale, M. C., Rickert, V. I., & Walker, L. R. (2006). Financing mental health services for adolescents: a position paper of the Society for Adolescent Medicine. *Journal of Adolescent Health*, 39(3), 456-458.
- Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public administration review*, 60(6), 488-497.
- Kooiman, J. (2003). *Societal governance* (pp. 229-250). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kromhout, M., van Echtelt, P. & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Sociaal en Cultureel Planbureau*. Geraadpleegd op 20 april 2023, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers>
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. stanford university Press.
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge and Policy*, 6(1), 3-16.
- McCarney, P. L. (1996). Reviving local government: The neglected tier in development. *The changing nature of local government in developing countries*, 5-30.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
- Osborne, S. (2006), ‘The New Public Governance?’, *Public Management Review*, 8 (3), 377–87.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. In *The new public governance?* (pp. 17-32). Routledge.

- Osborne, S. P., & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British Journal of Management*, 24, S31-S47.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?. *Public management review*, 18(5), 639-653.
- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473-501.
- Plasterk, R.H.A. (2013, 19 februari). Decentralisatiebrief [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/02/19/kamerbrief-aanpak-decentralisaties-op-terrein-van-ondersteuning-participatie-en-jeugd>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state.*
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- Rekenkamer Utrecht. (2023). *Onderzoeksplan mentale gezondheid*. Geraadpleegd op 20 april 2023, van [https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/20230403\\_Onderzoeksplan\\_mentale\\_gezondheid\\_DEF.pdf](https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/Rekenkamer/20230403_Onderzoeksplan_mentale_gezondheid_DEF.pdf)
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (z.d.). *Wettelijke kaders publieke gezondheid*. Geraadpleegd op 13 mei 2023, van <https://www.loketgezondleven.nl/aanpak-gezonde-gemeente/landelijk-beleid-en-programmas/wettelijk-kader>
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1974). Wicked problems. *Man-made Futures*, 26(1), 272-280.
- RIVM. (2023). *Ruim helpt jongvolwassenen ervaart psychische klachten*. Geraadpleegd op 20 april 2023, van <https://www.rivm.nl/nieuws/ruim-helpt-jongvolwassenen-ervaart-psychische-klachten>
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). Decentralization in developing countries. *World Bank staff working paper*, 581, 13-28.

- Sabel, C., Zeitlin, J., & Helderman, J. K. (2022). Transforming the Welfare State, One Case at a Time: How Utrecht Makes Customized Social Care Work. *Politics & Society*, 00323292221140710.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, 52(4), 840-857.
- Simons, R. (1995). Control in an age of empowerment. *Harvard business review*, 73(2), 80-88.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Torfing, J., Andersen, L. B., Greve, C., & Klausen, K. K. (2020). *Public governance paradigms: Competing and co-existing*. Edward Elgar Publishing.
- Trimbos Instituut. (2021, 25 januari). *Aan de slag met de mentale gezondheid van jongeren*. Geraadpleegd op 20 april, van <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/aan-de-slag-met-de-mentale-gezondheid-van-jongeren/>
- Uveges, J. A., & Keller, L. F. (1998). One hundred years of American public administration and counting. *Handbook of Pubic Administration*, 1-47.
- Van de Ven, L. (2023, 27 maart). Psychische klachten jongeren in sommige regio's verdubbeld. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/03/27/psychische-klachten-jongeren-in-sommige-regios-verdubbeld-a4160621>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Veldhuis, P. (2022, 7 oktober). 'Ouders, geef kinderen eens wat rust'. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/10/07/ouders-geef-kinderen-eens-wat-rust-2-a4144455>

## Appendix

### Bijlage 1: Lijst met geraadpleegde documenten

- Utrecht Zorgprofessionals. (2020). *De Utrechtse aanpak in het sociaal domein*. Geraadpleegd van <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/2020-11-magazine-de-utrechtse-aanpak-in-het-sociaal-domein.pdf>
- Gemeente Utrecht. (2010a). *Groen, Open en Sociaal*. Collegeprogramma 2010-2014. Geraadpleegd van [https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/wob/-2020/2020-000\\_Coalitieakorden/collegeprogramma\\_2010-2014.pdf](https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/7.extern/wob/-2020/2020-000_Coalitieakorden/collegeprogramma_2010-2014.pdf)
- Gemeente Utrecht. (2010b). *Routekaart naar Vernieuwend Welzijn: Kaderstellende notitie voor toekomstbestendig welzijnswerk 2010-2015*. Geraadpleegd van <https://docplayer.nl/51220235-Routekaart-naar-vernieuwend-welzijn.html>
- Gemeente Utrecht. (2011a). *Talent ontwikkelen en kansen pakken: Nota Utrechts Jeugdbeleid 2011-2014*. Geraadpleegd van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/6db7818e-30d5-4217-af11-2b3ab5bfeeca>
- Gemeente Utrecht. (2011b). *Uitvoeringsnota Vernieuwend Welzijn*. Geraadpleegd van [https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/samenleven-welzijn/2016-Uitvoeringsnota-Vernieuwend\\_Welzijn.pdf](https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/samenleven-welzijn/2016-Uitvoeringsnota-Vernieuwend_Welzijn.pdf)
- Gemeente Utrecht. (2014). *Utrecht maken we samen*. Coalitieakkoord 2014-2018. Geraadpleegd van <https://www.kansenvoorwest2.nl/files/coalitieakkoord2014.pdf>
- Gemeente Utrecht. (2015). *Bouwen aan een gezonde toekomst: een uitnodiging aan de stad, volksgezondheidsbeleid 2015-2018*. Geraadpleegd van [https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?bouwen-aan-een-gezonde-toekomst&kb\\_id=21910](https://www.kenniscentrumsportenbewegen.nl/kennisbank/publicaties/?bouwen-aan-een-gezonde-toekomst&kb_id=21910)
- Gemeente Utrecht. (2017). *Buurtteams: Nota van Uitgangspunten 2019-2024*. Geraadpleegd van <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/2017-09-Nota-van-uitgangspunten-Buurtteams-2019-2024.pdf>
- Gemeente Utrecht. (2018). *Utrecht Ruimte voor Iedereen*. Coalitieakkoord 2018-2022. Geraadpleegd van <https://www.kansenvoorwest2.nl/files/coalitieakkoord-utrecht-ruimte-voor-iedereen.pdf>

- Gemeente Utrecht. (2019a). *Gezondheid voor iedereen: Volksgezondheidsbeleid Utrecht 2019-2023*. Geraadpleegd van <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-omgevingsvisie/thematisch-beleid/gezondheid/2019-10-nota-gezondheid-voor-iedereen-volksgezondheidsbeleid-2019-2023.pdf>
- Gemeente Utrecht. (2019b). *Nota van Uitgangspunten Jongerenwerk Utrecht 2020-2026*. Geraadpleegd van <https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/zorg-voor-jeugd/2019-05-Nota-van-Uitgangspunten-Jongerenwerk-Utrecht-2020-2026.pdf>
- Gemeente Utrecht. (2021). *Raadsbrief Perspectief voor jongeren*. Geraadpleegd van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/ed1d4724-311e-4a71-9e35-080ebab7000b?documentId=911248f8-a87f-4ee1-8360-58f803b9e8cd>
- Gemeente Utrecht. (2022). *Investeren in Utrecht: kiezen voor gelijke kansen, betaalbaar wonen en klimaat*. Coalitieakkoord 2022-2026. Geraadpleegd van <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/coalitieakkoord/>



## **Bijlage 2: Lijst met interviews**

- Interview 1: Beleidsmedewerker Mentale Gezondheid Gemeente Utrecht
- Interview 2: Strategisch adviseur KOOS

## **Bijlage 3: Topiclijst interviews**

- Kun je kort iets vertellen over wat jou positie binnen de gemeente Utrecht is? Hoe verhoudt deze zich tot de rest van de organisatie?
- Hoe is dit gerelateerd aan het welzijnsbeleid voor jongeren? Ook wel het beleid om de mentale gezondheid van jongeren in de gemeente Utrecht te versterken?
- Wat zijn de belangrijkste beleidsinstrumenten die de gemeente Utrecht inzet om de mentale gezondheid van jongeren te versterken?

### *Gecentraliseerde sturing:*

- Binnen het welzijnsbeleid voor jongeren is er sprake van scheiding tussen beleid en uitvoering? (waar of niet waar)
  - o Waar worden de besluiten voornamelijk genomen? Ligt dat bij de directie of op lagere niveaus?
- Binnen de gemeente Utrecht is autonomie belangrijker dan hiërarchie? (waar of niet waar)
  - o Heb je het idee dat je veel autonomie krijgt om zelf beslissingen te nemen?
- In hoeverre ervaart de gemeente Utrecht ruimte om af te wijken van landelijke ambities / plannen? Is er overeenstemming van beleid met andere gemeenten?

### *Horizontale coördinatie;*

- Binnen de gemeente Utrecht is veel sprake van fragmentatie tussen verschillende afdelingen en diensten? (waar of niet waar)
- In hoeverre is er sprake van samenwerking tussen die verschillende afdelingen? Hoe ziet die samenwerking er dan uit?

### *Waarde-articulatie*

- Wat zijn volgens jou de belangrijkste waarden die de gemeente Utrecht nastreeft in het welzijnsbeleid voor jongeren?
- In hoeverre ligt de focus binnen het welzijnsbeleid voor jongeren op het bieden van maatwerk?

- Zijn er waarden die belangrijk zijn voor de gemeente, maar die botsen met waarden als effectiviteit en efficiëntie?

#### *Gebruik van prikkels*

- De gemeente Utrecht werkt met diensten en aanbestedingen. In hoeverre wordt krijgen zulke organisaties autonomie, in hoeverre wordt het functioneren beoordeeld?
- In hoeverre is er sprake van prestatie-management; zijn er bepaalde doelstellingen geformuleerd? Hoe wordt dit geëvalueerd en zijn hier consequenties aan verbonden?

#### *Sociale betrokkenheid:*

- Hoe belangrijk is de interactie en samenwerking met andere organisaties uit de publieke en private sector bijdraagt aan de effectieve aanpak van problemen in de samenleving.
- Hoe belangrijk is de betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van beleid?

Heb je nog suggesties ter verbetering van mijn onderzoek. Kan zijn relevante documenten of afdelingen?

#### **Interview uitvoeringsorganisatie**

- Kun je kort iets vertellen jezelf en de organisatie waarin je werkzaam bent. Hoe verhoudt dit zich tot het welzijnsbeleid van jongeren?
- Wat zijn de belangrijkste beleidsinstrumenten die de (KOOS) gemeente Utrecht inzet om de mentale gezondheid van jongeren te versterken?
- Kun je iets meer vertellen over de totstandkoming van beleid binnen KOOS?

#### *Gecentraliseerde sturing:*

- Hoe verhoudt de gemeente Utrecht zich tot KOOS? In hoeverre is er sprake van scheiding tussen beleid en uitvoering?
  - o Waar worden de besluiten voornamelijk genomen? Ligt dat bij de directie of op lagere niveaus?
- Zou je rol van de gemeente Utrecht omschrijven?

- Hoeveel autonomie ervaren jullie als organisatie en de professionals binnen KOOS?  
Hoe wordt er mee omgegaan als er sprake is van verschillen in visie?

*Horizontale coördinatie:*

- Werken jullie samen met andere organisaties? Hoe ziet die communicatie eruit?

*Waarde-articulatie*

- Wat zijn volgens jou de belangrijkste waarden die de gemeente Utrecht nastreeft in het welzijnsbeleid voor jongeren?
- In hoeverre ligt de focus binnen het welzijnsbeleid voor jongeren op het bieden van maatwerk?
- Zijn er waarden die belangrijk zijn voor de gemeente, maar die botsen met waarden als effectiviteit en efficiëntie?

*Gebruik van prikkels*

- Prestatiemanagement; in hoeverre heb je het idee dat jullie prestaties onder de loep liggen? Zijn er bepaalde doelstellingen geformuleerd? Hoe worden deze gemonitord?

*Sociale betrokkenheid:*

- Hoe belangrijk is de interactie en samenwerking met andere organisaties uit de publieke en private sector bijdraagt aan de effectieve aanpak van problemen in de samenleving.
- Hoe belangrijk is de participatie van burgers bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid?