

Gemeentelijke regie in het preventief jeugdbeleid

Een onderzoek naar de gemeentelijke regierol bij preventie van
overlastgevende problemen van kinderen in Rotterdam
Feijenoord

Edo van der Leer



Gemeentelijke regie in het preventief jeugdbeleid

Een onderzoek naar de gemeentelijke regierol bij preventie van
overlastgevende problemen van kinderen in Rotterdam
Feijenoord

Eduardo van der Leer, BSc.

Afstudeerscriptie Bestuurskunde
Master Beleid & Politiek

Erasmus Universiteit Rotterdam – Faculteit der Sociale Wetenschappen

Onder begeleiding van Dr. P. Marks

Tweede lezer Dr. A. van Sluis

14 november 2007

VOORWOORD

“A sailor without a destination cannot hope for a favorable wind” - Leon Tec, M.D.

Ruim drie jaar geleden was mijn studie economie, met inmiddels een aantal jaar vertraging, een redelijk doelloze aangelegenheid geworden. Mezelf eindelijk beseffende dat het zo niet verder kon, stelde ik mij ten doel dat jaar sowieso mijn bachelor af te maken en dan te stoppen met studeren. Die doelgericht- en vastberadenheid leverden zowaar weer plezier en goede resultaten op en dat deed mij beseffen dat het zonde zou zijn de universiteit zonder ‘masterbul’ te verlaten. Dat werd dan ook alsnog mijn nieuwe doel. Ik besloot met een schone lei aan bestuurskunde te beginnen – een studie die mij inmiddels meer aansprak dan economie – en hier na een schakelprogramma een masteropleiding te volgen. Achteraf ben ik enorm blij met de keuze die ik heb gemaakt en ik ben trots om hier mijn scriptie ter afronding van de Master Beleid & Politiek te kunnen presenteren.

Bezig zijn met thema’s uit de maatschappelijke en politieke actualiteit was voor mij een belangrijke overweging in mijn keuze voor bestuurskunde. Het preventief jeugdbeleid kwam min of meer bij toeval op mijn pad, maar heeft mij mede om die reden van begin tot eind kunnen boeien. Wel werd ik tijdens de eerste weken van mijn stage bij de Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam overvallen door de complexiteit van de thematiek. Ik was dan ook blij dat Jeannette Jonker zich daar opwierp om mij te helpen een weg te vinden in de wirwar van het Rotterdamse preventief jeugdbeleid. Ik wil haar op deze plek bedanken voor haar tijd en moeite.

Het schrijven van deze scriptie was geen gemakkelijk proces voor mij. Ik wil in de eerste plaats Peter Marks bedanken voor de begeleiding bij dat proces. Hij heeft mij helpen inzien wat er komt kijken bij het doen van wetenschappelijk onderzoek, en de afspraken die ik met hem kon maken, waren voor mij belangrijk om de scriptie binnen acceptabele tijd af te kunnen ronden. Verder wil ik Arie van Sluis bedanken voor zijn bijdragen als tweede lezer. De Directie Veiligheid wil ik bedanken voor de mogelijkheid om bij hen stage te kunnen lopen.

Ten slotte gaat mijn dank uit naar mijn familie en vrienden voor hun interesse en bijdragen gedurende mijn gehele studietijd. Zij leverden vaak, in wat voor vorm dan ook, het zetje in de rug dat ik nodig had om mijn doel te bereiken. Dit gezegd hebbende sluit ik mijn studententijd definitief af. Het is tijd voor een nieuwe uitdaging.

Edo van der Leer

Rotterdam, november 2007

INHOUD

VOORWOORD	V
INLEIDING	3
1.1 AANLEIDING	3
1.2 RISICOJEUGD OP DE POLITIEKE AGENDA	4
1.3 DE ROL VAN GEMEENTEN IN HET JEUGDBELEID	5
1.4 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	6
1.5 RELEVANTIE.....	8
1.6 OPBOUW VAN DE SCRIPTIE.....	9
GEMEENTELIJKE TAKEN IN HET PREVENTIEF JEUGDBELEID	10
2.1 INLEIDING.....	10
2.2 WETGEVING EN VERANTWOORDELIJKHEDEN IN DE JEUGDZORG	10
2.3 PREVENTIEF JEUGDBELEID: OPVOED- EN OPGROEIIONDERSTEUNING	12
2.4 ROTTERDAMS BELEID TEN AANZIEN VAN RISICOKINDEREN.....	15
2.5 SAMENVATTEND.....	16
SAMENWERKING EN GEMEENTELIJKE REGIE IN KETENS EN NETWERKEN	17
3.1 INLEIDING.....	17
3.2 NETWERKEN	18
3.3 KETENS: “PADEN IN NETWERKEN”	19
3.4 GEMEENTELIJKE REGIE.....	21
3.5 SAMENVATTEND.....	26
EEN VERTAALSLAG VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK	28
4.1 INLEIDING.....	28
4.2 OPERATIONALISATIE.....	28
4.3 INRICHTING VAN HET ONDERZOEK	33
HET PREVENTIEF JEUGDBELEID IN ROTTERDAM FEIJENOORD	37
5.1 INLEIDING	37
5.2 ROTTERDAMS PREVENTIEF JEUGDBELEID.....	37
5.3 DE DEELGEMEENTE FEIJENOORD.....	40
5.4 DE ORGANISATIE IN DE DEELGEMEENTE FEIJENOORD UITGELICHT	41
5.5 TOT SLOT	51
WINT IEDER KIND?	52
6.1 INLEIDING.....	52
6.2 KETENS EN NETWERKEN GEANALYSEERD	52
6.3 REGIE OP VERSCHILLENDE NIVEAUS.....	59
6.4 VERSCHILLENDE TYPEN REGIEVOERING	63

6.5 INZET VAN STURINGSINSTRUMENTEN.....	65
6.6 INVULLING REGIEROL	67
6.7 WINT IEDER KIND?.....	69
TERUGBLIK, CONCLUSIES EN REFLECTIE.....	74
7.1 TERUGBLIK.....	74
7.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	76
7.3 REFLECTIE.....	79
BRONVERMELDING	80
BIJLAGEN.....	84
A OVERZICHT STAPPENPLAN ANALYSE MET INDICATOREN	84
B LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN	85
C BIJGEWOONDE OVERLEGGEN	86

INLEIDING

1.1 Aanleiding

De aanpak van jeugdcriminaliteit heeft een belangrijke plek in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Dit wordt benadrukt in het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* dat het kabinet in 2002 aan de Tweede Kamer aanbood. Uit de Rotterdamse Jeugdmonitor komt een beeld naar voren dat de aandacht voor jeugdcriminaliteit wel verklaart. Zo maakt in Rotterdam naar schatting 4 procent van de jongeren boven de twaalf zich wel eens schuldig aan kleine criminaliteit, 6 procent aan agressief gedrag en 1 procent aan gewelddadig delinquent gedrag. Jongens zijn oververtegenwoordigd in het 'naar buiten gericht' overlastgevend gedrag. Frequent agressief of zelfs delinquent gedrag komt al bij 20 procent van de 9-10 jarige jongens voor (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 13).

Wanneer kinderen probleemgedrag vertonen, of opgroeien in risicovolle opvoedsituaties wordt gesproken van risicokinderen. In het streven naar een veilige samenleving is het in alle opzichten voordeliger om mogelijke problemen bij deze risicokinderen zo vroeg mogelijk, het liefst nog voor zij zich manifesteren, tegen te gaan. Het tegengaan begint met het vroegtijdig signaleren van mogelijke risico's en kenmerken voor problemen en moet worden gevolgd door effectieve interventies. Zo kunnen problemen in de toekomst worden voorkomen of op zijn minst minder ernstig zijn. Onnodig menselijk leed en vermijdbare maatschappelijke kosten worden op die manier tegengegaan.

Bij het vroegsignaleren van problemen ter bewaking van de veiligheid in de samenleving is het vooral relevant te kijken naar zogenaamde externaliserende problemen. Externaliserend gedrag betekent 'naar buiten gericht gedrag'. De omgeving ondervindt hier hinder van. Bij externaliserende problemen moet men dan ook denken aan agressief gedrag, sociale problemen of delinquentie (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005, p. 66). Vroegsignalering van externaliserende problemen hoeft niet in alle gevallen gericht te zijn op kinderen, want vroegtijdig slaat vooral op vroeg in de ontwikkeling van het probleem en niet zozeer op vroeg in het leven. Uiteenlopend onderzoek heeft aangetoond dat ingrijpen op jonge leeftijd effectiever is dan op latere leeftijd (Inventgroep, 2005, p. 15). Vandaar dat de aandacht bij vroegsignalering zich over het algemeen en ook in dit onderzoek richt op kinderen onder de twaalf jaar. Dat dit vaak goed mogelijk is, werd al menig maal aangetoond in onderzoek waarin werd bewezen dat ernstige internaliserende problemen ('naar binnen gericht gedrag': angsten, depressies, e.d.) en meer nog externaliserende problemen, hun wortels al vroeg in een mensenleven hebben (Inventgroep, 2005, p. 16).

Het vroegtijdig signaleren van deze problemen bij twaalf-minners is niet iets nieuws in de samenleving. Sinds jaar en dag gaan (aanstaande) ouders met hun kind naar het consultatiebureau voor allerlei (medische) controles en behandelingen. Hier wordt ook zoveel mogelijk gesignaleerd of er in de toekomst wellicht problemen zouden kunnen ontstaan op een bepaald gebied. Ook leid(st)ers in

de kinderopvang, onderwijzers op school of andere personen in de omgeving van een kind hebben bewust dan wel onbewust oog voor de situatie waarin een kind opgroeit en zullen wellicht handelend optreden wanneer zij verontrust zijn over mogelijke problemen. Vroegsignalering heeft dus eigenlijk altijd al plaatsgevonden; er is echter niet altijd veel aandacht geweest voor de samenhang en eenduidigheid in het beleid voor wat betreft de wijze van signaleren, melden en interveniëren.

1.2 Risicojeugd op de politieke agenda

“Veiligheid is een kerntaak van de overheid en een basisvoorwaarde voor een samenleving waarin mensen zich vertrouwd, vrij en verbonden voelen. De criminaliteit neemt de laatste jaren af. Die trend moet worden voortgezet. Het terugdringen van het aantal geweldsdelicten is echter nog onvoldoende gelukt en verdient daarom een stevige extra investering. Nederland moet nog veiliger.” (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007, p. 33)

Duidelijke taal in het regeerakkoord dat afgelopen februari werd gesloten door de coalitiegenoten CDA, PvdA en ChristenUnie. Veiligheid stond de laatste jaren hoog op de politieke agenda en dat zal ook de komende jaren nog het geval zijn. Voorkomen is daarbij beter dan genezen, is het devies in datzelfde regeerakkoord, waarin preventie wordt gezien als een zaak waar iedere burger en elke organisatie haar bijdrage aan dient te leveren.

In het actieprogramma *Jeugd Terecht* (2002), dat voortvloeide uit het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving* (2002), wordt de noodzaak van preventie ook al benadrukt en het programma stelt zich dan ook ten doel eerste delicten bij jeugd te voorkomen. Dat moet al gebeuren voordat politie en Justitie met de kinderen in aanraking komen. Op die manier worden uitval en ontsporing maximaal beperkt. De preventie van overlastgevend gedrag begint volgens het programma dan ook al in de opvoed- en opgroeisfeer van het kind: “Hoewel Justitie groot belang heeft bij het voorkomen van eerste delicten, liggen de verantwoordelijkheid en de mogelijkheden daartoe niet primair bij Justitie. Vroegtijdig ingrijpen in problematische gezinssituaties en reageren op risicosignalen vanuit de omgeving van het kind en het gezin zijn kwaliteitsaspecten van een goede pedagogische infrastructuur en algemeen jeugdbeleid.” (Ministerie van Justitie, 2002, p. 7)

Zo'n goede pedagogische infrastructuur vraagt veel van de vele actoren die bij het beleid betrokken zijn. In elke sector waar veel actoren betrokken zijn, zijn samenwerking en integraal beleid een belangrijke voorwaarde voor succes. Ook wanneer het gaat om het jeugdbeleid moet er daarom aandacht zijn voor samenwerking tussen de verschillende ketens. Daartoe is een aantal jaar geleden gestart met de Operatie Jong. Dit project vloeide voort uit het Actieprogramma Andere Overheid van het kabinet Balkenende II, dat een krachtige overheid ten doel heeft. Operatie Jong viel binnen het thema 'slagvaardige organisatie' van dit actieprogramma en streefde middels een interdepartementale aanpak meer samenhang in het jeugdbeleid na (Operatie Jong, 2007). Operatie Jong is per 1 januari 2007 beëindigd, maar veel plannen en resultaten van het project krijgen nu pas doorwerking in concreet beleid. Zo is de grote aandacht voor het jeugdbeleid van het huidige kabinet, getuige het regeerakkoord, voor een belangrijk deel te danken aan de adviezen voortvloeiende uit de Operatie Jong: “Een brede aanpak van zorg voor en bescherming van kinderen en jeugd wordt in een project vormgegeven. De gedachte daarachter is: de kokers voorbij, rekening houdend met de aanbevelingen van de Operatie Jong.” (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007, p. 10) De aanstelling van een minister voor

Jeugd en Gezin is misschien wel het beste voorbeeld van het belang dat aan deze thematiek wordt gehecht. Ook veel gemeenten werken inmiddels met een aparte wethouder voor jeugdzaken. Bovenstaande laat zien dat beleid gericht op (risico)jeugd de laatste jaren zowel landelijk als lokaal hoog op de agenda is komen te staan.

1.3 De rol van gemeenten in het jeugdbeleid

Goede uitvoer van vroegsignalering en preventie vraagt om adequate samenwerking tussen een verscheidenheid aan organisaties. Signalen die leraren, kinderwerkers, artsen of bijvoorbeeld burens opvangen, moeten ergens gemeld kunnen worden en op een juiste manier worden verwerkt. Vervolgens zal er samengewerkt moeten worden door professionals van verschillende instellingen om kinderen op de juiste manier te helpen. Het delen van de juiste informatie is daarbij cruciaal. Thema's als privacy en vertrouwensrelaties spelen dan een belangrijke rol. Dit alles vraagt om samenwerking, coördinatie en regie. Bestuurlijk gezien heeft de rijksoverheid de verantwoordelijkheid zowel kwantitatief als kwalitatief richting te geven aan de preventieve en curatieve jeugdzorg. De overheden op provinciaal en grootstedelijk niveau moeten zorgdragen voor de totstandkoming van samenhang in de curatieve jeugdzorg. Afstemming dient onder meer plaats te vinden met het preventieve jeugdbeleid, dat onder de regie van gemeentelijke overheden valt (SCP, 1998). Het is de gemeente die de rol van regisseur op zich zal moeten nemen en goede samenwerking in het preventieve jeugdveld zal moeten stimuleren en faciliteren (Min. WVC/Min. Justitie, 1994).

Een recente ontwikkeling in dit kader is de opzet van Centra voor Jeugd en Gezin in elke Nederlandse gemeente. Dit initiatief vloeit voort uit de Operatie Jong en moet dus zorgen voor meer samenhang in het jeugdbeleid. De centra moeten een verscheidenheid aan instanties gaan huisvesten, zodat alle faciliteiten voor de doelgroep onder één dak te vinden zijn. Dit biedt mogelijkheden voor een betere samenwerking en afstemming tussen de relevante instellingen die met jeugd en gezinnen aan de slag moeten. In het centrum zal ook een meldpunt voor vroegsignalering komen (De Gideongemeenten, 2006). Met de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) liggen er een hoop kansen in het verschiet, maar komen tevens veel vragen op. Zo moet besloten worden wie en wat in de centra een plek krijgt, hoe er met bestaande samenwerkingsverbanden wordt omgegaan en hoe en door wie de regie gevoerd zal gaan worden.

Dit soort vragen spelen ook in een grote stad als Rotterdam. Dit is één van de zeven zogenaamde Gideongemeenten¹, die voorop loopt in de ontwikkeling van het jeugdbeleid nieuwe stijl. Daarbij staat de krachtenbundeling op lokaal niveau centraal en wordt de versnippering van taken en financiering tegengegaan (Operatie Jong, 2006). Rotterdam is in dit kader al een tijd bezig met het opzetten van de CJG's en is daarmee inmiddels een eind op weg. Vroegsignalering wordt ook hier gezien als een belangrijk thema, omdat de stroom van criminele en overlastgevend jongeren nog steeds groot blijft en het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium wordt voorkomen. Rotterdam heeft onlangs het actieprogramma risicojeugd *Ieder kind wint in Rotterdam* uitgebracht met daarin ambitieuze doelstellingen die door de verschillende actoren in het preventieve jeugdbeleid moeten worden gerealiseerd. Het jeugdbeleid is georganiseerd in een complex veld van netwerken en ketens waarin de verschillende partijen met elkaar verbonden zijn. Om succes te boeken zal de organisatie van deze

¹ Gideon was een veldheer uit het Oude Testament die er met een kleine groep en weinig middelen, maar met een duidelijke strategie in slaagde grote successen te bereiken (De Gideongemeenten, 2006, p. 5).

netwerken en ketens goed voor elkaar moeten zijn. Veel hangt daarbij af van de invulling van de gemeentelijke regierol. Als regisseur van het preventief jeugdbeleid is de gemeente verantwoordelijk voor de organisatie van de samenwerking in de ketens en netwerken binnen het preventieve jeugdveld (Hupe en Klijn, 1997). Gezien de complexiteit van de problematiek en de veelheid aan actoren is dit een moeilijke taak. De verhalen in de media over wachtlijsten en het gebrek aan samenwerking en afstemming in de jeugdzorg zijn bekend. Dat dit soort verhalen blijven terugkeren geeft al aan dat het voor de overheid geen gemakkelijke opgave is om adequate samenwerking in het jeugdveld te organiseren.

1.4 Doelstelling en onderzoeksvragen

1.4.1 Doelstelling

Om gemeenten handvatten te bieden voor de invulling van hun rol als regisseur van het preventief jeugdbeleid zal getracht worden het veld van vroegsignalering en preventie van externaliserende problemen bij kinderen tot twaalf jaar in Rotterdam meer in kaart te brengen. Daarbij moet inzichtelijk worden hoe het veld zich heeft ontwikkeld en wat voor ontwikkelingen zullen volgen, wie de betrokken actoren zijn, hoe de samenwerking tussen hen verloopt, hoe er voor afstemming en regie wordt gezorgd, waar er dingen goed gaan en hoe eventuele knelpunten aangepakt kunnen worden.

1.4.2 Vooronderzoek

Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken is met behulp van een beknopt verkennend onderzoek binnen de gemeente Rotterdam tot een centrale vraagstelling gekomen. Een aantal verkennende interviews op centraal niveau, bij de gemeentelijke diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving en GGD, gaf inzicht in de ontwikkeling van het jeugdbeleid in Rotterdam en de stand van zaken rond de CJG's. Binnen de CJG's, die in Rotterdam de naam JONG hebben meegekregen, wordt bij twaalfminners onderscheid gemaakt tussen de leeftijdscategorieën 0-4 jaar en 4-12 jaar. Bij het signaleren van externaliserende problemen in de eerste leeftijdsgroep beperkt het vroegsignaleren zich voornamelijk tot het gebruik van zogenaamde risicoprofielen, waarbij op basis van de achtergrond van ouders en/of leefomgeving wordt ingeschat aan welke risicofactoren een kind blootstaat en welke gevolgen dit kan hebben bij de ontwikkeling van het kind. Daarop kan actie worden ondernomen die zich in eerste instantie vooral richt op opvoedingsondersteuning voor de ouder(s). In de leeftijdscategorie 4-12 jaar is meer sprake van externaliserend probleemgedrag bij kinderen en is het signaleren hiervan dus ook beter mogelijk. Bovendien behoort naast ondersteuning aan de ouders ook een meer persoonsgerichte aanpak van het kind tot de mogelijkheden.

Omdat het jeugdbeleid in Rotterdam voor een groot deel per deelgemeente is georganiseerd, is besloten te kijken hoe de vroegsignalering en preventie in een Rotterdamse deelgemeente in de praktijk georganiseerd zijn. Een aantal deelgemeenten bleek al vergevorderd in de ontwikkeling van de JONG's en vormden dan ook een interessant object van onderzoek. In de deelgemeente Feijenoord is men gestart met de ontwikkeling van een JONG XL, dat meer instanties en partijen huisvest dan de gewone JONG's in andere deelgemeenten. Dat is vooral met betrekking tot dit onderzoek interessant, omdat in deze variant naast partijen uit de keten zorg en welzijn, ook partners uit de ketens veiligheid en onderwijs betrokken zijn. Bij vroegsignalering en preventie van externaliserende problemen zijn deze partijen van belang, en het is voor dit onderzoek dan ook interessant dat zij in Feijenoord onder

het dak van het JONG gehuisvest worden, waar dat in andere deelgemeenten nog niet het geval is. Aangezien de doelstelling is om door het hele land zoveel mogelijk voorzieningen in de CJG's te huisvesten, lijkt de deelgemeente Feijenoord in de organisatie van het jeugdbeleid het verst op weg naar een situatie zoals dat uiteindelijk de bedoeling is. In het onderzoek zal dan ook de organisatie van vroegsignalering en preventie in de deelgemeente Feijenoord centraal komen te staan. Onderstaand wordt uiteengezet welke vraagstelling daarbij gebruikt zal worden.

1.4.3 Centrale vraagstelling en deelvragen

In het onderzoek zal de volgende vraag centraal staan:

Hoe zijn de netwerken en ketens rond het vroegsignaleren en de preventie van externaliserende problemen bij kinderen tot twaalf jaar in de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord georganiseerd?

Om tot beantwoording van deze vraag te kunnen komen, wordt gebruik gemaakt van een aantal deelvragen:

1. *Wat zijn externaliserende problemen en welke plek heeft de preventie hiervan in het Nederlandse jeugdbeleid en dat in Rotterdam Feijenoord in het bijzonder?*

Het jeugdbeleid in Nederland zit complex in elkaar. Voor dit onderzoek is het veld afgebakend naar het preventief beleid gericht op externaliserende problemen bij twaalf-minners. Deze deelvraag zal helder moeten maken wat voor problemen worden beoogd en hoe deze problemen en de preventie daarvan zich verhouden tot de rest van het jeugdbeleid in Nederland en Rotterdam Feijenoord. Hiervoor zal geschetst worden hoe het jeugdbeleid in Nederland zich heeft ontwikkeld en waar voor welke partijen verantwoordelijkheden liggen. Daarmee ontstaat overzicht over de situatie en kan het onderwerp van deze scriptie beter worden geduid.

2. *Welke partijen en samenwerkingsverbanden zijn er in de deelgemeente Feijenoord op dit gebied te onderscheiden?*

Wanneer men over jeugdbeleid spreekt, heeft men het geregeld over netwerken en ketens. Hierin wordt door vele partijen samengewerkt om tot adequate vorming en uitvoering van beleid te komen. Met het beantwoorden van deze deelvraag kan duidelijk worden waar we het over hebben wanneer we spreken over netwerken en ketens in het preventief jeugdbeleid in Feijenoord. De vraag zal helder maken welke partijen in wat voor ketens en netwerken samenwerken wanneer het gaat om de preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners in Rotterdam Feijenoord.

3. *Welke actoren vervullen een regierol en hoe wordt deze ingevuld?*

De ketens en netwerken zijn vaak complexe samenwerkingsverbanden waarbij goed organiseren en afstemmen vereisten zijn. Daarvoor zullen bepaalde partijen een regierol op zich moeten nemen. Dit kan op allerlei niveaus gebeuren, van beleidsmatig op stedelijk niveau tot uitvoerend op casusniveau. Om inzicht te krijgen in de organisatie van samenwerking zal worden onderzocht welke actoren een regierol vervullen en hoe zij dit aanpakken. Dit maakt meer duidelijk over het functioneren van de verschillende ketens en netwerken.

4. *Welke 'best practices' kunnen worden afgeleid en welke verbeteringen zijn mogelijk indien er zaken niet goed functioneren?*

Uit de analyse van de ketens en netwerken en de regie daarover, kunnen punten op een positieve manier naar voren komen. Er kunnen echter ook knelpunten of hiaten opvallen die adequaat functioneren van de samenwerkingsverbanden beletten. Met het beantwoorden van deze vraag worden eventuele positieve en negatieve punten benoemd en worden voor de negatieve punten oplossingen aangedragen om de organisatie van de preventie van externaliserende problemen in Rotterdam Feijenoord eventueel verder te optimaliseren.

1.5 Relevantie

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Het jeugd- en veiligheidsbeleid in Nederland staat al geruime tijd in de spotlights. Niet in de laatste plaats vanwege de publiciteit die regelmatig opduikt omtrent problemen in gezinnen, overlastgevende jeugd en een falende jeugdzorg. De maatschappelijke discussie rond de keuze tussen preventie en repressie is daarbij een levendige. Steeds meer verschuift de aandacht naar 'de voorkant'; naar het preventief ingrijpen. Bij dreigende problemen moet al worden ingegrepen, want verhalen over gezinsdrama's en terroriserende jeugd in wijken moeten worden voorkomen. Dit onderzoek moet een bijdrage leveren aan een goede organisatie van het preventieve jeugdbeleid. Dat is juist op dit moment van belang, omdat er door de politieke aandacht veel ruimte is voor investeringen in het jeugdbeleid. Er vinden grote ontwikkelingen in het jeugdbeleid plaats, met de CJG's als belangrijkste exponent daarvan. Deze studie kan een bijdrage leveren aan het verkrijgen van meer inzicht in adequate ontwikkeling van de centra en van het preventief jeugdbeleid in het algemeen. Wanneer inzicht ontstaat met betrekking tot de aard van de benodigde actoren, samenwerkingsverbanden en de te voeren regie, kan in de toekomst adequater worden ingegrepen in risicosituaties. Overlastgevende kinderen op school of op straat kunnen dan eerder en beter worden benaderd. Verontrustende situaties in gezinnen, die niet alleen de basis kunnen zijn voor verschrikkelijke gezinsdrama's, maar vaak ook de aanzet vormen tot probleemgedrag bij kinderen zelf, kunnen eerder worden gesignaleerd en verholpen. Dit alles brengt vele voordelen met zich mee voor de maatschappij. Een veiliger samenleving, minder kosten met betrekking tot curatie en repressie en bovenal een gezondere toekomst voor de kinderen die geholpen worden met hun problemen en die van hun omgeving.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

De huidige samenleving wordt complexer en er ontstaan steeds meer verbanden en samenwerkingsorganen. Die samenwerking vindt dan plaats met vele actoren in netwerken en ketens. Er is daarnaast veel sprake van decentralisatie van welzijnstaken naar de gemeentelijke bestuurslaag. De gemeente dient dan regie te voeren in het complexe veld van netwerken en ketens. Hiermee groeit de behoefte aan inzichten over hoe gemeenten invulling kunnen geven aan de regierol die zij toebedeeld hebben gekregen. Door middel van dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan inzichten in samenwerking en gemeentelijke regie in ketens en complexe netwerken.

1.6 Opbouw van de scriptie

Het onderzoek zal trachten een antwoord te vinden op de beschreven hoofdvraag en deelvragen. Daartoe zullen in hoofdstuk 2 allereerst beleid, context en achtergronden worden beschreven van de thematiek. Hier wordt duidelijk hoe de wetgeving rond het jeugdbeleid zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld en welke plek preventie daarin heeft. Bovendien wordt duidelijk waar de verantwoordelijkheden liggen voor de gemeente op dit gebied. Het derde hoofdstuk schetst een theoretisch kader aan de hand waarvan de situatie in Rotterdam geanalyseerd zal worden. Daarin zullen theorieën besproken worden over netwerken en ketens en de gemeentelijke regierol. In hoofdstuk 4 vindt allereerst operationalisatie plaats van de theorie, zodat begrippen en concepten meetbaar worden en dus kunnen worden gebruikt in de analyse van het empirisch materiaal. Tevens wordt in dit hoofdstuk de manier van onderzoeken geschetst en methodologisch verantwoord. Hoofdstuk 5 bevat een beschrijving van de casus van dit onderzoek, namelijk de samenwerking en regie in de deelgemeente Feijenoord. Hier zullen alle partijen en overlegstructuren in en rond het deelgemeentelijke JONG XL worden besproken voor zover zij betrekking hebben op het thema van dit onderzoek. In hoofdstuk 6 vindt een analyse van het empirisch materiaal plaats. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een stappenplan en de geoperationaliseerde begrippen uit hoofdstuk 4. Hier zal duidelijk worden of en waar er sprake is van ketens en netwerken, welke partijen een regierol vervullen of zouden moeten vervullen, en hoe die regierol wordt ingevuld of zou moeten worden ingevuld. Eventuele 'best practices' en tekortkomingen zullen op deze manier boven water komen. In hoofdstuk 7 zal worden teruggeblikt op de voorgaande hoofdstukken, zullen conclusies worden vermeld met betrekking tot de hoofdvraag en deelvragen en zal reflectie plaatsvinden op het onderzoek.

GEMEENTELIJKE TAKEN IN HET PREVENTIEF JEUGDBELEID

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk moet duidelijk worden waar de verantwoordelijkheden liggen voor de gemeente wanneer het gaat om de preventie van overlastgevend of crimineel gedrag bij kinderen en welke plek dit heeft binnen het jeugdveld. De gemeente speelt als verantwoordelijke voor het lokaal preventief jeugdbeleid een belangrijke rol. Zij moet in het complexe veld van organisaties en professionals zorgen voor afstemming en regie. De verantwoordelijkheden van gemeenten in het jeugdbeleid zijn voor een deel vastgelegd in wetgeving. Het is goed om te kijken hoe deze wetgeving zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en wat de achterliggende motieven daarbij waren. Voordat dat gebeurt zal hierna eerst kort worden uitgelegd hoe het veld van jeugdzorg in Nederland in elkaar zit en welke plek vroegsignalering en preventie daarin hebben.

2.2 Wetgeving en verantwoordelijkheden in de jeugdzorg

2.2.1 Jeugdzorg: wat wel en wat niet?

Naar de wet geredeneerd is de jeugdzorg in Nederland onder te verdelen in verschillende sectoren, die elk te maken hebben met andere wetgeving:

1. Provinciaal gefinancierde zorg - voorheen jeugdhulpverlening (Wet op de jeugdzorg)
2. Jeugd geestelijke gezondheidszorg (ggz) (AWBZ)
3. Zorg voor licht gehandicapte jeugdigen (AWBZ)
4. Civiele plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen)

(Min. VWS, 2005, p. 2). De laatste drie hebben voor dit onderzoek weinig relevantie. De onder het eerste punt genoemde Wet op de jeugdzorg, waaronder de provinciaal gefinancierde zorg valt, is bedoeld voor jeugd met ernstige opgroei- en opvoedproblemen. Het gaat dan om problemen die de cliënt niet zelf op kan lossen en ook niet met hulp van lokale voorzieningen als onderwijs, jeugdgezondheidszorg, of het maatschappelijk werk te verhelpen zijn. De gemeente is in eerste instantie verantwoordelijk voor preventie en opvoed- en opgroeioproblemen zolang deze nog niet ernstig zijn. Het lokaal preventief jeugdbeleid wordt in de wet dan ook vaak verwoord als opvoed- en opgroei-ondersteuning. Kinderen krijgen pas te maken met de Wet op de jeugdzorg wanneer zij niet te helpen zijn door lokale voorzieningen. Vroegsignalering en preventie bij kinderen op jonge leeftijd (in de vorm van opvoed- en opgroei-ondersteuning) valt dus wettelijk gezien niet onder jeugdzorg.

Preventie en jeugdzorg kunnen soms wel dicht bij elkaar liggen en een goede aansluiting tussen beide is dan ook essentieel (Min. VWS, 2005, p. 2-5). Alvorens verder toe te spitsen op het preventieve jeugdbeleid, dat in dit onderzoek centraal zal staan, zal aan de hand van het ontstaan van verschillende wetten worden gekeken hoe de jeugdzorg zich door de jaren heeft ontwikkeld.

2.2.2 Wet op de jeugdhulpverlening (1989): van sectoraal naar intersectoraal jeugdbeleid

Het op jeugd gerichte beleid, of het nu om probleemgevallen gaat of niet, kenmerkt zich door de diversiteit aan actoren die daarbij betrokken is. In elke sector zijn organisaties en instellingen te vinden die zich op de een of andere manier bezighouden met jeugd. Voor ministeries als Onderwijs en Volksgezondheid ligt dat voor de hand, maar ook ministeries van Justitie, Financiën, Sociale Zaken en VROM hebben beleidsmatig aandacht voor jeugdzaken. Lange tijd was dit beleid erg sectoraal gericht; iedereen hield zich strikt bezig met dat deel van het jeugdbeleid dat zijn of haar sector betrof. Gevolg van dit gebrek aan onderlinge afstemming was een verkokerde manier van werken, waarbij van samenwerking weinig sprake was. In 1971 was de commissie Wiarda één van de eerste die zich bezighield met een betere samenwerking in de jeugdzorg. Regionalisering van de zorg, zodat deze voor iedereen dicht bij huis beschikbaar zou zijn, was daarbij een belangrijk thema (Möhle, 2003). Kort daarna volgde de instelling van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid, ook wel werkgroep Mik genoemd, waarmee een aanzet moest worden gegeven tot een meer integraal georganiseerde jeugdzorg. De werkgroep kwam midden jaren zeventig met voorstellen tot herziening van het jeugdbeleid in de vorm van het rapport *Jeugdwelzijn, op weg naar een samenhangend beleid* (1976). Daarin werd onder meer gepleit voor meer afstemming en samenwerking tussen alle partijen betrokken bij het jeugdbeleid. Dit kon gebeuren in regionaal op te richten netwerken en met op elkaar afgestemde informatiesystemen, zodat gegevens onderling uitwisselbaar zouden zijn. Bovendien werd de decentralisatie van het jeugdbeleid naar lagere overheden voorgesteld (SCP, 1998, p. 135-137). Het rapport heeft aan de basis gestaan van vele andere rapporten en adviezen, die in januari 1989 uiteindelijk resulteerden in de Wet op de jeugdhulpverlening. Hierin was vastgelegd hoe het hulpaanbod per regio in samenwerkingsverbanden zou moeten worden georganiseerd. Tegen veel adviezen in moesten bij de reorganisaties niet de functies (adviseren, behandelen, begeleiden, enz.), maar de voorzieningen of organisaties als basis gaan gelden voor de samenwerking binnen de jeugdzorg (voorzieningenbenadering). Op de kinder- en jeugdpsychiatrie en de jeugdsecties van de Riagg's na viel alle jeugdhulpverlening nu onder de wet (SCP, 1998, p. 136). De wet moest leiden tot hulpverlening dicht bij huis en zo licht, zo kort en zo tijdig mogelijk zijn ('zo-zo-zo' beleid) (Möhle, 2003).

2.2.3 Wet op de jeugdzorg (2005): de cliënt centraal

Ondanks de vele veranderingen leidde dit beleid nog niet tot een transparant en goed toegankelijke jeugdzorg. De samenwerkingsverbanden die gevormd moesten worden op uitvoeringsniveau waren niet van de grond gekomen. Dit was wellicht mede het gevolg van de vele bezuinigingen die met de hervorming van het beleid gepaard gingen. De problemen bleken uit een aantal nieuwe onderzoeken en rapporten, waarin verschillende knelpunten rond samenhang en samenwerking werden blootgelegd. De regering nam de adviezen ter harte en kwam in de zomer van 1994 met een standpunt in deze kwestie met de nota *Regie in de jeugdzorg*. Uitgangspunt was dat de toegang tot de jeugdzorg kwalitatief goed moest zijn en het aanbod tegemoet zou komen aan de vraag. Er moest meer aandacht komen voor de cliënt en de toeleiding naar de zorg. Hiertoe zou één toegang tot de jeugdzorg moeten

komen: Bureau Jeugdzorg (SCP, 1998, p. 137). Deze toegang kwam er ook en de belangrijkste taak van Bureau Jeugdzorg is inmiddels een onafhankelijke centrale toegang tot de jeugdzorg te zijn. Zij beoordeelt daartoe verzoeken tot hulp en stelt vervolgens de juiste zorg vast (Min. VWS, 2005). In de nota werd ook nadruk gelegd op preventie in de jeugdzorg. Hierbij dienden de gemeenten een belangrijkere rol te gaan vervullen (Hupe en Klijn, 1997). Het regeringsstandpunt *Regie in de jeugdzorg* kreeg vervolg in een nieuw ingestelde stuurgroep en leidde uiteindelijk tot voorstellen tot een nieuwe wet die de Wet op de jeugdhulpverlening moest gaan vervangen. Die nieuwe wet was nodig om de geboekte vooruitgang op het gebied van toegang, zorgprogrammering en beleidsinformatie na de nota *Regie in de jeugdzorg* te verankeren (Möhle, 2003). In 2001 werd het wetsvoorstel voor de nieuwe wet, de Wet op de jeugdzorg, ingediend bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 20 april 2004 aanvaard en op 1 januari 2005 is de nieuwe wet in werking getreden (Min VWS, 2005). Eén van de doelstellingen van de wet is het versterken van de voorzieningen die voorliggen aan de jeugdzorg.

2.3 Preventief jeugdbeleid: opvoed- en opgroeiondersteuning

2.3.1 De noodzaak van vroegtijdige signalering en interventie

Wanneer we het hebben over de voorliggende voorzieningen aan jeugdzorg spreken we vooral van opvoed- en opgroeiondersteuning. Een belangrijke reden om daarin te investeren is omdat kinderen daar recht op hebben. Dit volgt uit het door Nederland geratificeerde Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) (Kinderrechtencollectief, 2007). Ingrijpen in probleemsituaties voorkomt zowel op het moment zelf als in de toekomst nieuwe problemen, omdat deze kinderen een verhoogde kans hebben om in de toekomst internaliserend of externaliserend probleemgedrag te gaan vertonen (Inventgroep, 2005, p. 17). De vraag is in hoeverre professionals dienen bij te dragen aan vroegsignaleren en interveniëren. Sommigen vinden dat dit, ondanks de genoemde artikelen uit het IVRK, niet tot hun kerntaak behoort en beperken zich tot die taken die strikt tot hun functie behoren. Uit onderzoek blijkt echter dat het merendeel van de professionals die met jeugd werkt oog heeft voor problematische opvoed- en opgroeisituaties (Inventgroep, 2005, p. 15).

Uit onderzoek blijkt verder dat vroegtijdig signaleren vaak goed mogelijk is en ook beter is dan wachten tot latere leeftijd. Het is goed mogelijk omdat ernstige problemen er vaak niet opeens en onverwacht zijn, maar zich al lang van te voren aandienen. De wortels van problematisch gedrag hebben hun wortels al vroeg in een mensenleven en de effecten van kindermishandeling werken in meerdere generaties door (Inventgroep, 2005, p. 16). Onderzoekers zijn het er ook over eens dat ingrijpen in problematische opvoed- en opgroeisituaties op jonge leeftijd effectiever is. Op die manier kan een negatieve spiraal van psychosociale problemen worden voorkomen die op latere leeftijd moeilijk om te buigen is. De Inventgroep (2005, p. 16) concludeert uit verschillende studies dat interveniëren voor de leeftijd van vijf jaar het meest effectief is. Ook is aangetoond dat voorschoolse programma's effectiever zijn in termen van maatschappelijke kosten dan die gedurende de lagere school en dat die op hun beurt weer meer effect hebben dan die op de middelbare school.

2.3.2 Opvoed- en opgroeiondersteuning in de Wmo: vijf gemeentelijke functies

Vroegsignalering en preventie vallen zoals eerder gezegd niet onder de Wet op de jeugdzorg, maar het belang er van wordt wel in die wet onderkend. De wet- en regelgeving rond de gemeentelijke taken op

het gebied van opvoed- en opgroei-ondersteuning zijn elders in de wet te vinden. Het gaat dan om de onderwijswetgeving, de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) en de inmiddels in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) opgegaane Welzijnswet. In de Leerplichtwet en de Wet regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC) worden voor de gemeente kaders geboden op het gebied van voortijdig schoolverlaten, onderwijsachterstanden en het vroegtijdig signaleren van problemen. De Wcpv schrijft de gemeente een zogenoemd basistakenpakket jeugdgezondheidszorg voor, waarbij concreet staat beschreven welke producten in dit verband moeten worden aangeboden. De Welzijnswet biedt vooral een globaal kader voor het bevorderen van welzijn op lokaal niveau en voor opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (Min. VWS en VNG, 2004, p. 7-8). Zoals gezegd, is de Welzijnswet inmiddels opgegaan in de Wmo, waarin nu de belangrijkste verantwoordelijkheden voor de gemeente vastliggen.

De Wmo is sinds 1 januari 2007 van kracht, waarmee de gemeenten verantwoordelijk zijn gesteld voor maatschappelijke ondersteuning. Maatschappelijke ondersteuning omvat activiteiten die het mensen mogelijk maken om mee te doen in de samenleving (Min. VWS en VNG, 2007). De wet kent negen prestatievelden, waarvan het tweede veld is genaamd 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden', kort gezegd 'preventieve ondersteuning jeugd'. Dit veld is een aanvulling op taken die in de andere wetten zijn vastgelegd (Wcpv, RMC, Leerplichtwet). Uit de wet blijken vijf functies die voor een gemeente relevant zijn in het preventief jeugdbeleid. Deze functies zijn vastgesteld door de partners in het Bestuurlijk Overleg Jeugdzorg: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO), de ministeries van VWS en Justitie en de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO-Groep). Dit overleg helpt gemeenten bij het in goede banen leiden van het proces dat moet zorgen voor goede aansluiting tussen de jeugdzorg en het lokaal preventief beleid (Min. VWS en VNG, 2007, p. 9). Het overleg heeft vastgesteld aan welke eisen het lokale aanbod van opvoed- en opgroei-ondersteuning moet voldoen, wil er sprake zijn van een goede aansluiting op de jeugdzorg. Het Ministerie van VWS en de VNG (2004) zijn gekomen tot vijf functies die het lokale preventief jeugdbeleid minimaal moet vervullen:

Informatie en advies

Bij deze functie gaat het om het verstrekken van informatie over opvoeden en opgroeien aan ouders en jeugdigen. Daarbij kan gedacht worden aan ongevraagde informatie en advies in de vorm van voorlichting of het beantwoorden van specifieke vragen omtrent het thema. De gemeenten zullen tekortkomingen in het informatieaanbod moeten opsporen, lettend op de behoefte aan informatie bij de doelgroep. Bij deze functie kunnen ook het opzetten van opvoedwinkels, groepsconsultatiebureaus en oudercursussen een rol vervullen. Verder zal er voorlichting beschikbaar moeten zijn over het bestaan en de werkwijze van Bureau Jeugdzorg en het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK) (Min. VWS en VNG, 2004, p. 9).

Signalering

Hier gaat het om het vroegtijdig signaleren van problemen en/of risico's bij kinderen en opvoeders. Dit kunnen problemen van verschillende aard zijn: van gezondheidsklachten tot beginnende delinquentie. Professionals die met kinderen werken zullen de probleemsignalen tegenkomen en de vaardigheden moeten hebben hier mee om te gaan. Hiertoe kunnen cursussen en voorlichting worden aangeboden door bijvoorbeeld Bureau jeugdzorg. De signalen moeten bij voorkeur op een centraal meldpunt

kunnen worden afgegeven door middel van algemeen geldende meldcodes (Min. VWS en VNG, 2004, p. 10).

Toeleiding naar het hulpaanbod

Na de signalering van problemen moet zo snel mogelijk hulp worden geboden aan het kind of de opvoeder. Belangrijk daarbij is dat voor iedereen, dus voor de zorgvragers en de professionals, het ondersteunings- en zorgaanbod inzichtelijk is. Daartoe kan een 'sociale kaart' worden opgesteld van alle beschikbare vormen van opvoed- en opgroeihulp in de gemeente. De hulpverleners moeten bij signalen ongeveer kunnen inschatten van welke problematiek sprake is en welk zorgaanbod hier het beste bij past. Hierbij kan Bureau jeugdzorg een consultatierol vervullen. Er moeten daarnaast goede afspraken zijn gemaakt over de doorverwijzing van ouders en jeugdigen naar lokale opvoed- en opgroei-ondersteuning of, bij ernstiger problematiek, naar Bureau jeugdzorg (Min. VWS en VNG, 2004, p. 10).

Licht pedagogische hulp

Bij deze functie draait het om kortdurende advisering en lichte hulpverlening wanneer de opvoeding dreigt te stagneren. Alle ouders moeten terechtkunnen op pedagogische spreekuren, zowel bij de jeugdgezondheidszorg, algemeen maatschappelijk werk en schoolmaatschappelijk werk. Er moeten op school persoonlijke begeleiders beschikbaar zijn voor kinderen vanaf twaalf jaar en er dienen varianten van huisbezoeken voor te komen. Daarnaast moeten kinderen kunnen meedoen aan coachingprojecten voor (beginnende) delinquenten. Een nauwe samenwerking van de pedagogische hulp met Bureau jeugdzorg is belangrijk om de overdracht van opvoed- en opgroei-ondersteuning naar de jeugdzorg soepel en snel te laten verlopen (Min. VWS en VNG, 2004, p. 10-11).

Coördinatie van zorg op lokaal niveau

Dit betreft de hulp aan gezinnen met meervoudige problematiek die geen grip meer hebben op hun eigen situatie. Doordat de gezinnen vaak met meerdere hulpverleners en instanties te maken hebben, is er coördinatie van de zorg nodig, al bestaat hier vanuit de gezinnen vaak weerstand tegen. De gemeente moet er voor zorgen dat er afspraken worden gemaakt over het bij elkaar brengen van de probleemsignalen en dat er afstemming plaatsvindt van de hulpverlening tussen de instanties onderling (Min. VWS en VNG, 2004, p. 11).

Functie	Mogelijke invullingen
Informatie en advies	Informatiepunt opvoeding Oudercursussen
Signalering	Centraal meld/verzamelpunt Meldcodes
Toeleiden naar hulpaanbod	Sociale kaart Netwerken rond buurt en school
Licht pedagogische hulp	Pedagogische spreekuren Kortdurende begeleiding en coaching Gezinsondersteuning
Coördinatie van zorg	Bijeenbrengen probleemsignalen Afstemmen hulpverlening Gezinscoach

Schema 2.1: De vijf gemeentelijke functies uit de Wmo in schema (Min. VWS en VNG, 200, p. 11)

In het verlengde van deze functies liggen weer andere functies die vooral betrekking hebben op de jeugdzorg. De eerste vervolgfunctie; indicatiestelling, maakt de overgang van opvoed- en opgroei-ondersteuning naar de jeugdzorg mogelijk. Daarna volgen intensieve trajecten, intramurale programma's, bemoeizorg, drang en dwang en ten slotte detentie en resocialisatie, welke functie de aansluiting maakt naar de justitieketen.

2.3.3 Gemeentelijke functies verenigd: één uitvoeringsorganisatie

Bij het invullen van de vijf genoemde taken in opvoed- en opgroei-ondersteuning voor de lokale overheid zijn twee zaken erg belangrijk. In de eerste plaats moet er samenhang zijn in de uitvoer van de verschillende functies. Vaak komen problemen voort uit een verkokerde, versnipperde manier van werken en dat moet in dit geval voorkomen worden. Daarnaast is het belangrijk dat er goede aansluiting is met de jeugdzorgketen, waarvan de indicatiestelling al werd genoemd als eerste functie (Min. VWS en VNG, 2004, p. 12). Daarom is er voor gekozen om als uitvoeringsorganisatie voor de opvoed- en opgroei-ondersteuning Centra voor Jeugd en Gezin op te gaan zetten. Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is een netwerkorganisatie waarin verschillende taken die direct of indirect met opvoed- en opgroei-ondersteuning te maken hebben gebundeld zijn. Staatssecretaris Ross - Van Dorp van VWS gaf in september 2005 de opdracht voor de verwezenlijking van deze centra in elke wijk of gemeente (Min. VWS, 2005). Zij deed dit naar aanleiding van het rapport over vroegsignalering van de Inventgroep (2005) dat werd opgesteld in het kader van de Operatie Jong. In het centrum worden taken gebundeld op het gebied van jeugdgezondheidszorg, opvoed- en opgroei-ondersteuning, jeugdzorg, gezinscoaching en gegevensbeheer. Met de toegangs- en indicatiefunctie van Bureau Jeugdzorg geïntegreerd is er de belangrijke aansluiting naar de jeugdzorgketen. Het centrum neemt zo een belangrijk deel van de vijf gemeentelijke taken op zich. Dit gebeurt in samenspel met andere instanties die één of meer van de taken ook tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Er zal sprake zijn van een 'frontoffice', in de vorm van een loket waar men terecht kan, en een 'backoffice', waar de specialisten zitten die gecoördineerd in actie kunnen komen wanneer dat nodig is (De Gideonsgemeenten, 2006, p. 50-52). Het CJG vormt de verbinding tussen lokale voorzieningen en regionale of provinciale gespecialiseerde hulp en zorg (De Gideonsgemeenten, 2006, p. 55). Het zal ook in Rotterdam een belangrijke plaats in gaan nemen bij het vroegsignaleren en de preventie van externaliserende problemen bij risicokinderen. Het beleid ten aanzien van risicokinderen valt daar onder de verantwoording van de Staf Risicojeugd en is ingebed in verschillende pijlers van het collegeprogramma (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 4).

2.4 Rotterdams beleid ten aanzien van risicokinderen

De Rotterdamse Staf Risicojeugd bestaat uit de wethouder Jeugd & Gezin, het Openbaar Ministerie (OM), de directeuren van Gemeentelijke Gezondheidsdienst Rotterdam en omstreken (GGD), Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), Directie Veiligheid, de jeugdconsul en Bureau Jeugdzorg. Zij hebben in 2007 het actieprogramma *Ieder kind wint in Rotterdam* vastgesteld dat is ontwikkeld door de ontwikkelbrigade ketenregie risicojeugd. Hierin zijn JOS, GGD, Directie Veiligheid, Sport en Recreatie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming (RvK) vertegenwoordigd. Het beleid dat wordt beschreven in het actieprogramma heeft zijn oorsprong in twee van de vier pijlers uit het Rotterdamse collegeprogramma 2006-2010 (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 41).

Vanuit de sociale pijler van het collegeprogramma wordt door de Stuurgroep Sociaal gewerkt aan het programma sociaal, waarin ‘meedoen’ en ‘binding’ als sleutelwoorden naar voren komen. Het programma richt zich voor een deel op risicokinderen, omdat men het belangrijk vindt dat deze aansluiting met de maatschappij krijgen en behouden. Rotterdam wil zich profileren als jongerenstad waar de jeugd haar kansen kan grijpen en haar ambities waar kan maken. Het programma stuurt wat betreft de jeugd dan ook aan op goede voorzieningen op het gebied van voorscholen, kinderopvang, sporten en gezinscoaching (Gemeente Rotterdam, 2006, p. 5-7).

De pijler Veilig werkt vanuit de Stuurgroep Veilig aan het Vijfjarenactieprogramma Veilig, waarin een beleid wordt voorgestaan dat een gebiedsgerichte en een persoonsgerichte aanpak van problemen combineert. Bij de gebiedsgerichte aanpak wordt gewerkt met wijkveiligheidsactieprogramma’s en de persoonsgerichte aanpak richt zich op specifieke dadergroepen, waaronder overlastgevende jeugd. Het actieprogramma stuurt aan op schone, hele en veilige wijken waar kinderen op een gezonde manier kunnen opgroeien. Daarnaast wordt onder meer voor overlastgevende jongeren een persoonsgerichte aanpak (PGA-traject) voorgestaan dat bestaat uit strafrechtelijke maatregelen en maatregelen gericht op maatschappelijke integratie (Gemeente Rotterdam, 2006, p. 9-10).

De programma’s uit beide pijlers hebben als basis gediend voor het Actieprogramma Risicojeugd, dat onder aansturing van de wethouder moet worden georganiseerd in goed samenspel met de Rotterdamse deelgemeenten en de verschillende gemeentelijke diensten. In hoofdstuk 5 zal het preventief jeugdbeleid in Rotterdam en dat in de deelgemeente Feijenoord in het bijzonder, verder worden uiteengezet.

2.5 Samenvattend

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden hoe het jeugdbeleid in Nederland globaal in elkaar zit. Belangrijke conclusie is dat de curatieve jeugdzorg stadsregionaal of provinciaal georganiseerd is en de preventieve zorg in de vorm van opvoed- en opgroeiondersteuning onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Die lokale verantwoordelijkheden zijn verwoord in de Wmo, waar men tot vijf taken voor de gemeente is gekomen, te weten informatie en advies; signalering; toeleiding naar het hulpaanbod; licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg. Het CJG is een belangrijk initiatief om al deze taken zoveel mogelijk onder één dak te huisvesten. In Rotterdam is veel aandacht voor beleid gericht op risicojeugd en de opzet van de CJG’s, getuige het actieprogramma *Ieder kind wint in Rotterdam*. De uitvoering van dit actieprogramma vergt veel van het grote aantal actoren dat met het beleid aan de slag moet. Het jeugdveld bestaat uit vele complexe netwerken en ketens waar de gemeente zo adequaat mogelijk regie over dient te voeren. In het komende hoofdstuk zullen theorieën worden besproken waarin meer duidelijk wordt over netwerken en ketens en de regierol van de gemeente daarin.

SAMENWERKING EN GEMEENTELIJKE REGIE IN KETENS EN NETWERKEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een theoretisch kader worden geschetst waarmee na operationalisatie verderop in dit onderzoek een analyse van de casus plaats kan vinden. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in hoe de gemeente haar regierol invult binnen het veld van vroegsignalering en preventie. De gemeente heeft hier te maken met netwerken en ketens. De termen ‘netwerk’ en ‘keten’ worden nog al eens in één adem genoemd, waardoor soms onduidelijk is waarin de twee begrippen zich van elkaar onderscheiden. Door stil te staan bij het verschil tussen beide wordt duidelijker waar we het precies over hebben. Duidelijk is dat beide concepten uitgaan van een externe oriëntatie van organisaties. Er wordt immers gekeken naar de relaties tussen organisaties of onderdelen van organisaties, waarbij sprake is van een zekere afhankelijkheid tussen de actoren. In een netwerk zijn de relaties de lijnen tussen de knooppunten en bij een keten zijn de schakels te beschouwen als de relaties. Van der Aa en Konijn (2001) zien netwerken met name beleidsgericht en ketens operationeel georiënteerd. In onderstaand schema staan de belangrijkste kenmerken van de twee organisatievormen weergegeven.

Netwerk	Keten
Visieontwikkeling	Handelingen
Koers	Samenwerking
Kennis	Afstemming
Besluitvorming	Transparantie
Gemeenschappelijkheden	Afhankelijkheden
Convenant	Contract

Schema 3.1: Netwerk en keten vergeleken (Van der Aa en Konijn, 2001, p. 19)

In een netwerk ontmoeten alle belanghebbenden rond één of meerdere ketens elkaar. Veel netwerken in het sociale domein hebben de vorm van regionale stuurgroepen, voorgezeten door burgemeesters of wethouders (Min. BZK, 2003, p. 10). In de hierna volgende paragrafen zullen het netwerk- en ketenconcept verder worden uitgewerkt. Hierbij zal ook verder worden ingegaan op de verschillen tussen beide. Vervolgens zal het concept gemeentelijke regie worden besproken.

3.2 Netwerken

3.2.1 Kenmerken van een beleidsnetwerk

Het begrip netwerken is op verschillende manieren in verschillende theoretische tradities gebruikt. Daarbij valt te denken aan de organisatiewetenschap, de beleidswetenschap of de politicologie. Het gaat bij beleidsnetwerken echter in alle gevallen om stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen of clusters van middelen (Hufen en Ringeling, 1990, p. 6). Processen binnen netwerken kenmerken zich door “de betrokkenheid van wederzijds afhankelijke actoren met uiteenlopende doelen en percepties.” (Klijn en Koppenjan, 1994, p. 143) Klijn (1996, p. 40) destilleert drie belangrijke kenmerken van beleidsnetwerken uit de literatuur:

1. de wederzijdse afhankelijkheid van actoren.
2. de complexiteit en de verwevenheid van doeleinden die interactieprocessen tussen de actoren kenmerken.
3. het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren.

Deze drie kenmerken zijn alle drie noodzakelijk om van een beleidsnetwerk te kunnen spreken. De idee van wederzijdse afhankelijkheid van actoren is de kern van het denken in ketens en netwerken. Actoren zijn van elkaar afhankelijk als ze een beleidsproces niet bevredigend kunnen afronden zonder een beroep te doen op middelen die andere actoren bezitten. De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door de perceptie die de actor heeft van het belang en de vervangbaarheid van de bron waarvan hij afhankelijk is (Scharpf, 1978 in: Klijn, 1996, p. 40). Men heeft elkaars middelen nodig om de eigen doelstelling te kunnen bereiken. Als er geen afhankelijkheden zijn, kan er geen netwerk van actoren bestaan. De afhankelijkheidspositie kan alleen worden vermeden of beheerst als alternatieven worden gevonden voor de benodigde middelen, als gebruik kan worden gemaakt van een machtspositie, of wanneer de doelstellingen worden aangepast (Klijn en Teisman, 1997, p. 103).

Als er tussen de actoren geen interacties plaatsvinden, dan is er feitelijk geen sprake van een netwerk. De complexiteit uit zich in het feit dat geen enkele actor het beleidsspel geheel naar zijn hand kan zetten en men dus ook nooit weet hoe dit zal gaan verlopen. Om tot beleid te komen is interactie in het netwerk noodzakelijk, waarbij het gezamenlijke belang, de verwevenheid van doeleinden, waarborgt dat de actoren in het netwerk bijeen blijven (Scharpf, 1993, p. 131).

Afhankelijkheden en de interacties die hier uit voortvloeien creëren bepaalde patronen van relaties tussen actoren. Het ontstaan van patronen van duurzame relaties betekent dat zich binnen netwerken processen van institutionalisering voordoen. Er ontstaan regels, routines en gedeelde waarden die op hun beurt weer de toekomstige interacties beïnvloeden (Klijn, 1996, p. 41).

3.2.2 Netwerkmanagement

Regie en coördinatie van samenwerking in netwerken krijgt over het algemeen de naam netwerkmanagement mee. Hupe en Klijn (1997) onderscheiden daarbij in hun publicatie *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid* netwerkvorming en netwerksturing, dat is afgeleid van de door Klijn (1996) onderscheiden constituerende regie en spelregie. Klijn (1996) onderscheidt daarbij drie contexten, te weten actoren en interacties, ideeën en percepties en een institutionele context.

Onderstaand is schematisch weergegeven welke managementstrategieën voor de regisseursrol worden onderscheiden.

	Netwerkvorming	Netwerksturing
Actoren en interacties	<ul style="list-style-type: none"> - Introduceren van nieuwe actoren in het netwerk - Veranderen van posities van bestaande organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Selecteren/activeren van actoren - Begeleiden, organiseren van complexe interacties
Ideeën/percepties	<ul style="list-style-type: none"> - Aanbrengen fundamentele veranderingen in opvattingen over aard van problemen, opvattingen, ed (reframing) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbinden en afstemmen van percepties - Het veranderen van percepties
Institutionele context	<ul style="list-style-type: none"> - Veranderen van (formele) regels die posities van actoren bepalen - Veranderen van regels voor omgang of conflicthantering 	<ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijke organisatievormen - Tijdelijke afspraken over omgang met elkaar

Schema 3.2: Netwerkmanagement in twee gedaanten (Klijn, 1996, p. 77)

Wanneer Hupe en Klijn (1997) spreken van netwerkvorming gaat het om het actief stimuleren van netwerkrelaties tussen verschillende partijen. Deze moeten worden gevormd en onderhouden. Grenzen en overlap van bevoegdheden moeten helder worden gemaakt. Bij netwerksturing benadrukken zij het bevorderen van gezamenlijke inspanningen van de betrokken organisaties in het netwerk. De regisseur stimuleert en bemiddelt.

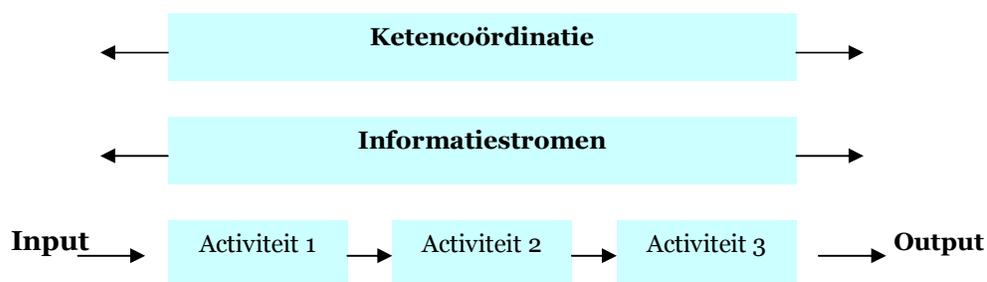
3.3 Ketens: “paden in netwerken”

3.3.1 Het ketenconcept: functionele en sequentieel geordende relaties

Het ketendenken is ontstaan in de private sector, maar is op komen zetten in het publieke domein. Dit is het gevolg van het besef dat men deel uitmaakt van een groter proces en dat men in het bereiken van doelen afhankelijk is van degene die voorafgaand en nadien activiteiten verricht. De in het verleden heersende sectorale benadering, maakte plaats voor een integrale benadering, maar die bleef vooral in abstracties hangen. Een ketenbenadering zorgt voor een operationele uitwerking, zodat ketenpartners duidelijker gericht kunnen worden op een gezamenlijk doel (De Wit ea, 2000, p. 57-58). In de ketenbenadering gaat het om het managen van wederzijdse afhankelijkheden die het gevolg zijn van de toenemende pluriformiteit in de samenleving. Die groeiende pluriformiteit vloeit voort uit vele kleine en grotere ontwikkelingen binnen de publieke sector zoals privatisering, decentralisatie, deregulering, verzelfstandiging en internationalisering. Het gaat bij ketens om op elkaar afgestemde processen, dat wil zeggen dat er afspraken moeten worden gemaakt over aansluiting tussen de processen. De wederzijdse afhankelijkheden zijn als het ware de, in sommige gevallen ontbrekende, schakels in de keten (Van Duivenboden ea, 2000).

Kort ea (2000) bespreken de verschillen tussen netwerken en ketens, die gevonden kunnen worden in het feit dat een keten enkel focust op functionele relaties tussen actoren en een netwerk op sociale

relaties. Het gaat in de keten niet om concrete interactiepatronen tussen actoren, maar slechts om functionele relaties. Deze kunnen wel sociaal zijn, maar dat hoeft niet. Bij ketens wordt vooraf gekeken welke actoren een functionele bijdrage kunnen leveren aan het te behandelen beleidsvraagstuk en welke relaties deze actoren met elkaar hebben. Het brengt structuur aan in complexe netwerken door te zoeken naar een sequentiële ordening in de tijd. In die zin zijn ketens “een poging om ordening aan te brengen binnen netwerken” (Van der Aa en Konijn, 2001, p. 18). Kort ea (2000) spreken van “paden in netwerken”. Bij ketens is er sprake van interdependentie doordat elke schakel een overgang naar een ander deelproces voorstelt. In het hele proces dient een aantal stappen volgtijdelijk te worden doorlopen. Tussen deze stappen bestaat een functionele relatie; de output van de ene schakel vormt de input van de volgende schakel. Er is sprake van een sequentiële interdependentie. In het overheidsrapport *Ruimte voor regie* (2003) komt Beemer tot de volgende definitie van een keten: “een keten is een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Bij de ordening en afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het ‘primaire proces’ doorloopt, de opeenvolgende stappen in de dienstverlening.” (Min. BZK, 2003, p. 7)



Figuur 3.1: Basale ketenstructuur (De Wit ea, 2000, p.58)

Het netwerkconcept is veel statischer, omdat er geen richting in de tijd aan vast zit. Het is echter wel rijker dan het ketenconcept, omdat het veelomvatter is en zich op meer richt dan functionele relaties alleen.

3.3.2 Vormen van ketencoördinatie

De Wit ea (2000) wijzen expliciet op de verschillen in de vorm van coördinatie binnen ketens. Zij onderscheiden vier generieke vormen van ketencoördinatie. Bij de vier vormen is sprake van een toenemende intensiteit en samenwerking, maar er is ook steeds meer sprake van sturing en beheersing. De eerste vorm is het laagste niveau van afstemming, namelijk het niveau van zelforganisatie. Dit is meestal niet voldoende en dan is actieve coördinatie nodig, al dan niet gedwongen vanuit de politieke of maatschappelijke omgeving. De andere drie generieke vormen van ketencoördinatie vallen dan ook onder actieve coördinatie. De eerste daarvan is de tweede vorm van generieke coördinatie en is de estafettevorm. Er vindt afstemming plaats door overleg met de voorgaande en/of de volgende schakel in de keten. Men draagt bij deze vorm dus geen verantwoordelijkheid voor de hele keten. De volgende vorm is geformaliseerde coördinatie, waarbij ketencoördinatoren alle activiteiten in de keten op elkaar afstemmen. Dit leidt er vaak toe dat de verschillende actoren hun interne processen op elkaar moeten afstemmen. Daardoor blijkt soms dat een deel van de eigen autonomie is opgegeven, waardoor de behoefte ontstaat aan een gezamenlijke

visie en ketenstrategie. Om daar aan tegemoet te komen is de vierde en laatste generieke vorm van coördinatie vaak nodig. Bij deze vorm wordt gesproken van strategische coördinatie of van ketenregie en krijgt één van de betrokken partijen de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de strategische koers voor de gehele keten uit te zetten en te bewaken. De partners in de keten kunnen in bepaalde gevallen worden gemaand om bepaalde dingen te doen of juist te laten. (De Wit ea, 2000, p. 60-64). Ketenregie is vooral gericht op het tot stand brengen en vormgeven van ketensamenwerking, het maken van afspraken tussen partijen in de keten en het stimuleren van zelfverantwoordelijkheid van ketenpartners. “Ketenregie is een manier om tot ordening te komen in de schijnbare chaos van de netwerkwereld” (Min. BZK, 2003, p. 12). Het is “het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten” (Min. BZK, 2003, p. 8). Het moet er toe leiden dat zaken daadwerkelijk van de grond komen en op elkaar afgestemd worden. Er dienen duidelijke werkprocessen te zijn en goede aansluiting tussen de verschillende schakels die zich in de keten met dezelfde zaak bezighouden.

3.4 Gemeentelijke regie

Het overzicht over de complexe dienstverlening ontbreekt vaak. Door fusies, decentralisatie en privatisering betreden meer en andere spelers het veld. Hierdoor kan het voorkomen dat organisaties aan hetzelfde doel werken zonder het van elkaar te weten, of elkaar onbedoeld tegenwerken. Bovendien valt de cliënt geregeld tussen wal en schip, omdat de organisaties niet naadloos op elkaar aansluiten. Waar hiërarchische sturing eenvoudigweg ontbreekt, is regie de geëigende manier om de activiteiten op elkaar af te stemmen (Min. BZK, 2003, p. 12). Partners+Pröpper (2004) stellen dat regie gaat om zowel het sturen als coördineren of afstemmen gericht op een ‘geheel’. In deze paragraaf zal regievoering door de gemeente centraal staan. De verschillende niveaus waarop regie plaatsvindt en de varianten van type regie die gehanteerd kunnen worden zullen hier centraal staan.

3.4.1 Regievoering in een politiek-bestuurlijk paradigma

De gemeente heeft de taak gekregen om in het netwerk en de ketens rond het preventieve jeugdbeleid voor een adequate uitvoer van het beleid te zorgen. Wanneer de gemeente binnen een beleidsveld de verantwoordelijkheid heeft voor adequate uitvoer, kan zij afhankelijk van het heersende bestuursparadigma verschillende rollen aannemen. Klijn (1996) onderscheidt afhankelijk van het bestuursparadigma waarvan sprake is twee rollen, namelijk die van planner en die van regisseur. De planner hoort thuis in een hiërarchisch bestuursparadigma en de regisseur in een politiek-maatschappelijk bestuursparadigma. In het politiek-bestuurlijk paradigma is sprake van een netwerk van actoren. De regisseur moet actoren uitnodigen tot het hebben van een aandeel in een gedeelde verantwoordelijkheid en het bijdragen aan een collectief doel. De actoren zijn met elkaar verbonden door strategische interactie en de besluitvorming bestaat vaak uit een vervlochten reeks beslissingen (Hupe en Klijn, 1997, p. 22). In het schema op de volgende pagina staan beide rollen schematisch uitgewerkt.

	Planner	Regisseur
Aard beleidsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsprocessen zijn geordende interacties - Duidelijke autoriteitsverhoudingen - Eenduidige problemen als basis voor beleidsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke organisaties - Autoriteit is verdeeld - Problemen en oplossingen worden ontwikkeld gedurende beleidsprocessen
Specificatie rol	<ul style="list-style-type: none"> - ‘System controller’ - Controle en beheersing van het proces (top down) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mediator/procesmanager - Vormen en veranderen van condities voor succesvolle interactie
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - Strategieformulering - Organiseren - Leiding geven 	<ul style="list-style-type: none"> - Zoeken naar overeenstemming - Selecteren van organisaties - Creëren en behouden van communicatiekanalen

Schema 3.3: Twee sturingsrollen (Klijn, 1996, p. 75)

Regie op verschillende niveaus

Het begrip regie is op vele situaties van toepassing en uit zich in verschillende gedaanten en op verschillende niveaus. In rapporten, nota's en literatuur wordt veel gezegd over het begrip regie en worden vele verschillende invullingen besproken. De Raad voor het openbaar bestuur (1999) spreekt over politieke regie en bestuurlijke regie. In het rapport *Gemeentelijke regie in de jeugdketen* (2006) van adviesbureau Berenschot en geschreven door Beemer e.a. worden drie vormen van gemeentelijke regie onderscheiden, namelijk interne, bestuurlijke en uitvoerende regie. Bij interne regie is het belangrijk dat er intern in de gemeente overeenstemming bestaat over de te bereiken doelstellingen. De beleidsmakers en vooral de bestuurders dienen het belang van het betreffende thema te onderzien; het moet op de agenda komen in het College van B&W. Beemer e.a. (2006) spreken van bestuurlijk commitment. Daarnaast moeten er in de ambtelijke organisatie voldoende competenties en capaciteit aanwezig zijn om de bestuurders terzijde te staan. Ten slotte moeten er voldoende middelen beschikbaar zijn om het beleid te financieren (Beemer e.a., 2006).

Waar het gaat om bestuurlijke regie, onderscheiden Beemer e.a. (2006) twee belangrijke onderdelen:

1. Het binden van partijen aan een gezamenlijke ambitie.
2. Bestuurlijke afspraken: het binden van partijen aan een duidelijke bijdrage aan het realiseren van de ambitie.

Hupe en Klijn (1997) merken op dat het vormen en veranderen van netwerken veel tijd en inspanning vergt en dat de effecten vaak moeilijk te beoordelen zijn. Het is voor een gemeente niet altijd mogelijk alle relevante partijen te verplichten zich te verbinden aan de gezamenlijke ambitie, doordat niet met alle partijen een subsidierelatie wordt onderhouden. De gemeente zal volgens Beemer (2006, p. 42) dan ook gebruik moeten maken van meer impliciete instrumenten. Hiermee wordt bijvoorbeeld het benadrukken van de maatschappelijke urgentie of het wederzijds belang bedoeld. Ook het gezag van de wethouder of publiciteit kunnen een rol spelen bij het binden van partijen. Beemer (2006, p. 42) spreekt bij het gebruik van dergelijke impliciete instrumenten van “het verleiden van partners tot betere dienstverlening.”

De derde en laatste vorm van regie die Beemer e.a. (2006) bespreken is uitvoerende regie. Hier moeten de inspanningen op de andere regieniveaus zich uitbetalen. Vertaald naar het preventief jeugdbeleid gaat het er om dat elk kind dat wordt gesignaleerd terecht komt in een sluitende keten en op maat wordt geholpen. Er dienen duidelijke werkprocessen te zijn en goede aansluiting tussen de verschillende schakels die zich in de keten met het kind bezighouden. Er kan bij uitvoerende regie onderscheid worden gemaakt tussen procesregie en casusregie. Bij procesregie gaat het er om dat partijen hun verantwoordelijkheid nemen en de schakels in het traject goed verbonden zijn. De procesregie is vaak in handen van één persoon die er voor zorgt dat er een eenduidig plan van aanpak komt en dat de partijen hun verantwoordelijkheid nemen voor het realiseren van het plan van aanpak. Hierop vindt dan ook monitoring plaats. De casusregie is over het algemeen in handen van één persoon of organisatie. Deze regisseur is vaak aangewezen door de hiervoor beschreven procesregisseur. Deze regisseur draagt op dat moment de verantwoordelijkheid over de opzet en uitvoer van het plan van aanpak bij de betreffende casus (Beemer e.a., 2006, p. 52-53).

3.4.2 Vier hoofdvarianten van regie

Partners+Pröpper (2004) onderscheiden in het rapport *De gemeente als regisseur* vier hoofdvarianten van lokale regie. De varianten van Partners+Pröpper (2004) zijn te onderscheiden aan de hand van een tweetal kenmerken. In de eerste plaats de mate van doorzettingsmacht die de gemeente op een bepaald beleidsterrein heeft. Het gaat dan om de potentie om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen, door middel van bijvoorbeeld wettelijke mogelijkheden of financiële middelen. Het tweede kenmerk is de mate waarin de gemeente als regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven. Aan de hand van deze kenmerken zijn vier varianten van regisseurs te onderscheiden: de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Schema 3.4: Hoofdvarianten van regie (Partners+Pröpper, 2004, p. 15)

De beheersingsgerichte regisseur heeft een sterke positie die voortkomt uit het feit dat hij zowel doorzettingsmacht heeft, als de mogelijkheid tot het schrijven van een eigen script. Dat laatste is eigenlijk gewoon een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. De regisseur heeft maximale vrijheid om het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk.

De uitvoeringsgerichte regisseur heeft wel doorzettingsmacht, maar niet de mogelijkheid tot het schrijven van zijn eigen script. Hij voert in dat geval het script uit dat voor hem geschreven is door

ofwel de rijksoverheid of de provincie, ofwel door een samenwerkingsverband, al dan niet met de regisseur als deelnemer.

De visionaire regisseur heeft een grote beleidsvrijheid tot het schrijven van een eigen script en het aanpassen daarvan op de lokale situatie, maar ontbeert de machtsbronnen, als een hiërarchische positie en hulpbronnen, om dit script bij andere partijen af te dwingen. Dit, terwijl hij wel van deze partijen afhankelijk is bij de uitvoer van het script. Hij zal in sommige gevallen misschien dan ook wat van zijn beleidsvrijheid op moeten geven om tot goede samenwerking te komen.

Bij de faciliterende regisseur staat de uitvoer van het eigen script niet voorop. Hij voert regie uit naam van andere partijen en ondersteunt in die rol het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Hij kan optreden als woordvoerder, organisator en coördinator.

In elke situatie is een bepaald type regie over het algemeen het meest gewenst. De groter de complexiteit en onzekerheid en hoe kleiner het vertrouwen tussen partijen onderling, des te meer er behoefte is aan controle en beheersing. Doorzettingsmacht is belangrijk voor een regisseur als er enige onwelwillendheid bestaat tussen partijen die moeten samenwerken. Dit kan zijn door onduidelijke verantwoordelijkheden of een gebrek aan vertrouwen onderling. Wanneer er sprake is van veel complexiteit en onduidelijke verantwoordelijkheden is het van belang dat er door een regisseur een eigen beleidskader gevormd kan worden.

3.4.3 Sturing binnen netwerken en ketens

De invulling van overheidssturing heeft de laatste decennia steeds meer invloed ondervonden van het New Public Management (NPM). Deze stroming staat voor toepassing van management technieken uit de private sector in het publieke domein met als doel de doelmatigheid en effectiviteit van het overheidsbeleid te vergroten. De stroming nam begin jaren negentig een vlucht in met name Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. In Groot-Brittannië gebeurde dit onder invloed van de conservatieve Margaret Thatcher en haar kritische houding ten opzichte van de verzorgingsstaat. In de VS maakte vice-president Al Gore in zijn National Performance Review uitgebreid gebruik van de inmiddels klassieke publicatie *Reinventing government* van Osborne en Gaebler (1992). Dit werk is in feite een handboek voor een verbouwing van de publieke sector. Enkele kernbegrippen bij NPM zijn concurrentie, klantgerichtheid, marktgerichtheid, decentralisatie en resultaatgerichtheid. Doel daarbij is, zoals Al Gore (1994) het destijds omschreef: “*Creating a government that works better and costs less*”. De stroming heeft zich in de jaren negentig ook over de rest van de wereld verspreid. Ringeling (2004, p. 21) merkt op dat in Nederland vrijwel alle organisaties in het openbaar bestuur op de een of andere manier wel zijn doorgelicht en bedrijfsmatiger zijn ingericht.

Een gemeentelijk regisseur heeft belangrijke taken, zoals het onderhouden, vormen en indien nodig het veranderen van netwerken en ketens om samenwerking mogelijk te maken. Daarbij kan zij gebruik maken van sturingsinstrumenten. De invloed van NPM zijn daarin de laatste decennia steeds meer terug te vinden. Sturingsinstrumenten zijn er in verschillende soorten en maten. Hupe en Klijn (1997) noemen een bekende indeling van beleidsinstrumenten in drie categorieën: juridische instrumenten, economische instrumenten en communicatieve instrumenten. Daarnaast worden eenzijdige en meerzijdige instrumenten onderscheiden. Eenzijdige instrumenten gaan uit van een hiërarchische sturingsrelatie; de instrumenten kunnen door een actor eenzijdig worden ingezet. Meerzijdige

instrumenten veronderstellen overeenstemming tussen de sturende actor en de actor of doelgroep waarop het instrument zich richt. De veronderstelling is dat meerzijdige instrumenten beter geschikt zouden zijn voor netwerkachtige situaties dan eenzijdige instrumenten (Hupe en Klijn, 1997, p. 32-33). Wanneer de twee typologieën van instrumenten worden samengebracht in een schema kunnen daar ‘alle’ beschikbare instrumenten van de gemeente worden ondergebracht. In het schema op de volgende pagina is een aantal voorbeelden van instrumenten opgenomen. Deze opsomming is uiteraard niet uitputtend.

	Juridische instrumenten	Economische instrumenten	Communicatieve instrumenten
Eenzijdige instrumenten	- Verbods- en gebodsbepalingen	- Subsidieverschaffing	- Voorlichting
Meerzijdige instrumenten	- Convenanten - Contracten	- Output-afspraken	- Onderhandelen

Schema 3.5: Typologie van instrumenten (Hupe en Klijn, 1997, p. 33)

3.4.4 Componenten ter beoordeling van de regierol

Partners en Pröpper (2004, p. 17) meten de invulling van de regierol af aan een aantal algemene componenten, ongeacht van welk type regisseur sprake is. Zij definiëren er vier:

1. *overzicht* over de gehele situatie.
2. *verantwoording* afleggen over het geheel.
3. gemeenschappelijke *beleidslijnen* uitzetten ten aanzien van het geheel.
4. organiseren van *samenwerking* met het oog op het geheel.

Bij het toepassen van deze componenten in onderzoek naar de regierol van een gemeente kan gekeken worden wat de component inhoudt, of de regisseur daarin slaagt en welke activiteiten bij de betreffende component passen. In het schema op de volgende pagina zijn deze activiteiten per regiecomponent samengevat.

De activiteit bij de eerste component (overzicht over de situatie) moet er toe bijdragen een goed en omvattend beeld van de situatie te krijgen, dus informatie wat betreft het beleidsonderwerp, de relevante actoren, onderlinge relaties, doelen en belangen, relevant beleid en inhoudelijke en organisatorische inbreng van de actoren.

Bij de tweede component (verantwoording) gaat het er bij de bijbehorende activiteiten om dat de regisseur bereid is en ook werkelijk in staat is om 1) verantwoording, 2) rekenschap, 3) uitleg, of 4) toelichting te bieden voor het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen. De vier genoemde vormen van verantwoordelijkheid hebben elk een andere lading, waarbij sprake is van een afnemende trap in de juridische betekenisgeving van het concept ‘aansprakelijkheid’.

De activiteiten bij de derde component moeten er toe leiden dat de regisseur erin slaagt ten aanzien van het geheel een bepaalde koers uit te stippelen. Daarbij moet helderheid ontstaan over doelstellingen, randvoorwaarden, in te zetten middelen en een tijdschema. De regisseur kan er ook voor kiezen om andere actoren de beleidslijnen uit te laten zetten.

Bij de vierde component (organiseren van samenwerking) moet de regisseur er met de genoemde activiteiten in slagen voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voor zover de beleidslijnen hierom vragen.

Regiecomponent	Activiteiten
1. Overzicht over de situatie	<ul style="list-style-type: none"> Actoren bevragen op alle relevante informatie
2. Verantwoording over het geheel afleggen	<ul style="list-style-type: none"> Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen Het tonen van betrokkenheid bij het geheel
3. Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	<ul style="list-style-type: none"> Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers voor het geheel Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor bijsturing
4. Organiseren van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten) Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de actoren

Schema 3.6: Activiteiten per regiecomponent (Partners+Pröpper, 2004, p. 17-19)

De vier regiecomponenten van Partners en Pröpper bieden procescriteria door na te gaan of de activiteiten die passen bij de vier componenten zijn ontplooid en wat deze activiteiten hebben opgeleverd. Aan de hand hiervan kan deels het succes of falen van de regierol worden gedefinieerd.

3.5 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we kunnen zien dat netwerken zich kenmerken door wederzijdse afhankelijkheden, complexe interactieprocessen en duurzame relaties. Dergelijke omschrijvingen gaan ook op voor het ketenconcept al zijn de relaties daar puur functioneel en sequentieel geordend in de tijd. Concluderend kan worden gezegd dat het ketenconcept heel nuttig is bij het identificeren van relevante actoren in specifieke situaties. Die situaties kunnen empirisch worden beschreven en geanalyseerd, maar ook worden beoordeeld zodat gezocht kan worden naar interventiemogelijkheden. Dit kan worden gedaan door het centraal stellen van de onderlinge, functionele relaties tussen de actoren. Het brengt ordening aan in de posities die actoren vervullen ten opzichte van elkaar in complexe situaties. Het gevaar is echter dat bepaalde aspecten van de situatie onderbelicht blijven, waardoor zaken over het hoofd worden gezien. Bij het analyseren van de aanpak van een bepaald

beleidsprobleem is het dus goed om het ketenconcept te gebruiken voor de verheldering van relaties en interdependenties, echter zal het netwerkperspectief niet uit het oog verloren moeten worden omdat het een rijker beeld zal geven van de hele situatie.

De gemeente neemt de taak van regisseur op zich wanneer zij te maken heeft met een politiek-maatschappelijk bestuursparadigma. Regievoering vindt dan plaats op verschillende niveaus: intern, bestuurlijk en uitvoerend. Afhankelijk van de mate van doorzettingsmacht en de mogelijkheid tot het schrijven van een eigen script kan de gemeente als een beheersingsgerichte, een uitvoeringsgerichte, een visionaire of een faciliterende regisseur gezien worden. Met de opkomst van NPM worden sturingsinstrumenten steeds meer ingezet met het oog op verhoging van de doelmatigheid en effectiviteit van het overheidsbeleid. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen juridische, economische en communicatieve instrumenten. De invulling van de regierol kan beoordeeld worden op basis van het overzicht dat de regisseur heeft over de situatie, de mate van verantwoording, het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen en het organiseren van samenwerking.

In het volgende hoofdstuk zullen de in dit hoofdstuk beschreven begrippen door operationalisatie bruikbaar worden gemaakt voor de analyse verderop in deze scriptie. De opzet van het onderzoek zal daarna methodologisch worden verantwoord.

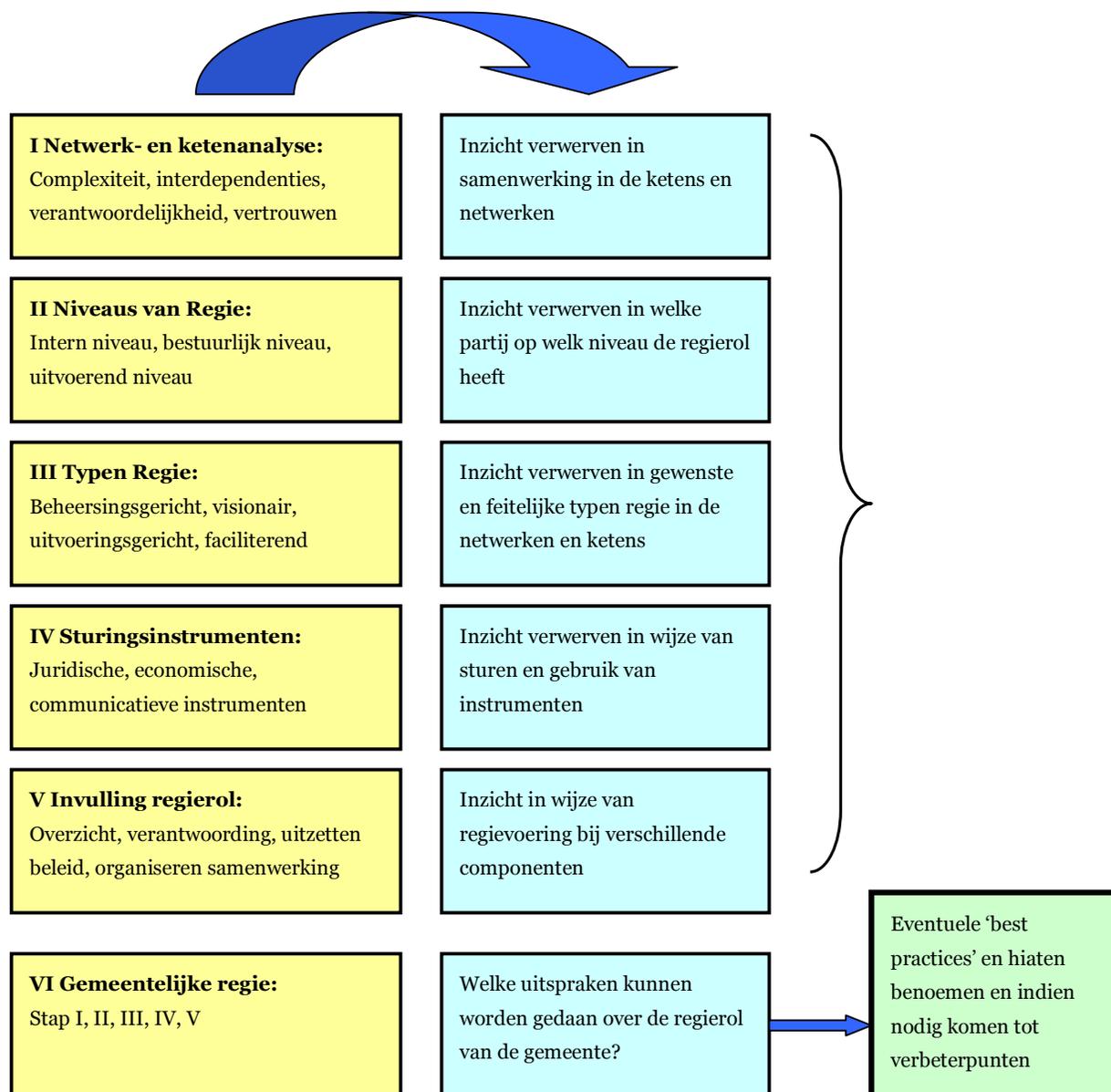
EEN VERTAALSLAG VAN THEORIE NAAR PRAKTIJK

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet en de uitvoering van het onderzoek nader toegelicht en verantwoord. De centrale vraag in dit onderzoek die in de inleiding is geformuleerd luidde als volgt: Hoe zijn de netwerken en de ketens rond het vroegsignaleren en de preventie van externaliserende problemen bij jeugd tot twaalf jaar in de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord georganiseerd? In de komende paragrafen zal worden uiteengezet hoe tot beantwoording van deze vraag zal worden gekomen. Allereerst zal operationalisatie van het theoretisch kader uit het vorige hoofdstuk plaatsvinden, zodat de begrippen uit de theorie hanteerbaar worden in de analyse van empirisch materiaal. Vervolgens wordt toegelicht welke benaderingswijze wordt gehanteerd bij het onderzoek. Hierna worden gehanteerde onderzoeksmethode en onderzoekstechnieken uiteengezet. Ten slotte wordt een toelichting gegeven op de casusselectie in het onderzoek.

4.2 Operationalisatie

Binnen het onderzoek zal een aantal stappen worden genomen om tot een antwoord te kunnen komen op de centrale vraag. Het onderzoek moet inzicht geven in de werking en vormgeving van de ketens en netwerken en de gemeentelijke regierol daarover. Indien nodig kunnen vervolgens aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de gemeentelijke regierol. Om de stappen in het onderzoek te kunnen maken, zal de theorie uit het vorige hoofdstuk moeten worden geconceptualiseerd en meetbaar gemaakt. Op de volgende pagina's zal dan ook operationalisatie van de belangrijkste begrippen plaatsvinden. Het hierna volgende schema geeft de denkstappen in het onderzoek kort weer en vormt een belangrijke leidraad in de analyse. Het maakt duidelijk dat de verschillende stappen moeten leiden tot het achterhalen van eventuele 'best practices' en hiaten met betrekking tot de gemeentelijke regierol. Dit is mogelijk door de inzichten voortvloeiende uit de stappen in samenhang met elkaar te zien. De afzonderlijke stappen zullen worden uitgelegd, waarna duidelijk gemaakt wordt hoe deze afzonderlijke stappen uiteindelijk in samenhang kunnen worden gezien. In de tekst op de volgende pagina's worden verschillende indicatoren duidelijk, die gebruikt zullen worden in de analyse. Een overzicht van de indicatoren is opgenomen in de bijlage.



Schema 4.1: Denkstappen in de analyse

I Analyse netwerken en ketens

De eerste stap in de analyse omvat het onderscheiden van netwerken en ketens in het onderzoeksveld. In het vorige hoofdstuk zijn de verschillen tussen beide besproken en kwam naar voren dat ketens zich van netwerken onderscheiden door de puur functionele relaties en de volgtijdelijkheid in de interacties tussen actoren (de output van A, is de input van B). Om in het onderzoeksveld ketens van netwerken te onderscheiden zal dan ook moeten worden gekeken waar zich samenwerkingsverbanden bevinden, waarbij actoren op een dergelijke sequentiële manier van elkaar afhankelijk zijn.

De ketens en netwerken kunnen worden beschreven in termen van complexiteit, verantwoordelijkheid, afhankelijkheid en vertrouwen. De complexiteit van het netwerk en in de ketens komt onder meer naar voren in de pluriformiteit onder de actoren. Daarbij gaat het om de mate en aard van verscheidenheid

van actoren en hun standpunten. Dit is meetbaar te maken door na te gaan hoeveel en welke actoren betrokken zijn bij signalering en preventie van externaliserende problemen. Naarmate er meer actoren een rol spelen, zal de complexiteit toenemen. Bovendien is het van belang om helder te krijgen hoe en welke actoren aan elkaar geschakeld zijn in de keten van signalering en interventie bij externaliserende problemen. Daarnaast moet duidelijk worden of er veel wisseling in actoren is en of er veel of weinig verscheidenheid in de standpunten van de actoren is. Stabiliteit in het aantal actoren en weinig verscheidenheid in standpunten verlaagt de complexiteit. Die uit zich verder in de mate en aard van verwevenheid van actoren. Dit is af te meten aan de hoeveelheid overleggen tussen de actoren en de aard van die overleggen en of er sprake is van een centrale actor of niet. Een centrale actor is goed voor het beheersen van de complexiteit, zo lang deze in staat is het gehele veld te overzien. De aard van de overleggen wordt bepaald door de thematiek die wordt besproken. Worden er concrete casussen besproken? Worden er alleen visies uitgewisseld of worden er ook concrete beslissingen genomen? Overleggen zullen in principe overzicht scheppen in het jeugdveld, zolang zij iets bijdragen op uitvoerend niveau. Zodra er overlap ontstaat tussen overlegvormen, er geen afstemming plaatsvindt tussen de overleggen en er geen concrete beslissingen worden genomen over casuïstiek zal de complexiteit alleen maar toenemen.

Om inzicht te krijgen in interdependencies moet helder worden welke actoren van elkaar afhankelijk zijn en waar die afhankelijkheid uit bestaat. Dit kan gaan om kennis, informatie, bevoegdheden, deskundigheid, enz. Er ontstaat zo inzicht in de verhoudingen tussen actoren en welke posities actoren in het netwerk innemen. In een keten is sprake van afhankelijkheid tussen de actoren en door de volgtijdelijkheid in de interacties is die afhankelijkheid sequentieel. Het gaat er dan om dat actor B niets kan doen in het proces zolang actor A zijn of haar taak nog niet heeft uitgevoerd. Wanneer gekeken moet worden of een keten sluitend is, gaat het er om dat duidelijk is welke partij wat doet in welke schakel en wie verantwoordelijk is voor het resultaat. Bovendien is het dan van belang om er achter te komen of het netwerk compleet is. Zijn er actoren die aangeven dat er partijen ontbreken, of gaan er dingen fout doordat er een partij ontbreekt?

Het is van belang te achterhalen hoe verantwoordelijkheidsrelaties liggen in het netwerk of de keten en hoe verantwoording dient te worden afgelegd voor ondernomen activiteiten. Verantwoordelijkheid en verplichting tot verantwoording kan zijn vastgelegd in wetten, contracten of convenanten. Actoren hebben ook percepties over hun eigen rol in het netwerk of de keten. Waar vinden ze dat ze verantwoordelijk voor zijn en voor zouden moeten zijn? Dit kan blijken uit het feit dat ze meer of minder doen dan dat officieel is vastgelegd in bijvoorbeeld een convenant of contract. Deze percepties bepalen voor een belangrijk deel het (strategisch) gedrag van actoren en het achterhalen ervan draagt dus bij aan het vergroten van het inzicht in de keten.

Om in ketens tot adequate samenwerking te komen is het belangrijk dat er vertrouwen bestaat tussen de actoren. Daarbij gaat het er om wat de verwachting is van actor A over de intentie van actor B op basis van persoonlijke of rationele bronnen. Daarvoor kan worden nagegaan of er bij bepaalde actoren terughoudendheid bestaat omtrent het uit handen geven van beslissingen of activiteiten. Hierbij is het weliswaar lastig om echt tot harde uitspraken te komen omtrent het vertrouwen van actoren in elkaar, maar kunnen hiervan wel indicaties worden gegeven.

II Niveaus van regie

Regie kan op verschillende niveaus plaatsvinden. In het vorige hoofdstuk zijn drie niveaus besproken, waarvan het interne niveau de eerste was. Daarbij gaat het erom dat thema's op de agenda van B&W komen. Om te achterhalen wie regie voert op intern niveau, moet worden bekeken welke persoon of organisatie, of welk overleg invloed uitoefent op de betreffende wethouder. Wie zorgt ervoor dat het college het belang inziet van bepaald beleid en er voldoende capaciteit en middelen voor inruimt? Om dit te achterhalen zal er gekeken worden door wie of wat druk wordt uitgeoefend op het stadsbestuur. Dit kan worden gedaan door de landelijke politiek of de media, waar bepaalde thema's prominent op de agenda komen te staan. De druk kan ook van lokale actoren of overleggen komen die het belang van problemen benadrukken door bijvoorbeeld de noodklok te luiden. Dergelijke druk vanuit media, politiek of andere partijen moet dan leiden tot aandacht van het stadsbestuur.

Om te kijken hoe bestuurlijke regie wordt gevoerd, gaat het erom hoe partijen worden gebonden aan een gezamenlijke ambitie en wie zorg draagt voor het maken van bestuurlijke afspraken. Dit is te meten door te kijken welke partijen initiatief nemen om actoren met elkaar in contact te brengen of bijeen te brengen in overleggen. Deze partijen zouden ook zorg moeten dragen voor het maken van bestuurlijke afspraken tussen de partijen en zorgt daarnaast voor het monitoren van de naleving van deze afspraken.

Op uitvoerend niveau bestaat regie uit het daadwerkelijk zorgen dat een kind in een sluitende aanpak terecht komt. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de persoon die de partijen die met het kind werken aanstuurt (procesregie) en de persoon die daadwerkelijk de verantwoording draagt over de casus (casusregie). Procesregie kan achterhaald worden door te kijken wie de actoren aanwijst die daadwerkelijk verantwoording gaan dragen over een casus. De procesregisseur zal ook partijen met elkaar in contact brengen en met elkaar om de tafel zetten. De casusregisseurs kunnen worden bepaald door te kijken wie de hulpverleningstrajecten inhoudelijk bepalen. Zij brengen hulpvrager in contact met hulpverlener en monitoren de voortgang in de casus.

III Typen regie

In hoofdstuk 3 zijn verschillende typen regie besproken. Partners+Pröpper (2004) onderscheiden een beheersingsgerichte, uitvoeringsgerichte, visionaire en faciliterende regisseur. Om te achterhalen van welk type regisseur sprake is, moet worden bekeken in hoeverre er sprake is van vrijheid bij het invullen van beleid, of het maken van beslissingen. Wat doorzettingmacht betreft kan gekeken worden naar de mate waarin regisseurs actoren kunnen dwingen bepaalde dingen te doen. Het kan ook zo zijn dat daarbij onderhandeld moet worden, waardoor slechts sprake is van beperkte doorzettingmacht. Verder zal bij het bepalen van het type regie worden gekeken of een regisseur van boven opgelegd beleid moet uitvoeren volgens vastgestelde kaders, of dat er slechts sprake is van enkele richtlijnen. Actoren kunnen bijvoorbeeld in het ene uiterste volgens wetten en richtlijnen een erg concreet beleidsscript opgelegd hebben gekregen van het Rijk, maar in het andere uiterste geheel zelf een visie hebben bepaald die zij uitvoeren. Door hier naar te kijken kan bepaald worden in hoeverre sprake is van een eigen beleidsscript.

IV Sturingsinstrumenten

Om duidelijk te krijgen hoe binnen de regierol sturing plaatsvindt, zal worden gekeken naar de instrumenten die worden gebruikt. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de indeling die onder andere

Hupe en Klijn (1997) gebruiken. Dit zijn de wortel, de zweep en de preek, ofwel economische, juridische en communicatieve instrumenten. Daartoe zal moeten worden achterhaald welke activiteiten er door de regisseur worden ondernomen. Deze activiteiten kunnen bestaan uit het gebruik van convenanten, contracten, verboden of geboden wanneer sprake is van juridische instrumenten. Indicatoren voor economische instrumenten zijn subsidies, heffingen, output-afspraken, boetes, het meer of minder inzetten van menskracht of de (her)allocatie van middelen. Wanneer gebruik wordt gemaakt van voorlichting, onderhandelingen, lobbyen, propaganda, of de media kan je spreken van communicatieve instrumenten. Per instrument kan worden gekeken of deze vanuit een hiërarchische sturingsrelatie tot stand is gekomen, of dat dit is gebeurd in overeenstemming met meerdere actoren. Daardoor kan antwoord worden gegeven op de vraag of de instrumenten eenzijdig worden ingezet of in overeenstemming met andere actoren tot stand komen

V Verdere invulling regierol

Partners+Pröpper (2004) onderscheiden vier regiecomponenten om de invulling van de regierol nader te bekijken. Om er achter te komen of de gemeente overzicht over de situatie heeft kan gekeken worden naar de mate waarin instrumenten worden gebruikt om dit te bewerkstelligen. De instrumenten kunnen simpelweg bestaan uit gesprekken, overleggen of documentuitwisseling met relevante actoren, maar er kunnen ook grootschalige enquêtes of monitoren plaatsvinden waarmee overzicht gecreëerd wordt. Daarnaast kan bekeken worden in hoeverre de verzamelde en beschikbare kennis en informatie wordt beheerd en opgeslagen. Ook daarmee kan een indicatie worden verkregen van de mate van overzicht.

De tweede component van regie is het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel. Het gaat dan om het stimuleren van visievorming en het uitdragen daarvan door bijvoorbeeld informatie- en/of discussiebijeenkomsten te houden. Ook draait het om het onder woorden brengen van beleidslijnen, wat kan gebeuren via beleidsnota's, convenanten of samenwerkingsovereenkomsten. Ten slotte is het bij deze component van belang toezicht te houden op de voortgang van het proces, wat bijvoorbeeld kan worden afgemeten aan evaluaties en het afzetten van resultaten tegen vooraf geformuleerde targets.

Vervolgens noemen Partners+Pröpper (2004, p.73) het organiseren van samenwerking als regiecomponent. Actoren moeten worden gemobiliseerd en aan elkaar worden gekoppeld en er moet toezicht worden gehouden op de inzet en inbreng van de actoren. De mobilisatie van actoren kan je in sommige gevallen terugzien in het gebruik van wetten of convenanten, maar een regisseur kan ook soms ook genoodzaakt zijn via onderhandeling of overtuiging actoren te enthousiasmeren. Om ze daadwerkelijk aan elkaar te koppelen kunnen coördinatoren, regisseurs of intermediairs worden aangesteld. Door hen georganiseerde overlegvormen zijn ook een belangrijke indicator bij deze regiecomponent. Bij het toezicht op het functioneren van partijen zijn opgelegde afzonderlijke bijdragen en resultaten en het hierover verantwoording afleggen mogelijke indicatoren.

De laatste regiecomponent die Partners+Pröpper (2004) onderscheiden is verantwoording afleggen over het geheel. Het verantwoorden van de activiteiten en resultaten van een regisseur kan gebeuren via documenten als jaarverslagen en evaluaties. Hierbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van fasering. Er moet ook onderscheid worden gemaakt tussen het afleggen van verantwoording aan bijvoorbeeld de gemeenteraad en aan lokale organisaties of burgers.

VI Beoordeling van de regierol

Bij de laatste stap in de analyse worden de inzichten uit de eerste vijf stappen gebruikt om tot een oordeel over de invulling van de regierol te komen. Hierna kunnen eventuele 'best practices' en knelpunten worden benoemd. Om te kunnen spreken van een adequate invulling van de regierol zal die invulling moeten zijn aangepast op de netwerken en ketens waar regie over gevoerd moet worden. Deze zijn in de eerste stap geanalyseerd. Daarnaast zal oog moeten zijn voor de verschillende niveaus van regie. In de tweede stap is bekeken welke partijen de regie voeren op de verschillende niveaus. Afhankelijk van de samenstelling van de keten of het netwerk zal vervolgens een bepaald type regie het meest geschikt zijn bij het bereiken van doelstellingen en zullen sommige sturingsinstrumenten beter van pas komen dan anderen. In een complex netwerk met onduidelijke verantwoordelijkheidsrelaties is bijvoorbeeld meer beheersingsgerichte regie nodig dan in een overzichtelijk netwerk waar voor iedereen duidelijk is, waar ieders verantwoordelijkheden liggen. Op sommige plaatsen moet misschien geïnvesteerd worden in vertrouwensrelaties. Elke situatie vraagt ook weer om een andere inzet van sturingsinstrumenten. Daar waar gestuurd wordt op prestaties, zijn economische instrumenten in de vorm van het wel of niet verstrekken van subsidies, harder nodig. Door de vijf stappen in samenhang te zien met elkaar kan tot uitspraken worden gekomen over de regierol van de gemeente in het preventief jeugdbeleid. Uiteindelijk zal de vraag moeten worden beantwoord of in de netwerken en ketens op alle niveaus het juiste type regie gevoerd wordt met inzet van de juiste sturingsinstrumenten. Uit de analyse kunnen dan 'best practices' en eventuele tekortkomingen worden afgeleid.

4.3 Inrichting van het onderzoek

4.3.1 Benaderingswijze en type onderzoek

Het onderzoek zal empirisch-analytisch van aard zijn. Het richt zich op het functioneren van het preventief jeugdbeleid in de praktijk. Met behulp van verschillende onderzoekstechnieken zal empirie worden vastgelegd en beschreven, welke aan de hand van het analyseschema geanalyseerd zal worden.

Er is binnen dit onderzoek voor een interpretatieve benaderingswijze gekozen. Bij deze benadering gaat het er om de wereld te begrijpen zoals die is. Doordat iedereen verschillende opvattingen heeft over de werkelijkheid, kan gesproken worden van een intersubjectieve werkelijkheid. Om deze reden zijn het niet alleen rationele processen die ten grondslag liggen aan beleid en organisaties, maar zijn ook zingevingsprocessen tussen actoren van belang. Als actoren het eens worden over de werkelijkheid en de problemen, kan samenwerking tussen hen plaatsvinden. Ook bij het onderwerp van deze studie staat samenwerking centraal, waarbij het om niet alleen gaat om rationele processen en beslissingen, maar vooral ook om sociaal gedeelde interpretatiekaders en zingevingsprocessen (Hakvoort, 1996, p. 39). De interpretatieve benaderingswijze is dan ook geschikt voor het onderzoek.

4.3.2 Onderzoeksmethode: een case-study

Als onderzoeksmethode wordt gekozen voor een case-study (gevalsstudie). Hutjes en Van Buuren (1992, p. 15) definiëren deze methode als "een intensieve benadering van een verschijnsel binnen zijn natuurlijke situatie, zodanig dat de verwevenheid van relevante factoren behouden blijft." Zoals eerder aangegeven is als casus gekozen voor de deelgemeente Feijenoord, mede omdat hier met een uitgebreid CJG hoog wordt ingezet op de preventie van problemen bij risicokinderen. Door voor deze

case-study te kiezen kan een goed beeld worden geschetst van de werkelijke situatie en kunnen 'best practices' en knelpunten makkelijker worden blootgelegd. Het jeugdbeleid in de deelgemeente Feijenoord is in grote lijnen hetzelfde georganiseerd als in andere Rotterdamse deelgemeenten. Bovendien is Feijenoord al vergevorderd met de opzet van haar CJG, zodat het een representatief voorbeeld vormt voor elke andere Nederlandse gemeente.

4.3.3 Onderzoekstechnieken

Bij de case-study in dit onderzoek worden verschillende onderzoekstechnieken voor dataverzameling gehanteerd, te weten documentanalyse, observatie en interviews (verkenkend en kwalitatief). De verschillende onderzoekstechnieken zullen hier eerst verder worden toegelicht.

Documentanalyse, observatie en interviews

Met betrekking tot het thema van het onderzoek zijn verscheidene documenten beschikbaar die kunnen bijdragen aan het beantwoorden van de centrale vraag. Het gaat dan om materiaal uit de tweede hand, dus documenten die eerder voor andere doeleinden zijn opgesteld. Dit kunnen beleidsdocumenten (rapporten, nota's) zijn, of notulen en agenda's van in dit kader relevante bijeenkomsten. Deze documenten worden gebruikt omdat zij inhoudelijke informatie kunnen bevatten over betrokken partijen, samenwerkingsverbanden en regisseurs. Zodoende kunnen zij een bijdrage leveren aan het verkrijgen van inzicht in netwerken en ketens en de regie daarover.

Observatie is het deelnemen aan de dagelijkse activiteiten van de onderzochten. Binnen dit onderzoek moet dan gedacht worden aan het bijzitten bij overleggen en vergaderingen, zodat meer duidelijkheid ontstaat over interacties, gedragingen, ervaringen en opvattingen van actoren. Deze onderzoeksmethode wordt gehanteerd, om bij te dragen aan bepaalde delen van het onderzoek. Het geeft meer inzicht in de aard van overlegvormen en de verhoudingen tussen actoren.

De eerste interviews die in het kader van dit onderzoek plaatsvonden, waren vooral verkennend van aard. Zij maakten deel uit van het vooronderzoek dat in hoofdstuk 1 beschreven is. Ze hadden als doel om tot een onderzoeksvraag te komen die bij kon dragen aan de doelstelling van het onderzoek. Door middel van verkennende interviews was het mogelijk enigszins een overzicht te krijgen van de relevante spelers in het veld. De interviews vonden plaats met gemeenteambtenaren op stedelijk niveau, die zich allen bezighielden met het integraal jeugdbeleid en zodoende brede kennis hadden van het jeugdveld in Rotterdam. Op deze manier was op hoofdlijnen een goed beeld te verkrijgen van het Rotterdamse jeugdbeleid.

Het belangrijkste deel van het empirisch onderzoek betreft kwalitatieve interviews met personen op ambtelijk niveau, van zowel de gemeente als de deelgemeente, en met medewerkers van verschillende projecten en initiatieven. Door een semi-gestructureerd interview te houden kunnen de geïnterviewden, al verhalend, heel veel informatie spuien waarvan zij vinden dat deze relevant is. Zij worden hierbij niet belemmerd door beperkende en structurerende lijsten of invulschema's. Babbie (1998, p. 118) geeft vijf redenen om voor een dergelijke manier van onderzoek te kiezen:

- Het levert 'real-life' informatie uit een maatschappelijke omgeving op.
- Het heeft flexibiliteit.
- Het heeft een hoge mate van validiteit.
- Het geeft snel resultaten.

- Het is laag in kosten.

Bij een kwalitatief interview maakt de interviewer gebruik “van een lijst met onderwerpen waarover gesproken zal worden; op deze lijst of interviewhandleiding staan noch de vragen vast, noch de volgorde waarin deze aan de orde komen; wel moeten de onderwerpen bij alle voorgeselecteerde respondenten aan de orde komen.” (Hakvoort, 1996, p. 134) De interviews zullen niet geheel gestructureerd zijn en dus geen vaststaande vragen bevatten, maar zijn vrij van opzet, wat betekent dat er een aantal onderwerpen aan de orde zal komen. Dit is een goede onderzoekstechniek bij een case-study, omdat daar over het algemeen gebruik wordt gemaakt van een klein aantal respondenten. Een kwalitatief interview geeft dan de mogelijkheid enige diepgang te bereiken en beter door te dringen tot de complexiteit van de casus en zo tot een nauwkeuriger beschrijving te komen.

Valide en betrouwbaar

Deze combinatie van technieken zorgt er voor dat de casus op de beschreven indicatoren getoetst kan worden en uiteindelijk gekomen kan worden tot fundamentele uitspraken. Door de praktijk vanuit meerdere gezichtspunten te benaderen, kan gesproken worden van triangulatie. Hierdoor nemen de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek toe. Documenten kunnen overzicht geven over de casus en schetsen beelden over hoe zaken er volgens verschillende actoren in de praktijk uit zouden moeten zien. Met interviews kan in de eerste plaats het inzicht verder worden vergroot door middel van het inwinnen van informatie, maar ze bieden ook de mogelijkheid om de werkelijke situatie te toetsen aan de in documenten voorgestelde situatie. De interviews en observaties bieden ook de mogelijkheid nadrukkelijk de aandacht te leggen op de thema's en indicatoren die relevant zijn voor het onderzoek. Via observatie kan ten slotte een objectief beeld worden verkregen over hoe actoren zich tegenover elkaar gedragen. Dit is belangrijk bij het analyseren van samenwerking in netwerken en ketens, omdat het functioneren vaak afhangt van goede vertrouwensrelaties.

4.3.4 Casusselectie

In het vooronderzoek werd duidelijk dat vroegsignalering en preventie met name zijn georganiseerd rond de eerder besproken Centra voor Jeugd en Gezin, in Rotterdam ook wel JONG's genaamd. De JONG's worden in Rotterdam per deelgemeente georganiseerd, maar zijn nog lang niet overal uitgerold. Om een goede analyse te kunnen maken van ketensamenwerking en ketenregie rond vroegsignalering dient er wel een organisatie te staan die hier voor zorgdraagt. Daarom is voor de casestudy gekozen voor deelgemeente Feijenoord, waar de JONG grotendeels op poten staat. In Feijenoord is sprake van een JONG XL, omdat hier meer faciliteiten en instanties gehuisvest zijn dan in de andere tot nu toe opgezette JONG's.

Interviews zullen plaatsvinden met sleutelfiguren in deze casus. Dit hoeven niet persé personen uit de betreffende deelgemeente te zijn, maar kunnen ook personen betreffen die op centraal niveau werken en invloed hebben op samenwerking en regie in Feijenoord. Niet alle te interviewen personen staan voorafgaande aan het onderzoek vast. Gedurende het onderzoek kunnen personen naar voren komen die relevant zijn bij de beschrijving en analyse van de casus. Naast de interviews wordt een aantal relevante overleggen bijgewoond, zodat observatie plaats kan vinden. Helaas is bij een aantal overlegvormen geen toestemming verleend tot bijzitten. De reden hiervoor is de hoge mate van vertrouwelijke informatie die in dergelijke overleggen ter tafel komt. In Feijenoord is besloten bij de overleggen daarom geen toehoorders toe te laten. Ter compensatie is inzage in notulen van de

overleggen mogelijk gemaakt, zodat toch inzicht kan worden gegeven in het verloop en de aard van de overleggen. In de bijlage zijn lijsten met geraadpleegde documentatie, geïnterviewde personen en bijgewoonde overleggen opgenomen, zodat duidelijk is op wat voor waarnemingen het casusonderzoek en de bevindingen gebaseerd zijn.

HET PREVENTIEF JEUGDBELEID IN ROTTERDAM FEIJENOORD

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal het in de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord gevoerde preventief jeugdbeleid gericht op externaliserende problemen bij twaalf-minners worden uiteengezet. Feijenoord heeft voor een belangrijk deel te maken met gemeentelijk beleid. Dit beleid is voor een groot deel vastgelegd in het Actieprogramma Risicojeugd en bouwt voort op de landelijke ontwikkelingen rond de opkomst van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's). Allereerst zal dan ook het gemeentelijk beleid uiteen worden gezet, zodat duidelijk wordt hoe de deelgemeente Feijenoord in grote lijnen invulling dient te geven aan de vroegsignalering en preventie. Vervolgens zal worden beschreven welke actoren in de deelgemeente Feijenoord een rol spelen en hoe daar invulling wordt gegeven aan samenwerking en regie.

5.2 Rotterdams preventief jeugdbeleid

5.2.1 Het actieprogramma risicojeugd en de ontwikkeling van de CJG's

Het actieprogramma risicojeugd

In paragraaf 2.4 heeft al een korte introductie plaatsgevonden van het door de Staf Risicojeugd vastgestelde Actieprogramma Risicojeugd 2007-2010. Dit programma, getiteld *Ieder kind wint in Rotterdam*, is ontwikkeld door de ontwikkelbrigade ketenregie risicojeugd en is gebaseerd op een zestal uitgangspunten:

1. Kiezen voor kinderen. De rechten en belangen van de kinderen moeten te allen tijde voorop staan. Verplichte opvoedingsondersteuning moet daarbij tot de mogelijkheden behoren.
2. Vroegsignalering en snelle actie. Men richt zich op kinderen vanaf -9 maanden tot 23 jaar, waarbij iedereen die met kinderen werkt de plicht heeft om te signaleren en te melden wanneer er dingen niet goed gaan bij het opgroeien. Hiertoe moet dan ook de mogelijkheid zijn en moeten competenties voor worden bijgebracht. De doorlooptijd van signaal tot actie moet zo kort mogelijk zijn.
3. Hulp zoveel mogelijk in de leefomgeving van het kind.
4. Problemen in alle leefgebieden (te)gelijk aanpakken.

5. Specialisten beschikbaar voor de eerste lijn. Eerstelijnswerkers moeten bij zwaardere problemen een beroep kunnen doen op specialisten.
6. Orde scheppen in het woud van instellingen. Doel is minder versnippering in het jeugdveld, goede samenwerkingsafspraken zonder vrijblijvendheid, duidelijke eindverantwoordelijkheid en zoveel mogelijk instellingen onder één dak.

(Gemeente Rotterdam, 2007, p. 10-11)

In het actieprogramma worden voor elk jaar duidelijke targets gesteld. Zo moet in 2007 al van honderd procent van de kinderen een risico-inventarisatie zijn gemaakt in het elektronisch kinddossier (KIDOS, zie verderop). Verder moeten in 2008 alle gesubsidieerde instellingen aangesloten zijn op het stedelijke signaleringssysteem (SISA, zie verderop) en zullen de komende twee jaar in alle deelgemeenten CJG's gerealiseerd moeten worden (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 22-23). De verantwoordelijkheid voor de uitvoer van het actieprogramma ligt bij de dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS), die voorzitter is van de uitvoeringsbrigade ketenregie risicojeugd. Hierin zijn dezelfde partijen vertegenwoordigd als in de eerdere ontwikkelbrigade risicojeugd (JOS, GGD, Directie Veiligheid, S&R, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming). De partijen komen ongeveer tweewekelijks bij elkaar om te overleggen. Het overleg wordt voorgezeten door het afdelingshoofd Jeugd & Opvoeding van JOS, dat tevens verantwoordelijk is voor de organisatie van de samenwerking en voor het programmamanagement bij de uitvoer van het actieprogramma. De brigade stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma op waarbij voor elke actiepunten een verantwoordelijke wordt aangewezen. Om tot goede uitvoer van de verschillende punten uit het actieprogramma te komen worden werkgroepen ingesteld. JOS rapporteert driemaandelijks over de uitvoering van de actiepunten en de behaalde resultaten aan de wethouder Jeugd, de Staf Risicojeugd en aan de Stuurgroepen Veilig en Sociaal. Ook de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de voortgang van het programma (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 41).

In het kader van vroegsignalering en preventie bij twaalf-minners zijn de ontwikkeling van de CJG's, het vernieuwde SISA-signaleringsysteem, het elektronisch kinddossier en de jeugdveiligheidskaart de belangrijkste speerpunten uit het programma. Deze zullen hier kort worden toegelicht.

Het JONG als voorloper van de CJG's

De afgelopen twee jaar is in Rotterdam gestart met de ontwikkeling van de JONG's, de voorloper van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Het opzetten van CJG's in de verschillende deelgemeenten is misschien wel het belangrijkste thema in het programma. Voor het realiseren van de CJG's wordt binnenkort een stuurgroep op directieureniveau gevormd. Vanuit het JONG, dat per deelgemeente wordt georganiseerd, wordt voorzien in de vijf gemeentelijke taken op het terrein van opvoed- en opgroeihulp. Binnen elk JONG is een JONG-coördinator verantwoordelijk voor de follow-up van signalen, voor de samenwerking met alle partijen die daarvoor nodig is en voor het onderhouden van de relaties. De ontwikkeling van CJG's in elke deelgemeente vormt een belangrijk onderdeel van het Rotterdamse actieprogramma risicojeugd. De verantwoordelijkheid voor de Rotterdamse CJG-ontwikkeling ligt bij het college van B & W en daarbinnen bij de wethouder voor Jeugd, Onderwijs en Gezin. Op uitvoerend niveau wordt de ontwikkeling aangestuurd door een stuurgroep (directorium) bestaande uit de directeuren van de GGD (jeugdgezondheidszorg 4-19 jarigen), JOS, Bureau Jeugdzorg, consultatiebureau Ouder en Kind (OEK, jeugdgezondheidszorg 0-4 jarigen) en de directie Stadsregio (Ontwikkelbrigade ketenregie risicojeugd, 2006).

De CJG's zijn in Rotterdam een samenwerkingsverband tussen de GGD, OEK, en Bureau Jeugdzorg. De directeur GGD is binnen de gemeente de eerst verantwoordelijke voor de CJG-ontwikkeling en is voorzitter van het directorium. Weliswaar heeft ieder zijn eigen verantwoordelijkheid maar het uitgangspunt is wel dat eendrachtig samengewerkt wordt aan het CJG waarbij zonodig eigen institutionele belangen moeten wijken. Binnen het directorium houdt elke partij de eigen verantwoordelijkheid. Voor de dagelijkse aansturing bij de ontwikkeling van de CJG's is een projectmanager benoemd die verantwoording aflegt aan de partijen in het directorium. De projectmanager is belast met de leiding over de JONG-coördinatoren. Zodoende wordt niet een van de deelnemende partijen met de dagelijkse leiding belast (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 15-16).

SISA-signaleringsysteem en Zorgsignaal

Een adequaat signaleringssysteem is essentieel wanneer het gaat om vroegsignalering en preventie. In Rotterdam wordt al enige tijd gewerkt met het SISA-signaleringsysteem (Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak). Het melden van signalen kan in Rotterdam op verschillende plaatsen: bij zorgteams van scholen, bij een JONG, bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), maar ook bij interventieteams of het Steunpunt Huiselijk Geweld. Wanneer instanties vervolgens met een kind aan de slag gaan, melden zij dit bij het SISA-signaleringsysteem. Wanneer bij SISA van twee of meer organisaties signalen binnen komen over dezelfde casus, dan ontstaat een match. SISA stelt de organisaties op de hoogte van elkaars bemoeienis en wijst een regisseur aan die in overleg met de andere partijen een plan van aanpak maakt over wie, wat en wanneer doet in de betreffende casus. Bij SISA is geen inhoudelijke informatie betrokken, het gaat er alleen om dát er iets aan de hand is, niet wát er aan de hand is. Dat is een zaak van de hulpverleners die moeten gaan samenwerken. SISA is een succes en een nieuwe (gebruikersvriendelijkere) versie van het systeem wordt onder de naam Multisignaal landelijk uitgerold.

Niet elke partij vindt het met het oog op vertrouwelijkheid en privacy wenselijk om direct te melden aan SISA. Voor artsen en GGD bestaat daarvoor een apart meldsysteem, genaamd Zorgsignaal (voorheen SJS). In de tijd dat er gewerkt werd met SISA en SJS stonden beide systemen nog op zich, wat problemen kon opleveren in de afstemming. Met de introductie van Multisignaal en Zorgsignaal is een constructie ontworpen waarbij de signalen uit Zorgsignaal kunnen worden doorgemeld naar Multisignaal, zodat alsnog afstemming kan plaatsvinden (Ontwikkelbrigade ketenregie risicojeugd, 2006).

Elektronisch Kinddossier (KIDOS)

De GGD gaat binnen de CJG's een historisch kinddossier beheren, waarin alle informatie over ontwikkeling, opvoedingssituatie en eventuele problemen en interventies worden opgeslagen. Met behulp van risicoprofielen kan de vinger aan de pols worden gehouden en kan eventueel preventief actie worden ondernomen (wanneer uit dossier risico's blijken). Bovendien komt er een systematische link met Multisignaal (voorheen SISA), zodat duidelijk is welke organisaties zich met het kind bezig (hebben ge)houden (Gemeente Rotterdam, 2007, p. 18).

Jeugdveiligheidskaart (JVK)

De jeugdveiligheidskaart (JVK) is een onderdeel van het vijfjarenactieprogramma uit de veiligheidspijler van het college. Het komt tot stand door samenwerking tussen het stadsbestuur, deelgemeenten, stedelijke diensten, politie, justitie, bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De JVK's geven op basis van gegevens van de politie, GGD, JOS en andere diensten inzicht

in jeugdoverlast en –criminaliteit op deelgemeente- en wijkniveau. Op basis van de gegevens in de JVK's kunnen beleidsmatige keuzes worden gemaakt bij de aanpak van criminaliteit, overlast en onveilige wijken (Gemeente Rotterdam, 2007b).

5.3 De deelgemeente Feijenoord

5.3.1 Karakteristiek van de deelgemeente Feijenoord

In de komende paragrafen zal meer worden ingezoomd op de deelgemeente Feijenoord, om te kijken hoe daar invulling wordt gegeven aan het preventief jeugdbeleid. Gezien de demografische samenstelling van de deelgemeente is het een interessant deel van Rotterdam om wat meer onder de loep te nemen. De deelgemeente is groot, huisvest relatief veel kinderen en gezinnen, veel verschillende etniciteiten en kent op velerlei gebieden grote problemen. In deze paragraaf een korte demografische schets van Feijenoord, zodat een beter beeld van de deelgemeente ontstaat.

Woon- en leefklimaat

De deelgemeente heeft ruim 73.000 inwoners en bestaat uit wijken die sterk van elkaar verschillen. De wijken van Feijenoord zijn ontstaan met het graven van de havens op Zuid. Om de arbeiders te huisvesten verrezen er in hoog tempo woonwijken. De zogenaamde exploitatiebouw is nog te zien in de wijken Feijenoord, Katendrecht, Afrikaanderwijk en een deel van Bloemhof. In de dertiger jaren is in het zuiden van de deelgemeente de idealistische tuindorpbouw in Vreewijk en Bloemhof Zuid verrezen. Het Noordereiland is omgeven door water met zicht op het centrum. Bloemhof en Hillesluis zijn dichtbebouwde stadswijken met singels. De intensieve stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig bepaalde voor een belangrijk deel het huidige karakter van de wijken. Grote investeringen in renovatie, sloop en nieuwbouw zijn nog altijd aan de orde om het woningbestand op peil te houden. In het Entrepotgebied op de Kop van Zuid is veel nieuwbouw. Op dit moment wordt er veel gesloopt en gebouwd in Katendrecht, Hillesluis en Feijenoord (Deelgemeente Feijenoord, 2005).

Meer dan de helft van de bevolking is van allochtone afkomst. De grootste concentraties daarbinnen zijn de van oorsprong Turkse (19%), Surinaamse (11%) en Marokkaanse bewoners (9%). De deelgemeente heeft ook een relatief groot aantal van oorsprong Antilliaanse bewoners (5%). De verwachting is dat het aandeel allochtone inwoners in 2017 zal zijn toegenomen tot circa 65% (Deelgemeente Feijenoord, 2005).

Jeugd en gezin

De deelgemeente telt bijna 12.000 gezinnen en bijna 25.000 kinderen. Uit stedelijke cijfers blijkt dat Feijenoord één van de deelgemeenten is waar relatief veel tienermoeders wonen. Er zijn ruim 5000 eenoudergezinnen. Een relatief groot deel van de jeugd behoort tot de categorieën 4-12 jarigen (35%) en 17-23 jarigen (32%). Er zijn relatief veel gezinnen met drie of meer kinderen: 14% van de éénouder- en 60% van de twee-oudergezinnen behoren daartoe. Zoals aangegeven behoort een substantieel deel van de jeugd tot de allochtone bevolkingsgroepen. En 9% van de 0-12 jarigen, 24% van de 12-16 jarigen en 48% van de 17-23 jarigen behoort tot de categorie eerste generatie allochtonen (Deelgemeente Feijenoord, 2005).

Probleemgedrag bij kinderen

In de deelgemeente wordt relatief hoog gescoord op probleemgedrag bij kinderen. Zo'n zestien procent van de kinderen onder de twaalf jaar vertoont frequent agressief gedrag en tien procent maakt zich incidenteel schuldig aan vandalisme, stelen en gewelddadig of anderszins delinquent gedrag (Deelgemeente Feijenoord, 2005). De problemen blijken ook uit de politiecijfers, die in 2005 aangaven dat 34 kinderen en jongeren uit Feijenoord in een PGA-traject (Persoonsgerichte Aanpak) zitten (Politie Rotterdam Rijnmond, 2005).

5.3.2 Jeugdbeleid van de deelgemeente Feijenoord

Het programma van de deelgemeente Feijenoord voor de bestuursperiode 2006-2010 heeft de titel *Voor een Sterk en Sociaal Feijenoord* meegekregen. Gezien het grote percentage jeugdigen in de deelgemeente is het op jeugd gerichte beleid een belangrijk thema in het programma. In het collegeprogramma wordt teruggevallen op het beleidsprogramma Jeugd uit 2005, waarin drie speerpunten naar voren komen voor het jeugdbeleid. Dit zijn de aanpak van hinderlijk en overlastgevend gedrag van jongeren, het bevorderen van de schoolloopbaan en het beter benutten van de schaarse buitenruimte (Deelgemeente Feijenoord, 2007). Samenhang en samenwerking worden genoemd als belangrijke aandachtsgebieden bij de investeringen in deze drie thema's. In de komende paragraaf zullen de organisaties, de instrumenten en de wijze van samenwerken in de deelgemeente Feijenoord worden besproken. Op die manier wordt duidelijk hoe er concreet invulling wordt gegeven aan de vroegsignalering en preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners.

5.4 De organisatie in de deelgemeente Feijenoord uitgelicht

5.4.1 De belangrijkste organisaties actief in de deelgemeente

Deelgemeente Feijenoord

De deelgemeente Feijenoord is een organisatie met een eigen deelraad en dagelijks bestuur. Hierboven is al kort aangegeven dat het jeugdbeleid een belangrijke plaats inneemt in het bestuursakkoord. Risicojeugd is een van de speerpunten in het beleid van de deelgemeente. Zij is voor een deel vrij hier zelf invulling aan te geven. Er wordt binnen de deelgemeente voor gekozen dit vooral op wijkniveau op te pakken.

Consultatiebureau Ouder en Kind

De integrale (preventieve) jeugdgezondheidszorg van 0 tot 19 jaar valt onder de verantwoordelijkheid van de GGD Rotterdam en omstreken. Consultatiebureau Ouder & Kind, onderdeel van Ouder- en Kindzorg Rotterdam, is uitvoerder van de preventieve zorg van kinderen van 0-4 jaar. Dit doen zij in Feijenoord in vijf vestigingen verspreid over de deelgemeente.

GGD Rotterdam Rijnmond

De GGD wil een bijdrage leveren aan een gezonde lichamelijke en psychosociale ontwikkeling van kinderen (GGD Rotterdam Rijnmond, 2007). Het is een stedelijke dienst die ook veel actief is in de deelgemeenten. In de deelgemeente Feijenoord heeft de GGD een jeugdgezondheidscentrum, waar kinderen een aantal maal in hun jeugd gezondheidsonderzoeken ondergaan. Ook is de GGD

verantwoordelijk voor de uitvoer van de jaarlijkse Jeugdmonitor, waarbij kinderen op vijf momenten in hun jeugd vragenlijsten invullen over hun gezondheid, leefomgeving en gedrag.

Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg is de enige toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg en is stadsregionaal georganiseerd. Ook de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK) zijn onderdeel van Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg verzorgt in de stadsregio Rotterdam niet zelf de hulpverlening, het is uitsluitend de toegang tot de hulpverlening. Er zijn verschillende locaties van Bureau Jeugdzorg, ook in de deelgemeente Feijenoord. Mensen kunnen uit zich zelf aankloppen, maar komen er meestal terecht na doorverwijzing.

Stichting Welzijn Feijenoord (SWF)

Een belangrijk deel van de welzijnsactiviteiten in Rotterdam Feijenoord worden door Stichting Welzijn Feijenoord (SWF) uitgevoerd. SWF stelt zich ten doel maatschappelijke activering met daarbij bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen in de samenleving, die achtergesteld zijn of dreigen te raken. Zij zet daarbij vooral in op versterking van sociale competenties van mensen en versterking van sociale cohesie in de wijken (SWF, 2007). Het is een van de speerpunten waar SWF zich op richt.

Politiedistrict Feijenoord-Ridderster

De politie speelt een belangrijke rol bij de preventie van criminaliteit en overlast bij jongeren. In Feijenoord is men actief vanuit het politiedistrict Feijenoord-Ridderster, dat behoort bij het korps Rotterdam-Rijnmond. Het politiedistrict is nauw betrokken bij de vormgeving en uitvoering van beleid in de deelgemeente. De belangrijkste rol is daarbij weggelegd voor de jeugdcoördinator, die in samenwerking met de wijkagenten een bijdrage levert aan vroegsignalering van externaliserende problemen en daarbij een coördinerende rol vervult.

5.4.2 Overlegvormen en opschaling

De deelgemeente maakt gebruik van overlegvormen om zaken op elkaar af te stemmen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een zogenaamd opschalingsmodel. Relevante overleggen wanneer het gaat om het signaleren en voorkomen van deviant gedrag bij twaalf-minners zijn de Jeugdoverleggen, het Lokale Zorgnetwerk, het Lokaal Team Huiselijk Geweld, de Multi Disciplinaire Overleggen (MDO'en), het JONG-casuïstiek overleg en het DOSA-Afstemmingsoverleg. Verder wordt bij het opschalen gebruik gemaakt van een jeugdconsul. De verschillende overleggen en het opschalingsmodel zullen hierna worden beschreven. Doordat slechts weinig informatie voorhanden was in officiële documenten, zijn de beschrijvingen voor een groot deel gebaseerd op informatie die is ingewonnen tijdens interviews, aangevuld met informatie uit verschillende interne documenten.

Jeugdoverleggen

In Feijenoord vinden net als in veel andere deelgemeenten regelmatig jeugdoverleggen plaats. Deze overleggen zijn per wijk georganiseerd. Bij de overleggen is, afhankelijk van het aanbod in de wijk of de deelgemeente, een aantal partijen aanwezig. Vaak zijn het vertegenwoordigers uit het jongerenwerk en wijkagenten. Vanuit de deelgemeente schuift in elk geval de regisseur jeugdoverleggen aan. De overleggen zijn georganiseerd vanuit de deelgemeente en vormen in zekere zin een voorpost voor het

DOSA-overleg (zie verderop). De aanzittende partijen hebben een convenant getekend, waarin zij hebben bekrachtigd altijd zitting te hebben in het overleg en de relevante informatie te delen. In de overleggen, die eens in de drie weken plaatsvinden, worden kinderen en jongeren van 0-18 jaar besproken die kampen met enkelvoudige problematiek. De jeugdoverleggen richten zich ook op groepsaanpakken van overlastgevende jongeren en op de buitenruimte in de wijken. De signalen worden opgevangen en aangeleverd in het overleg door de aanzittende partijen. Wat betreft de individuele gevallen is het doel van het overleg vooral om de problematiek helder te krijgen en, door te informeren bij andere instanties, concreet te maken wat er met een kind aan de hand is en wie er meer over weet of er zelfs al mee bezig is. In het jeugdoverleg worden kinderen niet weggezet bij hulpverleningsinstanties, maar is het de bedoeling dat de partners in het overleg zelf tot een oplossing komen. Wanneer blijkt dat er sprake is van meervoudige problematiek, of wanneer om andere redenen doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties nodig is, vindt opschaling naar de DOSA-regisseur (zie verderop) plaats. Deze kan de cliënt zelf wegzetten bij een instantie, hem doorverwijzen naar het JONG-casuïstiek overleg of hem op de agenda plaatsen van het DOSA-afstemmingsoverleg.

De jeugdoverleggen zijn vooral gestart vanuit de idee van repressief en curatief handelen, en minder vanuit de gedachte van vroegsignalering en preventie. Hierdoor stonden voorheen vooral jongeren van twaalf jaar en ouder op de agenda. Met de aandachtsverschuiving in het jeugd beleid naar 'de voorkant', houden ook de jeugdoverleggen zich echter steeds meer bezig met de jongere leeftijdscategorieën. Men krijgt meer zicht op de ontwikkeling van kinderen en ziet daarmee op jongere leeftijd al de signalen voor deviant gedrag in de toekomst. Dit leidt tot meer meldingen en dus meer werk.

Lokale Zorgnetwerken (LZN)

Ook de LZN'en zijn zoveel mogelijk per wijk of een aantal wijken georganiseerd. Deze overlegvorm richt zich met name op zorgwekkende zorgmijders; mensen die door uiteenlopende problematiek wel zorg nodig hebben, maar hier niet zelf actie voor ondernemen. Het gaat om mensen van alle leeftijden met alle soorten problematiek. Vaak speelt er psychiatrische en schuldenproblematiek. Wanneer er kinderen met problemen via een LZN gesignaleerd worden, is de afspraak dat de JONG-coördinator op de hoogte wordt gesteld.

Lokaal Team Huiselijk Geweld

Een Lokaal Team Huiselijk Geweld is gericht op het zo vroeg mogelijk signaleren en bestrijden van huiselijk geweld. Daarnaast zorgt het team voor hulpverlening aan het hele gezin. Er wordt onder meer gebruik gemaakt van een telefonisch meldpunt. De teams zijn per deelgemeente georganiseerd. Het team krijgt meldingen binnen via het Advies- en Steunpunt Huiselijk Geweld, van de deelnemende organisaties en van beroepskrachten en vrijwilligers die werken in bijvoorbeeld het onderwijs, de zorg, het opbouwwerk en jongerenwerk in Feijenoord. De JONG-coördinator en de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg maken ook deel uit van het team, omdat er regelmatig kinderen in het spel zijn. De voorpost van Bureau Jeugdzorg krijgt ook signalen binnen vanuit het Algemeen Meldpunt Kindermishandeling.

Multidisciplinair overleg (MDO)

Op elke basisschool in Feijenoord staat een organisatie die zorg zou moeten kunnen dragen voor het adequaat opmerken, melden en verwerken van probleemsignalen bij kinderen. Elke school heeft een intern begeleider in dienst die de zorg binnen de school coördineert en zich bezighoudt met

leerproblemen en sociaal emotionele problemen. De intern begeleider kan zelf signaleren, maar ook signalen doorkrijgen van docenten. Er wordt hier net zo goed gesignaleerd op dadergedrag als op slachtoffergedrag. Geweld, delinquentie en overlast worden hier dus ook gesignaleerd. De intern begeleider kan een schoolmaatschappelijk werker inlichten over de problematiek bij een kind. De intern begeleider beslist of een casus naar het schoolmaatschappelijk werk (smw) wordt doorverwezen. Elke school heeft een aantal uur per week een smw'er ter beschikking. De hoeveelheid tijd die de smw'er op een school besteedt hangt af van de mate van risicofactoren in de achtergrond van de kinderen op de school. De smw'er heeft drie taken wanneer hij of zij een kind krijgt toegewezen:

1. Taxatie van de situatie: wat is er aan de hand met het kind, wat is de oorzaak van het probleemgedrag? Vaak wordt contact met de ouders opgenomen.
2. Verlenen van kortdurende hulpverlening: dit zijn maximaal vijf gesprekken met kind en/of ouders.
3. Eventueel doorverwijzen naar andere hulpverlening (bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning, DOSA, JONG, enz.). Dit kan soms al heel snel gebeuren, als bijvoorbeeld na één of twee gesprekken duidelijk is dat hulp vanuit smw niet voldoende is.

Wanneer een intern begeleider dat nodig acht, wordt een kind besproken in het Multidisciplinair Overleg (MDO). Hierbij zijn de intern begeleider, de smw'er en de jeugdverpleegkundige aanwezig. Door casussen samen te bespreken kan slagvaardiger gehandeld worden. De MDO's zijn verplicht gesteld door de gemeente en vinden plaats onder regie van de school.

JONG-casuïstiek overleg

In de deelgemeente vindt tweewekelijks een JONG-casuïstiek overleg plaats. In het JONG-casuïstiek overleg worden concrete casussen besproken van risicokinderen. Dit gebeurt onder aanwezigheid van de JONG-coördinator (voorzitter), de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg, de jeugdarts van de GGD, de jeugdverpleegkundige en de orthopedagoog. Dit zijn minimaal de actoren die in elke deelgemeente gehuisvest moeten zijn in het JONG. Aangezien het overleg de gehele deelgemeente beslaat, vindt er een filtering plaats voordat een kind in het overleg wordt besproken. Kinderen zijn vaak al eerder besproken in jeugdoverleggen en/of bilaterale overleggen tussen de JONG-coördinator en een andere partij. In de JONG-overleggen worden dus de kinderen besproken waarbij in genoemde eerdere overleggen niet tot een oplossing is gekomen. In het overleg wordt besproken welk traject voor het kind het beste uitgekozen kan worden en of er wellicht doorverwijzing naar DOSA (zie verderop) nodig is. Het JONG-overleg is puur gericht op preventie, terwijl in een jeugdoverleg ongefilterd alle zaken worden besproken; van preventie tot repressie. Het overleg is er op gericht de risicokinderen te helpen met de middelen en actoren die onderdak hebben in het JONG. Deze actoren zijn vooral gericht op zorg. Dus wanneer kinderen serieuze externaliserende problematiek vertonen, zal de oplossing buiten het JONG gezocht moeten worden. Bij dergelijke overstijgende problemen vindt dan ook doorverwijzing plaats naar bijvoorbeeld DOSA of de geïndiceerde jeugdzorg. Aangezien de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg gehuisvest is in het JONG en aan tafel zit in het overleg, is de toeleiding naar de geïndiceerde jeugdzorg een makkelijke.

DOSA-afstemmingsoverleg

De Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA) is een noodzakelijke vorm van afstemming tussen de verschillende partijen die zich bezighouden met de vroegsignalering en aanpak van risicokinderen en -jongeren in de leeftijd van 0-23 jaar. Daarom maken alle organisaties en voorzieningen in Feijenoord die zich hier mee bezighouden deel uit van DOSA (peuterspeelzalen,

welzijnsprojecten, jongerenwerk, maatschappelijk werk, enz.). Naast de deelgemeentelijke organisaties zijn er ook partners die op stedelijk, regionaal of districtsniveau opereren. Dit zijn bijvoorbeeld de politie, Bureau Jeugdzorg, leerplicht en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De DOSA-regisseur is de spin in het web. Ze werkt onder de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur van de deelgemeente, voert voortdurend overleg met de betrokken partners en zorgt daarbij voor afstemming in casussen met meerdere problemen en meerdere vormen van hulpverlening. De DOSA-regisseur registreert alle signalen die bij DOSA worden neergelegd en zorgt vervolgens voor coördinatie en afstemming tussen de verschillende 'ketens' (preventief, curatief, repressief). De belangrijkste partners komen tweewekelijks bij elkaar in het DOSA-afstemmingsoverleg om de zwaarste gevallen te bespreken en af te stemmen. Dit overleg staat bekend als het DOSA-vierkant en wordt gevormd door de DOSA-regisseur, de JONG-coördinator, de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg en de Jeugdcoördinator van Politie. In Feijenoord is dit vierkant nog eens uitgebreid met de leerplichtambtenaar en de regisseur jeugdoverleggen, zodat een nog breder veld wordt overzien. Er wordt in Feijenoord dan ook wel gesproken van een zeshoek in plaats van een vierkant. Zij brengen kinderen, jongeren en gezinnen in beeld, verzamelen informatie, bepalen de aard van de interventie en organiseren het (hulpverlenings)traject. Komen de DOSA-regisseur en de DOSA-zeshoek er niet uit, dan kan de Jeugdconsul in actie komen.

Jeugdconsul

Er wordt in Rotterdam gewerkt met een opschalingsmodel. Na signalering en interventie kan blijken dat de problematiek niet op te lossen is door de individuele instanties. Dan vindt opschaling plaats naar het DOSA-overleg. Dit moet zorgen voor goede afspraken en adequate ketensamenwerking. Toch kunnen ook hier nog dingen fout gaan, wanneer afspraken niet worden nagekomen. In dat geval vindt opschaling plaats naar de jeugdconsul. Die richt zich op het opsporen en kortsluiten van vastgelopen cases. Hij werkt in opdracht van het college van B&W en staat onafhankelijk ten opzichte van het hele veld. Hij kan de directies van de verschillende sectoren bij elkaar roepen en hen aanspreken op knelpunten in de cases. Met zijn doorzettingsmacht kan hij op die manier een doorbraak forceren.

5.4.3 Relevante instrumenten

Er lopen in Rotterdam en dus ook in de deelgemeente Feijenoord enorm veel campagnes, projecten en initiatieven, die onderdeel uitmaken van het preventief jeugdbeleid. Het gaat voor dit onderzoek te ver om deze hier allemaal de revue te laten passeren. Toch zal er hier een aantal worden uitgelicht, omdat met name deze projecten op dit moment actueel en belangrijk zijn als het gaat om de preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners.

Thuis op Straat (TOS)

Een belangrijk project in het kader van vroegsignalering dat ook in de deelgemeente Feijenoord loopt, is Thuis op straat (TOS). Er worden door speciale teams allerlei activiteiten georganiseerd op speelplaatsen in de wijken. Voor het omgaan met de kinderen tijdens de activiteiten is een methodiek ontwikkeld die kinderen moet corrigeren in hun gedrag. Daarbij wordt gebruik gemaakt van sociale competenties die de kinderen moeten worden bijgebracht. De medewerkers van TOS die de straat op gaan, hebben een opleiding gehad om de methodiek toe te kunnen passen. Vroegsignaleren is een belangrijke functie van TOS. Er wordt gesignaleerd op externaliserende problemen bij kinderen, maar ook op de toestand van de buitenruimte (straten, pleinen, speelplaatsen). Voor de registratie van signalen wordt gewerkt met een digitaal logboek, waarin de TOS-baas (de eindverantwoordelijke en

leidinggevende per locatie) de signalen die hij of zij doorkrijgt van medewerkers verwerkt. Verontrustende signalen met betrekking tot het gedrag van de kinderen worden vervolgens ingebracht in het jeugdoverleg.

Pak je Kans!

Pak je Kans is een Rotterdams initiatief vanuit de politie en stichting Humanitas, dat is ontstaan doordat de politie vaak in aanraking kwam met jonge kinderen, die kleine delicten pleegden, maar waarmee niets gedaan kon worden. Wanneer de politie nu in aanraking komt met een kind in de leeftijd van 0-12 jaar wordt een Pak je Kans-medewerker ingeschakeld naar woonplaatsbeginsel. De medewerker neemt vervolgens binnen twee werkdagen contact op met het kind en na een gesprek wordt besloten of er hulp wordt geboden via een Pak je Kans traject met gesprekken en trainingen, of dat het wordt doorverwezen. Hiertoe wordt een zorgformulier ingevuld, dat wordt verstuurd naar een meldpunt binnen de politieorganisatie. Het meldpunt kijkt of de persoon vermeld op het zorgformulier reeds bekend is bij Bureau Jeugdzorg en indiceert vervolgens waar de melding naartoe gestuurd dient te worden: de geïndiceerde zorg (regionaal: Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming e.d.), of het lokale veld (DOSA). Dit traject van zorgsignalen, meldpunt en doorverwijzing is nog niet volledig geïmplementeerd, maar gaat voor een half jaar proefdraaien in de tweede helft van 2007. Er dienen met name nog afspraken te worden gemaakt met DOSA over de deelname aan het meldpunt, zodat zorgsignalen vanuit de politie ook tijdig bij DOSA bekend zijn. Het proces van zorgmeldingen vloeit voort uit een regionaal convenant van de politieregio Rotterdam-Rijnmond met het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Communities that Care (CtC)

Elke deelgemeente geeft sturing in het zorgaanbod ten aanzien van het preventief jeugdbeleid met behulp van Communities that Care (CtC). Dit is een beproefde preventiestrategie uit de Verenigde Staten gericht op het voorkomen van probleemgedrag. Het is een strategie voor de lange termijn en is gericht op het voorkomen of terugdringen van probleemgedrag en maatschappelijke uitval van jongeren. Het stelt wijken in staat plannen te ontwikkelen en uit te voeren, gericht op het aanpakken van vroege signalen van probleemgedrag. Allereerst is CtC een analyse-instrument, dat analyseert wat er gebeurt in de wijk. Er wordt een wijkprofiel geschetst aan de hand van drie verschillende soorten input:

1. Stedelijke datasets, die worden opgesteld met behulp van al aanwezige informatie bij gemeentelijke diensten met betrekking tot schoolverzuim, delinquentie, agressie.
2. Wijkactieprogramma's, met daarin gegevens over bijvoorbeeld de overlast op straat, jeugdbendes e.d.
3. Scholierenenquête over het gezin, vrienden en de eigen situatie.

Alle resultaten worden verwerkt rondom indicatoren voor risicogedrag. Alle uitkomsten bij elkaar geven een compleet beeld van de situatie in de wijk, dat dus resulteert in een wijkprofiel. Als de wijkprofielen rond zijn, worden er in overleg met verschillende betrokken deskundigen uit de deelgemeente en de wijken de drie belangrijkste risicofactoren aangewezen. Vervolgens brengt de deelgemeente in kaart wat er op het gebied van de gekozen risicofactoren gebeurt in de wijken. Het eigen, lokale aanbod in een wijk kan worden afgezet tegen programma's uit de CtC-gids, met effectieve en veelbelovende programma's. De instrumenten en programma's waarmee gewerkt wordt, moeten bewezen effectief zijn. De deelgemeente kan ingrijpen in situaties door meer of minder (financiële) steun te verlenen aan partijen of projecten. Zij houdt zich alleen bezig met actoren waar een subsidierelatie mee bestaat. Er kan worden ingegrepen wanneer er niet of te weinig met beproefde

instrumenten wordt gewerkt, wanneer er overlap bestaat tussen aanpakken, wanneer partijen niet goed samenwerken, enz. Partijen kunnen ook geholpen worden aan goede instrumenten. Deze volgen vaak uit het wijkprofiel, want bij elke risicofactor passen bepaalde bewezen effectieve instrumenten. CtC is een relatief nieuw instrument, maar de betrokken partijen zijn positief over de gang van zaken.

Het initiatief van CtC komt vanuit de gemeente, die heeft beslist dat elke deelgemeente zal gaan werken met het instrument. Er is een convenant opgesteld tussen de gemeente en de deelgemeenten, waarin het gebruik van CtC in de wijken is vastgelegd. In de deelgemeente Feijenoord zelf bestaat geen dergelijk contract of convenant tussen de verschillende partijen. In de deelgemeente is een projectleider CtC actief, die het proces van CtC in de wijken in gang zet en ondersteunt. De projectleider wordt ondersteund door een stuurgroep CtC. Deze stuurgroep heeft een preventieteam samengesteld met daarin vertegenwoordigers van alle scholen, het opbouwwerk, kinderopvang, Thuis op Straat (TOS), de politie, het JONG, het jongerenwerk en het welzijnswerk. Deze mensen kennen het veld het beste en hebben tot taak om het CtC-proces uit te voeren en de medewerkers binnen hun eigen organisatie hierbij te betrekken.

5.4.4 Het JONG XL Feijenoord

Als gezegd zijn de Rotterdamse JONG's een voorloper van het CJG, waarin uiteindelijk de toegangsfuncties voor alle hulp aan kinderen en ouders worden verankerd. Dit CJG gaat veel verder dan de opzet die de Rotterdamse JONG's nu hebben. Op dit moment zijn er al enige tijd JONG's in de deelgemeenten Hoogvliet, Noord en Delfshaven. In de deelgemeente Feijenoord is men vergevorderd met een JONG XL, dat al meer instanties gaat huisvesten dan die in de andere deelgemeenten. Het JONG XL in Feijenoord speelt een belangrijke rol bij vroegsignalering en preventie. De betrokken partijen zijn voor een groot deel vertegenwoordigd in de eerder besproken overleggen. In het schema op de volgende pagina zijn alle actoren in de deelgemeente weergegeven die een rol spelen bij het vroegsignaleren van externaliserende problemen bij kinderen. Uit het schema wordt verder duidelijk in welke overlegvormen de actoren betrokken zijn en of zij een plek hebben in het JONG. De actoren waar '(XL)' achter staat, hebben in andere deelgemeenten niet vanzelfsprekend een plek in het JONG, maar dus wel in het JONG XL Feijenoord.

Overlegstructuren	JONG-casusstiek overleg	DOSA Afstemmingsoverleg	Jeugdoverleggen	Multi Disciplinair Overleg (MDO)	Lokaal Zorgnetwerk	Lokaal Team Huiselijk Geweld
Partijen						
Domein Zorg en Welzijn						
JONG coördinator (JONG)	vz					
Voorpostfunctionaris BJZ (JONG)						
Jeugdarts GGD (JONG)						
Jeugdverpleegkundige (JONG)						
Orthopedagoog (JONG)						
Gezinscoaches (JONG)						
Domein Veiligheid						
DOSA Regisseur (XL)		vz				
Jeugdcoördinator politie (XL)						
Domein Onderwijs, werk en inkomen						
Leerplichtambtenaar (XL)						
Opvoedingsondersteuning (XL)						
Schoolmaatschappelijk werk (XL)						
Regisseur Jeugdoverleggen (XL)			vz			
Overige partijen (niet in JONG XL)						
Algemeen Maatschappelijk werk						
Wijkagent						
Thuis op Straat-baas (TOS-baas)						
Jongerenwerker						
Begeleider Leerlingenzorg						

Schema 5.1: Actoren in het preventief jeugd beleid deelgemeente Feijenoord

Bij het schema dient te worden opgemerkt dat voor de vermelde overlegvormen enkel de vaste bijzittende partijen zijn ingekleurd. In het schema zijn bovendien enkel partijen opgenomen die relevant zijn bij de preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners. Enkel voor het JONG-overleg en het DOSA-overleg is het schema compleet; bij de andere overleggen zitten meer partijen aan tafel dan aangegeven in het schema. Datzelfde geldt voor de actoren in het JONG XL; dit zijn er meer dan in het schema weergegeven. Op uitnodiging schuiven actoren ook wel eens bij andere overleggen aan. Bovendien is er sprake van veel bilaterale overleggen. Onderstaand zal bij de belangrijkste actoren nog een korte toelichting plaatsvinden, zodat meer helder wordt omtrent functie en verantwoordelijkheden. Ook hier geldt dat de beschrijvingen tot stand zijn gekomen na het lezen

van vele formele en informele documenten, aangevuld met informatie die is ingewonnen tijdens interviews.

JONG-coördinator

De JONG-coördinator is in dienst van de GGD en verzorgt vanuit het JONG de zorgcoördinatie over risicokinderen. Belangrijk uitgangspunt daarbij is, dat in het JONG in principe honderd procent van de kinderen wordt gezien door bezoeken aan het consultatiebureau. Daar kan al veel vroegsignalering plaatsvinden door bijvoorbeeld de jeugdarts of jeugdverpleegkundige. Wanneer in het JONG risico's worden gesignaleerd, wordt getracht de situatie te peilen door informatie in te winnen bij bijvoorbeeld DOSA, schoolmaatschappelijk werk of familie. De JONG-coördinator voert hierbij de coördinatie en draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid over wat er met een kind gedaan wordt. Hij kan het kind ook bespreken in het JONG-casuïstiek overleg, waar hij voorzitter van is. Hij zal altijd eerst trachten de problematiek op te lossen via de actoren die zitting hebben in dit overleg en zal bij meervoudige problematiek doorverwijzen naar bijvoorbeeld DOSA. De JONG-coördinator draagt verantwoording af aan de programmamanager opvoedingsondersteuning van de GGD Rotterdam, die zich op haar beurt weer dient te verantwoorden richting de wethouder jeugd.

Voorpostfunctionaris Bureau Jeugdzorg

De voorpostfunctionaris van Bureau jeugdzorg is een vooruitgeschoven pion in de deelgemeente. Bureau jeugdzorg is verantwoordelijk voor de toegang tot de geïndiceerde regionale jeugdzorg en de voorpostfunctionaris zorgt voor de verbinding tussen het lokale preventieve veld en het regionale curatieve veld. De functionaris geeft advies en informatie, reageert op signalen en kan toeleiding naar het hulpaanbod verzorgen. Daarnaast zorgt zij voor afstemming en stroomlijning door mensen bij elkaar te roepen en regie over casussen te voeren. De voorpostfunctionaris heeft daartoe ook zitting in het JONG-casuïstiek overleg, het DOSA-overleg, het Lokaal Zorgnetwerk en het Lokaal Team Huiselijk Geweld.

Jeugdarts en jeugdverpleegkundige

De jeugdarts en -verpleegkundigen in het JONG krijgen in principe alle kinderen in de deelgemeente te zien, omdat het consultatiebureau honderd procent dekking nastreeft. Zij zijn de eerste die vroegsignaleren bij kinderen, vaak zelfs wanneer het kind nog niet geboren is. Ze hebben zitting in het JONG-casuïstiek overleg, waar zij hun signalen kwijt kunnen. In eerste instantie worden signalen door hen echter altijd besproken in bilaterale overleggen met de JONG-coördinator. De jeugdverpleegkundige heeft ook zitting in MDO'en op de scholen.

Orthopedagoog en gezinscoaches

De orthopedagoog en gezinscoaches zijn in dienst van de GGD en krijgen te maken met risicokinderen die zijn doorverwezen door de jeugdarts of de verpleegkundige. Dit kan gebeuren na bilateraal overleg of na bespreking in het JONG-casuïstiek overleg. De orthopedagoog is een academisch opgeleide pedagoog die behandelt vanuit een klinische invalshoek. Voordat een orthopedagoog wordt ingezet, vindt in een gezin vaak eerst interventie plaats door een gezinscoach om de belangrijkste zaken op de rails te krijgen.

DOSA-regisseur

Om een sluitende aanpak te bereiken over de verschillende ketens heen (preventieve opvoed- en opgroeihulp, jeugdzorgketen, justitieketen) is de deelgemeentelijke organisatie sluitende aanpak

(DOSA) in het leven geroepen. Elke deelgemeente heeft een DOSA-regisseur voor de multiprobleemgevallen, die in het spel komt wanneer instanties de problematiek niet meer alleen het hoofd kunnen bieden. De DOSA-aanpak maakt deel uit van de persoonsgerichte aanpak van het veiligheidsbeleid. Die aanpak is bij één persoon gericht op alle leefgebieden: één kind, één plan, één aanpak. De DOSA-regisseurs zijn verantwoordelijk voor de persoonsgerichte aanpak van overlastgevende jongeren die niet strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. De DOSA-regisseurs zijn spin in het web en moeten zorgen dat niemand tussen wal en schip valt. Ze voeren de regie over de casus, schakelen lokale partners in en bewaken de voortgang. Ze zijn dus niet persoonlijk betrokken in elke casus, maar zetten de cliënten weg bij de verschillende instanties.

Jeugdcoördinator politie

De jeugdcoördinator van politie is werkzaam in het politiedistrict Feijenoord-Ridderster en draagt zorg voor de link met de repressieve keten. Hij bekijkt elke dag welke kinderen en jongeren in contact zijn geweest met de politie en trekt voor elk van de meldingen na of deze vanwege probleemgedrag eerder in contact zijn geweest met politie en/of zorginstellingen. Vaak zijn de kinderen al bekend bij andere instellingen en worden deze op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen. Wanneer twaalf-minners onbekend zijn, kan de jeugdcoördinator ze, afhankelijk van de problematiek, óf doorverwijzen naar DOSA, óf naar het project Pak je Kans.

Manager opvoedingsondersteuning

De manager opvoedingsondersteuning opereert vanuit Stichting Welzijn Feijenoord (SWF) en coördineert lichte, laagdrempelige opvoedingsondersteuning op wijkniveau. De orthopedagogen in het JONG zijn academisch opgeleid en kijken met een meer klinische blik dan de pedagogen van SWF. De manager opvoedingsondersteuning kan doorverwijzing naar de orthopedagoog organiseren en vice versa, afhankelijk van de zwaarte van de problematiek.

Manager Schoolmaatschappelijk werk (SMW)

Het SMW is in Feijenoord voor het overgrote deel georganiseerd door de Stichting Welzijn Feijenoord (SWF). De manager SMW is de leidinggevende voor het team van alle smw'ers van SWF. Haar werkzaamheden bestaan voornamelijk uit coördinatie bij de inzet van smw'ers en afstemming op probleemcasussen waar smw'ers zelf niet uitkomen.

Regisseur jeugdoverleggen

De regisseur Jeugdoverleggen is procesbegeleider en draagt zorg voor de organisatie van de overleggen en monitort de voortgang van de casussen. Dit is vooral een aanjaagfunctie vanuit de deelgemeente waar de regisseur jeugdoverleggen in dienst is. Door te zorgen dat iedereen op de overleggen verschijnt wordt voorkomen dat relaties verwateren en blijft gewaarborgd dat de partijen verantwoording afleggen over gemaakte afspraken. Op termijn zouden de overleggen overbodig moeten worden, als de partijen uit zichzelf contacten onderhouden en activiteiten afstemmen. Anders dan in andere deelgemeenten heeft de regisseur jeugdoverleggen ook zitting in het DOSA-afstemmingsoverleg. Hierdoor is de afstemming tussen jeugdoverleggen en DOSA-overleg beter gewaarborgd. Aangezien in Feijenoord tevens de leerplichtambtenaar zitting heeft in het DOSA-overleg is sprake van een zeshoeksoverleg, in plaats van het eerder genoemde DOSA-vierkant.

Wijkagent

In elke wijk zijn wijkagenten werkzaam, die een belangrijke rol spelen in het signaleren en melden van problemen. De wijkagent schuift aan bij jeugdoverleggen, MDO'en, en bij het Lokaal team huiselijk geweld om zijn signalen en die van anderen te bespreken.

5.5 Tot slot

Het jeugdbeleid is op dit moment zowel landelijk, provinciaal, als lokaal enorm in beweging. Het in dit hoofdstuk geschetste beeld van het preventief jeugdbeleid in Rotterdam en haar deelgemeente Feijenoord, is gebaseerd op documenten, interviews en observaties die respectievelijk werden geschreven, afgenomen en waargenomen tot uiterlijk medio juli 2007. Het JONG XL Feijenoord is op dit moment nog niet fysiek geopend. Dit zal volgens de planning medio september 2007 gaan gebeuren. Tot die tijd kunnen nog wijzigingen plaatsvinden in de partijen die zitting nemen in het JONG XL. In het JONG zal op termijn gewerkt worden volgens door de GGD ontwikkelde werkprocessen, die de samenwerking tussen de verschillende partijen moeten stroomlijnen en de ketens sluitend moeten maken. Deze werkprocessen zijn op moment van schrijven nog in ontwikkeling. Voorlopige versies zijn onder embargo en dus niet inzichtelijk. Ook de ontwikkelingen rond signaleringssysteem Multisignaal en het Elektronisch Kinddossier zijn onzeker. In het volgende hoofdstuk zal de stand van zaken zoals beschreven in dit hoofdstuk worden geanalyseerd aan de hand van de geoperationaliseerde begrippen uit hoofdstuk 4.

WINT IEDER KIND?

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt analyse van de empirie plaats aan de hand van de in hoofdstuk 4 uiteengezette onderzoeksopzet. Bij de analyse zal gebruik worden gemaakt van het stappenplan in schema 4.1 en van de geoperationaliseerde begrippen uit hoofdstuk 4. Er zal gebruik worden gemaakt van de informatie uit het vorige hoofdstuk, maar ook van waarnemingen uit observaties en van percepties en opvattingen die in interviews naar voren zijn gekomen.

6.2 Ketens en netwerken geanalyseerd

In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat Klijn (1996) drie voorwaarden noemt voor het bestaan van een netwerk. Een netwerk kenmerkt zich door wederzijdse afhankelijkheden, complexiteit en verwevenheid van doeleinden, en een duurzaam karakter van de relatiepatronen. Ketens werden omschreven als ‘paden in netwerken’. Ze onderscheiden zich volgens Van der Aa en Konijn (2001) van netwerken door volgtijdelijke en puur functionele relaties. In hoofdstuk 4 is beschreven hoe deze concepten zijn te meten. Hierna zullen de netwerken en ketens worden geanalyseerd die van belang zijn bij het vroegsignaleren en de preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners in Rotterdam Feijenoord. Het gaat daarbij om de onderlinge afhankelijkheden tussen actoren, de verwevenheid tussen hen, de pluriformiteit in het netwerk, de afbakening van verantwoordelijkheden en het onderling vertrouwen tussen actoren.

6.2.1 Stedelijk beleidsnetwerk

Bij het preventief jeugdbeleid gericht op risicokinderen in de gemeente Rotterdam werken op stedelijk niveau verschillende partijen samen in het komen tot beleid. Dit zijn JOS, GGD, Directie Veiligheid, Sport & Recreatie, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming (RvK). De actoren wisselen met name kennis en deskundigheid uit, om tot adequaat stedelijk beleid te komen. Binnen het samenwerkingsverband heeft elke partij bepaalde verantwoordelijkheden die voortkomen uit beleidsprogramma's van hun eigen diensten. De doeleinden van de partijen betreffen voor een deel preventie van problemen bij risicokinderen en ze hebben elkaar nodig om die gezamenlijke doelstelling te verwezenlijken. Dit blijkt mede uit de tweewekelijkse overleggen waarin de actoren bij elkaar komen en uit het aandragen van kennis en deskundigheid vanuit hun eigen achtergrond bij het komen tot beleid. De GGD is deskundig op het gebied van opvoeding en zorg, de Directie Veilig heeft veel kennis op het gebied van persoonsgerichte aanpakken en het verminderen van overlast en de RvK kan veel doen wanneer het gaat om juridische stappen bij de bescherming van kinderen. Allemaal zaken die van belang zijn bij het signaleren en verhelpen van risicovolle opvoed- en opgroeisituaties.

Hieruit blijkt de wederzijdse afhankelijkheid en de verwevenheid in doelstellingen van de verschillende partijen. De duurzaamheid van de samenwerking is te zien in het feit dat de tweewekelijkse overleggen gedurende de hele collegeperiode plaatsvinden. In eerste instantie als ontwikkelbrigade van het actieprogramma *Ieder kind wint in Rotterdam*, en vervolgens als uitvoeringsbrigade van datzelfde actieprogramma. De samenwerking tussen de partijen kenmerkt zich gezien het voorgaande door wederzijdse afhankelijkheden, verwevenheid van doeleinden en een duurzaam karakter. Uitgaande van de beschrijving van Klijn (1996) kan hier dus gesproken worden van een beleidsnetwerk, wat hierna verder geanalyseerd zal worden.

Door de diversiteit in achtergronden van de aanzittende partijen is er sprake van enige pluriformiteit in het netwerk. Het aantal actoren is echter in zoverre beperkt en daarnaast onveranderd in de tijd dat er volgens de respondenten voldoende overzicht blijft bestaan. Elke partij levert minimaal één persoon in het overleg, die over het algemeen altijd dezelfde is. JOS en de GGD zitten vaak met meerdere personen aan tafel, afhankelijk van de thema's die worden besproken. Dit komt omdat hun rol in het preventief jeugdbeleid groter is dan die van de andere actoren. JOS is de centrale actor in het netwerk en heeft de regie over de ontwikkeling en de uitvoer van het actieprogramma en draagt daarvoor verantwoording af aan de wethouder Jeugd, Onderwijs en Gezin. Vanuit het overleg worden partijen aangestuurd, die weer verantwoording afdragen aan JOS. Hoewel de ontwikkeling van de CJG's wel onderdeel is van het actieprogramma vindt hierop geen eigenstandige aansturing plaats vanuit het overleg. Hiervoor is een aparte projectmanager aangesteld die wel contact houdt met JOS en zo het beleidsnetwerk rond het actieprogramma op de hoogte houdt.

Ondanks dat er een duidelijke gezamenlijke doelstelling is, bekijkt elke actor de zaak vanuit een andere invalshoek. Dit maakt dat er sprake is van een pluriform netwerk. Waar de GGD meer de zorgkant benadrukt, bekijken het OM en de Directie Veiligheid de zaken meer vanuit overlast- en veiligheidsoogpunt. Deze pluriformiteit maakt het overleg enkel rijker en zorgt niet voor veel problemen. Dit komt ook doordat de aanzittende personen vaak dezelfde zijn en elkaar goed kennen. Respondenten geven aan dat er over het algemeen sprake is van een goede vertrouwensband, al lijkt JOS als voorzitter de meeste moeite te hebben zaken uit handen te geven. Vooral de Directie Veiligheid pakt graag meer verantwoordelijkheid in het netwerk dan dat zij door de centrale actor JOS krijgt toebedeeld. Dit komt naar voren in observaties en wordt tevens aangegeven door enige respondenten. Het feit dat deze partij in korte tijd een belangrijke rol en veel middelen toebedeeld heeft gekregen in verschillende netwerken heeft daar wellicht mee te maken. Er is geen sprake van een slechte verstandhouding. Er lijkt vanuit JOS af en toe enig wantrouwen te zijn richting de Directie Veiligheid, doordat deze relatief nieuwe partij zich met dingen bemoeit, waar men zich volgens de perceptie van JOS niet mee zou moeten bemoeien.

6.2.2 Netwerken in de deelgemeente Feijenoord

In de deelgemeente Feijenoord speelt het JONG XL een grote rol als het gaat om preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners. Het JONG XL Feijenoord moet gaan fungeren als de deelgemeentelijke netwerkorganisatie die laagdrempelige hulp kan bieden aan alle (risico)kinderen. In Feijenoord is gekozen om meer actoren in het JONG te plaatsen dan in andere deelgemeenten. Hierdoor is sprake van enorme pluriformiteit onder de actoren. Dit komt al terug in het schema in paragraaf 5.4, waar duidelijk wordt dat er partijen uit het zorgdomein, het veiligheidsdomein en het onderwijsdomein onder één dak zitten. Sommigen hebben slechts weinig met elkaar van doen. De

verpleegkundige van het consultatiebureau is net als de jeugdcoördinator politie bezig met signalering en voorkomen van externaliserende problemen bij twaalf-minners, maar doordat zij op een andere manier bezig zijn, hebben zij ook weinig met elkaar te maken. Ondanks dat veel actoren dus niet direct met elkaar te maken hebben, zijn hun doeleinden wel verweven. Het samenwerkingsverband is verder onder één dak gehuisvest, waardoor het ook een duurzaam karakter heeft. Uiteindelijk zijn de actoren ook van elkaar afhankelijk bij het bereiken van de uiteindelijke doelstellingen. Binnen en rond de netwerkorganisatie zijn partijen actief uit verschillende domeinen die onderling weer op verschillende manieren met elkaar verbonden zijn. Hierna zal worden bekeken of en waar er sprake is van netwerken en hoe die in elkaar zitten.

JONG-casuïstiek overleg

In het JONG XL zit een groep actoren uit het zorgdomein, die samenkomt in het JONG-casuïstiek overleg. Uit uitspraken van de JONG-coördinator en notulen van de overleggen blijkt dat de actoren, zoals de jeugdarts, de verpleegkundige of de orthopedagoog met elkaar te maken hebben doordat ze vaak met dezelfde casus bezig zijn. Ze zijn dan van elkaar afhankelijk in het bereiken van hun doel, want elke partij heeft expertise op zijn eigen gebied. Allen hebben ze ten doel kinderen en hun ouders zo goed mogelijk te helpen en een gezonde toekomst te geven, waaruit blijkt dat hun doeleinden zijn verweven. Uit de frequentie van de overleggen en uit het feit dat de actoren samen onder een dak zitten blijkt het duurzame karakter van het samenwerkingsverband. Daarmee kan dit samenwerkingsverband worden gezien als een netwerk.

Dit netwerk bevat een beperkt aantal actoren dat vooral gericht is op een zorgtaak. Zij zijn van elkaar afhankelijk doordat ze elk een klein deel van die zorgtaak voor hun rekening nemen. De JONG-coördinator, in dienst van de GGD, is de centrale coördinerende actor in het netwerk en is voorzitter van het overleg dat tweewekelijks plaatsvindt. De verantwoordelijkheidsrelaties zijn voor iedereen duidelijk. De actoren dragen verantwoording af aan de JONG-coördinator voor hun werkzaamheden. Deze moet zich verantwoorden aan de programmamanager opvoedingsondersteuning van de GGD, welke weer verantwoording schuldig is aan de wethouder Jeugd, Onderwijs en Gezin. De partijen geven aan dat er voldoende vertrouwen aanwezig is bij de actoren om binnen dit netwerk beslissingen en bevoegdheden uit handen te geven. Dit komt mede voort uit de geringe pluriformiteit. De partijen kennen elkaar goed, weten welke deskundigheid bij de anderen aanwezig is en zitten dicht bij elkaar, waardoor uitwisseling van kennis en informatie soepel verloopt.

DOSA-netwerk

In Feijenoord en de andere deelgemeenten spreekt men verder van een DOSA-netwerk. Allereerst zal worden gekeken of dit ook voldoet aan de kenmerken van een netwerk die Klijn (1996) omschrijft. De partijen betrokken bij DOSA streven met zijn allen na om probleemkinderen en –jongeren adequaat te helpen en er daarbij te zorgen dat er constant iemand verantwoordelijk is voor een bepaalde casus. De insteek is dat men goed aangeeft wanneer casussen vastlopen en doorverwijzing nodig is naar andere hulpverlening binnen het netwerk, want men kan het vaak niet alleen, zegt ook de DOSA-regisseur. De verwevenheid van doeleinden en de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen zijn daarmee duidelijk aanwezig. De duurzaamheid van de samenwerking blijkt uit het DOSA-convenant dat elke partij getekend heeft en waarin men onder meer verklaart te allen tijde mee te werken aan de samenwerking. De belangrijkste actoren komen bovendien tweewekelijks samen in een overleg. De samenwerking tussen de partijen binnen DOSA gebeurt dus, uitgaande van de theorie van Klijn (1996), binnen een netwerk.

Het DOSA-netwerk is een netwerk 'over de ketens heen'. Er zijn zoveel mogelijk hulpverleningsinstanties en andere relevante actoren bij aangesloten, die er alleen baat bij hebben als er een sluitende aanpak van risicojeugd in de deelgemeente is. Hun verantwoordelijkheden zijn als gezegd vastgelegd in een convenant met de deelgemeente. De actoren zijn van elkaar afhankelijk wanneer zij te maken krijgen met hetzelfde kind. Vaak gaat het om kinderen die in meerdere hulptrajecten tegelijk zitten en dan ook nog eens binnen verschillende domeinen hulp nodig hebben. De actoren wisselen vooral informatie over casuïstiek uit, maar ook deskundigheid over hoe bepaalde casussen het beste benaderd kunnen worden. De DOSA-regisseur is de centrale actor in het netwerk. Wanneer de ene partij er niet uitkomt met een kind, kan dit binnen het DOSA-netwerk via de DOSA-regisseur worden doorverwezen naar een andere partij die wellicht meer met de problematiek kan. Erg belangrijk in het DOSA-netwerk is het DOSA-afstemmingsoverleg. Hier komen de belangrijkste actoren uit het netwerk tweewekelijks samen om de belangrijkste en meest complexe casuïstiek te bespreken. Het DOSA-overleg Feijenoord onderscheidt zich van dat van andere deelgemeenten doordat hier het DOSA-vierkant (DOSA-regisseur, JONG-coördinator, voorpost Bureau Jeugdzorg, jeugdcoördinator politie) is uitgebreid met de leerplichtambtenaar en de regisseur jeugdoverleggen. Dit zorgt voor een pluriformer gezelschap, dat daardoor meer inzichten heeft in casussen en ook meer oplossingen kan aandragen. De vertrouwensrelaties binnen het DOSA-overleg lijken erg goed. Men geeft in interviews aan zeer te spreken te zijn over de zogenaamde 'DOSA-zeshoek' in Feijenoord en gelooft er in dat men samen meer kan bereiken dan wanneer ieder voor zich zou werken. De respondenten geven aan dat er met de uitbreiding van het DOSA-vierkant slagvaardiger gewerkt wordt en zo betere resultaten geboekt worden. Wel wordt tevens benadrukt dat DOSA nog niet werkt zoals het idealiter zou kunnen werken. Dit komt voort uit capaciteitsproblemen zoals die zich in de hele jeugdzorg voordoen. Met name de DOSA-regisseur geeft aan het idee te hebben af en toe slechts het topje van de ijsberg te kunnen helpen, wat echter niets afdoet aan de goede samenwerking die er met de belangrijkste partners binnen DOSA bestaat.

Netwerken in het primair onderwijs

De school is een belangrijk leefmilieu voor kinderen waar ook vroegsignalering en preventie plaatsvindt. Hiervoor zijn op elke school samenwerkingsverbanden opgezet, die samenkomen in Multi Disciplinaire Overleggen (MDO'en). De MDO'en zijn door de gemeente verplicht gesteld aan elke school in Rotterdam. Scholen dienen hierover dan ook verantwoording af te dragen aan de gemeente. De intern begeleider, schoolmaatschappelijk werker, de jeugdverpleegkundige en docenten zijn van elkaar afhankelijk bij de begeleiding van risicokinderen op school en streven er samen naar problemen zo veel mogelijk te voorkomen en te verhelpen. De MDO'en komen geregeld bij elkaar en hebben daarmee een duurzaam karakter. Daarmee kunnen de MDO'en worden gezien als kleine netwerken binnen de scholen van het primair onderwijs. De manager schoolmaatschappelijk werk geeft aan dat de MDO'en nog niet altijd even goed functioneren. Dit is vooral het gevolg van broze vertrouwensrelaties tussen de actoren. De mate van signaleren en melden verschilt per docent. Er is te weinig vertrouwen in de hulpverlening door de vele wachtlijsten en de vaak magere resultaten. Respondenten geven aan dat men zich op scholen ook meer bewust moet worden van de verantwoordelijkheid die zij hebben in het netwerk. Casuïstiek wordt volgens hen te vaak te lang niet doorverwezen. De netwerken op scholen vragen vooral door de gebrekkige vertrouwensrelaties en percepties van verantwoordelijkheid om goede regie.

Jeugdoverleggen

De jeugdoverleggen in Feijenoord worden per wijk of een aantal wijken georganiseerd door de deelgemeente. De overleggen bestaan uit actoren die problemen bij risicokinderen en –jongeren signaleren. Het gaat dan om partijen vanuit de politie en het jeugd- en jongerenwerk. De verschillende actoren zijn van elkaar afhankelijk bij het adequaat helpen van risicojeugd, waaruit de verwevenheid van hun doeleinden blijkt. Sommige actoren weten soms meer van gevallen of situaties dan anderen. Een TOS-baas heeft vaak signalen direct opgepikt van de straat en kan polsen bij een wijkagent of er bij de politie gegevens bekend zijn rond het betreffende kind of gezin. Via het overleg helpen de partijen elkaar zo om overzicht te krijgen over concrete casuïstiek. Ze kunnen dan ook beter bepalen of ze de problematiek zelf het hoofd kunnen bieden, of dat ze er beter aan doen andere hulpverlening in te schakelen. De samenwerking heeft een duurzaam karakter aangezien de overleggen nu al enkele jaren eens in de drie weken plaatsvinden en de actoren ook buiten de overleggen om contact met elkaar hebben. Daarmee zijn de jeugdoverleggen in de wijken te zien als kleine netwerken die op een laagdrempelige manier kinderen en hun ouders proberen te helpen.

Het aantal actoren is beperkt en de samenstelling van het netwerk is over het algemeen constant. De pluriformiteit onder de partijen blijkt uit het feit dat ze allemaal een andere achtergrond hebben en op een andere manier met problemen in aanraking komen. De actoren hebben hierdoor ook ieder deskundigheid op een ander gebied. De partijen wisselen daarom in de overleggen kennis, deskundigheid en informatie uit. Vanuit de deelgemeente is een regisseur jeugdoverleggen actief die fungeert als een centrale actor in de verschillende netwerken. Hierdoor wordt gewaarborgd dat ondanks de pluriformiteit toch goed contact blijft bestaan tussen de partijen in het netwerk. Het netwerk zou volgens een aantal respondenten verder uitgebreid kunnen worden. Zo is het kinderwerk in de wijken niet betrokken bij de jeugdoverleggen. Een aantal partijen geeft aan dat dit ook een partij is die signalen aan kan leveren en een bijdrage kan leveren in het komen tot oplossingen. Tot nu toe is dit echter niet formeel geregeld.

De partijen zijn via een convenant verplicht aan te schuiven bij de overleggen en relevante informatie te delen. Deze verantwoordelijkheid wordt, voor zover mogelijk, door iedereen nageleefd. Thuis Op Straat (TOS) heeft wel steeds meer moeite om haar signaleringstaken te vervullen. De filosofie is dat er in principe elke dag de hele dag teams van TOS op de speelplaatsen aanwezig zijn. Dit is verre van haalbaar met de beschikbare middelen, die steeds beperkter worden. Deze ontwikkeling heeft deels te maken met het feit dat veel gebruik werd gemaakt van ID-banen en de subsidie hierop is gestopt. Daarnaast zijn veel van de medewerkers laag opgeleid, en zijn niet altijd in staat het werk optimaal uit te voeren. Het probleem van de beperkte middelen en mankracht is dat er steeds minder wordt gesignaleerd en vanuit TOS dus ook steeds minder inbreng is in de jeugdoverleggen. De zorgen over het functioneren van TOS worden door verschillende respondenten gedeeld.

Het werken met de jeugdoverleggen heeft gezorgd volgens de regisseur jeugdoverleggen geleid tot meer vertrouwen onderling tussen de partijen. Bovendien is voor de actoren nu duidelijk welke verantwoordelijkheid zij dragen in het netwerk. Op termijn hoopt de regisseur overbodig te zijn.

Netwerk bij signalering en aanpak huiselijk geweld

Het Lokaal Team Huiselijk Geweld is gericht op de verwerking van signalen omtrent huiselijk geweld. Huiselijk geweld kan grote invloed hebben op de ontwikkeling van zowel internaliserende als externaliserende problemen bij kinderen. In het netwerk zijn onder meer wijkagenten, de

voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg en de JONG-coördinator betrokken. Zij komen tweewekelijks bij elkaar om signalen en meldingen van huiselijk geweld te bespreken. Het netwerk functioneert goed. Aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling hebben hoge prioriteit en bij duidelijke signalen wordt zo snel mogelijk gehandeld. De partijen wisselen informatie en kennis uit over casussen, maar gebruiken ook elkaars deskundigheid bij ingewikkelde afwegingen. Vertrouwensrelaties en privacy spelen hier een grote rol, waardoor bepaalde beslissingen vaak extra bemoeilijkt worden. In het overleg wordt besloten welke partij verantwoordelijk wordt voor de casus. Wanneer er kinderen in het spel zijn, komt de verantwoordelijkheid over het algemeen te liggen bij de JONG-coördinator of de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg.

6.2.3 Werkprocessen binnen de netwerken

Om een beter inzicht te krijgen in het onderzoeksveld zullen hier de ketens binnen de netwerken van het preventief jeugd beleid in Rotterdam Feijenoord worden opgezocht en geanalyseerd. Veel processen vinden plaats in ketens en deze processen vragen vaak om een andere manier van werken en regievoeren dan wanneer sprake is van een netwerk. Als gezegd kenmerken ketens zich door volgtijdelijke en puur functionele relaties, er wordt vooraf gekeken welke actoren een functionele bijdrage kunnen leveren (Kort e.a., 2000). Zo is er een beleidsketen waarbij de verantwoordelijkheid begint bij de wethouder en uiteindelijk via onder meer de ontwikkelbrigade risicojeugd doorwerkt tot op scholen en tot op wijkniveau in de deelgemeenten. Ook doorlopen kinderen in Feijenoord zelf vaak een keten. Wanneer een docent, een agent of jongerenwerker iets signaleert, is diegene vaak de eerste door wie het kind wordt aangesproken. Bij melding van een signaal, komt een kind vervolgens in contact met een eerstelijns hulpverlener. Dit kan bijvoorbeeld de school maatschappelijk werker, de pedagoog in het JONG, of een Pak je Kans-medewerker van de politie zijn. Voor de meeste kinderen is dit al de laatste schakel in de keten. Wanneer de eerste hulpverlening niet voldoende is, zijn er vaak meerdere problemen en krijgt het kind ook te maken met meerdere instanties en hulpverleners. Er vinden geen volgtijdelijke acties meer plaats, maar velen tegelijk. Het kind is dan terechtgekomen in een netwerk van actoren dat met hem of haar bezig is. De analyse zal zich hierna focussen op werkprocessen in de belangrijkste procesketens in Feijenoord. Deze ketens zijn namelijk van belang voor het wel of niet slagen van het signaleren en voorkomen van problemen bij kinderen.

In het JONG XL gaan werkprocessen gevormd worden, waarbij de verschillende partijen makkelijk casuïstiek naar elkaar kunnen doorverwijzen. Verpleegkundigen, artsen, pedagogen, gezinscoaches, de voorpostfunctionaris van bureau jeugdzorg zullen onder coördinatie van de JONG-coördinator makkelijk moeten gaan samenwerken in processen die op dit moment nog in ontwikkeling en onder embargo zijn bij de GGD. Volgens de projectleider JONG, die verantwoordelijk is voor de werkprocessen in onder meer het JONG XL Feijenoord, gaan de processen aangeven wie, wanneer en zaken doorverwijst en hoe dit gaat gebeuren. Het draait in dat – nog definitief te ontwerpen – proces alleen om de informatie of deskundigheid die op dat moment relevant is voor de casus; puur functioneel contact dus. Daarmee kunnen de processen zoals die gaan lopen binnen het JONG XL worden aangeduid als ketens zoals die in hoofdstuk 3 zijn gedefinieerd. De actoren zullen te maken krijgen met uiteenlopende problematiek, waarbij ze constant de afweging moeten maken of zij hier zelf zorg voor kunnen dragen, of dat er doorverwezen moet worden. Dit maakt de keten vrij complex. Omdat het werkproces in het JONG XL dus nog in ontwikkeling is bij de GGD, zijn de verantwoordelijkheden daarin nog niet duidelijk. De rol van de JONG-coördinator als centrale actor is in elk geval een belangrijke, maar het is nog niet geheel duidelijk hoe deze er precies uit gaat zien. Dit

zorgt voor verwarring bij andere partijen, die niet precies weten wat de JONG-coördinator doet en zijn plaats in de ketens niet weten in te schatten. De wethouder ziet in de persoon van de JONG-coördinator graag de ene persoon die verantwoordelijk is voor alle risicokinderen in de deelgemeente. Dit zorgt voor verwarring bij veel partijen, die de taakverdeling tussen de JONG-coördinator en de DOSA-regisseur niet helder vinden. Er is dus nog veel te doen als het gaat om het definiëren van verantwoordelijkheden. De actoren geven wel aan veel vertrouwen te hebben in een goede samenwerking. De ontwikkelingen rond het JONG XL hebben een band geschapen tussen de actoren, die aangeven het als een uitdaging te zien er met elkaar het maximale uit te halen.

Bij de netwerken in het onderwijs vindt volgtijdelijke samenwerking plaats tussen een aantal partijen. De leraar, de intern begeleider en de schoolmaatschappelijk werker zijn daarbij belangrijke partijen die bij een casus in het proces van signaleren, melden en ingrijpen functioneel contact onderhouden en volgtijdelijk in actie komen. Er is dan sprake van een keten. De leraar is meestal de eerste schakel in het proces die een probleem bij een kind signaleert. Dit is direct een zeer belangrijke schakel in de keten, waar het volgens veel respondenten al vaak fout gaat. De leraren lijken zich niet altijd bewust van hun belangrijke positie in de keten, of achten zich niet verantwoordelijk voor dergelijke zaken. Deze percepties zijn funest voor de werking van de keten, omdat hier de eerste signalen opgepikt en gemeld dienen te worden. Een leraar zou in contact moeten treden met de intern begeleider van de school om over de door hem opgepikte signalen te praten. Afhankelijk van de problematiek wordt getracht zelf hulp te bieden, schoolmaatschappelijk werk in te schakelen, of het kind direct te bespreken in een MDO. Wanneer men er hier niet uit komt is het de bedoeling dat DOSA de volgende schakel in de keten is. Hier hapert het echter ook wel eens. Scholen neigen de problematiek vaak te lang voor zichzelf te houden. Dit heeft voor een deel te maken met slechte vertrouwensrelaties richting de hulpverlening. Mede door wachtlijsten laat deze vaak te lang op zich wachten. De procesketens in het onderwijs werken dus vaak niet goed. Er moet worden gewerkt aan actorpercepties voor wat betreft de verantwoordelijkheden van docenten in de ketens. Ook zal er vertrouwen gekweekt moeten worden tussen de wantrouwende scholen en de jeugdhulpverlening.

Binnen de netwerken in de wijken die samenkomen in de jeugdoverleggen, staan de mensen van het jongerenwerk, TOS en wijkagenten aan het begin van het proces. Zij zullen altijd eerst de situatie beoordelen en inschatten wat de beste manier is met een probleem om te gaan. Deze actoren hebben vervolgens de verantwoordelijkheid signalen te melden in het jeugdoverleg. De regie over de casus komt dan te liggen bij de regisseur jeugdoverleggen. Er kan besloten worden de casus af te handelen met de aanzittende partijen, maar het probleem kan ook worden doorverwezen naar de JONG-coördinator, de DOSA-regisseur of de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg. Hier vindt opnieuw afweging plaats of het kind direct kan worden geholpen en doorverwezen naar hulpverlening, of dat het wordt besproken in het JONG-overleg of DOSA-overleg. Zo doorloopt de casus dus volgtijdelijk een aantal schakels, waarbij het er steeds om gaat wie een functionele bijdrage kan leveren; er is dus sprake van een keten. De regisseur jeugdoverleggen geeft aan dat de processen in deze keten over het algemeen goed verlopen. Deze manier van werken zal op termijn vanzelfsprekend moeten zijn en er bestaat vertrouwen dat dit ook mogelijk is. Iedereen is zich bewust van zijn verantwoordelijkheden en men geeft aan voldoende vertrouwen in elkaar te hebben om dingen uit handen te geven. Het is zaak dit vertrouwen vast te houden, zodat de processen in de toekomst ook zonder regisseur soepel blijven verlopen.

6.3 Regie op verschillende niveaus

6.3.1 De gemeente Rotterdam als regisseur van het preventief jeugdbeleid

In hoofdstuk 3 is het onderscheid uitgelegd tussen een planner en een regisseur. Hier werd verwoord dat de planner thuishoort in een hiërarchisch bestuursparadigma en de regisseur in een politiek-maatschappelijk bestuursparadigma. De gemeente Rotterdam voert haar taken in het preventief jeugdbeleid uit binnen een politiek-maatschappelijk bestuursparadigma en zal dus de rol van regisseur op zich moeten nemen. De regisseur moet dus als een netwerkmanager worden gezien: “als een actor die poogt het goed functioneren van het netwerk van organisaties te bevorderen” (Hupe en Klijn, 1997, p. 31). Het gaat er om dat er doelen worden bereikt die voor de betrokken organisaties gezamenlijk interessant zijn. In het politiek-bestuurlijk paradigma is sprake van een netwerk van actoren. De regisseur moet actoren uitnodigen tot het hebben van een aandeel in een gedeelde verantwoordelijkheid en het bijdragen aan een collectief doel. De actoren zijn met elkaar verbonden door strategische interactie en de besluitvorming bestaat vaak uit een vervlochten reeks beslissingen (Hupe en Klijn, 1997, p. 22). Dit beeld past goed binnen het preventief jeugdbeleid, waarin een grote variëteit aan actoren aanwezig is in een complex lokaal netwerk. Iedereen streeft op zijn eigen manier, binnen zijn eigen domein collectieve doelen na, wat betekent dat sprake is van een verscheidenheid aan bestuurlijke regimes. In hoofdstuk 3 werden drie niveaus van regievoering onderscheiden, namelijk interne, bestuurlijke en uitvoerende regie. Hierna zal voor elk van de niveaus worden bekeken of en door wie daar de regie wordt gevoerd.

6.3.2 Interne regie: een wethouder jeugd en een ontwikkelbrigade risicajeugd

De theorie van Beemer e.a. (2006) volgende, gaat het er bij interne regie om dat de problematiek rond risicokinderen op de agenda van het stadsbestuur staat en er ambtelijk voldoende kwaliteit en middelen beschikbaar zijn. Het jeugdbeleid krijgt op dit moment enorm veel aandacht, zowel landelijk - met een minister voor jeugd en gezin - als lokaal. Intern is er in Rotterdam voldoende aandacht voor de problematiek rond risicokinderen. Dit is met name ontstaan door druk van media en stakeholders. De noodkreten uit de jeugdzorg met betrekking tot wachtlijsten en gebrekkige afstemming, plus de verschillende voorbeelden van gevallen met een fatale afloop (Maasmeisje, Rowena Rikkers) zorgden voor enorme druk op politiek en bestuur om in te grijpen en het jeugdbeleid hoog op de agenda te plaatsen. Dat blijkt alleen al uit het feit dat Rotterdam een wethouder voor jeugdzaken heeft aangesteld. Deze wethouder (Leonard Geluk) en burgemeester Ivo Opstelten lijken de belangrijkste interne regievoerders. De burgemeester staat bekend als ‘de veiligheidsburgemeester’ en wil die reputatie graag hoog houden. Wethouder Geluk laat duidelijk merken daadkrachtig te willen optreden om de eerdere problemen zo tot het verleden te laten behoren. Beiden laten regelmatig horen de overlast van jeugd hard aan te willen pakken en vooral te willen voorkomen. Daartoe is een ambtelijke ontwikkelbrigade aangesteld voor de ontwikkeling en uitvoer van een actieprogramma risicajeugd. Er zijn ruimschoots middelen beschikbaar gesteld om te investeren in een signaleringssysteem, een elektronisch kinddossier en het opzetten van de CJG’s. De aandacht focust zich, mede door de media-aandacht, op dit moment wel vooral op kindermishandeling, huiselijk geweld en anderszins zorgelijke opgroeisituaties. Erg belangrijk, ook bij preventie van externaliserende problemen, maar daarbij moet ook aandacht blijven voor de momenten waarop deze overlastgevende problemen zich gaan uiten. Het preventief jeugdbeleid staat vooral op de agenda als het gaat om risicovolle opvoedsituaties en minder als het gaat om de aanpak en het in de kiem smoren van de feitelijke externaliserende problemen.

Ook in de deelgemeente is er veel aandacht voor het jeugdbeleid. In het bestuursprogramma 2006-2010 wordt de aandacht voor de aanpak van risicojeugd benadrukt en wordt verwezen naar het beleidsprogramma jeugd uit 2005. De relatief grote hoeveelheid gezinnen en kinderen en de politieke en publieke aandacht zorgen ervoor dat ook de deelgemeente Feijenoord bereid is te investeren in het preventief jeugdbeleid. De aanpak van hinderlijk en overlastgevend gedrag is een expliciet speerpunt in het jeugdbeleid van Feijenoord.

6.3.3 Bestuurlijke regie: JOS, GGD en deelgemeente

Hier gaat het om “het binden van partijen aan een gezamenlijke ambitie en een duidelijke bijdrage aan het realiseren van die ambitie” (Beemer, 2006, p.42). Op stedelijk niveau is het voor iedereen duidelijk dat de dienst JOS deze taak voor haar rekening neemt. Zowel in het integraal jeugdbeleid, als specifiek in het beleid gericht op risicokinderen vervult JOS de regierol. Deze rol is opgelegd vanuit het stadsbestuur en blijkt verder uit het voorzitterschap van de ontwikkel/uitvoeringsbrigade van het actieprogramma risicojeugd. JOS zorgt ervoor dat op stedelijk niveau de relevante partijen bij elkaar komen en dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden op elkaar worden afgestemd. Er is sprake van netwerkmanagement in de vorm van het door Hupe en Klijn (1997, p. 77) besproken netwerkvorming; “het actief stimuleren van netwerkrelaties tussen verschillende partijen.” Zo heeft zij gezorgd voor de vorming van het netwerk rond de ontwikkeling van het actieprogramma risicojeugd. De verschillende partijen als de GGD, Directie Veiligheid, Politie, Sport & Recreatie zijn in het netwerk geïntroduceerd. Daar draagt JOS tevens zorg voor het maken van bestuurlijke afspraken, die nu na de publicatie van het actieprogramma jaarlijks worden verwoord in een uitvoeringsprogramma met actiepunten voor elk van de actoren in het netwerk. Door de partijen te verbinden aan de actiepunten in de uitvoering van het programma is ook hun positie in het netwerk door JOS bepaald. De partijen dienen in de uitvoeringsbrigade verantwoording af te leggen, waarmee de voortgang van de actiepunten door JOS gemonitord wordt.

De GGD en de deelgemeente kunnen worden gezien als de bestuurlijk regisseurs bij de ontwikkeling van het JONG XL. Er is sprake van bestuurlijke regie, omdat het ook hier gaat om het binden van partijen en het maken van bestuurlijke afspraken. De GGD zorgt dat er in elke deelgemeente een CJG gerealiseerd wordt en dat er werkprocessen worden ontwikkeld voor de CJG's. Welke partijen er deel uitmaken van de netwerkorganisatie gebeurt in samenspraak met de deelgemeente. Partijen worden geïntroduceerd in het netwerk en onder regie van de GGD en de deelgemeente wordt tot bestuurlijke afspraken gekomen. Dat de GGD ook regievoerder is, ligt soms politiek gevoelig bij andere partijen, omdat de GGD ook een van de partners is die onderdeel uitmaakt van het netwerk. Respondenten geven aan dat deze rol op bestuurlijk niveau nog wel eens voor wrijvingen zorgt. In de ogen van OEK en Bureau Jeugdzorg zorgt de regierol van de GGD voor scheve verhoudingen in het samenwerkingsverband. Deze perceptie is geen goede vertrouwensbasis voor samenwerking. Om die reden is er door de gemeente een stedelijk projectleider voor de ontwikkeling van de CJG's aangesteld die onafhankelijk kan opereren. Daarmee wordt het genoemde probleem voor een groot deel weggenomen en heeft de gemeente dus een goede stap genomen in het komen tot een wenselijke ontwikkeling van de CJG's.

De deelgemeente voert de bestuurlijke regie bij de vorming en het onderhoud van het DOSA-netwerk. Zij introduceert partijen in het netwerk en maakt bestuurlijke afspraken met de partijen. Deze zijn

vastgelegd in het DOSA-convenant, waarmee de partijen zich binden aan medewerking in het DOSA-netwerk.

6.3.4 Uitvoerende regie: procesregisseurs en casusregisseurs

Bij de uitvoerende regie gaat het er om dat elk risicokind dat wordt gesignaleerd, terecht komt in een sluitende keten en op maat wordt geholpen. De uitvoerende regie in het preventieve veld is in handen van vele partijen, over het algemeen duidelijk aan te wijzen personen. Hierna zullen de belangrijkste regisseurs in Feijenoord die zich bezighouden met de preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners worden genoemd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen procesregie en casusregie. Procesregisseurs hebben als belangrijkste taken om actoren rond een casus met elkaar in contact te brengen en een verantwoordelijke partij voor een casus aan te wijzen. Deze verantwoordelijke partij is dan de casusregisseur. Een casusregisseur kan zelf hulpverlener zijn, maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Casusregisseurs brengen kinderen in contact met de hulpverlening, zorgen voor de inhoudelijke bepaling van de hulpverlening en monitoren de voortgang van de casus.

Procesregisseurs

De JONG-coördinator is een procesregisseur. Hij gaat in principe nooit zelfstandig met een casus aan de slag, maar wijst een casemanager aan die aan hem verantwoording moet afdragen over het traject dat het kind doorloopt. Dit is in principe altijd een partij binnen het JONG XL, dus dat kan een gezinscoach, een orthopedagoog of bijvoorbeeld de voorpost van Bureau Jeugdzorg zijn. Hij draagt er ook zorg voor dat de partijen die met het kind te maken hebben of hebben gehad van elkaars bemoeienis met de casus op de hoogte zijn. De DOSA-regisseur is ook een procesregisseur en voert regie over verschillende ketens heen. Ze zorgt dat hulpverlening uit verschillende domeinen (preventief, curatief, repressief) aan multi-probleemgevallen op elkaar wordt afgestemd. Er vindt hier dus afstemming tussen professionals plaats, waardoor de DOSA-regisseur kan worden gezien als een procesregisseur.

De DOSA-regisseur en de JONG-coördinator zorgen er binnen hun eigen werkveld voor dat er voor elk kind een verantwoordelijke instantie of persoon voor het traject komt die gaat bepalen hoe de hulpverlening aan het kind er uit gaat zien. Ze monitoren of deze partij hier adequaat zorg voor draagt. Er is bij beide sprake van uitvoerende regie, want ze zijn zoals Beemer (2006, p. 8) het verwoordt bezig met “de afstemming tussen professionals die aan hetzelfde kind werken.” Ze kunnen professionals er op aanspreken wanneer zij hun verantwoordelijkheden niet nakomen. Het is dus de bedoeling dat ze een casemanager aanwijzen. Echter in de praktijk zijn de DOSA-regisseur en de JONG-coördinator, bij gebrek aan beter, vaak zelf een soort van casemanager. Door drukke werkzaamheden van iedereen in het veld nemen ze dan zelf beslissingen over hulpverleningstrajecten, terwijl het slechts de bedoeling is dat ze iemand aanwijzen die dit doet. Men geeft aan ook nog zoekende te zijn naar de juiste afstemming. In interviews wordt duidelijk dat deze situatie niet als wenselijk ervaren wordt.

Een ander probleem in de uitvoer dat in interviews naar voren komt, is de voor sommigen onduidelijke taakverdeling tussen de JONG-coördinator en de DOSA-regisseur. Dit komt mede doordat de functie van JONG-coördinator nieuw is en er blijkbaar niet uitgebreid gecommuniceerd is binnen het jeugdveld wat precies zijn taken worden. Het probleem is dat ook nog niet definitief is besloten wat de verantwoordelijkheden van de JONG-coördinator worden. De wens van de wethouder is om één

persoon verantwoordelijk te stellen voor alle risicokinderen in de deelgemeente. Men heeft daarvoor de JONG-coördinator op het oog, terwijl die veel casussen uit handen moet geven aan de DOSA-regisseur, wanneer de problematiek boven het hoofd van de hulpverleners binnen het JONG uit groeit. Het plan van de wethouder lijkt daardoor geen goed uitvoerbaar idee. Waar de verantwoordelijkheden van de coördinator dan wel beginnen en waar ze stoppen is vrij vaag. Dit leidt niet zozeer tot verwarring bij hem zelf of bij de DOSA-regisseur met wie alles goed wordt afgestemd, maar vooral bij de partijen die wat minder direct met hem samenwerken. Dit kwam onder meer naar voren in interviews met een TOS-baas en de jeugdcoördinator van politie. Omdat veel partijen al bekend zijn met DOSA zien zij de DOSA-regisseur ook als de persoon die uiteindelijk verantwoordelijk moet zijn voor alle risicokinderen.

De Stichting Welzijn Feijenoord (SWF) is in de persoon van de manager schoolmaatschappelijk werk een belangrijke regisseur bij het preventief werk op de scholen. De schoolmaatschappelijk werkers zijn in dienst bij SWF en de manager schoolmaatschappelijk werk brengt de werkers in contact met de scholen en tracht de samenwerking zo soepel mogelijk te laten verlopen. Zij draagt er onder meer zorg voor dat bij alle kinderen die met het schoolmaatschappelijk werk in aanraking komen een werker verantwoordelijk is voor het verloop van de casus. Procesregie en casusregie zijn hier duidelijk verdeeld. De schoolmaatschappelijk werker is verantwoordelijk voor het inhoudelijke hulpverleningstraject en de manager draagt zorg voor de procesregie rondom het schoolmaatschappelijk werk.

De regisseur jeugdoverleggen van de deelgemeente is een belangrijke uitvoerende regisseur als het gaat om het preventief beleid op wijkniveau. Deze zorgt ervoor dat de relevante partijen uit de wijken met elkaar in contact komen en blijven om over relevante casuïstiek te praten en af te stemmen. In de overleggen wordt bepaald welk traject het kind het beste kan doorlopen en wordt hiervoor een verantwoordelijke aangewezen. Het gaat hier nog om vrij lichte hulpverlening als gesprekjes met leraren, ouders, of het kind zelf. De actoren dragen vervolgens weer verantwoording af in het overleg over de voortgang in het traject. De regisseur draagt zorg voor het soepel verloop van deze handelingen, maar hoopt op termijn overbodig te zijn. In interviews geven respondenten aan zeer tevreden te zijn over het verloop van de overleggen en de rol van de procesregisseur. Ook de regisseur jeugdoverleggen zelf is content met de invulling van haar regierol en hoopt als eerder aangegeven dat haar rol op termijn overbodig wordt. Het feit dat het voorzitterschap al niet meer in alle wijken in handen van de regisseur jeugdoverleggen is, is al een goede stap in die richting.

Casusregisseurs

De organisatie of persoon die de casusregie voert, verschilt uiteraard per casus. Er is een aantal belangrijke casusregisseurs in de deelgemeente. De voorpost van Bureau Jeugdzorg krijgt te maken met kinderen die hulp nodig hebben dat door Bureau Jeugdzorg wordt verzorgd of niet lokaal beschikbaar is. De jeugdcoördinator politie voert regie over de kinderen die te maken krijgen met de politie. Waar de voorpost van Bureau Jeugdzorg vooral casussen onder zich krijgt in het curatieve domein, krijgt de jeugdcoördinator politie ze met name in het repressieve domein. Er is bij beide sprake van casusregie, omdat ze vaak verantwoordelijk worden gemaakt voor het traject dat een kind doorloopt. Ze brengen de kinderen vervolgens in contact met de daadwerkelijke hulpverleners, zoals gezinscoaches en Pak je kans-medewerkers en monitoren de voortgang van de casus. De rol die zij hebben is duidelijk omschreven en zorgt dan ook niet voor verwarring of problemen.

De DOSA-regisseur en de JONG-coördinator kunnen in sommige gevallen ook als casusregisseur worden aangemerkt. De JONG-coördinator moet zorgen voor sluitende ketens binnen het JONG XL Feijenoord. Hij voert voornamelijk de regie over de zorgtak in het preventief jeugdbeleid. De DOSA-regisseur moet zorgen voor sluitendheid over de ketens heen. Dat wil zeggen preventieve, curatieve en repressieve ketens. Normaal gesproken zullen zij casusregisseurs aanwijzen, maar in sommige gevallen treden zij zelf op als casusregisseur, wat blijkt uit het feit dat de DOSA-regisseur aangeeft zelf soms kinderen direct bij hulpverlening aan te melden. Dit hoeft in individuele gevallen niet erg te zijn, maar wanneer dit structureel gebeurt, zullen de hoofdactiviteiten van de regisseurs er onder gaan lijden. De DOSA-regisseur geeft zelf aan dat de situatie voortkomt uit overbelasting en dit niet wenselijk te vinden. Met de enorme belasting in de jeugdhulpverlening en de jeugdzorg is het van belang dat de twee taken gescheiden blijven en iedereen zich optimaal kan richten op zijn of haar primaire taak.

Er zijn in de wijken, op scholen en in het JONG XL nog vele andere casusregisseurs die vaak tevens hulpverlener zijn in de casus. Te denken valt aan pedagogen, jeugdverpleegkundigen, interne begeleiders op basisscholen, of TOS-medewerkers. Vaak gaat het om 'simpele', enkelvoudige problematiek waarbij zij zelf dan ook de enige hulpverlener zijn. Belangrijkste conclusie naar aanleiding van de vele gesprekken is dat het voor deze mensen vooral van belang is dat ze tijdig inzien, wanneer zij de problematiek niet meer alleen aan kunnen. Op dat moment moet een procesregisseur worden ingeschakeld, zoals de JONG-coördinator of de regisseur jeugdoverleggen. Met de komst van het JONG XL is dit voor veel hulpverleners een makkelijkere stap, maar vooral op scholen zal hier nog in geïnvesteerd moeten worden. Men geeft aan dat hier nog te vaak, te lang gewacht wordt met doorverwijzen, waardoor kinderen niet altijd adequaat worden geholpen.

6.4 Verschillende typen regievoering

In hoofdstuk 3 werden vier regietypen uiteengezet die door een gemeente gehanteerd kunnen worden. Afhankelijk van de mogelijkheid tot het schrijven van een eigen beleidsscript en de hoeveelheid doorzettingsmacht, onderscheiden Partners+Pröpper (2004) de beheersingsgerichte, de visionaire, de uitvoeringsgerichte en de faciliterende regisseur. Doordat men in het preventief jeugdbeleid te maken heeft met enorm veel partijen is het moeilijk dit veld volledig te beheersen. Het is lastig om actoren te dwingen tot bepaalde handelingen en de wet- en regelgeving is daarin dan ook beperkt.

Beleidsregie van het gemeentebestuur

Kijken we naar het Rotterdams gemeentelijk beleid ten aanzien van vroegsignalering en preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners dan is er naast visionaire regie toch veel sprake van beheersingsgerichte regie. Vanuit het Rijk zijn wettelijke kaders geformuleerd voor de invulling van de lokale opvoed- en opgroei-ondersteuning. Rotterdam heeft de ruimte hier verder haar eigen beleidsscript op te schrijven en doet dat ook. Daarnaast gebruikt ze waar mogelijk haar doorzettingsmacht, waarmee de gemeente zich opstelt als een beheersingsgerichte regisseur. De gemeente heeft niet op elk gebied doorzettingsmacht, en op die plaatsen wordt dan ook meer de rol van visionaire regisseur op zich genomen. Het eigen beleidsscript is geschreven in de vorm van het actieprogramma *Ieder kind wint in Rotterdam*. Hierin wordt onder meer beschreven hoe invulling zal worden gegeven aan vroegsignalering en preventie in de CJG's en op scholen. Er komt een duidelijke visie naar voren en er worden targets gesteld om de druk tot presteren te verhogen. De partijen waarmee de gemeente een subsidierelatie onderhoudt, worden verplicht bepaalde initiatieven te

ondernemen. Zo zijn basisscholen verplicht tot het instellen van de MDO'en op last van het intrekken van hun subsidies. De interviewrespondenten merken dat de gemeente ook streeft naar een cultuuromslag in het signaleren en melden van risicosignalen op scholen. Professionals moeten waakzaam zijn voor signalen en sneller handelen wanneer zij iets signaleren. Hier ontbreekt echter doorzettingsmacht en vervult de gemeente vooral de rol van een visionaire regisseur, door bijvoorbeeld cursussen aan te bieden. Dat de gemeente Rotterdam ook hier graag de rol van beheersingsgerichte regisseur zou vervullen, blijkt wel uit het feit dat de wethouder jeugd de wens heeft een meldplicht in te voeren voor alle professionals die met kinderen werken. Ook in de opzet van de CJG's in de deelgemeenten is de doorzettingsmacht van de gemeente beperkt. De GGD, die namens de gemeente hiervoor de verantwoordelijkheid heeft, moet dit in elke deelgemeente doen in samenspraak met de deelgemeente, zodat ook enkel visionaire regie gevoerd kan worden. De gemeente kan een inhoudelijke visie of ambitie neerleggen, maar is door een gebrek aan doorzettingsmacht afhankelijk van andere partijen voor de uiteindelijke uitwerking. In het geval van de CJG's juicht de gemeente overigens wel toe dat iedere deelgemeente hier op haar eigen manier invulling aan geeft, zodat op termijn kan worden gekeken welke vorm de meest positieve uitwerking heeft in de praktijk.

De regierol van JOS

JOS is een belangrijke regisseur op stedelijk beleidsniveau. Als centrale actor in de ontwikkel/uitvoeringsbrigade toont JOS haar visie en kan daarbij volgens enkele respondenten behoorlijk dominant zijn. Dit blijkt ook uit observaties van overleggen waarbij het netwerk bij elkaar komt. De dienst wekt de indruk zo min mogelijk uit handen te willen geven en dus zoveel mogelijk zelf te bepalen, ondanks veel deskundigheid in het netwerk. In dergelijke situaties is JOS te zien als een beheersingsgerichte regisseur.

Deelgemeentelijke regie

De regierol van de deelgemeente houdt het midden tussen faciliterende en visionaire regie. Vanuit de gemeente wordt in grote lijnen aangegeven wat voor beleid gevoerd dient te worden. Zo komt in Feijenoord, net als in elke deelgemeente, een CJG en is er een DOSA-netwerk. Hoe de deelgemeente hier precies invulling aan geeft, staat hen voor een groot deel vrij. In Feijenoord heeft men als bekend gekozen voor een ruimer opgezet CJG: het JONG XL. Ook wat betreft het DOSA-netwerk is Feijenoord vrij de partijen te introduceren die het wil. De deelgemeente heeft bij het introduceren van partijen in DOSA of het JONG XL alleen geen grote doorzettingsmacht. Het JONG XL en DOSA in Feijenoord zijn tot stand gekomen doordat voor de verschillende partijen het wederzijdse belang duidelijk was. De deelgemeente Feijenoord heeft op bepaalde zaken tot op zekere hoogte de ruimte tot het schrijven van een eigen beleidsscript, maar de doorzettingsmacht ontbreekt vaak. Zo heeft het dus gekozen voor een ruim opgezet JONG, maar had het onderhandeling en overtuigingskracht nodig om alle partijen daarin mee te krijgen. In deze situatie kan gesproken worden van visionaire regie. Vaak kan het echter niet eens het eigen script schrijven en is de regierol vooral faciliterend. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het DOSA-netwerk, waarbij sprake is van een beleidsscript vanuit de gemeente. Doordat men ook vanuit de gemeente de financiering van DOSA organiseert, is het wel duidelijk dat de gemeente aanstuurt op faciliterende regie van de deelgemeente.

Uitvoerende regie

De regie die in de deelgemeente op uitvoerend niveau gevoerd wordt, is ook voornamelijk faciliterend. De regisseurs (van DOSA, JONG) zitten vast aan werkprocessen, waardoor de vrijheid beperkt is. Ondanks dat de partners in de netwerken met elkaar verbonden zijn via een convenant, wordt

daarmee niet de doorzettingsmacht verschaft om dingen door te drukken. Partijen zijn niet zonder meer verplicht orders op te volgen van bijvoorbeeld de DOSA-regisseur. Deze zal de samenwerking op casussen dan ook vooral moeten faciliteren. Wanneer dit niet werkt en de wethouder het nodig acht, kan wel beheersingsgerichte regie gevoerd worden via de jeugdconsul. Wanneer casussen echt vastlopen en/of partijen hun verantwoordelijkheid niet pakken, gebruikt de jeugdconsul zijn doorzettingsmacht om een doorbraak te forceren. Het mandaat van de wethouder geeft hem die doorzettingsmacht, waardoor er duidelijk sprake is van beheersingsgerichte regie op het moment dat de jeugdconsul in het spel komt.

6.5 Inzet van sturingsinstrumenten

De gemeente gebruikt verschillende sturingsinstrumenten bij het nastreven van haar doelen. Hierbij is onderscheid te maken in de door Hupe en Klijn (1997) beschreven juridische, economische en communicatieve instrumenten. Deze kunnen eenzijdig vanuit de (deel)gemeente en meezijdig – in overleg met meerdere actoren – worden ingezet.

Juridische instrumenten

De wetgeving rond het jeugdbeleid is al eerder in deze scriptie ter sprake gekomen. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de inrichting van het preventief jeugdbeleid. Daarbij moet zij voorzien in de vijf taken zoals omschreven in de Wmo; informatie en advies, signalering, toeleiding naar het hulpaanbod, licht pedagogische hulp en coördinatie van zorg. Deze wetgeving is eenzijdig vanuit het Rijk bepaald en ligt aan de basis van de opkomst van de CJG's. De eerste taak van het JONG XL Feijenoord is om te voorzien in de vijf genoemde taken.

Er wordt door de gemeente veel gebruik gemaakt van meezijdige juridische instrumenten in de vorm van convenanten. Zo zijn de GGD, OEK en Bureau Jeugdzorg via een convenant partners in de opzet van de CJG's. Ook de partners in DOSA en de jeugdoverleggen zijn aan elkaar verbonden door convenanten.

Op dit moment is een meldcode voor kindermishandeling en huiselijk geweld in verre staat van ontwikkeling. Daarmee geeft de gemeente eenzijdig richtlijnen voor het signaleren en melden van deze zaken. De meldcode moet een mentaliteitsverandering teweeg brengen onder professionals die met kinderen werken. Vooral op scholen kan veel gesignaleerd worden, maar daar wordt op dat gebied nog niet adequaat genoeg gehandeld. De meldcode moet er voor zorgen dat professionals weten hoe kindermishandeling en huiselijk geweld te signaleren en hoe vervolgens te handelen. In de toekomst ziet het gemeentebestuur deze meldcode graag omgezet in een meldplicht, iets dat op dit moment juridisch nog niet haalbaar is.

Economische instrumenten

In het actieprogramma risicojeugd *Ieder kind wint in Rotterdam* worden duidelijke targets aangegeven met betrekking tot onder meer de ontwikkeling van de CJG's, het elektronisch kinddossier, inzet van gezinscoaches en de persoonsgerichte aanpak van risicojeugd. Deze targets worden in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's verder gespecificeerd, waarbij met elke partij outputafspraken worden gemaakt over de verschillende actiepunten. Zo wordt van de GGD verwacht dat er eind 2008 in elke deelgemeente een CJG is opgezet. Ook zal van elke kind in Rotterdam en dus ook in

Feijenoord, een risicoanalyse gemaakt moeten zijn in het elektronisch kinddossier. Voor het realiseren van deze zaken worden door de wethouder weliswaar extra gelden en mensen ter beschikking gesteld, maar komt de uitvoer van andere instrumenten in de knel. Zo kan er vanwege de hoge werkbelasting bij de GGD dit jaar geen uitvoer van de Rotterdamse jeugdmonitor plaatsvinden.

Er worden door de gemeente eenzijdige economische instrumenten ingezet bij de actoren waar zij een subsidierelatie mee onderhoudt. Zo worden scholen verplicht MDO'en te organiseren op last van het intrekken van de subsidie. Een belangrijk sturingsinstrument van de deelgemeente is Communities that Care (CtC). Het is in eerste instantie een analyse-instrument, maar wordt vervolgens gebruikt om te sturen in het zorgaanbod van de deelgemeente. Dit gebeurt dan richting de organisaties waar de deelgemeente een subsidierelatie mee heeft. De deelgemeente stuurt hier dus door het gebruik van subsidieverschaffing, een eenzijdig economisch instrument.

In het jongeren- en kinderwerk werken veel mensen met een gesubsidieerde ID-baan. De subsidies hierop worden langzaam afgebouwd waardoor veel projecten en instellingen in het preventief jeugdbeleid in de knel komen. Een belangrijk initiatief als TOS ziet steeds meer medewerkers verdwijnen en kan in Feijenoord haar werkzaamheden ondertussen niet meer adequaat uitvoeren. Dit geldt ook voor openbare beheerde speeltuinen.

Er wordt ten slotte veel geïnvesteerd in relatief nieuwe functies binnen het preventief jeugdbeleid. Met name gezinscoaches en de JONG-coördinator zijn belangrijke nieuwe exponenten van het preventief jeugdbeleid waar veel geld voor gereserveerd wordt.

Communicatieve instrumenten

Doordat met wet- en regelgeving niet altijd samenwerking kan worden afgedwongen, zal dit op andere manieren tot stand moeten komen. Partijen worden dan ook gebonden aan een gezamenlijke ambitie door voorlichting te geven (eenzijdig) en te onderhandelen (meerzijdig). Beemer e.a. (2006) spreken van impliciete instrumenten wanneer de maatschappelijke urgentie of het wederzijds belang daarbij worden benadrukt. Voordat is gekomen tot convenanten op stedelijk, deelgemeentelijk en wijkniveau heeft dan ook eerst inzet van communicatieve instrumenten plaatsgevonden. Met name voor het DOSA-netwerk was het belangrijk dat alle partijen zich zouden verbinden aan het convenant. Er heeft dan ook goede voorlichting plaatsgevonden en men heeft daarbij vooral de maatschappelijke urgentie in het jeugdbeleid en het wederzijds belang benadrukt. Ook bij het vormen van het JONG XL zijn veel partijen aan de netwerkorganisatie verbonden door middel van onderhandelen en het benadrukken van de kansen die liggen in de nieuwe manier van samenwerken.

Een belangrijk middel dat vaak wordt gebruikt om beslissingen te verantwoorden of problemen en meningen onder de aandacht te brengen is de media. Dit gebeurt zowel van de kant van de gemeente als van de partijen in het veld. De media speelde een grote rol bij het onder de aandacht brengen van de problematiek in de jeugdzorg de laatste jaren. Casussen met fatale afloop werden breed uitgemeten in het nieuws, wat er mede voor zorgde dat de thematiek hoog op de politieke agenda kwam te staan. De gemeente houdt zelf ook rekening met het beïnvloeden van de publieke opinie via de media. Nieuwe initiatieven en investeringen worden altijd gemeld en vaak goed getimed. Zo werd de publicatie van het actieprogramma *Ieder kind wint in Rotterdam* precies gepland in de week dat het evaluatierapport rond de dood van het Maasmeisje naar buiten kwam. Ook de partijen in het veld laten regelmatig van zich horen in de media. Noodkreten van Bureau Jeugdzorg over te lange wachtlijsten

en slechte afstemming bereiken geregeld krant en televisie, zodat de politiek gedwongen wordt hier aandacht aan te besteden.

6.6 Invulling regierol

In hoofdstuk 3 is een aantal componenten van regie besproken die volgens Partners+Pröpper (2006) belangrijk zijn bij het vervullen van de regierol. Voor elk van deze componenten zal hier geanalyseerd worden in hoeverre er hier invulling aan is gegeven in Rotterdam Feijenoord.

6.6.1 Overzicht over de situatie

Bij deze component gaat het er om dat het probleem goed in beeld wordt gebracht. Het gaat dan om de feitelijke externaliserende problemen bij twaalf-minners, maar ook de manier waar hier op gesignaleerd kan worden. De gemeente en de deelgemeente Feijenoord hanteren verschillende instrumenten om een goed overzicht over alle kinderen te hebben en te houden. Allereerst wordt daarvoor de Rotterdamse jeugdmonitor gebruikt, waar op verschillende momenten in de jeugd van een kind informatie mee wordt verzameld over gezondheid, gedrag en leefsituatie. Daarnaast zal voor elk kind in de deelgemeente een kinddossier worden aangemaakt, waarbinnen met behulp van risicoprofielen direct een risicoanalyse zal worden gemaakt. Dit dossier zal ook gelinkt moeten worden aan het signaleringssysteem Multisignaal (voorheen SISA), waarin staat geregistreerd welke instanties met een kind aan de slag (geweest) zijn. Zowel het EKD, de risicoprofielen en Multisignaal zijn nog niet volledig operationeel en dus is er weinig te zeggen over de werking van de systemen. Het is in elk geval duidelijk dat de noodzaak van een goed overzicht wordt onderkend en dat er flink in wordt geïnvesteerd.

De netwerken op wijk-, school- en deelgemeenteniveau die vaak samenkomen in overleggen zijn belangrijk om overzicht te houden over die casussen waar meerdere instanties en hulpverleners mee in aanraking komen. Bij de casuïstiek die in de overleggen wordt besproken, wordt het overzicht over de situatie bijna altijd vergroot, echter is het de vraag of ook alle relevante casussen onder de aandacht komen. Als eerder besproken wordt er op basisscholen niet altijd adequaat gesignaleerd en doorverwezen. Over het DOSA-netwerk en het overleg heerst bij de respondenten in Feijenoord tevredenheid, al bestaat bij een aantal personen het gevoel dat niet alle problematiek in de deelgemeente voor het licht komt in de netwerken. Hier wordt wel zoveel mogelijk op ingezet, met bijvoorbeeld een meldcode, meldpunten en signaleringscursussen. Meer overzicht over probleemgevallen betekent echter ook meer werk, terwijl het nu al moeite kost alle gevallen adequaat te helpen. Het oplossen van een gebrek aan overzicht, roept dus weer nieuwe problemen op.

Voor de deelgemeente zijn verder de jeugdveiligheidskaart (JVK) en Communities that Care (CtC) belangrijke instrumenten om overzicht te houden. De JVK geeft een goed overzicht over de aard en mate van problemen per wijk. CtC wordt door de deelgemeente gebruikt als analyse-instrument om overzicht te krijgen in het zorgaanbod van de deelgemeente. Dit is belangrijk om de beperkte middelen te besteden aan die zaken waar de deelgemeente de grootste problemen mee ervaart en dus de meeste prioriteit aan geeft.

6.6.2 Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten

Wat betreft het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen is *Ieder kind wint in Rotterdam* op stedelijk niveau uiteraard het belangrijkste wapenfeit. Hier wordt de beleidskoers van de gemeente voor de komende vier jaar in verwoord. Op deelgemeentelijk niveau is het beleidsprogramma Jeugd uit 2005 belangrijk bij het aangeven van de gemeenschappelijke beleidslijnen. Dit programma is niet gevat in één document, omdat het volgens de beleidsmakers geen statisch geheel, maar constant aan verandering onderhevig is. Wel wordt gewerkt met een aantal bouwstenen en uitgangspunten, waar globale beleidslijnen in duidelijk worden. Eén van de bouwstenen is het voorkomen van overlast en hinderlijk gedrag van jongeren. Er wordt gestreefd naar meer samenwerking en samenhang en minder overlap en witte vlekken. Een benadering op wijkniveau is bovendien erg belangrijk (Voor een Sterk en Sociaal Feijenoord, 2006).

De organisatie van samenwerking binnen verschillende netwerken is ook een indicator voor het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen. Binnen DOSA, JONG XL en de jeugdoverleggen in Feijenoord wordt gewerkt met samenwerkingsovereenkomsten in de vorm van convenanten, waarin de gemeenschappelijke beleidslijn van de partijen in het netwerk duidelijk gemaakt wordt.

6.6.3 Organiseren van samenwerking

Een belangrijk stedelijk instrument bij het organiseren van samenwerking is het signaleringssysteem Multisignaal. Dit systeem signaleert wanneer meerdere instanties met hetzelfde kind bezig zijn en stelt deze organisaties daar dan van op de hoogte. Deze kunnen met elkaar afstemmen hoe het verdere traject er uit zal gaan zien. SISA wijst een verantwoordelijke aan bij het maken van een plan van aanpak en monitort vervolgens de voortgang in de uitvoer van dit plan van aanpak. Verder is er op beleidsniveau de samenwerking tussen stedelijke diensten en andere partijen in de uitvoeringsbrigade risicojeugd. Deze is georganiseerd door de dienst JOS, die tevens toezicht houdt op het behalen van de targets die gesteld zijn in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Door de deelgemeente Feijenoord is een DOSA-netwerk en een JONG-netwerk georganiseerd. In deze netwerken zitten vooral uitvoerende partijen waarvan de samenwerking wordt gecoördineerd door centrale personen in het netwerk. De JONG-coördinator organiseert samenwerking vanuit het JONG XL en de DOSA-regisseur is belangrijk bij de organisatie binnen het DOSA-netwerk. Verder zorgt de regisseur jeugdoverleggen op wijkniveau voor de organisatie van samenwerking. Op de basisscholen is het de taak van de interne begeleiders om samenwerking te organiseren tussen de verschillende partijen. De genoemde personen monitoren de werkzaamheden van de partijen waarvan ze de samenwerking organiseren door hen voornamelijk in overleggen verantwoording af te laten dragen over de casuïstiek.

De organisatie lijkt in de meeste netwerken voldoende actoren te omvatten. In de jeugdoverleggen zou het met het oog op de twaalf-minners goed zijn om ook het kinderwerk in de buurthuizen in de samenwerking te betrekken. In het JONG- en het DOSA-netwerk probeert Feijenoord zoveel mogelijk vooruitstrevend te zijn. Over de uitwerking daarvan bij het JONG XL is nog weinig te zeggen, vanwege de prille staat van ontwikkeling. Het uitgebreide DOSA-overleg in Feijenoord is in ieder geval een goede zaak, omdat er een rijker beeld ontstaat onder de betrokken partijen en ook sneller tot adequate oplossingen wordt gekomen.

6.6.4 Verantwoording afleggen

Stedelijk worden partijen verantwoordelijk gemaakt voor bepaalde punten uit het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Hierover wordt verantwoording afgedragen in de uitvoeringsbrigade. JOS legt vervolgens geregeld verantwoording af aan de gemeenteraad en de wethouder over de voortgang van de uitvoering van het actieprogramma risicojeugd.

Instanties waar de (deel)gemeente een subsidierelatie mee onderhoudt dienen via jaarverslagen hun activiteiten te verantwoorden. De DOSA-regisseur is in dienst bij de deelgemeente en legt middels jaarlijkse rapportages verantwoording af aan het dagelijks bestuur van de deelgemeente. Omdat zij gefinancierd wordt vanuit de stedelijke Directie Veiligheid dient ook hier verantwoording afgelegd te worden. Bij de verantwoording van de verschillende regisseurs en coördinatoren vindt geen uitwisseling van informatie plaats die is te herleiden tot personen of gezinnen.

6.7 Wint ieder kind?

Hier zal de laatste stap uit de analyse worden gemaakt. Er zal worden teruggeblikt op de voorgaande paragrafen, waarbij zoveel mogelijk wordt gekomen tot een oordeel over de gemeentelijke regierol bij preventie van externaliserende problemen bij twaalf-minners in Rotterdam Feijenoord. Voor zover aan de orde worden goede punten en tekortkomingen benoemd.

6.7.1 Evaluatie beleidsregie op stedelijk en deelgemeenteniveau

De rol van het gemeentebestuur

De rol van het gemeentebestuur is van belang, omdat ze zorgdraagt voor het uitzetten van de grote lijnen in het preventief jeugdbeleid van de stad. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van een stedelijk beleidsnetwerk waarin verschillende gemeentelijke diensten zijn vertegenwoordigd. Mede door druk van de media en de publieke opinie is er intern voldoende draagvlak ontstaan voor investeringen in het preventieve jeugdveld. Het gemeentebestuur heeft hier te maken gehad met een aantal schandalen en wijt de problemen vooral aan het gebrek aan afstemming. Dat gebrek aan afstemming is weer het gevolg van de enorme complexiteit en het gebrek aan vertrouwen tussen de vele samenwerkende partijen. Complexiteit, onduidelijke verantwoordelijkheden en een gebrek aan vertrouwen vragen om beheersingsgerichte regie. De gemeente laat ook duidelijk merken de hele aanpak van risicojeugd zoveel mogelijk te willen beheersen. Een wethouder jeugd, een actieprogramma *Ieder kind wint in Rotterdam* met harde targets, een signaleringssysteem, een historisch kinddossier met zoveel mogelijk informatie, een JONG XL, een sluitend DOSA-netwerk en de intentie om te komen tot een meldplicht laten zien dat de gemeente alles graag onder controle wil hebben. Dit zijn grotendeels instrumenten die eenzijdig worden ingezet en dus goed passen bij een beheersingsgerichte vorm van regie. Toch kan de gemeente niet altijd de rol van beheersingsgerichte regisseur spelen. De gemeente is dan ook in veel gevallen een visionaire regisseur, wat blijkt uit het feit dat ze slechts een visie neer kan leggen en vervolgens afhankelijk is van de welwillendheid van andere partijen voor het realiseren van deze visie.

De gemeente ziet het als haar taak om het voortouw te nemen en de lijnen uit te zetten en gebruikt daarbij verscheidene instrumenten. Deze instrumenten lijken zich vooral te focussen op kinderen die slachtoffer zijn van verontrustende opvoed- en opgroeisituaties, en minder op kinderen die zich al schuldig (kunnen) maken aan overlastgevend gedrag. De stedelijke werkgroep vroegsignalering, die

zich ook bezig heeft gehouden met de ontwikkeling van de meldcode, richt zich bijvoorbeeld enkel op beleid ten aanzien van signalering van kindermishandeling en huiselijk geweld en zou zich best breder kunnen inzetten. De actoren in de netwerken in de deelgemeente moeten voldoende in staat worden geacht naast slachtoffergedrag ook dadergedrag te kunnen signaleren, dus daar moeten ze ook op aangestuurd worden.

Subsidieverstrekking is een belangrijk economisch sturingsinstrument gebleken in de jeugdzorg. Veel instanties in de uitvoer zijn afhankelijk van subsidiegelden. Deze instanties zijn van levensbelang voor adequate uitvoer van preventief jeugdbeleid. Er zijn voldoende overleggen, coördinatoren en regisseurs en dat is uiteraard een goede zaak. Deze moeten echter wel voldoende input krijgen en genoeg instanties kunnen aansturen. TOS is een goed voorbeeld van een project dat bij de preventie van externaliserende problemen een belangrijke rol speelt en signalen inbrengt in jeugdoverleggen. De afgelopen jaren is met de subsidievermindering op de ID-banen echter de rol van TOS in Feijenoord steeds kleiner geworden. Doordat er minder capabele mensen in dienst zijn, wordt er niet alleen minder gewerkt aan kinderen, maar wordt er ook minder gesignaleerd met als gevolg een steeds kleinere inbreng in de jeugdoverleggen.

De regie die gemeentebreed door het stadsbestuur wordt gevoerd is over het algemeen positief te beoordelen. Het type regie komt overeen met de gewenste regie en er worden ruimschoots sturingsinstrumenten ingezet om tot gewenste uitkomsten te komen. Met instrumenten als Multisignaal, het EKD en de risicoprofielen creëert de gemeente een goed overzicht over de situatie en met *Ieder kind wint* zijn de gemeenschappelijke beleidslijnen voor de komende jaren uitgezet. Ook wordt voldoende samenwerking georganiseerd met initiatieven als DOSA, JONG en de MDO'en. Tekortkoming lijkt echter de grote focus op slachtoffergedrag van kinderen, waardoor het uiteindelijke dadergedrag onderbelicht blijft. Ook komt vanuit de deelgemeente Feijenoord het geluid dat een belangrijke partij als TOS lijdt onder het gemeentelijk beleid waarbij ID-banen worden afgeschaft. Dit heeft negatieve gevolgen voor de mate van overzicht over de situatie in wijken en zal dus de aandacht moeten krijgen van de gemeente.

De rol van de deelgemeente Feijenoord

De regierol van de deelgemeente Feijenoord is in de analyse beschreven als een mix van visionaire en faciliterende regie. De deelgemeente heeft redelijk veel ruimte om het gemeentebrede beleid naar eigen inzicht uit te werken. Ze heeft met andere woorden voldoende mogelijkheden tot het schrijven van een eigen beleidsscript. Dit is ook wel gewenst, aangezien elke deelgemeente te kampen heeft met specifieke problemen en stakeholders. Het ontbreekt de deelgemeente Feijenoord in het preventief jeugdbeleid grotendeels aan doorzettingsmacht. Over het doen en laten van de meeste partijen die betrokken zijn bij het beleid, heeft de deelgemeente geen zeggenschap en veel van de subsidies voor projecten, scholen of specifieke actoren komen van de gemeente op stedelijk niveau. De deelgemeente zit dicht op de uitvoer en op dat niveau zijn voor adequate samenwerking voornamelijk vertrouwensrelaties en welwillendheid van de partijen van belang. In dat opzicht is het ook gewenst dat de regie van de deelgemeente beperkt blijft tot een visie of het faciliteren van processen. De deelgemeente zet dan ook in op het benadrukken van wederzijdse belangen en het creëren van goodwill tussen relevante actoren. Dit is in Feijenoord aan te merken als een best practice, want de bereidheid tot samenwerken is bij veel partijen groot, ondanks dat zij hier niet toe gedwongen worden. Er vindt inzet plaats van meerzijdige instrumenten in de vorm van convenanten. Dit past goed bij het type regie dat gevoerd wordt. Deze convenanten zijn een belangrijk juridisch sturingsinstrument van

de deelgemeente die vaak optreedt als bestuurlijk regisseur bij de ontwikkeling van netwerken. Bij de ontwikkeling van JONG XL doet zij dat samen met de GGD. Het is een goede zaak dat Feijenoord kiest voor een ruimer opgezet JONG; alle partijen zijn hier zeer over te spreken. Het pluriforme karakter van het JONG XL en de andere relevante netwerken maakt dat er diversiteit is in de inbreng van problemen en oplossingen. Daardoor kan slagvaardiger worden gewerkt.

Ook op deelgemeenteniveau komt de daadwerkelijke regie dus grotendeels overeen met de gewenste regie. Met instrumenten als DOSA, de jeugdveiligheidskaart, en Communities that Care wordt ook op deelgemeenteniveau voldoende aandacht geschonken aan het verkrijgen van overzicht over de situatie. Middels het beleidsprogramma Jeugd zijn de gemeenschappelijke beleidslijnen duidelijk uitgezet en samenwerking wordt gestalte gegeven via de jeugdoverleggen, het JONG- en het DOSA-netwerk.

6.7.2 Evaluatie van de samenwerking en regie in de netwerken en ketens

Het stedelijk beleidsnetwerk

De partijen die samenwerken in de ontwikkel-/uitvoeringsbrigade risicojeugd vormen een pluriform gezelschap met JOS als centrale actor en regisseur. JOS vormt het netwerk en draagt zorg voor het maken van bestuurlijke afspraken tussen de actoren in het beleidsnetwerk. De vertrouwensband tussen de partijen is goed en ieders verantwoordelijkheid is duidelijk. Er is geen reden om als regisseur in dit netwerk doorzettingsmacht te tonen. De meest gewenste regie zou hier het midden houden tussen visionaire en faciliterende regie. JOS stelt zich volgens meerdere respondenten echter vrij dominant op en houdt graag controle over alles wat er gebeurt. Daarmee neemt JOS vaak de rol van de beheersingsgerichte regisseur op haar schouders, terwijl dat dus niet altijd gewenst is. Elke partij aan tafel heeft expertise op een bepaald gebied en er zou dus vanuit JOS voldoende vertrouwen moeten zijn zaken uit handen te geven. Uiteraard gebeurt dit wel – het is onmogelijk om echt alles te beheersen – maar partijen krijgen soms het gevoel dat JOS dit te weinig doet. Gevolg is dat er op deze manier geen optimale resultaten behaald kunnen worden. De dominante opstelling van JOS in dit netwerk is een tekortkoming bij de invulling van de regierol.

Het JONG XL Feijenoord

Het JONG XL Feijenoord is de netwerkorganisatie die onderdak biedt aan verscheidene actoren en netwerken die onderling met elkaar verbonden zijn. De pluriformiteit en omvang van de organisatie maakt dat er sprake is van een complexe situatie waar regie en duidelijke werkprocessen erg belangrijk zijn. Vooralsnog zijn hier nog geen eenduidige beslissingen over genomen, al lijkt het er op dat de JONG-coördinator – naar de wens van de wethouder – de belangrijkste regisseur wordt binnen het JONG XL. Er bestaat bij sommige partijen enige verwarring over de precieze taken van de JONG-coördinator in Feijenoord. Het idee van de wethouder, om één persoon verantwoordelijk te maken voor alle risicokinderen in de deelgemeente, lijkt lastig uitvoerbaar. Hij opereert namelijk vooral binnen het zorgdomein en verliest zodoende het contact met kinderen wanneer zij met zwaardere hulpverlening of justitie te maken krijgen. Het is zaak snel duidelijkheid te verschaffen aan alle relevante partijen over de taken van de JONG-coördinator en de regie binnen het JONG XL. Men moet weten waar de verantwoordelijkheid van hem begint en waar deze stopt. Hij werkt binnen het zorgdomein, maar zit straks wel onder één dak met bijvoorbeeld de voorpost van Bureau Jeugdzorg, de jeugdcoördinator van politie en de DOSA-regisseur en wordt geacht daar dan de regie te voeren. Dit, terwijl hij ook zitting heeft in het DOSA-overleg met dezelfde personen, waar de DOSA-regisseur weer

de regie voert. Doordat veel zaken nog in ontwikkeling zijn, is nog niet duidelijk hoe de uiteindelijke situatie rond verantwoordelijkheden en verantwoordingsrelaties er precies uit gaat zien. Op dit moment geeft dit voor de DOSA-regisseur en de JONG-coördinator in Feijenoord weinig problemen, omdat deze veel met elkaar afstemmen. Voor andere partijen is het echter ook belangrijk een helder beeld te hebben van de situatie. Zij snappen vaak niet hoe alles precies in elkaar zit, wat adequate uitvoering van beleid in de weg kan zitten. Mede door de complexiteit van de organisatie zal de gewenste regie van de uiteindelijke regisseur meer moeten behelzen dan faciliterende regie. Wanneer de regisseur doorzettingsmacht ontbeert, is de kans groot dat casussen vast gaan lopen en dus zal meer uitvoeringsgerichte regie beter op zijn plaats zijn.

Het JONG-casuïstiek netwerk

De partijen die samenkomen in het JONG-casuïstiek overleg vormen een netwerk binnen het JONG XL dat actief is in het zorgdomein. De regie door de JONG-coördinator is faciliterend; hij begeleidt de actoren bij hun zorgtaak en zorgt dat de overdracht van casussen soepel verloopt. Dit is van groot belang gezien het feit dat er binnen de werkprocessen vaak sprake is van een keten. De JONG-coördinator en de actoren zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheid in de keten en doordat men genoeg vertrouwen in elkaar heeft, kan de faciliterende regie ook als wenselijk worden beschouwd. De JONG-coördinator zet naast de reguliere instrumenten als Multisignaal en straks het EKD geen aanvullende instrumenten in bij het voeren van de regie in dit netwerk. Er zijn ook geen signalen die aanleiding geven hier iets aan te veranderen. De regie verloopt hier naar wens.

Het DOSA-netwerk

Het DOSA-netwerk Feijenoord kenmerkt zich door het uitgebreide DOSA-afstemmingsoverleg waarin naast de vaste partijen ook de leerplichtambtenaar en de regisseur jeugdoverleggen aanschuift. Hierover zijn alle partijen goed te spreken en wordt volgens hen beter en slagvaardiger gehandeld bij complexe casuïstiek. De partijen stralen een enorm vertrouwen uit tegenover elkaar en hebben duidelijk voor ogen waar ieders verantwoordelijkheden liggen. De faciliterende regie die hier door de DOSA-regisseur wordt gevoerd is dan ook in veel gevallen gewenst. Het netwerk krijgt soms wel te maken met complexe zaken, waarbij doorzettingsmacht onontbeerlijk is. Voor dergelijke zaken heeft DOSA altijd nog de jeugdconsul achter de hand.

De DOSA-regisseur heeft als taak de procesregie te voeren en casusregisseurs aan te wijzen, maar valt soms uit haar rol. Dit gebeurt vooral doordat er vanwege overbelasting geen andere mogelijkheden zijn, dan dat bijvoorbeeld de DOSA-regisseur zelf een kind bij een hulpverlener wegzet. De scheiding tussen procesregie en casusregie is goed, maar dan moet deze uiteindelijk ook wel gehandhaafd worden. In een veld waar juist zoveel te doen is over sluitendheid, duidelijke verantwoordelijkheden en taakafbakeningen, is het zaak dat personen kunnen blijven doen waar ze voor aangesteld zijn. Het gevaar ontstaat dat die werkzaamheden anders niet meer toereikend kunnen worden uitgevoerd. Dit is bij de DOSA-regisseur in Feijenoord het geval.

Netwerken in het primair onderwijs

De netwerken op de basisscholen in Feijenoord functioneren niet optimaal. Gezien de grootte en pluriformiteit van de netwerken is er slechts beperkt sprake van complexiteit. Het probleem schuilt volgens respondenten vooral in het gebrekkig invulling geven aan verantwoordelijkheden en in slechte vertrouwensrelaties. De netwerken op de scholen lijken wat te gesloten, want casuïstiek wordt nog te weinig doorverwezen. Het is lastig hier regie op te voeren, omdat signaleren en melden hier vooral een

mentaliteitskwestie lijkt. Bij de regievoering zal extra moeten worden aangestuurd op de verantwoordelijkheden van actoren, omdat sprake is van ketens. Men moet zich bewust zijn van het feit dat wanneer men aan het begin van de keten in gebreke blijft, er waarschijnlijk helemaal niets gebeurt aan de problemen. Vooral op scholen is het van belang dat men ook tijdig inziet wanneer een casus hen boven het hoofd stijgt en zij deze niet meer alleen aankunnen. Op dat moment moet bijvoorbeeld een DOSA-regisseur ingeschakeld worden. Tijdig doorverwijzen gebeurt vooral op scholen veel te weinig. Er wordt vanuit de gemeente zoveel mogelijk beheersingsgericht regie gevoerd op de scholen door middel van het verplichten van MDO'en (op last van intrekken subsidie) en het instellen van een meldcode. De regie op de scholen zelf is erg wisselend van aard. Richtlijnen in de vorm van de meldcode is dan ook een goede zaak. Er moet echter vooral gewerkt worden aan vertrouwen en een mentaliteitsverandering. Hiervoor moeten eigenlijk nog meer instrumenten worden ingezet die dan misschien wat minder economisch of juridisch van aard zijn.

Jeugdoverleggen

De regie van de regisseur jeugdoverleggen rijmt goed met de gewenste regie. De regisseur faciliteert als procesregisseur de samenwerking tussen de partijen die in de loop der tijd hebben geleerd wat hun verantwoordelijkheden zijn en elkaar vertrouwen. In de jeugdoverleggen ontbreekt vaak nog wel de inbreng vanuit het kinderwerk in buurthuizen, terwijl dit wel belangrijke plaatsen in de wijk zijn waar signalering plaatsvindt. De regisseur zou voor het verkrijgen van een compleet overzicht en het optimaal organiseren van samenwerking deze partij ook in het netwerk kunnen introduceren. Dat TOS haar werk niet meer optimaal kan uitvoeren in Feijenoord lijkt buiten de macht van de regisseur jeugdoverleggen te vallen. Dit betreft voornamelijk een financieringskwestie vanuit de gemeente en kan dus moeilijk binnen het netwerk worden opgelost. Over het geheel genomen heerst grote tevredenheid over de jeugdoverleggen en kan gezegd worden dat de samenwerking en regie naar wens verloopt.

TERUGBLIK, CONCLUSIES EN REFLECTIE

7.1 Terugblik

In het eerste hoofdstuk van deze studie is gestart met het formuleren van een centrale onderzoeksvraag. Beantwoording van deze vraag moest handvatten bieden aan gemeenten voor de invulling van hun rol als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Hiertoe zou worden getracht het veld van vroegsignalering en preventie van externaliserende problemen bij kinderen tot twaalf jaar in Rotterdam meer in kaart te brengen. Daarbij moest inzichtelijk worden hoe het veld zich heeft ontwikkeld en wat voor ontwikkelingen zullen volgen, wie de betrokken actoren zijn, hoe de samenwerking tussen hen verloopt, hoe er voor afstemming en regie wordt gezorgd, waar er dingen goed gaan en hoe eventuele knelpunten aangepakt kunnen worden. De centrale vraag luidde als volgt:

Hoe zijn de netwerken en ketens rond het vroegsignaleren en de preventie van externaliserende problemen bij kinderen tot twaalf jaar in de Rotterdamse deelgemeente Feijenoord georganiseerd?

Vanaf hoofdstuk 2 heeft onderzoek plaatsgevonden om tot beantwoording van deze vraag te komen. Daar zijn allereerst de opzet van de jeugdhulpverlening in Nederland en de gemeentelijke taken in het preventief jeugdbeleid uiteengezet. Binnen de jeugdzorg wordt onderscheid gemaakt tussen internaliserende en externaliserende problemen. Kinderen met dergelijke problemen, internaliserend dan wel externaliserend, worden vaak aangeduid als risicokinderen. Kinderen met internaliserende problemen vertonen 'naar binnen gericht' probleemgedrag en die met externaliserende problemen 'naar buiten gericht' probleemgedrag. Dan moet gedacht worden aan geweld, agressie, delinquentie en anderszins overlastgevend gedrag. Kinderen met externaliserende problemen zijn tot last van hun omgeving en vormen een bedreiging voor de veiligheid. De aanpak hiervan vond altijd al plaats in de jeugdzorg (curatieve veld) en in de justitieketen (repressieve veld), maar heeft de laatste jaren ook een grote rol gekregen in het preventief jeugdbeleid. Dit komt vooral doordat men beseft dat problemen bij jongeren hun wortels vaak al hebben op zeer jonge leeftijd in de opvoed- en opgroeisfeer.

Het preventief jeugdbeleid valt volgens de wet onder verantwoording van de gemeente, die dus zorg moet dragen voor adequaat beleid en goede voorzieningen bij de preventie van externaliserende problemen. De wettelijke taken van de gemeente moeten vanaf nu worden vervuld door de CJG's, waarin de belangrijkste instanties onder één dak gehuisvest zijn. Het CJG moet vooral een bijdrage leveren aan betere afstemming tussen de professionals die met de kinderen werken.

In Rotterdam wordt hard ingezet op de aanpak van risicojeugd, getuige de aangestelde wethouder jeugdzaken en het actieprogramma risicojeugd *Ieder kind wint in Rotterdam*. Hierin wordt het beleid ten aanzien van risicojeugd voor de komende jaren uitgestippeld. Dit beleid is voor een groot deel ook van toepassing op externaliserende problemen bij twaalf-minners. De focus op twaalf-minners wordt alleen maar groter met de komst van de CJG's in Rotterdam, die voorlopig nog de naam JONG dragen. In Feijenoord heeft het jeugdbeleid een hoge prioriteit en is de aanpak van hinderlijk en overlastgevend gedrag van de jeugd een van de speerpunten in het beleidsprogramma jeugd. Om de aandacht voor het preventieve jeugdbeleid te onderstrepen heeft men in Feijenoord gekozen voor de opzet van een JONG XL, een CJG dat meer instanties gaat huisvesten dan de andere CJG's in Rotterdam. In Feijenoord wordt door veel organisaties gewerkt aan preventie van externaliserende problemen bij kinderen. De deelgemeente Feijenoord, de GGD, Bureau Jeugdzorg, Consultatiebureau Ouder en Kind, Stichting Welzijn Feijenoord en politiedistrict Feijenoord-Ridderster zijn daarvan de belangrijkste. Zij leveren elk personen die vertegenwoordigd zijn in verschillende relevante netwerken. Het meest opvallende netwerk is het JONG XL, dat als gezegd een stuk groter is opgezet dan in andere deelgemeenten. Verder wordt er samengewerkt in netwerken op wijkniveau, op de basisscholen en in het DOSA-netwerk. Het DOSA-netwerk streeft naar een sluitende aanpak over de ketens van alle domeinen heen. Dat is van belang, omdat veel risicokinderen te maken krijgen met hulpverlening op zowel preventief (lokale zorg), curatief (jeugdzorg), als repressief (politie, justitie) niveau.

De verschillende netwerken hebben elk hun eigen overleg waar geregeld de belangrijkste casuïstiek in wordt besproken. In deze overleggen bespreken actoren probleemcasussen waar ze alleen niet uitkomen en waarvoor ze gezamenlijk tot oplossingen proberen te komen. Voor het JONG XL is dit het JONG-casuïstiekoverleg met daarin de partijen uit het zorgdomein uit het JONG XL. In de wijken worden jeugdoverleggen gehouden met wijkagenten en mensen uit het jongerenwerk. Daarin wordt enkelvoudige problematiek van allerlei aard besproken. Op scholen wordt casuïstiek besproken in Multi Disciplinaire Overleggen met de jeugdverpleegkundige, een leerlingbegeleider en schoolmaatschappelijk werk. Het Lokale Zorgnetwerk en het Lokaal Team Huiselijk Geweld richten zich niet specifiek op kinderen, maar zijn vaak wel bij relevante casuïstiek betrokken. In alle overleggen moet ook besproken worden of en wanneer opschaling plaatsvindt naar het DOSA-netwerk. De belangrijkste actoren uit het DOSA-netwerk komen samen in het DOSA-afstemmingsoverleg. Hierin zijn de DOSA-regisseur, de JONG-coördinator, de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg, de jeugdcoördinator politie, de leerplichtambtenaar en de regisseur jeugdoverleggen vertegenwoordigd.

In het vorige hoofdstuk heeft een analyse plaatsgevonden van de situatie in Feijenoord aan de hand van het analyseschema uit hoofdstuk 4. Er zijn vele actoren aan te wijzen die een regierol vervullen bij de preventie van externaliserende problemen bij kinderen. Op stedelijk niveau is de dienst JOS een belangrijk bestuurlijk regisseur in het beleidsnetwerk. De gemeente voert graag zoveel mogelijk beheersingsgerichte regie, wat bijvoorbeeld blijkt uit het stellen van de vele targets, het aanstellen van een jeugdconsul en de wens tot het instellen van een meldplicht bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Door een gebrek aan doorzettingsmacht is er voor de gemeente vaak echter niet meer dan de rol van visionaire regisseur weggelegd. De gemeente kan professionals niet verplichten zaken te melden en kan deelgemeenten niet voorschrijven hoe zij hun CJG inrichten.

De deelgemeente is een belangrijk bestuurlijk regisseur bij de vorming van netwerken rond DOSA en de jeugdoverleggen. Bij de vorming van het JONG XL doet zij dat samen met de GGD. Bij de vorming van de netwerken is de deelgemeente vooral een visionair regisseur en in het geval van het DOSA-netwerk een faciliterende regisseur. Zij kan het script schrijven over hoe zij de netwerken graag vormgegeven ziet, maar ontbeert de doorzettingsmacht om alle partijen te dwingen plaats te nemen in het netwerk en daar te handelen naar haar wensen. Voor DOSA wordt het script grotendeels geschreven door de gemeente, die het netwerk ook financiert. Door het gebrek aan doorzettingsmacht is veel sprake van communicatieve instrumenten als onderhandeling en overtuiging om tot samenwerking te komen. Gemaakte afspraken worden over het algemeen vastgelegd in convenanten.

Op uitvoerend niveau is in de deelgemeente onderscheid te maken tussen procesregisseurs en casusregisseurs. De JONG-coördinator van het JONG XL en de DOSA-regisseur zijn de belangrijkste personen in de deelgemeente die procesregie voeren. Zij brengen partijen die met hetzelfde kind (gaan) werken met elkaar in contact en wijzen een verantwoordelijke aan voor de casus. Ze vervullen zelf soms ook de rol van casusregisseur, wanneer zij kinderen direct in contact brengen met hulpverlening. Er zijn vele andere casusregisseurs aan te wijzen, waarvan de jeugdcoördinator van politie en de voorpostfunctionaris van bureau jeugdzorg tot de belangrijkste horen. Ze bepalen het zorgtraject voor het kind en/of ouders, brengen hen in contact met hulpverlening en monitoren de voortgang van de casus. De wijze van regievoering is voornamelijk faciliterend. De regisseurs zitten vast aan werkprocessen en hebben niet de doorzettingsmacht om partijen te dwingen tot bepaalde keuzes of handelingen. Daardoor kan soms sprake zijn van vastlopende casussen door onwillende actoren. Voor dit soort gevallen is de jeugdconsul aangesteld, die met een mandaat van de wethouder beheersingsgerichte regie kan voeren op individuele casuïstiek. Hij kan rechtstreeks directies van organisaties aanspreken op vastgelopen casussen en kan deze op die manier uit een impasse helpen.

In de volgende paragraaf zullen de belangrijkste conclusies van het onderzoek worden geformuleerd en waar nodig vergezeld gaan met aanbevelingen. In de afsluitende paragraaf zal ten slotte worden gereflecteerd op het verloop en de uitkomsten van het onderzoek.

7.2 Conclusies en aanbevelingen

Gemeente neemt het heft in handen

De verschillende stappen in de analyse overziend, moet in de eerste plaats worden geconcludeerd dat de plannen voor Rotterdam en de deelgemeente Feijenoord in het bijzonder, ambitieus en vooruitstrevend zijn. Dit is een goede zaak. Risicojeugd staat op de agenda, al lijkt de aandacht zich op dit moment vooral te richten op kinderen die slachtoffer zijn van problematische opvoed- en opgroeisituaties en daar nu en in de toekomst last van blijven houden. De preventie van 'dadergedrag' lijkt daarmee wat ondergesneeuwd te raken. Op dit moment gaat het wanneer er over vroegsignalering wordt gesproken namelijk niet meer om vroegsignalering van dit dadergedrag, maar vooral om slachtoffergedrag. Externaliserende problemen zullen zich echter blijven voordoen en daarom is het van belang dat de gemeente en de deelgemeente blijven inzetten op dadergedrag. Over het geheel gezien is de beleidsregie die door de gemeente en de deelgemeente wordt gevoerd te benoemen als een best practice. Op stedelijk niveau is de beheersingsgerichte manier van werken gezien de enorme complexiteit gewenst en is in veel instrumenten geïnvesteerd. In Rotterdam heeft de gemeente hoog ingezet op de CJG's, het EKD, signaleringssysteem Multisignaal en vele overleg- en

samenwerkingsvormen. De gemeente heeft voor alle betrokken actoren daarmee een kader geschetst waarbinnen slagvaardig en adequaat gewerkt kan worden. Het is voor iedere gemeente aan te bevelen zelf het heft in handen te nemen en een beleid uit te stippelen waarmee de vele actoren aan de slag kunnen. Het is daarbij aan te bevelen een brede focus te houden en zich niet alleen te richten op kinderen in een slachtofferrol. Daarnaast zal de aandacht ook bij actoren in de uitvoer moeten blijven, waarvan het functioneren vaak afhangt van subsidies. In Rotterdam heeft een aantal organisaties het door het schrappen van ID-banen bijvoorbeeld bijzonder moeilijk om het hoofd boven water te houden.

Feijenoord kweekt vertrouwen en welwillendheid

In de deelgemeente Feijenoord kan men het stedelijk beleid voor een deel zelf uitwerken, maar ontbreekt het vaak aan doorzettingsmacht, waardoor met visionaire en faciliterende regie een juiste rol wordt ingevuld. Men zet hier bij het vormen van bijvoorbeeld het JONG XL, het DOSA-netwerk of jeugdoverleggen in op het kweken van vertrouwen en welwillendheid onder de betrokken partijen. Hoe dichter men bij de uitvoer en dus de uiteindelijke processen waar het om draait komt, des te meer moet worden ingezet op soepele samenwerking. Deze komt niet zozeer tot stand door drang of dwang, maar veel meer op basis van een goede vertrouwensbasis. De deelgemeente Feijenoord levert daarvoor het bewijs en geeft daarmee een goede les voor andere (deel)gemeenten.

JOS te dominant in beleidsnetwerk

In de analyse is naar voren gekomen dat de dienst JOS zich in de ontwikkel/uitvoeringsbrigade risicojeugd graag onnodig beheersingsgericht profileert. Dit komt het adequaat werken niet ten goede. Het is dan ook aan te bevelen dat JOS ondanks haar verantwoordelijkheid als regisseur en centrale actor wat meer visionair of faciliterend richting de andere actoren in het netwerk opstelt.

Het JONG XL: vooruitstrevend, maar nog niet uitontwikkeld

In Feijenoord investeert men in vergelijking met andere deelgemeenten opvallend veel in netwerkvorming. Met het JONG XL is men vooruitstrevend bezig. Het mag verwacht worden dat de ruime opzet zich uitbetaalt in goede coördinatie en afstemming en dat het nuttige input oplevert bij de evaluatie van de CJG's in Rotterdam. Zo kan uiteindelijk worden gekomen tot de meest wenselijke opzet van de CJG's. De JONG-coördinator in Feijenoord werkt goed samen met onder meer de DOSA-regisseur, maar voor veel professionals is zijn precieze functie niet geheel duidelijk. Dit komt mede doordat nog niet definitief is vastgesteld hoe de werkprocessen in het JONG XL en de functie van de JONG-coördinator er uit gaan zien. In hoofdstuk 3 kwam in de theorie van Klijn (1996) al naar voren dat je als regisseur verantwoordelijk bent voor de posities van actoren in netwerken, en ook oog hebt voor de opvattingen en percepties van actoren ten opzichte van bepaalde situaties. Het is dan ook de taak van de gemeente om zo snel mogelijk duidelijkheid te verschaffen middels goede communicatie richting het hele jeugdveld. Het is daar namelijk van groot belang dat iedereen weet waar ieders verantwoordelijkheden liggen. Het had dan ook beter geweest als op moment van starten al deze zaken al duidelijk waren geweest. De les voor andere (deel)gemeenten is om eerst het kader waarbinnen gewerkt gaat worden goed rond te hebben, voordat een samenwerkingsmodel wordt ingevoerd. Vooral bij de inrichting van een CJG dat groter is dan de standaard-CJG's is het belangrijk om goed omschreven te hebben wie, waar en op welk moment de regie voert en hoe werkprocessen precies gaan lopen.

Proces- en casusregie gescheiden houden

De DOSA-regisseur is volgens haar taakomschrijving procesregisseur, maar neemt geregeld ook de taak van casusregisseur op zich. Dit komt dan omdat er geen capaciteit voorhanden is bij andere personen of instanties. Een procesregisseur vervult een belangrijke rol in ketens en netwerken en moet dan ook de ruimte hebben zich hier ten volle voor in te zetten. Daarom moet voorkomen worden dat de DOSA-regisseur zich in sommige gevallen in een andere rol moet gaan schikken. Het is dan ook aan te bevelen om in Rotterdam, maar ook in andere gemeenten duidelijk te omschrijven wie casus- en/of procesregie voert in netwerken en ketens en ook in die mate daarin te investeren dat ieder zijn of haar rol naar behoren kan vervullen.

Kinderwerk betrekken bij signalering en preventie

In een kinderrijke deelgemeente als Feijenoord moet voldoende geïnvesteerd blijven worden in het buurt- en kinderkwerk. Dergelijk werk op uitvoerende niveau is belangrijk bij het bezighouden van kinderen, maar ook bij het signaleren en melden van problemen. Een instantie als TOS heeft nauwelijks middelen om mensen de straat op te kunnen sturen en kan daarmee maar beperkt bijdragen leveren in de jeugdoverleggen. Het kinderkwerk wordt op dit moment helemaal niet betrokken bij de jeugdoverleggen. Om voldoende overzicht over de situatie te hebben en samenwerking adequaat te kunnen organiseren, is het belangrijk dat een netwerk compleet is. Dit volgt ook uit de theorie van Klijn en Koppenjan (1997). Het is een les voor elke gemeente om alle partijen die betrokken zijn bij de doelgroep onderdeel van het beleid te maken. In Rotterdam Feijenoord wordt door enkele actoren het kinderkwerk gemist en het is dan ook aan te bevelen om deze partij meer te gaan betrekken in de jeugdoverleggen.

Het primair onderwijs: investeren in een mentaliteitsverandering

Grootste uitdaging binnen de thematiek van dit onderzoek ligt in het primair onderwijs. Dit is de plek waar elk kind een groot deel van zijn of haar tijd doorbrengt en waar legio mogelijkheden liggen tot signaleren en interveniëren in het geval van problemen. Deze mogelijkheden worden niet optimaal benut en dat is niet alleen een probleem van Rotterdam of de deelgemeente Feijenoord. Het is gebleken dat signaleren en melden in veel gevallen een mentaliteitskwestie is. De gemeente zet hier op in door de introductie van een meldcode en cursussen bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit lijkt een goede manier om professionals meer bewust te maken en mogelijk een cultuuromslag teweeg te brengen. Met het verplichten van de MDO'en op last van het intrekken van subsidies gebruikt de gemeente een economisch instrument. Aangezien vooral gewerkt moet worden aan vertrouwen en bewustwording is het gewenst ook communicatieve instrumenten aan de regie te koppelen. Voorlichting geven en de mogelijkheid tot discussie over dit thema zijn onmisbaar en lijken te weinig aandacht te krijgen in de beheersingsgerichte strategie van de gemeente. Doorzettingsmacht ontbreekt hier echter en dus zal op een andere manier moeten worden bereikt dat leraren en andere medewerkers meewerken aan de plannen van de gemeente. Het zal niet makkelijk zijn om een mentaliteitsverandering in het onderwijs teweeg te brengen, maar door te investeren in bewustwording en vertrouwensrelaties zal hiertoe toch een poging moeten worden gewaagd.

7.3 Reflectie

Nu de onderzoeksvragen zijn beantwoord, kan worden teruggekeken op het onderzoek en de manier waarop de uitkomsten tot stand zijn gekomen.

Representativiteit van het onderzoek

Gedurende de eerste periode van het onderzoek werd mij de complexiteit van het jeugdbeleid duidelijk. Bij de vorming en uitvoer van beleid zijn alleen al in de deelgemeente Feijenoord tientallen partijen betrokken. Voor dit afstudeeronderzoek was het dan ook onmogelijk een geheel compleet beeld van het relevante veld te verwoorden. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren. In de eerste plaats was het wenselijk het onderzoek in enkele maanden uit te voeren en was de tijd er niet om met zekerheid iedereen in beeld te krijgen en te spreken. Daarnaast is bij een aantal belangrijke overleggen niet de toestemming verleend het overleg bij te wonen. Dit met het oog op de vertrouwelijkheid van de informatie die besproken zou worden. De verschillende partijen zijn wel te allen tijde bereid geweest zaken toe te lichten en mij van notulen te voorzien, zodat het gebrek aan inzichten enigszins gecompenseerd werd. Het is al met al niet te garanderen dat ik alle betrokken partijen in beeld heb gekregen. Bovendien zijn dus niet alle relevante overleggen bijgewoond en niet alle actoren geïnterviewd. De belangrijkste actoren zijn in elk geval wel geïnterviewd, beschreven en geanalyseerd, waarmee de studie wellicht niet geheel compleet, maar wel representatief genoemd kan worden.

Beschrijving en beoordeling van veld in ontwikkeling

In de scriptie is al een aantal maal duidelijk geworden dat het jeugdbeleid op dit moment enorm in beweging is. Ook in Feijenoord vinden op moment van schrijven nog veel ontwikkelingen plaats. Zo zal pas na de opening van het JONG XL echt duidelijk worden welke partijen er definitief zitting gaan nemen, hoe werkprocessen gaan lopen en of de nieuwe organisatie daadwerkelijk bijdraagt aan betere samenwerking en afstemming. De voortekenen zijn in elk geval goed. Het probleem van de lopende ontwikkelingen voor deze studie was dat het lastig was een actueel beeld te schetsen. Sommige beschreven zaken kunnen vandaag alweer anders zijn georganiseerd en genoemde tekortkomingen zijn inmiddels wellicht al opgepakt door het veld. Hier is voor de onderzoeker weinig aan te doen. Als eerder vermeld zijn de beschrijvingen en beoordelingen gebaseerd op de stand van zaken medio juli 2007.

Verder onderzoek

Deze studie heeft een beeld proberen te schetsen van het preventief jeugdbeleid in Rotterdam en de deelgemeente Feijenoord in het bijzonder. Daarmee is een zeer breed veld onder de loep genomen, dat interessant is om in de toekomst verder te onderzoeken, bijvoorbeeld wanneer het JONG XL enige tijd operationeel is. Bij verder onderzoek kunnen ook vergelijkingen worden gemaakt met andere Rotterdamse deelgemeenten of gemeenten buiten Rotterdam. 'Best practices' en tekortkomingen op andere plaatsen kunnen ook lessen opleveren voor de deelgemeente Feijenoord en het preventief jeugdbeleid in het algemeen. Het onderzoek biedt ook perspectief voor onderzoeken die meer inzoomen op specifieke elementen van het preventief jeugdbeleid. De functies van de JONG-coördinator en de DOSA-regisseur in het Rotterdamse jeugdbeleid zijn belangrijk, maar relatief nieuw en vormen een interessant object van onderzoek. Ook het signaleren en melden van signalen op scholen staat in de aandacht en gezien het moeizame verloop daarvan, kan verder onderzoek naar de regierol van de gemeente daarin interessante inzichten opleveren.

BRONVERMELDING

Aa, A. van der & Konijn, T. (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Utrecht: Lemma.

Babbie, E. (1998). *The practice of social research*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, a Division of International Thomson Publishing Inc.

Beemer, F., P. Krauss, D. Puma, M. van Roost en Y. van Teulingen (2006). *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Rapport Berenschot. Utrecht.

Berben, E.G.M.J. (2000). *Als iedereen hetzelfde was...indicatiestelling in de jeugdzorg* (proefschrift). Maastricht: Shaker Publishing.

Bruin, J.A. de en Heuvelhof, E.F. ten (1993). Instrumenten voor netwerkmanagement, in: Koppenjan, De Bruin en Kickert (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.

Deelgemeente Feijenoord (2005). *Rapportage van de inventarisatie (basis)infrastructuur opvoedingsondersteuning deelgemeente Feijenoord*. Rotterdam.

Deelgemeente Feijenoord (2006). *Voor een sterk en sociaal Feijenoord*. Bestuursprogramma 2006-2010. Rotterdam.

Deelgemeente Feijenoord (2007). [www.feijenoord.rotterdam.nl]. Geraadpleegd juli 2007.

De Gideonsgemeenten (2006). *Opvoed- en opgroeiondersteuning als lokale basisvoorziening*. Den Bosch: KPC.

Duivenboden, H. van; In 't Veld R.J. en anderen (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.

Gemeente Rotterdam (2006). *De stad van aanpakken*. Collegeprogramma 2006-2010. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2007). *Ieder kind wint in Rotterdam*. Actieprogramma Risicojeugd 2007-2010. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2007b). *Infobank opgroeien in Rotterdam*. [<http://opgroeien.ph8.nl/index.php?pageID=1927>]. Geraadpleegd mei 2007.

GGD Rotterdam Rijnmond (2006). *Jeugdmonitor Rotterdam*. Rotterdam.

- GGD Rotterdam Rijnmond (2007). [<http://www.ggd.rotterdam.nl>]. Geraadpleegd juli 2007.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (2e druk). Delft: Uitgeverij Eburon.
- Hufen, J.A.M., en Ringeling, A.B. (red.). *Beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Hutjes, J.M. en Buuren, J.A. van (1992). *De gevalsstudie: Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel/Amsterdam/Heerlen: Boom/Open universiteit.
- Inventgroep (2005). *Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter*. Utrecht: Julius Centrum.
- Kinderrechtencollectief (2007). [<http://www.kinderrechten.nl>]. Geraadpleegd maart 2007.
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap*. Nr. 2 pp143-167.
- Klijn, E.H., Teisman, G.R. (1997). "Strategies and games in networks", in: Kickert, W., Klijn, E.H., Koppenjan, J. (red.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage. pp.98-118.
- Kort, M., Twist M. van, In 't Veld R.J. (2000). Over ontwerp en management van processen in ketens. In: Duivenboden, H. van; In 't Veld R.J. en anderen (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2002). *Jeugd Terecht*. Actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006. Den Haag.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Veiligheidsprogramma. Den Haag.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). *Informatiebrochure Wet op de Jeugdzorg*. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2004). *Opvoed- en opgroei-ondersteuning, de rol van de gemeente in het licht van de Wet op de jeugdzorg*. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2007). *Invoering Wmo*. [<http://www.invoeringwmo.nl>]. Geraadpleegd maart 2007.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur/Ministerie van Justitie (1994). *Regie in de Jeugdzorg: standpunt van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie*. Rijswijk/Den Haag.

Möhle (2003). *Kennis ZAT? Kennisdeling tussen onderwijs en jeugdzorg binnen zorgadviesteams*. Afstudeerscriptie sociologie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Ontwikkelbrigade ketenregie risicojeugd. *Verslag retraite 6 oktober 2006*. Rotterdam.

Operatie Jong (2006). *Koersen op het kind deel 2. Kompas voor het nieuwe kabinet*. Den Haag.

Operatie Jong (2007). [<http://www.operatiejong.nl>]. Geraadpleegd maart 2007.

Partners+Pröpffer (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht?* Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Vught.

Politie Rotterdam Rijnmond (2005). *Pilot Monitor PGA-Jeugd*. Rotterdam.

Raad voor het openbaar bestuur (1999). *Op toneel en achter de coulissen: de regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: ROB.

Rijksvoorlichtingsdienst (2007). *Samen werken, samen leven*. Regeerakkoord 2007-2010. Den Haag.

Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid: de beoordeling van prestaties van de publieke sector*. Den Haag: VUGA.

Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives*, in Hanf, K. en Scharf, F.W. (1978). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Londen: Sage Publications.

Scharf, F.W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks*. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions. Frankfurt: Campus verlag GmbH.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag: VUGA.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). *Rapportage Jeugd 1997*. Den Haag: VUGA.

SWF (2007). [<http://www.swf.nl/algemeen/beleid/beleid.htm>]. Geraadpleegd juli 2007.

Werkgroep Mik (1976). *Jeugdwelzijn, op weg naar een samenhangend beleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Wit, B. de; Brouwer, M.; Rademakers, M. (2000), Ketenstrategie: van virtuele naar reële ketens, in: Duivenboden, H. van; In 't Veld R.J. en anderen (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.

BIJLAGEN

A Overzicht stappenplan analyse met indicatoren

Stappen	Concepten	Indicatoren
I Analyse ketens en netwerken	Interdependenties	<ul style="list-style-type: none"> - Welke actoren wisselen zaken met elkaar uit? - Waar bestaat uitwisseling uit (kennis, informatie, geld, enz.)
	Verwevenheid actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal overleggen - Aard van de overleggen - Centrale actoren
	Pluriformiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Aantal actoren - Mate van wisseling in actoren - Verscheidenheid in standpunten
	Verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Vastgelegd in wetten, convenanten, contracten - Mate van naleving hiervan (meer of minder)
	Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> - Verwachtingen actoren van andere actoren - Wel of niet uit handen geven van beslissingen, bevoegdheden
	Volgtijdelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Actor B heeft output actor A nodig, actor C die van B, enz.
	Functionele relaties	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren benutten elkaar enkel voor de betreffende activiteit
II Niveaus van regie	Interne regie	<ul style="list-style-type: none"> - Druk op stadsbestuur via lokale of landelijke politiek, media en/of stakeholders
	Bestuurlijke regie	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenbrengen van actoren in overleg - Maken van bestuurlijke afspraken - Monitoren van naleving afspraken
	Uitvoerende regie (procesregie en casusregie)	<ul style="list-style-type: none"> - Aanwijzen van verantwoordelijke voor casus (procesregie) - Actoren met elkaar in contact brengen (procesregie) - Inhoudelijke bepaling van de hulpverlening (casusregie) - Kind in contact brengen met hulpverlening (casusregie) - Monitoren van de casus (casusregie)

III Typen regie	Doorzettingsmacht	- (Wettelijke) mogelijkheden tot afdwingen medewerking partijen
	Eigen beleidsscript	- Mate van richtlijnen van bovenaf
IV Sturingsinstrumenten	Juridische	- Wetten - Contracten, convenanten - Geboden/verboden - Regels en richtlijnen
	Economische	- Subsidies - Output-afspraken - Boetes - Inzet menskracht - (Her)allocatie van middelen
	Communicatieve	- Voorlichting - Onderhandelingen - Lobbyen - Gebruik media/propaganda
	Eenzijdig/meerzijdig	- In samenspraak of door centrale actor tot stand gekomen
V Verdere invulling regierol	Overzicht over de situatie hebben	- Actoren bevragen op informatie via gesprekken, overleggen en/of monitoren - Documentuitwisseling - Belangrijke informatie vastleggen/registreren en beheren
	Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	- Beleidsnota's - Convenanten, samenwerkingsovereenkomsten - Toezicht houden op voortgang via evaluaties
	Organiseren van samenwerking	- Actoren mobiliseren, inspireren via wetten, onderhandeling of overtuiging - Aan elkaar koppelen via coördinatoren, regisseurs, overlegvormen - Toezicht houden op voortgang via stellen targets en verantwoording
	Verantwoording afleggen	- Jaarverslagen, evaluaties - Faseringen aanbrenge - Richting politiek en burgers

B Lijst met geïnterviewden

Vooronderzoek

Wim Vleugels	JOS	Teammanager integraal jeugd beleid
Hella van den Berg	GGD	Projectcoördinator JONG
Jeannette Jonker	Directie Veiligheid	Beleidsadviseur Jeugd & Veiligheid
Nienke Riemersma	Directie Veiligheid	Beleidsadviseur Jeugd & Veiligheid

Casusonderzoek

Marijke de Vries	JOS	Afdelingshoofd Jeugd & Opvoeding
Jerrel Denijn	JOS	Beleidsadviseur Veilig op school
Dorien de Vries	GGD	Interim-projectleider JONG
Laura Koene	GGD	Senior beleidsmedewerker
Erik Jan de Wilde	GGD	Sectieleider monitoring & onderzoek
Jeannette Jonker	Directie Veiligheid	Beleidsadviseur Jeugd & Veiligheid
Monique Willemsen	Deelgem. Feijenoord	Regisseur Jeugdoverleggen
Natascha Schaper	Deelgem. Feijenoord	DOSA-regisseur deelgemeente Feijenoord
Marijke van Seggelen	Deelgem. Feijenoord	Projectleider CtC en coördinator brede schoolteams
Dick Rook	Politie R'dam-R'mond	Jeugdcoördinator politie Feijenoord-Ridderster
Mariette Venekamp	Stichting Humanitas	Coördinator Jeugd (Pak je Kans)
Arno Hoogendoorn	GGD	JONG-coördinator deelgemeente Feijenoord
Anouck Stout	GGD	JONG-coördinator deelgemeente Charlois
Jolanda Moerkerke	SWF	Manager opvoedingsondersteuning Feijenoord
Christa Zwanenburg	TOS Feijenoord	TOS-baas/Voorzitter Jeugdoverleg Feijenoord (wijk)
Eus Hehanussa	SWF	Manager Schoolmaatschappelijk Werk Feijenoord
Anneke Buijs	Bureau Jeugdzorg	Voorpostfunctionaris Bureau Jeugdzorg Feijenoord

C Bijgewoonde overleggen

Stuurgroep Integraal Jeugdbeleid Rotterdam
Ontwikkelbrigade Ketenregie Risicojeugd Rotterdam
Uitvoeringsbrigade Ketenregie Risicojeugd Rotterdam
Jeugdoverleggen Directie Veiligheid
Jeugdoverleg wijk Feijenoord