

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.1.2. Operatie Jong.....	5
1.1.3 Centrum voor Jeugd en Gezin	6
1.1.4. Regierol gemeenten	7
1.2 Doelstelling en relevantie	8
1.3 Werkwijze en opzet	9
Hoofdstuk 2 Jeugdbeleid	11
2.1 Historie	12
2.1.1. Jaren 80	12
2.1.2. Jaren 90	13
2.1.3. Nu	13
2.2. Organisatie rond het jeugdbeleid.....	14
2.2.1 Preventief jeugdbeleid.....	14
2.2.2 Geïndiceerde jeugdzorg.....	16
2.2.3. Justitiële keten	17
2.2.4 Drie verschillende bestuurslagen, meerdere partijen en hun knelpunten	19
2.3. De praktijk.....	21
2.3.1. Balkenende	22
2.3.2 Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid.....	23
2.3.3. Basismodel Centrum voor Jeugd en Gezin	25
2.3.4. Knelpunten voor de gemeente	27
2.4. Conclusie	28
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	31
3.1. Bestuursparadigma	32
3.2 Netwerkbenadering	34
3.2.1 Netwerktheorie	35
3.2.2 Onderdelen van beleidsnetwerken.....	37
3.3 Regierol	43
3.4 Conclusie	46

Hoofdstuk 4 Methodologische verantwoording.....	48
Hoofdstuk 5 Centrum voor Jeugd en Gezin	53
5.1 Gemeente Eindhoven	53
5.1.1 Inleiding	53
5.1.2 Vormgeving van het CJG in Eindhoven.....	54
5.1.3. Beschrijving van de actoren, hun middelen en afhankelijkheid.....	57
5.1.4. Samenwerking en strategie in gemeente Eindhoven	60
5.1.5. Regierol en sturing	61
5.1.6 Knelpunten	62
5.1.7. Succesfactoren.....	64
5.2. Gemeente Tilburg.....	64
5.2.1 Algemene Inleiding	64
5.2.2 Vormgeving van het CJG in Tilburg	65
5.2.3. Beschrijving van de actoren, hun middelen en afhankelijkheid.....	66
5.2.4. Samenwerking en strategie in gemeente Tilburg	68
5.2.5. Regierol en sturing	69
5.2.6. Knelpunten	71
5.2.7. Succesfactoren.....	72
5.3. Gemeente Almere.....	72
5.3.1. Algemene inleiding	72
5.3.2. Vormgeving van het CJG in Almere	73
5.3.3 Beschrijving van de actoren hun middelen en afhankelijkheid.....	74
5.3.4. Samenwerking en strategie in gemeente Almere	76
5.3.5. Regierol en sturing	77
5.3.6. Knelpunten	78
5.3.7. Succesfactoren.....	78
5.4. Overzicht gemeente Eindhoven, Tilburg en Almere	79
5.5. Het Rijk	80
5.5.1. Algemene Inleiding	80
5.5.2. Regierol	81
5.5.3. Knelpunten	82
5.5.4. Financiering.....	83
5.6 Conclusie.....	83

6. Conclusie en aanbeveling	87
Literatuurlijst	95
Bijlage 1	99

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bestuurskunde is erop gericht om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. In mijn huidige werkomgeving, het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin bij de directie Jeugdbeleid heb ik van nabij te maken met het maatschappelijke vraagstuk ‘de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin door gemeenten’ en het heeft dan ook mijn interesse gewekt.

In het beleidsprogramma ‘Samen werken, samen leven’ van het kabinet Balkenende IV staat dat de gemeenten een duidelijke rol hebben en krijgen in het oplossen van de maatschappelijke vraagstukken, omdat de gemeenten de bestuurslaag vormen, die maatschappelijke vraagstukken het beste in beeld heeft. Het kabinet heeft daarom in het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten ‘Samen aan de slag’ duidelijke afspraken met de gemeenten gemaakt op terreinen als veiligheid, onderwijs en integratie. Om deze afspraken na te kunnen komen heeft het lokale bestuur bevoegdheden nodig. De vraag hierbij is welke rol en bevoegdheden het lokale bestuur moet krijgen om bepaalde maatschappelijke problemen op te kunnen lossen.

Moet men het lokale bestuur meer vrijheid (autonomie) geven, bijvoorbeeld in de vorm van ‘geef de gemeente wat extra geld en verder bemoeit zich het Rijk er niet mee’ of is het verstandiger om de gemeente meer dwingend samen te laten werken met de benodigde maatschappelijke organisaties en de centrale overheid. In plaats van meer autonomie te creëren, moeten dan samenwerkingsregimes worden ontwikkeld (Deetman en Tops, 2007).

Bij de totstandkoming van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) heeft het kabinet, in de brief aan de Tweede Kamer van 16 november 2007, zijn visie gegeven over de regierol van gemeenten in de lokale jeugdketen.

De rol van de gemeente is in het lokale jeugdbeleid een belangrijke factor. Jeugdbeleid is al decennia lang aanwezig. Wat gelijk is gebleven is dat het goed gaat met het merendeel van de Nederlandse jeugd. Toch lijkt er in de loop van de jaren iets veranderd. Het kleine gedeelte, de jeugd waarmee het dus niet goed gaat, is problematischer geworden. De problematiek van de jeugd is namelijk complexer geworden. Doordat de samenleving complexer is geworden. De invloeden waarmee de huidige jeugd vandaag te maken heeft zijn veel omvangrijker dan vroeger; het opvoeden wordt daardoor voor sommige ouders moeilijker. Wanneer een

jeugdige problemen heeft op school, is de kans groot dat het thuis of ergens anders ook niet goed gaat. De politiek en de jeugdsector zijn zich ervan bewust dat ze niet in staat zijn hier goed op te anticiperen. Het aanbod van de jeugdzorginstellingen lijkt niet goed gericht op de vraag.

Hierboven heb ik aangegeven dat het ‘over het algemeen goed gaat met de Nederlandse jeugd’, maar de afgelopen jaren zijn er enkele verschrikkelijke incidenten geweest die voor onrust en onvrede zorgden. Incidenten zoals het “Maasmeisje” of “Savanna” en andere incidenten waarbij kinderen overleden zijn aan de gevolgen van mishandeling en verwaarlozing door de eigen ouders. Eén van de vragen die dan altijd opkomt is: ‘Hadden de aangewezen instanties dit niet kunnen weten en kunnen voorkomen?’ Deze vraag mag en moet ook gesteld worden. Juist omdat deze gezinnen vaak wel bekend zijn bij de betreffende jeugdinstanties. Deze incidenten tonen dat het systeem op bepaalde punten faalt, al mag niet vergeten worden dat het hier gaat om een hele kleine groep.

De organisatie van de jeugdzorg wordt onder andere door de media negatief belicht. De organisatie is versnipperd, verkokerd, inefficiënt en ondoorzichtig. Uit incidenten blijkt dat de samenwerking tussen de instanties niet goed loopt. Dit alles geeft weer dat er dringend iets veranderd moet worden.

1.1.2. Operatie Jong

In 2003 is Operatie Jong onder leiding van Steven van Eijck van start gegaan voor een periode van minimaal drie jaar. Operatie Jong was een samenwerkingsverband tussen de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) , Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(en) (OCW), Justitie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Financiën. Het doel was er voor te zorgen dat de verschillende instanties gingen samenwerken vanuit dezelfde visie. Het belangrijkste uitgangspunt van Operatie Jong was: het kind staat centraal.

Operatie Jong had de taak om tijdens die drie jaar ervoor te zorgen dat de betrokken ministeries meer met elkaar gingen samenwerken, maar ook dat de rijksoverheid met het ‘jeugdveld’ ging samenwerken. Steven van Eijck heeft een aantal sturingsadviezen gegeven met een aantal aanbevelingen hoe het jeugdbeleid en zijn structuren te verbeteren.

Dit omdat in de afgelopen jaren namelijk een verfijnd, maar ook ingewikkeld en verkokerd systeem is ontstaan dat gericht was op het zoveel mogelijk voorkomen van ‚de uitval’ van jeugdigen. Dit systeem kende en kent nog steeds vele instanties, specialistische benaderingen alsmede wettelijke en financiële kaders. Duidelijk is geworden dat betrokken instanties onvoldoende afhankelijk van elkaar zijn om een goede samenwerking voor een goed functioneren van die instanties te garanderen (Ross-van Dorp, 2004, pag. 1).

Een van de aanbevelingen is reeds door het nieuwe kabinet gerealiseerd, namelijk een minister voor Jeugd en Gezin. Zijn taak is het beleid rond jeugd, gezin, onderwijs en werk, dat nu verdeeld is over diverse ministeries, onderling af te stemmen.

Een andere aanbeveling van Steven van Eijck behelst de verbetering van het lokale jeugdbeleid, namelijk:

bundel de taken op het gebied van opgroei- en opvoedproblemen, preventieve gezondheidszorg en bescherming in een laagdrempelig, eerstelijns centrum voor alle jeugdigen en ouders (een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)) in de buurt. Daar kunnen onder meer taken als opvoedondersteuning, jeugdgezondheidszorg, licht ambulante begeleiding en functies op het gebied van advies en melding kindermishandeling worden aangeboden (Eijck, 2006, p. 9).

1.1.3 Centrum voor Jeugd en Gezin

Centraal in het lokaal jeugdbeleid is de gedachte zich te concentreren op de regiefunctie (zal in paragraaf 1.1.4 worden uitgelegd) van de gemeenten. Het lokale preventieve jeugdbeleid, dat er voor moet zorgen dat vroegtijdig alle mogelijk inspanningen worden gedaan om de ‚uitval’ van jeugdigen te voorkomen valt namelijk onder de (bestuurlijke) verantwoordelijkheid van de gemeente. Een mogelijkheid om het lokale preventieve jeugdbeleid te verbeteren is dan ook de vorming van een CJG. Het CJG zal een fysiek inlooppunt zijn waar ouders en jeugdigen terecht kunnen met allerlei vragen en problemen op het gebied van opvoeden en opgroeien en jeugdgezondheidszorg. Daarnaast zullen deze inlooppunten ook toegang bieden tot een achterliggend netwerk, waar een geïntegreerd aanbod tot stand komt van in ieder geval de jeugdgezondheidszorg en opvoedondersteuning.

En wat belangrijk is, dit aanbod is geschakeld met de provinciale jeugdzorg en de zorg in en om het onderwijs.

Het CJG biedt steun, coördineert, verwijst en heeft dus een verbindende functie met alle mogelijke voorzieningen op de terreinen jeugdbeleid, gezondheidszorg en jeugdzorg.

Het kabinet stelt als doel dat in 2011 in elke gemeente een CJG aanwezig moet zijn zo dat jeugdigen en hun ouders snel en goed worden ondersteund. Daarnaast moeten de relevante geldstromen gebundeld zijn.

Het kernwoord binnen een CJG is ‘samenwerking’. Het belang van samenwerken wordt door iedereen onderkend, hoe dit voorts kan worden vormgegeven is nog niet duidelijk. Een mogelijkheid die in de CJG brief van 16 november 2007 wordt benoemd is de zogenaamde doorzettingsmacht¹. Het is echter de vraag of dit het instrument is om een effectieve samenwerking voor elkaar te krijgen.

1.1.4. Regierol gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk gesteld voor het tot stand brengen van CJG's. In eerdere literatuur over lokaal preventief jeugdbeleid wordt de rol van de gemeente als regisseur aangeduid. ‘De regierol van de gemeente heeft betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van een beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid afhankelijk is van de medewerking van een of meer andere actoren’(Gilsing, 2000, p. 10). In het rapport ‘de gemeente als regisseur’ worden door Hupe en Klijn drie bestuursparadigma's onderscheiden. De kern van het besturen is in ieder paradigma verschillend. Afhankelijk van de vraag hoe het beleidsnetwerk er uitziet kan bepaald worden welk paradigma het meest van toepassing is. Hupe en Klijn onderscheiden: hiërarchisch bestuursparadigma, marktgericht paradigma en politiek-maatschappelijk bestuursparadigma (Hupe en Klijn, 1997, p. 21). Hier zal ik later nog op ingaan.

Centraal in deze scriptie staat de netwerkbenadering met als basis de van elkaar afhankelijke actoren die pogen met elkaar samen te werken om een zo goed mogelijk beleidsresultaat te behalen.

¹ Met doorzettingsmacht wordt hier bedoeld, dat de gemeente een doorslaggevende stem heeft over de instellingen die samen moeten werken.

Een beleidsnetwerk heeft drie belangrijke kenmerken:

1. de wederzijdse afhankelijkheid van actoren;
2. de complexiteit en verwevenheid van doeleinden die interactieprocessen tussen actoren kenmerken;
3. het duurzame karakter van de relatiepatronen tussen actoren (Klijn, 1996, p.40).

De vraag is hoe men tot een samenwerkingsverband kan komen in een situatie waarin complexe verhoudingen met vele onderlinge afhankelijkheden bestaan.

1.2 Doelstelling en relevantie

Over jeugdbeleid in het algemeen maar ook over lokaal jeugdbeleid is al veel geschreven. Het is niet iets geheel nieuws. Maar ook na vele jaren blijkt jeugdbeleid nog niet goed te functioneren. Kinderen en jeugdigen worden nog altijd niet optimaal geholpen. De jeugdinstituten werken niet goed genoeg samen doordat er verkokering is.

Toch is ketenmanagement een centraal begrip in het lokale jeugdbeleid. De overheid stimuleert de vorming van netwerken. Ook nu bij de vorming van CJG's staan samenhang en samenwerken centraal.

Ik wil met mijn scriptie onderzoeken welke soorten samenwerkingsverbanden zinvol kunnen zijn bij het oprichten van de CJG's en welke taak gemeenten hierbij op zich kunnen nemen.

De centrale vraag hierbij is:

Hoe zien de samenwerkingsverbanden voor Centra voor Jeugd en Gezin er uit in Eindhoven, Tilburg en Almere, welke knelpunten doen zich voor in die samenwerkingsverbanden en wat zijn positieve ervaringen? En hoe kan de regierol van de gemeente ten aanzien van de samenwerkingsverbanden versterkt worden?

Uit de centrale vraagstelling afgeleide deelvragen zijn:

1. Hoe ziet het jeugdbeleid en met name het lokale jeugdbeleid er nu uit?
2. Waarom is een toenemende gemeentelijke regierol gewenst?
3. Wat voor sturingsmogelijkheden zijn er in netwerken?

4. Hoe ziet het netwerk er uit rondom de Centra voor Jeugd en Gezin in Eindhoven, Tilburg en Almere uit?

- Wat zijn de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de centra voor jeugd en gezin?
- Welke middelen hebben deze actoren en in hoeverre zijn ze van elkaar afhankelijk? Zijn hier verschillen te zien tussen Eindhoven, Tilburg en Almere?
- Welke percepties hebben de drie gemeenten over de aard van de organisatie de te verrichten taken en de wenselijkheid van een CJG in de drie steden? Zijn hier verschillen in te zien?

5. Hoe is de samenwerking tussen actoren geregeld?

6. Hoe ziet de regierol van de gemeente rondom het CJG eruit?

7. Welke positieve ervaringen en knelpunten doen zich voor in de samenwerking binnen de CJG in Eindhoven, Tilburg en Almere?

8. In hoeverre kunnen deze knelpunten worden aangepakt door de regierol van de gemeente op een andere wijze vorm te geven?

De theorie vindt plaats door verdere uitwerking van bestuurskundige theorieën op het gebied van samenwerkingsverbanden. Belangrijk hiervoor is de netwerktheorie. Deze is immers van belang om de samenwerking op lokaal niveau tussen partijen nader te analyseren en te beoordelen.

1.3 Werkwijze en opzet

Voor het verkrijgen van de gewenste informatie zal ik gebruik maken van diverse onderzoeksmethoden.

Het empirische gedeelte van mijn onderzoek heeft het karakter van een vergelijkend onderzoek. Drie gemeenten ‘koplopers’, zullen met elkaar worden vergeleken. Hierbij maak ik gebruik van schriftelijke bronnen zoals literatuur, (onderzoeks-) rapporten, nota's, evaluaties en krantenartikelen. Ook zal ik gebruik maken van mondelinge bronnen zoals interviews. De interviews zal ik houden met de ambtenaren van de gemeenten Almere, Tilburg en Eindhoven. Deze gemeenten hebben reeds een CJG, al dan niet onder die naam, opgericht. De interviews hebben als doel het boven water krijgen van de ervaringen die de

gemeenten hebben opgedaan en om een antwoord te krijgen op mijn deelvragen 4 t/m 8. Daarnaast zal ik iemand binnen de rijksoverheid interviewen die bij dit proces betrokken is. De interviews vormen een belangrijke aanvulling op de informatie die ik reeds in de literatuur heb gevonden.

Hoofdstuk 2 begint met een kleine historische beschrijving van het jeugdbeleid. Vervolgens beschrijf ik hoe het huidige stelsel is vormgegeven en de daaraan gerelateerde problemen. Voornamelijk zal het lokale jeugdbeleid beschreven worden, maar ik zal ook het gehele stelsel beschrijven. Dit is nodig om een beter beeld te krijgen hoe het gehele jeugdbeleid in elkaar zit waar de problemen liggen en op welke punten het CJG een oplossing zou kunnen bieden. Daarnaast is het jeugdbeleid op gemeentelijk-, provinciaal- en rijksniveau niet los van elkaar te zien.

In hoofdstuk 3 zal ik ingaan op wat er zoal over samenwerking geschreven is en welke sturingsmogelijkheden er bestaan. De netwerktheorie zal hier in het bijzonder worden uitgelicht en uitgelegd, omdat deze gaat over onderlinge relaties. Daarnaast zal ik ingaan op de drie bestuursparadigma's en de regierol van de gemeenten. Dit zal ik zal ik toepassen op de gemeenten om te kijken welke mogelijkheden er bestaan om te sturen in samenwerking.

In hoofdstuk 4 zal ik de methodologische aanpak beschrijven. Welke onderzoeksstroming en techniek zijn leidend voor het verdere onderzoek?

In hoofdstuk 5 zal ik de theorie op de praktijk toepassen. Hier zullen voorbeelden van huidige pilot CJG's worden gegeven. Drie gemeenten zal ik in het bijzonder uitlichten.

Hoofdstuk 6 bevat conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Jeugdbeleid

Hoe komt het dat het jeugdbeleid zo complex is? Men beweert wel eens dat de problemen die bij ons spelen een luxe westers probleem zijn. In Nederland zijn er heel veel instanties en specialisten die zich met jeugdbeleid bezig houden. Dit komt doordat elke keer als er een probleem opduikt, er de neiging is om voor dit probleem een nieuwe voorziening in te stellen. Een voorbeeld van (te) snel beleid is het introduceren van een “gezinscoach” door de toenmalige staatssecretaris Ross. Dit gebeurde als reactie op de gebeurtenis in Roermond, toen een vader zijn huis in brand stak waardoor zijn zes kinderen en vrouw omkwamen. De voorziening van een gezinscoach² is destijds ook opgenomen in de Wet op de Jeugdzorg, zonder dat de vraag beantwoord is wat precies de functie van een gezinscoach is en of deze inderdaad nodig is? Zijn problemen niet met de al aanwezige instellingen op te lossen?

Door dergelijke handelingen hebben het Rijk en de jeugdsector het zich zelf ingewikkelder gemaakt. Er zijn te veel instanties die te veel verspreid zijn en die voor de ouders niet herkenbaar zijn. Daarnaast zijn de instellingen niet goed gericht op de vraag van de jeugdigen en ouders maar meer op het aanbieden van hun eigen voorzieningen. Het is voor de ouders onduidelijk waar ze terecht kunnen als ze bijvoorbeeld vragen hebben over opvoeding. Gecompliceerder wordt het wanneer kinderen en gezinnen meervoudige problemen hebben. Ze moeten dan een beroep doen op verschillende vormen van zorg, die ieder hun eigen toegangspoort hebben, waardoor de gezinnen hun verhaal een aantal keren moeten herhalen. De zorg wordt dan door verschillende stelsels geleverd. Dit leidt vaak tot problemen en daardoor niet tot een goede dienstverlening aan het kind. De vorming van CJG's kan hiervoor een oplossing bieden.

In dit hoofdstuk zal ik nader uitleggen hoe het jeugdbeleid tot zijn huidige vorm is gekomen. Hierbij wordt van de situatie uitgegaan van voor de periode dat de minister voor Jeugd en Gezin is aangetreden op 22 februari 2007. Ik zal een overzicht geven van het jeugdbeleid en hoe dit tot bepaalde beslissingen heeft geleid.

² Taak van de gezinscoach: citaat: ‘Bij meervoudige problemen en verschillende hulpverlenende instanties moet er één begeleider zijn die het gezin ondersteunt en er voor zorgt dat de soorten hulpverlening op elkaar worden afgestemd. De gezinscoaching wordt in principe door lokale instellingen, zoals het maatschappelijke werk of een zorgaanbieder aangeboden en niet door het BJJ zelf’ (Clarijs, 2004, artikel ‘gezinscoach voorbeeld van (te) snel beleid).

2.1 Historie

Veel beleidssectoren raken in meer of mindere mate de leefsituatie van de jeugd. Deze sectoren zijn het onderwijsbeleid, het welzijnsbeleid, het arbeidsmarktbeleid, het veiligheidsbeleid en het zorgbeleid (Gilsing, 2005, p. 19). Maar naast dit algemene sectorale beleid is er ook specifiek beleid dat exclusief gericht is op de jeugd. Met dit beleid is het de bedoeling juist de samenhang te bevorderen tussen het voor jeugdigen relevante beleid vanuit de verschillende sectoren.

Het specifieke jeugdbeleid heeft een kortere historie dan het sectorale jeugdbeleid (Gilsing, 2005, p. 20). De eerste keer dat er sprake was van specifiek jeugdbeleid was kort na de eerste wereldoorlog. Men maakte zich toen zorgen over het baldadige gedrag van de jeugdigen. Maar er is ook een positieve insteek die een rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van jeugdbeleid. Voorbeeld hiervan zijn de beleidskeuzes in de jaren zestig en zeventig. Specifiek jeugdbeleid was gericht op de vrijetijdsbesteding. Daarnaast kwam in de jaren zeventig de nadruk te liggen op de aanpak van (achterstands)problemen onder jongeren. Dit zorgde ervoor dat ook de sectoren als huisvesting, arbeidsbemiddeling en justitie erbij betrokken werden. De noodzaak om intersectoraal af te stemmen werd groter en daarmee ook de spanning tussen sectoraal en specifiek beleid (Gilsing, 2005, p. 20).

2.1.1. Jaren 80

In de jaren tachtig begon de overheid in eerste instantie met een ambitieus en breed jeugdbeleid. Dit was gericht op alle jongeren en had tot doel het scheppen van voorwaarden voor een optimale ontplooiing van de jeugd. Midden jaren tachtig werd dit doel iets minder ambitieus en legde de overheid de verantwoordelijkheid veel meer bij het gezin, de school en het verenigingsleven. De overheid nam nog wel de verantwoordelijkheid om voorwaarden te scheppen en aanvullend beleid te voeren wanneer bijvoorbeeld de traditionele kaders zoals familie of verenigingsleven tekortschoten (Gilsing, 2005, p. 20). De terugtrekking van de overheid had met name een politieke oorzaak. Het toenmalige eerste kabinet Lubbers werd gekenmerkt door bezuinigingen om de grote staatsschuld te verminderen. Deze grote staatsschuld was nog altijd het gevolg van de economische crisis van de jaren zeventig. Lubbers koos voor een radicale bezuinigingsaanpak die gevolgen had voor de sociale voorzieningen. Naast dat er gekort werd op ouderenzorg, psychiatrische en gehandicaptenvoorzieningen, werd er ook flink gekort op het welzijnswerk. Dit had invloed op het jeugdbeleid. Er was minder geld voor sociale voorzieningen en dus ook voor

jeugdbeleid. Daarnaast ontstond de ontwikkeling bevoegdheden en taken van het Rijk over te dragen naar provincies en gemeenten. De verwachting was dat decentrale overheden beter in staat zouden zijn effectief beleid te voeren, juist omdat ze dichterbij de problemen staan en daardoor slagvaardiger kunnen reageren.

2.1.2. Jaren 90

In de jaren negentig werd door de centrale overheid een andere richting in het specifieke jeugdbeleid gekozen. De belangrijkste doelen waren dat de participatie van jeugdigen bevordert en schooluitval voorkomen moesten worden. Concrete beleidsdoelstellingen waren dan ook dat de voorzieningen en het beleid zo ingericht moesten zijn dat iedere jeugdige zou deelnemen aan onderwijs dan wel het arbeidsproces. Wanneer een jeugdige dreigde uit te vallen zou deze opgevangen worden en ook weer terug in het onderwijs of arbeidsproces zou worden geleid. Preventie speelde ook een belangrijke rol. Er werd in die tijd namelijk steeds meer een beroep gedaan op de jeugdzorg. Daarom was dan ook een doel de effectiviteit en efficiëntie van de jeugdhulpverlening te versterken om zo minder beroep te doen op de jeugdzorg (Gilsing, 2005, p. 20).

2.1.3. Nu

Ook in het huidige overheidsbeleid houdt men de lijn aan van 'geïntegreerd jeugdbeleid' dat inzet op preventie. Preventie wordt op lokaal niveau uitgevoerd. De doelstelling van het jeugdbeleid is versterking van de positie van jongeren in de samenleving, vergroting van hun kansen en tegengaan van schooluitval. Om dit te bereiken wordt de nadruk gelegd op het belang van effectieve bestuurlijke samenwerking tussen de bij jeugdbeleid betrokken partijen en preventie (Gilsing, 2005, p. 21).

Deze korte terugblik laat zien dat overheidsbeleid onderhevig is aan veranderingen. Grotendeels heeft dit te maken met politieke omstandigheden zoals bezuinigingen. Daarnaast ligt het er maar aan hoeveel (maatschappelijke) aandacht er op een moment voor jeugd is en of de problemen die geconstateerd worden inderdaad groot genoeg en belangrijk genoeg geacht worden. Door gebeurtenissen en omstandigheden die in de volgende paragraaf beschreven worden heeft het jeugdbeleid nu de aandacht.

Samenvattend kan men een onderscheid maken in perioden van 'deregulering' (jaren tachtig), en van 'sociaal beleid' (jaren negentig) (Hupe en Klijn, 1997, p. 18) welke is voortgezet naar de huidige tijd.

Een overzicht van de organisatie rond het jeugdbeleid laat zien hoe het overheidsbeleid op institutioneel en financieel gebied vormgegeven is en wat de problemen zijn.

2.2. Organisatie rond het jeugdbeleid

Op het institutionele en het financiële terrein worden verschillende problemen geconstateerd ten aanzien van het jeugdbeleid. Deze problemen zijn deels ontstaan doordat het stelsel steeds breder en omvangrijker is geworden. De problemen zijn:

1. De institutionele structuur is complex, want er zijn veel bestuurlijke en uitvoerende partijen en ingewikkelde samenwerkingsrelaties.
2. De financieringsstructuur geeft niet de prikkels die leiden tot een doelmatige en effectieve uitvoering en zijn niet vooral gericht op samenwerking. Dit heeft te maken met het grote aantal betrokken overheden en organisaties (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p.3-4).

Om zich van deze problemen een voorstelling te maken kan een korte beschrijving van de huidige jeugdketen voor iets meer helderheid zorgen. De jeugdketen bestaat uit een aantal deelterreinen op een aantal (overheids)niveaus.

2.2.1 Preventief jeugdbeleid

De gemeenten hebben een preventieve, signalerende rol en voeren ook de bestuurlijke regie over de algemene voorzieningen. Dit geldt onder andere voor de jeugdgezondheidszorg en welzijnsvoorzieningen. Deze algemene voorzieningen zijn het beste in staat om vroegtijdig problemen te ontdekken bij kinderen en hun omgeving. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale voorzieningen, maar niet voor het onderwijs. De financiering van het lokaal jeugdbeleid verloopt grotendeels via het Gemeentefonds. Naast het Gemeentefonds is in de periode 2004-2007 een tijdelijke financiële impuls voor opvoed- en gezinsondersteuning beschikbaar. Dat betekent dat 50 gemeenten in deze periode in totaal 35 miljoen euro ontvangen voor vroegsignalering van risicogroepen en voor effectieve opvoedprogramma's. Daarnaast is voor 2006 6,5 miljoen en structureel vanaf 2007 13 miljoen beschikbaar gesteld voor risicogezinnen om de instroom naar de jeugdzorg te voorkomen (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 6-7).

De gemeenten ontvangen dus uit verschillende bronnen middelen om een preventief jeugdbeleid te voeren. Het probleem hierbij is dat deze versnipperde financiering ook tot versnipperde verantwoordingsplicht bij de gemeenten kan leiden, omdat ze niet aan één

instantie verantwoording moeten afleggen (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 6-7, 24). Daarnaast worden de jeugdgezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning jeugd nog min of meer separaat uitgevoerd. Hierdoor kan er weinig afstemming tussen de diverse voorzieningen voor jeugdigen en ouders bestaan.

De rijksoverheid en de lokale overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk om de volksgezondheid te bevorderen en te beschermen. De verantwoordelijkheid van gemeenten is in de Gemeentewet en in de Wet collectieve preventieve volksgezondheid (Wcpv) verankerd. De Wcpv heeft tot doel gezondheidsbescherming, gezondheidsbevordering en ziekte preventie te bevorderen. De Wcpv onderscheidt drie deelterreinen waaronder één daarvan de jeugdgezondheidszorg is. Sinds 1 januari 2003 vallen alle taken als gevolg van de Wcpv onder de Kwaliteitswet zorginstellingen (KZI). Dat betekent dat de GGD-en en thuiszorginstellingen met jeugdgezondheidszorgtaken verantwoorde zorg bieden en ook de kwaliteit van zorg binnen de instelling bewaken (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p.7). De preventieve zorg voor kinderen van 0-4 jaar wordt uitgevoerd door ongeveer 1450 consultatiebureaus door 62 thuiszorgorganisaties. De preventieve zorg voor de kinderen en jeugdigen van 4-19 jaar valt onder (44) (inter-) gemeentelijke gezondheidsdiensten, de GGD-en. De zorg is vastgelegd in het basistakenpakket Jeugdgezondheidszorg (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 7). Dit basistakenpakket bestaat uit een uniform deel waar bepaalde activiteiten onder vallen zoals screening en vaccinaties van elk kind en een maatwerkdeel. De gemeente heeft bij het maatwerkdeel de volledige vrijheid van keuze in de mate waarin en de wijze waarop maatwerkproducten worden aangeboden . Voor het uniforme deel verstrekt VWS in de periode van 2003-2007 een uitkering in het kader van de Tijdelijke regeling specifieke uitkering aan alle gemeenten. Deze uitkering is een aanvulling op de in het Gemeentefonds verstrekte gelden voor maatwerk (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 7-8). Door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zijn nu de gemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning, dat wil zeggen dat iedere burger volwaardig moeten kunnen deelnemen aan de maatschappij. De relatie tussen de Wet collectieve preventieve volksgezondheid (Wcpv) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) maakt dat het onmisbare pijlers zijn voor de kwaliteit van het leven. Een goede gezondheid is nodig om deel te kunnen nemen aan de maatschappij. In dit opzicht zijn de Wcpv en de Wmo complementair aan elkaar (Walg, 2006, 17 en 23).

In het verlengde van invoering van de Wet op de Jeugdzorg, hebben het Rijk, het IPO (Interprovinciaal overleg) en de VNG (Vereniging van Nederlandse gemeenten) functies op het gebied van opgroei- en opvoed, en gezinsondersteuning vastgesteld:

- verstrekken van informatie aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien;
- signaleren van problemen door instanties als jeugdgezondheidszorg en onderwijs;
- toegang bieden tot het gemeentelijke hulpaanbod en het leiden naar voorzieningen;
- licht pedagogische hulp bieden, zoals maatschappelijk werk;
- zorg in het gezin coördineren op lokaal niveau (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p.6-7).

Het prestatieveld twee van de Wmo ‘preventieve ondersteuning van jeugdigen’ is hieraan gerelateerd. Bij de Wmo ligt dus de nadruk op preventief beleid met in het bijzonder aandacht voor signalering van dreigende problematiek.

Naast deze vijf taken kan er nog een specifiek lokaal aanbod worden ontwikkeld. Dat betekent dat gemeenten, naast de vijf opgedragen taken zelf een aanbod voor bepaalde specifieke doelgroepen in hun gemeente kunnen ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van opvang zwerfjongeren.

Het jeugdbeleid op gemeentelijk-, provinciaal- en rijksniveau is, zoals eerder aangegeven, niet los van elkaar te zien. In de volgende paragrafen zal deze samenhang worden toegelicht.

2.2.2 Geïndiceerde jeugdzorg

Mochten er ondanks de preventieve jeugdgezondheidszorg ernstige opgroei- en opvoedproblemen bij jeugdigen tot en met 18 jaar (eventuele uitloop tot 23 jaar) optreden, dan komt geïndiceerde jeugdzorg in beeld. Binnen de geïndiceerde jeugdzorg is er een breed scala aan hulp. Deze gespecialiseerde hulp wordt via verschillende wettelijke kaders betaald. Hiertoe behoort dus niet alleen hulp via de Wet op de Jeugdzorg maar ook: provinciaal gefinancierde zorg; jeugd geestelijke gezondheidszorg (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten); zorg voor lichtelijk gehandicapte jeugdigen (AWBZ); civiele plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen (Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen) (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p.8).

De provincies en de drie grootstedelijke regio's (Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA), Haaglanden en stadsregio Rotterdam) zijn verantwoordelijk voor het Bureau Jeugdzorg in hun regio. Van het Rijk ontvangen ze hiervoor budget in de vorm van een doeluitkering.

Daarnaast geeft het Rijk een doeluitkering voor het zorgaanbod aan de zorginstellingen. Justitie voegt aan de doeluitkering voor BJZ nog het deel toe voor de taken van BJZ op het terrein van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Voor de indicatiestelling voor de Jeugd-GGZ voegen de zorgverzekeraars nog een deel toe aan dezelfde doeluitkering (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 8-9).

De provincies bepalen zelf de verdeelsleutel tussen de uitgaven aan het zorgaanbod en aan de Bureaus Jeugdzorg (=specifieke uitkeringen). Bijzonder is dat doeluitkeringen worden verdeeld over de provincies en de grootstedelijke regio's op basis van een historische verdeling als een objectieve verdeelsleutel. Het overgrote gedeelte van het budget wordt nog op basis van deze historische gronden verdeeld en dat zorgt voor een ongelijke verdeling (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 24). Provincies die van oudsher veel voorzieningen hadden, ontvangen op deze manier dus nog veel, terwijl vaak juist de regio's die van oudsher niet zo veel voorzieningen hebben, nu meer te kampen hebben met problemen in hun regio en dus nu ook meer zouden moeten ontvangen. Binnen die doeluitkering BJZ is nog een onderscheid te maken tussen Justitie (prijs(p) x hoeveelheid(=q) financiering) en VWS (financiering op basis van een budget). Hier is het probleem dat er twee verschillende systemen zijn en dat dit tot hoge transactiekosten leidt (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 24).

De jeugd-GGZ en de zorg voor LVG-jeugdigen worden uit de AWBZ bekostigd. Hiervoor zijn dan ook de zorgkantoren³ verantwoordelijk (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 9).

2.2.3. Justitiële keten

Jeugdbescherming maakt deel uit van de zogenaamde justitiële keten. Dat betekent dat de rechter een kindbeschermingsmaatregel kan opleggen wanneer de ontwikkeling van een

³ De uitvoering van de AWBZ is sinds 1998 in handen van de zorgkantoren. Deze zijn door de gezamenlijke zorgverzekeraars in het leven geroepen. Zorgkantoren zijn zelfstandig werkende kantoren - nauw gelieerd aan de zorgverzekeraar ter plekke - die zorgvraag en zorgaanbod in een specifieke regio zo goed mogelijk op elkaar trachten af te stemmen. (<http://www.zn.nl/>).

kind in gevaar is. Dit wordt gedaan wanneer duidelijk is dat jeugdzorg op vrijwillige basis niet meer voldoende is en het kind gevaar loopt. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn ondertoezichtstelling (OTS) of ontheffing uit de ouderlijke macht (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 13).

Jeugdreclassering maakt ook deel uit van de justitiële keten. Hier worden jeugdigen begeleid die met de politie en vervolgens met het jeugdstrafrecht in aanraking zijn gekomen .

Ook plaatsing in een justitiële jeugdinrichting behoort tot de justitiële keten (deze valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie). Plaatsing kan opgelegd worden via een indicatiebesluit van BJZ in het kader van OTS of via een voogdijmaatregel. Jeugdigen worden hier ook geplaatst als gevolg van een maatregel in het kader van het jeugdstrafrecht (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 13).

Tot de justitiële keten behoort ook de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). De Raad komt op voor de rechten van het kind waarvan de opvoeding en ontwikkeling bedreigd worden (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 13). De Raad voor de kindbescherming komt in beeld wanneer BJZ en het betreffende gezin niet gezamenlijk tot een oplossing komen en daarmee de opvoedingssituatie bedreigend is voor de ontwikkeling van het kind. De RvdK stelt dan een onderzoek in naar de situatie van het kind en het gezin. Mocht de situatie ernstig zijn dan kan de Raad aan de rechter om een jeugdbeschermingsmaatregel vragen. De Raad voor de Kinderbescherming en de justitiële jeugdinrichtingen worden rechtstreeks door de rijksoverheid gefinancierd.

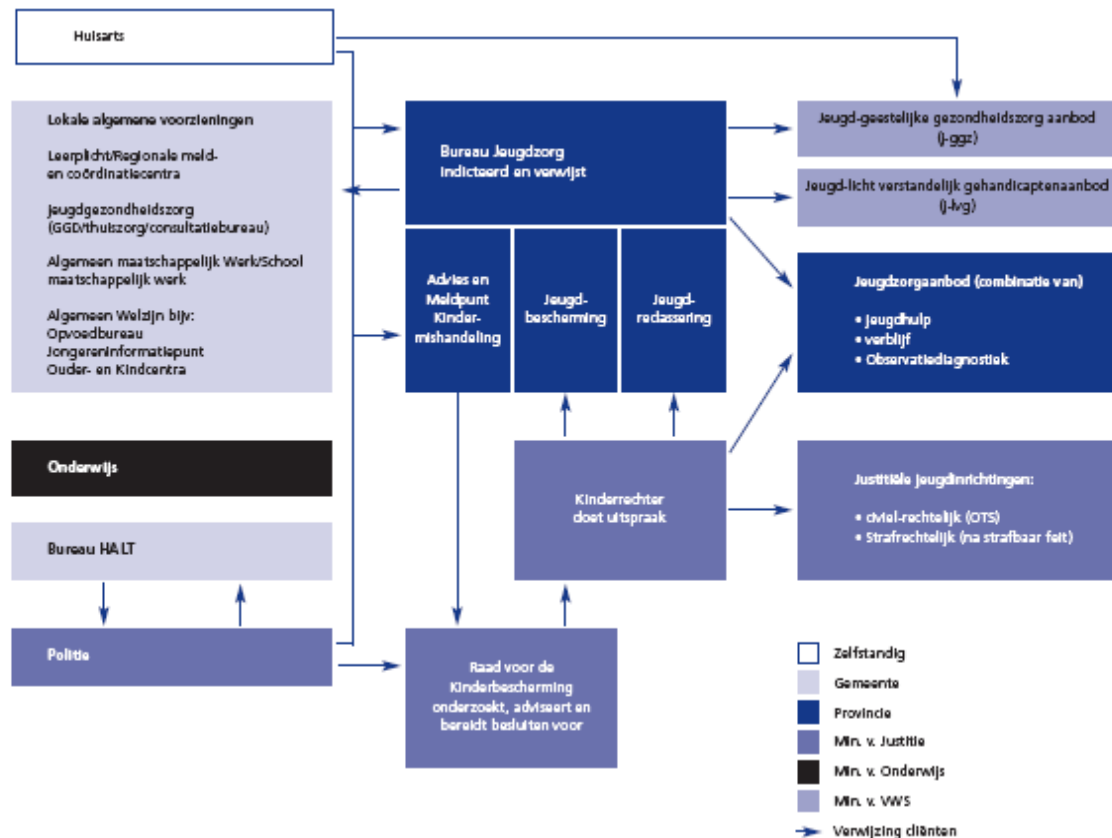
Naast de financiering van de justitiële keten financiert het Rijk ook rechtstreeks de zorgleerlingen, (leerlingen die (tijdelijk) onderwijsondersteuning nodig hebben), binnen het onderwijs. De middelen voor de zorgleerlingen gaan rechtstreeks naar scholen of samenwerkingsverbanden van scholen (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p.25).

De Rijksoverheid heeft de eindverantwoordelijkheid voor het gehele stelsel van de jeugdzorg. Wetten en regels komen tot stand en middelen worden beschikbaar gesteld. Ook is het rijk verantwoordelijk voor het toezicht.

2.2.4 Drie verschillende bestuurslagen, meerdere partijen en hun knelpunten

Onderstaand schema is bedoeld om een overzicht te geven van de verschillende actoren in de jeugdzorg. Ik heb in de voorafgaande paragrafen nog niet alle actoren beschreven, maar deze zullen later in hoofdstuk 5 nog aan bod komen.

Schema van de verschillende actoren in de jeugdzorg (Provincie Zuid-Holland, 2006, p. 67):



Door de betrokkenheid van de drie overheidslagen, gemeenten, provincies en rijk, een aantal ministeries en verschillende uitvoeringsorganisaties is het systeem onoverzichtelijk geworden. Het resultaat hiervan is dat de partijen in de jeugdketen soms onvoldoende samenwerken of zelfs langs elkaar heen werken. Er blijkt weinig ruimte en aandacht te zijn voor effectiviteit en efficiency.

Het lastige is dat naast de veelheid aan partijen⁴ en financieringsstromen⁵ er sprake is van verschillende wijzen en instrumenten van bekostiging. Het gaat dan om specifieke uitkeringen, publieke verzekeringen, het gemeentefonds en rechtstreekse financiering van instellingen. Dit zijn factoren die in de praktijk tot administratieve lasten en vooral onnodige bureaucratie leiden. Dit zijn punten waardoor duidelijk wordt dat het kind niet centraal staat. Wanneer de problematiek van het kind complex is, wordt duidelijk dat de hulpverlening bij meervoudige indicatie en de financiering complex is. Bijvoorbeeld: ‘het komt regelmatig voor dat een kind waarvoor psychiatrische behandeling is geïndiceerd ook gebruik maakt van de provinciale jeugdzorg en daarnaast nog naar het speciaal onderwijs gaat. Bij dit voorbeeld zijn meerdere indicaties nodig en geschiedt de financiering uit verschillende ‘potjes’ (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p.23).

Ook een groot probleem is dat het jeugdbeleid gekenmerkt wordt door ‘relatief weinig financiële prikkels’ om doelmatigheid te bevorderen (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p.27). Bij BJZ wordt iedere indicatie gefinancierd met als resultaat dat wachtlijsten financieel beloond worden. Bedoeld wordt hiermee dat soms ruimer geïndiceerd wordt omdat het minder klachten oplevert en het voor minder herindicatie zorgt. Omdat iedere indicatie toch gefinancierd wordt, worden wachtlijsten beloond in plaats van dat er doelmatig geïndiceerd wordt. Bij de zorgaanbieders is het zo geregeld dat de financiering uit de indicatie volgt; dus die hebben geen belang bij het bieden van doelmatige zorg (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 27). Gemeenten worden ook niet voldoende geprikkeld om hun verantwoordelijkheid te nemen. Wanneer de gemeenten niet voor goede preventie zorgen en jeugdigen dan verder aangewezen zijn op residentiële en ambulante hulpverlening, zijn de provincies financieel verantwoordelijk voor deze groep en niet de gemeenten, terwijl dus het Rijk weer de provincies financiert met doeluitkeringen (Werkgroep IBO financiering, 2005-2006, p. 27-28).

Door de versnippering van de verantwoordelijkheid en de financiering in het jeugdbeleid is het moeilijk om tot een goede begeleiding of hulpverlening voor jongeren te komen. Het is belangrijk dat hiervoor een oplossing komt (Rezwani, 2006, p. 182).

⁴ Hiermee wordt bedoeld: de drie overheidslagen, de verschillende ministeries die betrokken zijn en de verschillende uitvoeringsorganisaties die bij het jeugdbeleid betrokken zijn.

⁵ De financieringsstromen zijn gelijk aan de institutionele inbedding.

2.3. De praktijk

Doordat het jeugdbeleid complex is en er op institutioneel en financieel gebied problemen zijn, heeft dit ook uitwerkingen gehad op de praktijk.

Het Roermondse drama in 2002: een vader steekt het huis in brand waardoor zijn zes kinderen en vrouw om het leven komen. Dit drama zorgt deels voor een keerpunt in de geschiedenis van de jeugdzorg.

Het is meer dan duidelijk geworden dat vrijblijvende samenwerking tussen organisaties direct gevaar kan opleveren voor kinderen en gezinnen in moeilijkheden. Het Roermondse drama liet zien dat er een grote hoeveelheid van instellingen los van elkaar voor het gezin werkten en vaak ook niet van elkaars activiteiten op de hoogte waren. De volgende instanties waren betrokken bij dit gezin: drie onderdelen van het Bureau Jeugdzorg. Ten eerste het Advies- en Meldpunt kindermishandeling, ten tweede 'Activum' een project gericht op het in werking zetten van hulp bij een doelgroep die niet gemotiveerd is en tenslotte de afdeling vrijwillige ambulante hulpverlening. Daarnaast was ook de Raad van de Kinderbescherming betrokken bij dit gezin (Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid, 2002, p. 7). Dit drama kon zich afspelen niet alleen doordat er geen wil tot samenwerking was tussen de organisaties, maar ook doordat 'er geen helderheid bestond over de verschillende verantwoordelijkheden, er onduidelijkheden waren over het delen van informatie, er onvoldoende vroege signalering van problemen en gebrek aan regie waren' (Clarijs, 2004, titelpagina). Het probleem was dat wanneer de verantwoordelijkheid werd overgedragen de opgebouwde informatie achterbleef. Dit had als gevolg dat de afzonderlijke instanties elk cruciale informatie bezaten die niet met de andere instanties gedeeld werd. Echter deze informatie was wel van belang om een goede inschatting te kunnen maken en weloverwogen besluiten te kunnen nemen. Daarnaast zijn de afspraken welke gemaakt zijn tussen de instanties verschillend geïnterpreteerd, met als gevolg dat niet gehandeld kon worden (Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid, 2002, p. 9). Er zijn veel belemmeringen in de sfeer van de wet- en regelgeving die een gewenste samenhang in de zorg in de weg staan'. Dit heeft mede geleid tot het instellen van de Operatie Jong en de aanstelling van een commissaris jeugd- en jongerenbeleid (Clarijs, 2004, titelpagina).

Een andere tragische gebeurtenis is de dood van het meisje Gessica, ook bekend als het Maasmeisje. In dit geval blijken duidelijk de tekortkomingen in de samenwerking van de

betrokken hulpverleners en instellingen. De problemen die in het geval Gessica aanwezig waren, waren de volgende:

- De problemen die gesignaleerd werden hebben niet tot de juiste acties geleid.
- De risicofactoren in het gezin en de omgeving waren niet duidelijk in beeld bij de hulpverleners.
- De informatie-uitwisseling tussen de instellingen was niet voldoende.
- Er is onduidelijkheid in de wetgeving en praktijk wie de zorg moet coördineren⁶.
- Er is geen sprake geweest van brede zorgcoördinatie⁷.

Dit zijn punten die in het typische geval van het Maasmeisje geconstateerd zijn maar die dus ook in andere gevallen aanwezig zijn. Hier moet verandering in komen (Inspecties, 2007, p.5).

2.3.1. Balkenende

Tijdens het eerste Kabinet-Balkenende kwam in het regeerakkoord het onderwerp jeugd alleen voor in de hoofdstukken over onderwijs en criminaliteit. Gemeenten die juist actief waren op het gebied van preventief jeugdbeleid ondervonden toen weinig steun vanuit het landelijk beleid.

Vanuit het veld werd toen aangegeven dat het niet zo mocht zijn dat de aandacht alleen gevestigd werd op criminele jongeren. Jeugdbeleid moest niet alleen gaan over problemen maar ook over positieve kansen, mogelijkheden, voorzieningen en andere zaken die jongeren nodig hebben, preventie dus. Voorkomen moest worden dat jongeren denken, wanneer ze problemen veroorzaken, dat ze aandacht krijgen en daardoor voorzieningen voor elkaar krijgen (Kaspers, 2003, p. 40-42).

Staatssecretaris Ross die in het kabinet van Balkenende I-III verantwoordelijk was voor de coördinatie van het jeugdbeleid beoogde dat instanties in de toekomst zouden gaan

⁶ Zorgcoördinatie = de zorg moet afgestemd worden wanneer meerdere instellingen betrokken zijn bij een gezin of cliënt. Er moet dus eigenlijk een coördinatiepunt zijn waar alle informatie van de hulpverleners en instellingen samenkomt en waaruit gehandeld wordt (Inspecties, 2007, p. 13).

⁷ Brede zorgcoördinatie= de focus van afstemming is niet alleen gericht op de eigen cliënt en het eigen hulpverleningscircuit (Inspecties, 2007, p. 13).

samenwerken om kinderen en ouders in probleemsituaties te hulp te schieten. Maar het probleem is juist dat instanties vaak niet over hun eigen muren heen kijken. Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk is en vaak wordt er geen informatie uitgewisseld en is er onvoldoende regie van de gemeenten.

2.3.2 Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid

In 2003 is Steven van Eijck als commissaris van jeugd- en jongerenbeleid voor een periode van drie jaar begonnen. Een van de dingen die hij in die drie jaar wilde bereiken was een overzicht maken van de levensloop van de jeugdigen. In deze levensloop zou staan wat in elke fase bij een kind kan voorkomen en welke wetgeving er aan te pas kan komen en welke van de eventuele instanties verantwoordelijk is. Dan moest duidelijk worden of er blinde vlekken zijn of overlap tussen instanties (Snijders en Suidman, 2004, p. 10-11).

Voor Van Eijck was het belangrijk vast te stellen wat in de verschillende fasen die een kind doorloopt fout kan gaan. Hoe kun je dit vroegtijdig signaleren en wie voelt zich verantwoordelijk om het probleem op te lossen. Daarnaast was Van Eijck er ook van overtuigd dat de overheid vraaggestuurd moet werken. Hij gaf het volgende voorbeeld om het te verduidelijken: 'Als je ziet dat een jongere met een taalachterstand zonder diploma's de school verlaat, hangjongere wordt en vervolgens crimineel gedrag gaat vertonen dan valt zo iemand onder vijf ministeries' (Mudde, 2004, p.15). Hij is van mening dat niet alles centraal vanuit Den Haag geregeld moet worden, omdat niet overal de problemen hetzelfde zijn. Het is beter op lokaal en individueel niveau te beslissen. Maar juist een van de grootste problemen is dat procedures door bestaande wet- en regelgeving in de weg staan om in sommige gevallen praktische oplossingen te vinden. Een voorbeeld is wat een directeur van een bureau jeugdzorg vertelt: 'Een groot deel van mijn mensen is aan het vastleggen wat het ander deel doet. Dit moet omdat er verschillende financiers van het bureau zijn die allemaal netjes gerapporteerd willen worden over wat er gedaan wordt. Dit zorgt ervoor dat mensen dus niet meer aan hun eigenlijke werk toekomen' (Mudde, 2004, p.15). De overtuiging van Van Eijck was dat Operatie Jong voor een forse cultuuromslag stond, namelijk: minder bureaucratie, maar duidelijkheid en heldere afspraken. Hij gaf aan dat dit de juiste tijd is om verandering te brengen in het jeugdbeleid: 'de maatschappij schreeuwt om vraaggestuurd beleid, om terugdringen van administratieve lasten en is toe aan duidelijke regels die ook worden nageleefd' (Mudde, 2004, p. 16).

Scholen hebben een belangrijke rol bij het signaleren van problemen. Van belang is dat de scholen de signalen doorgeven aan een lokaal netwerk waar door professionals hulp geboden kan worden (Stam, 2004, p. 4-5). Er bestaan voor dit doel nu ook al de Zorgadvies teams⁸ (ZAT's) een zorgnetwerk rondom school. Deze ZAT's zijn een belangrijk hulpmiddel voor vroegsignalering en afstemming van de benodigde ondersteuning.

De belangrijkste conclusies van Van Eijck over de problemen in de jeugdzorg zijn:

- De overheid moet de belemmeringen wegnemen opdat het jeugdbeleid beter uitgevoerd wordt. De overheid is opgeknipt: indicatiestellingen sluiten niet op elkaar aan, burgers moeten zich steeds opnieuw melden bij de verschillende instellingen. Niet altijd zijn de bestaande dossiers toegankelijk voor de organisatie die zich met hetzelfde kind bezighouden. Een van de oorzaken hiervan is de wet op de privacy (Smilde, 2004, p. 8-9).
- Het veld is ernstig verkokerd en men werkt langs elkaar heen. Weinig professionals praten met elkaar over hun werk: ze hebben blijkbaar geen vertrouwen in elkaars expertise (Suidman, 2005, p.8).
- In het veld heerst onduidelijkheid over de vraag wie de verantwoordelijkheid heeft. Voorbeeld: het is voorgekomen dat twee broers bij de hulpverlening terechtkwamen en dat niemand doorhad dat ze uit hetzelfde gezin kwamen, omdat de een vrijwillig behandeld werd en de ander niet. Daardoor werd ook niet opgemerkt dat er eventueel meer aan de hand kon zijn met die familie (Kooy, 2004, p. 35).

Maar Van Eijck zelf heeft ook kritiek vanuit het veld ondervonden:

- Gemeenten vonden dat Van Eijck met zijn plannen de rijksoverheid te veel buiten beschouwing liet en de gemeenten te weinig armslag bood. De gemeenten moesten het doen met de huidige wettelijke en juridische kaders en dat leidt tot problemen. Doordat ze niet genoeg bevoegdheden hebben kunnen ze geen effectief jeugdbeleid maken, terwijl dat wel van hen verwacht wordt. De gemeenten gaven aan dat zij, om de regierol goed te kunnen vervullen zeggenschap zouden moeten krijgen over alle

⁸ Een ZAT is een afstemmingsoverleg voor leerlingenzorg. Betrokkenen: vertegenwoordigers van school en medewerkers van externe voorzieningen, zoals GGD; schoolmaatschappelijk werk, GGZ, Bureau Jeugdzorg, politie en leerplichtambtenaar.

instanties die met jeugd werken (Tilburg, 2004, p. 12-13), in principe dus de bestuurlijke doorzettingsmacht.

- Ook was er kritiek vanuit het veld over de uitspraken van Van Eijck dat de provincies niet meer langer verantwoordelijk moeten zijn voor de jeugdzorg. Hij is van mening dat de gemeenten deze verantwoordelijkheid moeten krijgen. Volgens hem is ‘de provincie de vreemde eend in de bijt van de jeugdzorg. Die moet eruit’(Swirc, 2005, 11). Het aanspreekpunt moet de wethouder worden. Het IPO (interprovinciaal overleg) geeft aan dat het goed is dat een BJZ een aanspreekpunt is en de VNG geeft hierop het commentaar: ‘om die regierol ten aanzien van gemeentebreed jeugd- en onderwijsbeleid te kunnen vervullen moet het instrumentarium daartoe worden uitgebreid (Swirc, 2005, p. 11).

Een terugkerend thema in interviews en aanbevelingen van jeugdcommissaris Van Eijck is de wens voor een eigen minister voor Jeugd. Deze minister hoeft geen eigen departement te hebben, maar stuurt de topambtenaren van andere ministeries aan en heeft een eigen budget. Een eigen minister voor Jeugd heeft meer impact en kan meer bereiken. Tevens kan de minister er voor zorgen dat er samenhang komt in het jeugdbeleid op rijksniveau, doordat het jeugdbeleid meerdere ministeries raakt. De tweede belangrijke aanbeveling van jeugdcommissaris Van Eijck is om het lokale jeugdbeleid te verbeteren. De term Centrum voor Jeugd en Gezin komt hier naar voren. Het CJG moet een oplossing zijn voor een groot deel van de bovenstaande problemen. Alle twee de aanbevelingen zijn overgenomen. Maar wat is een CJG precies, hoe is het vormgegeven en voor wie is het?

2.3.3. Basismodel Centrum voor Jeugd en Gezin

De Centra voor Jeugd en Gezin worden op gemeentelijk niveau ontwikkeld. De doelgroep van de CJG's vormen kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar en hun ouders. De CJG's moeten laagdrempelige inlooppunten zijn waar (aanstaande) ouders, kinderen en jongeren binnen kunnen lopen en advies kunnen vragen over alles wat te maken heeft met opvoeden en opgroeien. Belangrijk aandachtspunt is dat er geen blauwdruk is voor een CJG. Er zijn punten en kaders waar een gemeente zich aan moet houden, maar binnen deze kaders mag iedere gemeente zijn eigen invulling geven. Wel is het de bedoeling dat de provincies (en stadsregios's) met hun Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders hier nauw op aansluiten. De bedoeling is wel dat de CJG's in elke gemeente/wijk te vinden is onder dezelfde naam zodat

ze voor ouders, kinderen en jeugdigen herkenbaar zijn. De centra bieden advies en lichte hulp, ze coördineren en schakelen met alle mogelijke voorzieningen op jeugdbeleid, gezondheidszorg en jeugdzorg, zijn ook vraagbaak voor professionals, zorgen voor een signaleringssysteem en maken gebruik van de landelijk verwijsindex en het elektronisch kinddossier (Factsheet Centrum voor Jeugd en Gezin, 2007). Een van de problemen is tot nu toe dat de instanties vaak niet van elkaar op de hoogte zijn dat ze bijvoorbeeld met hetzelfde kind bezig zijn. De landelijke verwijsindex risicjongeren moet een hulpmiddel zijn voor het oplossen van dit probleem. Dit systeem brengt namelijk de risicomeldingen van hulpverleners zowel binnen gemeenten als over gemeentegrenzen heen bij elkaar en informeert zo hulpverleners onderling over hun handelen. Zo zijn hulpverleners van elkaar op de hoogte en kunnen ze vroegtijdig contact met elkaar opnemen. Het elektronisch kinddossier is een ander hulpmiddel. Tot nu toe wordt nog veel met papieren dossiers gewerkt, wat in het geval van overdracht lastig kan zijn. Door dossiers te digitaliseren, kunnen gegevens beter en sneller geanalyseerd worden en kan sneller gehandeld worden (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, p. 14-15).

Om de naam CJG te mogen gebruiken moeten de volgende taken en voorzieningen gebundeld zijn:

1. De jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus en de betreffende onderdelen van de GGD);
2. De vijf WMO-functies (informatie&advies; signalering; toeleiding naar hulp; licht pedagogische hulp; coördinatie van zorg o.a. maatschappelijk werk, gezinscoaching en opvoedondersteuning);
3. Schakel met Bureau Jeugdzorg door middel van een voorpost
4. Schakel met Zorg- en adviesteams

Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om ook andere functies aan het CJG te koppelen, gedacht kan worden aan: kinderopvang, peuterspeelzalen, welzijnswerk, huisarts, politie, verloskundige, kraamzorg.

De bedoeling is dat in 2011 iedere gemeente een CJG heeft (Factsheet Centrum voor Jeugd en Gezin, 2007).

2.3.4. Knelpunten voor de gemeente

De laatste jaren zijn dus door het rijk steeds meer doelstellingen voor het jeugdbeleid bedacht. Voor de meeste doelstellingen ligt de verantwoordelijkheid en sturing bij dan ook bij de gemeenten. Net zoals voor de totstandkoming van de CJG's, hiervoor zijn de gemeenten ook verantwoordelijk. Maar voor de gemeenten is het niet makkelijk om deze verantwoordelijkheid in het kader van de CJG op zich te nemen. Zij lopen tegen een aantal knelpunten aan. De gemeenten hebben weliswaar vaak een grotere sturingsrol gekregen, daarentegen zijn hun bevoegdheden in het constitutionele bestel van het binnenlands bestuur niet aangepast (Gilsing, Roes, 2000, p.9). De bestuursinstrumenten die de gemeenten nu hebben, kunnen onvoldoende mogelijkheden bieden om goed breed lokaal jeugdbeleid te vormen. De gemeente kan daarom niet voor effectieve sturing zorgen. Om goed jeugdbeleid te kunnen voeren is de gemeente afhankelijk van relatief autonome instellingen, maar over deze autonome instellingen hebben ze geen feitelijke zeggenschap en dus geen instrumentarium om goed te kunnen sturen. De instellingen bepalen namelijk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid of ze een bijdrage leveren.

Om de positie van de gemeente inzake jeugdbeleid duidelijk te maken is de term 'regierol' geïntroduceerd. Dat betekent dat: 'gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor de realisatie van een bepaald beleid, maar zij zijn voor de feitelijke uitvoering afhankelijk van de medewerking van de andere actoren. Gemeenten vormen samen met deze actoren een beleidsnetwerk'(Gilsing, Roes, 2000, p. 20).

Als men deze definitie leest kan men zich in het geval van de CJG's de vraag stellen hoe men tot de doelmatige inrichting van de netwerken kan komen om het gewenste resultaat te bereiken. Het lastige hierbij is dat de gemeente rekening moet houden met de andere twee overheidslagen, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de gebiedsindelingen van andere publieke of maatschappelijke instellingen (gezondheidszorgregio's, onderwijsveld). Dat betekent dat de gemeenten met veel verschillende partijen aan de overlegtafel moet zitten.

Bij de vorming van CJG's heeft de gemeente een veelheid aan samenwerkingspartners. Het is niet mogelijk om precies aan te geven welke actoren van belang zijn. Het blijkt dat iedere gemeente aan de vormgeving nog een eigen invulling kan geven. Tot op heden is er met betrekking tot de vormgeving nog niets wettelijk vastgelegd. Het traject van de wettelijke verankering van de CJG en de regierol die gemeenten hierin hebben moet nog worden ingezet. Wel zijn er actoren die in ieder geval aanwezig moeten zijn, zo zijn er de

consultatiebureaus, de jeugdgezondheidszorg, het (school)maatschappelijk werk en BJZ. Dit is het in het basismodel CJG vastgelegd en dat is afgesproken door Rijk, VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), IPO (Interprovinciaal overleg) en de zorgkoepels. Daarnaast is het aan de gemeenten om op basis van lokaal maatwerk te bepalen welke instanties en functionaliteiten aan de Centra worden toegevoegd en welke afstemming hiervoor nodig is. Gemeenten kunnen hierbij denken aan instellingen als de eerstelijns gezondheidszorg (huisarts, kraamzorg en verloskunde), de voorzieningen voor voor- en voerschoolse educatie (VVE), het onderwijs, de jeugd-GGZ, het jeugdloket werk en inkomen, de sociale dienst en schuldsanering. Ook denkt men aan politie en justitie, veiligheidshuizen en voorzieningen in de wijk, zoals 'brede' scholen, jeugd- en jongerenwerk, straathoekwerk, kerken en moskeeën enzovoort (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, p. 15). In hoofdstuk drie zal ik verder ingaan op de theorieën van samenwerkingsverbanden en sturingsmogelijkheden die nodig zijn voor de totstandkoming van CJG's.

2.4. Conclusie

Het huidige jeugdbeleid zou moeten veranderen en zich moeten aanpassen aan de veranderingen in de samenleving. Deze is namelijk complexer geworden met als gevolg dat ook de problematiek van de jeugd complexer is geworden. Dit vormt geen probleem op zich zelf, wel moet er door de overheid en de betrokken instellingen op ingespeeld worden. De kinderen en jeugd hebben met veel meer invloeden dan vroeger te maken. De instellingen moeten nu meer vraaggericht dan aanbodgericht gaan werken.

Diverse punten in dit hoofdstuk hebben laten zien dat het jeugdbeleid op dit moment niet optimaal functioneert. Kort samengevat zijn dat de volgende:

Op het gebied van jeugdbeleid zijn door de jaren heen steeds meer instanties en functies ontstaan. Dit komt onder andere doordat telkens als een probleem opduikt of een incident plaatsvindt er meteen een nieuw beleid en/of een nieuwe instelling geïntroduceerd wordt. De politiek laat zich dan ook deels sturen door de incidenten. Daarnaast is de overheid zelf aan veranderingen onderhevig door politieke omstandigheden, zoals bezuinigingen. De gemeenten moeten meer taken op zich nemen. Ook zijn er te veel bestuurlijke en uitvoerende partijen en ingewikkelde samenwerkingsrelaties, namelijk: drie overheidslagen, verschillende ministeries en uitvoeringsorganisaties. Er zijn te veel verschillende financieringsstromen. Zo

ontvangen de gemeenten vanuit verschillende ‚potjes‘ geld. Ook zijn er te weinig prikkels die leiden tot een doelmatige en effectieve uitvoering.

De jeugdsector heeft te maken met versnippering en verkokering. De verschillende instanties die eigenlijk met elkaar moeten samenwerken zijn niet van elkaars handelingen op de hoogte. Dat kan er toe leiden dat een kind niet optimaal geholpen wordt en er verschrikkelijke gebeurtenissen kunnen voorkomen als het ‚Maasmeisje‘. Bij deze gebeurtenis blijken duidelijk de tekortkomingen die bestonden in de samenwerking van de betrokken hulpverleners en instellingen. Bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling tussen de instellingen was niet goed en niemand nam de verantwoordelijkheid voor de zorgcoördinatie. Een ander belangrijk punt is het niet goed kunnen volgen van het kind van 0-18 jaar in al zijn levensfasen. Dit zijn punten die duidelijk maken dat er verandering moet komen. Bovendien hebben de gemeenten de afgelopen jaren steeds meer door het Rijk opgelegde doelstellingen moeten realiseren terwijl hun bevoegdheden niet zijn veranderd. Dit leidt tot een gebrekkige regie in het jeugdbeleid en daarmee ineffectieve hulpverlening. Het gevolg hiervan is dat het kind geen goede hulp kan krijgen.

De Centra voor Jeugd en Gezin moeten dus voor een groot deel van de hier genoemde punten een oplossing bieden. Er is een basismodel CJG die bepaalde elementen bevat, maar daarnaast hebben de gemeenten een grote vrijheid om verder invulling aan de CJG's te geven. Maar oplettendheid is geboden. Men mag niet opnieuw het risico lopen dat er wéér een extra instantie, in dit geval het CJG, wordt toegevoegd die probleem vergroot. Het CJG moet juist echt een verbindende factor zijn. Het is daarom belangrijk te bezien hoe het CJG zich verhoudt tot de bestaande instellingen. Er moet goed bekeken worden welke middelen gemeenten nodig hebben om deze CJG's te kunnen creëren en te zorgen dat ze ook gaan functioneren zoals ze bedoeld zijn, namelijk als laagdrempelige instanties voor ouders en kinderen met opvoed- en opgroevraagstukken. Een ander punt is welke de rol van de gemeenten moet zijn. Het lijkt verstandig dat de gemeente de regierol op zich neemt, alleen al omdat de gemeente nu ook al verantwoordelijk is voor de totstandkoming van preventief jeugdbeleid. De regierol houdt in dat ‘gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor de realisatie van een bepaald beleid, maar zij zijn voor de feitelijke uitvoering afhankelijk van de medewerking van de andere actoren. Gemeenten vormen samen met deze actoren een beleidsnetwerk’ maar hoe zal deze regierol nu precies met de komst van de CJG's eruit gaan zien? Kunnen gebeurtenissen als het ‘Maasmeisje’ dan worden voorkomen? Een belangrijke

vraag is dan ook hoe het beste samengewerkt kan worden. Daarom zal het volgende hoofdstuk gaan over de theorieën van samenwerkingsverbanden en sturingsmogelijkheden.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

In het jeugdbeleid wordt vaak gesproken over een sluitende ‘jeugdketen’. De betekenis van dit begrip wordt nog wel eens verschillend opgevat. Zo kan er een onderscheid gemaakt worden in bijvoorbeeld de verschillende levensfasen die een kind doormaakt, of worden juist instellingen als verschillende schakels gezien, maar ook de aansluiting tussen de activiteiten die moeten gebeuren om het kind te helpen kunnen als schakels worden gezien. In het eindrapport ‘gemeentelijke regie in de jeugdketen’ van Berenschot wordt het onderscheid gemaakt van ‘vier schakels’ van activiteiten, namelijk: signaleren, beoordelen, interveniëren en nazorg of re-integratie (Beemer, Krauss en Puma, 2006, p. 6). Waar de verschillende opvattingen overeenstemmen is, dat er een sluitende jeugdketen zou moeten ontstaan en dat de verschillende instellingen en schakels goed op elkaar aansluiten. Het is de bedoeling dat er niet opnieuw kokers ontstaan en het kind optimaal geholpen wordt en zich kan ontplooien in de samenleving. Om dit te bewerkstelligen is samenwerking en netwerkontwikkeling van groot belang. Ten behoeve van een effectieve uitwisseling van informatie moet er een goede relatie ontstaan tussen de organisaties waarin dit mogelijk is. Samenwerking gaat echter niet vanzelf, er moet regie zijn om partners te bewegen samen te werken en te zorgen voor verbinding tussen de schakels (Beemer, Krauss, en Puma, 2006, p. 7).

In eerdere rapporten en nota's is te lezen dat de jeugdigen nog niet optimaal worden geholpen, zoals ook in de nota ‘Preventieve en curatieve jeugdzorg 1997-2000’ waarin wordt aangegeven dat de jeugdigen die geholpen moeten worden niet direct op de juiste plaats terecht blijken te komen, dat er tussen de verschillende instellingen geen goede samenhang is en dat de voorzieningen daardoor deels niet goed zijn voor de jeugdigen (Hupe en Klijn, 1999, p. 11).

Nu in 2007 zitten we dus nog met dezelfde problematiek als een aantal jaren geleden. Wel lijkt het er nu op dat er echt iets gaat veranderen. Allereerst was er de start van Operatie Jong na bijvoorbeeld de gebeurtenissen van Roermond. De tijd leek er rijp voor dat de organisaties en overheden zich er nu bewust van werden dat er echt iets moest gebeuren. Iedereen was het erover eens om bepaalde beslissingen te nemen en veranderingen konden in gang gezet worden. In de bestuurskunde is deze ontwikkeling te vergelijken met het stromenmodel van Cohen, March en Olsen. Het stromenmodel bestaat uit drie stromen: een keuzemoment en beslisser, probleem en oplossing. Het verloop van deze processen is onafhankelijk van elkaar.

Door de incidenten werd duidelijk dat het jeugdbeleid niet goed geregeld is (probleem), Operatie Jong kwam met de aanbeveling om een Centra voor jeugd en gezin te vormen (oplossing), de politiek (de beslissende factor), begreep de ernst en wist dat er vanuit het veld genoeg draagvlak was en nam een beslissing. Kingdon ondersteunt dit en geeft aan dat het erop aankomt het probleem of de oplossing te introduceren op een keuzemoment dat bijna rijp is voor de beslissing. Hij noemt zo'n moment ook 'policy window', een situatie waarin de kansen gunstig zijn om tot een besluit te komen over een bepaald probleem of een bepaalde oplossing (Baas, 1995, p. 221). Dat betekent dat een probleem, een oplossing, en gemotiveerde beslissers hiervoor aanwezig zijn. En dat was dus ook zo. Om nu problemen in de jeugdzorg zo veel mogelijk tegen te gaan is dus besloten dat er Centra voor Jeugd en Gezin worden opgericht. Om dit doel te kunnen verwezenlijken is de ontwikkeling van netwerken en samenwerkingsrelaties tussen de organisaties en overheden die de voorzieningen verschaffen noodzakelijk. Binnen de bestuurskunde heb ik geleerd dat er netwerktheorieën zijn om dit te bewerkstelligen. Netwerken en samenwerkingsverbanden kunnen complexe vraagstukken aanpakken.

Zoals ik eerder heb aangegeven, zal ik mij verdiepen in de samenwerkingsverbanden tussen de publieke en (deels)private actoren bij de totstandkoming van CJG's op gemeentelijk niveau. Ik zal dan ook geen aandacht besteden aan een eventuele stelselwijziging binnen de jeugdzorg.

3.1. Bestuursparadigma

In een bestuurskundige studie naar de gemeentelijke rol in het lokale jeugdbeleid, spreken Hupe en Klijn over drie bestuursparadigma's. Een bestuursparadigma is de wijze waarop overheden naar tijd en plaats wisselend besturen (Hupe en Klijn, 1997, blz. 19). De drie verschillende bestuursparadigma's zijn:

- hiërarchisch bestuursparadigma;
- marktgericht paradigma
- politiek maatschappelijk paradigma.

De keuze welk paradigma als passend wordt gezien is afhankelijk van vier factoren:

Factoren			
Variëteit aan actoren	Groot	Groot	Groot of klein
Verscheidenheid aan bestuurlijke regimes⁹	Gering; beheersing	Gering; ruil	groot
Machtsongelijkheid tussen actoren	Groot	Gering	Groot of klein
Sturingsambities gericht op collectieve doeleinden	Hoog	Gering	hoog
Bestuursparadigma	Hiërarchie	Markt	Politiek-maatschappelijk

Bron: Hupe en Klijn, 1997 blz. 21

Ieder bestuursparadigma heeft zijn eigen kenmerken en deze kenmerken hebben invloed op de wijze van sturing. De kern van het besturen is in ieder paradigma verschillend

1. Hiërarchisch bestuursparadigma: hiermee wordt bedoeld dat er een dominante, sturende actor is die verantwoordelijk is voor de coördinatie en doelformulering en die ook de uitvoering van het beleid controleert (Gilsing en Roes, 2000, p. 10). Bij dit paradigma is coördinatie vanuit één punt juist het uitgangspunt en van belang. De inhoud van het specifiek beleid wordt op dat punt vastgesteld. Via regulering en controle ziet de centrale bestuurder op de uitvoering toe. De bestuurder ziet zichzelf als planner (Hupe en Klijn, 1997, blz. 21).

2. Marktgericht bestuursparadigma: in dit geval is er geen sturende of dominante actor aanwezig. Het gemaakte beleid is een optelsom van beslissingen van afzonderlijke actoren (Gilsing en Roes, 2000, p. 10). Er zijn geen duidelijke doelen en middelen gesteld. Zelfsturing is hier een belangrijk principe. De rol van de bestuurder is die van marktpartij (Hupe en Klijn, 1997, blz. 21).

3. Politiek-maatschappelijk bestuursparadigma: in dit geval is er interactie tussen de actoren en doelen worden binnen bepaalde bestuurlijke kaders ‘bottom-up’ bepaald. Uitgangspunt is hier dat beleid het resultaat is van gestuurde interactie (Gilsing en Roes, 2000, p. 10). Belangrijk in dit paradigma is het bereiken van de doelen die gemeenschappelijk gesteld zijn.

⁹ Hiermee wordt bedoeld: enerzijds de relatie van een organisatie met haar externe omgeving en anderzijds de structuur, cultuur en werkwijze waarmee de organisatie haar taken vervult.

Maatschappelijke actoren worden juist uitgenodigd om aan die doelen die gemeenschappelijk gesteld zijn mee te werken. Beslissingen worden niet vanaf één centraal punt geregeld, maar door verschillende actoren. De rol van bestuurder is hier regisseur (Hupe en Klijn, 1997, blz. 22).

Als men weet in welk bestuursparadigma men zich bevindt weet men welke sturingsrol de gemeente op zich moet nemen. Daarnaast is het zo dat de gemeente niet alleen haar beleid tot stand krijgt, zij is hier afhankelijk van andere organisaties. De gemeente functioneert hier in een netwerk. In de volgende paragraaf zal ik dan ook eerst ingaan op de netwerktheorie om aansluitend weer terug te komen op de regierol van de gemeente en haar sturingsmogelijkheden.

3.2 Netwerkbenadering

In de jaren zeventig wordt het begrip ‘netwerk’ in de bestuurskunde geïntroduceerd. In het onderzoek naar intergouvernementele relaties krijgt het begrip netwerk zijn eerste bestuurskundige toepassing. Op dit moment is er steeds meer oog voor de netwerkbenadering. ‘Er zijn talloze netwerken en samenwerkingsverbanden om maatschappelijke vraagstukken aan te kunnen pakken. Dit heeft mede te maken met de verandering van de maatschappij. Er is behoefte aan interorganisatorische structuren doordat de complexiteit van de interacties in de publieke en private sector als gevolg van onderlinge afhankelijkheden is gegroeid’ (Klijn, artikel, p. 20).

Ook in jeugdbeleid is er aandacht voor de netwerkbenadering. In de jeugdsector zijn veel verschillende organisaties die met elkaar samenwerken. Het is de bedoeling dat met de komst van de CJG’s deze organisaties beter met elkaar gaan samenwerken en dat ‘het kind centraal staat’.

Een netwerk is dus in deze structuur erg nuttig en mogelijk noodzakelijk. De netwerkbenadering lijkt eenvoudig maar is het niet. Dit komt omdat het lastig is om alle deelnemende partijen en belangen op een lijn te brengen. Vaak ontbreekt ‘doorzettingsmacht’, kunnen er door de actoren ingewikkelde overlegstructuren worden gecreëerd en doelen opnieuw ter discussie worden gesteld. Het netwerken is een proces wat vaak langer duurt en doordat bestuurders en professionals graag snel resultaten willen hebben bestaat er het gevaar dat de belangstelling verloren gaat. Bij netwerken gaat het om vrijwillige samenwerking, de motivatie moet vanuit de deelnemers zelf komen (Delden, 2007, p. 47).

3.2.1 Netwerktheorie

Een beleidsnetwerk is een “stabiel patroon van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen of clusters van middelen” (Kickert, 1991). Om van een netwerk te kunnen spreken moeten drie kenmerken aanwezig zijn (Klijn, 1996, p.40):

1. De actoren zijn wederzijds afhankelijk.
2. De doeleinden die leiden tot interactie zijn complex en onderling verweven.
3. De relaties tussen de actoren zijn duurzaam van karakter.

Ad1:

De actoren zijn afhankelijk van elkaar omdat ze hun doelen niet zelfstandig kunnen realiseren, en omdat ze niet in bezit zijn van de middelen die de andere actoren wel hebben. Factoren die deze wederzijdse afhankelijkheid versterken zijn beleidsprogramma's. De taken die uit de beleidsprogramma's voortvloeien kunnen niet door een actor gerealiseerd worden. Voor de beleidsprogramma's komen ook middelen voor vrij, dit zorgt er voor dat wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren ontstaat. In de literatuur wordt aangegeven dat de wederzijdse afhankelijkheid de basis vormt voor het strategisch gedrag dat iedere actor gaat vertonen. Door strategisch gedrag te vertonen probeert men deze afhankelijkheid te veranderen of iniedergeval een manier te vinden om hier mee om te gaan (Klijn, 1997, p. 16, 40). Netwerken ontstaan dus doordat organisaties van elkaar afhankelijk zijn. Ze zijn gedwongen om regelmatig met elkaar contact te hebben om bepaalde problemen gezamenlijk op te kunnen lossen.

In het beleidsprogramma 'Alle kansen voor alle kinderen' staat vermeld dat in elke gemeente een Centrum voor Jeugd en Gezin moet komen. De CJG's zijn een inlooppunt voor ouders en jongeren en in dit Centrum is een aantal instanties gevestigd. Deze instanties worden door de nieuwe ontwikkeling gedwongen om met elkaar samen te gaan werken. Ze moeten ook met elkaar samen werken om dit beleidsdoel te realiseren.

Ad 2:

In een beleidsnetwerk zijn er veel actoren die vanuit hun eigen organisatie autonoom zijn. Al deze organisaties hebben daarmee dan ook hun eigen doeleinden en belangen, die ze met hun

organisatie willen bereiken en in een samenwerkingsverband willen bereiken. Van de ene kant is het zo dat de actoren tegengestelde belangen hebben, dit kan tot conflicten leiden. Maar aan de andere kant zijn de doelen en belangen ook met elkaar verbonden. Dit zorgt voor een complexiteit en verwevenheid van doelen (Klijn 1997, p. 40).

De gemeente die zich in een netwerk bevindt, heeft dus te maken met complexe interactieprocessen tussen een groot aantal verschillende organisaties. Bij deze beleidsprocessen hoort een soort onzekerheid, omdat in een netwerk verschillende actoren functioneren die ieder onvoorspelbare dingen kunnen doen.

Het gezamenlijke doel is de totstandkoming van CJG's . Het complexe hierbij is dat organisaties samen moeten werken die van oorsprong verschillende visies hebben, verschillend aangestuurd worden en dus ook verschillende belangen hebben om bij het samenwerkingsverband CJG mee te werken.

Ad 3:

In een netwerk zijn er interacties tussen de actoren, het gaat niet om een samenwerking tussen de actoren voor een eenmalige actie, dat wordt geen netwerk genoemd. Het realiseren van een beleidsdoel is een langdurend proces. Om het doel te bereiken gaan actoren relaties aan en door de loop van de tijd ontstaan er patronen van relaties tussen de actoren (Klijn 1997, p. 40,41).

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is een instantie die in de toekomst in elke gemeente van Nederland gevestigd moet zijn. Dit zorgt ervoor dat er een langdurig samenwerkingsproces tussen de actoren ontstaat.

Naast deze drie kenmerken wordt ook het kenmerk 'netwerkmanagement' genoemd. Deze term wordt geïntroduceerd omdat juist door de 'complexiteit, de interacties en de ongelijke percepties van de actoren het van belang wordt geacht dat de samenwerking wordt aangestuurd en begeleid' (Klijn, 2005, 28).

3.2.2 Onderdelen van beleidsnetwerken

Afhankelijkheden in netwerken

Binnen netwerken bestaan afhankelijkheden tussen actoren. Deze afhankelijkheid is niet eenvoudig. Dit komt omdat actoren uit verschillende sectoren (publiek/privaat) komen, of uit verschillende lagen (gemeentelijk/regionaal).

De mate van afhankelijkheid kan als volgt worden weergegeven:

Uitwisselbaarheid van de bron		
	Hoog	Laag
Belang van de bron		
Groot	Lage afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijkheid	Lage afhankelijkheid

Bron: Koppenjan en Klijn, 2004, p. 47, tabel 3.4.; Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren

Zoals al aangegeven bestaan er steeds meer complexe problemen. Deze complexe problemen kunnen niet door een actor zelfstandig opgelost worden, hier hebben zij andere actoren en hun middelen bij nodig. Zo ontstaat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren.

Dit is niet makkelijk. Tenslotte probeert iedere actor zijn eigen autonomie te behouden en wil dus zo min mogelijk afhankelijk zijn van andere actoren om zijn beleidsdoelstellingen te kunnen behalen. Dit kan voor een spanningsveld zorgen. Ook kan het zijn dat de actoren zich niet bewust zijn van hun afhankelijkheid en zichzelf daarmee overschatten. De middelen, waarover een actor beschikt, kunnen divers zijn: geld, bevoegdheid, kennis, macht, status, contacten en legitimiteit (om bijvoorbeeld bepaalde beslissingen in een proces te kunnen nemen) (Koppenjan en Klijn, p. 47).

Deze middelen zorgen er dus voor dat de actoren afhankelijk van elkaar zijn en strategieën tegen elkaar gaan ontwikkelen om hun eigen positie en doelstelling zo goed mogelijk te vertegenwoordigen (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 47).

Het is van belang om onderscheid te maken tussen ‘realisatiemacht’, het tot stand brengen van beleid, en ‘hindermacht’. Hindermacht komt voor wanneer actoren in het bezit zijn van een

belangrijk middel en deze uitspelen tegen de andere actoren. Dit kunnen ze doen wanneer ze het gevoel hebben dat bijvoorbeeld hun belangen niet goed genoeg worden behartigd of ze zelfs benadeeld kunnen worden door een oplossing. Ook kunnen ze dit doen wanneer ze denken dat ze hierdoor een betere onderhandelingspositie kunnen bereiken. Dit kan gevolgen hebben voor het proces van het netwerk (Klijn en Koppenjan, 2004, p. 48).

Macht speelt dus een rol, want macht heeft invloed op de richting van de uitkomsten. Maar ook de machtige actoren kunnen zelf niet volledig bepalen dat de gewenste uitkomsten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit komt, zoals al eerder is aangegeven, door de complexiteit en het feit dat beleid altijd een proces is.

Netwerken zijn ontstaan wanneer actoren beseffen dat ze afhankelijk zijn van andere actoren om hun doelstellingen te behalen. In reactie hierop ontwikkelen ze strategieën: ‘dat zijn acties of intenties om actie te ondernemen die doelen op het beïnvloeden van (het gedrag van) de andere partij, of op de inhoud van het geformuleerde probleem en/of de bedachte oplossingen, of bij de ontwikkeling van het probleem-oplossend proces’ (Klijn en Koppenjan, 2004, p. 47).

Percepties

Actoren baseren hun strategieën op basis van percepties. Percepties zijn voorstellingen die actoren hebben van hun omgeving en met de kansen en de bedreigingen die ze er in zien.

Percepties zijn beelden van:

Problemen	actoren hebben verschillende ideeën over de oorzaak van de problemen, maar ook over de urgentie en de betekenis van een probleem.
Oplossingen	Verschillende actoren stellen verschillende oplossingen voor. Meestal heeft dat te maken met de perceptie die zij hebben over de verwachte voor- of nadelen van die gekozen oplossing.
Andere actoren	Actoren kunnen verschillende percepties hebben over andere actoren. Deze verschillen kunnen te maken hebben met de verschillen over de doelen die zij nastreven, de bronnen die ze hebben en de strategieën die ze van plan zijn te gebruiken.
Ontwikkelingen in de omgeving	Actoren kunnen ook verschillende opvattingen hebben over de oorzaak en de betekenis van ontwikkelingen in de omgeving.

Bron:Koppenjan en Klijn, (2004), p.48.

Percepties bezitten een zekere stabiliteit, omdat ze over het algemeen voortdurend (stapsgewijs) gevormd zijn op basis van ervaring, die de actoren opgedaan hebben in de loop

der jaren. Verder zijn ze nauw gerelateerd aan hoe de actoren zichzelf zien, hun leefsfeer/omgeving en hun interesses. Maar percepties kunnen abrupt veranderen door bijvoorbeeld ingrijpende gebeurtenissen (Klijn en Koppenjan, 2004, blz. 48).

Het kan dus zijn dat problemen niet opgelost worden, doordat de actoren zich bijvoorbeeld niet bewust zijn van de percepties van de andere actoren. Maar de actoren zijn van elkaar afhankelijk dus als ze zich inleven in de percepties van de andere actoren, en gezamenlijke doelstellingen stellen zal het tot een tevreden uitkomst komen.

Strategieën

Het lastige bij beleidsnetwerken is dat er veel actoren zijn die allemaal hun eigen doeleinden en hun eigen belangen hebben. Ook worden de uitkomsten van beleidsnetwerken bepaald door de strategieën en de interacties tussen de verschillende partijen en niet door de structuur.

Actoren die afhankelijk zijn van andermans middelen ontwikkelen strategieën om in een beleidsspel de eigenaren van die middelen te beïnvloeden. Een strategie is erop gericht om de eigen doelstelling te bereiken. Verschillende typen strategieën kunnen worden onderscheiden (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 49):

- **Go-alone strategie:** is erop gericht de zelf bedachte oplossing te realiseren.
- **Conflictueuze-strategie:** partijen die andermans oplossingen frustreren.
- **Vermijdende-strategie:** bestaat uit het niet of passief bijdragen aan een oplossing.
- **Samenwerking als strategie:** betekent dat actoren zich inzetten om tot een gezamenlijke oplossing te komen en die te realiseren.
- **Faciliterende strategie:** richt zich op het mogelijk maken van samenwerking, omdat de betreffende actor denkt dat een oplossing anders nooit wordt bereikt (Custers, Hermans, 2007, p. 7).

Er is dus interactie tussen de verschillende actoren. Als er door interactie tussen actoren in een beleidsnetwerk er tot een keuze komt kan gesproken worden van een arena.

Arena

Een netwerk kenmerkt zich doordat het een proces is van het oplossen van complexe beleidsprocessen. Deze complexe beleidsprocessen worden vervolgens gekenmerkt door verschuivingen in inhoud en posities, het is niet een continue proces maar een reeks van beslissingsronden. Dat betekent dat beleidsprocessen eigenlijk een veeltal van beslissingsmomenten is. Een beslissingsmoment is dan ook niet definitief, men kan het vergelijken met een tussenuitspraak, die gericht is op de volgende stap in het beleidsproces. Aan een beslismoment gaat een beleidsronde (besluitvormingsronde) vooraf. In elk van zo'n ronde vindt een nieuw spel plaats (Baas, 1995, p. 295). De situatie waarin dat spel zich afspeelt wordt de 'arena' genoemd. De arena is dan ook een samenstelling van:

- deelnemende actoren;
- problemen, oplossingen en andere beleidsonderdelen die ingebracht worden;
- geldende cultuur van normen, waarden, percepties en spelregels (Baas, 1995, p. 295).

Iedere nieuwe ronde van een beleidsarena is anders. Vaak worden er nieuwe actoren bepaald. Ook kunnen er weer verschillen ontstaan in de wederzijdse afhankelijkheden en kunnen nieuwe strategieën worden toegepast (Baas, 1995, p. 296).

Een beleidsronde is een cruciaal besluit over een probleem dat in die beleidsronde belangrijk is. Een beleidsronde kan eindigen in een doorbraak of in een impasse. Een impasse komt voor wanneer actoren niet toegeven aan andere actoren om zo een oplossing te bereiken. Een conflict kan tevens een bron van impasse zijn. Een doorbraak komt voor wanneer de actoren het probleem opnieuw definiëren, zodat iedereen er zich in kan vinden. Een compromis waarin verschillende oplossingen in voorkomen kan ook voor een doorbraak zorgen (Koppenjan en Klijn, 2004, blz. 60). In een beleidsarena vindt het spel plaats.

Spel

In de literatuur kunnen beleidsprocessen als spelen beschouwd worden. 'Het spel stelt een situatie voor van individuele, autonome actoren (spelers) die proberen doelen te bereiken (hun inzet) in een situatie waarvoor zij voor het bereiken van die doelen van elkaar afhankelijk zijn (spelsituatie)' (Klijn, 1996, p. 52). Belangrijk in de spelsituatie is de wederzijdse afhankelijkheid van actoren en de onzekerheid die hieraan verbonden is. De uitkomst van het

spel is niet alleen afhankelijk van de keuze van een actor, maar ook van de keuzes van de andere actoren. Zo zal dan ook iedere actor zijn eigen doelen in eerste instantie vooropstellen. Iedere actor zal zijn eigen strategie hanteren. Om hun inzet te realiseren zullen ze een inschatting moeten maken van het gedrag van de andere actoren, hun opbrengsten en hun strategische mogelijkheden. Hier is dan ook te zien hoe belangrijk het dus is om de percepties van de verschillende actoren te onderzoeken. Te weten wat hun middelen zijn en te beoordelen welke strategiemogelijkheden er zijn. Het karakter van een netwerksituatie kan verschillen: of een spel het karakter van een samenwerking, strijd of onderlinge vermijding zal hebben is toch afhankelijk van de positie van de actoren, hun inzet en het gedrag (Baas, de, 1995, blz. 232). Zoals in het begin aangegeven kunnen beleidsprocessen als spelen beschouwd worden. Iedere actor heeft zijn eigen perceptie over de aard van het probleem, de gewenste oplossing en de andere actoren in het netwerk. Om te achterhalen welke nu de centrale spelers zijn in een spel is het van nut om vooraf een goede analyse te maken over de verschillende belangrijke spelers (actoren). Dit kan als volgt gedaan worden:

Stap	Doelstelling	Belangrijkste vraag
1. Wat is het probleem	Het in kaart brengen van een probleemsituatie als uitgangspunt voor de verdere analyse	Hoe ziet de huidige situatie er uit? Wat is de gewenste situatie?
2. Identificeer de betrokken actoren	Met welke actoren moet rekening gehouden worden, welke zijn de centrale actoren	Welke actoren hebben belang daarbij dat de probleemsituatie opgelost wordt? Welke zijn van belang voor het realiseren van de eigen doelen
3. Reconstrueer percepties van actoren	Het in kaart brengen van beelden van actoren over het probleem, de oplossing en andere actoren. Verschillen en overeenkomsten benoemen	Welke percepties hebben de actoren over aspecten als aard van probleem, oorzaken en oplossingen van elkaar? Zijn er verschillen of overeenkomsten?
4. Analyse van de actorposities en afhankelijkheden	Bepalen van de positie die de actor inneemt ten aanzien van de probleemsituatie en hoe afhankelijk zijn de actoren van elkaar	Over welke middelen beschikken verschillende actoren? Hoe belangrijk zijn deze middelen en is er eenzijdige of wederzijdse afhankelijkheid?

Bron: Klijn, 2005 (artikel), tabel 3, p. 33.

Zoals gezegd vinden bij complexe beleidskwesties de interacties tussen de actoren vaak in verschillende arena's plaats, wat het besluitvormingsproces er niet gemakkelijker op maakt. Het spel (besluitvormingsproces) moet dan ook geanalyseerd worden wil men goed in kaart

kunnen brengen wat er gebeurt en waarom het gebeurt. Twee stappen zijn in deze spelanalyse van belang: het vaststellen van relevante arena's en het bepalen en analyseren van stagnaties.

Stap	Doelstelling	Belangrijkste vragen
1. Vaststellen van relevante arena's	Het onderkennen van coherente groepen van actoren en interactiesituaties rondom afgebakende beleidsissues	Waar worden de beslissingen genomen? Welke actoren interacteren met elkaar?
2. Identificeer en analyseer impasses (stagnaties)	Inventariseren van impasses in het spel en nagaan om wat voor stagnaties het gaat om te interveniëren	Doen zich stagnaties voor? Tussen welke spelers doen zich stagnaties voor?

Bron: Klijn, 2005 (artikel), tabel 3, p. 34.

Het vaststellen van de arena's is van belang zo dat de manager een idee krijgt van de complexiteit van het spel en om zo om het spel te kunnen beïnvloeden wanneer dat nodig is. Het identificeren van stagnaties geeft een idee waar het besluitvormingsproces verbeterd moet worden, of als het vastloopt wat voor gevolgen het kan hebben. In deze paragrafen is al veel geschreven over hoe een netwerk eruit ziet en ook welke strategie toegepast kan worden om een netwerk goed te laten verlopen.

Strategie voor netwerkmanagement

Om de beleidsdoelen te kunnen behalen zal de netwerkmanager verschillende strategieën moeten toepassen. De netwerkmanager zal zijn strategieën richten op de actoren, de percepties en op de instituties/spelregels.

Wat is dus het belangrijkste wat een netwerkmanager moet doen? Hij zal zijn actoren moeten selecteren en activeren die nodig zijn om zijn resultaat te behalen, er zal een situatie gecreëerd moeten worden zodat de actoren ook interesse hebben om hun middelen te willen investeren. In dit proces mogen er dus geen blokkades van actoren ontstaan die over belangrijke middelen beschikken en zo een initiatief kunnen dwarsbomen. Ook zal de netwerkmanager veel steun moeten geven. Hij zal de actoren en middelen moeten activeren en interacties tussen actoren mogelijk maken. Ook als de interacties op gang zijn, zal hij deze moeten begeleiden. Ook zal hij zich moeten richten op de percepties van de verschillende actoren. De percepties van de verschillende actoren moeten met elkaar verbonden worden en waar nodig op een lijn gebracht worden of aangepast worden. Tot slot kan de netwerkmanager

zijn strategie richten op de institutie/spelregels. Hij kan afspraken maken over hoe met elkaar om te gaan en regels veranderen voor hoe met elkaar om te gaan of voor conflicthantering.

3.3 Regierol

Regie voeren is vooral mensenwerk. Een goede regisseur kan het voor elkaar krijgen om de verschillende partners te verleiden en te laten samenwerken om zo to het beste resultaat te komen. Het kan dan ook zijn dat expliciete instrumenten (zoals geld) het niet voor elkaar krijgen om partijen te laten meewerken en juist impliciete instrumenten sterker zijn.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de totstandkoming van de CJG's. Dat betekent dat ze regie moeten gaan voeren over de andere organisaties die moeten en gaan deelnemen aan de CJG's. Maar wat houdt het voeren van regie in. De gemeente is niet als enige verantwoordelijk voor het behalen van beleidsresultaten. De gemeente heeft ook hier te maken met organisaties die (delen van het) beleid uitvoeren of het beleid zelfs (mede)bepalen. Er bestaat dus een afhankelijkheid tussen de gemeenten en de organisaties. Als alle betrokken actoren hun beschikbare middelen inbrengen kunnen de gewenste resultaten behaald worden. De afhankelijkheid van de gemeente heeft ook te maken met hoe ambitieus de doelstelling is. De totstandkoming van de CJG's is een ambitieuze doelstelling, dus de afhankelijkheid van de gemeente is nog sterker. Door het bestaan van deze afhankelijkheid zijn organisaties gedwongen om bij elkaar te komen, zo ontstaan netwerken. Zoals al eerder aangegeven kent het netwerk geen centrale stuurder, dat houdt in dat : 'geen van actoren heeft voldoende middelen of autoriteit om strategische ruimte van de andere actoren in beleidsprocessen te kunnen bepalen' (Hupe en Klijn, 1997, p. 29).

In paragraaf 3.1 zijn de drie bestuursparadigma's beschreven worden. De bestuursparadigma's hebben ieder eigen kenmerken en zijn van invloed op de wijze van sturing.

Er vanuit gaande, dat er geen centrale stuurder is, omdat de CJG's in netwerken tot stand komen, kan men hier spreken van de rol van regisseur. Om toch even duidelijk het verschil te maken tussen invulling van de rol als regisseur en de invulling van een sturingsrol meer vanuit hiërarchisch perspectief zal ik deze alle twee hier benoemen.

De kenmerken van de **sturingsrol van de planner** zijn ervoor te zorgen dat er duidelijke hiërarchische verhoudingen zijn en dat beleidsprocessen geordende interacties zijn. Dat

betekent probleemformulering, alternatieven afwegen en beslissingen nemen. De planner legt de doelen en strategieën vast, bepaalt de inzet van de hulpbronnen en geeft leiding. Deze sturingsrol past meer in het hiërarchische bestuursparadigma (Hupe en Klijn, 1997, p.21 en 30).

Het kenmerk van de **sturingsrol van de regisseur** is dat de autoriteit verdeeld is over de deelnemende organisaties. De problemen en oplossingen worden ontwikkeld gedurende beleidsprocessen. De regisseur begeleidt het proces meer. Hij probeert de condities en de verhoudingen tussen de verschillende organisaties, actoren te verbeteren zodat men tot overeenstemming komt. Hij selecteert de organisaties. Ook zorgt de regisseur ervoor dat de communicatiekanalen tussen de verschillende actoren intact blijven. Deze sturingsrol is meer passend in een politiek-maatschappelijke paradigma (Hupe en Klijn, 1997, p.22 en 30).

In een rapport over ‘de gemeente als regisseur’ wordt een onderscheid gemaakt van vier verschillende regietypen.

Vier verschillende typen van regisseur

Er bestaan verschillende regietypen, hiervoor zijn twee kenmerken van belang:

1. Doorzettingsmacht: de mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen (Min BZK, 2006, p. 12 Rapport de gemeente als regisseur)
2. Eigen script: de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader vorm kan geven (Min BZK, 2006, p. 12)

	Wel eigen script	Geen eigen script
Wel doorzettingsmacht	Beheersingsgerichte regisseur	Uitvoeringsgerichte regisseur
Geen doorzettingsmacht	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Bron: Min BZK, 2006, p. 12

Er zijn dus vier verschillende regietypen voor gemeenten te onderscheiden (Min BZK, 2006, p.12).

- Beheersingsgerichte regisseur: hier bepaalt de gemeente het beleidskader en heeft ze doorzettingsmacht.

- Uitvoeringsgerichte regisseur: het rijk bepaalt hier de kaders, de gemeente heeft wel doorzettingsmacht.
- Visionaire regisseur: de gemeente bepaalt zelf haar beleidskader, maar heeft geen doorzettingsmacht. Om iets te bereiken zal de gemeente grote overtuigingskracht nodig moeten hebben.
- Faciliterende regisseur: de gemeente heeft hier geen bevoegdheid om haar eigen beleidskader te bepalen en ze heeft geen doorzettingsmacht. Ze volgt het opgelegde beleidskader van het Rijk.

Het nadeel aan dit schema is dat het nu lijkt alsof er maar één vorm van gemeentelijke regie bestaat, maar dat is niet zo. Regie vindt plaats op verschillende niveaus (bestuurlijk-, instellings- en uitvoerend niveau) (Min BZK, 2006, p.13).

Uiteindelijk kan de rol van de regisseur dus gezien worden als een netwerkmanager, die probeert het goed functioneren van de verschillende organisaties in een netwerk te bevorderen. Het is dus van belang dat hij oog heeft voor de belangen en doelen van de andere actor. Hupe en Klijn geven aan dat dit voor de gemeente geen makkelijke positie is. Voor de rol van een regisseur is een actieve instelling en toewijding van de gemeente vereist. Daarnaast is de gemeente een actor die zich bewust moet zijn van de beperkingen die de afhankelijkheden aan haar eigen functioneren kan stellen (Hupe en Klijn, 1997, p. 26-31).

Zoals al eerder aangegeven zijn in een netwerk verschillende strategieën van toepassing, deze is dus ook voor de regisseursrol van toepassing. Ten eerste de netwerksturing, deze richt zich op het bevorderen van interacties tussen de actoren van het netwerk. Hier worden actoren geselecteerd, worden wanneer nodig percepties veranderd en afspraken gemaakt over hoe met elkaar om te gaan. Daarnaast is er de netwerkvorming, dit houdt in het actief stimuleren dat netwerkrelaties tussen organisaties worden gevormd en ook in stand gehouden. Dit wordt gerealiseerd door bijvoorbeeld het introduceren van nieuwe actoren in netwerken. Opvattingen veranderen over de aard van het probleem. Of op institutioneel niveau het veranderen van regels voor omgang of conflicthantering (Hupe en Klijn, 1997, p. 34).

Netwerksturing is niet eenvoudig, de gemeente is in dit geval vooral een bemiddelaar en stimulator tussen de verschillende actoren. Belangrijk is dat hier concrete afspraken worden

gemaakt. Ook netwerkvorming is niet eenvoudig. In sommige gemeenten kunnen de contacten hecht zijn, zodat het samenwerken eenvoudiger is.

Daarnaast kan de gemeente op een aantal manieren draagvlak creëren en het netwerk bevorderen door middel van de volgende uitgangspunten: stimuleren; situeren (de gemeente heeft kennis van het netwerk); steun creëren, structureren (bijv. onderhoud van de netwerken) en sturen (Hupe en Klijn, 1997, p. 8). Bij het laatste uitgangspunt sturen, heeft de gemeente een aantal expliciete sturingsinstrumenten zoals juridische instrumenten (bijv. convenanten); economische instrumenten (subsidies) en communicatieve instrumenten (bijv. onderhandelen, afspraken) (Hupe en Klijn, 1997, p. 33), maar ook impliciete instrumenten zoals : de urgentie van het probleem; een maatschappelijke opdracht en het wederzijds belang.

Maar het belangrijkste bij een regierol is dat de gemeente (regisseur) overzicht heeft over de situatie; verantwoording aflegt aan de betrokken actoren; gemeenschappelijke beleidslijnen uitzet en zorgt voor samenwerking (Min BZK, 2006, blz. 15).

3.4 Conclusie

Er zijn diverse theorieën van samenwerkingsverbanden en sturingsrollen, die bij de vorming van CJG's van belang kunnen zijn. Het probleem van de gemeente is dat deze weliswaar een grotere sturingsrol heeft gekregen maar dat ze vaak niet de juiste bevoegdheden heeft om die rol goed te kunnen vervullen. Dit is ook een probleem bij de vorming van CJG's. De bestuursparadigma's die ik hier heb uitgelegd geven een goede zicht in welke setting de gemeente zich bevindt en welke sturingsrol daaruit voortvloeit. Daarnaast lijkt de netwerktheorie een goede basis te zijn om inzicht te krijgen in de vorming van CJG's. Immers kenmerken van de netwerken zijn: de relaties tussen de actoren zijn duurzaam van karakter, de actoren zijn wederzijds afhankelijk en de doeleinden die leiden tot interactie zijn complex en onderling verweven. Centrale concepten die van belang zijn bij een netwerk en hier ook beschreven zijn, zijn: de afhankelijkheid tussen de actoren, de percepties, welke strategieën toegepast kunnen worden en waar (arena) en hoe (spel) het zich in een netwerk afspeelt. Deze concepten zijn van belang om te kunnen bepalen welke actoren van belang zijn bij de CJG's, hoe de afhankelijkheden tussen de actoren zijn, welke strategieën ze kunnen hanteren en hoe de samenwerking tot stand komen. Een groot probleem bij beleidsnetwerken is namelijk dat er veel actoren zijn die allen hun eigen doeleinden en belangen nastreven. De

samenwerking is gebaseerd op vrijwilligheid. Maar in hoeverre is de samenwerking bij het traject van de CJG's gebaseerd op vrijwilligheid?

Naast de netwerkanalyse is het in deze scriptie van belang te weten welke regierol de gemeenten moeten hebben. Uitgaande dat het hier om een politiek-maatschappelijke paradigma gaat is de rol van de bestuurder die van een regisseur. De vraag is of deze regierol de juiste is voor de vorming van de CJG's. Moet de gemeente niet een meer hiërarchische rol hebben met meer sturingsmacht? Zou een gemeente dan niet meer kunnen bereiken? Lag het probleem er juist niet in dat er niemand de verantwoordelijkheid had en nam, juist omdat men als gelijke actoren met elkaar samenwerkte? Of is het niet toch beter dat de instellingen hun verantwoordelijkheden behouden en deze niet alleen centraal bij de gemeente komt te liggen. En hoe zit het met de ketenbenadering in de jeugdzorg, loopt men niet het gevaar dat wanneer een instelling zijn verantwoordelijkheid heeft overgedragen naar de volgende schakel de instelling denkt dat zijn verantwoordelijk daarmee is afgedaan?

Hoofdstuk 4 Methodologische verantwoording

In hoofdstuk drie heb ik de theoretische basis voor deze scriptie beschreven. Ik ben ingegaan op de volgende punten. Ten eerste de drie bestuursparadigma's, die invloed hebben op de wijze van sturing. Ten tweede de netwerktheorie die van belang is voor de analyse van de actoren, de middelen en die laat zien hoe samengewerkt moet worden in geval van maatschappelijke vraagstukken. En tot slot heb ik verschillende regierollen beschreven. Ik zal nu eerst de deelvragen neerzetten en per onderzoeksvraag geef ik aan welke onderzoeksmethode ik heb gebruikt.

1. Hoe ziet het jeugdbeleid en met name het lokale jeugdbeleid er nu uit?

2. Waarom is een toenemende gemeentelijke regierol gewenst?

3. Wat voor sturingsmogelijkheden zijn er in netwerken?

Om de vragen een tot en met drie te kunnen beantwoorden heb ik gebruik gemaakt van literatuur zoals boeken en artikelen en beleidsdocumenten zoals rapporten en brieven. De beantwoording van deze vragen hebben vooral een beschrijvend karakter.

De vragen vier tot en met acht is het empirische gedeelte van mijn onderzoek. Hier beschrijf ik drie casussen. Deze casussen vergelijk ik op basis van een aantal criteria. Ik zal ze hier alvast kort opnoemen maar ze zullen later gedetailleerder in de deelvragen beschreven worden. Ik zal de volgende punten onderzoeken en vergelijken: de belangrijkste actoren die betrokken zijn in een CJG, welke middelen deze actoren hebben en in hoeverre ze van elkaar afhankelijk zijn. Daarnaast zal ik ingaan op de perceptie van de gemeente ten opzichte van de aard van de organisatie, de te verrichten taken en wenselijkheid. Ik zal ingaan op de samenwerkingsvormen, de regierol van de drie gemeenten en de knelpunten en succesfactoren. Er is hier dus sprake van een kwalitatief vergelijkend onderzoek. Deze onderzoeksmethode wordt juist gebruikt wanneer men de beleving van de betrokkenen die met de vraagstelling te maken hebben wil onderzoeken of wanneer het onderwerp complex is. Het onderwerp is zeker complex, omdat het veld 'het jeugdbeleid' zoals al in eerdere hoofdstukken beschreven niet eenvoudig is. Ik heb gekozen om de volgende drie gemeenten te onderzoeken: Eindhoven; Tilburg en Almere. De keuze voor deze drie gemeenten heeft met meerdere factoren te maken. Ten eerste het beleidstraject 'Opvoeden in de buurt'. In 2006

heeft hierover het ministerie van VWS bestuurlijke afspraken gemaakt met de zeven grote gemeenten, namelijk Amsterdam, Almere, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam, Tilburg en Utrecht en de betreffende provincies of wel stadsregio's, dat zijn provincie Flevoland, Noord-Brabant en Utrecht en de stadsregio's Haaglanden, Rotterdam en Amsterdam. Uitgangspunt is dat gekeken wordt hoe het beste de taken op het gebied van opgroei- en opvoedondersteuning gebundeld kan worden. De gemeenten krijgen hiervoor extra geld. De bedoeling is dat de kennis en ervaring die de gemeenten hiermee opdoen, naderhand gedeeld wordt. Het programma 'opvoeden in de buurt' is gebaseerd op het sturingsadvies 'Koersen op het kind' van Steven van Eijck. Er wordt gestreefd naar een breed gedragen basismodel voor een CJG (Andel, Dijk, Slabbertje, 2007, p. 3). Ten tweede zijn deze gemeenten alle drie bezig met een CJG. Ze onderscheiden zich in hoe ver ze zijn met de totstandkoming van een CJG. Daarnaast zijn Tilburg en Almere ver met hun regierol. Eindhoven is bijzonder door de goede samenwerking met het onderwijs.

Om de benodigde informatie voor de beantwoording van de onderstaande deelvragen te verkrijgen heb ik naast analyse van beleidsstukken, rapporten ook interviews gehouden. Er zijn een aantal voorwaarden in de theorie aangegeven wanneer men in zijn onderzoek een keuze maakt voor een locatie: de locatie moet toegankelijk zijn, en wat men wil onderzoeken moet ook aanwezig zijn, zo dat men goed en adequaat onderzoek kan doen (Baarda, Goede en Teunissen, 1997, p. 72). De omgeving waar ik werkzaam ben, houdt zich bezig met het beleid van de CJG's, zodat ik op de hoogte was van de voorbereidingen tot en de oprichting van enkele CJG's. Ook het leggen van contacten was voor mij makkelijk omdat de te benaderen personen in de betreffende gemeenten binnen de directie waar ik werkzaam ben bekend zijn.

Ik heb een bewuste keuze gemaakt over de samenstelling van mijn groep die ik geïnterviewd heb. Ten eerste heb ik gekozen om de (voormalige) projectleiders van de CJG's te interviewen. De rede hiervoor is dat ze kennis hebben over het samenwerkingsproces en hoe deze tot stand is gekomen. Ten tweede heb ik van iedere gemeente één betrokken medewerker geïnterviewd. De rede hiervoor is dat de gemeente verantwoordelijk is voor de regierol. Ik heb dus niet ervoor gekozen om personen van de verschillende hulpinstanties te interviewen, omdat mijn centrale vraag over de regierol van de gemeenten gaat en hoe de gemeenten die samenwerking tot stand brengen. Daarnaast heb ik de projectleider CJG van het ministerie voor Jeugd en Gezin geïnterviewd, het Rijk stelt namelijk de kaders vast voor de regierol en

voor de vormgeving van de CJG's. Tot slot heb ik een beleidscoördinator van de provincie Flevoland geïnterviewd. Mijn keuze is op haar gevallen omdat ze het traject vanaf het begin heeft meegemaakt en ook meer kon vertellen over de aansluiting tussen provincie en gemeente in het kader van de CJG's en hoe die vormgegeven moet zijn, dit was vooral interessant om een andere kijk op dit onderwerp te hebben.

Als vorm van interviews heb ik gekozen voor face tot face interviews en niet voor telefonische interviews of schriftelijke interviews. Een face tot face interview leek mij gunstiger om extra informatie te krijgen. Ik heb niet gekozen voor een gestructureerd interview, waarin de vragen en antwoordmogelijkheden vastliggen. Er mogen in zo'n geval geen vragen overgeslagen worden en de volgorde is dan precies vastgelegd. Ik heb gekozen voor een open interview. Het voordeel van een open interview is dat men snel informatie kan krijgen over veel onderwerpen en men nog kan doorvragen wanneer dat nodig is. Een open interview lijkt op een open gesprek waarin men een aantal gespreksonderwerpen voorlegt om te horen hoe de geïnterviewde daarover denkt. Er zijn verschillende soorten open interviews. Mijn interviews zijn een combinatie geweest van wat in de literatuur 'het halfgestructureerde' en 'het elite-interview en het expert interview' genoemd wordt. Bij het eerste soort interview is het kenmerk juist dat niet de vragen maar wel de onderwerpen vast staan. De onderwerpen worden geïntroduceerd via een open beginvraag. Bij het tweede soort interview is het kenmerk dat men personen interviewt die goed geïnformeerd zijn over de organisatie en vaak ook een belangrijke positie binnen deze organisatie hebben. Het zijn dus veelal ook deskundige op het onderwerp waarover men wil interviewen (elite) en personen die goed geïnformeerd zijn (expert) (Baarda, Goede en Teunissen, 1997, p. 130-137).

Onderstaande deelvragen heb ik dus op basis van interviews en documenten beantwoord.

4. Hoe ziet het netwerk rondom de Centra voor Jeugd en Gezin er in Eindhoven, Tilburg en Almere uit.

Om vraag vier te kunnen beantwoorden heb ik gebruik gemaakt van de netwerktheorie die ik in hoofdstuk drie beschreven heb.

- ***wat zijn de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de centra voor jeugd en gezin?***

Deze vraag heb ik met behulp van de literatuur en het interview kunnen beantwoorden. Ik heb hiervoor gebruik gemaakt van de beleidsdocumenten van de gemeenten over de CJG's. Tijdens het interview heb ik nog een keer naar de belangrijkste actoren gevraagd. Deze vraag is van belang, zoals ook in hoofdstuk drie wordt aangegeven. De gemeente moet weten welke actoren van belang zijn om hun doelstelling te kunnen bereiken.

- ***welke middelen hebben deze actoren en in hoeverre zijn ze van elkaar afhankelijk. Zijn hier verschillen te zien tussen Eindhoven, Tilburg en Almere?***

In hoofdstuk drie staat beschreven welke middelen actoren kunnen hebben, zoals geld, kennis, macht en nog verdere voorbeelden en wat dat voor invloed heeft op de wederzijdse afhankelijkheid. Ik heb dan ook aan de gemeenten gevraagd welke middelen zij zelf hebben en welke middelen de andere actoren hebben. Voor de gemeente is dit van belang zo dat ze haar eigen positie kent, maar ook die van de andere actoren en welke strategieën de actoren kunnen gebruiken om dan wel het samenwerkingsproces eventueel te hinderen of juist te stimuleren.

- ***Welke percepties hebben de drie gemeenten over de aard van de organisatie de te verrichten taken en de wenselijkheid van een CJG in de drie steden? En zijn hier verschillen in te zien?***

In de netwerktheorie wordt ingegaan op dat het voor de analyse van een samenwerkingsproces het van belang is dat men weet wat de percepties van de verschillende actoren zijn. Zo kan onderzocht worden of de percepties op een lijn liggen en men zodoende tot een goede oplossing kan komen. Ik ben in mijn interviews alleen ingegaan op de perceptie van de gemeente. Omdat mijn vraag gericht over de gemeente gaat.

5. Hoe is de samenwerking tussen actoren geregeld?

In de theorie zijn een aantal kenmerken beschreven welke samenwerkingsmiddelen er zijn. Tijdens de interviews is deze vraag ook aan bod gekomen.

6. Hoe ziet de regierol van de gemeente rondom het CJG eruit?

Deze vraag heb ik via een aantal manieren kunnen beantwoorden, namelijk door verschillende literatuur te gebruiken (zie hoofdstuk drie de drie bestuursparadigma's). Tijdens de interviews ben ik ingegaan op de vraag welke soort en op welke manier de gemeente de regierol ziet. Daarnaast werd ook het Rijk gevraagd, tenslotte stelt het Rijk de kaders. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat ik de interviews bij de gemeenten gehouden heb vóór dat de brief van het Rijk betreffende hoe zij de regierol van de gemeenten zien uitgekomen is. Ik zal dan ook in hoofdstuk 6 (conclusie en aanbeveling) het rijksverhaal (hoofdstuk 5) koppelen aan de theorie over regie (hoofdstuk 3).

7. Welke positieve ervaringen en knelpunten doen zich voor in de samenwerking binnen de CJG in Eindhoven, Tilburg en Almere?

Deze vraag heb ik via de beleidsdocumenten en de interviews kunnen achterhalen.

8. In hoeverre kunnen deze knelpunten worden aangepakt, door de regierol van de gemeente op een andere wijze vorm te geven?

Deze vraag heb ik mede door het Rijk te interviewen kunnen beantwoorden.

In de volgende twee hoofdstukken zal ik verder ingaan op mijn casus en de beantwoording van mijn deelvragen.

Hoofdstuk 5 Centrum voor Jeugd en Gezin

In dit hoofdstuk beschrijf ik drie casussen en vergelijk deze drie casussen, het gaat om de gemeente Eindhoven, Tilburg en Almere. Voor de analyse maak ik gebruik van de theorie zoals beschreven in hoofdstuk drie. Ik zal eerst per gemeente een algemene inleiding geven en een korte beschrijving hoe het CJG vormgegeven is. Daarna zal ik ingaan op de volgende vraagstukken: welke actoren zijn aanwezig, welke middelen hebben deze actoren en hoe afhankelijk zijn ze van elkaar. Vervolgens wordt gekeken op welke manier de samenwerking geregeld is, met name welke sturingsmogelijkheden de gemeente hiervoor heeft en welke regierol de desbetreffende gemeente inneemt evenals welke knelpunten en succesfactoren hieruit voortvloeien. Tot slot zal een overzicht gegeven worden hoe het Rijk de regierol voor de gemeenten zien.

5.1 Gemeente Eindhoven

5.1.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is in Eindhoven hard gewerkt om het jeugdbeleid te verbeteren. De gemeente heeft dit op de volgende manieren gedaan: het aanwijzen van een coördinerend wethouder voor Jeugd en gezin. Eindhoven stelt zich ook landelijk actief op: deed mee aan Jong-overeenkomst en was één van de Gideongemeenten, een werkgroep van wethouders van Rotterdam, Eindhoven, Almelo, Almere, Delft, Oude IJsselstreek en Urk die samen een basisnota voor opvoedondersteuning in januari 2006 uitbrachten. Daarnaast versterkte de gemeente het SPIL-concept ¹⁰ en de zorgstructuur en het ontwikkelen van een CJG en een veiligheidshuis (Gemeente Eindhoven (startnotitie), 2006, p. 6).

De gemeente Eindhoven wil ernaar streven om hun jeugdigen te laten opgroeien tot ‘volwaardige en zelfstandige deelnemers aan de maatschappij, die verantwoordelijkheid kunnen dragen voor hun eigen leven en dat van anderen’ (Gemeente Eindhoven

¹⁰ SPIL-centra: staat voor Spelen, Integreren en Leren. Centraal staan de ontwikkelingskansen voor de kinderen tussen 0-12 jaar. Spilcentra zijn ontwikkelingsgerichte centra op gebiedsniveau met de functies educatie, spelen, opvang, ontwikkelingsstimulering, opvoedingsondersteuning en een systeem van vroegsignalering en ontwikkelingsmonitoring. In Spilcentra werkt een aantal voorzieningen structureel inhoudelijk en organisatorisch samen. De basis van Spilcentra wordt gevormd door het basisonderwijs, het peuterwerk en de kinderopvang. (www.eindhoven.nl). Inmiddels zijn al zo'n 50 scholen tot SPIL-centra omgebouwd

(Raadsvoorstel startnotitie) p. 1), . Het Centrum voor Jeugd en Gezin moet hiertoe bijdragen. Het Centrum moet de regie versterken en moet er voor zorgen dat de samenwerking tussen de instanties beter wordt. Daarbij staat het belang van de jeugd en hun gezin voorop. Een bijzonder punt bij de gemeente Eindhoven is dat ze met het onderwijs reeds een goede samenwerking hebben.

5.1.2 Vormgeving van het CJG in Eindhoven

Het CJG in Eindhoven is op 14 juni 2007 van start gegaan. De al bestaande instanties vormen de basis voor het CJG. Dat houdt in dat de huidige signaleringinfrastructuur met SPIL-centra (samenwerking van het basisonderwijs, het peuterwerk en de kinderopvang), de ZAT's binnen het voortgezet onderwijs, de consultatiebureaus en de jeugdpreventiewerkers op politiebureaus en in de wijken, zich niet zal wijzigen ondanks de komst van de CJG (Andel, Dijk, Slabbertje, 2007, p.10).

Het CJG bestaat uit twee pijlers:

Pijler 1 Het opvoedcentrum met als kerntaken:

- Versterking en coördinatie van opvoed en opgroeiondersteuning;
- Expertisecentrum opvoedondersteuning voor jeugd, ouders, vrijwilligers en professionals.

De pijler Opvoedcentrum werkt als volgt:

1. Binnen deze pijler werken de partijen op het niveau van informatie, afstemming en integratie (Gemeente Eindhoven (convenant opvoed- en opgroeiondersteuning), 2007, p. 5)
2. Het CJG is een centraal loket voor informatie en advies en expertisecentrum (de informatie- en adviesfunctie worden uitgevoerd door pedagogische adviseurs) (Gemeente Eindhoven (convenant opvoed- en opgroeiondersteuning), 2007, p. 5).
3. Het is voor ouders en kinderen met specialistische vragen een aanvulling op de al bestaande voorzieningen in de wijken (Gemeente Eindhoven (convenant opvoed- en opgroeiondersteuning), 2007, p. 5).
4. Voor professionals en vrijwilligers is het een expertisecentrum (Gemeente Eindhoven (convenant opvoed- en opgroeiondersteuning), 2007, p. 5)

5. Via een stedelijk overleg opvoed- en opgroeiondersteuning wordt vanuit het CJG bestaand en nieuw aanbod gecoördineerd (stedelijk overleg O&O). Alle convenantpartijen zijn vertegenwoordigd en de gemeente heeft de voorzittersrol. Het stedelijk overleg O&O zoekt ook de aansluiting bij het stedelijk casusoverleg risicojeugd (pijler 2) (Gemeente Eindhoven (convenant opvoed- en opgroeiondersteuning), 2007, p. 5).

6. Er kunnen op uitnodiging ook andere partijen deelnemen aan het stedelijk O&O overleg (Gemeente Eindhoven (convenant opvoed- en opgroeiondersteuning), 2007, p. 6).

Pijler 2 Risicojeugd met als kerntaken:

- Signaleringsstelsel zorg voor jeugd;
- Stedelijk casusoverleg Risicojeugd;
- Inzet gezinscoaches.

Het **signaleringsstelsel** werkt als volgt:

1. De partijen hebben de bij hun bekende kinderen in dit stelsel laten opnemen, zo wordt het stelsel gevuld met informatie over de kinderen en jongeren.
2. De partijen geven een signaal af als er sprake is van een risico bij kinderen, jongeren en gezinnen en dat er dus gecoördineerde zorg nodig is (Gemeente Eindhoven (convenant signaleringsstelsel), 2006, p. 4).

Over de taak wie de zorgcoördinatie op zich neemt wanneer twee of meer organisaties een signaal afgeven, zijn in Eindhoven duidelijke afspraken gemaakt, namelijk (Gemeente Eindhoven (convenant risicojeugd), 2006, p. 4):

1. Bureau jeugdzorg, indien betrokken.
2. ZuidZorg, indien BJZ niet betrokken is en het kind jonger dan 4 jaar is.
3. Schoolmaatschappelijk werk, indien BJZ niet betrokken is en het kind ouder dan 4 jaar is tot en met 18 jaar.
4. Algemeen maatschappelijk werk, indien het een jongere is, ouder dan 18 jaar.

Mocht het een complex geval zijn waarbij meer hulpverleners actief zijn dan kan afgesproken worden dat het CJG de zorgcoördinator is (Gemeente Eindhoven (convenant risicojeugd), 2006, p. 4).

Het **stedelijk casuoverleg Risicojeugd** werkt als volgt:

In dit overleg worden de complexe gevallen die onder andere uit het signaleringssysteem voortkomen en die vanwege hun problematiek niet binnen de zorgteams op scholen geholpen kunnen worden besproken. Doel van dit overleg is om tot een oplossing te komen.

De voorzitter van dit overleg is een door de gemeente geleverde persoon. De zorgcoördinator en de voorzitter werken nauw samen. Over de wijze waarop een casus wordt aangepakt hebben de partijen in het convenant de volgende afspraken gemaakt:

- Een casus wordt zo dicht mogelijk bij de leefomgeving van de jongere besproken. Dat houdt in dat de meeste casus besproken en opgelost worden in de **zorgteams** op school. Wanneer het om nog niet schoolgaande kinderen gaat wordt de casus besproken en opgelost in het voorschoolse zorgoverleg (Gemeente Eindhoven (convenant risicojeugd), 2006, p. 5).
- Mocht men in zorgteams niet tot een gewenst resultaat komen dan wordt de casus overgedragen aan het **Stedelijk casuoverleg Risicojeugd** (Gemeente Eindhoven (convenant risicojeugd), 2006, p. 5).
- Wanneer men ook hier niet tot een oplossing komt, dan benadert de voorzitter van het Stedelijk casuoverleg Risicojeugd binnen twee dagen de directies van de betrokkenen instellingen, of de directies binnen de gemeente. Belangrijk is dat de uitkomst van dit **crisisberaad dient** voor iedereen een goede en oplossing is en dat ook alle partijen achter deze oplossing staan (Gemeente Eindhoven (convenant risicojeugd), 2006, p. 5).
- Als men in het crisisberaad ook niet tot een gewenst resultaat komt dan wordt de casus binnen twee dagen na het crisisberaad voorgelegd aan de wethouder voor Jeugd en Gezin van Eindhoven. De wethouder heeft dan de mogelijkheid om bij de hoogste leiding van de betrokken partijen, een oplossing van partijen te kunnen afdwingen (**interventiemacht**) (Gemeente Eindhoven (convenant risicojeugd), 2006, p. 5-6).

De gemeente zal dan ook wanneer niet volgens de gemaakte afspraken wordt gehandeld, interveniëren en melding maken bij de betreffende organisaties (Gemeente Eindhoven, 2006, p. 6).

5.1.3. Beschrijving van de actoren, hun middelen en afhankelijkheid

Het Centrum voor Jeugd en Gezin bestaat uit twee pijlers, in die twee pijlers zijn naast de basisactoren nog andere belangrijke actoren voor de totstandkoming van de CJG's toegevoegd. Ik zal hieronder de actoren benoemen, daarna zal ik aangeven in welke mate ze van elkaar afhankelijk zijn en welke middelen ze hebben. De afhankelijkheid zal gerelateerd zijn aan de relatie tot de gemeente. De gemeente staat centraal in mijn onderzoek. Zoals in hoofdstuk vier uitgelegd zal ik niet ingaan op de percepties van de verschillende actoren.

Belangrijke actoren van het opvoedcentrum (pijler 1) hun middel en afhankelijkheid:

Organisatie	(machts)middel	afhankelijk
Gemeente Eindhoven	Geld, kennis, legitimiteit	wederzijds (gemeente heeft de andere actoren nodig)
GGD	Geld, kennis (van hulpverlening)	wederzijds (zit in het basismodel van het CJG, is verplicht om mee te werken, afhankelijk van gemeente)
Humanitas ¹¹	Kennis	wederzijds. Heeft kennis maar kan geld van de gemeente ontvangen
Korein ¹²	Kennis	Wederzijds. kan geld van de gemeente ontvangen, maar heeft ook kennis
Peuterplaza	Geld en kennis	wederzijds
SALTO (scholen voor algemeen toegankelijk onderwijs)	Geld en kennis, bijzondere status (macht), ziet alle kinderen	Wederzijds en toch ook onafhankelijk. Scholen hebben een grote autonomie, maar link naar het basismodel CJG, kunnen zich niet geheel afzijdig houden
SKPO (stichting Katholiek en Protestants-christelijk)	Geld en kennis, bijzondere status (macht), ziet alle kinderen	Wederzijds en toch ook onafhankelijk. Scholen hebben een grote autonomie, maar link naar het

¹¹ Humanitas: een vrijwilligersorganisatie die ondersteuning biedt op het gebied van welzijn, wonen en zorg.

¹² Korein: Korein richt zich als partner in het CJG op pedagogische adviezen in relatie met kinderopvang voor kinderen van 0-16 jaar.

onderwijs)		basismodel CJG, kunnen zich niet geheel afzijdig houden
SSOE (Stichting speciaal onderwijs)	Geld en kennis, bijzondere status (macht), ziet alle kinderen	Wederzijds en toch ook onafhankelijk. Scholen hebben een grote autonomie, maar link naar het basismodel CJG, kunnen zich niet geheel afzijdig houden
Welzijn Eindhoven ¹³	Kennis (van hulpverlening)	wederzijds. Bieden de hulp die de gemeente (CJG) nodig heeft en zij krijgen geld (indirect voor de opvoedondersteuners die in de SPIL-centra gevestigd zijn)
Zuidzorg ¹⁴	Kennis (van hulpverlening)	wederzijds. Bieden de hulp die de gemeente (CJG) nodig heeft en zij krijgen geld

Al deze actoren zijn van belang voor de gemeente om de CJG's tot stand te laten komen. Uit onderzoek is gebleken dat iedere actor gedreven is om mee te werken om het CJG tot een succes te maken. Dat neemt niet weg dat hoewel men wil dat het een succes wordt, dat tevens toch iedere actor ook zijn eigen organisatie en autonomie wil beschermen. De wederzijdse afhankelijkheid van elkaar is te verklaren door de ambitie die ze samen hebben om de afspraken die in pijler 1 geformuleerd zijn ook daadwerkelijk om te zetten. Een belangrijk middel wat de gemeente heeft is natuurlijk het geld als mede hun legitimiteit. Deze legitimiteit vloeit voort uit het feit dat gemeenten door het Rijk belast zijn met de oprichting van CJG's. De middelen die de gemeente heeft zijn in principe sterk, maar kan deze niet ten opzichte van iedereen benutten. De scholen zijn een moeilijke maar wel belangrijke partner. Ze hebben een bijzondere status, omdat ze vrijwel autonoom kunnen functioneren en er ook geen directe subsidierelatie bestaat. Desalniettemin spelen ze een sleutelrol in de samenwerking, omdat kinderen de meeste tijd op school doorbrengen. De scholen hebben dan ook een opvoedingsplicht. Het bijzondere bij Eindhoven is dat deze gemeente en CJG juist een goede samenwerking heeft. In de SPIL-centra zijn dan ook opvoedondersteuners van het CJG

¹³ Welzijn Eindhoven: helpt kinderen, ouders, verzorgers en hun omgeving bij opvoeden, ontwikkelen en opgroeien.

¹⁴ Zuidzorg: aanbieder van kraamzorg, jeugdgezondheidszorg, thuiszorg, voedingsvoorlichting en dieetadviesing.

gevestigd. Door de samenwerking CJG en SPIL-centra bestaat er een wederzijdse afhankelijkheid.

Belangrijke actoren van aanpak risicojeugd (pijler 2) hun middel en afhankelijkheid:

Organisatie	(machts)middel	afhankelijk
Bureau Jeugdzorg	Kennis, indicatie, bijzondere status (macht)	wederzijds (vastgelegd in het basismodel CJG) en toch onafhankelijk (provinciaal aangestuurd). Moet in sommige gevallen als zorgcoördinator optreden
Gemeente Eindhoven	Geld en kennis, legitimiteit, interventiemacht	Wederzijds. Heeft geld te bieden maar is afhankelijk van de andere actoren, vooral ook dat iedereen zijn informatie in het signaleringssysteem verwerkt
GGD	Contact cliënten, kennis	Wederzijds
Bureau Leerplicht ¹⁵	Kennis	Wederzijds. Is een onderdeel van de gemeente
MEE Zuidoost Brabant ¹⁶	Geld, kennis, bijzondere status (onafhankelijk/macht)	Wederzijds en toch onafhankelijk. Onafhankelijk omdat het niet gesubsidieerd wordt door de gemeente.
Novadic-Kentron ¹⁷	Kennis	Wederzijds
Peuterplaza	Geld en kennis	Wederzijds
Politie Brabant Zuidoost	Kennis, geld, bijzondere status (macht)	Wederzijds en toch ook onafhankelijk, omdat de politie niet gebonden is aan de gemeente
Raad voor de Kinderbescherming	Kennis, bijzondere status	Wederzijds en toch ook onafhankelijk. Wordt niet gefinancierd door de gemeente, vandaar onafhankelijk
Welzijn Eindhoven	Kennis (van hulpverlening)	wederzijds

¹⁵ Betreft hier vooral de verzuimmeldingen van scholen.

¹⁶ MEE Zuidoost Brabant: is een onafhankelijke organisatie die ondersteuning biedt aan mensen met een beperking op alle levensgebieden en levensfasen.

¹⁷ Novadic-Kentron: instelling voor verslavingszorg in Noord-Brabant.

Zuidzorg	Kennis (van hulpverlening)	Wederzijds. Is zorgcoördinator
----------	----------------------------	--------------------------------

Ook in deze tweede pijler is de gemeente afhankelijk van alle actoren. Ze staat in deze pijler sterker omdat ze hier ook de interventiemacht als middel heeft. Dit middel kan gebruikt worden, wanneer bij het stedelijk casuoverleg er geen oplossing voor het kind tot stand komt. Een van de kerntaken in deze pijler is het signaleringssysteem. De actoren moeten de gegevens van risicokinderen in dit systeem verwerken. Het signaleringssysteem is het vertrekpunt voor de samenwerking tussen de betrokken organisaties. Dit zorgt voor grote afhankelijkheid van de gemeente naar de andere actoren toe, omdat de gemeente er op aangewezen is dat iedereen zijn gegevens invoert. Bureau Jeugdzorg heeft een grote onafhankelijkheid, omdat het niet gefinancierd wordt door de gemeente en ook niet onder hun verantwoordelijkheid valt. Deze positie hebben ook de politie en de Raad voor de Kinderbescherming. De afspraak en het streven is om de risico's bij kinderen, jongeren en gezinnen vroegtijdig te signaleren en vervolgens met alle betrokkenen hulpverleners tot een snelle, effectieve en efficiënte aanpak te komen.

5.1.4. Samenwerking en strategie in gemeente Eindhoven

De gemeente heeft met zijn samenwerkingspartners een convenant opgesteld waarin de afspraken vastgelegd zijn. De partners hebben dit allemaal ondertekend, wat zeer positief te noemen is. Maar mocht een van de partners geen behoefte meer hebben aan de samenwerking bestaat de mogelijkheid om de samenwerking te verbreken. De gemeente heeft hier dus geen wettelijke bevoegdheden om de actoren aan hun afspraken te binden. Dat betekent dat de gemeente een actor is die zich bewust moet zijn van zijn afhankelijkheden en de beperkingen die de afhankelijkheden aan haar eigen functioneren stelt.

Doordat de convenanten de enige basis zijn en er tegelijkertijd een soort van wederzijdse afhankelijkheid bestaat, moet de gemeente er op toezicht houden dat niet iedereen zijn eigen strategie gaat volgen. Na onderzoek blijkt dat tot nu toe de actoren dezelfde perceptie hebben over het doel. Maar toch geeft de gemeente aan dat het in de praktijk ondanks de convenanten en de afspraken het niet eenvoudig is. Dat betekent dat er geen algehele samenwerkingsstrategie heerst. De actoren die voor groot deel een go-alone strategie kunnen volgen zijn vooral Bureau Jeugdzorg, en de Raad voor de Kinderbescherming. De welzijnsorganisaties en hulpverleningsinstellingen zullen vooral een samenwerkende strategie

hebben om tot een gezamenlijke oplossing te kunnen komen. Het onderwijs heeft ook een onafhankelijke status maar vanwege de SPIL-centra zijn ze verbonden aan de CJG's.

De gemeente heeft hier een goede strategie gevoerd. Namelijk Eindhoven heeft een relatief goede relatie met het onderwijs. Eindhoven heeft jaren geleden al ingezet op het basisonderwijs. In dit onderwijs kan goed gesignaleerd worden en het is een goede plek om een zorgstructuur op te bouwen. Dat weet de gemeente en wist met de komst van de CJG's ook het onderwijs, die toch een belangrijke actor is voor het CJG, in dit proces te involveren. De SPIL-centra hebben een belangrijke positie gekregen. De gemeente heeft hierin dus geïnvesteerd. Binnen die SPIL-centra worden wel opvoedondersteuners ingezet (vanuit de CJG), deze zijn beschikbaar voor de wijk, maar voor de rest wordt veel overgelaten aan de SPIL-centra zelf. De aanwezigheid van de opvoedondersteuners zorgt voor een laagdrempelig gehalte en zo wordt aandacht gegeven aan het preventieve gedeelte van de opvoedondersteuning. De gemeente heeft via de opvoedondersteuners en de schoolmaatschappelijk werkers een nauwe samenwerking met het onderwijs.

Eindhoven heeft ervoor gekozen om één CJG in het centrum van de stad op te richten, omdat de SPIL-centra al in de wijk bestaan. Boven die SPIL-centra zit als een soort spin in het web, als coördinatiecentrum het CJG. Er dient duidelijk gesteld te worden dat de SPIL-centra niet onder het CJG vallen.

5.1.5. Regierol en sturing

De gemeente is verantwoordelijk voor de totstandkoming van de CJG's. Er zijn verschillende actoren die meedoen, maatschappelijke actoren die de gestelde doelen gezamenlijk mee gaan oplossen. Het is niet zo dat de gemeente de beslissingen alleen neemt. De gemeente moet de regie voeren over de andere organisaties. De gemeente Eindhoven heeft een bepaalde visie over de regierol die zij moet vervullen die het beste te vergelijken is met de rol van een regisseur. Omdat de gemeente de regierol heeft, betekent dat niet, vinden zij, dat de gemeente alles moet gaan doen. In Eindhoven is men voorstander van samenwerking. Als regisseur kan men regisseren maar dat doet men in dit geval met partners. De gemeente kan wel van alles willen en bepaalde organisaties kan zij ook aansturen (door middel van subsidie), maar bijvoorbeeld over een partij als BJZ heeft de gemeente geen zeggenschap. In dat geval moet men toch proberen met elkaar eruit te komen. Dit doen ze door draagvlak te creëren tussen de actoren. Daarom is gekozen voor een convenant met de daartoe gemaakte

afspraken. Hoewel de gemeente veel overlaat aan de organisaties zelf neemt ze op bepaalde terreinen een sterkere regierol op zich. Zoals bij de ‘regisseurs risico’s jeugd’, dit zijn twee ambtenaren van de gemeente die zicht houden op het signaleringssysteem en contact opnemen met degene die het signaal heeft afgegeven wanneer er iets mis dreigt te gaan met een kind. Ook kan de gemeente zicht houden op de zorgcoördinator en bij eventuele ontevredenheid over de zorgcoördinator kan de gemeente ingrijpen. Een laatste maar belangrijke regiefunctie is dat de gemeente Eindhoven de interventiemacht heeft. Dat betekent dat de betrokken partijen hebben afgesproken dat de gemeente in een crisissituatie kan ingrijpen en dus de regierol volledig op zich neemt.

De vraag is welke sturingsmogelijkheden de gemeente Eindhoven eigenlijk heeft. De gemeente heeft ten opzichte van de verschillende partners niet dezelfde sturingsmogelijkheden. De gemeente kan de organisaties waaraan ze subsidie verleent makkelijker beïnvloeden. Zoals onderdelen van de GGD en de welzijnsorganisaties. Op het onderwijs heeft de gemeente een minder invloedrijke relatie. In principe heeft de gemeente namelijk in het geval van het onderwijs en de SPIL-centra dus niets te zeggen. Maar toch zijn ook hier mogelijkheden om als gemeente invloed uit te oefenen. Het is zo dat de opvoedondersteuners en de schoolmaatschappelijk werkers een grote rol spelen. Deze twee vallen onder de welzijnsorganisaties. En deze welzijnsorganisaties worden wederom gesubsidieerd door de gemeente. Mocht de gemeente niet tevreden zijn met het werk van de opvoedondersteuners en het schoolmaatschappelijk werk dan kan zij de subsidie intrekken en heeft zo de mogelijkheid via subsidiestromen invloed uit te oefenen.

5.1.6 Knelpunten

Een knelpunt is het huidige signaleringssysteem van de gemeente, omdat nog niet alle betrokken organisatie de gegevens van hun risicokinderen hebben ingevoerd. Bureau Jeugdzorg bijvoorbeeld heeft dit nog niet gedaan. Het invoeren van de gegevens kost namelijk veel tijd. De GGD voert op dit moment alleen gegevens van de risicokinderen in, maar waarschijnlijk gaat de gemeente er toe over om gegevens van alle kinderen, in het systeem op te nemen. Het voordeel hierbij is dat de GGD namelijk alle informatie van alle kinderen heeft. Dus mocht er iets met het gezin zijn dan kun je in het dossier van de GGD kijken en de GGD ook eventueel voor overleg uitnodigen. Een probleem is dat het systeem nog deels in ontwikkeling is en niet alle wensen (waaraan het systeem moet voldoen) van de gemeente zijn

vervuld. De gemeente heeft hier weinig mogelijkheden om bijvoorbeeld BJZ te sturen, zij kan in dit geval alleen op het convenant wijzen.

Een ander knelpunt is dat scholen niet tijdig probleemgevallen doorgeven aan een volgende instantie, het zogenaamd Stedelijk overleg Riscicojeugd. Het blijkt uit onderzoek dat het probleem vaak te lang op school blijft liggen. In de twee pilots wordt bekeken hoe hier het beste mee om te gaan. Een hulpmiddel hiervoor kan het signaleringssysteem zijn. Daarnaast is het moeilijk de groep na 12 jaar te signaleren en te bereiken. De SPIL-centra zijn er voor kinderen tot 12 jaar. In Eindhoven is het nu de bedoeling dat de GGZ en de organisatie Combinatie op het signaleringssysteem worden aangesloten. Ook is het schoolmaatschappelijk werk op het systeem aangesloten, maar de school zelf niet. Gekeken wordt dan nu ook met de scholen welke gegevens in het systeem moeten. Doordat niet alleen kinderen uit Eindhoven op het voortgezet onderwijs zitten is het van belang dat het signaleringssysteem ook regionaal functioneert.

Een ander knelpunt kan ontstaan als er een casus speelt waarbij een onderzoek loopt van de Raad voor de Kinderbescherming. In dat geval ligt de verantwoordelijkheid voor het kind c.q. het gezin bij de RvdK. Door de lange looptijd van het onderzoek kan het zijn dat het CJG signalen ontvangt van andere hulpverleners op de school dat het niet goed gaat met het gezin en dat men zich zorgen maakt. Als de RvdK onvoldoende doet met deze signalen kan er een discussie ontstaan over verantwoordelijkheden: is de RvdK verantwoordelijk omdat er al een Raadsonderzoek loopt of moet de gemeente haar verantwoordelijkheid nemen via de wethouder (doorzettingmacht) ingrijpen? De keuze van de gemeente is dan ook lastig, het kan namelijk zijn dat als de gemeente ingrijpt in een traject van de Raad. Dat kan misschien averechts werken op het onderzoek waar de Raad mee bezig is. Grijpt de gemeente niet in dan kan er misschien ook iets misgaan. In principe heeft de gemeente met de interventiemacht veel invloed, maar wat de gemeente weerhoudt is de vraag: wat het beste is om te doen. Laat je het aan de Raad over en die bepaalt wat er moet gebeuren want die is bezig met het onderzoek en weet wat er gedaan moet worden, of zegt men als gemeente, nee wij grijpen in want wij krijgen allemaal signalen. Dat is een lastige discussie. Hier gaat het om verantwoordelijkheden. De RvdK valt niet onder de gemeente. Er zullen dus afspraken gemaakt moeten worden hoe hiermee om te gaan.

Waar de gemeente tegen aan loopt maar weinig mee kan is dat er wachtlijsten zijn in de jeugdzorg. De gemeente kan dit signaleren en in individuele gevallen via de wethouder (doorzettingsmacht) een plaats afdwingen, maar de gemeente kan niet de wachtlijsten oplossen. Die verantwoordelijkheid ligt namelijk bij de provincie. De gemeente kan natuurlijk wel signaleren en het bij de provincie neerleggen.

De gemeente werkt ook met gezinscoaches, die ingehuurd worden via welzijnsorganisatie maar betaald worden door de gemeente Eindhoven. De thuiszorg heeft iets dergelijks namelijk de gezinsverzorgers, maar voor deze zorg deze is een indicatie nodig. Die gaat via BJZ en dat kan dus weer duren. Tevens kan het soms ook zijn dat BJZ vindt dat geen gezinsverzorger nodig is. Zo creëert men eigenlijk een nieuwe voorziening terwijl deze er al is.

5.1.7. Succesfactoren

De grootste succesfactor is de goede samenwerking met het onderwijs en eigenlijk loopt de samenwerking met de andere partners ook goed. De betrokkenheid bij iedereen is erg groot. Een ander voordeel dat genoemd wordt is, dat het stedelijk CJG in het gebouw zit van de gemeente. Daardoor zijn de lijntjes naar de beleidsmedewerkers in de gemeente kort.

5.2. Gemeente Tilburg

5.2.1 Algemene Inleiding

Het bijzondere bij gemeente Tilburg is dat ze een beleid ontwikkeld hebben ten behoeve van schrijnende gevallen, het escalatiemodel. Dit beleid kent drie fases: te weten: crisis preventieoverleg, stedelijk crisisberaad en de interventiemacht. Deze fasen volgen elkaar op naarmate het bij het ene overleg niet tot een oplossing komt. Voor het hoogste niveau, de interventiemacht, heeft de gemeente Tilburg met de betrokken lokale partijen in een convenant afgesproken dat de gemeente partijen kan aanspreken om zorg te dragen voor de benodigde hulpverlening en dat binnen 24 uur. Deze ideeën waren ontstaan in het kader van Operatie Jong onder leiding van de toenmalige wethouder. De interventiemacht bestaat nu nog maar in een iets andere vorm.

Daarnaast heeft Tilburg nog een interessant aspect. Er is nog geen Centrum voor Jeugd geopend. Het streven is dat het eerste CJG in februari 2008 geopend wordt. Op politiek en managementniveau heeft men hiertoe besloten omdat men meer tijd wilde hebben om een groter draagvlak te creëren. Het lijkt er dus op dat Tilburg achterloopt maar Tilburg is ervan overtuigd door de langere voorbereidingstijd een inhaalslag te kunnen maken. Voor de

gemeente Tilburg is het belangrijk dat het Centrum voor Jeugd en Gezin een laagdrempelig inlooppunt is dat in iedere wijk gehuisvest is.

De gemeente heeft vier uitgangspunten voor het Centrum voor Jeugd en Gezin:

1. 'Er eerder bij willen zijn': de vraag die zich namelijk altijd voordoet bij incidenten of bij de analyse van een 'probleemjongere' : 'of er niet eerder ingegrepen had kunnen worden?'(Gemeente Tilburg (Centrum Jeugd en Gezin), 2007, p. 2). Vaak is het niet zo dat problemen ineens aanwezig zijn. Er liggen dus kansen om de problemen eerder te herkennen en ze te voorkomen.

2. 'Het kind centraal': Het is de bedoeling dat de ontwikkeling en de opvoeding van kinderen en jongeren centraal staan. Nu is het nog vaak zo dat het denken en handelen nog vaak vanuit bestaande expertise en bestaande instituties en het daaruit voortkomend aanbod komt. Kinderen, jeugdigen en ouders hebben het recht op hulp en ondersteuning die aansluit bij hun hulpvraag, en deze moet makkelijk en direct toegankelijk zijn (Gemeente Tilburg (Centrum Jeugd en Gezin), 2007, p. 2 en 3).

3. 'Onderwijs is anker': De CJG's moeten zich juist op de plekken vestigen waar de ouders, kinderen en jeugdigen komen. Dat zijn dus de scholen, de consultatiebureaus, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Door de vorming van CJG's is er een mogelijkheid om alle instanties bij elkaar te plaatsen en te bundelen (Gemeente Tilburg (Centrum Jeugd en Gezin), 2007, p. 3).

4. 'Samenwerking onder gemeentelijke regie': Als men spreekt over problemen in de jeugdzorg is een ervan de versnippering van het lokale jeugdbeleid. Er moet dus meer samenhang komen tussen het jeugdbeleid, de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg. De gemeente heeft als taak om de hulpverlening zo te organiseren dat deze integraal aan kind en ouders kan worden aangeboden. De gemeente moet de regierol op zich nemen. Bij de gemeente Tilburg heeft dit tot de invoering van de interventiemacht geleid (Gemeente Tilburg (Centrum Jeugd en Gezin), 2007, p. 3).

5.2.2 Vormgeving van het CJG in Tilburg

Om de CJG's te realiseren is een projectorganisatie ingesteld. Deze bestaat uit een stuurgroep die in juni 2007 onder voorzitterschap van wethouder onderwijs en jeugdbeleid is ingesteld.

Binnen de stuurgroep zijn vijf deelprojecten opgesteld (Gemeente Tilburg (Centrum Jeugd en Gezin) 2007, 5 en 6).:

1. Organisatieontwerp Centrum voor Jeugd en Gezin Tilburg;
2. Frontoffice opvoedondersteuning, voorlichting, advies en lichte hulpverlening;
3. Informatievoorziening: implementatie van verwijzindex en elektronisch kinddossier;
4. Structurering casusoverleggen, met als doel tot een eenduidige en sluitende aanpak komen voor alle jongeren en gezinnen met complexe problemen;
5. Pilots in het kader van het Centrum voor Jeugd en Gezin (Gemeente Tilburg (Centrum Jeugd en Gezin) 2007, 5 en 6).

De bedoeling is dat in Tilburg een centrale frontoffice komt , die bestaat uit een telefoonnummer, een website en een inlooppunt. De frontoffice is ook direct gekoppeld aan een backoffice. Deze backoffice bestaat uit deelnemers uit de frontoffice en 2^e lijnsinstellingen (in ieder geval BJZ en GGZ).

De gemeente Tilburg heeft verschillende doelstellingen zoals: het vroegtijdig signaleren van risico's en bundeling van taken op het gebied van opvoed, opgroeien en onderwijs. Daarnaast wil Tilburg de vijf Wmo-functies realiseren. De frontoffice zal zich richten op verschillende doelgroepen, zoals ouders, jongeren en professionals.

Het CJG vormt een schakel tussen preventie, specialismen, ondersteuning en behandeling. Ook moet het dicht aansluiten bij bestaande zorgstructuren en samenwerkingsverbanden. Er moet een optimale schakel komen tussen de lokale basisvoorzieningen, de lokale preventieve voorzieningen/ licht pedagogisch hulp, de geïndiceerde- en/of gespecialiseerde hulp in de justitieketen (Gemeente Tilburg (Projectplan), 2007, p. 6).

5.2.3. Beschrijving van de actoren, hun middelen en afhankelijkheid

Het bijzondere hier is dat de gemeente Tilburg dus nog bezig is met het opzetten van een CJG. De vorm is wel al gegeven maar nog niet de precieze inhoud. Er is wel een stuurgroep die bezig is om dit vorm te geven. De actoren die nu in de stuurgroep zitten, spelen ook dadelijk in het CJG een rol. Ik zal een overzicht geven van de actoren, hun middelen en afhankelijkheden. Ook hier zal ik niet ingaan op de percepties van de verschillende actoren.

Samenwerkingspartners stuurgroep:

Organisatie	(machts)middel	afhankelijk
Gemeente Tilburg	Geld en kennis, legitimatie (interventiemacht)	Is afhankelijk van alle actoren
Primair onderwijs	Geld en kennis,	Onafhankelijke positie, maar link naar het onderwijs gemaakt in het basismodel CJG. Gemeente wil een goede relatie streven om CJG's bij brede scholen te plaatsen, zoals model Eindhoven
Voortgezet onderwijs	Geld en kennis	Onafhankelijke positie, maar link naar het onderwijs gemaakt in het basismodel CJG. Gemeente wil een goede relatie streven om CJG's bij brede scholen te plaatsen, zoals model Eindhoven
Kinderopvang/peuterspeelzaalwerk	Geld en kennis	Wederzijds
Thebe ¹⁸	Kennis hulpverleningsaanbod, contact cliënten	Wederzijds
GGD	Kennis hulpverleningsaanbod, contact cliënten	Wederzijds. Ontvangen geld van de gemeente, zij bieden het hulpaanbod dat nodig is (actor in het basismodel CJG)
Maatschappelijk werk (IMW)	Kennis, hulpverleningsaanbod, contact cliënten	Wederzijds, worden gefinancierd door de gemeente
Veiligheidshuis	Kennis	Wederzijds, belang bij dat er een goede aansluiting voor hulp komt
Kompaan ¹⁹	Kennis geïndiceerde jeugdzorg	Wederzijds
GGZ	Kennis geïndiceerd aanbod	Wederzijds
Welzijnswerk Twern ²⁰	Kennis	Wederzijds. Bieden hulp die gemeenten nodig heeft.

¹⁸ Thebe: aanbieder van zorgdiensten- en producten.

¹⁹ Kompaan: biedt hulp aan jeugd van 0-18 jaar en hun ouders of verzorgers bij vragen en problemen rond opgroeien en opvoeden.

²⁰ Twern: organisatie voor maatschappelijke diensten.

MEE	Geld, kennis, (onafhankelijke status/macht)	Wederzijds en toch onafhankelijk. Onafhankelijk omdat het niet gesubsidieerd wordt door de gemeente
Bureau Jeugdzorg	Status, kennis, Geld	Wederzijds omdat in het basismodel aangegeven staat, schakel naar BJZ, onafhankelijk worden niet gefinancierd door de gemeente

Voor de gemeente geldt dat alle actoren van belang zijn. Tijdens het onderzoek kwam nog naar voren dat de huisarts als belangrijke samenwerkingspartner ontbreekt, die zou de gemeente er graag bij willen hebben. Voor alle actoren geldt een wederzijdse afhankelijkheid naar de gemeenten toe. Een aantal actoren hebben een grotere afhankelijkheid, omdat ze geld ontvangen van de gemeente en andere hebben er baat bij wanneer ze een goede relatie hebben. Bijvoorbeeld MEE (landelijk georganiseerd) heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de gemeente, ze ontvangen geen geld, maar doordat ze een groot hulpaanbod hebben die de gemeente graag wil hebben kunnen ze een soort monopolpositie creëren. Zij zullen vooral koersen op de samenwerkingsstrategie. De moeilijke samenwerkingspartners bij de gemeente zijn Bureau Jeugdzorg en onderwijs. Bureau Jeugdzorg zit dan wel in de stuurgroep, maar ze speelt geen grote rol, terwijl ze voor de gemeente van groot belang is vanwege de goede aansluiting van hulpverlening, indien nodig. Onderwijs blijft vanwege hun onafhankelijke positie een lastige samenwerkingspartner. Het onderwijs is autonoom in zijn doen en wil zo min mogelijk van buitenaf iets opgelegd krijgen wat hun autonomie schaadt. Voor de gemeente blijft het een belangrijke samenwerkingspartner omdat de scholen nu eenmaal een grote vindplaats is. Kinderen moeten tenslotte naar school. Binnen onderwijsinstellingen kunnen signalen opgevangen en beoordeeld worden en wanneer nodig naar een hulpaanbod buiten de school verwijzen. Het idee is dan ook om eventueel de CJG's bij de 'Brede scholen' of consultatiebureaus onder te brengen.

5.2.4. Samenwerking en strategie in gemeente Tilburg

De samenwerking in Tilburg is geregeld op twee manieren. Met de organisaties waarop de gemeente geen direct sturingsmiddel heeft zijn afspraken gemaakt en met de instellingen die ze subsidiëren zijn prestatieafspraken gemaakt. De gemeente Tilburg is afhankelijk van de andere organisaties om tot een goed werkend CJG te komen. Op het onderwijs en BJZ heeft

de gemeente geen invloed, maar ze zijn wel verplicht mee te werken omdat ze in het basismodel van het CJG staan. Tilburg moet goed in de gaten houden dat de samenwerking niet verstoord worden, door middel van hindermacht omdat (sommige) actoren een te grote macht hebben. Onderwijs is bijvoorbeeld een actor die zo'n rol zou kunnen vervullen. Zij kan dus een grote druk uitoefenen op het samenwerkingsproces. Ook blijkt dat BJZ meer een vermijdende strategie voert. BJZ neemt weliswaar deel aan de stuurgroep, maar zou een grotere rol kunnen spelen dan dat ze nu tot op heden doet. Hoewel de samenwerking nog niet optimaal geregeld is, zorgt de maatschappelijke opdracht ervoor dat alle actoren hetzelfde doel voor ogen hebben en tot een gezamenlijke oplossing willen komen. Zo zijn ook samenwerkingsafspraken tot stand gekomen en zullen ze in stand blijven.

Zoals al eerder aangesproken heeft de gemeente Tilburg nog geen CJG geopend. Dit is onderdeel van de strategie van de gemeente Tilburg om juist meer tijd te gebruiken voor het creëren van een groter draagvlak onder de organisaties die met elkaar moeten samenwerken. Ze doet dit op de volgende manieren. In de frontoffice moeten dadelijk verschillende actoren samenwerken, die van oorsprong andere werkwijzen hanteren. De gemeente zorgt ervoor dat de actoren bij elkaar langsgaan en elkaars werkwijzen leren kennen. Ze probeert hierdoor steun en begrip onder de actoren te creëren en zorgt ervoor dat een gezamenlijke werkwijze en visie ontstaat.

Een andere strategie is dat Tilburg er voor gekozen heeft om een kwartiermaker in te stellen die de samenwerking moet bevorderen en verantwoordelijk is voor de centrale front-office en de wijken. Dit kan handig zijn omdat het proces bewaakt wordt en de kwartiermaker aandacht kan besteden aan onderlinge relaties en daaruit voortkomende eventuele problemen, zodat de gemeente dat niet zelf hoeft te doen. Een buitenstaander zorgt ook voor een soort van onafhankelijkheid. Dit kan een positieve uitwerking op de actoren hebben.

5.2.5. Regierol en sturing

De gemeente is afhankelijk van andere actoren om een CJG op te richten. Niet alles is wettelijk geregeld en de gemeente heeft een bepaalde visie over de invulling van de regierol. Deze komt overeen met de rol van een regisseur. De mening heerst dat samenwerking gebaseerd moet zijn op vertrouwen elkaar stimuleren. De gemeente neemt wel een sterkere regierol op zich bij de startfase van het CJG. Omdat de dienstverlening van de centrale back/front office veelomvattend is en veel partners met verschillende doelen samenwerken,

wordt er voorgesteld dat gedurende de startfase de centrale front office onder de eindverantwoordelijkheid van de gemeente valt. Dit vindt plaats in nauwe afstemming met de Stuurgroep CJG.

Waar op gelet moet worden is: bewaken doelstellingen CJG; bewaken aanpak; afstemming op organisatieniveau; samenwerkingsafspraken bewaken en uitdragen; adviseren van projectgroep/projectleider.

Voor de gemeente als regisseur is het belangrijk dat gezorgd wordt voor open communicatiekanalen en verbindingen tussen de netwerkactoren en er zo een andere houding bij de partners ontstaat. Consensus is belangrijker dan 'wie betaalt, bepaalt!', vindt de gemeente.

Tilburg was met zijn interventiemacht, in geval van crisissituaties, de koploper van de andere gemeenten. Dat hield in dat de gemeente op dat moment een grote regierol had, deze heeft de gemeente nog wel maar in vergelijking tot de beginselplannen, is interventiemacht is iets anders vormgegeven. Als een kind nu tussen wal en schip dreigt te vallen dan is de wethouder bevoegd om iemand aan te wijzen om een oplossing te zoeken. Desondanks stuurt de gemeente stuur liever op een crisispreventieberaad. Men kijkt met een aantal instanties naar de gevallen die een dreiging kunnen worden. Zodra een crisis dreigt probeert men tijdig een oplossing te vinden. Men moet vooral proberen de winst te halen in de preventieve sfeer. Het voordeel van Tilburg om deze manier van crisispreventie toe te passen is de kleinschaligheid van de gemeente. De wethouder kent de directeurs van de instellingen. Tilburg heeft geen deelgemeente, geen deelgemeenten raden die allemaal hun eigen plannen hebben en willen verwezenlijken. Tilburg heeft maar een grote zorgaanbieder. Dus het overzicht en het contact is makkelijk te houden. Daardoor volstaat het om in noodsituaties met vijf man om de tafel te zitten en tot een oplossing te komen. Overigens komt deze situatie niet al te vaak voor. Hoe minder men er gebruik van hoeft te maken hoe beter het beleid is en de regisseursrol, is de opvatting van de gemeente Tilburg.

Regievoering door middel van aanspreekbaarheid en nakomen van afspraken zorgen voor gezag bij een eventuele noodcasus.

De gemeente heeft niet de mogelijkheid om alle actoren via subsidies te sturen. Lastige sturingspartners voor de gemeente Tilburg zijn de GGD, Tilburg heeft geen eigen GGD, en kan deze alleen via de gemeenschappelijke regeling samen met de andere deelnemende

gemeenten sturen. Via de stuurgroep probeert de gemeente de GGD en ook het onderwijs te sturen.

De sturingsstrategie die de gemeente hanteert is vooral te sturen op 'houding'. Om de houding van de actoren te veranderen, brengt ze deze in contact met elkaar.

De gemeente geeft aan dat men het vooral moet hebben van wil en de intentie om dit gehele traject samen gestalte te geven. De gemeente kan zeggen 'wie betaalt bepaalt!', maar op veel onderdelen en bij een instelling als het CJG moet het eerder hebben van de consensus, dan dat men veel probeert te bereiken met financiën. De organisatie MEE is hier ook een voorbeeld van, de gemeente heeft hier geen enkele financieel aandeel in, maar juist door de wil en de consensus is deze samenwerking gelukt.

Voor Tilburg is het van belang om de bestaande instanties en zaken die al geregeld zijn een kwaliteitsimpuls te geven en dat heeft veel met attitude te maken.

5.2.6. Knelpunten

Het gezin moet centraal staan, dat is de doelstelling. Alleen waar men voor op moet passen is dat iedereen het momenteel alleen nog maar roept, en er ondanks de goede voornemens over het kind heen gewalst wordt, in plaats van ook daadwerkelijk iets te doen. Het gezin centraal te stellen eist veel van de verschillende instanties en van de gemeente. Bij de totstandkoming van de front office wordt dit duidelijk. Verschillende instanties werken in 2008 dadelijk in de front office samen, maar nu nog heeft iedereen zijn eigen protocollen, verschillende werkwijzen en er bestaat nog altijd geen gezamenlijk cliëntenprotocol. Ook is er verschil in opvatting/aanpak hoe de ouders te helpen. De ene groep bekijkt het meer vanuit de medische kant, de andere groep zal een probleem meer vanuit een andere discipline bekijken. Voor Tilburg is het dan ook erg van belang om elkaar en elkaars werkwijzen te leren kennen. Tilburg werkt hier ook aan, door middel van de partijen bij elkaar te brengen. Werkwijzen en houding van organisaties zijn ook niet zo maar te veranderen. De gemeente kan hier een rol spelen, door de verschillende percepties van de actoren te analyseren en te interacties te regelen tussen de actoren.

Tilburg geeft aan dat de jeugdgezondheidszorg een belangrijke instelling is. De zorg voor kinderen van nul tot vier jaar is goed geregeld. Daar worden de kinderen nog vaak gezien en men is dan ook in staat om risico's te signaleren. Maar de GGD voor kinderen van 4-12 jaar is een zwakke schakel. Vanaf 12 jaar is de kans groter dat men risicovolle jongeren uit het oog

verliest en dan kan het gebeuren dat men deze pas weer tegenkomt wanneer ze een strafbaar feit gepleegd hebben. De gemeente is aan het nadenken hoe ze dit kunnen voorkomen. Gedacht wordt om de GGD te versterken, om de risico's te verkleinen, daarnaast wordt nagedacht over de structuur met de ZAT's (onderwijs).

Wat de gemeente belangrijk vindt is dat de gemeente tijd en ruimte krijgt. Op dit punt heeft de gemeente zelf geen invloed of sturingsmiddel. Binnen het Rijk bestaat hiervoor vaak te weinig aandacht, omdat het Rijk ook beïnvloed wordt door de politiek. Soms wil de politiek namelijk in een te vroeg stadium al kijken naar de resultaten. Dat is ook begrijpelijk maar niet altijd wenselijk. Ook wordt opgemerkt dat het belangrijk is om niet alleen van de vier grote gemeenten uit te gaan, kleinere gemeenten hebben niet dezelfde problemen en sommige vergelijkingen zijn ook niet van toepassing op de kleinere gemeenten.

5.2.7. Succesfactoren

De verandering die in het jeugdbeleid in Tilburg is ontstaan is positief. Ook is de steun van destijds het ministerie van VWS als positief op te vatten, het begrip tijdens het traject opvoedondersteuning was groot. Ook de samenwerking tot nu toe met de instanties loopt redelijk goed. Voor de rest is het moeilijk om andere succesfactoren aan te geven omdat de gemeente nog geen CJG heeft geopend.

5.3. Gemeente Almere

5.3.1. Algemene inleiding

Almere is een jonge stad met een groot aantal jongeren. Hoewel het met de meeste jongeren goed gaat was de wens om een beter jeugdbeleid op te zetten groot. Om dit voor elkaar te krijgen hebben de wethouder en de maatschappelijke partners een Regiegroep Jeugd op 1 november 2004 geïnstalleerd. Deze is samengesteld uit alle betrokken organisaties. Er is een onafhankelijke voorzitter gekozen die veel expertise heeft op het gebied van jeugd en opvoeden. Toen de regiegroep een half jaar bezig was heeft Integraal Toezicht Jeugdzaken (een samenwerkingsproject van vier inspecties) bevindingen van zijn onderzoek bekend gemaakt. Men heeft mede onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de jeugdketen in Almere. De bevindingen waren niet positief, ondanks de grote inzet en betrokkenheid was de opbrengst van gezamenlijke inspanningen voor kinderen en gezinnen onvoldoende effectief. Door deze bevindingen was de urgentie nog groter bij de wethouder en de partners zoals de jeugdgezondheidszorg, de maatschappelijke werkers, de scholen, de sportorganisaties, de

politie en de raad om tot een verbeterd jeugdbeleid te komen. In de regiegroep werd dan ook besloten om drie werkgroepen te vormen. Een van de acties was het vormen van een Ouder-Kind Centrum. Dit Ouder-Kind Centrum is nu de voorloper voor het CJG (Gemeente Almere (Rapport) 2005, 1-7). Het doel van Almere is dan ook 'het bieden van gecoördineerde en afgestemde hulp aan kinderen en ouders bij het opgroeien en opvoeden'.

5.3.2. Vormgeving van het CJG in Almere

Het Ouder-Kind Centrum is leidend voor de CJG's die nu in Almere Oké-punten worden genoemd. In Almere zijn in drie stadsdelen Oké-punten. Deze zijn gestart op 1 maart 2006, 1 september 2006 en september 2007. Het zichtbare deel van het Oké-punt is ondergebracht bij de gezondheidscentra die Almere in elke wijk heeft. Het is de bedoeling om in ieder stadsdeel een Oké-punt te vormen. De eerste functie van het Oké-punt is het advies geven aan ouders van kinderen en jongeren t/m 23 jaar. Om dit doel te realiseren worden opvoedinformatiepunten ingericht in de gezondheidcentra en brede scholen. Geprobeerd wordt de informatie zo laagdrempelig mogelijk aan te bieden door het houden van inloopspreekuren, een centraal telefoonnummer aan te bieden, een website met e-consult te creëren en door rekjes met folders te plaatsen op alle scholen, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, gezondheidscentra en buurtcentra (Andel, Dijk en Slabbertje, 2007, p. 6). De website is alleen bestemd voor ouders. Het bedienen van twee doelgroepen, ouders én jongeren blijkt toch lastig te zijn.

De andere functies van de Wmo, zoals signaleren, verwijzen en hulp bieden kunnen gerealiseerd worden door samenwerkingsafspraken tussen zogenaamde vindplaatsen, beoordelaars en hulpverleners.

Het Oké-punt is als volgt samengesteld (Andel, Dijk en Slabbertje, 2007, p.6-7):

- Een 'Vraagbaak', via inloop of op afspraak;
- Een elektronisch signaleringssysteem Almeerse risicojongeren (ESAR) en een centraal punt bij de GGD die er op let dat de melders in het signaleringssysteem ook met elkaar tijdig contact opnemen;
- Wanneer er meer signalen zijn rond een kind of gezin, gaat een medewerker van Jeugdgezondheidszorg de zaak nader onderzoeken;

- Deze medewerker analyseert de informatie. Bij eenduidige problematiek zet hij zelf interventies uit, maar bij meerduidige problematiek schakelt hij voor verdere analyse het Oké-team in;
- Het Oké-team bestaat uit medische, psychiatrische en orthopedagogische deskundigen en uit de toegangsfunctie van BJZ. Wanneer nodig kan dit team per casus aangevuld worden met andere deskundigen.

Het Oké-punt heeft een sterk coördinerende rol en bewaakt dan ook bij iedere casus voortgang en resultaten (Andel, Dijk en Slabbertje, 2007, p.7).

In de gemeente Almere zijn voor de coördinatie van zorg drie verschillende fasen ingericht:

- De zorgcoördinatie: de zorgcoördinatie wordt in het algemeen uitgevoerd door de JGZ- medewerker die betrokken is bij het betreffende kind. De zorgcoördinator neemt contact op met andere professionals nadat hij signalen via ESAR heeft ontvangen of op verzoek van een van de professionals (Oké -Centrum voor Jeugd en Gezin, 2007, p. 2).
- De procescoördinatie: deze komt op gang wanneer vier of meer professionals betrokken zijn en de casus complexer is. In deze fase worden afspraken gemaakt over het te volgen traject, het beoordelen wie waarvoor verantwoordelijk is en of iedereen zijn afspraken nakomt. De leidinggevendenden van de professionals worden op de hoogte gesteld van de uitbreiding. De voorkeur gaat er naar uit dat deze procescoördinatoren zelf uit een zogenaamde keten komen, dus iemand vanuit het onderwijs, politie, welzijn (Oké -Centrum voor Jeugd en Gezin, 2007, p. 2).
- De brandpuntfunctie: deze komt in actie wanneer de procescoördinator om wat voor redenen ook niet alle professionals op een lijn krijgt en men niet tot een oplossing kan komen en wanneer de problematiek urgent is en op korte termijn een oplossing nodig is. De brandpuntfunctionaris is bevoegd om de betrokken instellingen en professionals aanwijzingen te geven (Oké -Centrum voor Jeugd en Gezin, 2007, p. 2).

5.3.3 Beschrijving van de actoren hun middelen en afhankelijkheid

Almere heeft al drie Oké-punten geopend, deze zijn ondergebracht in de gezondheidscentra die al in de wijk gevestigd zijn. Ik zal hieronder de actoren benoemen en ik zal aangeven in welke mate ze van elkaar afhankelijk zijn en welke middelen ze hebben.

Samenwerkingspartners Oké-punt:

Organisatie	(machts)middel	afhankelijk
Gemeente Almere	Geld, kennis, legitimiteit, aanzien (sterke wethouder), status	Afhankelijk van alle andere actoren
GGD Flevoland	Geld, onderdeel van de gemeente, kennis, hulpverlening, procescoördinator en brandpuntfunctionaris zijn hier geplaatst	Wederzijds
Zorggroep Almere	Kennis	Wederzijds. Zien financiële kans, of domeinvergroting
Fornhese ²¹	Kennis, hulpverleningsaanbod	Wederzijds, goede contact zorgt voor goede doorgeleiding van hulpaanbod
MEE IJsseloevers, regio Almere	Geld, kennis, macht, hulpverleningsaanbod	Wederzijds, maar onafhankelijk omdat het niet door de gemeente wordt gesubsidieerd
Onderwijs	Kennis, status, zien alle kinderen	Wederzijds. Bijzondere positie, willen zelfstandig blijven, willen zelf beslissen over hoe en wat. Via ZAT wel verbonden met CJG (basismodel)
Kinderdagverblijven	Kennis en geld	Wederzijds
Peuterspeelzalen	Kennis en geld	Wederzijds
De schoor ²²	Kennis	Wederzijds
Bureau Jeugdzorg	Kennis van de complexe jeugdzorg, eigen status, geld	Wederzijds door betrokkenheid basismodel CJG en zorgen voor goede overgang naar de geïndiceerde jeugdzorg, onafhankelijk wordt gefinancierd vanuit de provincie
Stichting Eigen-wijsheid ²³	Hulpverlening, kennis	Wederzijds, maar kan op subsidie van gemeente rekenen

²¹ Fornhese: Kinder- en Jeugdpsychiatrie

²² De Schoor, Welzijnswerk Almere organiseert in Almere het sociaal cultureel werk, het speelzaalwerk en voor- en vroegschoolse activiteiten en zet zich in voor bewonersparticipatie

²³ Eigen-wijsheid: Dit platform zal functioneren als aanspreekpunt voor ouders en jongeren, die problemen hebben met de opvoeding en/of met jeugdzorg, justitie, politie of andere organisatie op jeugdgebied te maken hebben of gehad hebben

Gemeente Almere is voor de vorming van de Oké-punten afhankelijk van deze actoren. In deze tabel is goed te zien met welke actoren het samenwerkingsproces makkelijker zal verlopen en met welke niet. Uit onderzoek bleek dat de gemeente Almere een belangrijke middel heeft in vorm van een sterke wethouder met geld en legitimiteit waardoor ze sterk in haar positie staat. Maar de opgesomde middelen bij de verschillende actoren zorgen ervoor dat ieder zijn eigen strategie gaat ontwikkelen. Voor de gemeente is het van belang voor het samenwerkingsproces dat ze rekening houdt met de verschillende strategieën. Organisaties zoals Stichting Eigen-wijsheid en de Zorggroep Almere en de Schoor zullen vooral een samenwerkende strategie voeren, doordat voor hun het belang kan spelen dat ze bij deelname een grotere rol gaan spelen in de gemeente en eventueel meer geld kunnen krijgen. Onderwijs, zo blijkt zit tussen de go-alone strategie en vermijdende strategie in. Omdat ze vooral nog in hun denkproces en beslissingsmomenten zelfstandig willen zijn en daar ook naar handelen. Maar er zijn wel al afspraken gemaakt met het onderwijs. Dat is positief. Ook het Bureau Jeugdzorg heeft een sterke onafhankelijke status, net zoals het onderwijs worden ze niet gefinancierd door de gemeente. Maar uit onderzoek is gebleken dat de maatschappelijke opdracht hier een groot effect heeft op de verschillende actoren en de motivatie om samen te werken er wel is.

5.3.4. Samenwerking en strategie in gemeente Almere

De samenwerking in Almere is gebaseerd op samenwerkingsafspraken tussen de actoren en daarnaast op de goodwill van de instellingen. Dit had vooral te maken met het onderzoek van Integraal Toezicht Jeugdzaken. Aangetoond werd dat er in Almere wel grote inzet getoond werd door de instellingen, maar het kind er uit eindelijk niet mee geholpen was, doordat er niet genoeg samengewerkt werd. Dit zorgde voor een eerste cultuuromslag en de gemeente speelde hier op in. Het rapport heeft het bewustzijn gesterkt om te gaan samenwerken.

De strategie die de gemeente Almere heeft gevoerd om de samenwerking nog verder te versterken is dat ze een Regiegroep heeft ingesteld met een voorzitter die een autoriteit is op het gebied van opvoeden en opgroeien. Doordat de voorzitter een belangrijke en bekende persoonlijkheid is, zorgt dat ervoor dat de instellingen graag zitting willen nemen in de regiegroep. Zo wordt ook tevens draagvlak gecreëerd voor een gezamenlijke visie en kunnen verschillen en overeenkomsten tussen de actoren geanalyseerd en in kaart gebracht worden. Hierdoor wordt in het besluitvormingsproces de kans kleiner dat actoren het proces gaan

blokkeren. De gemeente creëert hierdoor een situatie, waardoor de actoren interesse hebben om hun middelen die ze hebben te investeren.

5.3.5. Regierol en sturing

Het Oké-punt komt in een netwerk tot stand. Gemeente Almere is afhankelijk van de andere actoren om de doelstelling te behalen. Ze zal het proces moeten begeleiden en zal oog moeten hebben voor de belangen en doelen van de andere actoren. De regierol die de gemeente op zich neemt zou dus die van een regisseur moeten zijn. Maar uit onderzoek blijkt, en geeft de gemeente ook zelf aan 'dat ze een duidelijke regierol op zich genomen hebben'. De visie van Almere is door de regierol op zich te nemen, er voor te zorgen dat er iemand is die het gezamenlijk doel voor ogen houdt en dit niet uit het oog verliest. Het risico is namelijk groot dat wanneer men die rol niet goed vasthoudt, de organisaties na verloop van tijd hun eigen belangen weer gaan nastreven en dat die dan weer belangrijker worden dan de gemeenschappelijke belangen. Almere heeft in dit proces daarom duidelijk en bewust de regierol op zich genomen.

Om de regierol te versterken heeft de wethouder van Almere hier het voortouw genomen en is het gesprek aangegaan met de verschillende instellingen, ook met de instellingen die niet op gemeente niveau gefinancierd worden. Dat zorgde zelfs voor een conflictsituatie met de provincie over de verantwoordelijkheid.

Ook op een aantal andere plekken neemt de gemeente de regie op zich, zij het direct of via het verlengde. Voorbeelden hiervan zijn: de projectleider van het traject valt onder de gemeente en de procescoördinator en brandpuntfunctionaris vallen indirect onder de gemeente omdat deze mensen geplaatst zijn bij de GGD (onderdeel van de gemeente). Via deze weg heeft de gemeente toch de doorzettingsmacht om in noodsituaties te handelen.

Doordat de gemeente een grotere regierol heeft, heeft ze naast de financiële middelen ook nog andere sturingsmiddelen. Haar sturingsmiddelen zijn vooral, de aanwezige wethouder, de projectleider die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. Daarnaast zijn er nog de procescoördinator en de brandpuntfunctionaris die indirect onder de gemeente valt en de communicatie wordt volledig verzorgd door de gemeente. De lijntjes worden door de gemeente heel erg kort gehouden. Doordat de gemeente er zo bovenop zit, kan de gemeente snel inspelen op veranderingen tussen de actoren en de bevordering van de interacties tussen de actoren. De gemeente stuurt dus héél erg op het gezamenlijke doel en houdt daar aan vast.

Ze zorgt ervoor dat de actoren die in het besluitvormingsproces zitten dezelfde visie krijgen en dat de organisaties niet hun eigen belangen gaan nastreven. Dat is het grootste gevaar voor de netwerkmanager in dit geval de gemeente.

5.3.6. Knelpunten

Een knelpunt is de samenwerking met het onderwijs. Het onderwijs blijft een moeilijke sturingspartner. De scholen zijn onafhankelijke partners en kunnen zelf beslissen. Dit zorgt ervoor dat sommige problemen te lang op het onderwijsniveau blijven liggen in plaats van ze overgedragen worden aan meer capabele instanties. Almere bekijkt nog hoe ze deze samenwerking beter vorm kan geven. Er zijn wel afspraken met schoolbesturen, maar er moet nog een zekere cultuuromslag komen welk tot een eerdere doorverwijzing moet leiden. Het zal nog wel een tijd duren voordat de samenwerking optimaal is. Het kan helpen om de school duidelijk te maken dat deze niet alles zelf hoeft te doen en dat het daardoor voor de school ook makkelijker wordt. Gekeken moet worden wat in de toekomst daadwerkelijk het onderwijs zelf kan doen. Dit is geen makkelijke opgave voor de gemeente, via goodwill kan ze proberen deze cultuuromslag te creëren maar er is niets wettelijks vastgelegd om het onderwijs te dwingen in het ingeslagen traject mee te gaan.

Een knelpunt kan ook zijn dat organisaties hun eigen traject gaan opzetten en volgen. Dat houdt samenwerking tegen en leidt er toe dat er trajecten langs elkaar heen lopen. De gemeente moet in dit geval altijd het proces goed bewaken en zijn actoren en de percepties van de actoren waarnemen en analyseren of deze nog op een lijn liggen. Het is van groot belang een situatie te creëren waarin instellingen willen meewerken.

Belangrijk en vaak een knelpunt is dat er gezorgd moet worden dat er voldoende aandacht is voor het draagvlak van de organisatie. Het management moet niet alleen bezig zijn met de uitvoering om veranderingen te bewerkstelligen. Alle lagen in de organisatie moeten betrokken worden, zo wel op managementniveau als op uitvoeringsniveau. Communicatie als sturingsmiddel is een voorwaarde evenals informatie naar iedereen.

5.3.7. Succesfactoren

Voor Almere is de gedrevenheid van de wethouder een belangrijke succesfactor voor het traject. Daarnaast is er de afgelopen jaren door de verschillende organisaties steeds meer een gemeenschappelijke visie ontstaan. Ook de urgentie die iedereen voelde dat nu echt iets moet veranderen zorgde er ook voor dat de organisatie nu wilden samenwerken. In Almere waren al

veel ontwikkelingen op gang gezet. Dat zorgde er voor dat men hier verder op kon voortborduren.

5.4. Overzicht gemeente Eindhoven, Tilburg en Almere

In onderstaande tabel zal ik nog een keer de belangrijkste vergelijkingspunten en overeenkomsten tussen de drie gemeenten opnoemen.

	Eindhoven	Tilburg	Almere
Vormgeving CJG	Eén loket, gehuisvest in het gemeentehuis, werkt voor de rest nauw met de SPIL-centra in de wijk.	Nog geen CJG geopend.	Al drie Oké-punten geopend, ondergebracht bij de gezondheidscentra in de wijk.
Belangrijkste actoren en moeilijkste actoren	Belangrijkste: GGD, maatschappelijk werk; welzijnswerk; kinderopvang/peuterspeelzalen; BJZ en onderwijs	Belangrijkste: GGD, maatschappelijk werk; welzijnswerk; kinderopvang/peuterspeelzalen; BJZ en onderwijs	Belangrijkste: GGD, maatschappelijk werk; welzijnswerk; kinderopvang/peuterspeelzalen; BJZ en onderwijs
	Moeilijkste: Bureau Jeugdzorg en onderwijs (mindere mate dan bij Tilburg en Almere).	Moeilijkste: Bureau Jeugdzorg en onderwijs	Moeilijkste: Bureau Jeugdzorg en onderwijs
Samenwerking en strategie	Samenwerking: convenanten en afspraken	Samenwerking: convenanten en afspraken	Samenwerking: convenanten en afspraken
	Strategie: ingezet op de al bestaande SPIL-centra, daardoor relatief goede samenwerking met het onderwijs	Strategie: draagvlak creëren (daarom nog geen CJG geopend) en kwartiermaker ingesteld	Strategie: Regiegroep ingesteld met een bekende persoonlijkheid als voorzitter
Regierol en sturing	Regierol: regisseur	Regierol: regisseur, voorloper opschalingsmodel	Regierol: regisseursrol/hiërarchisch
	Sturing: naast financiële middelen, sturen op samenwerking	Sturing: naast financiële middelen, sturen op houding	Sturing: naast financiële middelen, touwtjes in handen, via sterke wethouder, projectleider vanuit de gemeente, communicatie verloopt via de gemeente
Knelpunten	<ol style="list-style-type: none"> Scholen geven niet tijdig probleemgevallen door aan een volgende instantie; Groep na 12 jaar lastig te signaleren; Niet alle gegevens staan in het signaleringssysteem; discussie over verantwoordelijkheden 	<ol style="list-style-type: none"> Verschillende werkwijzen tussen de instanties, die samen moeten werken in de frontoffice; Groep na 12 jaar lastig te signaleren; Te weinig tijd vanuit het Rijk en er moet goed gekeken worden dat niet altijd alleen vanuit de vier grote 	<ol style="list-style-type: none"> Sommige problemen blijven te lang op onderwijsniveau liggen. Scholen nog te onafhankelijk, moet nog een culturomslag komen; Organisaties hun eigen trajecten gaan lopen; Zorgen voor genoeg draagvlak binnen de

	tussen gemeente en RvdK; 5. Wachtlijsten (verantwoordelijkheid bij de provincie); 6. Indicatie door verschillende instellingen.	gemeenten en hun problemen uitgegaan worden; 4. Opletten dat ondanks goede voornemens niet over het kind heengewalst wordt.	organisaties.
Succesfactoren	1. Samenwerking onderwijs loopt redelijk goed; 2. Betrokkenheid van iedereen groot; 3. Positief dat het CJG in het gebouw van de gemeente zit, lijntjes daardoor kort.	1. Steun tijdens traject opvoedondersteuning positief; 2. Samenwerking tussen de instanties lopen goed.	1. Gedrevenheid van de wethouder; 2. Vele ontwikkelingen waren al op gang (door rapport); 3. Gemeenschappelijke visie en urgentie.

Op de punten ‘belangrijkste actoren en samenwerking’ hebben de drie gemeenten overeenstemming. Bij de andere punten zijn er kleine verschillen te zien. Zoals bij de vormgeving van de CJG’s, Dit heeft te maken met het gevoerde beleid van de voorgaande jaren. Eindhoven en Tilburg, liggen qua visie meer op een lijn dan met Almere. Dat heeft ook zijn uitwerking op de te nemen regierol. Eindhoven en Tilburg zetten meer in op ‘samenwerking en verandering van houding’. Almere voert duidelijker de regierol, is meer op de voorgrond. De moeilijke samenwerkingspartners voor iedereen blijven BJZ en onderwijs (vallen onder een andere bestuurslaag). Gezegd moet worden dat Eindhoven wel een betere band heeft met het onderwijs door de SPIL-centra. De knelpunten verschillen iets per gemeente, maar ze liggen overal op het vlak (andere organisaties) waar de gemeenten geen invloed op kan uitoefenen.

5.5. Het Rijk

5.5.1. Algemene Inleiding

Op 16 november 2007 heeft de minister voor Jeugd en Gezin een brief aan de Tweede Kamer aangeboden over de Centra voor Jeugd en Gezin en de regierol van de gemeente. In die brief wordt de visie van het kabinet over de regierol van gemeenten en de lokale jeugdketen en de wettelijke verankering van de Centra voor Jeugd en Gezin uiteengezet. Het belangrijkste uitgangspunt is dat de gemeente de regierol heeft en dit ook wettelijk verankerd wordt. Er wordt wettelijk vastgelegd dat de gemeente sluitende afspraken moet maken. Daarnaast wordt de coördinatie van zorg wettelijk vastgelegd en er wordt wettelijk vastgelegd dat de

gemeenten afspraken moeten maken met de provincies over de aansluiting geïndiceerde jeugdzorg op de lokale jeugdketen.

Daarnaast zal er conform afspraken tussen de VNG en het Rijk per 2008 een Brede Doeluitkering Centra Jeugd en Gezin (BDU CJG) worden gevormd. De BDU CJG zal enkele bestaande geldstromen, die afgelopen jaren nog afzonderlijk aan gemeenten beschikbaar werden gesteld bundelen.

5.5.2. Regierol

Voor de regierol van de gemeente c.q. de wethouder jeugd wordt het volgende wettelijk vastgelegd:

- 'De gemeenten moeten sluitende afspraken maken over de totstandkoming van één gezin, één plan en over coördinatie van zorg' (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, Brief Tweede Kamer, p. 8);
- 'Daarnaast moeten de gemeenten afspraken maken met de provincies over de aansluiting met de geïndiceerde jeugdzorg (zowel bestuurlijk als in de uitvoering)' (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Brief Tweede Kamer, 2007, p. 8);
- 'Het wettelijk vastleggen dat gemeenten deze sluitende afspraken met alle relevante lokale partijen (o.a. zorg, onderwijs, veiligheid) moeten maken, dus ook die partijen die buiten de directe verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, Brief Tweede Kamer, p. 8);
- 'Laten vastleggen dat in deze afspraken een escalatiemodel (opschaling) moet zijn opgenomen (een opschaling naar een hoger bestuursniveau bij risicokinderen)' (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, Brief Tweede Kamer, p. 8);
- 'De wederkerigheid van deze afspraken wordt wettelijk vastgelegd, dat zorgt er voor dat de provincie en andere relevante partijen ook verplicht zijn om mee te werken aan het maken van deze afspraken' (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Brief Tweede Kamer, 2007, p. 8);
- 'Ook moet wettelijk vastgelegd worden dat gemeenten in specifieke situaties waar partijen er niet in slagen tot een adequate aanpak te komen, de provincie en andere partijen moeten aanspreken opdat zij alsnog meewerken aan een oplossing' (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Brief Tweede Kamer, 2007, p. 8);

- 'De inspecties houden toezicht of deze afspraken ook nageleefd worden. Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Brief Tweede Kamer, 2007, p. 8).

Om bovenstaande punten wettelijk te kunnen verankeren is een proces dat tijd nodig heeft. De wens is dat de gemeente en de desbetreffende partijen daar niet op wachten en nu al sluitende afspraken maken. Juist omdat de noodzaak groot is.

Om dit alles te realiseren wordt wettelijke verankering in de Wet op de Jeugdzorg als het meest passend gezien. De Wet op de Jeugdzorg kent nu al twee domeinen. Enerzijds het domein waarin de verantwoordelijkheden van het Rijk beschreven staan en anderzijds het domein van de provincie, met zijn verantwoordelijkheid voor de geïndiceerde jeugdzorg en de bureaus jeugdzorg. Nu zal er een derde domein aan toegevoegd worden, waarin de verantwoordelijkheden van gemeenten op het terrein van de lokale jeugdzorg worden omschreven. Door het opnemen van de inrichtingsplicht voor de CJG in de Wet op de Jeugdzorg wordt een verbinding gelegd met de taken die reeds zijn opgedragen in het kader van de Wcpv en de Wmo (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, Brief Tweede Kamer, 2007, p. 10).

5.5.3. Knelpunten

Een knelpunt is bijvoorbeeld dat toezicht door de Inspectie altijd achteraf is. Dus dan loopt het ergens al weer niet goed. Ook mag niet vergeten worden wat het belangrijkste is bij de CJG's, namelijk de laagdrempelige, toegankelijkheid en dat die CJG's snel hulp kunnen bieden. Soms wordt er misschien vanuit de politiek te veel gefocust op de kleine zware risicogroep. Maar men niet uit het oog verliezen wat de eigenlijke doelstelling van de CJG is.

In dit traject komt nu ook een andere discussie op gang, namelijk de vraag of gemeenten, cq burgemeesters meer instrumenten en bevoegdheden moeten krijgen om in bepaalde situaties dwingend te kunnen ingrijpen. Deze discussie is opgekomen door de probleemjongeren in Utrecht die voor overlast zorgden. De vraag is of er niet nog een stap verdergegaan moet worden met de interventiemacht en dat de burgemeester kan aangeven dat een jongen uit huis gehaald wordt. Maar de betrokken departementen waaronder ook het programmaministerie geven nu aan dat dit te ver gaat, dit raakt de terreinen van openbare orde en veiligheid en speelt zicht dus op andere terreinen dan wat met de wettelijke verankering van de Centra voor Jeugd en Gezin wordt beoogd.

Ook is men in dit traject afhankelijk van het wetgevingstraject. Eventueel kunnen er spanningen ontstaan tussen politieke wil en het veld.

Het lastige is dat het allemaal beleidsvoornemens zijn en nog moet blijken of het ook in de praktijk werkt.

5.5.4. Financiering

Een andere positieve ontwikkeling is dat er een verandering komt in de financiering van gemeenten.

Voorheen was het zo dat gemeenten hun lokaal jeugdbeleid uit verschillende potjes financierden. Het is de bedoeling dat dit nu anders geregeld wordt. De bestaande potjes: Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg (Rsu jgz); extra middelen kabinet; Tijdelijke stimuleringsregeling lokale opvoedondersteuning en gezinsondersteuning (G 50); Opvoeden in de buurt (G 7); Middelen preventief jeugdbeleid (Motie Verhagen) ; Prenatale zorg (nu AWBZ), worden samengevoegd. De nieuwe benaming hiervoor is de totale Brede doeluitkering CJG. Daarnaast komen er nog extra middelen in het gemeentefonds, dit bestaat uit: deel van accres (volgens Rijk-VNG- bestuursakkoord voor CJG) en EKD en Verwijsindex risicjongeren. Het voordeel van de binding van de potjes is dat de gemeenten vrijer over de gelden kunnen beschikken. Ook hoeven de gemeenten niet meer voor ieder potje verantwoording af te leggen. De gemeenten krijgen met deze brede doeluitkering veel meer vrijheid en hebben zelf de verantwoordelijkheid om de betreffende bedragen naar beste wijze in te zetten.

5.6 Conclusie

Het belang van de CJG's is dat het een laagdrempelig inlooppunt is waar iedere ouder binnen kan lopen , dat de instellingen samenwerken, dat er signaleringssystemen zijn waardoor je hoopt kinderen en gezinnen tijdig te kunnen helpen en daarmee ook hoopt zulke verschrikkelijke incidenten als het maasmeisje en andere incidenten te voorkomen. Daar is iedereen het over eens. De vormgeving wordt vervolgens aan de gemeenten zelf overgelaten. De gemeenten heeft hiervoor een aantal handvaten hoe ze deze samenwerking kan bewerkstelligen. De gemeenten Eindhoven, Tilburg en Almere hebben overeenkomsten maar er zitten ook verschillen in hun werkwijze. Dit hoofdstuk heeft na eerst een algemene beschrijving van hoe het CJG vormgegeven wordt, laten zien welke actoren en hun middelen en afhankelijkheden in de betreffende gemeenten van belang zijn. Deze zijn uitgangspunt

voor de verdere vormgeving van samenwerking en strategie. Welke regierol de gemeente op zich neemt heeft ook invloed op de sturingsmogelijkheden. Zoals in ieder netwerk worden ook hier door de gemeenten nog knelpunten ondervonden.

Eindhoven:

De gemeente Eindhoven heeft verschillende actoren waarvan ze afhankelijk is om de gezamenlijke doelstelling te realiseren. Er is verschil in de relatie tot die actoren. Onderwijs is een belangrijke samenwerkingspartner voor de gemeente, dit heeft met het beleid van de voorgaande jaren te maken en de totstandkoming van de SPIL-centra, het CJG wordt hier om heen gebouwd. Dat is een bewuste keuze van Eindhoven. Hierdoor wordt de samenwerking met het onderwijs iets vergemakkelijkt. Ook BJZ is geen makkelijke samenwerkingspartner. Alle twee de actoren worden niet door de gemeente gefinancierd en worden aangestuurd vanuit een andere bestuurslaag. De samenwerking met de actoren is geregeld via convenanten en afspraken. De strategie van Eindhoven lag er in om vooral in te zetten op het al bestaande, de SPIL-centra. De regierol van de gemeente is die van een regisseur, de gemeente begeleidt vooral het proces en laat ook veel aan de actoren over. Gestuurd wordt dan ook op samenwerking en indirect via de opvoedondersteuners. Die worden door de welzijnsorganisaties geleverd die wederom worden gefinancierd door de gemeente. De gemeente heeft wel doorzettingsmacht in crisissituaties. De knelpunten liggen vooral in het niet invloed kunnen uitoefenen op het onderwijs. De verantwoordelijkheidsverdeling en dat alle organisaties zich houden aan de afspraken voor wat betreft het invoeren van de gegevens van de kinderen voor het signaleringssysteem.

Tilburg:

De gemeente Tilburg heeft nog geen CJG geopend, maar werkt met een stuurgroep die verantwoordelijk is voor het proces. In die stuurgroep zitten de actoren die in toekomst dan ook daadwerkelijk in het CJG samen moeten werken. Ook in gemeente Tilburg zijn BJZ en het onderwijs moeilijke samenwerkingspartners. De gemeente wil graag het model van Eindhoven opvolgen en de CJG's laten aansluiten bij de Brede scholen. Dat zorgt er voor dat het onderwijs een sterke positie heeft ten opzichte van de gemeente en dus voor stagnatie in het proces kan zorgen. Gemeente Tilburg was de eerste gemeente die een opschalingsstelsel had ingevoerd waarin de gemeente de uiteindelijke interventiemacht heeft. Dat zorgt voor een sterke regierol, maar de visie van de gemeente is de regierol van een regisseur. Vooral het

sturen op samenwerking, de actoren met elkaar verbinden en hun werkwijzen met elkaar verbinden, zo dat iedereen uiteindelijk een gemeenschappelijke visie heeft. Waar het kan stuurt ze de instellingen wel met financiële middelen, maar voor de rest is het voor de gemeente van belang dat de houding van de instellingen verandert. De knelpunten liggen dan ook vooral in: de verschillende werkwijzen van de instellingen die dadelijk moeten samenwerken; hoe de groep vanaf 12 jaar beter in kaart te brengen, zo dat deze niet toch door de slechte aansluiting het kind van de rekening worden en tot slot ruimte en tijd krijgt vanuit het Rijk om dit traject vorm te geven.

Almere:

Gemeente Almere en de verschillende hulpinstellingen zijn door het rapport van Integrale Toezicht jeugdzaken in 2004 wakker geschud omdat de hulpverlening niet goed geregeld zou zijn. Dit rapport zorgde voor een algeheel bewustzijn dat er nu iets veranderd moest worden. De gemeente is alsnog afhankelijk van de andere actoren om dit te bewerkstelligen, maar het bewustzijn, de visie en draagvlak, wat belangrijke elementen zijn in een samenwerkingsproces waren aanwezig. Voor de gemeente blijft wel vooralsnog het onderwijs en BIZ een lastige samenwerkingspartner. Ze hebben samenwerkingsafspraken en convenanten vastgelegd, maar dat is niet genoeg. De gemeente heeft juist een sterke regierol op zich genomen. Door middel van een wethouder die de leiding op zich neemt, heeft de gemeente hier een sterk sturingsmiddel. Op vele terreinen houdt de gemeente de touwtjes in handen en oefent regie uit: er is een projectleider vanuit de gemeente aangesteld; de procescoördinator en brandpuntfunctionaris zijn afkomstig van de GGD (GGD is een onderdeel van de gemeente). En ook de communicatie verloopt via de gemeente. Dit is een bewuste strategie van gemeente Almere, om zo overal invloed te hebben op de instellingen en het gemeenschappelijke doel voor ogen te houden.

De knelpunten liggen vooral op het terrein van samenwerking met het onderwijs; de angst dat de instellingen toch weer hun eigen trajecten gaan opzetten; en dat de draagvlak in een organisatie op alle niveaus aanwezig moet zijn.

Wat wel opmerkelijk was tijdens de gesprekken is het enthousiasme van iedereen om dit traject succesvol te laten verlopen en ook de overtuiging dat het gaat lukken. Ook niemand heeft het gevoel dat het CJG weer een 'extra instelling' is en weer een extra laag

In alle gemeenten is duidelijk te zien dat ze de klassieke hulpmiddelen en kenmerken van een netwerk vertonen. De kenmerken: wederzijdse afhankelijkheid; relaties zijn duurzaam van karakter; de interacties zijn complex en onderling verweven. Er zijn wel verschillen maar ook overeenkomsten tussen de drie gemeenten in de aanpak. Het ziet er nu naar uit dat vooral de samenwerking voor een groot deel gebaseerd is op maatschappelijk draagvlak en 'goodwill' van de instellingen om het kind inderdaad centraal te stellen. Er wordt veel gevraagd van de gemeenten. Vanuit het Rijk wordt de regierol nu wettelijk vastgelegd de vraag is in hoeverre dit de gemeente kan helpen om zo hun samenwerkingspartners meer tot zich te binden.

6. Conclusie en aanbeveling

Dit onderzoek is gebaseerd door de hieronder beschreven ontwikkelingen van de afgelopen jaren. In 2003 ging Operatie Jong onder leiding van Steven van Eijck een samenwerkingsverband tussen de ministeries van VWS, OCW, Justitie, SZW, BZK, VROM en Financiën aan. Dit was het gevolg van incidenten waardoor het besef kwam dat organisaties in de jeugdzorg verkokerd, versnipperd, inefficiënt en ondoorzichtig waren. De samenwerking tussen de instanties verliep niet goed en ook wie wanneer de verantwoordelijkheid had was niet altijd duidelijk. ‘Het kind staat centraal’ was het uitgangspunt van Operatie Jong en is nu nog altijd het uitgangspunt. Een van de aanbevelingen van Operatie Jong was om een Centrum voor Jeugd en Gezin neer te zetten. Een laagdrempelig centrum voor jeugdigen en ouders die daar met opgroei- en opvoedproblemen terecht kunnen.

De centrale vraag in mijn scriptie is dan ook: *Hoe zien de samenwerkingsverbanden voor Centra voor Jeugd en Gezin er uit in Eindhoven, Tilburg en Almere, welke knelpunten doen zich voor in die samenwerkingsverbanden en wat zijn positieve ervaringen? En hoe kan de regierol van de gemeente ten aanzien van de samenwerkingsverbanden versterkt worden?*

Om deze hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen onderzocht.

1. Hoe ziet het jeugdbeleid en met name het lokale jeugdbeleid er nu uit?

Het jeugdbeleid zelf is de afgelopen jaren complexer geworden, maar ook de problemen van de jeugd zijn complexer geworden door de invloeden van de maatschappij. Het jeugdbeleid is op verschillende niveaus geregeld, op lokaal-, provinciaal en rijksniveau. Het probleem is dat er te veel bestuurlijke en uitvoerende organisaties en ingewikkelde samenwerkingsrelaties zijn. Namelijk: drie overheidslagen, verschillende ministeries en uitvoeringsinstanties. Daarnaast zorgt de financieringsstructuur niet voor de juiste prikkels die tot een doelmatige en effectieve uitvoering leidt. Deze zijn ook niet gericht op samenwerking. Er zijn te veel instanties die voor de ouders niet herkenbaar zijn en die ook niet goed gericht zijn op de vraag van de jeugdigen en de ouders. Het Rijk is verantwoordelijk voor de justitiële keten, de provincie voor de geïndiceerde jeugdzorg en de gemeente voor het lokale jeugdbeleid en het preventieve gedeelte. Tussen deze drie lagen is verwevenheid en zij kunnen dan ook niet los

van elkaar gezien worden. De gemeente heeft een aantal taken op het gebied van opgroei- en opvoed en gezinsondersteuning: het verstrekken van informatie aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien; signaleren van problemen door instanties als jeugdgezondheidszorg en onderwijs; toegang bieden tot het gemeentelijk hulpaanbod en het leiden naar voorzieningen; licht pedagogische hulp bieden (maatschappelijk werk) en zorg in het gezin coördineren op lokaal niveau. De gemeente krijgt daarnaast een belangrijke rol ten aanzien van de inrichting van de Centra voor Jeugd en Gezin.

2. Waarom is een toenemende gemeentelijke regierol gewenst?

De 'regierol' van de gemeente houdt in dat 'gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen voor de realisatie van een bepaald beleid, maar zij zijn voor de feitelijke uitvoering afhankelijk van de medewerking van de andere actoren. Gemeenten vormen samen met deze actoren een beleidsnetwerk'. De laatste jaren zijn er steeds meer doelstellingen gekomen voor het lokale jeugdbeleid en voor de meeste doelstellingen ligt de verantwoordelijkheid en sturing bij de gemeenten. Dat betekent dat zij een grotere sturingsrol hebben gekregen. Het probleem nu is dat de sturingsinstrumenten die de gemeenten nu hebben, onvoldoende mogelijkheden bieden om het lokale jeugdbeleid goed vorm te geven. De gemeente is afhankelijk van relatief autonome instellingen, over deze instellingen hebben de gemeenten geen zeggenschap en dus ook geen instrumentarium om goed te kunnen sturen. De instellingen bepalen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid of ze een bijdrage leveren. Bij de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin worden gemeenten dan ook in de positie gebracht om deze regierol beter vorm te geven.

3. Wat voor sturingsmogelijkheden zijn er in netwerken?

De theorie geeft een aantal sturingselementen aan. Ik beschrijf twee verschillende sturingsrollen: de sturingsrol van de planner en de sturingsrol van de regisseur. In het algemeen zijn er expliciete sturingsinstrumenten zoals juridische (convenanten), economische (subsidies) en communicatieve instrumenten (afspraken, onderhandelen). Daarnaast zijn er ook impliciete instrumenten zoals: de urgentie van het probleem; maatschappelijke opdracht en het wederzijds belang. De in mijn onderzoek onderzochte gemeenten maken van deze expliciete als impliciete instrumenten gebruik. Hun samenwerkingsafspraken zijn gebaseerd op convenanten en afspraken. Zij kunnen de samenwerkingspartners waarmee ze een subsidierelatie hebben op deze manier sturen en hun eisen afdwingen. Maar omdat ze ook

afhankelijk zijn van actoren waarmee ze geen directe relatie hebben, proberen gemeenten deze partijen te sturen door om hen te wijzen op de maatschappelijke opdracht.

4. Hoe ziet het netwerk er uit rondom de Centra voor Jeugd en Gezin in Eindhoven, Tilburg en Almere?

De vormgeving en plaatsing van de Centra voor Jeugd en Gezin ziet er bij alle drie de gemeenten iets anders uit. In Eindhoven bestaat het Centrum voor Jeugd en Gezin uit één loket dat gehuisvest is in het gemeentehuis. Deze opereert in nauwe samenwerking met de SPIL-centra en de ZAT's voor het voortgezet onderwijs. Tilburg heeft nog geen CJG geopend, de bedoeling is dat er één centrale frontoffice komt en een backoffice naar de 2^e lijnsinstellingen. Ook Tilburg zit er aan te denken hun CJG's aan te sluiten bij de Brede scholen zoals het model Eindhoven. Almere heeft inmiddels al drie CJG's geopend in de vorm van Oké-punten. Deze Oké-punten zijn ondergebracht bij de gezondheidscentra die Almere in elke wijk heeft.

4a. Wat zijn de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij de centra voor jeugd en gezin?

In principe komen de deelnemende actoren van de drie gemeenten wel met elkaar overeen. Ook werd aangegeven dat de actoren die nu meedoen ook allemaal belangrijk zijn. De belangrijkste actoren voor de gemeente zijn: de GGD; BJZ; onderwijs; maatschappelijk werk; welzijnswerk en kinderopvang/peuterspeelzalen zijn .

4b. Welke middelen hebben deze actoren en in hoeverre zijn ze van elkaar afhankelijk? Zijn hier verschillen te zien tussen Eindhoven, Tilburg en Almere?

Zoals in de theorie aangegeven, ontstaan netwerken doordat actoren beseffen dat ze afhankelijk zijn van andere actoren om hun doelstellingen te behalen. De afhankelijkheden zijn ook niet altijd even eenvoudig, omdat de actoren uit verschillende sectoren komen (publiek/privaat) of uit verschillende lagen (gemeentelijk/provinciaal). In de praktijk is dit ook het geval bij de door mij onderzochte gemeenten. De gemeenten zijn afhankelijk van de andere actoren. Er bestaat dus een wederzijdse afhankelijkheid. Voor de gemeenten is er wel een onderscheid of ze een hoge of lage afhankelijkheid hebben. Dat verschilt per actor. Alle drie de gemeenten hebben een lagere afhankelijkheid ten opzichte van de

instellingen die ze subsidiëren. Onderwijs en Bureau Jeugdzorg zijn gewilde samenwerkingspartners. Voor alle drie de gemeenten geldt dat ze een hoge afhankelijkheid naar hen toe hebben. De gemeenten hebben geen sturingsmogelijkheden zoals geld, of legitimatie. Bureau Jeugdzorg wordt gefinancierd door de provincie en het onderwijs door het rijk. De ZAT's en een voorpost van BJZ zijn wel in het basismodel CJG vermeld, dus er bestaat wel een verplichting om samen te werken. Maar via 'hindermacht' kunnen ze het samenwerkingsproces blokkeren. De gemeenten kunnen hier dus weinig doen.

Een belangrijk verschil zit er in dat Eindhoven wel een betere relatie met het onderwijs heeft doordat het CJG nauw samenwerkt met de SPIL-centra die al eerder in de gemeenten aanwezig waren.

4c. Welke percepties hebben de drie gemeenten over de aard van de organisatie de te verrichten taken en de wenselijkheid van een CJG in de drie steden? Zijn hier verschillen in te zien?

Over de wenselijkheid van een CJG in de drie steden zijn er geen verschillen te herkennen. Deze drie gemeenten zijn pilotgemeenten voor het traject 'Opvoeden in de buurt', die moeten kijken hoe het lokaal jeugdbeleid op het gebied van opgroei- en opvoedondersteuning het beste gebundeld neergezet kan worden. Hieronder valt het traject 'oprichting van Centrum voor Jeugd en Gezin'. Ze hebben dan ook alle drie de wens dat dit traject goed verloopt en zijn van mening dat een CJG een oplossing kan zijn voor een aantal problemen die er zijn op het gebied van jeugdbeleid. Over het algemeen kan men ook zeggen dat de wenselijkheid van een CJG ook bij alle samenwerkingspartners heerst. Dat is van groot belang, namelijk de actoren baseren hun strategieën op basis van hun percepties. De perceptie voor het probleem (complex jeugdbeleid, geen goede samenwerking) en de oplossing (CJG) liggen op een lijn.

Over de aard van de organisatie verschillen de gemeenten ook niet veel. Wel over waar ze het CJG onderbrengen. Eindhoven en Tilburg tenderen meer naar het onderwijs, Almere meer richting de gezondheidscentra. Maar voor iedereen moet het een laagdrempelig inloopcentrum worden en waar alle taken gebundeld aangeboden worden.

De gemeenten geven aan dat een CJG op te richten geen makkelijke taak is. De moeilijkheid en de problemen liggen vooral daar in dat ze niet ten opzichte van alle samenwerkingspartners middelen hebben om invloed op hen te kunnen uitoefenen. Wel verrichten ze hun taken op een andere manier.

5. Hoe is de samenwerking tussen actoren geregeld?

De samenwerking is in alle drie de gemeenten op basis van convenanten en samenwerkingsafspraken geregeld.

6. Hoe ziet de regierol van de gemeente rondom het CJG eruit?

De gemeente moet dus de regie voeren op de invoering van de CJG's . Zoals al eerder aangegeven in mijn theoriehoofdstuk gaan Hupe en Klijn uit van drie bestuursparadigma: hiërarchisch bestuursparadigma; marktgericht paradigma en politiek maatschappelijk paradigma. De keuze van een paradigma is afhankelijk van de volgende factoren: variëteit aan actoren; verscheidenheid aan bestuurlijke regimes; machtsongelijkheid tussen actoren en sturingsambities gericht op collectieve doeleinden. De mate waarin de factoren voorkomen is bepalend voor welk paradigma het geschiktste is.

In het traject van het CJG is er een grote variëteit aan actoren aanwezig. De actoren bestaan uit onderwijs, welzijnsorganisaties, jeugdgezondheidszorg, medeoverheden.

Ook is er sprake van verscheidenheid aan bestuurlijke regimes. De organisaties die deelnemen hebben een eigen structuur, cultuur en werkwijze. Het onderwijs bijvoorbeeld, is in principe volledig onafhankelijk van de gemeente en wordt dan ook bestuurd door het schoolbestuur en niet door de gemeente.

Er is machtsongelijkheid tussen de verschillende actoren. De instanties die door de gemeente gefinancierd worden zijn ook afhankelijker van de gemeente dan bijvoorbeeld BJZ die door de provincie gefinancierd wordt.

De sturingsambities van iedereen zijn hoog. Iedereen wil dat het kind centraal staat en dat de hulpverlening voor de kinderen goed verloopt. Dit is voor iedereen van belang en zo is het belang ook groot dat iedereen aan dit doel meewerkt.

De grote variëteit, de grote verscheidenheid aan bestuurlijke regimes, de machtsongelijkheid tussen actoren en de hoge sturingsambities laten zien dat het politiek-maatschappelijke

paradigma het geschiktst is. Dat betekent dat de sturingsrol van de gemeente de regisseursrol is. En dat klopt ook, in alle drie de gemeenten wordt de regisseursrol als regierol gebruikt. Wel moet opgemerkt worden dat Almere een iets strakkere regierol op zich neemt, waardoor hier een iets hiërarchischere sturingsvorm naar voren komt. Maar gemeente Almere zit in precies dezelfde setting als Eindhoven en Tilburg en zorgt als regisseur ervoor dat de verhoudingen tussen de actoren kloppen en zorgt ervoor dat de communicatiekanalen naar elkaar intact blijven. Bij alle drie de gemeenten hebben ze een opschalingmodel dat betekent dat wanneer er een crisis is en het tussen de partijen niet tot een oplossing komt, de wethouders uiteindelijk een beslissing kan forceren en daarmee doorzettingsmacht heeft. Hierover hebben de gemeenten zelf met de partijen afspraken gemaakt.

7. Welke positieve ervaringen en knelpunten doen zich voor in de samenwerking binnen de CJG in Eindhoven, Tilburg en Almere?

De positieve ervaringen zitten hem in het enthousiasme dat de meeste actoren hebben om het traject tot een succes te laten maken. Alle partijen begrepen na de incidenten zoals het maasmeisje dat zulke incidenten niet meer mochten gebeuren. Er is duidelijk sprake van dat de samenwerking tussen de instellingen verbeterd moet worden. Vandaar dat in alle onderzochte gemeenten samenwerkingsafspraken gemaakt zijn. Alle partijen zijn bereid om aan de tafel te zitten. De knelpunten zijn over het algemeen in alle drie de gemeenten hetzelfde. Namelijk de moeilijke samenwerking met de actoren BJZ en het onderwijs. De gemeente hebben hier geen sturingsmogelijkheden voor en dat maakt het lastig. Daarnaast blijft de zorg voor de groep vanaf 12 jaar bestaan. Vaak verdwijnen de kinderen dan uit het beeld. Het signaleringssysteem wat een belangrijk onderdeel is voor het goede verloop en functioneren van het CJG is ook nog niet optimaal.

8. In hoeverre kunnen deze knelpunten worden aangepakt door de regierol van de gemeente op een andere wijze vorm te geven?

Een oplossing voor een groot deel van de knelpunten is de brief van 16 november aan de Tweede Kamer waarin de visie van het kabinet over de regierol is vastgelegd. Namelijk het belangrijkste uitgangspunt is dat de gemeente de regierol heeft en dit ook wettelijk verankerd wordt. Er wordt wettelijk vastgelegd dat de gemeente sluitende afspraken moet maken. Daarnaast wordt de coördinatie van zorg wettelijk vastgelegd en er wordt wettelijk vastgelegd dat de gemeenten afspraken moeten maken met de provincies over de aansluiting

geïndiceerde jeugdzorg op de lokale jeugdketen. Dat betekent dat hun bestaande samenwerkingsafspraken en convenanten een verdiepingsslag krijgen, wat voor de algehele samenwerking binnen het netwerk alleen maar ten goede kan komen.

Door de beantwoording van mijn deelvragen is mijn vraagstelling beantwoord. De totstandkoming van de Centra voor Jeugd en Gezin is niet makkelijk. Het is een complex proces met veel betrokken partijen. Welke gemeente doet het nu het beste? Deze vraag laat zich niet eenduidig beantwoorden. Ten eerste staat men met de oprichting van de CJG's nog in de beginfase dus er is nog geen evaluatiemateriaal en ten tweede is er een grote vrijheid aan eigen vormgeving van de CJG's. Dus men zou niet zo maar kunnen zeggen, dat de ene gemeente het beter of slechter doet dan de andere. Wat wel kan is een idee geven over de aanpak welke men denkt die goed zou zijn.

Als wordt teruggekeken op de drie paradigma's en die met elkaar zijn vergeleken dan kan men zich afvragen of het politiek-maatschappelijke paradigma en de netwerktheorie het juiste is als het gaat om de vorming van CJG's. Het netwerk kent geen centrale stuurder, dat houdt in dat : geen van de actoren heeft voldoende middelen of autoriteit om strategische ruimte van de andere actoren in beleidsprocessen te kunnen bepalen. Dit past minder nu de gemeente de rol van de regievoerder (brief 16 november) krijgt aangewezen vanuit het Rijk. De gemeenten ontvangt ook extra middelen voor de totstandkoming van de CJG's. De gemeente krijgt daarmee een sturende rol ten opzichte van de andere partijen. De gemeente wordt daardoor iets boven de partijen gezet. Wel blijft hier ook het probleem van de bestuurslagen bestaan. Bureau jeugdzorg is een andere bestuurslaag en de gemeente kan alsnog niet al te veel invloed uitoefenen. Dat laten de knelpunten ook goed zien, in principe hebben de drie gemeenten verschillende regierollen nu op zich genomen. Hoewel Almere een sterkere hiërarchische rol op zich heeft genomen dan Eindhoven en Tilburg en inderdaad op sommige momenten meer invloed kan uitoefenen, lijken de knelpunten van de drie gemeenten tamelijk met elkaar overeen te komen. Het zal altijd lastig blijven voor de gemeente om organisaties aan te sturen die via een andere bestuurslaag gefinancierd en aangestuurd worden. Maar men kan de netwerktheorie zeker als uitgangspunt gebruiken. Tenslotte zal de gemeente toch met de verschillende actoren moeten samenwerken, waardoor het belangrijk is dat de gemeente zijn actoren, hun posities, hun middelen en strategieën kan herkennen. En de kans kan bestaan

dat wanneer de gemeente de regie te veel naar zich toe trekt de andere instellingen de verantwoordelijkheid zullen los laten en zich vervolgens zullen terugtrekken. De noodzaak van het besturen wordt gezien, maar niet iedereen wil bestuurd worden. Ook kan het gevaar groot zijn dat iedereen bij de gemeente gaat aankloppen voor geld en dat ze dan wel willen meedoen. Je neemt in zo'n situatie een stuk verantwoordelijkheid bij de andere organisaties weg.

Vergeten mag ook niet worden dat dit uiteindelijk hulpmiddelen zijn van het Rijk. De afspraken moeten alsnog zelf door de gemeenten gemaakt worden en hoe die nagekomen en uitgevoerd worden ligt aan de lokale partners. Maar ook de manier waarop moeten partijen met elkaar lokaal afspreken. Dat kan en wil het Rijk ook niet voorschrijven. Alleen is er nu een vangnet: als men er niet uitkomt kan uiteindelijk de wethouder ingrijpen. Dit laatste is zeker belangrijk.

Mijn onderzoek heeft zich gericht op drie gemeenten die kunnen worden gezien als 'voorloper' in het proces van de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin. De kaders vanuit het Rijk zijn pas recent duidelijk geworden. Dit maakt het voor de overige gemeenten – die ook de Centra voor Jeugd en Gezin moeten gaan inrichten- duidelijker. Gezien het enthousiasme van de gemeenten, de gedeelde opvatting, dat er echt iets moet veranderen én de duidelijkere kaders vanuit het Rijk, zie ik de toekomst van de Centra voor Jeugd en Gezin en de rol die gemeenten daarin spelen – samen met hun lokale partijen – positief tegemoet.

Literatuurlijst

- Andel A. van den, Dijk B, van, Slabbertje A. (2007). Rapport *‘Ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin; Uitkomsten van onderzoek naar praktijkervaringen bij gemeenten in kader Opvoeden in de Buurt’*, Amsterdam, DSP-groep.
- Baas, J.H., (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen*, Groningen, Wolters-Noordhoff bv.
- Baarda, D.B.,Goede M.P.M. de, Teunissen J. (1997), *‘Basisboek Kwalitatief onderzoek’*, Houten, Stenfert Kroese.
- Beemer, F.,Krauss, P., Puma, D., Roost, M. van., Teulingen, Y. van. (2006). Rapport *‘Gemeentelijke regie in de jeugdketen’*, Utrecht, Berenschot.
- Clarijs, R., (2004). *‘Roermond na twee jaar’*, Nederlands tijdschrift voor jeugdzorg, nr 8, 4/5 (sept).
- Custers, F., Hermans, K. (2007), Werkstuk *‘Loket in ontwikkeling’*, Den Haag.
- Delden, Pj. van, (2007), *‘nukkige netwerken’*, Management en Consulting, nr 1.
- Deetman, W. en Tops, P. (18 juni 2007), *‘Kunnen gemeenten meer taken aan?; Versterk positie van de gemeenten. Maar overdrijf slagkracht niet’*, NRC Handelsblad.
- Eijck, S.R.A. van. (2006), *‘Sturingsadvies deel 1: ‘koersen op het kind’*, Den Haag Projectbureau Operatie Jong.
- Gemeente Almere, in samenwerking met Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2005). Rapport *‘Samen effectief zorgen voor onze jeugd’*, Almere.
- Gemeente Eindhoven, (2006), *‘Startnotitie Centrum voor Jeugd en Gezin’*, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Eindhoven.
- Gemeente Eindhoven, Raadsvoorstel *‘Startnotitie centrum voor Jeugd en Gezin’*, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Eindhoven.
- Gemeente Eindhoven. (2007). *‘Convenant opvoed- en opgroeiondersteuning’*, Eindhoven.

- Gemeente Eindhoven. (2006). *'Convenant signaleringssysteem Zorg voor Jeugd en Stedelijk casusoverleg Risicojeugd Eindhoven'*, Eindhoven.
- Gemeente Tilburg. (2007). Rapport 'Centrum voor Jeugd en Gezin, Tilburg.
- Gemeente Tilburg, (2007). Projectplan, *centrale front office opvoedingsondersteuning*, Tilburg.
- Gilsing, R. (2005). *'Bestuur aan banden'*; *Lokaal Jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*, Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau.
- Gilsing, R., Roes, T., Veldheer, V., Vorthoren, M. (2000). Rapport, *'Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid'*, Den Haag, Sociaal Cultureel Planbureau.
- Hupe, P.L, Klijn, E.H., (1997). Rapport, *'De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid'*, Rotterdam juni, Sardes.
- Inspectie Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid. (2002). *'Rapport Casus Roermond nader onderzocht'*, Den Bosch, www.minvws.nl/images/rp-roermond_tcm19-101114.pdf.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie jeugdzorg. (2007). Rapport, *'Brede zorgcoördinatie noodzakelijk'*; onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica, Utrecht.
- Kaspers, F. (2003). Artikel *'Jeugdbeleid voor alle jongeren'*, Tijdschrift over jeugd, 8 (apr.).
- Kickert, W.J.M. (1991). *'Complexiteit, zelfsturing en dynamiek. Over management van complexe netwerken bij de overheid'*, Rotterdam, 1991.
- Kooy, M. van der, Tilburg, L. van, (2004), Artikel *'Jeugdcommissaris bepleit minister van Jeugd'*, Binnenlands bestuur, 25 (2004) 37 (10 sep.).
- Klijn, E.H. (1996), *'Regels en sturing in netwerken'*; de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken, Delft.
- Klijn E.H. (2005). artikel *'Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid'*; een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken,

Beleidswetenschap; kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk, 19 (2005) 4.

- Koppenjan J., Klijn, E.H. (2004), *Managing uncertainties in networks*, New York, Routledge.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). Rapport, 'De gemeente als regisseur'; lokale daadkracht mobiliseren, Den Haag.
- Mudde, L. (2004). Artikel '*Jeugdcommissaris omzeilt bureaucratie*', VNG-magazine , 58 (2004) 3 (16 jan).
- Oké –Centrum voor Jeugd en Gezin. (2007). *Opschalingsmodel voor het inzetten van de branpuntfunctionaris bij hulpverlening aan gezinnen*, Almere.
- Provincie Zuid-Holland, (2006), '*Kansen voor jongeren*', Provinciaal uitvoeringsprogramma Jeugd 2007.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, VNG, IPO, GGDNederland, Actiz, Mo-groep. (2007). *Factsheet Centrum voor Jeugd en Gezin*, Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en gezin. (2007). Beleidsprogramma voor jeugd en gezin 2007-2011, '*Alle kansen voor alle kinderen*', Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin. (2007). *Brief Tweede Kamer*, vergaderjaar 2007-2008, 31001, nr 36, 16 november 2007, Den Haag.
- Rezwani, N. (2006). Artikel '*Naar een effectief en transparant jeugdbeleid*', Liberaal reveil., 47 (2006) 3 (okt.).
- Ross-van Dorp, C.I.J.M., (2004), 'Jong-overeenkomst', Tweede Kamer 2004-2005, 29, 284, nr. 5, Den Haag.
- Smilde, M. (2004). Artikel over Jeugdcommissaris Steven van Eijck: '*Ontkokeren is niet iets van ambtenaren alleen*', Publiek management, 7 (2004) 5 (okt.).
- Snijders, J., Suidman, D. (2004). Artikel '*de jeugdcommissaris laat zich niet gek maken*', Tijdschrift over jeugdwelzijn, jeugdzorg, jeugdbeleid, 9 (2004) 1 (feb.).

- Stam, C. (2004). Artikel ' *Succes van jeugdzorg hangt af van betrokkenheid*': staatssecretaris Ross (VWS) over samenwerking in de jeugdzorg, *Zorg + Welzijn*, 10 (2004) 3 (11 febr.).
- Suidman, D. (2005). Artikel ' *De boel is écht verkokerd*': jeugdcommissaris van Eijck over Operatie Jong, *Tijdschrift over jeugdwelzijn, jeugdzorg, jeugdbeleid*, 10 (2005) 1 (jan./feb.).
- Swirc, M. (2005). Artikel ' *Provincies zijn vreemde eend in bijt van de jeugdzorg*', *Binnenlands bestuur*, 26 (2005) 39 (30 sep.).
- Tilburg, L. van. (2004). Artikel ' *Ook het landelijk jeugdbeleid moet op de schop*', *Binnenlands bestuur*, 25(2004)49 (3 dec.).
- Werkgroep IBO financiering jeugdbeleid. (2005-2006), ' *Het kind en de rekening*', eindrapportage, Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2005-2006.
- Walg, C. B. (2006). Rapport ' *Relatie tussen de Wcpv en de Wmo; Kansen voor de openbare gezondheidszorg*', GGD Gelre-Ijssel, www.ggd.nl, januari 2006.

Bijlage 1

Deskundigen met wie een gesprek is gevoerd:

- mw. T. Raymakers, gemeente Tilburg
- mw. C. Kooijmans, gemeente Eindhoven
- mw. L. van den Bos, voormalige projectleider CJG Eindhoven.
- mw. J. de Groot, gemeente Almere
- mw. M. van Leeuwen, voormalige projectleider Oké-punt Almere.
- mw. N. den Os, provincie Flevoland
- mw. M. de Heus, Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, projectleider CJG