



centrum
Jeugd & Gezin
Schouwen-Duiveland

De ontwikkeling van een netwerksamenwerking

Een hink stap sprong

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Parttime Master Bestuurskunde

Ada Overwater studentnummer 316759
Begeleiding EUR: Prof. Dr. Erik-Hans Klijn
Tweede lezer: Dr. Frans-Bauke van der Meer

Datum: december 2009

Woord vooraf

Parttime studeren aan de universiteit, ik kan het andere mensen aanbevelen! Het is uitdagend en inspirerend onderwijs. Het eerste jaar van de studie bestuurskunde is voorbij gevlogen en voor het tweede jaar geldt hetzelfde. Het enthousiasme voor de studie is al die tijd gebleven, de colleges waren afwisselend en er was veel ruimte voor discussie en het uitwisselen van meningen en standpunten. In de loop van de tijd heb ik door intensief samen te werken een aantal studenten beter leren kennen en een vriendschappelijke band opgebouwd. Verder waren de tentamens ijkpunten om mijn nieuwe kennis te toetsen en dan nu tot slot, de finaletoets met deze afstudeerscriptie. Tijdens het schrijven van deze scriptie hebben een aantal mensen mij gestimuleerd en gesteund, deze kunnen niet ongenoemd blijven.....

Om te beginnen heeft mijn scriptiebegeleider prof. dr. Eric-Hans Klijn mij op een voortreffelijke manier begeleid. Regelmatig heeft hij met zijn uitleg en inzichten me weer op de goede weg gebracht en ik heb deze steun erg gewaardeerd en kan ik vaststellen dat ik een leerzaam proces heb doorgemaakt. Dr. Frans-Bauke van der Meer heeft als tweede lezer nog een aantal nuttige aanwijzingen gegeven die in de scriptie zijn verwerkt.

De wethouder Gilles Houtekamer en Jules Starmans hoofd van de afdeling samenleving van de gemeente Schouwen-Duiveland hebben me van alle relevante informatie voorzien en ook tijd vrij gemaakt om mijn vragen te beantwoorden. Verder wil ik de bestuurders en professionals van organisaties bedanken die de tijd hebben genomen om mee te werken aan een interview. In het bijzonder wil ik de projectleider Peter Kwakkelstein bedanken voor het gesprek waardoor ik ook vanuit zijn gezichtspunt inzicht heb gekregen op de ontwikkeling van de netwerksamenwerking.

Tot slot bedank ik mijn familie en vrienden voor de steun die ze me hebben gegeven. Vooral mijn jongste zus Elzelien, zij heeft mijn verhalen twee jaar aangehoord en de laatste maanden verzucht: brei er nu toch eens een eind aan!
Volgens mij is dat nu gelukt.

Ada Overwater

November 2009

Samenvatting

Centraal in deze scriptie staan de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en hoe de afstemming verloopt tussen de gemeente en de organisaties die diensten leveren op het terrein van jeugdbeleid, de jeugdzorg en de gezondheidszorg.

De wens om een CJG te ontwikkelen komt voort uit de problematiek rond de hulpverlening in de jeugdzorg. De bestaande ketensamenwerking is onvoldoende in staat om samen te werken en kinderen adequaat te helpen. Om een verbetering in de hulpverlening te bereiken geeft het Ministerie voor Jeugd en Gezin de gemeenten de opdracht om een CJG te ontwikkelen waar partijen samenwerken. De gemeente Schouwen-Duiveland kiest voor een netwerksamenwerking met Zorg- en welzijnsorganisaties. Dit vraagt om afspraken op bestuurlijk niveau om de drie aandachtsgebieden van het CJG: welzijn, preventie en hulpverlening aan gezinnen uit te voeren.

De verwachting van alle partijen is dat de samenwerking in het CJG voor een lange tijd wordt aangegaan. Maar het ontwikkelen blijkt een lastig parcours waarbij rekening moet worden gehouden met allerlei belangen. De gemeente heeft haar regierol genomen en vanuit die visie een plan gepresenteerd waarbij de regierol en de doorzettingsmacht bij de zorgregisseur ligt, deze is in dienst bij de gemeente. Met dit kader worden organisaties uitgenodigd om de uitvoering ter hand te nemen.

Om de ontwikkeling van de netwerksamenwerking te onderzoeken heb ik gekozen voor de volgende onderzoeksvraag is:

Hoe verloopt de ontwikkeling van het CJG op bestuurlijk niveau én op procesniveau en welke knelpunten zijn er die de ontwikkeling belemmeren?

In 2007 wordt de intentieverklaring ondertekend om een CJG te starten. Negen organisaties en de gemeente ondertekenen de intentieverklaring om volgens het 'participatie model' het CJG te ontwikkelen. Het besluit dat genomen wordt is gebaseerd op onvolkomen en beperkte informatie én er is nog veel onbekend. In de samenwerking zal moeten blijken of doelen, belangen en percepties leiden tot synergie van het proces.

Het ontwerp voor het CJG gaat uit van twee pijlers; het 'proces welzijn' leidt ertoe dat er een 'drempelloos' CJG ontstaat en in het verlengde ligt van het welzijnswerk dat al plaatsvindt. Het welzijnswerk wordt, naast de welzijnstaken, een vraagbaak waar burgers terecht kunnen. In de toekomst is het welzijnswerk het voorportaal van het CJG.

De tweede pijler, 'zorgregie', zorgt ervoor dat dichtbij de burgers een faciliteit beschikbaar is die snel de benodigde hulp en ondersteuning voor gezinnen kan regelen of op orde brengt. De kracht van het CJG is dat het gezin wordt benaderd en er wordt besproken hoe professionals en gezin, met elkaar een oplossing zoeken voor het probleem.

In de backoffice zijn drie begrippen van belang namelijk: *zorgregie, zorgcoördinatie en doorzettingsmacht*. Meldingen in de backoffice kunnen door verschillende organisaties worden gedaan. Daarna moet er een standaard procedure zijn om te beoordelen of dienstverlening nodig is en welke. In de backoffice werkt de zorgregisseur, hij heeft eigen verantwoordelijkheden en is onafhankelijk van de organisaties in de netwerksamenwerking.

Het CJG heeft naast de zorgorganisaties nog een flink aantal organisaties die een meer of minder belangrijke rol spelen. In totaal zijn er zesentwintig organisaties betrokken. De mate dat er contact

wordt onderhouden verschilt nogal. De organisaties die frequent contact onderhouden zijn in een zekere mate van elkaar afhankelijk. Dit komt tot uitdrukking door de middelen die een organisatie tot haar beschikking heeft. De mate waarmee de middelen kennis, geld en autoriteit worden ingezet maakt een organisatie gezaghebbend op een bepaald gebied.

Bij de ontwikkeling van het CJG is een projectbureau betrokken en begeleidt de ontwikkeling van het CJG. Het projectteam beoordeelt de voorstellen en in het bestuurlijk afstemmingsoverleg geven bestuurders van de organisaties hun mening over die ontwikkelingen. Op procesniveau is er contact tussen de zorgregisseur en de partners die betrokken zijn bij de operationalisering van de front- en backoffice.

Met de komst van de gemeente in het netwerk is het evenwicht in de ketensamenwerking verstoord en wordt er een nieuw evenwicht gezocht. Percepties spelen hierbij een belangrijke rol. Alle aanwezige organisaties hebben vanuit hun eigen werkelijkheid, een beeld bij het CJG. De perceptie van de gemeente was vooraf al bepaald en vertaald in: *'de regie en de onafhankelijke zorgregisseur ligt bij de gemeente en als het aan de orde komt wordt doorzettingsmacht actief ingezet'*.

Vanaf de ondertekening van het convenant is er sprake van ontwikkelingen op verschillende niveaus. Er zijn ontwikkelingen in het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg waar het onderwerp regie centraal staat en de besluitvorming rond zorgregie. De functie van de zorgregisseur zorgt voor verwickelingen en het laatste onderwerp heeft betrekking op het proces om de front en backoffice vorm te geven.

Tijdens de bijeenkomsten van het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg komt een fundamenteel punt aan de orde namelijk dat de instellingen verrast zijn door de aanpak van de gemeente: de gemeente heeft de regierol op zich genomen en vraagt de instellingen om te volgen. Tot dat moment zijn de organisaties gewend om zelf regie te voeren en vanuit die strategie naar de gemeente te gaan met een zorgaanbod. Nu komt de gemeente naar de organisaties met de vraag om in een netwerksamenwerking afspraken te maken. Deze samenwerking dwingt alle partijen tot heldere uitspraken over de samenwerking. De perceptie van een aantal organisaties leidt tot een groot conflict waardoor de samenwerking tussen de gemeente en deze organisaties tot vriespunt daalt. Om deze situatie te doorbreken spant de gemeente zich in om met een aantal organisaties afzonderlijk te spreken om de visie van de gemeente te verduidelijken en de samenwerking weer op gang te brengen.

Bij het ontwikkelen van een netwerksamenwerking is het van belang dat er aandacht is voor ontwerpprincipes. Met het bovenstaande, komt de vraag naar voor of de gekozen opzet van de gemeente voldoet aan de eisen van een goed proces. Aan de hand van kernelementen die leidend zijn voor een goed procesontwerp of waaraan procesafspraken moeten voldoen is een analyse gemaakt.

Een ontwerpprincipe is dat de relevante partijen worden betrokken bij de besluitvorming. De besluitvorming die binnen het BA-overleg plaatsvindt heeft betrekking op de samenwerking binnen het CJG en raakt de kernwaarden van de organisaties. In eerste instantie lijkt de samenwerking geen invloed te hebben op de kernwaarden en is nog niet zichtbaar dat kernwaarden onder druk komen te staan.

In de netwerksamenwerking is voortgang in het proces belangrijk. Organisaties blijven geïnteresseerd in de ontwikkelingen. In het eerste jaar is de voortgang in het CJG bereikt door buiten het BA-overleg

een zorgregisseur aan te stellen. Met deze aanstelling is een 'tweede proces' gestart wat de vaart in de samenwerking brengt.

De analyse op operationeel niveau maakt eerst inzichtelijk welke verandering er in de samenwerking is gekomen: voor wie is de veranderde werkwijze belangrijk en welke voordelen zijn er voor partijen te behalen. Eerst bleven de contacten beperkt tot de bestaande ketenpartners. In de netwerksamenwerking werken deze organisaties samen en in die samenwerking staat de problematiek van het gezin centraal in plaats van het aanbod van de organisaties. De professional die de zorgregie heeft gaat het gezin begeleiden en volgt de voortgang van de dienstverlening.

De analyse van de samenwerking in de front en backoffice verloopt ook door de ontwerpprincipes te volgen. Bij de ontwikkeling van de front en back office valt op dat de dienst bottom-up wordt ontwikkeld en de professionals alle vrijheid hebben in deze ontwikkeling. Regels die opgesteld zijn leiden tot duidelijkheid waar de betrokken organisaties over kunnen beschikken en waarop men elkaar kan aanspreken. In de front en backoffice ontstaat een proces dat leidt tot unfreezing: door de interactie met andere organisaties op uitvoerend niveau ontstaat er ruimte om buiten de organisatiegrenzen te denken en te gaan samenwerken.

Nu het CJG in een stabiele situatie komt en het proces zich begint te zetten vraagt dit ook een andere inzet van de zorgregisseur. Hij heeft meerdere rollen en zal op tijd moeten schakelen tussen de inhoudelijke rol en de organisatorische taken om te voorkomen dat hij de kleur van de professionals aanneemt.

Tot slot zijn er conclusies en aanbevelingen.

Een conclusie is dat door de aanpak van de gemeente, de 'lerende praktijk', een aantal ontwerpprincipes onvoldoende zijn uitgewerkt. Het ontbreken van een aantal afspraken heeft tot wantrouwen en tegenstrijdige strategieën geleid.

Bij het vormen van het CJG is macht ingezet. De organisaties hebben kennis en autoriteit als machtsmiddel ingezet om de regie naar de organisaties te verplaatsen. De machtsmiddelen zijn betrekkelijk gebleken omdat er toch kan worden vastgesteld dat er een wederzijdse afhankelijkheid geldt.

Een aanbeveling is om extra in te zetten op de communicatie, de toegankelijkheid van de website, de frontoffice en de pijler welzijn centraal te stellen. Op deze vier punten is nu sence of urgency van toepassing omdat als deze ontwikkeling achterblijft een groot deel van het CJG te traag tot ontwikkeling komt en het CJG het imago van een zorgloket krijgt.

De jongerenraad van de gemeente is ook een van de partners in het CJG. Een aanbeveling is om de coördinator van het CJG samen met de jongerenraad een plan te laten ontwikkelen om in het komende jaar jongeren te bereiken. Zo'n plan zou kunnen leiden tot een discussie over de fysieke uitstraling van het CJG en hoe jongeren het CJG willen gebruiken.

Woord vooraf	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	6
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvraag	10
1.3 Doel van het onderzoek	11
1.4 Leeswijzer	11
2 Theoretisch kader	12
2.1 Netwerken	12
2.1.1 Netwerkbenedering	13
2.1.2 Afhankelijkheid	13
2.1.3 Actoren / Middelen	14
2.1.4 Percepties	14
2.1.5 Strategieën	14
2.1.6 Arena's	15
2.2 Netwerkanalyse	16
2.3 Procesmanagement	17
2.3.1 Procesontwerp	18
2.3.1.1 Openheid	19
2.3.1.2 Bescherming van de kernwaarden	19
2.3.1.3 Voortgang	19
2.3.1.4 Inhoud	20
2.3.2 Management van het proces	20
2.3.2.1 Openheid	20
2.3.2.2 Bescherming van de kernwaarden	22
2.3.2.3 Voortgang	23
2.3.2.4 Inhoud	25
2.4 Regie	27
2.5 Conclusie	28
3 Methode van onderzoek	29
3.1 Deelvragen	29
3.2 Operationalisering	30
3.3 Methoden	32
4 Het netwerk rond het Centrum Jeugd en Gezin	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Centrum Jeugd en Gezin op Schouwen-Duiveland	34
4.2.1 Inleiding	35
4.2.1.1 Organisatiemodel van het CJG	36
4.2.2 Actoren	38
4.2.3 Middelen	41
4.2.4 Arena's	44
4.2.3.1 Task Force jeugd	45
4.2.5 Contacten	46
4.2.6 Percepties	50
4.2.7 Conclusie	55
5 De strijd om de regierol en de regisseur	57
5.1 Inleiding	57
5.1.1 Proces in rondes	57
5.1.1.1 Ronde 1	58
5.1.1.2 Ronde 2	60
5.1.1.3 Conclusie	67
5.1.2 Strategie	68
5.1.3 Conclusie	73

5.2	Analyse van de ontwerpprincipes	73
5.2.1	Openheid	74
	Wie zijn betrokken	74
	Inhoudelijke keuzes	74
	Transparant proces	75
5.2.2	Bescherming van de kernwaarden	75
	Centrale waarde van de organisatie	75
	Het proces telt	76
	Regels	76
5.2.3	Voortgang van het proces	76
	Vooruitzicht op winst	76
	Quick wins	77
	Zware vertegenwoordiging	77
	Conflicten	78
	Command en controle	78
5.2.4	Inhoud van het proces	79
	Rol van de projectleider / expert	79
	Verloop van inhoudelijk variëteit naar selectie	79
5.3	Analyse van het proces	80
	Inleiding	80
5.3.1	Openheid	82
5.3.2	Kernwaarden	82
5.3.3	Voortgang van het proces	83
5.3.4	Inhoud van het proces	83
5.3.5	Conclusie	84
6	Conclusie	86
6.1	Beantwoording van de deelvragen	86
6.2	Conclusie	88
6.3	Aanbevelingen	90
	Literatuurlijst	92
Bijlagen	Lijst met geïnterviewde personen	93
	Vragen voor de interviews	94

1 Inleiding



'Hé! Oeistie? en dit is Oessie' zijn de karakters die kinderen van alle leeftijden uitnodigen om de website van het Centrum voor Jeugd en Gezin op Schouwen-Duiveland te bezoeken. Op deze website kunnen zij zelfstandig informatie zoeken en er is ook ruimte om een verhaal te vertellen. Vanaf het najaar 2008 hebben ze ook de mogelijkheid om naar het centrum te komen.

Er is een balie waar kinderen zelfstandig met hun vragen terecht kunnen. En voor ouders is er de mogelijkheid om vragen te stellen

die betrekking hebben op opvoeding en gezinsondersteuning. Deze opzet, met een laagdrempelige karakter, is gekozen om duidelijk te maken dat ouders en kinderen altijd welkom zijn.

Niet alleen als er problemen zijn over opgroeien en opvoeden, maar ook met vragen over welzijn en participatie in de samenleving.

Voorafgaand aan de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin is er een publieke discussie geweest over het functioneren van de jeugdzorg. Een aantal ernstige gezinsdrama's en de publicaties over ontsporingen van jongeren maken dat publieke opinie suggereert dat jongeren massaal ontsporen en dat er moet worden ingegrepen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau nuanceert in 2005 dit beeld door met cijfers te komen waaruit blijkt dat 92% van de jongeren in de leeftijd van 12 tot 24 jaar zich gelukkig tot zeer gelukkig voelen. 90% van de kinderen van 8 tot 12 jaar gaat met plezier naar school en 95 % van deze kinderen kunnen goed opschieten met hun ouders. In een cijfer uitgedrukt geven zij zichzelf een 8,3!

Maar over een groep tussen de 5 en 10 % zijn er in meer of mindere mate zorgen. Problemen die variëren van gepest worden op school, langdurig ziek zijn en jongeren die kampen met psychosociale klachten. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat ouders in deze categorie vaak met eigen problematiek kampen waardoor opvoeden ook lastig wordt en er ondersteuning nodig is.

Deze informatie heeft er toe bijgedragen dat het onderwerp hoog op de politieke agenda is gekomen en dat de politiek hierop een antwoord moest formuleren.

Het antwoord van de politiek is de herziening van de Wet op de Jeugdzorg, deze is in 2005 aangenomen met twee doelstellingen: betere zorg te leveren voor jongeren en de ouders, de cliënten van de jeugdzorg en het versterken van hun positie. Hierbij staat 'het kind centraal' en de urgentie van het probleem en niet het specialisme van een instelling of de keten van instellingen. Verder geeft de directe woon- en leefomgeving aan waar de hulpverlening beschikbaar zou moeten zijn. Deze uitgangspunten gebruikt de gemeente Schouwen-Duiveland om het lokale aanbod aan opvoed- en opgroei-ondersteuning door te lichten en het aanbod te actualiseren.

Om betere zorg te leveren wordt samenwerking gezocht met gemeenten in de Oosterschelderegio en worden afspraken gemaakt over samenwerking met Bureau Jeugdzorg en de preventieve lokale voorzieningen. Vanuit deze integrale netwerkaanpak (INA) start de ontwikkeling van het CJG met partners die betrokken zijn bij welzijn en jeugdzorg. Om efficiënte en effectieve hulpverlening te verlenen is het nodig dat organisaties en de gemeente afspraken maken op bestuurlijk en procesniveau om optimaal te kunnen samenwerken.

Centraal in deze scriptie staan de ontwikkeling van het CJG en hoe de afstemming verloopt tussen de gemeente en de organisaties die diensten leveren op het terrein van jeugd beleid, de jeugdzorg en de gezondheidszorg. De netwerksamenwerking vraagt om afspraken om de drie aandachtsgebieden van

het CJG: welzijn, preventie en hulpverlening aan gezinnen uit te voeren. Om dit proces te begeleiden is er een projectteam dat coördineert en adviseert in de ontwikkeling en realisatie van het CJG. De ontwikkeling van het CJG is pragmatisch geweest; de gemeente heeft haar regierol genomen en vanuit die visie een plan gepresenteerd en organisaties uitgenodigd om de uitvoering ter hand te nemen. De regierol en de doorzettingsmacht ligt bij de zorgregisseur, deze is in dienst bij de gemeente. Bij de betrokken organisaties heeft deze werkwijze geleid tot onvrede over het gevolgde proces en men vindt dat er onvoldoende discussie is geweest om invloed op bestuurlijk niveau uit te oefenen. De organisaties hebben hierover verschillende meningen en het draagvlak is tot nu toe beperkt gebleven.

1.1 Aanleiding

Binnen het kabinet Balkenende II, begin 2003, hebben zes departementen: Justitie, Vreemdelingenzaken en Integratie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW), Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelatie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geformuleerd welke doelstelling men op het gebied van de jeugdzorg door samenwerking wil bereiken:

- verbeteringen tot stand brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd door uitvoering te geven aan de jeugdagenda;
- meer samenhang in het jeugdbeleid brengen binnen het samenwerkingsverband van de departementen en de instellingen in het veld van het jeugdbeleid;
- voorstellen doen aan het kabinet tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid;

Om dit proces in gang te zetten vraagt de regering Steven van Eijk als Commissaris Jeugd en Jongerenwerk. Hij gaat leiding geven aan de Operatie Jong. Een van de problemen is dat vanuit een verkokerd en aanbodgericht beleid er nauwelijks sprake is van samenwerken, laat staan over grenzen heen kijken vanuit het eigen ministerie of de eigen organisatie.

De conclusie die eind 2006 wordt gegeven heeft betrekking op landelijke, provinciale en gemeentelijke overheid. De aanbevelingen geven aan dat er veranderingen moeten komen op het gebied van jeugdbeleid en jeugdzorg. Daarnaast stelt de commissie voor om de verantwoordelijkheid van het rijk, de provincie en gemeente opnieuw te beoordelen.

De adviezen richten zich ondermeer op de centrale rol van de gemeente met betrekking tot het jeugdbeleid en de jeugdzorg. De gemeente is verantwoordelijk voor de algehele regie van het jeugdbeleid; dat betreft zowel de algemene en preventieve taken als de verbindingen met de specialistische taken.

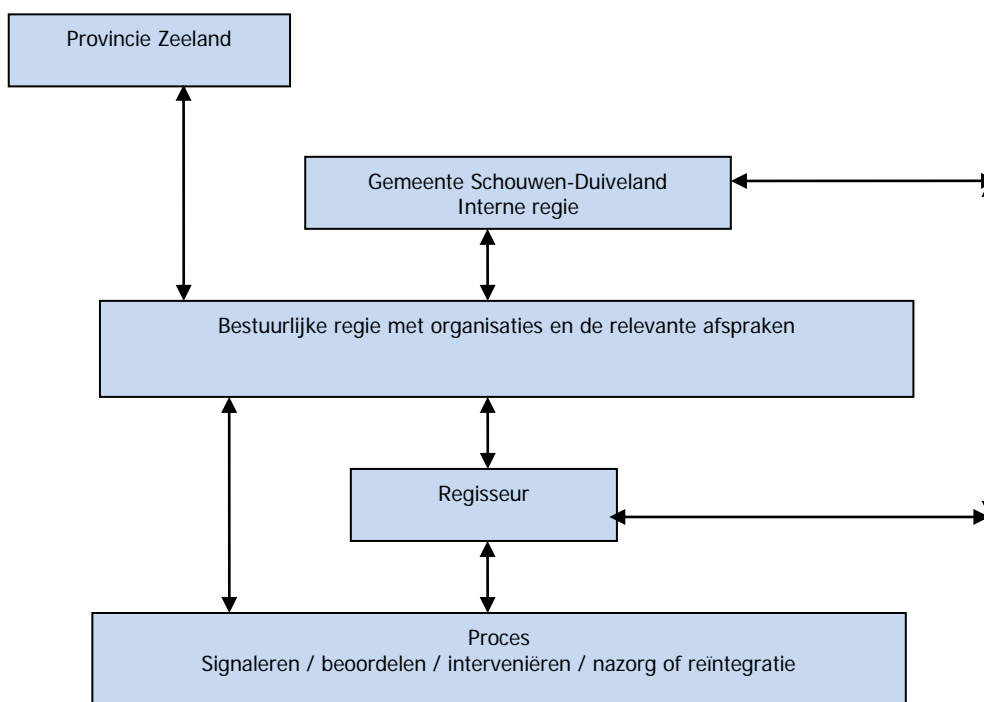
Een aanbeveling is dat instellingen door gemeenten aangestuurd worden op basis van informatie over bereik en effectiviteit van hun aanbod. Daarnaast wordt de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) aanbevolen om als wettelijk kader te hanteren voor de verankering van de nieuwe bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

In het hoofdstuk 'Samen werken, samen leven' van het Coalitie akkoord van 2007 wordt nadrukkelijk gesproken over de integrale samenwerking op het gebied van arbeidsparticipatie, onderwijs, gezin, mantelzorg, levensloop en jeugd. "Door gedeelde waarden, participatie, emancipatie en integratie zal sociale samenhang bevorderd kunnen worden". *Een van de aanbevelingen van de operatie Jong is dat een politicus verantwoordelijk wordt voor gehele veld jeugdbeleid en jeugdzorg, dit is in het regeringsprogramma opgenomen met als resultaat dat er van af 2005 een Ministerie voor Jeugd en Gezin is geïnstalleerd.*

1.2 Onderzoeksvraag

De gemeente krijgt met het opzetten van het CJG een nieuwe rol toebedeeld. Het CJG is vernieuwend door het toevoegen van de gemeente aan het netwerk én de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk te maken voor de geleverde diensten vanuit het CJG. Binnen het netwerk worden de gemeente en relevante organisaties verplicht tot het sluiten van samenwerkingsafspraken om te komen tot een gezamenlijk plan per gezin (JZ/LJ-2890493).

Bestaande organisaties zoals schoolmaatschappelijkwerk (SMW), algemeen maatschappelijkwerk (AMW), GGD en Jeugdgezondheidszorg werken vanuit een bestaande keten. Al jaren is er ketensamenwerking tussen de genoemde organisaties. Er zijn een bestaande structuur en werkwijze van waaruit men informatie uitwisselt en samenwerkt. Nieuw in het netwerk is ook welzijn en preventie en door het toevoegen van de gemeente als eindverantwoordelijke ontstaat er een nieuwe situatie. De regiefunctie van de gemeente én de invulling van deze functie moeten leiden tot de uitwerking van het begrip sturing om eindverantwoordelijkheid te dragen.



Bron: vrij naar Berenschot, 2006

De gemeente wordt door verschillende organisaties wel als bestuurder gekend maar dan in de positie van subsidieverlener en niet als eindverantwoordelijke in het geheel van diensten. De strubbelingen die de samenwerking in de weg staan, liggen op bestuurlijk niveau en proces niveau en worden veroorzaakt door het uitblijven van een passende afspraak over verantwoordelijkheid.

Ook zorgt het begrip 'doorzettingsmacht' voor onduidelijkheid. De aangestelde zorgregisseur neemt verantwoordelijkheid op procesniveau. De verantwoordelijkheid van de zorgregisseur in het proces waaronder het coördineren en activeren van welzijnstaken en de ontwikkelingen rond preventie binnen het CJG zijn nog niet beschreven. De signaalfunctie en communicatie naar de gezinnen en jongeren in het proces zijn tot nu toe beperkt gebleven tot het lanceren van de website 'Hé! Oeistie? en Oessie'. En met de betrokken welzijnsorganisatie nog niet gesproken over diensten die structureel in het CJG passen.

De rol van de gemeente is sturing te geven aan het beleidsnetwerk en het CJG tot een goed functionerend geheel te maken waarin er geen onduidelijkheid mogelijk is over de bevoegdheden die aan de uitvoeringsketen zijn toegekend naar aanleiding van beleidsafspraken.

Het bestuurlijk afstemmingsoverleg (BA-overleg) is vanaf de start van de pilot CJG moeizaam verlopen. Het gevolg is dat het projectteam het strategisch platform is geworden waarin de agenda zich richt op het afbakenen van de gemeentelijke regiefunctie. Het heeft veel moeite gekost om tot een gezamenlijk document te komen. Het blijft een kwetsbaar document omdat een aantal organisaties een slag om de arm houdt (S-D, 2008, P.H. Kwakkelstein). Een voorbeeld hiervan is dat een aantal organisaties heeft uitgesproken dat de regie over het CJG bij een van de organisaties thuis hoort (B&W, besluitenlijst week 46). Dit standpunt is later weer verlaten. Vanuit het programmaministerie Jeugd en Gezin is er geen standpunt over de vorm van besturen van het netwerk, wel over wie de regie heeft over het CJG. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO: 2008) signaleert ook het probleem dat het ontbreken van bestuurlijke verantwoordelijkheid tussen de gemeente en uitvoeringsorganisaties eigen domein en koker in stand houdt en vanuit die positie haar werkzaamheden legitimeert en verdedigt. In een brief van het programmaministerie spreekt minister Rouvoet nadrukkelijk over 'dat het van cruciaal belang is de komende jaren veel aandacht te besteden aan het de touwtjes in handen geven van de professionals' (JZ/LJ-2890493). Hier wordt verder geen uitleg aan gegeven.

Voorgaande leidt tot de onderzoeksvraag:

Hoe verloopt de ontwikkeling van het CJG op bestuurlijk niveau én op procesniveau en welke knelpunten zijn er die de ontwikkeling belemmeren?

1.3 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om de huidige situatie te analyseren en vanuit de conclusies een aanbeveling te formuleren om tot een verbetering in de netwerksamenwerking te komen. De gemeente krijgt taken toebedeeld van de landelijke overheid wat er toe bijdraagt dat de samenwerking zoekt met geschikte non-profit organisaties om diensten uit te voeren waarvoor ze eindverantwoordelijk blijft. De gemeente wordt daardoor steeds vaker een partner in netwerksamenwerking en zal vanuit de verantwoordelijkheid voor goed openbaar bestuur met de toepasselijke instrumenten haar verantwoordelijkheid moeten nemen en vervolgens verantwoording afleggen (Ringeling, 2004).

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding waarbij de achtergrond van het CJG en de onderzoeksvraag is toegelicht worden in hoofdstuk 2 de theoretische inzichten beschreven die op netwerksamenwerking van toepassing zijn. Hoofdstuk 3 begint met de deelvragen en het analysemodel, daarna is er de methodologische verantwoording om de deelvragen te beantwoorden. Hoofdstuk 4 brengt in beeld hoe het netwerk rond het CJG eruit ziet en welke actoren betrokken zijn, welke middelen men ter beschikking heeft en vanuit welke perceptie de organisaties bij het CJG betrokken zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van empirische informatie en ook, waar het van toepassing is informatie uit de afgenomen interviews. In hoofdstuk 5 is beschreven hoe het spel wordt gespeeld: de ronde beschrijving, de betrokken actoren en de strategie die wordt gebruikt. Bij de start van een netwerk is een aantal ontwerpprincipes van belang om een basis te hebben om de samenwerking een kans te geven. Deze ontwerpprincipes worden besproken. Het laatste onderdeel van hoofdstuk 5 brengt in beeld welke verandering netwerksamenwerking met zich meebrengt ten opzichte van de bestaande ketensamenwerking. Na ieder deelhoofdstuk volgt een korte conclusie. In het laatste hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord en komen de deelconclusies bijeen en verwacht ik dat de eindconclusie een antwoord geeft op de hoofdvraag en kan ik dit onderzoek afsluiten met aanbeveling voor het CJG.

2 Theoretisch kader



De dienstverlening binnen het CJG gaat uit van twee pijlers, namelijk het brede welzijns perspectief en de onafhankelijke zorgregie in de eerste lijn (2008, CJG, Schouwen- Duiveland). Uitgangspunt is dat de belangen van gezinnen en jeugdigen centraal staan. De eerste pijler leidt ertoe dat er een drempelloos CJG ontstaat dat aansluit op het reguliere welzijnswerk.

Tot nu toe ligt de nadruk bij de ontwikkeling van het CJG op de onafhankelijke zorgregie.

Het doel van het CJG is om snel de gewenste hulp en ondersteuning aan gezinnen en jeugdigen te bieden. Veelal gaat het dan om meer problemen tegelijk.

Tot voor kort was de klacht van de doelgroep en de organisaties dat de hulpverlening gefragmenteerd is; te veel instanties die langs elkaar heen werken en van elkaar niet weten welke besluiten er in een betreffende casus worden genomen. Door in een netwerk samen te werken wordt het gemakkelijker om informatie uit te wisselen. Hierbij speelt autonomie van een organisatie en de perceptie van een probleemdefinitie een grote rol. Het is niet vanzelfsprekend dat men tot een gezamenlijke probleemdefinitie en oplossing komt die ook op draagvlak kunnen rekenen. In dit theoretisch kader wordt aandacht besteed aan de netwerkbenadering, het procesmanagement en management van het proces.

2.1 Netwerken

De samenleving is voortdurend in beweging, maatschappelijke en economische ontwikkelingen volgen elkaar snel op en dat maakt onze samenleving complex. Maatschappelijke vraagstukken vragen om samenwerking tussen meer actoren om de problemen aan te pakken en goede oplossingen te ontwikkelen. Een netwerksamenwerking is dan een oplossing. Een aantal kenmerken voordat er sprake is van een netwerk:

- er is een wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren;
- de samenwerking heeft een duurzaam karakter;
- er is sprake van complexe problemen;

Wederzijds afhankelijk

Een netwerk ontstaat omdat actoren niet afzonderlijk een gewenst resultaat kunnen behalen. Gezamenlijk zoeken actoren naar een oplossing voor een beleidsprobleem. Het doel kan alleen worden bereikt door het uitwisselen van informatie, meningen en het nemen van een gezamenlijk besluit.

Zo'n samenwerking gaat vaak gepaard met spanning, conflicten en onzekerheid. Onzekerheid ontstaat ondermeer door het ontbreken van kennis, maar heeft ook te maken met de verschillende doelen.

Actoren zijn vaak autonoom en zullen vanuit eigen perceptie een probleem analyseren en zelfstandig een besluit te nemen over de oplossing van het probleem (Koppenjan en Klijn: 2004).

Binnen het netwerk spelen percepties van actoren een rol en die kunnen conflicteren met de belangen van andere actoren. Afhankelijk van het belang zal een actor soms mede vanuit strategische afwegingen besluiten, ook als het niet helemaal past binnen de eigen strategische visie, maar meer om later wel een sterkere rol te spelen en een groter strategisch belang te behalen (Koppenjan en Klijn: 2004).

Duurzame karakter

Actoren die elkaar regelmatig treffen in een netwerk wensen een basis om langdurig te gaan samenwerken. Die samenwerking lukt niet altijd, in een netwerk is veel interactie en conflict. Als actoren in staat zijn de conflicten te overwinnen komt samenwerking dichterbij. Voorbeelden van netwerken in een sectorale samenstelling zijn bijvoorbeeld: onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid.

Een groot aantal actoren is al onderdeel van een keten en hebben ook door overheidsinterventie een financiële verplichting om een product of dienst te leveren. Actoren met een vergelijkbaar belang zullen elkaar met een grotere regelmaat treffen en een gezamenlijke taal, regels en een gemeenschappelijk vertrouwen ontwikkelen. Zolang er geen spanning is tussen actoren binnen en buiten het netwerk over regels en besluitvorming, is er een basis voor rustige en stabiele samenwerking binnen het netwerk. De situatie verandert als actoren door een 'nieuw' belang graag willen toetreden tot een netwerk of als door wet en regelgeving nieuwe actoren tot een bestaand netwerk moeten toetreden (Koppenjan en Klijn: 2004).

Complexe problemen

Complexe problemen zijn omgeven door onzekerheden. Onzekerheden kunnen te maken hebben met het probleem op zich. Daarnaast wordt de complexiteit ook bepaald door het aantal actoren wat betrokken is bij de probleemoplossing. Actoren zullen vanuit de eigen institutionele achtergrond een probleem beoordelen en een oplossing aandragen. Betrokken actoren hebben een belang om vanuit organisatiestrategie aan de probleemoplossing te werken. De complexiteit wordt ook bepaald door het aantal arena's waarbinnen het probleem wordt besproken. In de verschillende arena's hebben actoren een meer of minder belangrijke rol spelen en een bijdrage te leveren aan de oplossing van het probleem (Koppenjan en Klijn: 2004).

2.1.1 Netwerkbenadering

De centrale rol van de overheid verandert in de netwerksamenwerking. Waar de overheid eerst een bovengeschikte centrale rol had is dit veranderd naar één van de actoren in het netwerk. De complexiteit van maatschappelijke problemen vraagt om samenwerking omdat beleidsproblemen niet meer door één organisatie kunnen worden opgelost, dit leidt tot vervlechting van organisaties. Deze samenwerking heeft gevolgen voor het formuleren van beleid en het begeleiden van het proces om tot realisatie van de doelstelling te komen. En werkt door in het ordenen van 'waarden'. In een complexe, pluriforme samenleving is de ordening van waarden minder overzichtelijk. Een collectieve associatie over wat van waarde is, is minder belangrijk. De relatie die er is tussen individu en organisatie in de samenleving maakt dat een gemeenschappelijk waardepatroon niet meer zovanzelfsprekend is als dat het vroeger was. De samenleving bestaat uit organisaties die in verschillende netwerken en subculturen elkaar ontmoeten alle met een eigen waardepatroon. Voor publieke en private organisaties betekent dit dat samenwerking tussen organisaties varieert door de vraag die wordt gesteld én daarbij ook in tijd kan veranderen. Organisaties krijgen met verschillende en concurrerende waarden te maken, die ook door de tijd weer kunnen veranderen.

Tussen organisaties die een langere periode in een netwerk samenwerken ontstaat na verloop van tijd een vervlechting doordat er kennisuitwisseling plaatsvindt. Organisaties worden meer van elkaar afhankelijk en er ontstaat er een horizontale samenwerking tussen de organisaties. Binnen die samenwerking is men naast loyaal aan de eigen organisatie ook loyaal in de samenwerking met de netwerkpartner en staat onderhandelen hoog op de agenda om een doel te bereiken. Binnen het netwerk zal men onderlinge afspraken op contractbasis, convenant of subsidie maken en dit als sturingsinstrument inzetten (Koppenjan en Klijn: 2004).

2.1.2 Afhankelijkheid

Actoren in een netwerk hebben een wederzijdse afhankelijkheid doordat zij elkaars middelen nodig hebben om een probleem op te lossen. De mate van afhankelijkheid van de actoren, ten opzichte van elkaar, wordt gemeten door het belang van de totstandkoming van de doelstellingen en de mogelijkheid om het middel elders te verwerven. De afhankelijkheid ontstaat omdat de kennis

niet bij één actor beschikbaar is maar verdeeld is onder meerdere actoren. Het probleem kan alleen worden opgelost door samen te werken. Sommige organisaties zijn zich niet bewust van hun afhankelijkheid ten opzichte van andere actoren en overschatten de eigen macht om een doel te bereiken.

Tijdens het beleidsspel is het goed mogelijk dat de mate van afhankelijkheid verandert. Dit kan komen doordat de probleemdefiniëring of door de inbreng van de andere actoren, de oplossing wijzigt. Als nieuwe oplossingen naar voor worden geschoven kunnen andere actoren belangrijker worden. Op lange termijn heeft dit gevolgen hebben voor de samenstelling van het netwerk (Koppenjan en Klijn: 2004).

2.1.3 Actoren en middelen

Zoals eerder gezegd zijn in een netwerk actoren afhankelijk van elkaar en is samenwerking niet vanzelfsprekend. Dit komt tot uiting bij twee belangrijke kwesties: het belang van het middel en de mate van vervangbaarheid van dat middel.

Bij het belang van het middel rijst de vraag hoe belangrijk het middel van de ene actor is ten opzichte van de andere actoren. De mate van vervangbaarheid doelt op de vraag of de middelen ook door de andere actoren verworven kunnen worden.

Actoren willen een doel bereiken en daartoe maken ze gebruik van verschillende (in)formele middelen zoals geld, productiemiddelen, bekwaamheden of bevoegdheden, kennis en legitimiteit.

Daarnaast ook het strategisch inzicht en de macht om groepen in beweging te brengen en tot besluiten te verleiden. Bij het middel 'macht' is er een onderscheid te maken tussen hindermacht en realisatiemacht (Koppenjan en Klijn: 2004). De mate waarop realisatiemacht of hindermacht wordt gebruikt is afhankelijk van de strategie die een actor kiest.

2.1.4 Percepties

Percepties laten zich het best omschrijven als beelden die de actoren hebben over (hun eigen) werkelijkheid. Percepties kleuren de interpretatie van de informatie en kunnen tot gevolg hebben dat er blokkades in de samenwerking ontstaan. Door zich in te leven in elkaars percepties ontstaat er eerder een basis om samen te werken.

Actoren hebben verschillende ideeën over de aard van het probleem, maar ook over de urgentie en de betekenis ervan. Dit leidt uiteraard ook tot verschil in perceptie wat de oplossing betreft. Verschillende actoren komen met verschillende oplossingen. In veel gevallen heeft dit te maken met de perceptie die men heeft van de voor- dan wel nadelen die met de oplossing verbonden zijn.

Naast problemen en oplossingen hebben actoren ook verschillende percepties over andere actoren. Deze verschillen kunnen betrekking hebben op wederzijds vertrouwen, de doelstellingen of de middelen die men inzet. Binnen het beleidsspel opereren actoren vanuit eigen belang en perceptie, met als gevolg strategisch gedrag. Conflict, competitie, coalitievorming en samenwerking zijn dan interactiepatronen die tussen de actoren in een netwerk kunnen ontstaan. Tot slot kunnen actoren verschillende percepties hebben over de omgeving en de ontwikkelingen binnen de netwerksamenwerking (Koppenjan en Klijn: 2004).

2.1.5 Strategieën

Wanneer actoren vaststellen dat men afhankelijk is van andere actoren om het doel te bereiken zal er eerst een strategie worden gekozen om een oplossing te bereiken die ook past binnen de eigen organisatie. Bij competitie proberen actoren hun strijd te reguleren door gemeenschappelijke spelregels te ontwikkelen om zo wederzijdse nadelen van hun concurrentie te beperken. Het kan voor een actor aantrekkelijk zijn om de voortgang van het beleidsspel te vertragen of te blokkeren, bijvoorbeeld als de weg naar een beleidsmaatregel het belang van een actor beschadigt. Zo'n conflicterende strategie is gewoonlijk een gevolg van een verschil in perceptie en een andere

zienswijze betreffende het doel dat bereikt moet worden (Koppenjan en Klijn: 2004). Een andere mogelijkheid is dat actoren geen gezamenlijk belang zien en daardoor niet geïnteresseerd zijn om deel te nemen aan een (bepaald) interactieproces. Wanneer actoren afhankelijk zijn van andere actoren dan moeten zij deze zien te overtuigen van het belang van samenwerken.

Zij kunnen daarvoor de volgende strategieën gebruiken:

in de *go-alone strategie* heeft de actor een oplossing voor het probleem geformuleerd om dit te realiseren. De andere actoren kunnen in gezamenlijkheid kiezen voor deze oplossing, maar de mogelijkheid bestaat dat deze strategie de weerstand van andere actoren oproept;

conflictstrategieën zijn gericht op het verhinderen of blokkeren van oplossingen en/of beleidsmaatregelen die door ten minste één actor als wenselijk wordt gezien;

binnen de *vermijdingsstrategie*, verzet men zich niet tegen een particuliere oplossing. In deze strategie vermijdt men een conflict en wordt een passieve houding van actoren goedgekeurd;

in de *coöperatieve strategie* erkennen de actoren hun afhankelijkheden. Zij doen alles om andere actoren te interesseren voor hun plannen. Op deze wijze proberen zij een gunstig resultaat in het onderhandelingsproces te bereiken;

in de *faciliterende strategie* worden de actoren geïnspireerd door het feit dat samenwerking noodzakelijk is om een wederzijdse (voordelige) oplossing te bereiken;

Tegenstrijdige strategieën kunnen een gevolg zijn van de verschillende percepties en doelstellingen van de diverse actoren. Actoren zijn afhankelijk van elkaar en zullen per arena besluiten welke informatie men wel of niet deelt. (Koppenjan en Klijn: 2004).

2.1.6 Arena's

In de arena komen actoren bijeen om een specifiek beleidsprobleem op te lossen. Een arena bestaat uit een groep die per beleidsprobleem ook een wisselende samenstelling kan hebben. Het is de plek waar relevante actoren besluiten nemen. Om tot besluitvorming te komen zijn er tal van strategieën die worden ingezet, deze mix van strategieën wordt aangeduid als 'game types'. Het zijn karakteristieke combinaties van strategieën die juist stimulerend of stagnerend in de besluitvorming kunnen werken. Kenmerk van het spel is dat strategieën niet statisch zijn; onder invloed van actoren en andere of nieuwe inzichten kan een strategie worden aangepast. Het gevolg is dat een game type wijzigt bijvoorbeeld doordat een strategie van een dominante actor is veranderd. Door de tijd heen verandert het spel; in het begin gaat het om het bepalen van de strategie, het spel verandert als er een coördinatie op de strategie is ontwikkeld en in een derde fase komt het voor dat er een actor is die het spel verlaat omdat de strategie of de eigen doelen onvoldoende worden verwezenlijkt (Koppenjan en Klijn: 2004).

Om in beeld te brengen hoe de ontwikkeling rond het CJG verloopt maak ik gebruik van het rondenmodel. Dit model is volgens Teisman typerend voor complexe besluitvormingsprocessen. In het rondenmodel is het gemeenschappelijke belang het kernbegrip, actoren verkeren niet in een isolement en er is geen bovengeschiede positie voor een actor. Hierdoor is men niet in staat om zelfstandig beleid te ontwikkelen en te implementeren. De uitleg hiertoe is dat:

- organisaties maar op onderdelen een besluit kunnen nemen. Een organisatie heeft beperkte kennis en is afhankelijk van besluiten van andere actoren op een andere plaats. Actoren bevinden zich in meerdere arena's waarbinnen wordt samengewerkt;
- het mandaat wat een professional van haar organisatie meekrijgt bepaald in een arena de vrijheid om binnen het beleidspel te onderhandelen en tot besluitvorming over te gaan. De besluitvorming kan verstrekkende gevolgen hebben en kan de reden zijn dat een professional met een beperkt mandaat de arena betreedt. Een gevolg is dat de voortgang van het besluitvormingsproces stap voor stap gaat;

- de ideeën die leven om een probleem op te lossen nog steeds kunnen wisselen door de mening die men heeft over het probleem en de passende oplossing. Dit verloopt binnen een tijdsbestek. In die tijd is er interactie bij de actoren en worden er op onderdelen besluiten genomen. Er ontstaat meer begrip voor het probleem, de mogelijke doelen en perceptie ten opzichte van het probleem. Het overleg in relevante arena's en de mogelijkheden tot koppeling dragen bij aan de probleemplossing;

Zo'n proces verloopt niet zonder problemen, er kunnen verschillende impasses ontstaan omdat het niet lukt om consensus te bereiken over een oplossing. Zo'n impasse kan leiden tot een stagnatie in het proces door een veto of het gebruik van blokkademacht. Actoren willen bijvoorbeeld niet investeren in het proces. Een impasse is ook dat er niet meer over de inhoud van het proces wordt gesproken maar over de manier waarop het proces moet plaatsvinden. Een doorbraak ontstaat als een belangrijk besluit het bestaande probleem herformuleert en tegengestelde oplossingen bij elkaar brengt. Een doorbraak kan ook ontstaan door de groepssamenstelling te wijzigen.

Iedere ronde eindigt met een doorslaggevend besluit; een besluit dat de oplossing biedt voor de centrale vraag uit die beleidsronde. Soms is het een niet verwacht besluit, zo'n besluit ontstaat bijvoorbeeld nadat het probleem opnieuw is geformuleerd en eerdere posities en doelen zijn bijgesteld en er een ruimere scope is ontstaan om het probleem te benaderen en op te lossen. Het beleidsspel neemt dan een onverwachte wending en is het startpunt voor een nieuwe beleidsronde. Als de afgesloten ronde een helder besluit heeft opgeleverd over vervolgstappen dan is dit voor de aanwezige actoren een motivatie om in de volgende beleidsronde zich in te zetten. In een nieuwe ronde kunnen andere actoren die kansen zien toetreden en er ontstaat een nieuwe ronde met opnieuw de inzet van actoren met de perceptie en de strategie die men heeft.

De richting en de condities waaronder een nieuwe ronde start worden mede bepaald door de ontwikkelingen in de samenleving, door een verandering van de politieke samenstelling, incidenten die plaatsvinden of veranderende inzichten die men heeft over het vakgebied.

Besluiten zijn te verdelen in besluiten op institutioneel niveau en op procesniveau.

De besluiten op procesniveau hebben betrekking op de betreffende samenwerking tussen de organisaties in het netwerk. Het effect kan zijn dat men samenwerkt of vijandig tegenover elkaar staat onder andere door de mate van samenwerking, de uitwisseling van ideeën en de uitkomsten van de ronde. De ontwikkeling in de ronde bepaalt ook of er een basis is voor toekomstige samenwerking en onder welke condities deze mogelijk is.

De besluiten op institutioneel niveau leiden mogelijk tot een wijziging in onderlinge relaties zoals een gemeenschappelijke oriëntatie, vanuit een perceptie en taal die voor allen dezelfde waarde heeft. Dit heeft impact op organisatieniveau en kan leiden tot een duurzame samenwerking in het netwerk. onder invloed van het beleidsspel wordt deze samenwerking verder vormgegeven.

2.2 Netwerkanalyse

Voorafgaand aan een beleidsproces moet het netwerk worden geanalyseerd. Volgens Koppenjan en Klijn kan er onderscheid worden gemaakt tussen een actorenanalyse, een netwerkanalyse en een spel/procesanalyse. Aan de hand van deze analyse wordt de context bepaald van een complex probleem. In het onderzoek aan de hand van mijn onderzoeksvraag zal de netwerkanalyse een prominente rol innemen.

Het onderzoek vindt veelal plaats aan de hand van de volgende 7 stappen:

- Actor analyse:
 1. Inventariseer actoren
 2. Bepaal positie (en afhankelijkheden) van actoren
 3. Bepaal de percepties van actoren
- Netwerk analyse:
 4. Analyseer interactiepatronen
 5. Van welke institutionele kenmerken is er sprake
- Spel/procesanalyse
 6. Analyseer arena's
 7. Analyseer besluitvorming

Voor het onderzoek naar welke knelpunten binnen het CJG moeten worden opgelost en welke factoren deze ontwikkeling belemmeren worden er een netwerk en procesanalyse gemaakt. Binnen dit onderzoek zijn de actoren bekend en deze omschrijving beperkt zich tot de relevante stappen om het onderzoek uit te voeren.

Stap 1	De afhankelijkheid van de actoren wordt in beeld gebracht en daarbij de machtspositie die de actoren hebben.
Stap 2	Identificatie van de afhankelijkheden tussen de actoren: Welke middelen en welke autoriteit hebben de actoren.
Stap 3	Bepaal de percepties van actoren: Enkele vragen hierbij zijn: Hoe zien de actoren de doelen van het netwerk? Hoe zien actoren hun eigen rol en bijdrage in het netwerk? Hoe zien actoren de rol van anderen in het netwerk?
Stap 4	Bepaal de positie en afhankelijkheden van actoren.
Stap 5	Analyseer interactiepatronen.
Stap 6	Analyseer besluitvorming.

2.3 Procesmanagement

De karakteristiek van procesmanagement is om met een strategie een besluitvormingsproces van bijvoorbeeld een wicked problem te beïnvloeden. Procesmanagement maakt het mogelijk dat er samenwerking ontstaat zodat actoren die afhankelijk zijn van elkaars kennis, individueel toch interessante resultaten kunnen behalen zonder dat dit ongewenste resultaten voor andere actoren oplevert. Actoren maken daarbij gebruik van hun strategie en een actor met een go-alone strategie zal moeite hebben om tot samenwerking te komen door de karakteristieken van procesmanagement. Zo'n actor wordt geconfronteerd met meer actoren, een dynamisch en gefragmenteerd proces en over het algemeen genomen ontbreken strategische maatregelen die interactie en kansen moeten bevorderen (Koppenjan en Klijn: 2004).

Procesmanagement biedt kansen voor actoren om een doel te bereiken maar is niettemin beperkt door de ronde waarbinnen het proces zich ontvouwt.

Vanuit deze karakteristieken van procesmanagement zijn er kansen doordat:

- geen hiërarchische verhouding is tussen de actoren en een willekeurige interactie tussen actoren. Een motivatie voor samenwerking ligt in het formuleren van een gezamenlijk doel en kansen voor de eigen organisatie;
- actoren participeren met verschillende percepties ten opzichte van het probleem. Actoren moeten vermijden dat de eerder ingenomen standpunten leiden tot desinteresse of de kansen om een gezamenlijk standpunt te ontwikkelen;

- strategische en institutionele onzekerheid om spelregels vraagt die zorgen dat de strategische risico's worden beperkt omdat in een vroeg stadium niet kan worden overzien wat de consequenties van besluiten zijn;
- het een grillig proces is en plaatsvindt in een dynamische omgeving. Actoren hebben behoefte om meerdere mogelijkheden aan te dragen voor het oplossen van problemen en daardoor meer variatie en keus in de oplossing te hebben;
- actoren beperkt zijn in het aangaan van samenwerking; ieder heeft te maken met beperkte kennis. Hiertoe wordt een strategische afweging gemaakt;

Samenwerking wordt aangenaam als er voldoende regels zijn voor openheid, transparantie en verantwoordelijkheid (Koppenjan en Klijn: 2004).

Procesmanagement kan niet alle risico's en valkuilen wegnemen bij het oplossen van wicked problems. Het kan leiden tot:

- uitleggen in plaats van overleggen, het risico is dat procesmanagement wordt gezien als een instrument om een al genomen besluit zo effectief mogelijk te communiceren;
- het gebruik van een projectmatige mal voor een proces, hierdoor blijft beperkte tijd over voor overleg en onderhandeling. Vooraf is er al een doelstelling, randvoorwaarden, budget en planning;
- een stroperige besluitvorming; wanneer veel actoren zijn betrokken bij de besluitvorming dan zijn er ook veel mogelijkheden om de besluitvorming te blokkeren;
- verarming van de besluitvorming; wanneer veel actoren zijn betrokken, en om snelheid in de besluitvorming te houden, wordt er gekozen voor een matige oplossing in plaats van de beste oplossing voor het probleem (de Bruin: 2008).

Proces en procedure

Er is een verschil tussen proces en procedure: een proces kan spontaan ontstaan en een ontwikkeling doormaken. Een proces is vormvrij en de spelers bepalen de regels. Een procedure is onderdeel van het proces, de procedure is beschreven in een wet of vastgelegd in statuten.

Op het moment dat de ideeën in het proces vorm krijgen start de procedure om de uitwerking te regelen. Bij een procedure is de volgorde van activiteiten belangrijk, afwijken van de procedure levert in veel gevallen een juridisch probleem op. Een probleem ontstaat in de overgang van proces naar procedure bijvoorbeeld door de houding van een actor die niet alle informatie heeft ontvangen, niet heeft kunnen mee praten. Een ander soort probleem is dat het proces verstoort omdat een actor, voor de voortgang van het proces een goedkeuringsbevoegdheid moet afgeven. Via de procedure krijgen deze actoren toch grip op het proces wat ze eerst niet hadden. Goed procesmanagement zou hier oog voor moeten hebben door proces en procedure te koppelen in de procesarchitectuur (de Bruin: 2008).

2.3.1 Procesontwerp

Het CJG is gestart en de vraag die opkomt is of de gekozen opzet voldoet het aan de eisen van een goed proces. Een viertal kernelementen zijn daarin leidend om tot een goed procesontwerp of waaraan procesafspraken moeten voldoen:

- een open proces;
- de kernwaarden van actoren worden beschermd;
- er zijn voldoende prikkels voor voortgang en vaart;
- garanties voor de inhoudelijke kwaliteit van de resultaten.

Kernelementen en de ontwerpprincipes

(de Bruin: 2008, blz. 46)

Openheid	1 Alle relevante actoren worden bij het besluitvormingsproces betrokken 2 Inhoudelijke keuzes worden getransformeerd tot procesmatige processen 3 Transparante van proces en procesmanagement
Bescherming van de kernwaarden	4 De centrale waarden van actoren worden beschermd 5 Commitment aan het proces, niet aan het resultaat 6 Commitments kunnen door actoren worden uitgesteld 7 Het proces kent exit regels
Voortgang	8 Het proces kent vooruitzichten op winst 9 Er zijn quick wins 10 Het proces kent een zware personele bezetting 11 Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd 12 Command and controle wordt als aanjager van het proces benut
Inhoud	13 Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten 14 Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

2.3.1.1 Openheid

Het eerste ontwerpprincipes is dat alle actoren bij de besluitvorming zijn betrokken. Hierbij wordt aandacht geschonken aan verschillende type actoren: actoren met realisatiemacht en hindermacht. Daarnaast wordt gekeken welke actoren aanwezig zijn die een initiatief willen steunen omdat ze een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering. Als laatste is het belangrijk om grote én kleine actoren te betrekken in het proces. Kleine actoren hebben sympathie van andere actoren omdat ze soms nodig zijn om een gelegenheidscoalitie mee te vormen. In deze fase, voorafgaand aan het proces, wordt een inventarisatie van de onderwerpen gemaakt maar er worden zo min mogelijk inhoudelijke keuzes gemaakt. Het transformatieproces van inhoudelijke keuzes naar procesmatige afspraken vindt hier plaats. Voor actoren is het van belang dat een ontwerp van een besluitvormingsproces transparant is en dat er voldoende aandacht is voor de bescherming van belangen.

2.3.1.2 Bescherming van de kernwaarden

Het beschermen van de kernwaarden is voor een actor van essentieel belang. Het is een belangrijke prikkel voor coöperatief gedrag. Processen zijn onvoorspelbaar en vooraf commitment vragen aan actoren om het eindresultaat te omarmen is niet reëel omdat de uitkomst van het proces onbekend is. Actoren willen ruimte om te handelen op het moment dat het proces een richting op gaat die niet wenselijk is. Het commitment beperkt zich dus tot procesafspraken, actoren komen tot de conclusie dat als kernwaarden die ingebracht zijn ook beschermd worden, er dan voldoende basis is voor samenwerking. In een situatie waarbij een actor zich tijdens het proces moet committeren aan deelbesluiten, is de kans van een patstelling groot. Veiligheid en bescherming van de kernwaarden is ook dat een actor zich niet volledig committeert of mag terugkomen op een besluit. Dit biedt ook kansen voor kwaliteit van een proces. Wanneer een actor onzeker of wantrouwend is en niet tot standpuntbepaling wordt gedwongen omdat men commitments kan uitstellen groeit het vertrouwen in de samenwerking met andere actoren.

2.3.1.3 Voortgang

De belangrijkste prikkels voor voortgang van een proces ontstaan wanneer het voor alle actoren aantrekkelijke kansen biedt in de aanvang en tijdens het proces als er een vooruitzicht op winst is. Een bedreiging in het procesontwerp is dat bij te vroeg incasseren van de winst er door de betreffende actor geen coöperatieve prikkel is om samen te werken. De procesontwerper moet er dus voor zorgen dat de winst in het eind van het ontwerp tevoorschijn komt.

In deze fase van ontwerp is het van belang dat de gesprekspartners van de afzonderlijke actoren op managementniveau functioneren en gezag hebben. Zo'n zware delegatie is een randvoorwaarde voor de voortgang en het nemen van besluiten. Deze vertegenwoordigers kunnen ook binnen de eigen organisatie voor draagvlak zorgen en commitment af dwingen.

Dit is een reden voor conflict, als tijdens het proces blijkt dat er onderling conflicten zijn dan loopt het proces gevaar. Een oplossing hiervoor is een gelaagde structuur te kiezen zoals een projectgroep-werkgroep structuur. De projectgroep ontwikkelt voorstellen die aan de stuurgroep worden aangeboden die de voorstellen bespreekt en vaststelt. Een laatste argument voor een zware vertegenwoordiging is dat men met meer afstand de eigen organisatie kan bezien en accepteren als in het proces blijkt dat een actor moet inleveren. Een aanjaagfunctie voor het proces is het inzetten van command and control als sturingsmiddel; er wordt druk uitgeoefend op actoren die onwillig zijn om tot besluitvorming over te gaan.

2.3.1.4 Inhoud

Tot nu toe is de inhoud van het proces nog niet aan de orde geweest. De procesontwerper zal daaraan niet voorbij gaan omdat op het moment dat een proces afdrijft van de inhoud het kwetsbaar is en voorbij gaat aan de oorspronkelijke doelstelling. Het proces moet zodanig zijn ontworpen dat door 'openheid' de actoren elkaar vinden en dat relevant inhoudelijke inzichten aan de orde komen. Experts spelen een belangrijke rol; zij leveren inhoudelijke kennis om het proces te faciliteren en actoren te wijzen op nieuwe inzichten die mogelijk een rol kunnen spelen in verdere besluitvorming. Inhoud hangt ook af van de inhoudelijke inzichten die vanaf de aanvang van het proces spelen. Zo'n variëteit is nodig om een selectie te kunnen maken uit opvattingen en ideeën.

Een voordeel is dat veel inzichten in een vroeg stadium voorkomen dat later in het proces inzichten niet aan de orde zijn geweest. Hieruit volgt ook dat actoren later niet kunnen zeggen dat issues niet aan de orde zijn geweest (de Bruin: 2008).

2.3.2 Management van het proces

In het voorgaande hoofdstuk zijn de voorwaarden aan de orde geweest voor een procesontwerp. Een ontwerp is voor alle actoren aantrekkelijk als men ervan overtuigd is dat het ontwerp een voordeel heeft, bijvoorbeeld een eerlijke kans om de besluitvorming te beïnvloeden en dat de kernwaarden van de actor niet door het ontwerp wordt aangetast. De procesmanager is de persoon die zorgt dat de besluitvorming ook aan voorwaarden voldoet. In dit hoofdstuk wordt dezelfde volgorde aangehouden als in het vorige hoofdstuk.

2.3.2.1 Openheid

De procesmanager overziet de agenda en nodigt actoren uit die invloed kunnen uitoefenen op de agenda en het proces. De agenda moet interessante onderwerpen bevatten die de belangen van actoren raken dat leidt tot een agenda met een grote verscheidenheid aan onderwerpen. Zo'n multi-issue agenda werkt positief op de samenwerking binnen het overleg. In de eerste plaats is er veel ruimte om issues te koppelen. Actoren kunnen elkaar vinden en daardoor een bestaande blokkade opheffen.

Een tweede voordeel is dat de multi-issue agenda ook conflictreducerend werkt. Iedere kwestie heeft een andere coalitie van voor- en tegenstanders. Het wordt voor een individuele actor minder aantrekkelijk om het conflict te zoeken met een andere actor omdat in een volgende kwestie men elkaar weer nodig heeft. In de samenwerking is wel een grens die wordt bepaald door

organisatiebelangen of financiën. Het gaat hierbij om de spanning tussen de openheid van het proces en de beheersbaarheid.

De procesmanager kan vooraf bepalen welke actoren in een ronde meespreken. Hiermee wordt een beheersbaar proces gerealiseerd maar niet genodigde actoren kunnen zich buitengesloten voelen en informeel het proces negatief beïnvloeden.

De tweede strategie is dat beheersing niet vooraf aan actoren wordt opgelegd en alle actoren aan tafel genodigd worden. In het proces komt men er achter dat zo'n open karakter onvoldoende beheersbaar is en tot patstelling in besluitvorming leidt omdat een kritieke massa geen belang heeft om een besluit te nemen. Anderzijds kan het leiden tot een kritieke massa die besluit om voorzieningen te treffen om het proces beheersbaar te maken (de Bruin, 2008).

Het transformatieproces van inhoudelijke beslissingen tot procesmatige beslissingen is een doorlopend proces en heeft risico's. Wantrouwen en onzekerheid remmen het proces om tot inhoudelijke beslissingen te komen. Actoren hebben voldoende ruimte nodig om gezamenlijk problemen te definiëren en tot oplossingen te komen. Die spanning wordt verminderd door vooraf randvoorwaarden te formuleren. Voor de aanwezige actoren is dit een kader waarbinnen men tot afspraken komt. Voor andere actoren een reden om niet te participeren omdat het kader voor die actoren al vooraf als knellend wordt ervaren. De Bruin introduceert als tegenhanger 'kristallisatiepunten'. Het uitgangspunt is dat er een ontwikkeling plaatsvindt van inhoudelijke noties (de Bruin: 2008). Een actor met een sterke focus op de inhoud vindt bij het stellen van kaders andere actoren tegenover zich en er ontstaat een barrière om samen te werken. De vertaling van de inhoudelijke focus naar kristallisatiepunten biedt kansen om in gesprek te gaan met actoren omdat er een prikkelende werking vanuit gaat.

Voor actoren wordt het aantrekkelijk om te participeren als er een transparante en eerlijke procesgang aan vooraf is gegaan. Met transparantie wordt bedoeld dat actoren kunnen nagaan of de procesgang integer is en hun voldoende kansen biedt om hun eigen belangen te realiseren (de Bruin: 2008). Hierbij is de rol van de procesmanager cruciaal; hij is onafhankelijk maar tegelijkertijd afhankelijk van de betrokken actoren. Dit levert een relatie op die zich kenmerkt door tact in inlevingsvermogen in de actoren. Een strategie om hiermee om te gaan is het versterken van de machtsbasis door aanvullende functies zoals: de procesmanager is ook inhoudelijk deskundig en het geven van financiële verantwoordelijkheid. Een tweede inhoudelijke aanvulling is dat de procesmanager ondervertegenwoordigde belangen in het proces bewaakt. Hij bewaart het evenwicht als 'balancer'.

Bij een non-coöperatieve houding kunnen de genoemde voordelen omslaan in nadelen. De suggestie kan zijn dat inhoudelijke uitspraken worden opgevat als een voordeel voor een van de actoren. Financiële problemen vallen onder de verantwoordelijkheid van de procesmanager. Het verwijt van partijdigheid tot slot kan voor de procesmanager een probleem doen ontstaan als er een positie moet worden gekozen; bepaald hij dan vanuit de inhoud of vanuit de procesbegeleiding?

Het is voor de procesmanager balanceren als er een non-coöperatieve houding een rol speelt. Hij zal hierop inspelen door standpunten en dilemma's van actoren te inventariseren en te benoemen. Naming and framing is een manier om onderwerpen die van invloed zijn bespreekbaar te maken. Het resultaat kan zijn dat zijn interventie positief uitwerkt op het proces maar evenzo kan het verzet toenemen.

In de laatste situatie kan de procesmanager een bypass ontwikkelen met een actor. Het is een tweede lijn om met een actor te communiceren om verzet te verminderen en een meer coöperatieve relatie met een actor aan te gaan. Deze werkwijze houdt het proces van overleg en onderhandeling gaande. Het effect is dat vaste overtuigingen minder vast worden door de interactie met de andere actoren. Door de interactie ontstaan er leermomenten die bijdragen aan het proces van unfreezing, er ontstaat ruimte om te onderhandelen en oplossingen aan te dragen. De samenwerking wil niet zeggen dat belangentegenstellingen tussen actoren verdwijnen maar het proces draagt er wel toe bij dat actoren die met elkaar in interactie zijn minder geneigd zijn om een conflict aan te gaan. Een proces voltrekt zich in niet in de anonimiteit, de omgeving krijgt ook steeds meer belangstelling over het verloop en het uiteindelijke product. Dit prikkelt actoren ook om coöperatief te werken omdat uit het proces stappen ook leidt tot publiekgezichtsverlies.

2.3.2.2 Bescherming van de kernwaarden

Het beschermen van de kernwaarden is voor een actor van essentieel belang. Het is een belangrijke prikkel voor coöperatief gedrag. Procesafspraken ontstaan door onderhandelingen en actoren komen tot de conclusie dat als kernwaarden die ingebracht zijn ook beschermd worden er dan voldoende basis is om samen te werken.

Processen zijn onvoorspelbaar en vooraf commitment vragen aan actoren om het eindresultaat te omarmen is niet reëel omdat de uitkomst van het proces onbekend is. Actoren willen ruimte om te handelen op het moment dat het proces een richting op gaat die niet wenselijk is. Het commitment beperkt zich dus tot procesafspraken. Vervolgens wordt er commitment gevraagd aan het eind van het besluitvormingsproces over het resultaat en de uitvoering van dit besluit. Een actor die tijdens het onderhandelingsproces al weet dat zij na implementatie van het besluit een uitvoeringspartner is, zal een stempel drukken op de onderhandelingen. De actor probeert het resultaat zodanig te beïnvloeden dat zij tijdens de implementatiefase geen risico loopt dat haar belangen worden geschaad. Dit kan voor een actor een prikkel zijn om zich tijdens het proces coöperatief te gedragen (de Bruin: 2008).

In het netwerk is de gemeente ook partij, deze rol en positie levert een spanningsveld op. Samenwerking met maatschappelijke actoren wordt omschreven als horizontale democratie. Daarnaast heeft de gemeente een verplichting tot verantwoording, achteraf, bij de gemeenteraad. Hieronder wordt verticale democratie verstaan. Een afspraak kan zijn dat de bestuurder, direct of indirect participeert in het proces. Vervolgens kan de bestuurder zich distantiëren van een bepaald resultaat dat door actoren is bereikt. Maakt de bestuurder hiervan gebruik dan zal hij dit wel moeten uitleggen aan actoren die minder bij het besluitvormingsproces betrokken zijn geweest.

De gemeente is de initiatiefnemer om het CJG te ontwikkelen en heeft een randvoorwaarde geformuleerd om actief een bijdrage te leveren aan het concept CJG. Door het formuleren van een randvoorwaarde ontstaat er in meer of mindere mate een voedingsbodem voor wantrouwen tussen actoren. De initiatiefnemer kan niet anders dan in gesprek gaan met de nodige actoren; het vormen van het CJG is onderhandelbaar, in die zin dat het resultaat wel een CJG moet zijn maar het proces ernaar toe onderhandelbaar is. Binnen dit proces kan een package deal worden afgesproken en uiteindelijk kan het zo zijn dat de gemeente constateert dat het uiteindelijke proces leidt tot een bevredigend resultaat omdat er tijdens het proces allerlei mogelijkheden zijn ontstaan die vooraf niet waren te voorzien.

Om te kunnen coördineren dienen er procesafspraken te zijn die het proces reguleren. Regels zorgen ervoor dat het proces soepel verloopt; het werken met een open agenda biedt ruimte om nieuwe

onderwerpen in te brengen, zeker aan het begin van de samenwerking, maar ook wanneer er sprake is van een impasse.

Dergelijke regels leggen bijvoorbeeld vast wie op grond van welke positie en met welk gezag deelneemt, wanneer bepaalde actoren de arena al dan niet mogen verlaten, hoe de interactie tussen de betrokken actoren moet leiden tot effectieve beslissingen, hoe informatie wordt uitgewisseld en met vertrouwelijke informatie wordt om gegaan en hoe kosten en baten over de betrokken actoren moeten worden verdeeld (Koppenjan en Klijn: 2004).

Actoren kunnen erop uit zijn om de regels te veranderen, bijvoorbeeld om de uitkomst van het proces te beïnvloeden. Met deze strategie probeert een actor aanhoudend invloed uit te oefenen om de gemaakte afspraken te wijzigen en het spel anders gaat verlopen dan de afspraken die eerder zijn gemaakt.

Een andere strategie om regels te veranderen is door in het netwerk de discussie te beïnvloeden door middel van conflictstrategie of door voor te stellen dat er procedures worden ontwikkeld die de samenwerking zal beïnvloeden.

Actoren die participeren en onzeker zijn over de procesgang zijn gebaat bij een exit-regel. De regel maakt het gemakkelijker om samen te werken omdat er een mogelijkheid is om uit te treden als belangen worden geschaad. Maar ook de gelegenheid om uit te treden als het strategische voordelen biedt. Een 'speculatieve' actor die denkt toe te treden omdat het goed uitkomt ('cherry-picking') die komt bedrogen uit. De actoren in het netwerk worden beschermd door de regel (Koppenjan en Klijn: 2004). Het participeren in het proces en de exit-regel vormen een paradox; door te participeren krijgen actoren meer en kwalitatief betere informatie. Besluiten kan men tegenhouden met de verzamelde informatie of men kan uittreden en het proces als buitenstaander frustreren.

Zo'n situatie zal de procesmanager proberen te voorkomen. Lukt het de procesmanager niet om met argumenten de actor te overtuigen dan is het proces beschadigd en loopt de procesmanager ook schade op. Tot slot: een dreigende exit is voor de procesmanager moeilijk te managen, hierin ligt een rol voor een van de andere actoren (de Bruin: 2008).

2.3.2.3 Voortgang

De belangrijkste prikkel voor voortgang van een proces ontstaat wanneer er voor alle actoren aantrekkelijke kansen zijn in de aanvang en tijdens het proces en er winstmogelijkheden zijn. Al eerder is de multi-issue agenda besproken als aantrekkelijke start. Er ontstaan nieuwe relaties tijdens het proces en deze worden gebruikt om tot besluitvorming te komen. Relaties kunnen ook gebruikt worden om buiten het proces om andere onderwerpen met nieuwe actoren te bespreken of tot oplossingen te komen van bestaande problemen. Een belangrijke bijdrage zit in het proces van unfreezing van actoren. Eigen opvattingen worden gerelativeerd en er ontstaan mogelijkheden om package deals af te sluiten die een win-win situatie genereren.

De procesmanager speelt een cruciale rol in het managen van het proces. Dit kan via de agenda, de activiteiten die moeten plaatsvinden, interventies die moeten plaatsvinden en actoren repetitieve kans bieden om hun belang te kunnen realiseren. De multi-issue agenda biedt actoren de mogelijkheid om te ruilen en te koppelen en zijn er sterke prikkels voor coöperatief gedrag. De productiemacht van actoren is van belang, met dit middel wordt een bijdrage aan het proces geleverd. Blokkademacht leidt tot het tegenovergestelde; middelen worden ingezet om besluitvorming te blokkeren.

Een sterke prikkel om coöperatief te werken ontstaat ook door de activiteiten op het juiste moment uit te voeren. De procesmanager zal rekening houden met de snelheid of zorgvuldigheid waarmee actoren willen besluiten over een onderdeel. Als zo'n belang aandacht krijgt in de eerste besluitvormingsronde dan groeit ook het vertrouwen dat het in de volgende ronde ook geen probleem oplevert. Een andere prikkel voor coöperatief te werken is door de interventie van een derde partij. Een conflict wordt door deze actor van een extra dimensie voorzien en kan bijdragen aan het re-framen van het probleem.

De procesmanager zorgt ervoor dat conflicten in het centrum van het overleg besproken moeten worden maar daar zo ver mogelijk vandaan blijven. Een strategie om dit te bereiken is: frame conflicten zodanig dat ze buiten het proces om moeten worden beslecht of frame de conflicten zodanig dat ze in de buitenste schil blijven, wat wordt geduid als de omgeving van het proces. Een plaatsvervanger kan worden ingezet om een probleem op te lossen. Deze persoon is op de hoogte en kan meewerken aan een oplossing. Op deze manier wordt de relatie tussen actoren minder belast en blijft er voor de eerst verantwoordelijke minder conflictpotentieel over (de Bruin: 2008).

Eerder is al gesteld dat goede samenwerking bevorderlijk is voor de snelheid van een proces. Naast samenwerking zijn er nog twee krachten te onderscheiden die voor snelheid kunnen zorgen namelijk competitie en macht uitgeoefend door command and controle. Actoren met macht kunnen medewerking afdwingen maar in het proces hebben ze de medewerking van andere actoren nodig. Er is ook een grens aan macht; actoren bepalen zelf of en in welke vorm zij medewerking willen verlenen aan de actor die macht inzet.

Drie typen krachten die kunnen worden benut.

(de Bruin: 2008, blz. 155)

	Macht	Concurrentie	Samenwerking
Structuur	Hiërarchie	Markt	Netwerk
Positief gevolg	Snel en eenduidig	Innovatie en efficiency	Synergie
Risico	Genereert strategisch gedrag	destructie	Stroperigheid en verzanding

Een vruchtbaar proces is een mengvorm van de drie krachten. Een klassieke mengvorm is coöpetitie. Actoren combineren processen van samenwerking en van concurrentie om zo tot de complexe dienstverlening te komen die afnemers wensen. Een tweede combinatie van krachten is tussen samenwerking en macht 'throffers' genoemd. Een samenvoeging van threat (dreiging, macht en controle) en offer (aanbod en samenwerking) tegelijk.

Hieruit komen vijf strategieën voort die alle zijn gebaseerd op command and controle en proces:

- command and controle is de aanjager van een proces van samenwerking doordat het de partijen in het proces onder druk zet. Het effect van deze strategie is dat partijen zich realiseren dat winst niet alleen bestaat uit de resultaten die ze kunnen halen door onderhandeling in het proces maar ook in het voorkomen van de dreiging die van command and controle uitgaat;
- command and controle fungeert als aanjager voor een proces. Tegelijkertijd is er ruimte voor het vormen van het proces. Het effect van deze combinatie is dat het proces in beweging blijft;
- command and controle wordt ingezet om de sense of urgency voor het proces te creëren. Het proces zal alleen slagen bij een gezamenlijk belang;
- command and controle speelt een rol als er een kritieke massa van actoren ontstaat en er in het proces winst kan worden behaald. Hier komt het organisatiebelang aan de orde, de snelle

beslissers of de partijen die meer tijd willen hebben om de besluitvorming goed af te wegen. Er wordt onderling druk uitgeoefend om mee te gaan in een snelle besluitvorming, het proces komt in een stroomversnelling en de dynamiek die daarbij vrijkomt zorgt ervoor dat de uiteindelijke besluitvorming moeilijk is te voorspellen;

- command and controle biedt een kans als een proces mislukt. De bestuurder besluit tot eenzijdige besluitvorming als actoren niet in staat blijken om tot besluitvorming te komen. De partijen leren dat ze in onderling overleg niet in staat zijn om een gezamenlijke probleemoplossing te genereren. Daarnaast dat een proces hoge besluitvormingskosten oplevert en zijn mede hierdoor eerder bereid eenzijdige interventies te accepteren. Het proces creëert hiermee de basis voor command and controle. Een proces kan mislukken zonder dat dit door de actoren is beoogd. Daarnaast kan er een partij zijn die al vooraf ervan overtuigd is dat het proces mislukt;

Vervolgens zijn er twee situaties die kunnen ontstaan.

- 1 een van de actoren wil een strategisch plan implementeren en is ervan overtuigd dat de andere actoren niet in staat zijn om tot besluitvorming over te gaan. Vanuit die overtuiging wordt het plan geïmplementeerd. Dit leidt tot verzet van de andere actoren, na verloop van tijd wordt het verzet opgegeven en men conformeert zich aan het besluit en de uitvoering van het plan.
- 2 een van de actoren wil een strategisch plan implementeren en is ervan overtuigd dat de andere actoren niet in staat zijn om tot besluitvorming over te gaan. De actor besluit om tijd te geven om het proces verder te vormen. Dit proces mislukt, waardoor er een basis wordt gelegd voor een eenzijdig besluit en het plan kan worden geïmplementeerd. De interventie van de bestuurder is zo krachtig dat het besluit wordt geaccepteerd.

Actoren die zich alleen maar verzetten tegen een besluit zullen in dit leerproces geen meerwaarde zien voor samenwerking. De vraag is welke kosten zijn hoger, die van een mislukt proces of die van het verzet van actoren.

2.3.2.4 Inhoud

Dit laatste kernelement vraagt aandacht voor de inhoud. Op het moment dat een proces afdrijft van de inhoud is het kwetsbaar en gaat het voorbij aan de oorspronkelijke doelstelling. Dit levert twee risico's op; het proces verdrijft de inhoud en het tweede risico is dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van nieuwe innovatieve inzichten.

Het eerste risico is dat actoren met grote belangen zo dominant aanwezig zijn dat de inhoud onvoldoende wordt besproken. Consensus is dan het hoogst haalbare in het proces, voor de aanwezigen actoren acceptabel maar er is onvoldoende grond om vanuit wetenschappelijk inzicht de uitkomst te onderbouwen.

Het tweede risico ligt in het verlengde van het voorgaande namelijk dat de besluitvorming in een proces onvoldoende innovatief is. Nieuwe inzichten worden onvoldoende ingebracht, een reden kan zijn dat actoren onvoldoende op de hoogte zijn van innovaties en daardoor niet reageren. Of omdat experts onvoldoende in staat zijn om de relevante en beschikbare kennis te representeren.

De inbreng van experts wordt niet vanzelfsprekend geaccepteerd door actoren. Hier zijn verklaringen voor én strategieën die ingezet kunnen worden om het besluitvormingsproces in gang te houden.

- de kwaliteit van de analyse is onvoldoende. De inzet van de expert moet zich richten op het verbeteren van de analyse;

- in de tweede strategie draait het om communicatie; er zijn belangrijke verschillen tussen de taal van wetenschap en de taal van besluitvorming. Als actoren worden geïnformeerd over de resultaten dan zal de taal passend zijn binnen het referentiekader van de actoren;
- in deze strategie staat de interactie centraal tussen de expert en de actoren. In dit proces zijn de actoren betrokken bij de vormgeving van de analyse en het formuleren van bevindingen. De experts kunnen voorstellen doen over de te hanteren data en eenduidigheid van het gebruik. De aanname van deze strategie is dat als men het eens is met de bevindingen van de analyse, dit sturend wordt bij het nemen van besluiten. Hierin schuilt ook een gevaar; gezien het feit dat het nemen van besluiten en onderhandelen en het zoeken van steun voor package deals doorlopend plaats vinden. De agenda beweegt voortdurend in ronden van het proces en door deze strategie te volgen kunnen door experts op verkeerde momenten inhoudelijke inzichten worden gepresenteerd die te vroeg of te laat in het proces worden ingebracht.

In de hierboven genoemde strategieën verloopt de besluitvorming sequentieel; eerst de analyse en daarna het proces van besluitvorming.

- in de laatste strategie beweegt de expert mee in de dynamiek van proces. Dit heeft tot gevolg dat het proces niet sequentieel maar parallel verloopt. Een van de nadelen van deze strategie is dat een expert niet meer kritisch kan beschouwen en verwordt tot iemand die besluiten legitimeert door ze van inhoudelijke argumenten te voorzien.

Een expert onderscheidt zich van een actor door de expertise over een onderwerp. Het is van belang dat er afspraken zijn over de scheiding van taken. De taak van de expert is duidelijk, hij is adviseur van actoren en heeft 'countervailing power' ten opzichte van de actoren.

Door experts kritisch het proces te laten beoordelen wordt de onbelangrijke informatie eruit gefilterd. Hierboven is beschreven dat er een duidelijke rol is voor de expert: eerst de feiten en daarna oordelen. Dit voorkomt dat de expert onderdeel wordt van het besluitvormingsproces, de kleur aanneemt van een van de actoren en iemand wordt die besluiten legitimeert door ze van een inhoudelijke argumentatie te voorzien.

Een scherpe scheiding van de rol leidt bij een ongestructureerd probleem tot een paar problemen, namelijk dat de kennis van de expert voor de actoren niet gezaghebbend is en er een misfit in tijd kan zijn tussen de kennis die de expert inbrengt en het besluitvormingsproces.

Dit pleit voor een zekere vervlechting van de rol van expert. Het voordeel is dat door vervlechting tussen onderzoek en besluitvorming de expert de juiste momenten weet om te interveniëren in het proces. Vervlechting betekent dat de expert intensief betrokken is bij het proces en op het juiste moment ook kritiek kan leveren over de ontwikkelingen en de voortgang van het proces.

Deze werkwijze levert een verbetering op het gebied van kwaliteit van de ingebrachte kennis en op het besluitvormingsniveau. Duidelijke procesafspraken zijn nodig om de voordelen van vervlechting te benutten. Hierbij kunnen afspraken worden gemaakt over de momenten in het proces om tussentijdse resultaten voor te leggen aan de expert zodat de actoren met de kennis van de expert verder werken wat bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming.

De procesmanager zal bij vervlechting aandacht moeten hebben voor:

- het gescheiden houden van de rollen van experts en actoren;
- een ordelijk verloop van vervlechting van de activiteiten;
- het proces dat onderzoeks- en besluitvormingstraject parallel zijn geschakeld.

Er is sprake van kwaliteit als het besluitvormingsproces een proces van variëteit en selectie is (de Bruin, 2008). De aanname is dat er meer kwaliteit is naarmate er een grotere variëteit aan opties de revue is gepasseerd. Variëteit is om meerdere redenen van belang:

- de gekozen optie heeft gezag omdat de optie als hoogste in de rangschikking gekozen is. Daardoor staat de kwaliteit minder ter discussie dan in een situatie waarin er uit een beperkt aantal opties zou worden gekozen;
- de actoren die bij het proces zijn betrokken doorlopen een leerproces omdat er kennis wordt genomen van opties en er ruimte is om te reflecteren in interactie op de sterke en zwakke punten ervan;
- de discussies die ontstaan leveren bouwstenen om de kwaliteit te verbeteren en om de optie aanvaardbaar te maken voor een zo groot mogelijk aantal actoren.

Na verloop van tijd verandert het proces naar een selectieproces, dit proces start als er voldaan is aan het onderzoek en de variëteit aan opties. De tweede voorwaarde is de relatie die moet worden aangetoond. Van een gezaghebbende selectie is geen sprake als er opties worden geselecteerd die in de fase van variëteit niet in beschouwing zijn genomen. De laatste voorwaarde is dat de geselecteerde optie de steun van de betrokken partijen heeft.

2.4 Regie

Een belangrijke vraag is hoe de coördinatie in het netwerk vorm krijgt. Wie de regisseur is en waar deze regiefunctie wordt gelegd. De Rijksoverheid heeft bepaald dat een lokale regierol gewenst is en er speelt de vraag of er een verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Om duidelijk te krijgen welke regievorm gewenst is zijn er twee vragen om te beantwoorden: is inhoudelijke sturing vanuit het Rijk nodig en heeft de gemeente doorzettingsmacht nodig om effectief regie te kunnen voeren. De regisseur moet autoriteit krijgen door het vertrouwen van de actoren te 'verdienen' maar een echte regisseur 'kan mensen verleiden om samen tot het beste resultaat te komen' (Min. BZK: 2006). Naast de keuze van de regisseur wordt vastgesteld dat er twee niveaus zijn waarop regie wordt gevoerd namelijk de bestuurlijke regie en regie op procesniveau.

Bij bestuurlijke regie gaat het erom relevante actoren te binden aan de doelen en de werkwijze binnen het netwerk. Naast het binden van externe actoren is het evenzo van belang om de gemeentelijke organisatie ervan te doordringen dat de 'regie beleving' ook in het eigen huis moet leven om de gemeente tot een regievoerende organisatie om te buigen. Op procesniveau is de regie gericht op het afstemming tussen professionals die een taak hebben uit te voeren in het netwerk. De gemeente schakelt tussen deze typen van regie omdat de relaties tussen betrokken partners en de gemeente variëren in belang én in gradaties van doorzettingsmacht.

In de handreiking: " De gemeente als regisseur" van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK: 2006) worden door Partners en Pröpper twee kenmerken aan regie onderscheiden waarbij een type regisseur past;

- doorzettingsmacht: de mate waarin de regisseur andere relevante actoren zijn wil kan opleggen;
- een eigen script: de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven.

De *beheersingsgerichte regisseur* werkt vanuit het beleidskader door de gemeente bepaald én beschikt over doorzettingsmacht.

De *uitvoeringsgerichte regisseur* houdt zich aan de kaders die door het rijk zijn gesteld. De gemeente heeft geen eigen script, maar wel doorzettingsmacht.

De *visionaire regisseur* heeft overtuigingskracht nodig om het ontwikkelde script van de gemeente te presenteren. Er is geen doorzettingsmacht maar door een sterk en aansprekend script is het mogelijk om actoren te verbinden aan het script.

De *faciliterende regisseur* richt zich op het faciliteren van samenwerking tussen de gemeente en andere actoren. De relatie is dat volgens rijksbeleid deze actoren een script hebben dat uitgewerkt wordt (Min. BZK: 2006).

Het is wel de vraag of de gemeente ook de instrumenten van het Rijk heeft ontvangen om uitwerking te geven aan de regie. Voor het CJG is de beheersingsgerichte regie het meest van toepassing. Het Rijk moet expliciet maken tot waar de beleidsruimte van de gemeente reikt en met welke kaders de gemeente rekening moet houden. Vervolgens kan de rijksoverheid de andere actoren niet zoveel macht geven dat ze onafhankelijk zijn van de gemeente. Tot slot moet de gemeente met hulpbronnen voldoende doorzettingsmacht kunnen creëren (Min. BZK: 2006).

2.5 Conclusie

Het ministerie van Jeugd en Gezin heeft de gemeenten opdracht gegeven om het CJG tot ontwikkeling te brengen en heeft daarbij de eindverantwoordelijkheid bij de gemeente gelegd. In het bovenstaande hoofdstuk is aandacht voor theorieën, sturingsmogelijkheden, het procesmanagement en management van het proces. Bij het CJG zijn organisaties betrokken die verantwoordelijkheid dragen bij het realiseren van gemeenschappelijke doelen.

Een analyse van het netwerk verheldert de rol van de actoren, de plaats in het netwerk en de afhankelijkheden ten opzichte van de elkaar. De analyse vindt plaats op twee niveaus, namelijk op procesniveau en op uitvoerend niveau. Bij de analyse op procesniveau ligt de nadruk op het onderzoeken wat relevante actoren bindt aan de doelen en de werkwijze binnen het netwerk. Hierbij is aandacht voor de strategieën die toegepast worden en hoe de afspraken binnen het netwerk tot stand komen.

In de netwerksamenwerking komen de eigen organisatiedoelen en belangen onder druk te staan. De regisseur zal hier oog voor moeten hebben en binnen zijn mogelijkheden de belangen verbinden. De vorm van regie voeren is belangrijk, voor het CJG lijkt de beheersingsgerichte regie het meest van toepassing omdat het Rijk expliciet maakt tot waar de beleidsruimte van de gemeente reikt en met welke kaders de gemeente rekening moet houden. Of dit voldoende is om regie te voeren waar alle actoren zich wel bij voelen is de vraag.

De samenwerking binnen het CJG is voor lange tijd en het is daarom goed om een samenwerkingsvorm te kiezen die voor alle actoren voldoet. Procesmanagement heeft een aantal voordelen waaronder dat alle actoren toegang hebben tot dezelfde informatie hierdoor vermindert spanning of wordt spanning voorkomen. Dit wordt zichtbaar in de analyse die op proces en uitvoerend niveau wordt uitgevoerd. In deze analyse spelen de kernelementen zoals openheid van het proces en bescherming van de kernwaarden van actoren een belangrijke rol.

3 Methode van onderzoek



De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt operationalisering genoemd: het waarneembaar of meetbaar maken van theoretische begrippen bepaalt wat ik ga onderzoeken in de empirische verzameling.

In het vorige hoofdstuk is het theoretisch kader geschreven en uitgaande van veronderstellingen wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de opzet en de manier waarop dit onderzoek wordt uitgevoerd. Het betreft een deductief onderzoek en ik wil antwoord krijgen op mijn deelvragen die vanuit de hoofdvraag zijn geformuleerd en in het onderzoek zal blijken of het theoretisch kader houdbaar is (van Thiel:2007).

3.1 Deelvragen

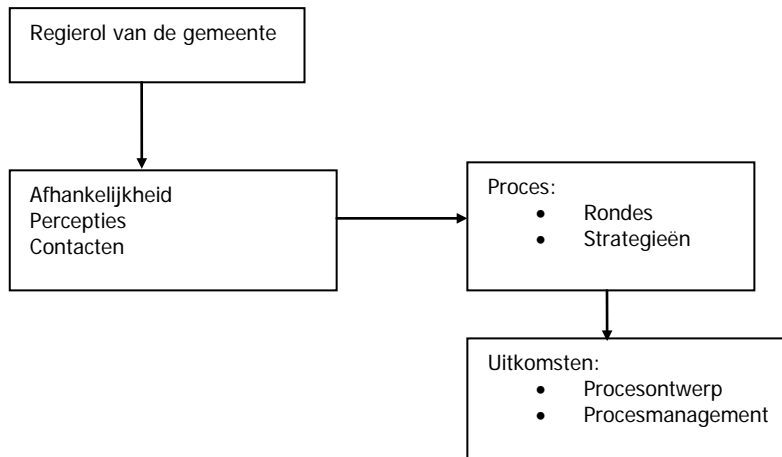
Bij een proces zijn een aantal begrippen van belang; het onderscheid tussen besluiten en uitvoeren en het onderscheid tussen proces en procedure (de Bruin, 2008, blz. 31). Het CJG is gestart en de vraag die opkomt is of de gekozen opzet voldoet het aan de eisen van een goed proces. Een viertal kernelementen zijn daarin leidend, namelijk voldoende openheid in het proces, de bescherming van de kernwaarden, voldoende prikkels voor de voortgang en de garantie voor kwaliteit en resultaat (de Bruin: 2008). De interviews die zijn afgenomen hebben betrekking op procesmanagement.

De onderstaande deelvragen zijn gebruikt om de vertaling naar de interviewvragen te maken en zijn te herleiden naar ontwerpprincipes voor een goedproces. Deze vragen zijn in de bijlage opgenomen en de antwoorden zijn gebruikt in de beantwoording van deze vragen en bij de meer specifieke vragen later in het hoofdstuk.

De volgende deelvragen zijn hierbij van belang:

- 1 Hoe ziet het netwerk eruit?
 - * Wie zijn de belangrijkste actoren?
 - * Welke afhankelijkheid ondervinden organisaties in de netwerksamenwerking?
 - * Welke perceptie hebben de actoren ten opzichte van elkaar en de gemeente?
- 2 Hoe verloopt het proces met betrekking tot de samenwerking en de afspraken?
- 3 Welke strategieën beïnvloeden het proces in het ZAT en daarna in het CJG?
- 4 Voldoen de uitkomsten van het proces aan een goed procesontwerp?
- 5 Welke tegenstellingen zijn waar te nemen in de ontwikkeling van het bestuurlijke proces ten opzichte van het operationele proces?

Om de deelvragen 1 tot en met 3 te beantwoorden wordt het onderstaande analysemodel gebruikt. In het model staan de theoretische concepten genoemd, namelijk het samenwerken in netwerken en het voeren van regie door de gemeente Schouwen-Duiveland en daarbij de variabelen die getoetst kunnen worden naar aanleiding van de empirische gegevens. Voor vraag 4 en 5 maak ik gebruik van de ontwerpprincipes van de Bruijn in paragraaf 2.3.1.



3.2 Operationalisering

Regierol van de gemeente

De regierol van de gemeente is niet nieuw op veel terreinen is de gemeente verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en het opvolgen van de beleidsuitvoering. In de theorie komt naar voor dat de regie van de gemeente wordt beperkt door de afhankelijkheidsrelatie met de betrokken organisaties in het netwerk. Deze afhankelijkheid heeft te maken met de sturingsmogelijkheden van de gemeente ten opzichte van de organisaties. De mate van afhankelijkheid van de gemeente heeft ook te maken met het aantal, verscheidenheid en kennis bij organisaties waaruit de gemeente kan kiezen om mee samen te werken (Koppenjan en Klijn: 2004, blz. 147). In dit onderzoek speelt de gemeente een cruciale rol als regievoerder in het procesontwerp. De regierol van de gemeente wordt duidelijk bij het uitwerken van de voorgestelde vragen.

1 Hoe ziet het netwerk eruit?

Eerst is er een schematische introductie van de actoren die betrokken zijn en de rol die ze spelen binnen het netwerk. Alle meewerkende organisaties zijn bekend omdat zij zich hebben gemeld bij de gemeente. De meewerkende organisaties staan genoemd op de website van het CJG. Het convenant levert ook informatie over de organisaties.

De belangrijkheid van de aanwezigheid wordt inzichtelijk gemaakt door te inventariseren in welke mate organisaties **contacten** onderhouden. Hiertoe maak ik gebruik van een nummering van nul naar drie; 0= geen onderling overleg, 1= incidenteel overleg, 2= regulier overleg, 3= frequent overleg. Incidenteel overleg bestaat uit elkaar informeren over ontwikkelingen die zich in de sector afspelen of om een verkennend gesprek te houden over een bepaald onderwerp. Regulier overleg valt in de standaardbesprekingen in de netwerksamenwerking en het frequent overleg vindt plaats tussen de gemeente en de organisaties die een dominante rol hebben in de ontwikkeling van het CJG in front- en backoffice.

Afhankelijkheid komt tot uitdrukking bij de middelen die een organisatie tot haar beschikking heeft. Geïnterviewd wordt waarom geld, kennis en autoriteit dominante middelen zijn. Deze informatie komt uit bedrijfsfolders, subsidieverantwoording, verslaglegging en interviews. Deze informatie wordt in een tabel verzameld en naar aanleiding van die informatie wordt bepaald wat de afhankelijkheid van een organisatie is ten opzichte van de gemeente.

Bij het beantwoorden van de vraag over de **perceptie** van actoren wordt aandacht besteed aan:

- wat is het belang van een organisatie op toe te treden tot het netwerk;
- welke opvatting hebben de organisaties over de structuur die de gemeente voorstelt;
- welke oplossingen worden gevonden.

De belangrijkste organisaties zijn bekend en het belang wordt bepaald op hoog of middel en daarna toegelicht. De perceptie van de gemeente en betrokken organisaties leidt niet vanzelfsprekend tot een gewenste oplossing. Het belang van een individuele organisatie speelt ook een rol. Het ontwikkelen van een gezamenlijke perceptie om tot een goed functionerend CJG te komen kost tijd, zo ook het opbouwen van wederzijds vertrouwen, het formuleren van doelstellingen of het inzetten van middelen (Koppenjan en Klijn: 2004).

De informatie over de perceptie van actoren wordt verzameld door interviews af te nemen en de verslaglegging te lezen. De aard van het probleem wordt benoemd, eerst het probleem dat in 2007-2008 dominant is en daarna het probleem in 2009. Daaruit zal blijken of er een verschuiving in het probleem kan worden vastgesteld. Tot slot wordt de oplossing in beeld gebracht. Eerst wordt schematisch weergegeven wat de perceptie van de organisatie is die in het CJG participeert.

2 Hoe verloopt het proces met betrekking tot de samenwerking en de afspraken?

Om het proces in beeld te brengen wordt de ronde beschrijving van Teisman gebruikt. De beschrijving van ronde 1 start in het jaar 2005 en loopt door naar nu. De beschrijving maakt duidelijk welke besluiten in de loop van de tijd zijn genomen en welk cruciaal besluit een ronde afsluit. De informatie over het proces in ronde 1 komt uit empirische informatie. De informatie over het proces in ronde 2 is empirische informatie en komt uit de afgenomen interviews.

3 Welke strategieën beïnvloeden het proces in het ZAT en daarna in het CJG?

Hier wordt onderzocht hoe de strategie van de organisaties is ten opzichte van de gemeente. De strategie van organisaties in het ZAT wordt besproken en de inzet om het gezamenlijke doel te bereiken. daarna de strategie van de actoren in het bestuurlijk afstemmingsoverleg van het CJG gezien in de tijd, vanaf de start in 2007 naar heden. De inzet kan in de tijd wijzigen omdat andere organisaties een andere strategie gaan volgen. Hierbij wordt zichtbaar dat tijd en samenwerking factoren zijn om de strategie bij te stellen.

4 Zijn de principes van een goed procesontwerp gevolgd?

De theorie over een goed procesontwerp geeft hiervoor vier aandachtspunten namelijk: openheid, kernwaarden, voortgang en inhoud van het proces met daarin een specificatie van aandachtspunten. Deze zijn in het theoretisch kader in paragraaf 2.3.1 beschreven.

Aan de hand van de vier ontwerpprincipes wordt zichtbaar gemaakt welke uitgangspunten in ronde 1 en in ronde 2 gelden. Daarna wordt in de toelichting een analyse gemaakt of er voldoende mogelijkheid is geboden om de richtlijnen te volgen en te voldoen aan de voorwaarden die in de theorie zijn beschreven.

5 Welke tegenstellingen of overeenkomsten zijn waar te nemen in de ontwikkeling van het bestuurlijke proces ten opzichte van het operationele proces?

Ook ga ik hier weer uit van de vier principes met meer gerichte vragen op het operationele niveau.

	BA-overleg	Frontoffice	Backoffice
Openheid	Wie zijn betrokken	Inhoudelijke keuzes	Transparant proces
Bescherming van de kernwaarden	Centrale waarde van de organisatie	Het proces telt	Regels
Voortgang van het proces	Vooruitzicht op winst	Zware vertegenwoordiging	Conflicten
Inhoud van het proces	Rol van de expert	Verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie	Variëteit en selectie

Met deze vergelijking krijg ik inzicht in de kerntaak van een niveau en de ontwikkeling van de samenwerking op bestuurlijk niveau en op operationeel niveau.

3.3 Methoden

Hierboven is een richtlijn geschreven voor het toetsen van de empirische verzameling om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. Nu wordt aandacht besteed aan hoe het onderzoek wordt uitgevoerd.

Het onderzoek betreft een casestudy, deze casestudy is enkelvoudig; het betreft het onderzoek van het CJG op Schouwen-Duiveland. Bij het CJG zijn publieke en private actoren betrokken. Het gaat hierbij om een aantal actoren en een groot aantal variabelen (van Thiel: 2007). In de provincie Zeeland zijn drie CJG pilots gestart, alle met een ander accent. De reden dat ik voor dit CJG heb gekozen is dat de opzet vanaf het begin heeft geleid tot strijd en conflict. De afstemming verloopt niet soepel en het opzetten van een fysieke locatie levert ook in de uitvoering, tussen organisaties, de nodige problemen op. Verder hebben een aantal organisaties een provinciaal bereik en deze hebben nu te maken met verschillende werkwijzen en afspraken bij de afzonderlijke CJG's.

Interviews

De interviews die ik afneem zijn semi-gestructureerd, het gesprek wordt via een topiclijst met bijbehorende vragen gevoerd. Het interview is volgens de standaard op gezet, namelijk met een introductie, een neutrale openingsvraag en daarna de relevante vragen die soms volgens de opgestelde volgorde werden beantwoord maar verschillende keren met een soort hink stap sprong (van Thiel: 2007).

De interviewvragen hebben betrekking op de ontwikkeling van het proces met een verdeling volgens de kernelementen en de ontwerpprincipes; openheid, bescherming van de kernwaarden, voortgang van het proces en de inhoud. Met deze antwoorden worden de deelvragen beantwoord.

Inhoudsanalyse

Voor het verzamelen van informatie heb ik toegang gekregen tot alle documenten die te maken hebben met het opzetten van het CJG. De informatie die ik verzamel wordt gebruikt voor het vaststellen van feiten en opvattingen en het reconstrueren van gebruikte argumentaties. Om de verzamelde informatie op betrouwbaarheid en validiteit meer inhoud te geven zijn de interviews afgenomen bij personen die een directiefunctie of een functie op uitvoerend niveau binnen het CJG hebben. Bij deze personen was in enkele situaties ook de rol van expert van toepassing. De rol van experts heeft betrekking op het gebied van organisatie en netwerksamenwerking en op inhoud van jeugdwerk.

Analyse van kwalitatieve data

Het analyseren van kwantitatieve data verloopt volgens het principe: verzamelen, ordenen en analyseren. Het gaat hierbij om niet-numerieke eenheden van informatie, bijvoorbeeld uitspraken van personen of fragmenten uit teksten. Het afbakenen van een tekstfragment is lastig omdat soms niet duidelijk is waar de grens ligt, aan het eind van een zin of een alinea (van Thiel, 2007, blz. 154).

De data komt uit beleidsnota's en verslagen. De verzameling wordt vervolgens beschreven en geanalyseerd. De interviews leveren aanvullingen op de bovengenoemde bronnen en leveren nog weer een bijdrage aan de betrouwbaarheid.

Respondenten

De respondenten op bestuurlijk niveau zijn bestuurders van de afzonderlijke organisaties vanuit Onderwijs, Bureau Jeugdzorg Zeeland, Allévo, GGD, SMWO, Indigo en MEE-Zeeland, de wethouder, MT-lid van de afdeling samenleving, de projectleider van het CJG en de zorgregisseur.

De respondenten op procesniveau zijn een afspiegeling van de organisaties die een rol spelen op de werkvloer. Binnen de gemeente Schouwen-Duiveland én de provincie komen dezelfde mensen elkaar vaak tegen, het is van belang dat er rekening wordt gehouden met de privacy van de respondenten.

Het bestuurskundig onderzoek is waardegeladen en een normatieve activiteit. De mening van de onderzoeker mag eigenlijk niet doorklinken in de aanbevelingen maar moeten herleidbaar zijn naar het onderzoek. Op basis van de netwerkanalyse en de procesanalyse kunnen aanbevelingen worden geformuleerd en instrumenten worden aangereikt om het onderzochte probleem op te lossen. Wanneer de aanbevelingen worden opgevolgd door de gemeente dan heeft dit consequenties voor de ontwikkeling van het CJG en treft het ook samenwerkende organisaties.

Rol van de onderzoeker

Sinds 2006 ben ik raadslid bij de gemeente Schouwen- Duiveland. Als raadslid heb ik ondermeer welzijn en samenleving in mijn portefeuille. Ik ben me bewust van mijn positie en politieke rol. Bij het maken van de afspraken met de respondenten is hier aandacht aan besteed evenals aan de privacy van de geïnterviewden.

4 Het netwerk rond het Centrum Jeugd en Gezin

4.1 Inleiding



Voorafgaand aan het in kaart brengen van het netwerk rond het CJG op Schouwen-Duiveland schets ik eerst op hoofdlijnen, hoe de ontwikkeling op landelijk niveau is verlopen.

Begin 2003 hebben zes departementen; Justitie, Vreemdelingenzaken en Integratie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW), Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelatie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geformuleerd wat men door samenwerking wil bereiken:

- verbeteringen tot stand brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd door uitvoering te geven aan de jeugdagenda;
- meer samenhang in het jeugdbeleid brengen binnen het samenwerkingsverband van de departementen en de instellingen in het veld van het jeugdbeleid;
- voorstellen doen aan het kabinet tot vereenvoudiging en verbetering van de aansturing van het jeugdbeleid.

Staatssecretaris Ross benadrukt dat samenwerken en over grenzen heen kijken vanuit verkokerd en aanbodgericht beleid geen basis is voor succes. Er zal een procesverandering aan ten grondslag moeten liggen. Om deze verandering ingang te zetten vraagt de regering Steven van Eijk als Commissaris Jeugd en Jongerenwerk.

Daarna krijgt de Operatie Jong ondermeer de opdracht om op lokaal niveau de belangrijkste knelpunten op te lossen en verbeteringen aan te brengen in de ontwikkelingsketen voor de jeugd. Daarnaast te zorgen dat er samenhang ontstaat in de aanpak van het jeugdbeleid en implementatie van dit beleid zodat het voor de toekomst ook structureel is geregeld. Tot slot het formuleren van voorstellen tot vereenvoudiging en verbetering van de integrale aan- en besturing van het jeugdbeleid. Een eerste stap voor de gemeenten in de pilot is het nemen van de regie in de samenwerking en het maken van afspraken in de jeugdketen.

In 2006 wordt in de provincie Zeeland een Task Force Jeugd in gesteld met als doel om via een bestuurlijkoverleg gemeenten te ondersteunen in het nemen van de regie in de jeugdzorg en vanuit een gezamenlijk belang een sluitende jeugdketen te ontwikkelen.

4.2 Centrum Jeugd en Gezin op Schouwen-Duiveland

In de inleiding van dit hoofdstuk wordt de aanloop naar de ontwikkeling van het CJG op Schouwen-Duiveland in beeld gebracht, gevolgd door de introductie van het organisatiemodel van het CJG. Daarna de beschrijving van de belangrijkste actoren en hun soort dienstverlening: actoren en de gemeente ontmoeten elkaar in verschillende arena's en daarbij zijn er contacten op twee niveaus: bestuurlijk en op procesniveau.

De belangrijkste middelen wordt besproken: kennis, geld en de afhankelijkheid ten opzichte van de andere organisaties en de gemeente. De mate van samenwerking hangt ook af van de perceptie van een organisatie ten opzichte van het CJG. Welk probleem is dominant en met welke oplossingen is men tevreden. Uit de verzamelde informatie blijkt dat een aantal actoren een probleem heeft gezien in het standpunt van de gemeente over de gekozen regierol en de invulling van de functie van regisseur.

4.2.1 Inleiding

In het voorjaar van 2005 anticipeert het College van de gemeente Schouwen-Duiveland op landelijke ontwikkelingen en vraagt de Gemeenteraad in te stemmen met het herijken van het integraal jeugdbeleid. De vijf beleidsdoelstellingen uit de Wet op de Jeugdzorg (2005) worden het uitgangspunt voor het integraal jeugdbeleid. De Wet op de Jeugdzorg stelt zich tot doel om betere zorg te leveren voor jongeren en de ouders, de cliënten van de jeugdzorg en het versterken van hun positie. Deze uitgangspunten worden gebruikt om het lokale aanbod aan opvoed- en opgroei-ondersteuning door te lichten en het aanbod, als het noodzakelijk is, te actualiseren.

In 2006 start de gemeente een project dat gaat leiden tot een zorgstructuur rond het basisonderwijs en uit gaat van een integrale samenwerking. Het is de ontwikkeling van het Zorg Advies Team (ZAT). Dit team kent de functies consultatie, verwijzing van een leerling, interventie in samenwerking, eindexamen of nazorg. De Stichting Maatschappelijk Werk Oosterschelde (SMWO) krijgt in dit project een coördinerende functie. Het INA project (integrale netwerk aanpak): partijen die met kinderen te maken hebben gaan samenwerken in een eerste aanzet om een betere dienstverlening en samenwerking te bevorderen rond de zorg voor kinderen. Uitgangspunt is dat de context van het gezin als uitgangspunt wordt genomen om problemen op te lossen. Het INA project is ook de aanzet om in 2007 te starten met het CJG (Raadsbrief S-D, 2007).

In 2007 wordt de intentieverklaring ondertekend om een CJG te starten. De volgende participanten zijn bij de opzet betrokken; Allévo (thuiszorgorganisatie), BJZ (bureau jeugdzorg), GGD (gemeenschappelijke gezondheidsdienst), SMWO (Stichting Maatschappelijk Werk Oosterschelde), Raad voor de Kinderbescherming, Obase; openbaar primair onderwijs, Rader; bijzonder primair onderwijs, scholengroep Midden en noord-Zeeland, Pontes Pieter Zeeman en tot slot de gemeente Schouwen-Duiveland. In de intentieverklaring wordt de opzet, volgens het 'participatie model' onderschreven. Het is de wens om tot de uitvoering van integraal jeugdbeleid te komen.

Het besluit dat genomen wordt is gebaseerd op onvolkomen en beperkte informatie én er is nog veel onbekend. In de samenwerking zal moeten blijken of doelen, waarden en normen leiden tot synergie van het proces. Om het CGJ tot een succes te maken wordt de intentie uitgesproken om menskracht en middelen uit de eigen organisatie in te zetten en zo bij te dragen aan de verdere ontwikkeling en vormgeving van het CJG. Participanten stellen vanuit hun kerntaken inhoudelijke kennis en ervaring ter beschikking. Hiertoe worden in de loop van de tijd afspraken gemaakt en procedures rond protocollen worden ontwikkeld (gemeente S-D, 2007, intentieverklaring).

Het ontwerp voor het CJG gaat uit van twee pijlers; het 'proces welzijn' leidt ertoe dat er een 'drempelloos' CJG ontstaat en in het verlengde ligt van het welzijnswerk dat al plaatsvindt. Het welzijnswerk wordt, naast de welzijnstaken, een vraagbaak waar burgers terecht kunnen. In de toekomst is het welzijnswerk het voorportaal van het CJG. Wat dit betekent wordt later toegelicht.

De tweede pijler, 'zorg regie', zorgt ervoor dat dichtbij de burgers een faciliteit beschikbaar is die snel de benodigde hulp en ondersteuning voor gezinnen kan regelen of op orde brengt. Het betreft gezinnen die kampen met problemen die tegelijkertijd spelen, hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schulden, verwaarlozing van kinderen of verslavingsproblematiek.

De ervaring in de jeugdzorg heeft geleerd dat een probleem bij een kind een onderdeel is van een groter gezinsprobleem. De kracht van het CJG is dat het gezin wordt benaderd en er wordt besproken hoe professionals en gezin, met elkaar het probleem kan oplossen. De genoemde pijlers zijn geen

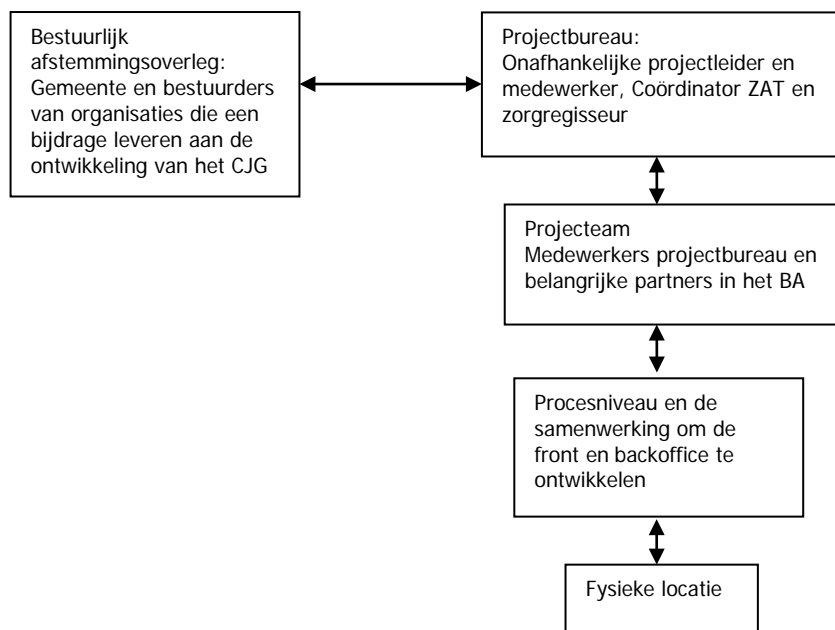
gescheiden delen maar er zijn situaties voor te stellen dat de dienstverlening in elkaar overloopt en er in het netwerk wordt samengewerkt in wisselende samenstellingen.

4.2.1.1 Organisatiemodel van het CJG

In de volgende hoofdstuk krijgt u een beeld van het organisatiemodel en daarna een toelichting op het schema van de fysieke locatie en de functies en organisaties die aanwezig zijn en krijgt u een beeld van het verloop van de dienstverlening.

Binnen het bestuurlijk afstemmingsoverleg (BA) is een aantal actoren aanwezig die graag willen meewerken, dit op uitnodiging van de gemeente. In dit overleg vindt de discussie plaats om met elkaar een CJG te bouwen dat ten dienste staat van de vragers van zorg. In dit overleg wordt het convenant opgesteld en ondertekend. Tijdens het proces kunnen organisaties toe- of uittreden. Een voorbeeld is dat de Raad voor de Kinderbescherming door de gemeente werd gezien als deelnemer in het CJG maar de Raad ziet voor haar organisatie op dat niveau geen rol weggelegd.

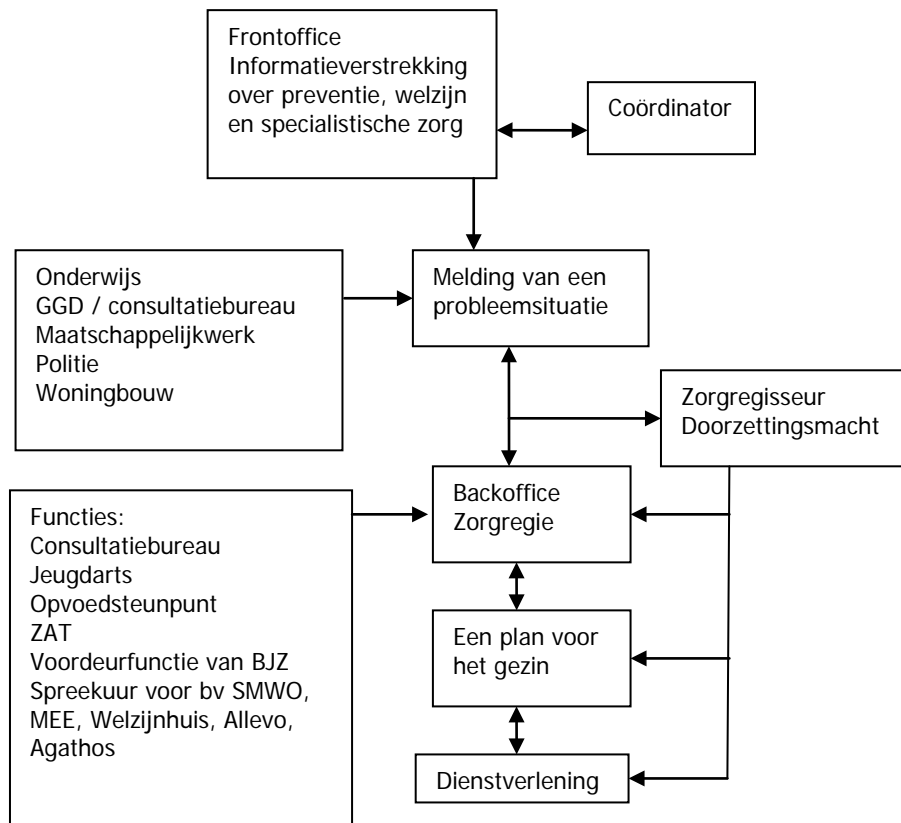
De gemeente onderhoudt intensief contact met deze organisaties die in het BA en in de opbouw van de frontoffice van het CJG een rol spelen. In het BA participeren bestuurders of managementleden.



Naast het BA is er een projectbureau en bestaat uit: de onafhankelijke projectleider en een projectmedewerker, de zorgregisseur, de coördinator van het opvoedbureau, ambtenaren en managers die een leidinggevende positie hebben op uitvoeringsniveau.

Het projectbureau is verantwoordelijk voor de kadernotitie en de inrichtingsnota voor het CJG. Op procesniveau is er contact tussen de zorgregisseur en de partners die betrokken zijn bij de operationalisering van de front- en backoffice van het CJG.

Vanuit het projectbureau wordt de informatie in het projectteam gebracht, binnen dit team vindt de meningsvorming plaats. Hieronder volgt de schematische uitleg hoe de front en backoffice functioneert. Voor het ontwikkelen en inrichten van het proces voor de front en backoffice is aan de coördinator/zorgregisseur en professionals alle ruimte gegeven om met elkaar het proces bottom-up te ontwikkelen.



Frontoffice

De locatie van het CJG moet zich bevinden in een buurt waar veel kinderen graag komen en een tweede voorwaarde is dat het gebouw een uitnodigende en vrolijke 'look' heeft. Dit wordt bereikt door het CJG te combineren met andere functies die kinderen en ouders als vanzelfsprekend ervaren. In de inrichtingsnota van het CJG worden ideeën genoemd als een speel-o-theek of een dependance van de jeugdafdeling van de bibliotheek, waardoor de drempel laag is om bij het CJG binnen te lopen (inrichtingnota CJG: 2008, blz 5).

De frontoffice heeft een informatieve functie voor kinderen, jongeren en ouders, zij kunnen binnenlopen om vragen te stellen. Dit is vrijblijvend en de medewerker aan de balie kan bij gerichte vragen een nadere toelichting geven en verwijzen naar allerlei informatiemateriaal. De medewerker die er op dat moment zit heeft een ruim contactnetwerk en daardoor is het mogelijk om direct door te verwijzen of contact te leggen voor een cliënt. In dit stadium is de dienstverlening vrijblijvend en deze kan anoniem plaatsvinden. De coördinatie van de frontoffice wordt ook verzorgd door de zorgregisseur.

Zorgregisseur

De rol van de zorgregisseur is essentieel, hij is door de gemeente aangesteld. Naast de taken van zorgregisseur zijn ook de coördinerende taken in de frontoffice bij hem neergelegd. De zorgregisseur heeft eigen verantwoordelijkheden en is onafhankelijk van de organisaties in de netwerksamenwerking. Hij komt in actie bij:

- een vermoeden van meervoudige en complexe problematiek;
- bij een hulpvraag van een cliënt die van de aangewezen instelling nog geen aanbod heeft ontvangen;
- onvoldoende aanbod voor de hulpvraag van een cliënt;
- bij het uitblijven van een passende en adequate oplossing van een hulpvraag door betrokken organisaties;
- signaal van een externe melder zoals de huisarts of de leerplichtambtenaar.

Backoffice

In de backoffice zijn drie begrippen van belang die om een toelichting vragen namelijk: *zorgregie*, *zorgcoördinatie* en *doorzettingsmacht*. Meldingen in de backoffice kunnen door verschillende organisaties worden ingebracht. Daarna moet er een standaard procedure zijn om te beoordelen of dienstverlening nodig is en welke. In dit stadium is het begrip zorgregie van toepassing.

Zorgregie vindt plaats aan het begin van het proces en wordt begeleid door de zorgregisseur.

Hij inventariseert de problematiek: zorgt voor een vraagverheldering, beoordeelt de te ondernemen acties en hij begeleidt de ontwikkeling van het zorgplan en bewaakt de voortgang van het zorgplan.

Om dit proces zorgvuldig te doen verlopen is een multidisciplinair overleg ingesteld.

Bij zorgregie wordt de problematiek besproken, centraal staat de vraagverheldering en wordt besloten welke interventies doeltreffend zijn; valt de casus onder schoolmaatschappelijkwerk of is er een samengesteld team nodig zoals de jeugdzorg en BJZ (CJG, 2008, blz. 9-11 inrichtingsnota Schouwen-Duiveland).

Het zorgplan wordt opgesteld; de betrokken organisaties nemen een besluit op welke schaal hulp verleend moet worden. Tot slot valt onder zorgregie het bewaken van het gehele proces met aandacht voor de tijd en kwaliteit van hulpverlening.

Zorgcoördinatie is de verantwoordelijkheid van de instellingen om in ketensamenwerking het gezin of jongere te ondersteunen. De beoordeling van het probleem met een jongere of gezin vindt plaats binnen het CJG. De zorgregisseur zorgt voor een omgeving waarbinnen een coherente beoordeling van de signalen en de casus plaatsvindt. Daarna neemt een van de betrokken organisaties de zorgcoördinatie op zich en stuurt op voortgang en kwaliteit van het proces.

Met het middel *doorzettingsmacht* is de voortgang van de zorgafspraken geborgd. De zorgregisseur maakt gebruik van doorzettingsmacht als uit de verwijzingsindex of op aanwijzing van de casemanager blijkt dat er onvoldoende voortgang is ten aanzien van gemaakte afspraken. In bijzondere situaties wordt de wethouder ingeschakeld.

4.2.2 Actoren

Dit hoofdstuk begint met een overzicht van de actoren die een rol spelen in het CJG. De eerste vijf organisaties houden zich bezig met welzijn en preventietaken. Daarna de nummers zes tot en met elf zijn organisaties die thuiszorg leveren en psychische ondersteuning in gezinnen verlenen. In het CJG is het onderwijs vertegenwoordigd, zij zijn de vaste partners in het ZAT. De nummers vijftien en zestien zijn partners die als het nodig is deel uitmaken van het overleg in het CJG en voornamelijk repressief optreden. Vanaf nummer zeventien en verder gaat het om organisaties die dienstverlenend en ondersteunend zijn aan het proces van welzijn of zorgregie.

Aan de hand van de nummering wordt een uitleg gegeven over het soort organisatie en de samenwerking. Het CJG spreekt over een pijler welzijn en een pijler zorgregie, de uitleg gaat volgens de pijlers. Tot slot wordt de rol van de organisaties die dienstverlenend en ondersteunend zijn toegelicht en wordt verduidelijkt wat de waarde is van hun betrokkenheid bij het CJG.

1	Welzijnshuis	leveren van welzijnsdiensten voor alle leeftijdsgroepen
2	SMWO	ondersteuning vanuit het sociaal raadslieden werk
3	Indigo	preventie en kortdurende behandeling van psychische, psychosociale en verslavingsproblemen
4	Mee	onafhankelijke hulp bij vragen op het gebied van onderwijs, opvoeding, wonen, werken, sociale voorzieningen, inkomen, vervoer en vrije tijd.
5	GGD	gezondheidszorg voor kinderen van 0 tot 19 jaar
6	Agathos	thuiszorg:directe dienstverlening aan gezinnen
7	Allévo	thuiszorg:directe dienstverlening aan gezinnen
8	BJZ	ondersteuning van gezinnen en kinderen, vrijwillig en waarnodig verplicht hulpverlening
9	De Vluchtheuvel GGz	psychosociale hulpverlening op christelijke grondslag met werkkerrein voornamelijk binnen de gereformeerde gezindte.
10	Leger des Heils	10 voor Toekomst, dienstverlening aan gezinnen die hun leven niet meer op orde hebben, doel het voorkomen dat kinderen uit huis worden geplaatst of dat een heel gezin op straat wordt gezet.
11	Eleos	behandeling en begeleiding aan mensen met psychiatrische of ernstig psychosociale problemen, werkzaam vanuit de christelijke geloofsovertuiging
12	Obase	openbaar basisonderwijs
13	Radar	christelijk basisonderwijs
14	Pontes	voortgezet onderwijs VMBO/HAVO/VWO
15	Bureau Halt	bijdrage aan de preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit contact verloopt via de politie .
16	Politie	handhaven van orde en veiligheid VET= methodiek: vroeg erbij team actie binnen 48 uur tegen overlast van hangjongeren
17	Steunpunt huiselijk geweld	één aanspreekpunt voor vragen over huiselijk geweld, voor slachtoffers, plegers en iedereen die op de een of andere manier te maken heeft met huiselijk geweld.
18	Sociale Werkvoorziening	Werkmogelijkheden voor mensen met een indicatie voor de sociale werkvoorziening of een bijstandsuitkering en met toestemming van de gemeente in dienst zijn bij de Zuidhoek Flex
19	afd. Werk Inkomen en Zorg (WIZ)	informatie over werksituaties en inkomen
20	UWV Werkbedrijf	trefpunt voor werkzoekenden en werkgevers.
21	Woningbouw vereniging	aanbieden van huurwoningen, werken aan leefbaarheid in de kernen op Schouwen-Duiveland
22	Stichting Ojee ADHD	opvang mogelijkheid voor kinderen met een ADHD afhankelijkheid
23	Wmo-raad	onafhankelijke raad ingesteld na de invoering van de Wmo, advies orgaan voor B&W
24	ROP regionaal overleg platform	overlegorgaan van het basisonderwijs
25	Huisartsenvereniging	mogelijkheid voor huisartsen om ontwikkelingen te volgen
26	Jongerenraad	onafhankelijke raad ingesteld om jongeren bij het ontwikkelen van beleid te betrekken

De pijler Welzijn

Het woord welzijn is voor velerlei uitleg vatbaar. In het kader van het CJG wordt er vanuit de pijler Welzijn bedoeld dat er activiteiten worden ontwikkeld waarbij de bevordering van maatschappelijke participatie van kinderen en jongeren voorop staat. De groep moet kansen krijgen om zich als burger te ontwikkelen, problemen worden voorkomen of belemmeringen worden geslecht (kadernotitie S-D: 2004, blz.3). Bij deze uitleg past ook het begrip ´preventie´ het voorkomen van ernstige problemen door ´aan de voordeur´ mogelijkheden te bieden zodat jongeren en gezinnen niet afglijden en in zorgregie terecht komen.

Eerst de toelichting op de organisaties die zich actief bezig houden met welzijn en preventie.

Het Welzijnshuis (1) is voor het algemeen (preventief) jeugdbeleid ingeschakeld, zij participeren door uitvoering te geven aan vroegsignalering en peuterregistratie in de peuterspeelzalen en kinderdagverblijven. Er is een jongerenwerker in dienst die de jongeren actief benadert als blijkt dat er door een dorpsraad of buurtbewoners wordt geklaagd. De jongerenwerker ontwikkelt samen met de jongeren een activiteit om vrijetijd zo in te vullen dat het gedrag van jongeren verandert en overlast wordt voorkomen.

Het SMWO (2) heeft een meer specifieke taak in het netwerk; het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) kan worden in geschakeld, als lichte vorm van ondersteuning. Daarnaast is er het School Maatschappelijk Werk (SMW), het is gericht op schooljeugd en het is geen vrijblijvende dienstverlening. Indigo (3) richt zich met haar werk op preventie, het voorkomen van verslaving door voorlichting te geven over de gevaren van alcohol en drugsgebruik. Daarnaast cursussen voor ouders waarmee opvoedkundige kennis wordt overgedragen en andere praktische cursussen zoals budgetbeheer. SMWO (2) is binnen het CJG actief met sociaal raadsliedenwerk en past voor een deel ook onder zorgregie als er een multiprobleem situatie is.

Naast advies, bieden bovengenoemde organisaties cursussen aan. Het verkopen van cursusaanbod is een onderdeel van het bestaansrecht en succes van de organisatie.

Een uitzondering is MEE (4), deze organisatie begeleidt één op één cliënten. MEE biedt ondersteuning op alle terreinen van het dagelijks leven; tips en adviezen om het dagelijkse leven zo zelfstandig mogelijk in te richten of hulp bij het aanvragen van een persoonsgebonden budget passen in deze dienstverlening. Er wordt gezocht naar de mogelijkheden om mensen zo zelfstandig mogelijk te laten functioneren.

Bureau HALT (15) komt met repressieve maatregelen voor jongeren maar heeft ook een rol in de preventie door jongeren voor te lichten over de gevaren rond vuurwerk, dit wordt op basis- en voortgezet onderwijs in preventiebijeenkomsten gedaan. Daarnaast kan Halt een rol spelen bij het oplossen van wijkproblemen waar jongeren rondhangen en zich vervelen door gedragsalternatieven aan te reiken (www.halt.nl).

De GGD (5) biedt binnen de jeugdgezondheidszorg preventief zorg aan: de consultatiebureaufunctie en het bezoek van de schoolarts op verschillende leeftijdsmomenten. Daarnaast heeft de GGD ook een functie in de pijler 'zorgregie', evenals Indigo (3).

De pijler zorgregie

De zorgregie heeft betrekking op kinderen in gezinnen én gezinnen die op meer manieren in de problemen zijn gekomen bijvoorbeeld door: werkloosheid, schulden, verslavingsproblematiek, uit huiszetting en de situatie waarbij er sprake is van kindermishandeling.

Organisaties die bijdragen aan het oplossen van deze problemen: de GGD (5) zal via de jeugdverpleegkundige een situatie beoordelen op gezondheidsgebied. Agathos (6) en Allevo (7) kunnen ingezet worden om met gerichte thuiszorg een gezin te ondersteunen, dit kan volgens een methode waarbij er structuur in het gezin wordt gebracht, de huishouding weer op orde komt en er regelmaat komt in de leefgewoonten van een gezin. Indigo (3), de Vluchtheuvel (9), Leger des Heils (10) en Eleos (11) werken in de gezinnen nadat er een plan is opgesteld om de psychosociale problemen op te lossen. Een verschil in benadering is dat de nummers 9, 10 en 11 vanuit een levensbeschouwelijke visie werken en betrekkelijk kort bij het CJG zijn betrokken.

Het steunpunt huiselijk geweld (17) ontvangt meldingen, dit kunnen vragen zijn over hoe men moet handelen als er een agressie is in een gezin of buurt.

BJZ (8) heeft met de voordeurfunctie een adviserende functie, zij beoordeelt of er directe dreiging is voor het kind en of vrijwillige of verplichte dienstverlening vanuit BJZ nodig is. BJZ functioneert onafhankelijk van de gemeente, de bevoegdheid om in te grijpen in de geïndiceerde jeugdzorg is toegekend door het Rijk en gedelegeerd naar de provincie. Vanaf het moment dat BJZ een interventie pleegt komt de regie automatisch bij BJZ te liggen.

De ondersteunende organisaties

Een aantal betrokken organisaties: 18, 19, 20, 21 en 22 hebben soms een rol in het CJG te vervullen. Bijvoorbeeld, in een multiprobleem situatie kan een kind met een ADHD stoornis tijdelijk uit huis worden geplaatst; een gelegenheid om in het gezin wat rust te brengen en orde te scheppen. De woningbouwvereniging (21) is direct belanghebbende als er een huisuitzetting dreigt in verband met huurachterstand of maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag voor de straat of buurt.

De volgende en laatste organisaties hebben belang bij het volgen van de ontwikkelingen in het CJG, voor de huisartsenvereniging (25) een bron van informatie voor het werk in de praktijk en een verwijsmogelijkheid die in een vroeg stadium benut kan worden. Het ROP (24) is een overlegorgaan voor het onderwijs, het CJG informeert dit overleg over de ontwikkelingen in het CJG. De Wmoraad (23) en de jongerenraad (26) zijn adviesorganen van de gemeente. De Wmoraad kan met haar advies sturen in het ontwikkelen van beleid. De jongerenraad is ambassadeur om het laagdrempelige karakter van de fysieke locatie bij jongeren te promoten.

4.2.3 Middelen

Iedere organisatie heeft middelen tot haar beschikking zoals: geld, kennis en autoriteit.

In het volgende hoofdstuk zijn de organisaties in beeld gebracht en het middel dat voor de organisatie leidend is. In de tekst wordt per onderdeel nader uitgelegd wat de mate van afhankelijkheid is ten opzichte van de gemeente. De verdeling is ook weer volgens de pijler welzijn en de pijler zorgregie.

De pijler welzijn

Alle organisaties in de pijler Welzijn hebben specifieke expertise door scholing, ervaring en het volgen van de ontwikkelingen en trends op het vakgebied. Daarnaast werkt men samen in een bestaande gezondheidsketen en de organisaties onderhouden contacten in de eigen arena.

Zoals de situatie binnen het CJG nu is wordt er samengewerkt met een aantal organisaties die vanuit specifieke kennis diensten leveren. Dat neemt niet weg dat de gemeente de diensten van het Welzijnshuis kan vervangen door de diensten van het SMWO, of de diensten van het SMWO voor een deel kan vervangen door de diensten van Eleos. Hierdoor ontstaat er een zeker spanningsveld tussen actoren om de autonomie van de eigen organisatie te bewaken. Het onderstaande overzicht geeft aan in welke mate organisaties afhankelijk zijn en welk middel leidend is om het belang van de aanwezigheid in het CJG te verantwoorden.

	(machts)middel	Afhankelijkheid t.o.v. de gemeente
Gemeente	Geld, kennis over plaatselijk jeugdbeleid en sociale kaart.	Wederzijdse afhankelijkheid
Welzijnshuis	Kennis over de doelgroepen en activiteiten op het gebied van welzijn. Duidelijke bedrijfsvoering: productbegroting. Informele monopolie positie	Afhankelijk van de gemeente voor subsidie
SMWO	Kennis op het gebied van het sociaal raadsliedenwerk, AMW en welzijn.	Afhankelijk van de gemeente voor subsidie
Indigo	Specialistische kennis op het gebied van preventie en verslaving Informele monopolie positie	Afhankelijk van de gemeente door inkooprelatie
Mee	Specialistische kennis, onafhankelijke organisatie die cliënten ondersteunt om mensen zo zelfstandig mogelijk te leven. Formele monopoliepositie	Afhankelijk van de gemeente door inkooprelatie
GGD	Kennis. Preventie in gezondheidszorg Formele monopoliepositie	Wederzijdse afhankelijkheid

Geld

Het overzicht toont dat een aantal organisaties een subsidierelatie hebben met de gemeente of voor een deel afhankelijk zijn van een financiering door het Rijk, Provincie of AWBZ.

De subsidie is een belangrijk sturingsmiddel voor de gemeente. Dit middel kan worden ingezet als een organisatie door maatschappelijke ontwikkelingen meer financiële ruimte nodig heeft om tot uitbreiding van activiteiten over te gaan. Anderzijds kan de subsidie worden verminderd als blijkt dat de organisatie minder activiteiten binnen het netwerk ontplooit omdat de prioriteiten van een organisatie anders zijn dan de gemeente graag zou zien binnen het netwerk.

Kennis

Op het gebied van kennis is de gemeente afhankelijk van de organisaties die in het netwerk aanwezig zijn. Alle organisaties hebben expertise op specifieke werkterreinen door scholing, ervaring en het volgen van de ontwikkelingen en trends in het vakgebied. De kennis van de gemeente betreft de stand van zaken rond het jeugdbeleid en de sociale kaart van de gemeente. Verder is de gemeente afhankelijk van informatie van uitvoeringsorganisaties om bestaand beleid aan te scherpen of nieuw beleid te ontwikkelen.

Autoriteit

Autoriteit van een organisatie heeft direct te maken met de bevoegdheden die zij heeft bijvoorbeeld op juridisch gebied, om indicaties te stellen of om finale besluiten te kunnen nemen in een proces. Een organisatie met autoriteit heeft een sterke positie in alle samenwerkingsvormen. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de politie die vanuit haar autoriteit jongeren die ontsporen aanspreken en zondig doorverwijzen naar HALT of justitie.

GGD is ´de autoriteit´ op het gebied van volksgezondheid en preventieve jeugdzorg. De kwaliteit wordt getoetst aan de hand van protocollen en verslaglegging. De verantwoordelijkheid om het functioneren van de GGD te beoordelen ligt niet bij het de gemeente, maar bij het algemeen- en dagelijks bestuur van de GGD.

Een ander voorbeeld is Zeeuws-Vlaanderen, de woningbouwvereniging die ook autonome besluiten kan nemen: bij huurachterstand van een gezin of andere maatschappelijke problemen die men in de wijk veroorzaakt kan de woningbouw besluiten om een hulpverleningsproces te starten of een huisuitzetting te regelen.

De pijler zorgregie

In de pijler zorgregie worden complexe gezinsproblemen ingebracht en met elkaar wordt er gewerkt aan een oplossing die de situatie structureel gaat verbeteren. Alle actoren hebben kennis om met een gerichte methode problemen op te lossen. Organisaties werken vanuit verschillende methodes en dat roept ook strijd op; iedere organisatie heeft een eigen idee over het gebruik en het effect van een methode.

	(machts)middel	Afhankelijkheid t.o.v. de gemeente
Indigo	Kennis	Afhankelijk van de gemeente door inkooprelatie
GGD	Geld, Kennis en bevoegdheid om alle kinderen te zien van 0-19 jr.	Onafhankelijk door de wettelijke taken en wederzijdse afhankelijkheid door verplichte samenwerking en subsidierelatie in gemeenschappelijke regeling
Agathos	Kennis in de thuiszorg: algemeen en specifieke gezinshulp	Afhankelijk van de gemeente door inkooprelatie
Allévo	Kennis in de thuiszorg: algemeen en specifieke gezinshulp	Afhankelijk van de gemeente door inkooprelatie
BJZ	Kennis en onafhankelijk in de vrijwillige en verplichte dienstverlening. Afwijkende begripsbepaling over het begrip crisis. Formele monopoliepositie	Financieel onafhankelijk van de gemeente. De gemeente is afhankelijk van BJZ in tijdsinvestering
De Vluchtheuvel	Kennis	Inkooprelatie met de gemeente en financiering uit de AWBZ en zorgverzekering
Leger des Heils	Kennis en eigen netwerk en bij de burgers een laagdrempelig imago door de naam.	Financieel onafhankelijk van de gemeente Giften van derden
Eleos	Kennis en eigen netwerk	Inkooprelatie met de gemeente en financiering uit de AWBZ en zorgverzekering
Steunpunt huiselijk geweld	Kennis. Informatieverstrekking aan slachtoffers van geweld of dreiging van geweld Formele monopoliepositie	Financieel onafhankelijk van de gemeente, betaling via de centrumgemeente

Geld

Door de subsidierelatie of inkooprelatie met de gemeente komen de organisaties in een afhankelijkheidspositie. De organisaties zijn afhankelijk van de inkoopvraag van de gemeente. Afhankelijk van de problematiek wordt een beroep gedaan op de diensten van deze organisaties waarbij de kwaliteit van de dienst en de prijsverhouding een rol kunnen spelen. Een organisatie zal moeten woekeren met tijd, menskracht en financiën om doelen op elkaar af te stemmen. De GGD is door de financieringsvorm en de gemeenschappelijke regeling met 13 gemeenten maar beperkt afhankelijk van de gemeente Schouwen-Duiveland en zal ook prioriteiten stellen met betrekking tot de wijze waarop men wil samen werken. BJZ wordt gefinancierd door de provincie en heeft ook eigen prioriteiten om het subsidiegeld anders te besteden dan in het CJG.

Kennis

In de zorgregie is kennis van de doelgroep belangrijk. Voor de afzonderlijke organisaties staat kennis over kinderen centraal. Het onderwijs met opgeleide leerkrachten die kinderen aan de hand van een lesprogramma begeleiden. Het onderwijzend personeel zal wel het een en ander weten over maatschappelijke problemen maar de echte kennis is bij organisaties met maatschappelijkwerkers aanwezig zo het zelfde bij de GGD, BJZ en de politie. Een aantal kennisgebieden zullen elkaar overlappen maar het specialisme is bij de betreffende organisatie aanwezig. Vanuit die specialistische achtergrond ontstaan er discussies over het uitvoeren van taken binnen het CJG. Hierbij verwijs ik naar BJZ met haar gekozen methode om in gezinnen te werken. In de pijler zorgregie kennis het belangrijkste middel om de mate van afhankelijkheid ten opzichte van de gemeente te beïnvloeden.

Autoriteit

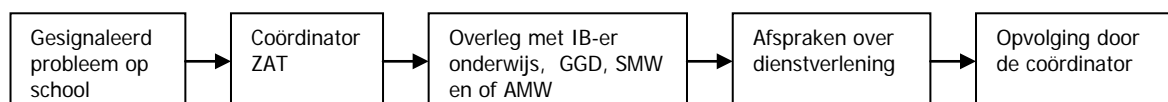
BJZ is een organisatie met bevoegdheden: doorzettingsmacht om een kind uit een crisissituatie weg te halen en gedwongen hulpverlening op te leggen, het stellen van een indicatie en het nemen van een besluit om een kind tijdelijk op te laten nemen voor behandeling.

4.2.4 Arena's

In een arena komen relevante actoren bij elkaar om een probleem op te lossen. Kenmerken van een arena zijn dat het duidelijk is welke organisaties bijeenkomen, wat het doel van de bijeenkomst is en dat er besluiten worden genomen en afspraken gemaakt om het besluit tot uitvoering te brengen.

Het ZAT is een voorbeeld van een arena, dit blijkt uit het onderstaande schema. Relevante actoren zijn het basisonderwijs, GGD, SMWO, BJZ, politie en Allévo.

Alle actoren in het ZAT hebben autoriteit op een bepaald gebied. De relatie met de gemeente blijft beperkt omdat er via geld geen sturing kan worden gegeven en zal, zolang zij het belang ziet van het ZAT, andere middelen inzetten om de samenwerking in stand te houden.



Als blijkt dat het personeel op een school een kindprobleem niet kan oplossen dan komt het Zorg- en adviesteam (ZAT) in beeld. In het beginstadium van de integrale netwerk aanpak (INA) komt de melding via de school binnen bij het ZAT; de school signaleert een probleem. Daarna is de coördinator aan zet om het proces in gang te zetten. De samenwerking in het ZAT is functioneel; *“je gaat gericht aan de slag om het specifieke probleem in de school op te lossen”*.

Naast deze arena hebben actoren contacten in eigen netwerken waar men elkaar treft. Het gaat om een ketensamenwerking of dat men elkaar treft om problemen te bespreken en op te lossen. De onderstaande tabel maakt zichtbaar dat er meerdere netwerken zijn

Netwerk	Partners									
	Onderwijs,		BJZ	Allévo	Emergis	Ithaka	Vluchtheuvel	GGD	Agathos	gemeente
SMWO	Onderwijs,		BJZ	Allévo	Emergis	Ithaka	Vluchtheuvel	GGD	Agathos	gemeente
Onderwijs	SMWO		BJZ	MEE	politie			GGD		gemeente
GGD	Onderwijs	SMWO	BJZ	Allévo	Emergis	MEE	AZZ			gemeente
BJZ		MWO/ AMW	MEE	Allévo	Emergis	Ithaka	AZZ	GGD	Agathos Eleos	R.v.K
Politie	Onderwijs	SMWO	BJZ	AMW				GGD		gemeente
Allévo		SMWO	BJZ	AMW/ SMW	Emergis		AZZ	GGD		
MEE	Speciaal onderwijs	SMWO	BJZ	Allévo	AMW/ SMW		AZZ		Agathos	gemeente
Welzijnhuis		SMWO		AMW			Kinderopvang	GGD		gemeente

Men zoekt elkaar op om de zorg rond kinderen te organiseren. De samenstelling van zo'n netwerk maakt wel duidelijk vanuit welke perceptie het probleem ook wordt benaderd:

- het SMWO met AMW is in veel netwerken vertegenwoordigd evenals de GGD en BJZ;
- het Onderwijs is beperkt aanwezig omdat de school meldt en alleen functioneel gebruik maakt van het ZAT;
- het Welzijnshuis valt met haar welzijnswerk en dienstverlening buiten de netwerken die vanuit zorg elkaar hebben gevonden;
- MEE heeft een aantal organisaties in haar netwerk die in staat zijn de specifieke dienstverlening te verzorgen aan mensen met beperkingen. De vertegenwoordiging van MEE in de andere netwerken is laag. De reden is de specifieke doelgroep die MEE bedient.
- Ithaka, de Vluchtheuvel, Agathos/Eleos, AMW en AZZ zijn uitvoeringsorganisaties die zijn genodigd om de dienstverlening te verzorgen en het probleem op te lossen;

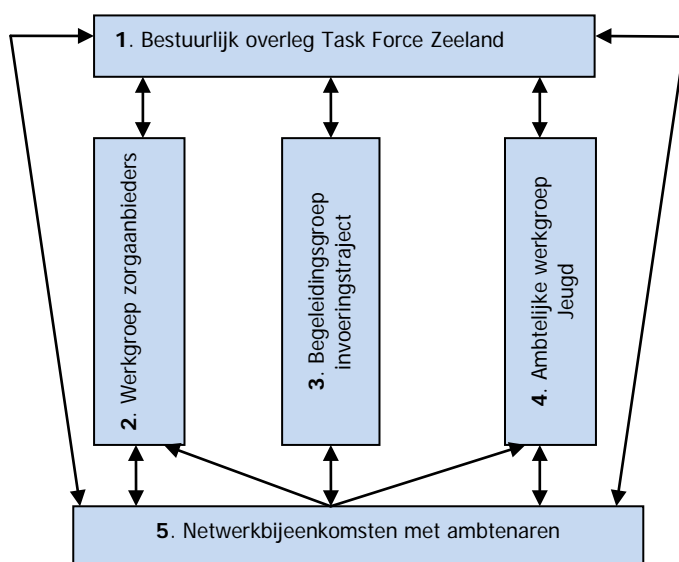
- de gemeente wordt genoemd omdat de uitnodigende organisatie afhankelijk is van de subsidie.

4.2.4.1 Task Force jeugd

Een tweede arena is de Task Force Jeugd, het is een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen gemeenten, de provincie en zorgaanbieders om overstijgend gemeentelijk beleid in de preventieve jeugdzorg te organiseren. De bevoegdheid van de TFjeugd is het geven van adviezen aan de provincie en lokaal bestuur. De taakstelling van de TFjeugd is: “ontwikkel implementeerbare voorstellen voor het zodanig inrichten van het jeugdbeleid en het scheppen van een basisinfrastructuur dat:

- in de ondersteuning aan ouders en jeugdigen kan worden voorzien;
- sprake is van een effectief en efficiënt jeugdbeleid;
- bundeling van taken, vereenvoudigde aansturing, op elkaar afgestemde instrumenten, op elkaar afgestemde verantwoordelijkheden en optimale besteding van financiële middelen”.

Deze taakstelling maakt dat zorgaanbieders kunnen uitwijken naar het overleg in de TFjeugd en met strategieën proberen om een organisatiedoel te bereiken als het op lokaalniveau niet lukt, omdat de perceptie en strategie van de gemeente en andere organisaties anders blijken te zijn. In dit onderzoek speelt de TFjeugd een kleine rol. Het schema van de TFjeugd wordt hieronder toegelicht.



Bron: Nieuwsbrief Task Force Jeugd

In Zeeland ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid (1) bij het College Zorg en Welzijn waarin de 13 gemeenten in Zeeland een wethouder hebben afgevaardigd. Voor het dagelijks bestuur zijn drie Zeeuwse wethouders en de gedeputeerde voor jeugdzorg verantwoordelijk. De gemeenten en provincie werken samen om overstijgend gemeentelijke beleid uit te werken.

De werkgroep zorgaanbieders (2) heeft een taakgestuurde opdracht; het adviseren en rapporteren van ontwikkelingen en problemen met betrekking tot het ontwikkelen van een CJG. De werkgroep bestaat uit de hulpverleningsinstellingen, onderwijs en kinderopvang en peuterspeelzalen.

De begeleidingsgroep invoeringstraject (3) ondersteunt de drie pilot projecten CJG in de gemeente Schouwen-Duiveland, Middelburg en Terneuzen. Zij ontvangen vanuit de gemeente relevante informatie uit het project en geven deze procesontwikkelingen door aan gemeenten die geen deelnemer zijn in de pilot.

De ambtelijke werkgroep Jeugd (4), bestaat uit totaal zes gemeenteamttenaren; drie ambtenaren jeugd en de andere drie hebben onderwijs in hun portefeuille, daarnaast zijn er twee provincieambtenaren aanwezig.

Tot slot zijn er netwerkbijeenkomsten (5) waarbij specifieke thema's uit het Task Force Jeugd traject worden besproken. De werkgroep, de ambtelijke werkgroep en het bestuurlijk overleg worden begeleid door een ambtelijk secretaris vanuit Scoop, het kennisinstituut van de provincie Zeeland.

Het uiteindelijke doel is om medio 2009 een uitgetest Zeeuws model preventief jeugd beleid te hebben. In dit model is minimaal 90 % van de uit te werken items operationeel ingevuld. Er wordt een positieve ontwikkeling verwacht zodat in de TFjeugd, in de tweede helft van 2009, de officiële bekrachtiging wordt verwacht door alle Zeeuwse gemeenten en het model wordt ingevoerd. Dit optimistische doel wordt niet gehaald. Een opvolgend doel wordt daardoor ook onzeker, namelijk het operationeel hebben eind 2010 van een CJG en ZAT in alle Zeeuwse gemeenten.

4.2.5 Contacten

Al bij de inleiding is aangegeven dat in het spel allerlei krachten spelen. In dit hoofdstuk wordt in gegaan op de contacten die er zijn, onderling en met de gemeente om afspraken te maken en het CJG vorm te geven.

Het onderstaande schema betreft het bestuurlijk afstemmingsoverleg waar men elkaar ontmoet.

Uit de nummering blijkt dat buiten dit overleg iedere organisatie zich in het eigen domein terugtrekt en de 'dagelijkse routine in de bekende arena' weer oppakt.

Overzicht van de actoren in het Bestuurlijk afstemmingsoverleg

	gemeente	Welzijnshuis	SMWO / AMW	GGD	Allévo	Agathos / Eleos	BJZ	Indigo	Mee	Obase / Radar
0= geen overleg 1= incidenteel overleg 2= regulier overleg 3= frequent overleg										
Gemeente	X	3	3	3	3	3	2	3	3	2
Welzijnshuis	3	X	1	0	0	0	1	2	2	2
SMWO / AMW	3	1	X	3	2	2	1	2	3	1
GGD	3	0	3	X	3	2	2	3	2	3
Allévo	3	0	2	3	X	1	2	2	1	1
Agathos / Eleos	3	0	2	2	1	X	1	1	1	1
BJZ	2	1	1	2	2	1	X	3	1	0
Indigo/ Emergis	3	2	1	3	2	1	3	X	1	0
Mee	3	2	3	2	1	1	1	1	X	1
Prisma / Obase / Radar	2	2	1	3	1	1	0	0	1	X

Frequent overleg

De gemeente heeft in het BA-overleg frequent overleg (3) met alle organisaties. De vergaderingen gaan over de stappen die nodig zijn om het CJG te ontwikkelen. Door de frequentie van de gesprekken wordt de kern van het probleem blootgelegd; de organisaties willen wel samenwerken maar in eerste instantie alleen vanuit de bestaande en voor de organisaties bekende werkwijze. Uit de verdeling blijkt ook dat de grote zorgorganisaties, SMWO, GGD en Allévo elkaar buiten deze arena in verschillende zorgnetwerken frequent spreken. Dit betreft de bestaande arena's waarbinnen

de ketensamenwerking wordt georganiseerd. Naast de functionele gesprekken over de zorg en verplichtingen in de ketensamenwerking wordt er in meer of mindere mate onder elkaar verder gesproken over de ontwikkelingen in het CJG.

Twee organisaties; het Welzijnshuis en het onderwijs hebben frequent overleg met de gemeente maar buiten de arena blijkt dat er weinig raakvlakken zijn om elkaar in een andere arena te ontmoeten.

De werkzaamheden maken dit wel verklaarbaar. Het onderwijs heeft als core-business tenslotte het opleiden van kinderen en het Welzijnshuis verzorgt scholingscursussen op allerlei terreinen en is niet gericht op de gezondheidszorg.

Regulier overleg

Buiten de besprekingen in het BA-overleg hebben de dienstverlenende organisaties zoals Allévo, Agathos, Eleos en Indigo, onderling minder contact met elkaar. Men treft elkaar wel weer in de arena van BJZ en het SMWO waar de ketensamenwerking centraal staat. In de arena van BJZ wordt het standpunt van BJZ de kern van het gesprek om de andere organisaties te informeren en over te halen tot het gebruik van de methode, signs of safety en signs of well being. Deze Australische methode wil BJZ inzetten in alle contacten met kinderen.

Incidenteel overleg

Organisaties met kleinere belangen, zoals Agathos en Eleos, spreken de andere organisaties incidenteel. In het incidenteel overleg wordt bijvoorbeeld een verkennend gesprek gehouden om te onderzoeken of er raakvlakken in de dienstverlening zijn of dat men elkaar informeert over de ontwikkeling in de eigen arena. De overlegmomenten zijn beperkt gebleven omdat er per organisatie specifieke dienstverlening is aan een verschillende doelgroep waardoor men elkaar ook niet dringend nodig heeft. De consequentie van minder onderling contact is, dat men ook minder informatie heeft om de discussie in het BA-overleg te beïnvloeden. De bestaande arena is voor deze groep voldoende. Zij bevinden zich ook in de periferie van de samenwerking.

In de uitwerking van de front- en backoffice van het CJG zijn de organisaties die daar gaan samenwerken gezamenlijk verantwoordelijk voor het maken van afspraken over het ontwikkelen van formulieren om een uniforme methode te ontwikkelen en daarnaast over het schrijven van de nodige protocollen zodat alle partijen een uniforme woordkeus gebruiken en waardoor er in de verslaglegging geen misverstanden kunnen ontstaan. Deze afspraken worden door professionals gemaakt die in het CJG een actieve rol gaan spelen.

Overzicht van de actoren die een rol spelen bij het ontwikkelen van de front- en backoffice

	gemeente	SMWO / AMW	GGD	Allévo	Agathos / Eleos	Mee
0= geen overleg 1= incidenteel overleg 2= regulier overleg 3= frequent overleg						
Gemeente	X	3	3	3	3	3
SMWO / AMW	3	X	3	2	2	3
GGD	3	3	X	3	2	2
Allévo	3	2	3	X	1	1
Agathos / Eleos	3	2	2	1	X	1
Mee	3	3	2	1	1	X

Hier is ook weer sprake van frequent overleg met de gemeente, de samenwerking richt zich op het ontwikkelen en een fysieke frontoffice. Iedere organisatie heeft zo haar eigen jargon, protocol om te handelen en een vorm van verslaglegging. In deze samenwerking werkt men naar eenduidigheid in de werkwijze waarbij de inrichtingsnota CJG Schouwen-Duiveland (2008) leidend is. Onderling heeft men ook meer contact dan op bestuursniveau.

De consequentie van deze intensieve samenwerking is dat bottom-up de samenwerking tot stand komt omdat hetgeen wat wordt ontwikkeld altijd ten dienste staat van het kind en het gezin. Het regulier en incidenteel overleg heeft met de verschillende doelgroepen te maken, daarnaast is er beperking van tijd en inzet van de professional om tijd te besteden aan overleggen die niet cliëntgebonden zijn.

Het laatste overzicht zijn de overige organisaties die aangesloten zijn bij het CJG en een beperkte rol hebben.

	gemeente	De Vluchtheuvel	Pontes	Leerplicht	ROP overleg BO/VO	Politie	Bureau Halt	Leger des Heils	Steunp. huis.geweld	Woningbouw ver.	WIZ	Soc. Werkvoorziening	CWI	Jongerenraad	Stichting Ojee ADHD	Huisartsenvereniging	Maats. / kerkelijke org.
0= geen overleg 1= incidenteel overleg 2= regulier overleg 3= frequent overleg																	
Gemeente	X	2	2	2	0	2	2	2	2	2	3	2	2	2	1	1	1
De Vluchtheuvel	2	X	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Pontes	2	1	X	3	2	1	1	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Leerplicht	2	0	3	X	2	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
ROP overleg BO/VO	0	0	2	2	X	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Politie	2	1	2	0	1	X	3	1	3	1	0	0	0	1	0	0	1
Bureau Halt	2	0	1	2	1	3	X	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Leger des Heils	2	1	1	0	0	1	1	X	1	1	0	1	0	0	0	0	1
Steunp. huiselijk geweld	2	1	1	1	0	3	1	1	X	1	1	0	0	0	0	0	1
Woningbouw Zeeuwend	2	0	0	0	0	1	1	1	1	X	1	1	0	0	0	0	1
Gemeente, WIZ	3	0	0	0	0	0	0	1	1	1	X	3	3	0	0	0	0
Sociale Werkvoorziening	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	X	2	0	0	0	0
CWI	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	X	0	0	0	0
Jongerenraad WMORaad	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	X	0	0	1
Stichting Ojee ADHD	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0	1
Huisartsenvereniging	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	1
Maats./ kerkelijke org.	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	X

Uit het overzicht komt naar voor dat de gemeente de aanwezigheid van deze organisaties ook minder belangrijk acht en regulieroverleg en incidenteel overleg voldoende vindt. Er is een uitwisseling van informatie maar er blijkt niet dat de gemeente deze momenten aangrijpt om de organisaties onderling te bewegen elkaar meer op te zoeken om de onderlinge samenwerking op gang te brengen.

De organisaties hebben onderling ook maar in beperkte mate aandacht voor elkaars activiteiten en er is sprake van incidenteel overleg. Iedere organisatie heeft een ander belang om in het CJG aanwezig te zijn en men heeft elkaar niet nodig om het doel, waar men voor staat te bereiken. Deze organisaties bevinden zich alle in de periferie van het CJG, bijvoorbeeld de jongerenraad en de Wmo adviesraad zijn geen partners in een andere arena dan in de arena van de gemeente. Beide raden

vertegenwoordigen inwoners en zijn ingesteld door de gemeente. Uit de positie in het overzicht blijkt dat de gemeente en andere partijen de kennis die er bij deze gremia is onvoldoende benutten.

Uitzonderingen bevestigen de regel is het gezegde, ook in deze verzameling zijn er uitzonderingen, namelijk de samenwerking tussen Pontes (voortgezet onderwijs), leerplicht, de politie en bureau Halt. Zij hebben een groot belang om in een keten samen te werken om escalatie van problemen te voorkomen. Dit is ook een functionele samenwerking waarbij de gemeente besprekingen in een regulier overleg voldoende vindt en afstand bewaart. Tenslotte zijn op leerplicht na de organisaties onafhankelijk van de gemeente.

De sociale werkvoorziening heeft naast het frequent overleg met de afdeling WIZ ook regulier overleg met MEE. Het belang van werk is algemeen bekend, werk brengt regelmaat en een bijkomend voordeel is dat er geld wordt verdiend om de financiële problemen die men heeft te verminderen. Het regulier overleg met MEE heeft betrekking op de mensen met een verstandelijke en sociale beperking, deze groep wordt door MEE ondersteund.

Het onafhankelijk functionerende Regionaal Overleg Platform (ROP) van het VO komt regelmatig bijeen en bespreekt onderwijsontwikkelingen en ontwikkelingen die van belang zijn voor een veilige leeromgeving. Deze contacten richten zich op de school en de leerplichtambtenaar.

De aanwezigheid van de woningbouwvereniging Zeeuwend is in het CJG enigszins vreemd. Maar, zoals al eerder gezegd kunnen de problemen groter zijn dan alleen een probleem rond het kind. Huurschuld is voor de woningbouw een reden om contact te leggen met een aantal organisaties die diensten kunnen leveren zodat het gezin kan blijven wonen en haar probleem kan oplossen. Dit is een arena die nog niet is genoemd, deze arena functioneert met succes omdat veelal het gezin blij is dat er hulp wordt geboden. Het is ook weer een functionele samenwerking met afspraken die op dat moment worden gemaakt.

Het ROP staat vermeld in deze lijst maar werkt provinciaal en heeft een andere arena waarbinnen men met andere partijen samenwerkt. Uit verslaglegging blijkt dat in november 2008 een conferentie is gehouden waarbij het onderwijs, zorgaanbieders en de bestuurlijke TFjeugd aanwezig waren (Nieuwsbrief, 2008). Tijdens deze bijeenkomst is de visie vanuit het ROP en CJG ten opzicht van het ZAT toegelicht, de conclusie is dat het ZAT:

- een multi-disciplinair casuoverleg binnen het onderwijs is;
- de school verantwoordelijk is voor het instellen en functioneren van het ZAT;
- binnenschoolse-, bovenschoolse en buitenschoolse zorg verenigt;
- voor school het ene loket voor buitenschoolse zorg is en vaste deelnemer aan het ZAT; dit d.m.v. deelname jeugdgezondheidszorg/maatschappelijk werk;
- coördinatie m.b.t. casussen: door de school als zwaartepunt problematiek van de jeugdige binnen de school/het onderwijs ligt; door CJG als zwaartepunt problematiek binnen het gezin/de bredere sociale omgeving van de jeugdige ligt;
- in het CJG een kans heeft om de samenwerking tussen onderwijs en zorg te verbeteren.

Deze informatie is van belang voor de pijler zorgregie en de pijler welzijn en minder van toepassing voor de organisaties in de bovenstaande lijst.

De ondersteunende organisaties

Hieronder de organisaties die een beperkte rol hebben in het CJG maar alle hebben kennis en in bepaalde situaties kan zo'n organisatie een deel van het probleem oplossen. Ook blijkt dat men voor

het grootste deel qua werkveld en financiële situatie onafhankelijk is van de gemeente. Binnen deze verzameling bevinden zich organisaties met autoriteit. Uit het overzicht met contacten blijkt dat deze organisaties elkaar onvoldoende kennen waardoor de samenwerking in het CJG beperkt blijft en een wezenlijke vraag is of men zich op deze wijze betrokken voelt bij het CJG om een bijdrage te leveren om gezamenlijk aan een resultaat te werken.

	(machts)middel	Afhankelijkheid t.o.v. de gemeente
Steunpunt huiselijk geweld	Kennis	Onafhankelijk
Sociale werkvoorziening	kennis over de doelgroepen en arbeid in een beschermde omgeving	Afhankelijk van de gemeente voor een deelsubsidie. Grote autonomie
afd. Werk Inkomen en Zorg (WIZ)	Kennis over de doelgroepen en inzicht op het gebied van sociaal welbevinden	Onderdeel van de organisatie van de gemeente
UWV Werkbedrijf	Kennis over de arbeidsmarkt en scholing	Onafhankelijk
Woningbouw vereniging	Geld en toegwijzingsbeleid voor woningen	Onafhankelijk
Stichting Ojee ADHD	Kennis	Onafhankelijk
Wmo-raad	Kennis en ervaringsdeskundigheid	Onafhankelijk adviesorgaan ingesteld door de gemeente
ROP regionaal overleg platform	Kennis	Onafhankelijk
Huisartsenvereniging	Kennis	onafhankelijk
Jongerenraad	Eigen netwerk en kennis over de jongerencultuur	Onafhankelijk adviesorgaan ingesteld door de gemeente

4.2.6 Percepties

Met de komst van de gemeente in het netwerk is het evenwicht verstoord en wordt er een nieuw evenwicht gezocht. Percepties spelen hierbij een belangrijke rol. Alle aanwezige organisaties hebben vanuit hun eigen werkelijkheid, een beeld bij het CJG. Percepties kleuren de interpretatie van de informatie en bepaalt daarmee tevens de strategiekeuze van de organisatie. In dit hoofdstuk wordt besproken welke perceptie men heeft over het **belang** van de samenwerking. Vervolgens hoe organisaties **de aard van het probleem** benoemen vanaf de start van het CJG in 2007 tot heden. Problemen zijn er om opgelost te worden, de **oplossingen** zijn verschillend, bijvoorbeeld bij de start van het CJG wordt er een afwachtende houding aangenomen of er ontstaat een machtsstrijd tegen de gemeente.

In het netwerk heeft de gemeente een leidende rol. De opdracht van het ministerie van Jeugd en Gezin is om met ketenpartners tot een sluitende jeugdketen te komen. Uit de empirische informatie wordt duidelijk dat de start van het CJG met een beperkte groep organisaties is geweest en later is uitgegroeid naar de bestaande groepsgrootte. Alle organisaties hebben een bestaande ketensamenwerking en voor een deel ook gemeenschappelijke arena's. Vanaf het begin verloopt de samenwerking niet soepel, de aanpak van de gemeente heeft dit ook wel in de hand gewerkt. De perceptie van de gemeente was vooraf al bepaald en vertaald in: *'de regie en de onafhankelijke zorgregisseur ligt bij de gemeente en als het aan de orde komt wordt doorzettingsmacht actief ingezet'*.

Deze stellingname heeft bij de organisaties weerstand en spanning opgeleverd dit blijkt uit de perceptie die men heeft om met de gemeente samen te werken. Later in de tijd veranderen de problemen en richten zich meer op de gevolgen die voor de organisaties ontstaan doordat de samenwerking in het CJG op gang komt.

In verschillende tabellen wordt inzichtelijk gemaakt wat het belang en de aard van het probleem zijn en welke oplossing er is voor een probleem. Na iedere tabel is er een toelichting waarin een vergelijking wordt gemaakt zodat zichtbaar wordt of de problemen bij de start na verloop van tijd opgelost dan wel veranderd zijn. Tot slot komt de perceptie die men heeft over de regie, regisseursrol en de acceptatie van de strategie van de gemeente aan de orde.

Belang

Actor	2007-2008		2009	
	Belang	Toelichting	Belang	Toelichting
Gemeente	Hoog	De visie van de gemeente om het CJG te ontwikkelen communiceren en de afstemming in het netwerk	Hoog	De ontwikkelingen rond de afstemming, vanuit haar visie, verder ondersteunen
Welzijnshuis	Middel	Er is nog geen duidelijkheid over de bijdrage die gevraagd gaat worden	Hoog	De locatie en de personele bezetting van de frontoffice
SMWO	Hoog	Grote organisatie die diensten wil aanbieden en de subsidie relatie	Hoog	Grote organisatie die diensten wil aanbieden en de subsidie relatie
GGD	Hoog	Belangrijke speler die een hoofdrol in het CJG wil vervullen	Hoog	Verdeling van tijd en arbeid in alle CJG 's in Zeeland
Agathos	-----	Geen toegang tot bestuurlijk overleg	Hoog	Structurele uitbreiding van haar werkgebied
Allevo	Hoog	Groot organisatiebelang m.b.t o-4 jarigen in het consultatiebureau en de thuiszorg	Middel	Organisatie belang is kleiner geworden door het verdwijnen van het consultatiebureau 0-4 jr. naar de GGD
BJZ	Laag	Heeft haar eigen netwerk en de CJG functie is beperkt tot de voordeurfunctie	Middel	Het belang om uitvoerende organisaties te overtuigen van een eenduidige methode voor samenwerking in alle CJG 's
Indigo	Hoog	Grote organisatie die diensten wil verkopen	Hoog	Het aanbieden van diensten in de preventie sfeer
MEE	Middel	Provinciaal werkende organisatie die in het CJG haar cliënten met een verstandelijke beperking wil bereiken	Middel	Kritisch ten opzichte van het te bereiken van het gestelde organisatiedoel
Onderwijs	Laag	Heeft met het ZAT haar doel al bereikt	Middel	Is door de gesprekken meer overtuigd geraakt van de mogelijkheden om in het CJG preventief te werken

Belang

In deze tabel wordt zichtbaar dat de organisaties met een subsidie- of inkooprelatie een groot belang hebben om een rol in het CJG te spelen. Er staan banen op het spel als de gemeente zou besluiten om activiteiten aan een andere organisatie te gunnen.

In het eerste jaar is het voor organisaties nog onduidelijk aan welke verwachtingen van de gemeente men moet voldoen. In een later stadium wordt meer duidelijk hoe de rolverdeling in het CJG wordt en welke consequenties dit heeft voor het interne proces van een organisatie.

De organisaties waarbij het belang middel is zijn het onderwijs en MEE, beide zijn onafhankelijk van de gemeente. MEE blijft kritisch op haar te bereiken organisatiedoel namelijk: cliënten dichtbij huis bereiken. Het onderwijs heeft ervaren dat participatie in het CJG een meerwaarde heeft voor preventief werken en daarbij ligt een belang voor het onderwijs, namelijk dat er minder grote problemen ontstaan waar zij op school bij kinderen de effecten waarnemen. Voor een aantal organisaties is in de loop van de tijd het belang veranderd, bijvoorbeeld door een organisatieverandering zoals bij Allévo, haar belang om met personeel en de consultatiebureaufunctie in het CJG aanwezig te zijn is kleiner geworden doordat de functie is overgegaan naar de GGD.

Het Welzijnshuis heeft zich eerst afzijdig gehouden omdat de discussie over het voeren van regie haar niet schaadde. Dit jaar is het belang hoger omdat er meer duidelijkheid is gekomen over de verdeling van taken in de frontoffice. Een probleem is dat het Welzijnshuis en het CJG op een verschillende

locatie in Zierikzee zijn gevestigd. Het belang van het Welzijnshuis is om versnippering van diensten te voorkomen en de eigen locatie als CJG locatie in te zetten.

Hiermee sluit het Welzijnshuis zich aan bij de vorige organisaties die tot nu toe organisatiebelangen als leidend beschouwen.

Aard van het probleem

Actor	2007-2008	2009
	Aard van het probleem	Aard van het probleem
Gemeente	De gemeente is afhankelijk van partijen om het netwerk te ontwikkelen	De samenwerking blijven stimuleren en daarvoor de financiële middelen beschikbaar stellen (politiek)
Welzijnshuis	Geen discussie over de uitwerking van de functie welzijn en onduidelijkheid over het tijdsbestek waarbinnen dit gaat gebeuren	Het leveren van personeel voor de frontoffice en de twee locaties in de stad Zierikzee, dubbele informatievoorziening
SMWO	Regie willen voeren en case load	Het wegwerken van achterstanden in de dienstverlening en het leveren van personeel voor de frontoffice
GGD	Regie willen voeren en de aanpak van de gemeente ter discussie stellen	Het effectief omgaan met de personele bezetting binnen alle CJG's in de provincie
Agathos	Geen rol in deze periode	Het verlenen van diensten, dus aan de slag
Allevo	Strijd om de aanpak en de regievoering van de gemeente	Klein belang en de wens om de samenwerking te ontwikkelen
BJZ	Klein belang maar wel een sterke visie die wordt gecommuniceerd over de methode om in gezinnen te werken	Het doorzetten van de werkwijze signs of safety en signs of well being en het opleiden van personeel van andere organisaties in deze werkwijze
Indigo	Preventietaken breed wegzetten om verslavingsproblematiek te voorkomen en afspraken maken over samenwerking	Preventietaken breed wegzetten om verslavingsproblematiek te voorkomen en afspraken maken over samenwerking
MEE	Voelt zich belemmerd om de samenwerking in het netwerk inhoudelijke te verdiepen door de voortdurende discussie over regie	Geen inzicht over het aantal hulpvragen die passen bij de dienstverlening van MEE
Onderwijs	Het ZAT is de belangrijkste samenwerking en werkt goed	Positief over de ontwikkelingen en de wijze van samenwerken in het CJG

Aard van het probleem

Bij de start van het CJG was het voor de gemeente duidelijk op welke manier het CJG vorm zou krijgen. Het plan is door de projectgroep op hoofdlijnen ontwikkeld en wordt aan de organisaties gepresenteerd als werkwijze van de gemeente.

De gemeente communiceert met de bekende organisaties in het BA-overleg. De aanpak heeft tot problemen geleid bij de organisaties BJZ, SMWO, Allévo en de GGD. Voor de betrokken organisaties was deze samenwerking nog niet vanzelfsprekend en dat heeft tot een strijd geleid. Deze organisaties hebben een afwijkend standpunt neergelegd met betrekking tot de regierol van de gemeente en dat heeft voor nogal wat spanning in het BA gezorgd.

Uit het overzicht blijkt duidelijk dat een aantal organisaties een probleem heeft met de aanpak van de gemeente met betrekking tot het voeren van regie. Uit het overzicht van 2009 wordt duidelijk dat er een verandering heeft plaatsgevonden en de aard van het probleem is gewijzigd.

MEE is lange tijd buiten het beeld van de gemeente gebleven maar heeft in de ketensamenwerking wel een plaats. De taak van MEE is om kind en ouders te begeleiden om zo zelfstandig mogelijk te leven, het is individuele dienstverlening. MEE spreekt zich duidelijk uit over het organisatiebelang. Men wil evenwichtig omgaan met de tijd en personele bezetting in de CJG's. Zij stelt zich kritisch op ten opzichte van de tijd die het personeel in het CJG gaat doorbrengen ten opzichte van de taakstelling die zij als organisatie hebben namelijk: het ondersteunen van mensen met een beperking.

BJZ houdt sterk vast aan de wens om met één methode de hulpverlening aan gezinnen te coördineren. Uit de combinatie gemeente en organisaties wordt duidelijk dat BJZ en het onderwijs

meer onafhankelijk zijn. De autonomie van het onderwijs speelt een rol en voor BJZ geldt dat de rol beperkt is tot de voordeurfunctie.

Ook blijkt uit het overzicht met contacten dat er tussen het onderwijs en BJZ op bestuurlijk niveau geen contact wordt onderhouden. Het contact dat er is blijft beperkt tot het procesniveau in het ZAT. Vanaf de start van het CJG is Indigo positief over de mogelijkheden die het CJG biedt. Zij heeft voordeel bij aanwezigheid van verschillende organisaties omdat zij een spilfunctie heeft tussen welzijnsactiviteiten en de psychiatrische hulpverlening en informatie kan krijgen en delen met de thuiszorgorganisaties, SMWO met maatschappelijk werk en de GGD.

Twee organisaties hebben de focus gericht op 'wat er moet gebeuren' en nemen geen deel aan de discussie over regie voeren. Het onderwijs 'leunt achterover', heeft geen probleem en ziet winst voor de kinderen met problemen omdat ze slagvaardig worden aangepakt.

Het Welzijnshuis heeft nu wel een probleem, namelijk twee locaties in één gemeente waarbinnen men personeel en informatie moet brengen. Het belang van het Welzijnshuis is om versnippering van diensten te voorkomen en de eigen locatie, die laagdrempelig is, als CJG locatie in te zetten. Hierover worden ook gesprekken gevoerd.

De oplossingen

Actor	2007-2008	2009
Gemeente	Opbouw van het CJG realiseren volgens het plan van de gemeente en convenant ondertekenen	Uitgangspunt is het uitwerken van de startnotitie en de nadruk ligt op het voeren van regie in de backoffice en coördinatie in de frontoffice.
Welzijnshuis	Afwachtende houding en regie ligt bij de gemeente	Zoekt samenwerking in het CJG om activiteiten te ontwikkelen en uit te voeren In discussie over de locatie van het Welzijnshuis als frontoffice van het CJG
SMWO	Vanuit de kennis van de sociale kaart die er is vindt het SMWO dat zij een leidende positie moet krijgen in de regie	Samenwerking vanuit de perceptie van de gemeente verloopt stroef. Gemeente heeft een voorwaarde gesteld in dienstverlening m.b.t. het wegwerken van de wachtlijst
GGD	Vanuit de kennis en autoriteit op de jeugdgezondheidszorg die aanwezig is vindt de GGD zij een leidende positie moet krijgen in de regie	Samenwerking vanuit de perceptie van de gemeente en er wordt draagvlak gezocht voor effectief samenwerken in de uitvoering van de diensten
Agathos	-----	Volgt de regievoering van de gemeente en werkt samen met de ketenpartners
Allévo	Vanuit de kennis van de preventieve jeugdzorg vindt Allévo dat zij in coalitie met de GGD een leidende positie moet krijgen in de regie	Samenwerking vanuit de perceptie van de gemeente en ook na de overdracht van een deel van de organisatie blijft het doel samenwerken en investeren in kennis en kennis overdracht
BJZ	Streven naar samenwerking om het organisatie doel te bereiken	Gezamenlijk beeld creëren over de benadering van cliënten en daarbij structuur brengen in de samenwerking
Indigo	Streven naar samenwerking om het organisatie doel te bereiken met andere partners dan de psychiatrie.	Samenwerken met de gemeente om de preventie taken te realiseren met andere partners dan de psychiatrie.
MEE	Streeft naar samenwerking met de andere organisaties in de frontoffice	Naar aanleiding van het aantal hulpvragen evalueert men de tijds-investering van het personeel en wordt beoordeeld of de aanwezigheid van MEE in de frontoffice noodzakelijk is
Onderwijs	Vanuit ZAT is er een positieve samenwerking met partners die bij het CJG zijn betrokken	Samenwerken om een goede zorgstructuur voor de afzonderlijke scholen te realiseren

De oplossingen

Nu duidelijk is wat de problemen zijn wordt nu meer duidelijk in welke oplossingsrichtingen de gemeente en de organisaties denken en bewegen. Het plan van de gemeente wordt niet zomaar gevolgd en er is een afwachtende houding bij een aantal organisaties die gewoon aan de slag willen gaan. Andere organisaties handhaven de eigen visie over een werkwijze. Verder ontstaan er een paar coalities van organisaties die de regie van de gemeente willen overnemen. Niet iedere organisatie denkt er zo over: MEE, Indigo en het onderwijs houden zich afzijdig van deze discussie. De gemeente is onder de indruk van de tegenwerpingen en onderneemt stappen om meer duidelijkheid te creëren en werkt verder aan het concretiseren van het CJG.

Na een jaar strijd over het voeren van regie zijn er afspraken gemaakt over de rol van de zorgregisseur en duidelijkheid over doorzettingsmacht. Bij een aantal organisaties richt de perceptie zich dan op de continuïteit van de organisatie, de personele bezetting en de methode om de dienstverlening zo effectief mogelijk te organiseren door na te denken welke werkzaamheden binnen het netwerk passen. De organisaties richten hun focus op het personeel en zoeken naar een oplossing om werkzaamheden te verschuiven, uit de organisatie en naar het netwerk.

De perceptie over de rol van regisseur

Actor	2007-2008	2009
Gemeente	Onafhankelijk kwartiermaker, regisseur is in dienst van de gemeente. verschil tussen zorgregie in de backoffice en de coördinatie van de frontoffice	Iemand die onder de regie van gemeente valt en een onafhankelijke positie vervult in de samenwerking
Welzijnshuis	De zorgregisseur heeft geen functie binnen welzijn	In de frontoffice is de samenwerking met de coördinator belangrijk
SMWO	De zorgregisseur heeft inhoudelijke kennis en is in dienst bij een zorgorganisatie	De zorgregisseur moet geen inhoudelijke kennis hebben maar processen sturen en de zorg overlaten aan de professionals
GGD	De zorgregisseur heeft inhoudelijke kennis en heeft een positie in de zorgorganisaties	De gemeente faciliteert met de regisseur het proces om beter te kunnen samenwerken.
Agathos	-----	De zorgregisseur behoort te faciliteren en heeft een brede kennis over het zorggebied
Allévo	De zorgregisseur behoort te faciliteren en heeft een brede kennis over het zorggebied	De zorgregisseur behoort te faciliteren en heeft een brede kennis over het zorggebied
BJZ	De zorgregisseur heeft inhoudelijke kennis en heeft een positie in de zorgorganisaties	De gemeente faciliteert met de regisseur het proces om beter te kunnen samenwerken
Indigo	De zorgregisseur behoort inhoudelijke kennis te hebben	De zorgregisseur behoort te faciliteren en onafhankelijk te zijn van de organisaties
MEE	De zorgregisseur behoort inhoudelijke kennis te hebben	De zorgregisseur behoort te faciliteren en heeft een brede kennis over het zorggebied
Onderwijs	De zorgregisseur gaat niet over de organisatiebelangen en is onafhankelijk	De zorgregie wordt vanuit de gemeente geregeld

De regisseursrol

Alle partijen houden zich bezig met de inhoud van de regierol. Er zijn drie meningen voor het invullen van de regisseursrol, namelijk zorginhoudelijk goed op de hoogte en in dienst bij een zorgorganisatie; ten tweede: onafhankelijk en een brede zorginhoudelijke kennis en in dienst bij de gemeente; en ten derde: de zorgregisseur heeft geen inhoudelijke kennis maar stuurt processen en laat de zorg over aan de professionals. Een combinatie van deze drie zou kunnen zijn dat : *"iemand die onder de regie van de gemeente valt maar een onafhankelijke positie vervult bij de samenwerking"* .

Er is wel een valkuil omdat een onafhankelijk persoon die onder regie van de gemeente valt, bij organisaties door kennis, ervaring en als persoonlijkheid draagvlak moet hebben om zijn regierol goed te vervullen.

4.2.7 Conclusie

De gemeente ontwikkelt en geeft uitwerking aan het CJG. De opzet die de gemeente heeft gekozen is het vormen van een netwerksamenwerking. Dit is een eerste aanzet voor het veranderen van het proces van samenwerking. Bij de start van de samenwerking in het CJG valt op dat de grote organisaties aan tafel zijn genodigd om mee te praten over de ontwikkeling van het CJG. Deze organisaties werken samen in een keten en verlenen zorg aan mensen die dit nodig hebben. Er zijn bestaande zorgnetwerken waarin deze organisaties elkaar ontmoeten. Naast deze functionele netwerken heeft de gemeente nu het initiatief genomen tot een nieuwe arena waar zij de leidende rol heeft.

Om het CJG tot ontwikkeling te brengen zijn er verschillende overlegstructuren: de kleine groep die in het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg is vertegenwoordigd spreekt frequent met de gemeente en uit de tabel blijkt dat buiten dit overleg er ook contacten zijn. Dit contact is weer sterk gericht op de bekende keten. Bij de groep die de frontoffice gaat vormgeven staat samenwerking centraal. De frontoffice wordt bottom-up ontwikkeld en stemt van de betrokken professionals tot grote tevredenheid. De onderlinge contacten van de groep die zich in de periferie van het CJG beweegt is minimaal, de gemeente vindt deze contacten wel van belang en onderhoudt deze maar onderling is er beperkt of geen overleg. Daardoor blijft veel kennis in die organisaties verscholen en komt niet tot nut van het netwerk.

Alle organisaties maken intensief gebruik van middelen. De mate waarmee de middelen kennis, geld en autoriteit worden ingezet maakt een organisatie gezaghebbend op een bepaald gebied. Kennis zorgt soms ook voor tegenstellingen: wanneer wordt er ingegrepen in een situatie? De politie en BJZ hebben daarop een andere visie, enerzijds adhoc oplossen en anderzijds de oplossing voor de lange termijn en de confrontatie met de wachtlijst omdat er veel kinderen zijn die hulp nodig hebben.

De gemeente is afhankelijk van de medewerking van de organisaties om het CJG te ontwikkelen. Voor veel organisaties geldt dat er door de subsidierelatie een financiële afhankelijkheid is om de organisatie in stand te houden. De mate waarin de afhankelijkheid minder is maakt ook dat de visie van de organisatie sterker doorklinkt in de samenwerking. Een voorbeeld is BJZ met haar methode om gezinnen te ondersteunen en de GGD die met de preventieve jeugdzorg geen inhoudelijke verantwoordelijkheid hoeft af te leggen aan het CJG. Uit bovenbeschreven afhankelijkheden blijkt dat de gemeente en een groot aantal organisaties wederzijds afhankelijk zijn.

Een volgende observatie is dat de belangen van de organisaties die in het netwerk samenwerken niet zo veel van elkaar verschillen. Ze willen alle een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het CJG, organisaties met een subsidierelatie willen een bijdrage leveren omdat er anders een personeels/organisatieprobleem ontstaat.

De tegenstellingen tussen de gemeente en de organisaties worden zichtbaar als de gemeente haar belang kenbaar heeft gemaakt. De aanpak van de gemeente leidt bij organisaties tot het bewustzijn dat men in de opzet van de gemeente onderling afhankelijk wordt en niet meer vrijblijvend kan samenwerken. Afspraken worden de basis voor samenwerking en in de toekomst kunnen deze afspraken ook gevolgen hebben voor de werkwijze in de eigen organisatie. Dit is een oorzaak van de

problemen die daarna ontstaan; namelijk het verschil van inzicht in de wijze van regie voeren en de rol van de zorgregisseur.

Een tweede probleem wat naar voor komt is de wens van BJZ om tot één methode te komen om kinderen en gezinnen te ondersteunen. De visie van de projectleider is anders en binnen het CJG krijgt BJZ haar idee niet echt gerealiseerd. BJZ zoekt voor haar zienswijze support bij afzonderlijke organisaties en in de andere arena, de TFjeugd.

Een klein aantal organisaties ervaart geen probleem met de nieuwe samenwerkingsvorm en wil aan de slag of geven aan dat de samenwerking zoals die er al is (ZAT) prima functioneert. Het Welzijnshuis levert als enige organisatie in het BA-overleg in het eerste jaar geen inhoudelijke bijdrage aan de discussie omdat eerst de pijler zorgregie wordt ontwikkeld en de gehele discussie om de ontwikkeling van die pijler draait.

De discussie rond de zorgregisseur is in de startfase van het CJG gevoerd en heeft ongeveer een jaar geduurd. Uit het overzicht waar de perceptie van de organisaties ten opzichte van de regisseur blijkt dat de volgende steekwoorden van belang zijn: inhoudelijke kennis, faciliteren en onafhankelijk. Alle andere zaken die zijn genoemd zijn ontstaan vanuit onduidelijkheid in de communicatie en niet willen luisteren naar de visie die de gemeente heeft op het ontwikkelen van het CJG. Na een intensief traject is de uitkomst positiever en spreekt men nu meer gezamenlijk over een regisseur die onafhankelijk is, faciliterend opereert en brede kennis heeft over het zorggebied.

Nadat de discussies zijn gevoerd over wie de regie moet voeren richten alle organisaties zich in min of meerder mate op samenwerken vanuit de perceptie van de gemeente. In het netwerk worden verdere afspraken gemaakt die betrekking hebben op de samenwerking in de frontoffice en het leveren van personeel.

5 De strijd om de regierol en de regisseur

5.1 Inleiding



De ontwikkeling van het CJG komt niet zomaar uit de lucht vallen, er is nogal wat aan vooraf gegaan.

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen die leiden tot besluitvorming om een CJG te realiseren. In de inleiding van hoofdstuk vier heb ik kort de voorgeschiedenis op landelijkniveau weergegeven. De landelijke overheid heeft al aangegeven dat er moet worden samengewerkt om kinderen met problemen goed te kunnen helpen. Om nu inzichtelijk te maken wat er op Schouwen-Duiveland speelt maak ik gebruik van twee rondes beschrijvingen. De eerste ronde beschrijft de ontwikkeling van de integrale netwerk aanpak. Ronde 1 start in 2005 en is een chronologische beschrijving van de ontwikkeling waarbij meerdere organisaties zijn betrokken. Dit zijn plaatselijke organisaties, gemeenten en instellingen die zich met kinderen bezighouden. Een ronde wordt afgesloten met een cruciaal besluit. In dit verhaal is het cruciale besluit het moment dat de financiële middelen beschikbaar zijn om het CJG definitief te starten. In ronde 2 wordt ingegaan op de ontwikkelingen op lokaalniveau en de strijd om de regie en de regisseur. Na ronde twee wordt er een tussenconclusie gegeven.

5.1.1 Proces in rondes

Het proces start met de rondbeschrijving in 2005. In deze ronde wordt de ontwikkeling van de samenwerking beschreven en wordt duidelijk dat deze ronde leidt naar de komst van het CJG.

Ronde 1	Actoren	Resultaat
2005	Beleidsmedewerkers, Voortgezet onderwijs	Uitgangspuntennotitie Integraal Jeugdbeleid
2006	Maatschappelijkwerk, Buurtnetwerk Zierikzee	ZAT
2006	Gemeente Scoop (provincie) TFjeugd	Opdracht om ambitie van de gemeente te vertalen naar een projectplan
2007	Scoop	Rapport om een drietal pilots te ontwikkelen waaronder het CJG op Schouwen-Duiveland
2007	Provincie	Subsidie toekenning
<i>Afsluiting van ronde 1</i>		

De start van de tweede ronde is het moment waar de gemeente 'in huis' haar projectplan voor het CJG ontwikkelt en daarna bekende actoren vraagt om tot het proces toe te treden. Met het projectplan maakt de gemeente ook haar visie duidelijk op het voeren van regie en het nemen van verantwoordelijkheid vanuit de gemeente.

Ronde 2	Actoren	Formeel resultaat	Gevoelens
2008- februari	BA- overleg: Gemeente	Bespreking kadernotitie	Geen overeenstemming over de aanpak van de gemeente
2008- Maart	Welzijnshuis SMWO Allevo	Vaststellen kadernotitie	De regierol van de gemeente staat te discussie De rol en werkwijze van de zorgregisseur staat onder druk
2008- Juli	Agathos BJZ Indigo	Bespreking van de problemen die de organisaties hebben bij de aanpak van de gemeente	De wil en wens van een aantal belangrijke actoren om samen te werken is gedaan
2008- september	MEE Prisma/ Obase/ Radar	Fundamentele discussie over de zorgcoördinatie en toetreding van een nieuwe organisatie	Door de opstelling van de gemeente en de gesprekken die zijn gevoerd wordt verder samen op getrokken
2009- Maart		Opheffen van het projectteam en door ontwikkelen van het CJG	Ontwikkeling doorzetten om de front en backoffice te ontwikkelen

De informatie over het proces in ronde 1 komt uit empirische informatie, de informatie over het proces in ronde 2 is empirische informatie en komt uit afgenomen interviews. De interviews zijn afgenomen bij bestuurders en MT leden die zitting hebben in het BA-overleg, werkzaam zijn bij de gemeente of in het projectteam een cruciale rol vervullen.

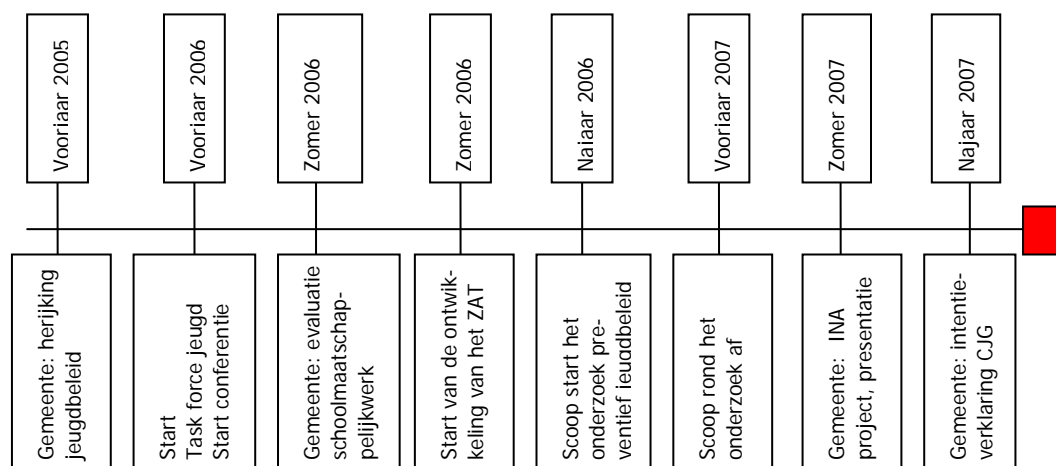
5.1.1.1 Ronde 1

Het spel ontvouwt zich...

De gemeente erkent dat een aantal zaken op jeugdbeleid aan verbetering toe zijn en gaat over tot het herijken van het jeugdbeleid met de 'De jeugd op de agenda'. Een aantal partijen is betrokken bij het herijken, om te beginnen de beleidsmedewerkers die werkzaam zijn op het gebied van het Jeugdbeleid, Re-integratie arbeid, Openbare Orde en Veiligheid, Gezondheidszorg en Onderwijs en leerplicht.

Een tweede groep die problemen signaleert is het voortgezet onderwijs, men is ontevreden over de mogelijkheden om leerlingen binnen de school te ondersteunen en het maatschappelijkwerk merkt ook dit probleem.

Ook het buurtnetwerk Zierikzee roert zich. Het buurtnetwerk is het initiatief van de basisscholen in Zierikzee om samen met het opvoedbureau, peuterspeelzalen, de stichting Kinderopvang, Welzijnshuis, GGD, de afdeling jeugdzorg van de politie en te overleggen als er problemen zijn. Deze signalen leiden tot samenwerking in de uitgangspuntennotitie Integraal Jeugdbeleid (Gemeente SD, 2005) en op 26 mei 2005 krijgt de gemeenteraad een raadsvoorstel om zich positief uit te spreken over deze integrale werkwijze.



De genoemde problemen spelen in alle gemeenten en de colleges besluiten om samen op te trekken in een Task Force. In het voorjaar van 2006 wordt in de provincie de TaskForcejeugd (TFjeugd) in het leven geroepen en is een arena waarbinnen de gemeente, zorgorganisaties en provincie participeren. In het onderdeel arena's is de opbouw en de rol van de TFjeugd al toegelicht.

Bij de start van de TFjeugd is er een conferentie voor ambtenaren en instellingen. De uitgangspunten en doelstellingen zijn vastgelegd in 'het manifest van Goes'. In de nieuwsbrief van de TFjeugd in oktober 2006 wordt aangegeven welke besluiten daar zijn genomen. De uitgangspunten en doelstellingen met betrekking tot het preventief jeugdbeleid vertalen naar implementeerbare voorstellen aan de Zeeuwse gemeenten, de provincie en de betrokken organisaties. De visie daarbij is dat de jeugd centraal staat in het beleid, de ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen en de ouders en jongeren te motiveren de eigen verantwoordelijkheid op te pakken. Daarnaast is het de bedoeling dat de gemeente deze groep specifiek ondersteunt als ze extra hulp nodig heeft en de gemeente kan ingrijpen in die situaties waar jeugdigen in hun ontwikkeling worden bedreigd. De oproep aan gemeenten is om nieuwe initiatieven met andere gemeenten aan te melden zodat de nieuwe structuur ook vorm kan krijgen (nieuwsbrief TFJ 2006).

De versnippering van zorg wordt duidelijk als in juni 2006 het schoolmaatschappelijkwerk wordt geëvalueerd. Met de wetenschap dat er veel problemen zijn die om een antwoord vragen wordt er

binnen het gemeentehuis samengewerkt met het doel het jeugdbeleid integraal te benaderen. Een inventarisatie levert een scala van problemen maar ook plannen die tot verbeteringen kunnen leiden.

Het schoolmaatschappelijkwerk signaleert problemen in het voortgezet onderwijs. Het voortgezet onderwijs komt met een besluit om vanuit de visie 'Een kind, een plan' kinderen te ondersteunen vanuit een verbeterde werkwijze van de interne zorgstructuur.

Het Buurtnetwerk Zierikzee waarin het basisonderwijs is verzameld ziet de noodzaak van samenwerking. De problemen die door leerkrachten worden gesignaleerd zijn alleen in samenwerking met andere partijen op te lossen. Uit de empirische informatie komt naar voren dat de contacten tussen de gemeente en het Buurtnetwerk Zierikzee intensief zijn omdat hier een kans wordt gezien om gezamenlijk de problemen echt aan te pakken. Deze drie losse initiatieven groeien naar een vorm van samenwerking waarbij de inzet is om tot één plan te komen waarbij kinderen niet meer tussen wal en schip vallen.

Op initiatief van de basisscholen in Zierikzee wordt gewerkt vanuit het Zorg Advies Team (zomer 2006). Het ZAT is een arena waarin op afroep van het onderwijs de organisaties bijeenkomen om een probleem van een kind in de school te bespreken. De samenwerking blijft functioneel; er worden geen verdere initiatieven ontplooid. Dit is een eerste besluit om anders te gaan werken.

De gemeente besluit gezamenlijk met de TKjeugd in het najaar 2006 tot een opdracht aan Scoop, het wetenschappelijkbureau van de provincie Zeeland, om de ambities van de gemeente rondom de netwerkvorming te vertalen in een projectplan.

Het onderzoek voorafgaand aan de opdracht heeft in beeld gebracht dat het ontbreekt aan samenhang in de benadering van gezinnen en er is geen systeembenadering:

- de betrokken organisaties beperken hun interventies teveel tot de eigen doelgroep, de eigen discipline en is gericht op de kernactiviteit van de organisatie;
- het hulpaanbod blijft daardoor versnipperd en is niet effectief;
- er is onvoldoende uitwisseling tussen de organisaties over de problematiek in de gezinnen, hierbij speelt het privacyargument;
- er zijn geen afspraken over de coördinatie van zorg en de hulpverlening is vrijblijvend;
- onoverzichtelijk veld van hulpverleners waar gezinnen zich toe kunnen wenden.

In maart 2007 komt Scoop met haar advies: Afstemming in het preventief jeugdbeleid in Zeeland.

De aanbeveling in het rapport is dat er in de pilots CJG het volgende bereikt moet worden:

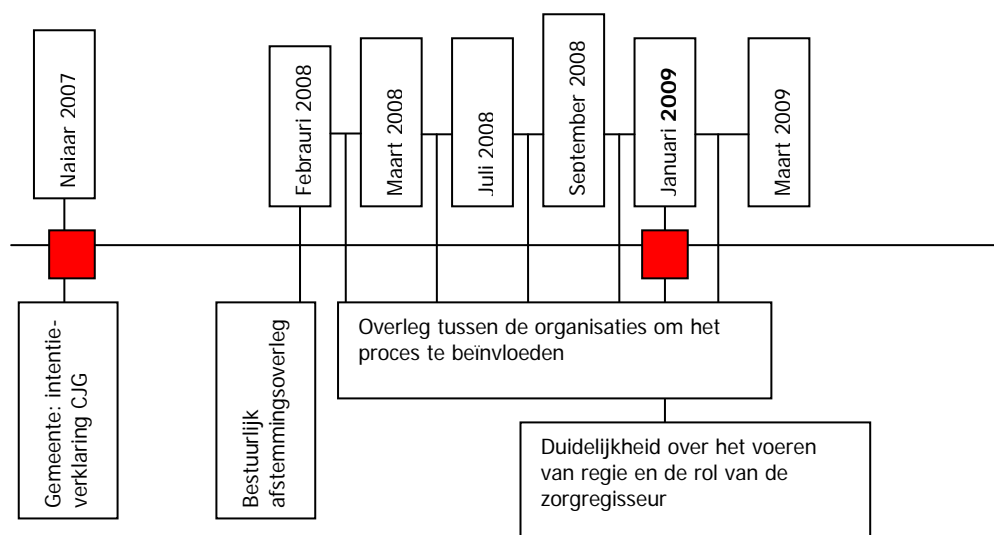
- een eenduidig werkend systeem van toegang;
- eenduidigheid in indicatiestelling;
- eenduidigheid in zorgtoewijzing;
- daarnaast een integrale op de cliënt afgestemde hulpverleningsplannen;
- een eenduidig werkend systeem voor coördinatie van zorg (Scoop, 2007, blz 15).

Voor het CJG komt dan ook de echte start in juni 2007 als duidelijk is dat de provincie het subsidieverzoek heeft gehonoreerd. In de raadsbrief aan de gemeenteraad van 19 juni wordt medegedeeld dat er een externe projectleider is aangesteld om het CJG tot ontwikkeling te brengen (Gemeente SD, 2007).

Met het besluit dat de financiering rond is kan de intentieverklaring voor het CJG worden ondertekend. *Dit is het moment op ronde 1 af te sluiten.*

5.1.1.2 Ronde 2

In deze ronde 2 is er sprake van ontwikkelingen op verschillende niveaus. In dit hoofdstuk wordt chronologisch aangegeven welke processen er lopen vanaf de ondertekening van het convenant. Er zijn ontwikkelingen in het Bestuurlijk Afstemmingsoverleg waar het onderwerp **regie** centraal staat en de besluitvorming rond **zorgregie** en de zorgregisseur voor verwickelingen zorgt en het derde onderwerp heeft betrekking op het proces om de **front en backoffice** vorm te geven.



In het eerste overleg, na het ondertekenen van de intentieverklaring, wordt op 7 februari 2008 de kadernotitie besproken en er is in het BA-overleg nogal wat commentaar. Er wordt een toelichting gegeven op de notitie die 'het product is van overleg in het projectteam en daarin is vastgesteld door de betrokken partners'. De aanwezigen vinden dat de structuur verduidelijkt kan worden en met name de wijze waarop de samenwerking praktisch moet worden ingericht. De partnerorganisaties die niet in de projectgroep zitten hebben: 'vinden dat ze te weinig tijd hebben gehad om het stuk goed te beoordelen'. Dit levert al wat frictie, er wordt afgesproken dat het BA-overleg tijdiger en uitgebreidere informatie gaat ontvangen dan tot nu toe, en zondig ontvangt men tussentijds informatie.

De instellingen zijn ook verrast door de aanpak van de gemeente; de gemeente heeft de regierol op zich genomen en vraagt de instellingen om te volgen. Tot dat moment is men gewend om vanuit de organisatie regie te voeren en vanuit die strategie aan tafel genodigd te worden. Nu komt de gemeente naar de organisaties met de vraag om in een netwerksamenwerking afspraken te maken. Deze samenwerking dwingt alle partijen tot heldere uitspraken over de samenwerking. MEE laat in deze bijeenkomst al duidelijk blijken dat er meer aandacht moet zijn voor preventie en zorg voor (ouders van) kinderen met een beperking. Allen zijn van mening dat de notitie nog onvoldoende is uitgekristalliseerd om al tot instemming over te gaan en de besluitvorming wordt doorgeschoven tot de volgende bijeenkomst.

Op 6 maart is de tweede bijeenkomst. Uit de verslaglegging van deze vergadering blijkt dat er geen overwegende bezwaren leven over de tekst en inhoud van de concept-Kadernotitie. Maar de verslaglegging brengt wel in beeld dat er nogal wat andere onderwerpen leven die de moeite waard zijn om te vermelden. Er wordt aandacht gevraagd voor de uitwerking van procedures. Hier komt de rol en werkwijze van de zorgregisseur aan de orde. De wethouder stelt dat: 'de zorgregisseur niet op de stoel van de zorgverlenende instellingen zal gaan zitten, het doel is het sluiten van de zorgketen'.

Een ander onderwerp is: wordt het een netwerkorganisatie of een nieuwe organisatie, de plannen van de gemeente bieden over dit onderwerp nog onvoldoende duidelijkheid. Het SMWO pleit voor een 'netwerkorganisatie maar bestaande instellingen moeten hierin wel effectief samenwerken' en de GGD wijst op het belang van de functie 'regisseren'. Verschillende bestuurders wijzen op het belang van de TKjeugd om zoveel als mogelijk Zeeuws-breed te opereren. Er zijn geen antwoorden in de verslaglegging opgenomen. De conclusie van deze bijeenkomst is dat de gemeente Schouwen-Duiveland verder gaat op de ingeslagen weg en de kadernotitie aan het gemeentebestuur zal voorleggen.

Tussen de vergadering van 6 maart en 2 juli is er intensief overleg tussen de GGD, Allévo en het SMWO over de uitgangspunten van de gemeente en de gewenste vorm voor de organisaties.

Een hele korte verslaglegging is er van de vergadering van 2 juli.

Centraal in deze bijeenkomst staat het verloop van het proces van het project CJG, de belangrijkste punten waarop de aanwezigen een toelichting willen hebben betreft de wijze waarop de gemeente in 2007 heeft besloten tot de aanstelling van een zorgregisseur. Het tweede punt waar men uitleg over wil hebben is dat bij de aanwezigen de indruk bestaat dat het BA-overleg voor voldongen feiten wordt gesteld en er weinig mogelijkheden zijn om vanuit eigen deskundigheid nog invloed te hebben op de stukken. Het projectteam zou deze mening ook toegedaan zijn. De bestuurders in het BA-overleg voelen zich te weinig betrokken en men komt te weinig toe aan discussie. In die fase is het gevoel uitgesproken: *"het CJG wordt me door de strot gedrongen"*.

De samenwerking tussen de gemeente en een aantal organisaties staat op vriespunt en de gemeente meldt in die vergadering dat een aantal organisaties afzonderlijk voor een gesprek wordt benaderd om de visie van de gemeente te verduidelijken en de samenwerking weer op gang te brengen. Het projectteam dat de stukken voor het BA voorbereidt is in die periode tijdelijk uitgeschakeld.

De agenda noemde ook nog de bespreking van de inrichtingsnota maar door de ontwikkeling in dat overleg wordt de nota niet inhoudelijk besproken. De aanwezige organisaties ervaren voor de tweede keer een tekort aan informatie, er wordt verzocht alle onderliggende stukken mee te sturen om de inrichtingsnota goed te kunnen bestuderen.

Alle gesprekken in het overleg hebben direct betrekking op de toekomst van organisaties en organisatiebelangen. Er is een aantal ontwikkelingen geweest waarbij organisaties duidelijk hebben gemaakt het niet op voorhand eens te zijn met het procesvoorstel van de gemeente. De GGD, SMWO en Allévo hebben vanuit een domeindiscussie getracht de gemeente te overtuigen dat de regie beter op haar plaats zou zijn bij een uitvoerende organisatie die al veel contacten heeft met kinderen en gezinnen.

Er zijn tijdelijk twee gelegenheidscoalities gevormd de GGD en Allévo en de GGD en SMWO. De GGD en Allévo zijn het eerste half jaar met elkaar opgetrokken, hadden vooroverleg en strategische besprekingen. Later is er een conflict ontstaan over de positionering van het consultatiebureau, dit betekende het einde van de samenwerking. Het gevolg van het verplaatsen van de consultatiebureaufunctie van Allévo naar de GGD heeft voor Allévo grote personele gevolgen.

Daarna ontstond er een gelegenheidscoalitie tussen SMWO en de GGD, het gezamenlijk belang van de instellingen was om eerst de gemeente op afstand te zetten en daarin vonden de instellingen elkaar maar ook deze coalitie is op niets uitgelopen omdat de GGD door de wisseling in de top een ander

standpunt heeft ingenomen. De enige mogelijkheid die voor het SMWO over bleef was om de strategie van de gemeente te volgen, ook omdat de organisatie subsidieafhankelijk is.

Deze strijd heeft bijna een jaar lang de agenda bepaald en de samenwerking stroperig en traag gemaakt. Dit heeft zo rond het overleg van 2 juli tot een clash geleid tussen de gemeente en deze organisaties over het onderwerp wie de regie zou moeten voeren en welke verantwoordelijkheid de zorgregisseur heeft. Naar aanleiding van deze clash is in het BA-overleg afgesproken dat de gemeente een aantal organisaties individueel zal spreken om haar visie op het CJG toe te lichten.

In de vergadering van 12 september koppelt de wethouder naar de aanwezige bestuurders terug dat het voornamelijk ontbreekt aan gezamenlijke beeldvorming en communicatie over en weer.

De individuele gesprekken tussen de gemeente en een organisatie hebben verhelderend gewerkt, de gemeente heeft onder woorden gebracht dat men 'hecht aan een goed samenwerkingsverband met de instellingen en de professionaliteit en deskundigheid van de organisaties respecteert'.

In deze vergadering vindt er een fundamentele discussie plaats over zorgcoördinatie.

Een aantal organisaties vindt dat het een taak is van een organisatie om die coördinatie op zich te nemen. De GGD benadrukt dat het zorgcoördinatie bij de jeugdgezondheidszorg moet liggen.

Er wordt verduidelijkt dat er een verschil is tussen zorgregie en zorgcoördinatie. Daarnaast is het begrip 'doorzettingsmacht' besproken, de inhoud van deze discussie komt onder zorgregie aan de orde. De lucht is na de individuele gesprekken en de meer open houding van de gemeente opgeklaard en er is ruimte om de besprekingen te vervolgen.

Het Welzijnshuis vraagt nadrukkelijk om verdere uitwerking van de onderwerpen die welzijn en participatie voor de inwoners van Schouwen-Duiveland mogelijk maakt. Daarnaast komt er nu ook aandacht voor publiciteit, in eerste instantie gericht op het ontwikkelen van de website en de traditionele communicatiekanalen. In deze vergadering wordt unaniem besloten dat de organisatie Agathos aan het BA-overleg zal gaan deelnemen.

De verslaglegging van de volgende vergadering dateert van 19 maart 2009. Uit het verslag wordt duidelijk dat 'regie' geen onderwerp meer is. In de tussentijd is er een aantal processen in gang gezet zoals de aansluiting van het ZAT bij het CJG en de ontwikkeling van de frontoffice en de praktijk van de zorgregie. De gemeente maakt met een aantal organisaties afspraken over de invulling van de functies in de frontoffice. Later blijkt dat deze afspraken nog onder druk komen te staan. In deze vergadering wordt benadrukt door MEE dat het noodzakelijk is dat er tussen organisaties afstemming komt over het werken met verschillende methodes.

Een proces buiten het CJG Schouwen-Duiveland heeft geleid tot het in kaart brengen van de visie over het gebruik van methodes. Dit rapport wordt aangeboden aan de werkgroep zorgaanbieders in de TFjeugd. De uitspraak wordt gedaan dat 'de gemeente altijd voorwaarden kan stellen aan de keuze voor methoden vanuit een gemeenschappelijke vastgestelde pedagogische visie'. Deze opmerking wordt door MEE geplaatst en niet door andere organisaties ontkracht.

Tot slot wordt ingestemd met het opheffen van het projectteam als meningsvormend orgaan. De ontwikkelingen gaan op onderdelen en op werkgroepniveau in de front en backoffice verder. Het projectbureau blijft actief en is verantwoordelijk voor de brede informering van alle betrokkenen. Na deze vergadering wordt er door de gemeente met organisaties bilateraal overleg gevoerd en er wordt geen nieuwe afspraak gemaakt voor een volgend BA-overleg.

Zorgregie

De discussie over dit onderwerp is niet aan het papier toevertrouwd en heeft daarom in de interviews een centrale rol gespeeld. Zorgregie wordt vanuit de resultaten van de interviews beschreven en geeft de mening van de persoon en de organisatie weer.

Vanaf de start van het CJG zijn de woorden 'zorgregie en zorgregisseur' beladen geweest. In het overleg op 2 juli 2008 is door een aantal organisaties op hoge toon om een toelichting gevraagd op deze twee onderwerpen. Deze discussie is hard verlopen, de projectleider heeft het plan rond het CJG toegelicht en nadrukkelijk gesteld dat het CJG geen zorgloket is, natuurlijk moeten jongeren en gezinnen daar terecht kunnen met specifieke zorgvragen in de backoffice, maar het is niet de hoofdidentiteit van het CJG. Het CJG moet een rol spelen 'voorin de levens van mensen' en actief zoeken naar verbindingen en dáár zijn, waar mensen in de gemeenschap geïsoleerd raken.

Deze visie is in het BA-overleg helder gecommuniceerd en de projectleider is daarbij de confrontatie niet uit de weg gegaan. Dit heeft er toe geleid dat de projectleider als expert werd bekritiseerd als niet communicatief en te stringent vasthoudend aan zijn visie om het CJG op te bouwen. Dit heeft bijna geleid tot het uitschakelen van de projectleider. Om deze impasse te doorbreken is een extra lid aan het projectteam toegevoegd die als intermediair een rol heeft vervuld.

Ook de positie die de gemeente heeft gekozen zorgt voor onrust in de bestaande ketensamenwerking en lokt de uitspraak uit: *"Er komt een ambtenaar in de zorgkeuken kijken daar waren we niet van gecharmeerd"*.

In het interview met de wethouder en projectleider komt duidelijk naar voor dat de rol van de zorgregisseur in de backoffice ligt en dat hij het proces bewaakt, het proces bijstuurt en bij uitblijven van acties het middel doorzettingsmacht gebruikt. *"Hij moet inhoudelijk goed op de hoogte zijn en een rijke en brede ervaring hebben, zodat hij zich niet snel om de tuin laat leiden door professionals"*. In de gesprekken met afzonderlijke organisaties heeft de wethouder dit standpunt nader toegelicht, daarbij verduidelijkt dat de regie door de gemeente wordt gevoerd en duidelijk gesteld dat de zorgregisseur niet op de stoel van de professional zit en dat dit ook nooit de bedoeling is geweest.

De visie van de GGD is anders: de zorgregisseur als de persoon die de partijen bijeen roept en het proces faciliteert. Procescoördinator zou, volgens de GGD, een beter woord zijn omdat in het CJG niet alleen gaat om het oplossen van problemen maar er aandacht behoort te zijn voor drie peilers: preventie, welzijn en zorg.

De zorgregisseur, naar de mening van het SMWO, is bij preventie en welzijn niet nodig, daar was ook verwarring over want de zorgregisseur kan toch niet interveniëren in een preventie en welzijnsprogramma. Ook is er bij het SMWO nog niet duidelijk welke gegevens de zorgregisseur (gemeente) moet hebben en of de organisatie die cliëntgegevens wel zou willen delen. *"Het gaat tenslotte om regievoeren en sturen en niet de inhoud willen bepalen"*.

De zorgregisseur zou naar de mening van MEE, Allévo en het onderwijs iemand moeten zijn die iets begrijpt van de zorg maar die inziet dat hij alleen maar faciliteert en geen inhoudelijke rol heeft. *"Het moet iemand zijn die de kennis van de organisaties en opgebouwde netwerken bijeenbrengt in een overleg en de zorgregie aan de organisaties overlaat"*.

Het begrip doorzettingsmacht is voor de meeste organisaties lang onduidelijk gebleven en is ook pas in de individuele gesprekken aan de orde gekomen. De gemeente of de vertegenwoordiger die

gemachtigd is door de gemeente kan doorzettingmacht inzetten. Doorzettingmacht kan leiden tot het verplicht bijeenroepen van organisaties om een casus te bespreken. Maar ook worden gebruikt om een partij op haar verantwoordelijkheid te wijzen om de gemaakte afspraken na te komen. Ook naar een cliënt kan doorzettingmacht worden gebruikt om hulp aan te nemen. Het SMWO vindt dat *“waar het noodzakelijk is moet je dat middel inzetten maar niet te vaak want dan ben je toch wel wat laat met het signaleren van problemen en heb je aan de preventieve kant te weinig gedaan”*.

De afspraak die in het BA-overleg op 19 maart is gemaakt over de personele invulling van de frontoffice leidt niet direct tot een goede samenwerking. Organisaties vragen op allerlei onderwerpen een toelichting omdat de consequenties van de samenwerking nog onduidelijk zijn. Met name wil men duidelijkheid over het leveren van personeel, de opvatting over verantwoordelijkheid en bevoegdheid en wie eindverantwoordelijk is voor het personeel werkzaam in de frontoffice.

Daarnaast praktische zaken zoals: wie levert het personeel voor de frontoffice en belangrijker is of men bereid is om in de frontoffice de pet van het CJG op te zetten en de cliënten met een goed advies door te verwijzen naar de organisatie met de passende dienstverlening. Daarnaast speelt geld een rol en vanuit het organisatie denken en inkooprelatie met de gemeente komt de uiting dat: *“Als de gemeente iets wil, dan zullen ze moeten betalen omdat ze iets vragen wat we nu niet bieden. Deze opdracht past niet binnen de formatie en dan hebben we meer formatie nodig”*.

Front en backoffice

Het doel van de gemeente is ook om een fysieke locatie te ontwikkelen waar de frontoffice wordt ingericht om mensen te ontvangen en ze van informatie te voorzien of te verwijzen naar een organisatie die op een adequate wijze een vraag kan beantwoorden. In de frontoffice gaat het altijd om vrijblijvende ondersteuning aan mensen die het centrum bezoeken. Bij het ontwikkelen van de backoffice gaat het om de afspraken om tot eenduidige werkwijze te komen. De volgende tekst geeft inzicht in wat er wordt ontwikkeld en ook wat er speelt bij de aanwezige professionals.

Backoffice

Het ontwikkelen van de backoffice heeft direct te maken met de manier van samenwerken en verslaglegging, het volgen van protocollen en zorgvuldig uitwisselen van informatie binnen de grenzen van de privacywetgeving. De organisaties en de gemeente hebben duidelijke afspraken gemaakt over de samenwerking in de backoffice.

Bij een melding (blz. 36) zorgt de zorgregisseur dat relevante organisaties aan tafel zitten en met het gezin een oplossing bespreken. Dat wil nog niet zeggen dat de organisaties het eens zijn met deze werkwijze.

Een eerste geschilpunt in het overleg om de backoffice vorm te geven is, wie vanuit welke expertise het contact moet leggen met het gezin. In de opzet van de gemeente is het de zorgregisseur die contact legt met het gezin en het gezin uitnodigt om bij de eerste bespreking aanwezig te zijn. Organisaties hebben daar grote moeite mee, men vindt dat in het eerste gesprek niet het gezin aan tafel moet zitten. Op het moment dat het gezin bij het gesprek is vinden professionals dat ze niet vrijuit kunnen spreken over vermoedens of problemen. Daarbij heeft men die visie nog niet gedeeld en is er geen fiat van de andere professionals over de zienswijze. Dit is de bekende werkwijze van een organisatie.

“In eerste instantie wil ik eerst zonder het gezin discussiëren en als we met elkaar tot een conclusie zijn gekomen voor een plan en de uitwerking dan kan het met het gezin worden gedeeld”.

Het uitgangspunt van de gemeente is, dat bij aanwezigheid van het gezin of jongere de discussie veel gericht verloopt en de 'probleemhouder' zich ook betrokken voelt bij de inzet van de aanwezigen om gezamenlijk een plan te maken om de problemen te verminderen of zelfs op te lossen.

Het aanmelden van een gezinsprobleem om in de backoffice te bespreken legt nog een ander probleem bloot, namelijk dat het begrip crisis voor BJZ een andere waarde heeft dan bij de andere actoren.

Is bij zo'n bespreking BJZ en de politie betrokken dan wordt het verschil heel duidelijk: de perceptie van de politie is: *'in crisis doorpakken en het probleem dicht bij huis oplossen. Wij zien in het heetst van de strijd de problemen en als BJZ komt dan is het ergste vaak al achter de rug. BJZ legt een fundament en het duurt langer voordat er verbetering zichtbaar wordt'*. Ook bij grote problemen blijft het kind naar het idee van de jeugdzorgspecialist van de politie te lang in zo'n gezin. Het probleem waar de politie tegenaan loopt is dat zij zich afvragen: *"waarom een kind ieder weekend naar huis wordt gestuurd, naar ouders die het hele weekend dronken zijn"*. Naar de visie van BJZ gaat het in zo'n situatie om een langdurig probleem in het gezin, waarbij er voor het kind geen levensbedreigende situatie is en dan heeft BJZ andere redenen om het kind in het weekend terug te plaatsen.

Een ander probleem en punt van conflict is dat iedereen die een casus aanmeldt bij BJZ vindt dat die onmiddellijk in behandeling moet worden genomen en dat de wachtlijst niet van toepassing is als het gaat om casuïstiek vanuit het CJG.

Aan het begin van het hoofdstuk zijn de privacyregels al even genoemd, deze beperken de onderlinge uitwisseling van informatie. Afzonderlijke organisaties hebben zich lange tijd verscholen achter de privacywetgeving. Binnen de regelgeving zijn mogelijkheden om toch informatie uit te wisselen als blijkt dat de uitwisseling waarde heeft om met de hulpverlening door te kunnen. Het onderwijs en BJZ nemen een stevig standpunt in: het kind en de veiligheid van het kind staan centraal, maar zoals al duidelijk is geworden vanuit een verschillende perceptie. Bijna alle privacyreglementen bieden de mogelijkheid om informatie uit te wisselen. Met uitzondering voor de GGD die ook regels uit het medisch tuchtcollege hanteert. Binnen de privacywetgeving hebben artsen geheimhouding en daarbinnen kan worden gedeeld maar zeker niet meer.

De komst van de risico Verwijsindex is een waardevolle aanvulling op de bovengenoemde uitwisseling van informatie. De naam van een kind of jongere wordt ingevoerd en bij een match is er een signaal en kan een professional contact leggen met de andere organisatie die het kind al heeft gemeld. Dit is een hele verbetering in tijd en is ook een basis voor samenwerking en het delen van informatie voorafgaand aan het gesprek met het gezin en de zorgregisseur.

Frontoffice

Het doel van de frontoffice is dat jongeren en ouders vrijblijvend het CJG binnen lopen, rondkijken en informatie vragen of meenemen. Dit proces komt niet opgang omdat de locatie nog niet de juiste uitstraling heeft en het CJG nog onbekend is bij de doelgroep. De website heeft onvoldoende bekendheid en is niet spannend genoeg om jongeren te trekken en ze actief te betrekken bij de discussiemogelijkheden.

Om de organisatie van de frontoffice goed vorm te geven zijn er afspraken gemaakt om de frontoffice met personeel toe te rusten. Er zijn 5 partijen actief namelijk het Welzijnshuis, Indigo, Agathos, SMWO, MEE en de GGD. Het betreft organisaties die actief zijn in preventie en vrijwillige

dienstverlening en ondersteuning. De afspraak is dat deze organisaties een dagdeel in de week aanwezig zijn in de frontoffice om vragen te beantwoorden, zonodig verslaglegging te verzorgen en te bepalen wat er verder mee moet gebeuren. Nu deze afspraak er is wordt er onderling gemakkelijker samengewerkt om de frontoffice verder vorm te geven. De frontoffice is voor alle vragen tot aan de geïndiceerde jeugdzorg. Hulpverleners, huisartsen, ouders en kinderen zijn zich niet bewust van het grote aanbod aan dienstverlening dat er is voordat de geïndiceerde jeugdzorg om de hoek komt kijken.

In de aanloop naar deze afspraken heeft iedere organisatie haar mening gegeven. Het Welzijnshuis ziet zich gesteld voor een dilemma omdat zij een eigen locatie heeft in Zierikzee en de locatie van het CJG ook in Zierikzee is, maar dan op een andere locatie. Alle informatie die het Welzijnshuis presenteert zou dubbel zijn. De eigen locatie heeft het voordeel dat er ook kinderopvang wordt geboden en er al een natuurlijke aanloop van ouders is die niet op zorg is gebaseerd maar op welzijn en meedoen in de samenleving. De locatie van het CJG is nu gevestigd in het pand waar het consultatiebureau is gevestigd en waar het uitgiftepunt is van hulpmiddelen (WMO) om zelfstandig te blijven leven.

De GGD heeft in het begin wel naar voren gebracht dat er onvoldoende rekening is gehouden met de mogelijkheid en beperkingen van organisaties om personeel flexibel in te zetten. De jeugdzorg van 4-19 jaar die door de GGD wordt verzorgd heeft geen plaats in het CJG, toch is in het convenant afgesproken dat ook de GGD een rol vervult in de frontoffice. Met andere woorden: de GGD heeft in dit geval een klein belang. De GGD is van mening dat deze afspraak is gemaakt maar onvoldoende doordacht wat de consequentie is van dit besluit.

De GGD kan maar met moeite uren vrijmaken, de uren van de arts of jeugdverpleegkundige liggen vast in 'het zien van kinderen', zoals het landelijk basistakenpakket het voorschrijft. Daarnaast heeft de GGD een rol te vervullen in het ZAT en soms nog eens een project op scholen, daarnaast een aantal uren voor overleg en scholing, allemaal binnen het werkplan. *"Dan is de conclusie dat er geen ruimte is om iemand daar neer te zetten. Dat is een knelpunt, de frontoffice wordt nu bemand door backoffice organisaties. Een kantoorfunctie is daar goed neer te zetten want je kunt dan twee soorten werk doen maar voor een arts of verpleegkundige is dit een stuk lastiger om een dagdeel vrij te maken voor die dienst".*

In het begin van de samenwerking heeft BJZ wel haar frustratie kenbaar gemaakt. Door het verschuiven van taken (bezuinigingen) is het noodzakelijk geworden dat BJZ samenwerkt met het CJG. Nu ziet BJZ ook wel een aantal positieve kanten aan de samenwerking in de frontoffice. De afspraak is gemaakt dat er binnen het centrum een dagdeel in de week een screener aanwezig is maar niet actief in de frontoffice. *"De reden is dat BJZ het imago heeft van problemen en beladen is en het CJG een andere uitstraling behoort te hebben".*

Het SMWO heeft geopperd om de frontoffice van het CJG te voorzien van personeel van maximaal drie organisaties en de hulpvragen na beoordeling door te geven aan de organisatie voor de juiste hulp. *"Het voorkomt versnippering en te veel organisatie belangen, niet alle organisaties kunnen tijd vrijmaken en er wordt voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat door geen uniforme intake of taalgebruik. Daar waar het gelijk kan worden opgelost hoeft het niet door naar de zorgregisseur".* Dit idee heeft geen draagvlak gekregen omdat andere organisaties ook een plaats willen hebben in de frontoffice. *"Waar je zelf bijzit weet je zeker dat je kunt meepraten"*

Het SMWO heeft wel moeite om personeel om 'aan de voorkant' in het proces in te zetten. Het leidt tot een organisatieprobleem omdat men eigenlijk alle professionals nodig heeft om de cliënten die op de wachtlijst staan te helpen.

Bij de personele bezetting in de frontoffice heeft MEE, na verloop van tijd, behoefte aan een evaluatiemoment en heeft betrekking op de inzet van personeel ten opzichte van het soort zorgvragen. *"Stel dat de werkwijze, de betere samenwerking die we voorstaan niet wordt waargemaakt, dan moeten we daar naar kijken. We beoordelen onze inzet op het aantal cliënten waarbij onze deskundigheid nodig is. Daarnaast moeten we goed zichtbaar zijn in het CJG omdat we een serieuze bijdrage leveren aan de klant en collega's"*. MEE heeft aangegeven dat zij zich zal beraden als blijkt dat de doelgroep die zij bedient, niet toekomt aan het stellen van vragen in het CJG.

In de frontoffice staat samenwerking centraal: als men elkaar ontmoet dan gaat het om het verlenen van diensten en het oplossen van problemen. De GGD gaat uit van een goede werkrelatie omdat ze samenwerken in het CJG belangrijk vinden: *"Het is tenslotte een nieuwe ontwikkeling waarvan we verwachten dat dit voorlopig de ingeslagen weg is"*. Praktische zaken zoals de personele bezetting van de frontoffice, de huur van het pand waar het CJG is gevestigd en de coördinatie van de frontoffice is geregeld. De zorgregisseur is ook de coördinator van de frontoffice.

5.1.1.3 Conclusie

In de eerste ronde is er een aantal initiatieven die in eerste instantie los van elkaar starten. De samenwerking in het ZAT is het begin van een integrale samenwerking. Er zijn geen regels over samenwerking afgesproken, de organisaties komen bijeen als er een probleem wordt gemeld. Het voordeel is dat er in een vroeg stadium verschillende disciplines zijn betrokken bij het bespreken en oplossen van een probleem. Er is nog geen sprake van een netwerkorganisatie. Aan het einde van deze eerste ronde is bereikt dat de intentieverklaring om het CJG te starten wordt getekend.

In ronde 2 is de opdracht om samen te werken om problemen te voorkomen die in het verleden hebben geleid tot bijzondere familietragedies en kinderen die geen adequate hulp krijgen. Om dit structureel vorm te geven wordt het CJG ontwikkeld in een netwerksamenwerking. In deze samenwerking ervaren de organisaties dat samenwerken in het netwerk effecten heeft op de eigen organisatie zoals de doorwerking van het begrip regie en de zorgregisseur. De inbreuk in de bestaande werkwijze die organisaties hebben ervaren heeft geleid tot het inzetten van macht en strijd binnen het BA-overleg. De bestaande contacten in de eigen arena's zijn benut om de ontwikkeling die de gemeente voorstaat te bespreken en te keren naar de eigen perceptie en visie op het CJG.

De organisaties hebben ervaren dat er onvoldoende openheid was in de samenwerking en dat de informatievoorziening niet goed verliep door de rol van het projectteam. Verschillende organisaties waren met dezelfde mensen in het projectteam en het BA-overleg aanwezig. Dit leidde ook tot een verschil in tijd; men had al over de onderwerpen gesproken en daardoor een informatievoorsprong ten opzichte van de bestuurders die alleen in het BA-overleg een plaats bezetten. Het projectteam heeft het BA-overleg gefrustreerd door haar werkzaamheden en het verschil van informatie en kennis in stand gehouden.

De rol die organisaties zichzelf toedachten om regie te voeren heeft de agenda bepaald en de samenwerking stroperig en traag gemaakt. De gemeente heeft in de gesprekken met de dissidente organisaties top-down haar visie gegeven en vastgehouden aan haar concept dat de regie door de gemeente wordt gevoerd.

Met de komst van het CJG is er voor de coördinator van het ZAT ook een verandering. Tot de komst van het CJG was de coördinator van het ZAT de aangewezen persoon om de voor melding te begeleiden en de bijeenkomst bijeen te roepen. Nu loopt de melding via het CJG en staat zorgregie 'boven' het ZAT. Het onderwijs ziet deze verandering als een verrijking van de dienstverlening, er zijn meerdere disciplines die een melding van een probleem kunnen doen .

De komst van de risico Verwijsindex is een grote verbetering om informatie tussen organisaties uit te wisselen. Door dit middel wordt het gemakkelijker voor een professional om contact te leggen met een collega en het bevordert de netwerksamenwerking.

Door bestuurders wordt er nog steeds organisatiegericht gedacht. Het verschuiven van personeel naar een andere locatie en onder verantwoordelijkheid van de coördinator is een hele stap.

De ontwikkeling van de frontoffice verloopt voorspoedig omdat de professionals met elkaar het doel nastreven om kinderen en gezinnen adequaat te helpen. Bottom-up wordt de procesbeschrijving ontwikkeld, afspraken over wie de informatie verzamelt en wie de procesbeschrijving voor de backoffice gaat uitvoeren, zijn in goede harmonie verlopen.

De procesbeschrijving draagt ook bij tot het besef dat werkzaamheden verschuiven vanuit de organisatie naar het netwerk. Zo'n verschuiving levert voordeel op, door de samenwerking komt er meer informatie vrij die ten gunste van de eigen organisatie kan worden gebruikt.

Deze goede ontwikkeling en het succes van de samenwerking op de werkvloer straalt af op het BA-overleg wat deze succesverhalen ook nodig heeft om de ontwikkeling positief te beschouwen.

Er is gekozen om in de opbouwfase van het CJG eerst de pijler Zorg en de bijbehorende zorgregie in de backoffice te organiseren. Deze pijler is nu goed geregeld. Vervolgens staat de pijler Welzijn centraal in de ontwikkeling van producten en het leggen van contacten in de samenleving.

5.1.2 Strategie

In hoofdstuk 4 (4.2.4) zijn de betrokken organisaties en hun belangen besproken. Uit de beschrijving van ronde 1 en 2 kan worden opgemaakt dat het maken van afspraken wel wat 'haken en ogen' heeft. Het nastreven van belangen en bereiken van eigen doelen is per organisatie verschillend.

De strategie, om een doel te bereiken, wordt bepaald door de perceptie die een actor heeft ten opzicht van het probleem en de informatie die van belang is voor de organisatie. Daarnaast wordt de strategie ook bepaald door de soort afhankelijkheid of legitimatie om een plaats te verwerven in het netwerk. Hierbij kan competitie ontstaan, dat kan uitlopen op het ontwikkelen van gemeenschappelijke spelregels om wederzijdse nadelen van hun concurrentie te beperken.

Een tweede mogelijkheid is dat er geen gezamenlijk belang is en daardoor geen interesse is om actief deel te nemen aan de samenwerking. Men 'leunt een beetje achterover' en laat het gebeuren. In de theorie zijn verschillende strategieën besproken. Uit de voorgaande tekst wordt duidelijk welke strategieën van toepassing zijn in ronde 1 en in ronde 2. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het waarom, om met een strategie een organisatiedoel of juist het netwerkdoel te bereiken. Eerst wordt de strategie besproken die in het ZAT is ingezet en daarna de strategieën in de ontwikkeling van het CJG.

Het ZAT

	2006		
	ZAT	Strategie	inzet
Gemeente	X	faciliterend	Geld / stimuleren van de samenwerking
SMWO	X	faciliterend	Begeleiden van kinderen bij het oplossen van kinderen
GGD	X	faciliterend	Vanuit de jeugdgezondheidszorg een ondersteunende rol
BJZ	X	faciliterend	Door vroegtijdig te helpen blijven de problemen beperkt
Onderwijs	X	faciliterend	Kinderen zo snel mogelijk uit de problemen hebben.

Op afroep van het onderwijs komen de partners in het ZAT bij elkaar. Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat het onderwijs, welzijnswerk, geïndiceerde jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg bij de start van het ZAT alle uitgaan van de faciliterende strategie. De vraag is waarom de organisaties zo eensgezind deze strategie volgen.

Faciliterende strategie gaat uit van het principe dat organisaties geïnspireerd zijn door het feit dat samenwerking noodzakelijk is om een wederzijdse oplossing te bereiken. Met deze strategie willen de organisaties bereiken dat kinderen in een vroeg stadium hulp krijgen. In een aantal situaties betekent het dat de problematiek nog niet zo complex is en de hulp beperkt kan blijven tot een kortdurend programma. Los van het collectieve 'geloof' over deze strategie hebben afzonderlijke organisaties toch wel een aantal problemen wat leidt tot botsingen en frustratie.

Het belang van de gemeente in het ZAT is primair het belang om scholen binnen de gemeente te hebben met een goede zorgstructuur waarmee te voorkomen dat jonge kinderen ontsporen. De gemeente kan met geld / subsidie de medewerking vragen van organisaties. Het onderwijs heeft het grootste belang in het ZAT, namelijk dat het probleem van een kind zo snel mogelijk wordt opgelost zodat het kind weer optimaal gebruik maakt van de leermogelijkheden die worden geboden. Met een snelle interventie wordt dit organisatiedoel bereikt en het beeld wordt bevestigd dat het onderwijs, naast lesgeven, ook zorgzaam is voor kinderen en het gezin. Om het probleem op te lossen is het onderwijs afhankelijk van de medewerking van de andere belangrijke partners. De organisaties die in de arena samenwerken zijn allen relevant en hebben een afhankelijkheid ten opzichte van elkaar, maar als blijkt dat het probleem de niet valt onder de kerntaak van een organisatie, is het belang om een actieve bijdrage te leveren kleiner. Specialisten zijn beperkt beschikbaar en de organisatie zal vanuit organisatiebelang een afweging maken. De strategie van BJZ om in een situatie in te grijpen ligt op een ander niveau en botst met de aanwezige organisaties die meer vanuit reguliere zorg willen ingrijpen om de situatie te verbeteren.

Alle partijen zijn afhankelijk van de wachtlijst, dit is het zwakke punt van het ZAT. Bij een doorverwijzing naar een zorgorganisatie zijn de ouders afhankelijk van lengte van wachtlijst. *"Eerst doe je veel moeite om de ouders om de tafel te krijgen en ze te informeren over de mogelijkheden voor verwijzing en voor hulp en dan wordt je geconfronteerd met de wachtlijst".*

De aanvraag van ouders, ondersteund door informatie van het ZAT wordt niet in uitvoering genomen omdat de wachtlijst de volgorde bepaalt. In deze situatie bepaald de uitvoeringsorganisatie de planning en is het ZAT, de ouders en het kind afhankelijk van de lengte van de wachtlijst. De wachtlijst is een provinciaal probleem en het ligt voor de hand om dit probleem in de arena TFjeugd, vanuit gezamenlijk belang aan te kaarten. Om de wachtlijst weg te werken is de

coöperatieve strategie effectiever. De uitvoerende organisatie wordt actief betrokken bij de plannen om de situatie te wijzigen ten gunste van het kind en de ouders.

Het CJG

De gemeente heeft voorafgaand aan het CJG een bijdrage geleverd om het ZAT te positioneren en daarbij is men vanuit het gezamenlijke belang uitgekomen op de faciliterende strategie.

Tegelijkertijd is het INA project gestart met *“de achterliggende gedachte dat de gemeente regie voert en de instellingen het aanbod moeten afstemmen en zelf integreren in het grotere geheel”*.

Dit is voor de organisaties een redelijke schok om te horen en het is ook voorspelbaar dat het niet door alle organisaties met evenveel enthousiasme is ontvangen. De gemeente heeft dit vanuit een go-alone strategie voorbereid en gecommuniceerd.

Deze strategie is ingegeven door het inzicht dat de komst van het CJG een kans is om een kanteling in gang te zetten in de samenwerking tussen de gemeente en zorgorganisaties, door het belang van de hulpvrager centraal te stellen. Deze communicatie heeft ertoe geleid dat alle belangrijke zorginstellingen zich direct hebben gemeld om in het CJG een plaats in te nemen. Deze ontwikkeling heeft de gemeente ertoe gebracht om eerst de zorgfuncties en regie op orde te brengen. *“Dit voorkomt dat er met competenties wordt geschermd en er een machtsstrijd uitbreekt waarbij meerdere partijen vinden dat ze de beste papieren hebben om de regie te voeren”*.

De go-alone strategie van de gemeente heeft tot heftige discussies geleid en de basis om samen te werken tijdelijk verstoord. Uit het overzicht blijkt dat er bij de start weerstand is tegen de aanpak van de gemeente. De strategie van de gemeente maakt dat er niet vanzelf een constructief overleg mogelijk is. De go-alonestrategie dient ook als tegenwicht voor de organisaties die alles via procedures willen regelen om het eigen domein, de professionele en bestaande omgeving, zo lang mogelijk in stand te houden. In de loop van het eerste jaar wordt de druk naar de gemeente groot om de regie aan de instellingen over te laten.

	2007			2008		2009	
	Start CJG	Strategie t.o.v. de gemeente	Inzet	Strategie t.o.v. de gemeente	actor	Strategie t.o.v. de gemeente	Inzet
Gemeente	X	go-alone	Goed voorbereid projectplan	faciliterend	X	faciliterend	Verbetering in de communicatie en ruimte voor discussie
Welzijnshuis	X	coöperatief	Afwachtend en zoekt samenwerking	coöperatief	X	coöperatief	Zoekt samenwerking om diensten te leveren
SMWO	X	conflict	Wil de regierol nemen	coöperatief	X	coöperatief	Zoekt samenwerking om diensten te leveren
GGD	X	conflict	Wil de regierol nemen	faciliterend	X	faciliterend	Samenwerking vanuit autoriteit op het gebied van jeugd
Allévo	X	conflict	Wil de regierol nemen	faciliterend	X	faciliterend	Samenwerking om uitvoeringstaken te kunnen vervullen
Agathos		-----	-----	faciliterend	X	faciliterend	Samenwerking om uitvoeringstaken te kunnen vervullen
BJZ	X	go-alone	Werkt samen waar het moet verder zoekt BJZ haar eigen weg	coöperatief	X	coöperatief	Werkt samen om haar organisatiedoel te halen
Indigo	X	coöperatief	Afwachtend en zoekt samenwerking	coöperatief	X	coöperatief	Werkt samen om haar organisatiedoel te halen
Mee	X	coöperatief	Afwachtend en zoekt samenwerking	coöperatief	X	coöperatief	Werkt samen om haar organisatiedoel te halen
Onderwijs	X	faciliterend	Samenwerking met alle partners die een kindprobleem melden	faciliterend	X	faciliterend	Samenwerking met alle partners die een kindprobleem melden

Conflictstrategie

De reactie van de organisaties die vanuit de conflictstrategie de samenwerking aangaan speelt het organisatiebelang een grote rol. De organisatie blijft centraal staan en de daarbij horende werkwijze, de regie rol wordt er bij genomen. De mate van aanpassing voor de organisatie is dan maar beperkt, men kan regie voeren en de samenwerking met andere organisatie in meer of mindere mate aangaan. Dit geldt voor de drie organisaties die in de beginfase tegen de strategie van de gemeente gelegenheidscoalities gevormd om de regierol naar zich toe te trekken, de argumenten waren ondermeer: *"wij werken op contactniveau en zitten al bij gezinnen"* en *"op consultatiebureau en de school komen alle jongeren voorbij"*.

Deze coalities hebben geen stand gehouden om de volgende reden: in eerste instantie zijn de GGD en Allévo coöperatief opgetrokken om de andere organisaties te interesseren voor hun plan om de regie vanuit de zorginstellingen in te vullen. De activiteiten van Allévo en de GGD zijn compleetair en er zou een mooi geheel ontstaan; de zorg vanaf 0-jarige met de consultatiebureaufunctie tot 19 jaar onder regie van Allévo en de GGD. Later in het jaar heeft de GGD met haar perceptie 'geen kind buiten beeld' naar Allévo een conflictstrategie gebruikt en de consultatiebureaufunctie over genomen. Voor de GGD betekent dit de jeugdgezondheidszorg compleet onder één dak en voor de organisatie een uitbreiding van taken en diensten. Voor Allévo een significante verandering binnen de organisatie door de overdracht van de consultatiebureaufunctie en het daarbij behorende personeel. De diensten van Allévo in het CJG blijven daarna beperkt tot de directe zorg in het gezin.

De netwerken van de GGD en het SMWO zijn voor een deel gelijk. De meerwaarde van de samenwerking is dat er in deze coalitie ook verschillende thuiszorginstellingen die zich ook richten op psychiatrie, psychosociale ondersteuning en thuiszorg met gezinsondersteuning en coaching vertegenwoordigd zijn. Een gelegenheid om een nieuw zorgnetwerk te vormen en regels te stellen. De coalitie tussen de GGD en het SMWO loopt uit op de vermijdingsstrategie door het SMWO. Het geval doet zich voor dat de GGD haar mening bijstelt en zich aansluit bij de strategie en visie van de gemeente. Deze verandering heeft te maken met de komst van een andere bestuurder bij de GGD. Het SMWO heeft geen andere mogelijkheid dan zich neer te leggen bij wijze waarop de regie wordt georganiseerd. De gemeente heeft door het maken van subsidieafspraken macht om het SMWO tot een goede samenwerking te bewegen.

Go-alone strategie

BJZ hanteert de go-alone strategie omdat een aantal verantwoordelijkheden niet onder het CJG valt. Tijdens het interview wordt duidelijk dat BJZ een krachtige visie en plan heeft over het inzetten van een methode om de hulp in gezinnen te brengen. In de loop van de tijd gaat BJZ dit ook goed communiceren en kiest BJZ voor de coöperatieve strategie, er zijn medestanders nodig zijn om het doel om te gaan werken met de eenduidige methode signs of safety en signs of wellbeing te bereiken. *“We hebben ervaring op gedaan in verschillende programma’s en met succes. In de keten zijn nu een aantal medewerkers uit andere organisaties die ook deze training volgen om een gezamenlijke werkwijze te ontwikkelen dit levert ook voordelen op in de keten”.*

BJZ ziet hierin een regierol voor zichzelf en om het doel te bereiken wordt de ketensamenwerking benut. BJZ heeft haar doelstelling om de een uniforme werkwijze door te zetten bij het CJG Schouwen-Duiveland nog niet bereikt, hierover is men het dus nog niet eens.

De go-alone strategie van de gemeente valt verkeerd bij de GGD, Allevo, SMWO en BJZ. Zij zoeken met de conflictstrategie naar een machtsmiddel om de regie en de rol van de zorgregisseur over te nemen. Dit grote meningsverschil is de loop van 2008 uitgesproken en de strategie van de gemeente wordt ook bijgesteld naar faciliterend.

Coöperatieve strategie

Het Welzijnshuis, Indigo en MEE hebben vanuit de coöperatieve strategie ook een eigen doel voor ogen. Deze organisaties leveren producten en diensten aan een hele brede doelgroep en ze vissen met hun producten en dienstverlening niet in elkaars vijver. Het zijn organisaties met een inkooprelatie die graag mee willen doen omdat dit alle kansen biedt om diensten te verkopen en het gebied van gebruikers uit te breiden.

Faciliterende strategie

Het onderwijs heeft als enige vanaf de start een faciliterende strategie ten opzichte van de gemeente. De komst van het CJG is voor het onderwijs alleen maar positief, er kunnen meer organisaties melden dat er in een gezin iets mis is. Een bedreiging voor het onderwijs is dat het ZAT niet goed functioneert. Door de samenwerking met meer organisaties wordt het lastiger om op korte termijn het team bijeen te roepen, werkdruk speelt daarbij een rol en de urgentie van het probleem vanuit de perceptie van de organisatie. Het onderwijs voelt zich niet bedreigt door andere organisaties omdat zij geen ander belang heeft dan de kinderen in de school.

In het BA-overleg heeft het onderwijs zich ook afzijdig gehouden van de conflicten die hebben gespeeld en heeft voor de vermijdingsstrategie gekozen. Een bijdrage om tot een oplossing te komen

is niet geleverd, men heeft afgewacht omdat de problematiek niet het ZAT kon benadelen of beïnvloeden.

In de loop van 2007, als de grootste problemen en misverstanden zijn uitgesproken wordt door een aantal organisaties de strategie bijgesteld van de conflictstrategie naar de coöperatieve of faciliterende strategie. De GGD en Allévo kiezen voor de faciliterende strategie, zij zien het belang van samenwerking en willen kansen benutten om in het CJG werkzaam te zijn. Het SMWO verandert haar strategie naar coöperatief, het SMWO heeft veel disciplines in huis en levert nu in het CJG een beperkt aanbod. Vanuit haar netwerk worden kansen benut om het aantal diensten uit te breiden, ook naar de andere CJG's in de provincie.

5.1.3 Conclusie

Bij de start van het CJG is de strategie verdeeld. De gemeente heeft met haar aanpak duidelijk gemaakt dat de samenwerking tussen de organisaties niet meer vrijblijvend is en dat de samenwerking steeds belangrijker wordt. Dit is voor een aantal betrokken organisaties een reden om vanuit een conflictstrategie in de arena te treden met als doel de eigen organisatie en de werkwijze van de organisatie te beschermen. Het ombuigen van de strategie heeft de wethouder en de projectleider veel moeite gekost omdat ze hebben vastgehouden aan de wijze waarop zij in het CJG regie wil voeren.

Na verloop van tijd verandert de strategie omdat de organisaties zich realiseren dat de gemeente vasthoudt aan de gekozen strategie. Er komen positieve verhalen vanaf de werkvloer, de gesprekken met de gemeente en de onderlinge contacten dragen bij aan het naar elkaar toe bewegen zodat er een strategie wordt gekozen met een vergelijkbare perceptie. De inzet die men pleegt maakt ook duidelijk dat de afzonderlijke organisatie middelen hebben om tot samenwerking te komen en goede resultaten in de hulpverlening te boeken maar van een vervlechting tussen organisaties is nog geen sprake.

5.2 Analyse van de ontwerpprincipes

Inleiding

In de vorige hoofdstukken is er aandacht geweest voor de besluitvorming in twee rondes. In ronde twee is ook het verhaal over regie, zorgregie en de front en backoffice beschreven. In het hoofdstuk over de strategie wordt duidelijk welke strategie is ingezet en welke ontwikkeling er in de loop van het jaar ontstaat.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de vier kernelementen voor het procesontwerp: openheid, de kernwaarden, voortgang en inhoud van het proces nader ingegaan wat de opbrengst is van de gekozen aanpak voor de gemeente en de betrokken organisaties. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van empirisch materiaal, afgenomen interviews en de behandelde theorie.

In dit hoofdstuk 5.2 ligt de nadruk op het gebruik van de ontwerpprincipes die leiden tot een goed proces en in het volgende hoofdstuk 5.3 is er aandacht voor het management van het proces en de rol van de procesmanager.

Naar aanleiding van de interviews komt ook de voornaamste reden om binnen het netwerk actief te zijn boven tafel, uiteenlopend van: *“een verplichting vanuit de overheid om een rol in het CJG te vervullen; een logische stap gezien vanuit het INA project; geen reden om niet mee te doen, tot; een voordeel dat er voor organisaties een gelegenheid is om, vanuit de eigen visie in een netwerk samen te werken in de gezondheidszorg”*.

5.2.1 Openheid van het proces

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop de ontwerpprincipes van het proces zijn ingevuld. Ronde 1 geeft een inzicht van de mate dat de ontwerpprincipes zijn gehanteerd, maar wordt zijdelings genoemd maar niet besproken. In ronde 2 speelt bij openheid hoe de samenwerking en besluitvorming tussen de projectgroep van de gemeente en de organisaties tot stand komt.

		Ronde 1	Ronde 2
Openheid	Relevante partijen	Ja, door de tijd heen van lokale medewerkers tot provinciale medewerkers van verschillende gremia	Ja, de gemeentelijk en organisaties die direct en indirect een rol spelen in de jeugdgezondheidszorg er is wel een verschil aan kennis en mate van samenwerking.
	Transformatie van de inhoudelijke keuzes naar procesmatige afspraken	De doelstelling is het preventief jeugdbeleid vertalen naar implementeerbare voorstellen naar het INA-project	Het INA project wordt verder uitgewerkt in het concept CJG en er worden procesafspraken gemaakt in het BA-overleg
	Transparantie van het proces en procesmanagement	Scoop is duidelijk in haar advies en heeft daarmee voldoende vertrouwen om alle partijen aan het advies te binden	De gemeente kan met de projectleider het BA-overleg niet overtuigen van haar opgestelde ontwerp om het CJG vorm te geven

Wie zijn betrokken

Een ontwerpprincipe is dat de relevante partijen worden betrokken bij de besluitvorming. De ontwikkeling van het INA-project is met een klein beperkt aantal zorgaanbieders opgezet. Allévo was bij de ontwikkeling van INA niet betrokken en heeft met de gemeente contact gelegd. MEE heeft ook zelf initiatief genomen maar is niet was direct welkom: de reden die wordt genoemd is dat de organisatie niet zo bekend is. De focus van de projectleider en projectteam is in eerste instantie gericht op andere organisaties zoals BJZ, SMWO, Allévo en GGD.

Inhoudelijke keuzes

In het eerste convenant zijn de doelstellingen in algemene bewoordingen gesteld en op welke wijze de doelstelling wordt bereikt. Daarna zou er van openheid sprake zijn geweest als de gemeente aan de organisaties ruimte had geboden om vanuit de visie van de organisaties de voordelen van de samenwerking te laten onderzoeken. Een voorstel om een vergaande samenwerking tussen de organisaties en de gemeente te onderzoeken wordt ook niet vanuit de betrokken organisaties aangedragen. Dit is niet verwonderlijk omdat de organisaties vanuit verschillende strategieën in het overleg een mening hebben over het voeren van regie. Een open discussie over de inhoud krijgt weinig kans.

Vanuit de gestelde visie van de gemeente en de keuzes die daaruit voortvloeien worden posities bepaald en volgt er in het BA-overleg de uitwerking van de procesmatige afspraken.

Er wordt gedacht vanuit organisatiebelang en vanuit het belang van de gemeente. Waarbij de visie die de gemeente op het CJG heeft duidelijk wordt gecommuniceerd maar in eerste instantie op weerstand stuit: *"In eerste instantie was er onderlinge achterdocht en weerstand voelbaar waardoor het buitengewoon lastig was om in openheid met elkaar van gedachten te wisselen"*.

Veel tijd en energie is verspild met het discussiëren over verantwoordelijkheden en wie zeggenschap moet hebben zonder dat dit heeft geleid tot procesmatige afspraken. Vanuit de visie van de gemeente staan de belangen van de organisaties niet ter discussie maar wel de wijze waarop men afspraken wil maken om organisatieoverstijgend te werken.

Transparant proces

Het derde en laatste punt bij openheid benadrukt in welke mate men vindt dat het proces transparant is. De rol van de projectleider is hierbij van belang. De gemeente heeft gekozen voor een externe projectleider. De projectleider heeft duidelijk richting gegeven in het proces en hierbij de visie en de ruimte die de gemeente heeft om autonoom besluiten te nemen gecommuniceerd. De vernieuwende gedachte achter het CJG heeft hij goed weten te vertalen. Deze vertaling van de visie leidt er wel toe dat er bij de grote organisaties weerstand is en de projectleider niet direct aansluiting vindt bij de organisaties.

De wijze van communiceren van de projectleider stuit op weerstand en vertraagt ook voor een deel het proces. Dit wordt opgelost door een persoon naast de projectleider aan te stellen die op een andere manier dezelfde informatie deelt met de organisaties.

Het tweede punt dat op weerstand stuit is de beperkte ruimte die wordt geboden om te discussiëren over de uitwerking van de visie omdat in de projectgroep al veel doorgesproken is ervaren de bestuurders dat ze geen inhoudelijke bijdrage kunnen leveren aan het proces.

De drie punten die tot openheid in het proces moeten leiden zijn beperkt toegepast en dit heeft tot een stroperige ontwikkeling van het proces geleid.

5.2.2 Bescherming van de kernwaarden

Centrale waarde van de organisatie

Uit de gesprekken en informatie blijkt dat er geen afspraken zijn gemaakt om de kernwaarden te beschermen. Afzonderlijke organisaties bewaken zelf de kernwaarden van de organisatie.

		Ronde 1	Ronde 2
Bescherming van de kernwaarden	Centrale waarden van organisaties worden beschermd	Geen afspraken	Geen afspraken
	Commitment aan het proces, niet aan het resultaat	Het advies van Scoop wordt geaccepteerd, het is nog abstract. Organisaties participeren in het proces maar er zijn geen afspraken	Het concept CJG wordt geaccepteerd en in de loop van de tijd blijkt de dat het proces met horten en stoten verloopt
	Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld	Er is deelbesluit dat het ZAT van start gaat en de betrokken organisaties voelen zich verantwoordelijk. Vervolgens wordt het INA –project gebouwd, verantwoordelijkheid is nog niet reëel voor te stellen	Het besluit om INA uit te bouwen naar CJG en te starten en vanuit de 'lerende praktijk' aan de uitwerking te werken
	Regels	Organieke regels, planning en budget, geen exitregel	Organieke regels, planning en budget, geen exitregel

Bij de start van het CJG hebben de organisaties moeite gehad om hun draai te vinden in het BA-overleg. Er heerste weerstand en dat is niet bevorderlijk voor de samenwerking. Een typerende uitspraak is: *“Je moet als organisatie onafhankelijk blijven en er voor zorgen dat dit beeld ook naar de burgers duidelijk blijft en je niet wordt gezien als het verlengstuk van de gemeente”*.

Hiermee wordt aangegeven dat men zelfstandig wil kunnen functioneren. De uitspraak impliceert dat organisaties geen autonome besluiten meer kunnen nemen en er voor de cliënt een onduidelijke situatie ontstaat: *“Wie biedt mij hulp, het CJG of een zorginstelling”*.

De besluitvorming die binnen het BA plaatsvindt heeft betrekking op de samenwerking binnen het CJG en raakt de kernwaarden van de organisaties. In eerste instantie lijkt de samenwerking geen invloed te hebben op de kernwaarden, de kernwaarden van de betrokken organisaties zijn verschillend. Nu is ook nog niet zichtbaar dat kernwaarden onder druk komen te staan. Naar mijn mening ontstaat er

door de samenwerking in het netwerk een beweging om na te denken of de kernwaarden in een netwerksamenwerking nog even waardevol zijn als in een stand alone organisatie.

Het proces telt

Een volgende vraag die beantwoord wordt is of het de organisaties lukt om zich aan het proces te conformeren en niet aan het resultaat (de Bruin: 2004). Het eerste ijkpunt hierbij is de wijze waarop het convenant is opgesteld, hierin wordt commitment aan het proces gevraagd en de ontwikkeling van het CJG en niet aan de uitkomst van het proces. Het convenant biedt de organisaties een veilige omgeving en ruimte om met elkaar aan de verdere uitwerking van het convenant te werken. Tijdens het proces is er voor verschillende organisaties winst te behalen waardoor men tevreden is met de procesgang.

In dit ontwerpprincipe wordt ook de doorwerking merkbaar van de moeizame start van het CJG. Uit de verslaglegging komt naar voor dat het lastig blijft om de ontwerplijn vast te houden en regelmatig worden er discussieuitstapjes gemaakt naar de uitwerking van het proces. Deze houding komt voort uit de onzekerheid of er een voedingsbodemp is voor samenwerking en besluitvorming. In de beginperiode had men een sterke mening over de rol van de gemeente: *"In de beginperiode heeft het gevoel geheerst dat het CJG iets is van de gemeente in plaats van een samenwerking tussen de gemeente en betrokken organisaties"*.

Waar het proces voor het onderijs een meerwaarde heeft, ziet BJZ nog niet direct de voordelen voor de eigen organisatie en distantieert zich voorlopig van het proces. BJZ heeft door haar beperkte rol een klein belang en heeft gezag en autoriteit. Met het vorderen van het proces en de samenwerking op de werkvloer wordt BJZ ook positiever over de winstkansen die er zijn te behalen in de samenwerking, de uitwisseling van informatie en de kortere lijnen die de samenwerking bevorderen.

Regels

Het laatste punt met betrekking tot de kernwaarden van een organisatie richt zich op het afspreken van regels. In het procesontwerp zijn organieke regels zoals de beschrijving van de projectorganisatie en de verantwoordelijkheid die bij verschillende personen ligt. Verder zijn er regels over planning en budget. Er zijn geen regels die betrekking hebben op entry en exit bewegingen.

Er moet ook iets bijzonders gebeuren om organisaties te laten afhaken, uit de procesbeschrijving blijkt dat een aantal organisaties in coalities zijn opgetrokken. Nadat deze samenwerking niet succesvol is afgelopen is het nog steeds geen reden om uit het CJG te stappen. Dit zegt iets over het belang om deel te nemen aan het CJG en het organisatiebelang dat men ziet om in het CJG te participeren.

5.2.3 De voortgang van het proces

Vooruitzicht op winst

In de loop van het eerste jaar blijkt dat niet alleen de organisaties zoeken naar een nieuw evenwicht maar ook het ambtelijk apparaat moet zich anders opstellen. Men is gewend om te onderhandelen en consensus te bereiken: *"Geen ruzie krijgen met instellingen, stel je voor"*.

Zeker is er in het eerste jaar sprake van een experiment, een belangrijke periode maar nu maakt het ambtelijk apparaat zich meer zorgen omdat het proces niet verloopt volgens de schema's van planning en controle. De bureaucratie is een punt van aandacht en ook hier geldt dat de gemeente een beweging zal moeten maken om in het netwerk haar plaats te vinden.

		Ronde 1	Ronde 2
Voortgang van het proces	Het proces kent vooruitzicht op winst	De samenwerking in ZAT is winst voor kind/ouders en organisaties in: probleemoplossing, tijd, delen van kennis, integraal besluit en behandeling.	Voor de gemeente is er winst omdat de aanpak wordt gesteund. Na het ontwikkelen van de peiler zorgregie wordt ingezet op welzijn.
	Er zijn quick wins	Niet bekend	Aanstellen van de zorgregisseur
	Het proces kent een zware personele bezetting	De projectleider / expert is aanwezig. Daarnaast is het een functionele samenwerking en relevante professionals zijn aanwezig.	De projectleider / expert is aanwezig. Daarnaast is het een functionele samenwerking en relevante professionals zijn aanwezig.
	Conflicten worden zo diep mogelijk in het proces weggelegd	In ronde 1 zijn geen conflicten bekend	Conflicten zijn met de afzonderlijke organisaties uitgesproken door een zware delegatie uit de gemeente en bestuurders van de betrokken organisaties
	Command and controle wordt als aanjager van het proces benut	Command and controle is aanwezig, de projectleider stuurt in de ontwikkeling van het INA-project	Command and controle is aanwezig, de projectleider/projectgroep stuurt de ontwikkeling van het CJG

In het hele onderzoek is de pijler welzijn onderbelicht gebleven. Door de aanpak van de gemeente om eerst de pijler zorg te organiseren is heeft het Welzijnshuis zich in beperkte mate betrokken gevoeld bij het proces. Het Welzijnshuis heeft geen sence of urgency gehad om een inhoudelijke bijdrage te leveren, het ging tenslotte om zorg. Deze situatie heeft tot verarming van het proces geleid, de waarde om vanuit de 'welzijnsperceptie' naar het proces te kijken is onbenut gebleven.

De ontwikkeling van welzijn gaat verder dan alleen het aanbieden van cursussen waar mondige jongeren of ouders, omdat ze het leuk vinden, op inschrijven. De vernieuwing van welzijn slaagt als de organisatie naar de mensen toegaat en erachter komt wat de echte noden en vragen zijn van ouders en kinderen.

Quick wins

Een manier om voortgang in het proces te houden is bereikt door buiten het BA-overleg om een zorgregisseur aan te stellen. De aanstelling van de zorgregisseur was noodzakelijk omdat de gemeente melding kreeg van extreme misstanden in een aantal gezinnen waar direct ingrijpen nodig was. Met deze aanstelling is een 'tweede proces' gestart wat de vaart in de samenwerking brengt. Organisaties die telkens opmerkten dat er niets gebeurde werd gewezen op het succes van de hulpverlening aan gezinnen in de gemeente. Dit tweede proces dient als tegenwicht om de mensen die via de procedure alles wilden regelen mee te nemen in de versnelling van het proces. Deze lijn is steeds sterker geworden en door het positieve resultaat is er steeds meer coöperatief gedrag ontstaan.

Zware vertegenwoordiging

Het projectteam bereidt de deelbesluiten voor en deze worden ter beoordeling en besluitvorming aan de organisaties voorgelegd. In de projectgroep zijn vertegenwoordigers aanwezig die ook besluiten kunnen nemen. Voor het oplossen van conflicten wordt er gekozen voor een zware vertegenwoordiging; de wethouder en ambtenaren, wat ook bijdraagt aan de voortgang van het proces en de besluitvorming. Op dit hoge niveau worden in een keer meer besluiten genomen omdat men beschikt over commitment power. Zo'n manoeuvre brengt inzichten en verschillen in standpunten bij elkaar.

Conflicten

In principe zou de gekozen organisatiestructuur een middel zijn om conflicten te verminderen. Er is gekozen voor een stuurgroep (het BA-overleg) en een projectgroep, deze gelaagdheid in de organisatie zorgt ervoor dat problemen en de conflicten minder persoonsgebonden worden en de oplossing gemakkelijker tot stand komt. Het conflict rond het voeren van regie, leveren van de zorgregisseur en inzetten van doorzettingsmacht is opgelost door met de afzonderlijke organisaties te gaan praten.

De gelaagdheid in de organisatie is niet geslaagd omdat er in de projectgroep en het BA-overleg een aantal dezelfde personen zitting hebben. Hierdoor ontstaat er een verschil in tijd en de verstrekking van de informatie aan de personen die alleen in het BA-overleg een plaats hebben. De personen die in beide gremia participeren hebben meer informatie en meer tijd gehad om na te denken en te spreken over de gevolgen van bepaalde oplossingsrichtingen.

Command en controle

Tot slot kan worden vastgesteld dat command en controle is ingezet. De gemeente is overtuigd dat de organisaties niet gemakkelijk over te halen zijn om de strategie van de gemeente te volgen en heeft de snelheid in het proces gehouden en de zorgcoördinator aangesteld en tegelijkertijd duidelijk gemaakt dat er wordt verwacht dat organisaties vraaggericht en niet organisatiegericht moeten denken. Het heeft de traagheid van de organisaties om tot besluitvorming te komen doorbroken.

De rol van de gemeente en de insteek van de projectleider hebben kenmerken van macht en van samenwerking. De gemeente heeft vanuit haar regierol de agenda opgesteld en dit heeft geleid tot strategisch gedrag. De structuur van de netwerksamenwerking is onvoldoende toegelicht en dat kon eigenlijk ook niet zo gemakkelijk door de wijze waarop de agenda was opgesteld namelijk al met een uitgesproken mening betreffende de structuur en opbouw voor het CJG.

De organisaties hebben hun kennis en hun monopoliepositie in de provincie als machtsmiddel ingezet. Met de bestaande overlegstructuren en ketensamenwerking zien organisaties een kans om de regierol naar zich toe te trekken. De gemeente heeft veel tijd geïnvesteerd om de organisaties duidelijk te maken dat er andere afspraken ten grondslag liggen aan deze vorm van samenwerking: namelijk vanuit de visie van de gemeente en de manier waarop de gemeente het CJG wil vormgeven.

5.2.4 De inhoud van het proces

De rol van de projectleider / expert

Op bestuurlijk niveau en op operationeel niveau heeft de gemeente gekozen voor een expert. Beide komen in de samenwerking met de organisaties in conflictsituaties terecht. De projectleider komt in moeilijkheden als de communicatie misloopt en de analyse onvoldoende gewicht heeft om de organisaties te overtuigen van de visie en aanpak om het CJG vorm te geven.

		Ronde 1	Ronde 2
Inhoud van het proces	Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten	De projectleider is expert op het gebied van jeugdzorg en in staat een proces te ontwikkelen zoals het wordt voorgesteld in het rapport van Scoop.	De projectleider is expert op het gebied van jeugdzorg. De organisaties hebben eigen expertise en professionals in huis
	Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie	Het INA project is naar aanleiding van het advies van Scoop ontwikkelt en voldoet aan het verloop door de selectie die is gemaakt te komen tot een integrale netwerk aanpak.	Door de problematiek zijn de inhoudelijke inzichten in een laat stadium gedeeld en hebben ook maar beperkt de kans gehad door de aanpak van de gemeente

Aan het begin van het proces heeft de gemeente een voorsprong aan kennis. De kennis die in de INA-project is opgedaan wordt ingezet. Dit leidt tot een misfit tussen de expert (projectleider) en de organisaties. *“Er wordt teveel door gewerkt zoals het in het INA-project ging, in het CJG moet de regisseur die sterke sturing los laten en het netwerk het werk laten doen en de regisseur zal erop toezien dat de afspraken worden nagekomen en er een terugkoppeling plaatsvindt naar de regisseur”.*

Een aantal bestuurders van organisaties heeft aangegeven dat zij de inhoud voor het proces leveren, inhoudelijk deskundig zijn en dat de gemeente zich moet beperken tot het faciliteren van het proces. De inhoudelijke kennis van de projectleider is van dusdanig niveau dat men elkaar niets wijs te maken, er is sprake van gelijkwaardigheid.

De aanstelling van de tweede persoon naast de projectleider die de communicatie gaat verzorgen maakt voor de projectleider en de zorgregisseur de weg weer vrij hebben om het proces op het goede moment weer een duw in ontwikkeling te geven. De kunst van de expert is om mee te bewegen met deze ontwikkeling en vanuit het perspectief inhoud of proces besluiten te nemen.

Verloop van inhoudelijk variëteit naar selectie

De discussie over de aanpak van de gemeente en de kansen die ontstaan door op een andere manier inhoudelijke inzichten en opvattingen te delen worden onvoldoende uitgediscussieerd en dit leidt tot groot ongenoegen. Het ontwerpprincipe openheid heeft wel voldoende gelegenheid geboden om inzichten te delen maar hiervan is beperkt gebruik gemaakt omdat het tijdens de overlegmomenten niet over de inhoud ging maar over het proces.

Nieuwe inzichten hebben zo ook minder kans gekregen om mee genomen te worden in de ontwikkeling van het CJG. Daarbij moet worden opgemerkt dat de vastgestelde visie het kader is waarbinnen die selectie kan worden gemaakt. Een aantal organisaties heeft andere inzichten laten zien en die zijn ook besproken. De tijd die hieraan is besteed is belangrijk om te voorkomen dat er in een later stadium weer een discussie op gang komt die eigenlijk al in een eerder stadium thuis hoorde.

Uit bovenstaande blijkt ook dat het ontwerpprincipe is gebruikt waarbij aandacht moet zijn om van inhoudelijke variëteit naar selectie te komen beperkt. Er is na verloop van tijd een keus gemaakt. Dat niet alle partijen tevreden zijn met de gemaakte keus is inherent aan kiezen en samenwerken.

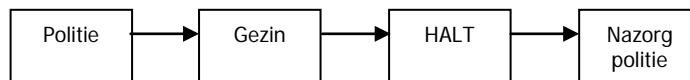
5.3 Analyse van het operationele proces Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst besproken welke verandering er in de samenwerking is gekomen: voor wie is de veranderde werkwijze belangrijk en welke voordelen er voor partijen zijn te behalen. Aan de hand van een fictief multiprobleem gezin wordt eerst uitgelegd hoe in de ketensamenwerking het probleem werd opgelost. Daarna wordt de aanpak in de netwerksamenwerking toegelicht.

In Victoriaburg woont in de Prinsenwijk een gezin met drie opgroeiende kinderen in de leeftijd 10, 14 en 16 jaar dat flink wat overlast veroorzaakt. Herrie in de vorm van geluidsoverlast, ruzies tussen ouders, de kinderen hebben onderling ruzies en met de buurt. Het gezin terroriseert de buurt. De politie is al meerdere malen voor een gesprek langs geweest. Op school blijkt dat de kinderen onverzorgd zijn en het gedrag van de ouders kopiëren, de kinderen zijn licht ontvlambaar en bij het minste is er ruzie. De sfeer in de klas is gespannen. Door de situatie blijven de prestaties van de kinderen achter. Ouders werken niet en hebben een uitkering. Drankmisgebruik en 'vreemde vogels' die aan de deur komen wekken de indruk dat er wordt gedeald in verdovende middelen. De woningbouw constateert een achterstand in huur en het onderhoud van het huis laat te wensen over. Als de kinderen worden betrapt als ze goederen willen stelen is de maat vol. Al met al een probleem voor school, buurt, het gezin, de woningbouwvereniging en de gemeente.

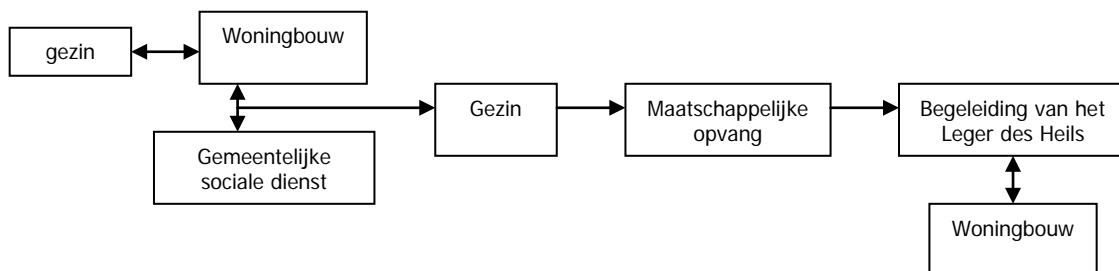
In de ketensamenwerking komen er verschillende processen op gang:

De politie wijst de kinderen op gevolgen van hun gedrag stuurt ze preventief door naar HALT.



Daarna worden ze door de jeugdzorgspecialist van de politie nog een poosje gevolgd. Verandert het gedrag niet dan meldt de politie aan BJZ dat er een probleem is met kinderen die mogelijk door BJZ moeten worden gezien. Ook in de ketensamenwerking is daar het verschil van perceptie ten opzichte van het begrip crisis wat er zorgt voor dat BJZ een gemeld probleem nog niet oppakt omdat het kind zich niet in een crisis bevindt. De politie onderzoekt de situatie rondom het vermeende dealen en waarschuwt de ouders voor gevolgen van hun gedrag.

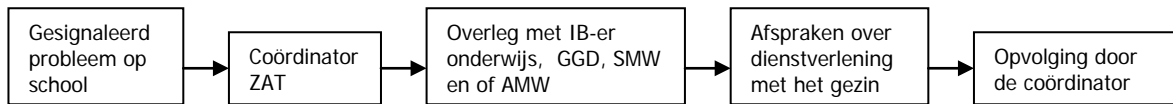
De woningbouwvereniging kan overgaan tot huisuitzetting, dit gaat in overleg met de gemeente en de sociale dienst die voor het gezin een nachtopvang moet regelen.



Het gezin verhuist tijdelijk naar een maatschappelijke opvang van een zorgaanbieder dat met een team professionals het gezin gaat begeleiden. Dit is geen gedwongen hulpverlening, als het gezin een

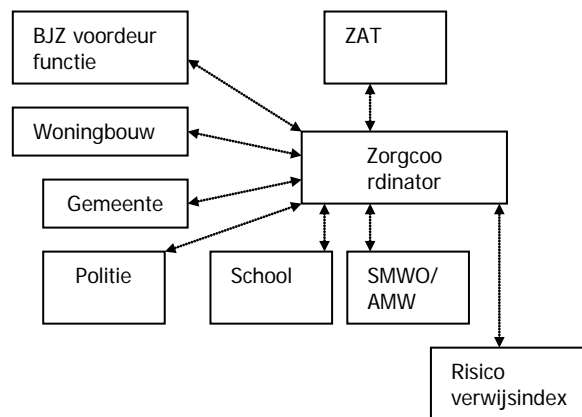
andere woning vindt en zegt dat de problemen wel meevallen dan kan niemand daar bezwaar tegen maken. De woningbouwvereniging kan het gezin weigeren als huurder en schuldsanering eisen, hierbij wordt de gemeente actief betrokken.

In het onderwijs wordt het ZAT bijeengeroepen om binnen het onderwijs de problemen van de kinderen in de school te bespreken.



De ketens die in beeld zijn gebracht werken onafhankelijk van elkaar en de professionals hebben geen verantwoordelijkheid om contact te leggen over een gezin wat zij begeleiden. Het gevolg is dat het gezin aan verschillende mensen het verhaal gaat vertellen om geholpen te worden. Er zijn diverse hulpverleners die vanuit de eigen visie en de gebruikelijke methodieken het gezin gaan helpen. Daarbij is er aan het eind van het traject van de dienstverlening geen finale bespreking met alle organisaties die betrokken zijn geweest. Contacten beperken zich tot de bestaande ketenpartners en niet daarbuiten.

In de netwerksamenwerking werken deze organisaties samen en in die samenwerking staat de problematiek van het gezin centraal in plaats van het aanbod van de organisaties ten opzichte van een deel van het probleem en wordt de dienstverlening daarop toegesneden. De professional die de zorgregie heeft gaat het gezin begeleiden en volgt de voortgang van de dienstverlening.



In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt eerst in een tabel de besproken ontwerpprincipes genoemd, in de kolom van het BA-overleg staat informatie die doorwerking heeft op de ontwikkeling en werkwijze in de front en backoffice en de belangrijkste afspraken die zijn gemaakt om een werkbare situatie te krijgen. In de tekst wordt een toelichting gegeven.

5.3.1 Openheid van het proces

Openheid	BA-overleg	Frontoffice	Backoffice
Wie zijn betrokken	Bestuurders	Selectie van organisaties die bezoekers informeren	Organisaties die een rol spelen bij het oplossen van kind en gezinsproblemen
Inhoudelijke keuzes	Geregisseerd door de gemeente en tegenstrijdige strategieën	Ontwikkeling van de winkel komt vanuit de organisaties en de coördinator	Protocollen en toetsingsmodellen Risiko verwijs index
Transparant proces	Voldoende informatie door de projectleider / expert over de diepere bedoeling achter de opzet van dit CJG	Informatie uitwisseling vanuit de ervaring van de professionals en in overleg met de coördinator	Evenwicht zoeken in de rollen expert / zorgregisseur / coördinator in de uitwerking van de dienstverlening

In de frontoffice zijn zes van de tien organisaties aanwezig die ook in het BA-overleg participeren vertegenwoordigd. Zij bepalen met de coördinator de ontwikkeling van de 'winkel'. Er is een afspraak gemaakt over de aanwezigheidsverplichting.

De mate van openheid die te maken heeft met inhoudelijke keuzes is tegengesteld, in het BA-overleg is de sturing top-down op het voeren van regie en de regisseur. Bij de ontwikkeling van de front en back office valt op dat de dienst bottom-up wordt ontwikkeld en de professionals alle vrijheid hebben in deze ontwikkeling. Voor de backoffice zijn er voldoende regels in de kadernotitie. De formele afspraken zijn bijvoorbeeld:

- alle bestaande programma's en handelingsprotocollen zijn bij het CJG en de organisaties bekend;
- het CJG heeft beschikking over alle programma's en interventiemogelijkheden van de organisaties;
- het CJG heeft binnen iedere organisatie een contactpersoon;
- het CJG heeft de beschikking over de risico verwijsindex;
- er zijn afspraken over het actief optreden van de zorgregisseur;
- alle organisaties verplichten elkaar tot actieve ondersteuning (CJG:2008, inrichtingsnota SD).

Deze afspraken maken de ontwikkeling van de backoffice ook overzichtelijk. De vergaderopzet van het BA-overleg verandert naar overleg in werkgroepen en op onderwerprniveau.

5.3.2 Bescherming van de kernwaarden

Bescherming van de kernwaarden	BA-overleg	Frontoffice	Backoffice
Centrale waarde van de organisatie	Kernwaarde staat bij de start nog niet onder druk	Geen afspraken	Geen afspraken
Het proces telt	Het verloopt stroperig maar er is voortgang	De aankleding van de fysieke locatie	Actieve ontwikkeling van het proces om diensten te kunnen verlenen en uniforme verslaglegging te ontwikkelen
Regels	Zijn niet gemaakt, men blijft participeren ook na de clash.	Organieke regels, planning en budget, geen exitregel	Organieke regels, planning en budget, geen exitregel

De kernwaarde van een organisatie loopt bij de start van het CJG nog geen gevaar. Er zijn geen afspraken gemaakt om de centrale waarde van de organisatie veilig te stellen. Een aantal formele afspraken die in het eerste convenant zijn genoemd geven geen garantie.

Deze informatie leidt alleen tot duidelijkheid waar de betrokken organisaties over kunnen beschikken en waarop men elkaar kan aanspreken.

Voordat de afspraken in de frontoffice en backoffice helder waren geformuleerd was dit in eerste instantie wel een bedreiging. Tot dan was het heel sterk: *"We onderscheiden ons met een product en*

dat houden we liever voor ons zelf". Eerst is er aandacht voor de ontwikkeling van backoffice. *"Er is niets vooraf bepaald, dat doen we met elkaar"*, er is voldoende ruimte om variëteit in het proces aan te brengen waarbij de kernwaarde van een organisatie wordt gerespecteerd.

De procesafspraken zorgen er voor dat er een veilige omgeving ontstaat waarbinnen men kan samenwerken aan de ontwikkeling van de backoffice. Hierbij gelden de richtlijnen van protocollen en toetsingsmodellen en is er een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden. De organieke regels zijn al aan de orde geweest, verder is ook al opgemerkt dat er geen exitregels zijn afgesproken.

5.3.3 Voortgang van het proces

<i>Voortgang van het proces</i>	<i>BA-overleg</i>	<i>Frontoffice</i>	<i>Backoffice</i>
Vooruitzicht op winst	Er ontstaat, in de loop van het jaar een constructief overleg, ingegeven door het succes op de werkvloer	Registratie en privacy	samenwerking en werken met een zorgplan
Zware vertegenwoordiging	Relevante bestuurders met commitment power	Personeel met een brede werkervaring	Professionals met commitment power op casus niveau
Conflicten	Wie voert de regie, de rol van de zorgregisseur, de inhoudelijke sturing door de projectgroep en het voorstel van BJZ om met een methode te gaan werken	Geen conflicten	Het dilemma van de zorgregisseur, expert

Duidelijk is dat het grootste conflict heeft gelegen in de rol van de zorgregisseur en de vraag bij wie de regie zou moeten liggen. Uit de verslagen van het BA-overleg komt naar voor dat het proces in gang blijft en wordt duidelijk dat er voor alle organisaties winst is te halen. Er is tijdwinst omdat er beter wordt samengewerkt en de komst van de risico-verwijsindex maakt het mogelijk om eerder informatie uit te wisselen en de dienstverlening in een vroeger stadium te starten.

Ook de afspraken over de wijze van registreren draagt bij aan de structurering van het CJG. In de frontoffice wordt niet van zelfsprekend geregistreerd, vanuit privacyoverwegingen en om het open en laagdrempelige karakter van het CJG te benadrukken, is men terughoudend met het aanleggen van dossiers (CJG:2008,blz. 12 inrichtingsnota SD). De registratie in de frontoffice beperkt zich tot het aantal bezoekers en het type vraag.

5.3.4 Inhoud van het proces

De netwerksamenwerking brengt bij de organisaties een proces op gang dat leidt tot unfreezing: door de interactie met andere organisaties op uitvoerend niveau ontstaat er ruimte om buiten de organisatiegrenzen te denken en te gaan samenwerken.

Inhoud van het proces	BA-overleg	Frontoffice	Backoffice
Rol van de expert	De inzet van een expert is noodzakelijk geweest om de gewenste gemeentelijke doelstelling te bereiken.	De coördinator / zorgregisseur is leidinggevende	Inzet van de expert / zorgregisseur kan een risico opleveren
Verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie	Door lang vast te houden aan organisatie denken zijn nieuwe inzichten onvoldoende uitgekristalliseerd.	Door het invullen van de frontoffice wordt het mogelijk voor cliënten een keus te maken uit het aanbod.	Door de aanpak is er meer ruimte om aandacht te besteden aan een nieuwe ontwikkelingen

Nu het CJG meer in een stabiele situatie komt en de ontwikkeling van het proces zich begint te zetten vraagt dit ook een andere inzet van de expert. In de pioniersfase wordt geaccepteerd dat de scheiding

van rollen nog niet stringent wordt gevolgd. Komt het proces in een meer volwassen fase dan wordt het voor de expert belangrijk om goed af te wegen vanuit welke rol hij een besluit neemt. Is het een technisch besluit dat voor de organisatie belangrijk is of is het een inhoudelijk besluit in het kader van het proces. Voor de expert een kritisch moment. Een besluit kan door de betrokken organisaties altijd anders worden uitgelegd en dat levert spanning op.

Een punt van aandacht voor de coördinator is dat hij op tijd moet schakelen tussen de inhoudelijke rol en de organisatorische taken om te voorkomen dat hij de kleur van de professionals aanneemt.

Het ontwikkelen van de frontoffice vraagt om samenwerking met de doelgroep. De omgeving zal voor jongeren laagdrempelig moeten zijn zodat jongeren het CJG gaan bezoeken. Het Welzijnshuis is de aangewezen organisatie om jongeren te betrekken bij de ideevorming om de ruimte. Gezien de snelle mediamogelijkheden die er zijn én door jongeren worden gebruikt, vraag ik me af of jongeren behoefte hebben aan de fysieke ruimte op de bestaande locatie van het CJG.

5.3.5 Conclusie

De gemeente is de ontwikkeling gestart vanuit het principe de 'lerende praktijk'. Hiermee bedoelt de gemeente: een pragmatische aanpak, gewoon aan de slag met de uitvoering, op procesniveau werkt deze aanpak maar op bestuurlijk niveau heeft het een stroperig proces tot gevolg gehad.

Door uit te gaan van de 'lerende praktijk' is een aantal ontwerpprincipes onvoldoende uitgewerkt. Het ontbreken van een aantal afspraken heeft tot wantrouwen en tegenstrijdige strategieën geleid.

De projectgroep heeft eerst de pijler zorgregie ontwikkeld en de wijze waarop het CJG fysiek eruit gaat zien. Deze ordening beperkt op operationeel niveau het aantal organisaties dat gaat samenwerken, het levert wel een overzichtelijke agenda op. Zo'n agenda beperkt wel de creatieve gedachte van betrokken organisaties om het CJG te vormen. De kans is ook aanwezig om langer vast te houden aan de eigen methoden en dit geldt voor de gemeente en de organisaties. Er ontstaat een zelfstandige cyclus die weer met organisaties te maken heeft en onvoldoende ruimte biedt om netwerksamenwerking ruimte te geven.

Vanaf de start van het CJG groeit het aantal organisaties tot zesentwintig. Dit maakt het lastig om te bepalen of alle actoren over dezelfde informatie beschikken en of er op de juiste wijze wordt gecommuniceerd met alle organisaties en de aanwezigheid in het CJG op waarde wordt geschat.

Bij het vormen van het CJG is macht ingezet. Een aantal organisaties heeft kennis en autoriteit als machtsmiddel ingezet om de regie naar de organisaties te verplaatsen. De machtsmiddelen zijn betrekkelijk gebleken omdat er toch kan worden vastgesteld dat er een wederzijdse afhankelijkheid geldt. Een aantal organisaties is verplicht om zitting te nemen in het CJG en andere hebben een subsidie of inkooprelatie met de gemeente. Anderzijds is de gemeente voor het ontwikkelen van het CJG afhankelijk van de organisaties.

Het laatste aandachtspunt van openheid is of er sprake is van een transparant proces.

De uitleg van de projectleider over de te volgen strategie is duidelijk en volgt een consistente lijn. Maar de organisaties voelen zich overruled door het besluit van de gemeente om een zorgregisseur aan te stellen, het leidt tot wantrouwen naar de positie van de regisseur en de rol van de gemeente in het CJG.

Transparante besluitvorming is belangrijk zodat men weet welke kansen er zijn in het netwerk. De sence of urgency is pas later in het proces duidelijk geworden door de vasthoudendheid van de gemeente om bij haar visie te blijven. In verhouding is er veel tijd besteed om alle, door de gemeente genomen besluiten helder en transparant te vertalen in het bestuurlijk afstemmingsoverleg.

Participatie in het CJG betekent dat, op termijn de organisatie gevolgen zal ondervinden van de netwerksamenwerking. Organisaties kunnen tot de conclusie komen dat een aantal werkzaamheden niet meer in de organisatie worden uitgevoerd maar in de netwerksamenwerking effectiever zijn. Zolang dit gaat om uitvoeringswerkzaamheden zal het geen probleem opleveren, maar als het aan de kernwaarden raakt ontstaat er een nieuwe situatie die tot een conflict kan leiden.

De verscheidenheid in kernwaarden van de participerende organisaties is zodanig dat ze aanvullend zijn. Dit maakt het mogelijk om in de ontwikkeling van het proces constructief met elkaar samen te werken. Naarmate het proces vordert is het goed mogelijk dat een kernwaarde van een organisatie onderdruk komt te staan. Dit is nu nog niet aan de orde. Tijdens het onderzoek wordt duidelijk dat er geen exitregels zijn ontwikkeld.

En kenmerk van een goed proces is ook dat er voortgang in het proces blijft. Voortgang in het proces wordt ook bereikt door een tweede proces naast het lopende proces te starten. Dit is een kans om coöperatief gedrag te stimuleren. Het stimuleren van coöperatief gedrag wordt met een command en controle strategie versterkt. Tot slot het laatste onderdeel dat over de inhoud van het proces gaat en over de bijdrage van de projectleider / zorgregisseur / expert. Bij zo'n dubbelrol ligt het conflict op de loer. Heeft hij het besluit toegelicht vanuit de inhoud of vanuit procesontwikkeling?

Ook is op te merken dat de rol van de projectleider/ zorgregisseur / expert, in de visie van de organisatie met het groeien van het proces meer die van een procesbegeleider zou moeten worden. In de pioniersfase wordt geaccepteerd dat de scheiding van rollen nog niet zwaar weegt. Komt het proces in een meer volwassen fase dan wordt het voor de expert belangrijk om goed af te wegen vanuit welke rol hij een besluit neemt. De angst van de organisaties blijft dat de zorgregisseur te veel op de stoel van de professional gaat zitten. De uitdaging voor de projectleider en de zorgregisseur is om het proces op het goede moment weer een duw in ontwikkeling te geven. De kunst van de expert is om mee te bewegen op deze ontwikkeling en op het juiste moment te schakelen naar een andere fase.

Naar mijn mening is er nu extra inzet nodig om de communicatie, de toegankelijkheid van de website, de frontoffice en de pijler welzijn centraal te stellen. Op deze vier punten is nu sence of urgency van toepassing omdat als de ontwikkeling achterblijft een groot deel van het CJG te traag tot ontwikkeling komt. Er is geen aanloop van jongeren omdat er na de opening weinig reclame is gemaakt onder de doelgroep. De omgeving is voor jongeren niet uitnodigend om gebruik te maken van de informatie die aanwezig is. De website wordt nog niet actief genoeg ingezet. Over het vullen van de website zijn, tot nu toe, onvoldoende afspraken gemaakt. De communicatie en promotie voor jongeren wordt vanaf september door twee stagiaires opgepakt. De locatie blijft een probleem zoals al is gebleken uit de uitleg van het Welzijnshuis.

6 Conclusie



In dit onderzoek over de ontwikkeling van het CJG zijn de knelpunten op bestuurlijk niveau en op proces niveau duidelijk geworden en kan ik de vragen beantwoorden. Er zal blijken welke factoren allemaal een rol hebben gespeeld, welke oplossingen zijn gevonden of nog om een oplossingen vragen. De hoofdstukken vier en vijf hebben het handelen in het netwerk in beeld gebracht. Deze informatie wordt in dit hoofdstuk gebruikt om de deelvragen te beantwoorden. In het laatste hoofdstuk worden conclusies en aanbevelingen beschreven.

6.1 Beantwoording van de deelvragen

In sommige situaties is een deelvraag onderdeel van een hoofdstuk, dan verwijs ik voor de leesbaarheid van de tekst naar het betreffende hoofdstuk. Hieronder eerst de deelvragen op een rijtje en daarna de tekst die de antwoorden genereert.

- 1 Hoe ziet het netwerk eruit?
 - * Wie zijn de belangrijkste actoren?
 - * Welke afhankelijkheid ondervinden organisaties in de netwerksamenwerking?
 - * Welke perceptie hebben de actoren ten opzichte van de gemeente?
- 2 Hoe verloopt het proces met betrekking tot de samenwerking en de afspraken?
- 3 Welke processpelregels worden gemaakt om in het netwerk samen te werken?
- 4 Welke strategieën beïnvloeden het proces?
- 5 Welke kansen ontstaan er voor afzonderlijke organisaties die samenwerken in het CJG?

Het netwerk van het CJG is gegroeid naar zesentwintig organisaties. Deze actoren zijn niet allemaal even belangrijk.

Belangrijke organisaties zijn bijvoorbeeld de organisaties die direct betrokken zijn bij de ontwikkeling van kinderen of diensten leveren om kinderen te volgen bijvoorbeeld het onderwijs en de GGD. Beide hebben een verplichting vanuit het ministerie van Jeugd en Gezin om in het netwerk aanwezig te zijn. Het merendeel van de organisaties die op bestuurlijk niveau aanwezig zijn leveren diensten, niet alleen in de regio maar ook provinciaal. Een groot aantal van de zesentwintig organisaties hebben geen actieve rol in de ontwikkeling van het CJG.

De mate van afhankelijkheid heeft ook invloed op de strategie die een organisatie hanteert.

Op bestuurlijk niveau voelt men zich afhankelijk door de gekozen strategie van de gemeente. Deze benadering is men niet gewend. Sturing vanuit de gemeente heeft tot dan toe, betrekking op het afleggen van verantwoording over de besteding van de subsidie. De regie die de gemeente nu voorstaat gaat verder. Vanuit de strategie van de gemeente wordt de organisaties gevraagd om een samenwerkingsvorm te kiezen waarbij de vraag van de klant centraal staat en niet de dienst van een organisatie. De consequentie van de strategie van de gemeente is dat er een verschuiving ontstaat van organisatiegericht denken naar samenwerken in een netwerk. Dit heeft op termijn gevolgen voor de autonomie van een organisatie en mogelijk positieve of negatieve gevolgen voor de subsidie die een organisatie ontvangt. Maar eerst is er een machtsstrijd rond competenties en het bepalen wie een hoofdrol zou mogen spelen in het netwerk.

Op uitvoeringsniveau is men onderling afhankelijk tijdens een casusoverleg. Daarbij bepaalt de aanwezigheid van een jongere of ouders ook dat er op een directe manier wordt gesproken over de problematiek en wordt de uitvoering bij een bevoegde organisatie ondergebracht.

Onderlinge (organisatie) strijd kan in zo'n overleg niet plaatsvinden door de aanwezigheid van de cliënten. Door in deze samenstelling bijeen te komen is de afstemming optimaal en wordt de

dienstverlening eerder gestart. In de frontoffice wordt collegiaal samengewerkt. Het is een geheel nieuwe vorm van samenwerking: vragen die worden gesteld kunnen van allerlei aard zijn en de frontoffice medewerker geeft een onafhankelijk advies aan een cliënt en eventueel een doorverwijzing naar de juiste organisatie.

Wij weten wat er speelt, wij kunnen het beste signaleren en daarom kunnen wij ook het beste de regie voeren.

Op bestuurlijk en procesniveau speelt de perceptie van de organisaties ten opzichte van de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat een aantal organisaties een vergelijkbare perceptie hebben over de samenwerking in het CJG en zoals uit het citaat blijkt hebben een aantal organisaties een afwijkend standpunt ingenomen. De perceptie van de grote organisaties is dat de gemeente niet inhoudelijk een rol moet hebben maar juist de faciliteiten moet bieden. Dit beïnvloedt het gedrag juist in de richting van organisatiegericht denken en houdt bestaande percepties in stand. Vanuit deze organisatiegedachte blijft de inhoud van het werk buiten het gezichtsveld van de zorgregisseur en zou de regierol van de gemeente beperkt blijven tot praktische zaken. De perceptie van de gemeente is dat de instellingen het aanbod op elkaar afstemmen en integratie bevorderen.

De inhoud wijst nu de vorm aan en dan ga je aan de slag

Afstemming van het aanbod en de samenwerking die men aangaat vragen ook om afspraken om het proces te managen. Deze afspraken zijn op twee niveaus nodig. Op bestuurlijk niveau is de gemeentelijke doelstelling duidelijk gecommuniceerd en zijn er afspraken gemaakt die in het convenant zijn opgenomen (5.1.1). Het convenant maakt de uitwerking al meer concreet maar nog steeds is er onvoldoende informatie om diep te doorgronden wat de gevolgen zijn voor de afzonderlijke organisaties. De inrichtingsnota (2008) geeft meer praktische informatie en is een uitwerking en concretisering van uitgangspunten die in het convenant zijn afgesproken. Na de start van het CJG hebben andere organisaties zich gemeld met de vraag om aan te mogen sluiten bij het CJG. Het zijn organisaties met een deelbelang. Door de grotere afstand met de kernorganisaties is het ook lastig te beoordelen welke informatie voor deze organisaties van belang is om een bijdrage te leveren. Het gaat bij deze organisaties om informatie uitwisseling 'op afstand'. Met deze organisaties zijn geen afspraken gemaakt en blijft het onduidelijk of deze organisaties een actieve bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van het CJG.

Bemoedigende tekenen dat we gemakkelijker en beter gaan samenwerken en gebruik maken van elkaars kennis en deskundigheid. En dat de hulp aan cliënten verbetert.

Om tot een goede samenwerking te komen is een aantal procesregels afgesproken. Deze spelen voornamelijk in de back en frontoffice en hebben betrekking op de wijze van samenwerken, de rol van de zorgregisseur en de wijze waarop het hulpverleningsproces wordt ingezet: Een gezin of jongere wordt samen met de professionals in een eerste gesprek bijeengeroepen. Uit de tekst komt naar voren dat de professionals die werkzaam zijn in de dienstverlening moeite hebben met deze afspraak en liever zonder het gezin overleggen.

De strategie van de gemeente maakt dat er niet vanzelf een constructief overleg mogelijk is.

De gemeente heeft met haar go-alone strategie de organisaties in een richting geduwd en de gemeente houdt ook vast aan die strategie omdat vanuit haar visie dit de meest effectieve manier is om het CJG te ontwikkelen. Op het moment dat de gemeente in staat is geweest om haar visie en strategie toe te lichten bij dissidente organisaties ontstaat er een beweging om meer coöperatief te gaan samenwerken. De coöperatieve strategie wordt gehanteerd door organisaties met een

inkooprelatie die graag mee willen doen omdat dit alle kansen biedt om diensten te verkopen en het gebied van gebruikers uit te breiden.

In de loop van 2007 zijn de grootste problemen besproken en stellen een aantal organisaties hun strategie bij van de conflictstrategie naar de coöperatieve of faciliterende strategie. Het bijstellen van de strategie opent perspectieven voor de verdere ontwikkeling van het CJG zoals het de gemeente voor ogen staat. Het vergroot de kans voor het CJG is om de kanteling te realiseren in de samenwerking tussen gemeente en organisaties. Het belang van de inwoners staat centraal en om dit te bereiken zal men moeten samenwerken, gemeente, organisaties en inwoners.

6.2 Conclusie

Met mijn onderzoek heb ik mij het doel gesteld om antwoorden te vinden op de ontwikkeling van het CJG op Schouwen-Duiveland. De deelvragen zijn hierboven beantwoord en met de uitgevoerde analyse over de ontwerpprincipes en de procesregels is de onderstaande onderzoeksvraag beantwoord en zijn er een aantal conclusies te noemen.

Hoe verloopt de ontwikkeling van het CJG op bestuurlijk niveau én op procesniveau en welke knelpunten zijn er die de ontwikkeling belemmeren?

In het theoretisch kader is de netwerksamenwerking uitgelegd en is er uitgebreid stilgestaan bij de het procesontwerp en management van het proces. Hierbij zijn de vier ontwerpprincipes besproken. Tijdens het onderzoek en de analyse in hoofdstuk vijf blijkt dat het overhalen van organisaties om in een netwerksamenwerking te treden een speciale voorbereiding vraagt van de organisatie die regie voert. Duidelijk wordt dat de samenwerking tussen de gemeente en de betrokken organisaties op bestuurlijk niveau niet soepel is verlopen. Hiervoor zijn een aantal oorzaken te benoemen. Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat in de beginfase niet aan alle ontwerpprincipes evenveel aandacht is besteedt.

Er is onvoldoende aandacht geweest voor de ontwerpprincipes.

Uit de informatie komt naar voor dat de start van het CJG 'vanuit de lerende praktijk' is gegaan, dit vraagt om een regieaanpak waar ruimte is voor inbreng van de organisaties die participeren in het netwerk en er gezamenlijk voortgang in het proces blijft. Bij de aanvang van het proces is de benadering van de gemeente top-down geweest dit staat haaks op het principe van de lerende praktijk en heeft tot weerstand en onvrede geleid bij een aantal betrokken organisaties.

In de backoffice waar uitvoering wordt gegeven aan het proces staat het gezin en kind centraal en de dienstverlening die nodig is. De organisatiebelangen spelen bij professionals op dat moment geen rol. De rol van de zorgregisseur is duidelijk hij zorgt voor het kader waarbinnen men een probleemsituatie gaat bespreken. Professionals hoeven zich niet vooraf af te vragen hoe de eerste bijeenkomst geregeld moet worden en wie er allemaal aan tafel komen voor de bespreking.

In de backoffice wordt coöperatief samengewerkt en is er door de uniforme manier van verslaglegging een verbetering in de samenwerking gekomen. Het succes op de werkvloer, waar de werkwijze bottom-up is, werkt door in het bestuurlijk afstemmingsoverleg waardoor daar meer vertrouwen ontstaat in de aanpak van de gemeente.

Uit het proces blijkt dat de regievorm zich heeft gericht op beheersing van het proces en het kader wat de gemeente heeft gesteld

De gemeente heeft met haar voorwerk in de projectgroep een sterk stempel gedrukt op de vorm en uitwerking van het proces. Deze werkwijze komt voort uit de ervaring die is opgedaan bij het INA project. In het CJG wordt de pijler Zorgregie ontwikkeld en is bepaald dat de doorzettingsmacht bij de regisseur ligt die in dienst is van de gemeente. Een belangrijke rol voor de projectleider is om draagvlak voor bovengenoemde uitwerking te creëren. In de situatie op Schouwen-Duiveland houdt de dubbelrol van de projectleider, ook als expert het creëren van draagvlak enigszins tegen. Dit heeft de voortgang beïnvloed. De voortgang is verbeterd nadat er een tweede projectleider is aangesteld die de communicatie voor zijn rekening heeft genomen. Hieruit blijkt ook dat draagvlak voor de werkwijze van een projectleider en later voor de zorgcoördinator van wezenlijk belang is voor de voortgang en het succes van het geheel van het CJG.

Het Welzijnshuis heeft de eerste periode geen sence of urgency gehad om een inhoudelijke bijdrage te leveren, het ging tenslotte om zorg. Deze situatie heeft tot verarming van het proces geleid, de waarde om vanuit de 'welzijnsperceptie' naar het proces te kijken is onbenut gebleven.

Organisaties ervaren de netwerksamenwerking als een nieuwe vorm van samenwerken die voor een lange periode wordt afgesloten.

De gemeente heeft onvoldoende onderkend dat het voor alle partijen van belang is om bij het vormen van een netwerksamenwerking gezamenlijk afspraken te maken over de wijze van samenwerken en de condities waaronder wordt samengewerkt. Door het ontbreken van voldoende transparante afspraken aan het begin van het proces is het ook voor organisaties onduidelijk en onzeker wat op korte en langere termijn consequenties zijn voor de samenwerking in het netwerk en voor de organisatiestructuur, dit leidt tot een stroperig proces. Er wordt door de gemeente en de projectleider veel tijd besteed aan het uitleggen van wat haar bedoeling is met het CJG en minder aandacht voor wat men samen zou kunnen afspreken om tot een netwerksamenwerking te komen.

In de projectgroep is alles al beklonken, de bestuurders hebben te weinig inbreng.

In het bestuurlijk afstemmingsoverleg wordt duidelijk dat niet alle bestuurders op dezelfde tijd over nieuwe informatie beschikken. Een aantal mensen hebben zitting in het bestuurlijk afstemmingsoverleg én in de projectgroep. Dit leidt tot een discrepantie in het ontvangen van informatie ten opzichte van de tijd om het te bestuderen en er een besluit over te nemen. Het versterkt het gevoel dat de ene organisatie meer belangrijk is dan een andere organisatie en benadrukt dat hierover onvoldoende afspraken zijn gemaakt. De mate van vertrouwen in het overleg komt hiermee onder druk te staan.

De organisaties hebben moeite om de perceptie en strategie en om te buigen en de voordelen van de netwerksamenwerking te zien.

Uit het onderzoek komt naar voor dat de perceptie over de samenwerking nogal verschilt. De belangen van de organisaties in het bestuurlijk afstemmingsoverleg zijn verschillend, de aard van de problemen die men heeft en ook de oplossing die men aandraagt is verschillend. Tot nu toe blijven de organisatiebelangen centraal staan omdat men een subsidierelatie heeft of de organisatie streeft naar uitbreiding van het werkgebied. Het wijzigen van de perceptie is niet gemakkelijk, het raakt de visie van waaruit men werkt en afweegt welke inzet nodig is binnen het CJG.

De omslag naar het samenwerken in het netwerk wordt bemoeilijkt door een goed functionerende ketensamenwerking waarbij geen regie van de gemeente aanwezig is. Het begrip doorzettingsmacht

heeft lang een dreigende lading gehad en heeft ook bijgedragen aan de vertraging in het proces. Verder is een ander geschilpunt de rol van de regisseur en bij wie de regie over het CJG zou moeten liggen. Het leidt tot een strategisch spel van een aantal organisaties om de regie bij een van de organisaties te leggen. Hierdoor zou de rol van de gemeente over het geheel van het CJG worden beperkt. Er is veel tijd besteed aan het oplossen van dit probleem heeft de ontwikkeling van de inhoud beperkt.

Het belang van het CJG als geheel

Door het besluit om eerst de pijler zorgregie te ontwikkelen is het beeld versterkt dat het CJG een zorgloket is en geen laagdrempelige locatie voor jongeren. Het belang van het Welzijnshuis die de pijler Welzijn voor haar rekening neemt is het eerste jaar onderbelicht gebleven. De suggestie wordt gewekt dat de rol van het Welzijnshuis klein is maar dat ligt anders. Het belang van het Welzijnshuis is hoog, enerzijds met betrekking tot het leveren van personeel voor de frontoffice en / of een locatie. Anderzijds is het de taak van het welzijnswerk om van de doelgroep te horen waar problemen liggen die op welzijnsgebied om een oplossing vragen, dit is de essentie van het welzijnswerk. Hiermee wordt de basis gelegd om de pijler zorgregie in de toekomst te ontlasten doordat jongeren met problemen eerder worden gesignaleerd en met een welzijnsoplossing niet meer met zorgregie in aanraking komen.

Tot nu toe heeft de fysieke locatie 'de frontoffice' niet die laagdrempelige uitstraling voor jongeren dat ze spontaan 'over de vloer komen'. Na de opening is er onder de doelgroep weinig reclame gemaakt. De website wordt nog niet actief genoeg ingezet en over het vullen van de website zijn tot nu toe, onvoldoende afspraken gemaakt.

De fysieke locatie is voor jongeren niet uitnodigend om te bezoeken en gebruik te maken van de informatie die aanwezig is. Deze combinatie van factoren roept bij organisaties de vraag op hoe effectief of efficiënt het is om in de frontoffice aanwezig te zijn. Uit de tekst is gebleken dat het 'erbij willen zijn' een organisatiebelang is en dat het ook consequenties heeft voor de organisatie en leveren van personeel. Hieruit spreekt nog sterk een organisatiegericht denken. De afspraken over het invullen van functies zijn wel gemaakt maar ook genomen op het moment dat er onvoldoende inzicht is in de toekomst en de ontwikkelingen rond de locatie. Dit maakt dat organisaties behoefte hebben aan nadere afspraken over het uitbreiden van werkzaamheden in de frontoffice of het stoppen van de samenwerking. Hierover zijn geen afspraken gemaakt.

Er is geen informatie over de gewenste rol van alle kleine en minder belangrijke organisaties in het CJG. Enkele organisaties hebben een rol maar het merendeel is zo goed als onzichtbaar in het netwerk.

6.3 Aanbevelingen

Een eerste aanbeveling is om nadrukkelijk te communiceren dat het CJG van 'ons allemaal is' en er door de gemeente geen vastgenagelde sturingsregels worden gehanteerd. De netwerksamenwerking is een beweging waarbinnen ruimte is om met elkaar het netwerk te vormen en de samenwerking te verdiepen door in het netwerk nieuwe activiteiten te ontwikkelen waardoor er een verschuiving van activiteiten plaats vindt vanuit de organisatie naar het netwerk.

Een tweede aanbeveling is om de hulpvraag van jongeren en gezinnen centraal te stellen. De idee om volgens 1 methode te gaan werken (BJZ) gaat uit van 'meer van het zelfde' en stelt de organisatie centraal. Een variatie aan methoden geeft de professionals in een casuoverleg samen met de cliënt

de ruimte om een hulpvraag eerst goed te onderzoeken en daarna de juiste methode vast te stellen om te kunnen helpen. Het organisatiebelang dat werd genoemd *'het kost ons zoveel tijd en dat hebben we niet'* maakt duidelijk dat hier ook nog winst is te behalen.

Mijn derde aanbeveling is om in de directe toekomst te investeren in activiteiten om de pijler welzijn te ontwikkelen en het initiatief bij het Welzijnshuis te leggen. De ontwikkeling van welzijn gaat verder dan alleen het aanbieden van cursussen waar mondige jongeren of ouders, omdat ze het leuk vinden, op inschrijven. De vernieuwing van welzijn slaagt als de organisatie naar de mensen toegaat en er achterkomt wat de echte vragen zijn van ouders en kinderen. Een belangrijke rol van het Welzijnshuis is het signaleren van trends en ontwikkelingen. Het Welzijnshuis kan vanuit die regierol de andere organisaties die minder betrokken zijn bij de front en backoffice benaderen om mee samen te werken. Zij kunnen informatie aanleveren zodat er vanuit een brede maatschappelijke betrokkenheid informatie wordt verzameld en activiteiten worden ontplooid om welzijn te bevorderen. De rol van de gemeente kan beperkt blijven tot het faciliteren van het proces, daarbij kunnen de ontwerpprincipes nog eens tegen het licht worden gehouden.

Een laatste aanbeveling is om de coördinator van het CJG het communicatieplan verder te concretiseren om het komende jaar jongeren te bereiken en met hen in discussie te gaan over de fysieke uitstraling van het CJG en hoe zij het CJG willen gebruiken. Met die verzamelde informatie is het de moeite waard om af te wegen wat de voor en nadelen zijn van een virtuele frontoffice inplaats van een locatie.

Ada Overwater
November 2009

Literatuurlijst

Koppenjan J, Klijn E.H, (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
Bruijn H. de, Heuvelhof E. ten, Veld R. in't, (2008). *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
Ringeling A., (2004). *Het imago van de overheid*. Den Haag: Reed Business Information bv.
Koulen I., Scheidel C., Wolthuis J.A, (2006). *De gemeente als regisseur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (7 november 2008). *Voortgangsrapportage Centra voor Jeugd en Gezin*, (JZ/LJ-2890493).

Gemeente Schouwen-Duiveland, *Kadernotitie Centrum voor Jeugd en Gezin* (2008)
Gemeente Schouwen-Duiveland, *Inrichtingsnota CJG Schouwen- Duiveland – 1^{ste} fase* (2008)
Gemeente Schouwen-Duiveland, Kwakkelstein P.H., (2009). *Centrum voor Jeugd en Gezin: Terugblik en vooruitzicht 2008-2009*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, raadsvoorstel, (26 mei 2005). *Uitgangspuntennotitie Integraal Jeugdbeleid*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, raadsbrief, 16 mei 2006). *Integrale Netwerk Aanpak*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, raadsvoorstel, (12 juni 2006). *Evaluatie Schoolmaatschappelijkwerk*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, raadsvoorstel, (28 september 2006). *Ontwikkelingen Jeugdbeleid/Manifest van Goes*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, raadsbrief, (6 maart 2007). *Jeugdbeleid: Voorstellen Task Force Jeugd, project Integrale Netwerk Aanpak, subsidie Zorg Advies Team Schouwen-Duiveland*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, raadsbrief (19 juni 2007). *Project Integrale Netwerk Aanpak en Task Force Jeugd Zeeland*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, *Intentieverklaring (7 november 2007)*.
Gemeente Schouwen-Duiveland, *Communicatieopzet CJG (2008)*.

Nieuwsbrief Task Force Jeugd. (oktober 2006). *Hoe zit de Task Force in elkaar?*
Nieuwsbrief Task Force Jeugd. (januari 2007). *De voorstellen op hoofdlijnen: basisdoelen en basisinfrastructuur*.
Nieuwsbrief Task Force Jeugd. (december 2007). *Zeeuws model voor preventief jeugdbeleid*.
Nieuwsbrief Task Force Jeugd. (december 2008). *Pilot Schouwen-Duiveland over communicatie*.

Allévo thuiszorgorganisatie	www.allevo.nl
Agathos thuiszorgorganisatie	www.agathos-thuiszorg.nl
BJZ	www.bjz-zeeland.nl
Eleos: gereformeerde geestelijke gezondheidszorg.	www.eleos.nl
MEE: is er voor alle mensen met een beperking	www.meezeeland.nl
Ministerie van Binnenlandse Zaken	www.minbzk.nl
Stichting Maatschappelijk werk en Welzijn Oosterschelderegio	www.smwo.nl
Gemeente Schouwen-Duiveland	www.schouwen-duiveland.nl
Indigo: preventie en behandeling van psychische, psychosociale en verslavingsproblemen.	www.indigo.nl
Basisonderwijs	www.prisma-scholen.nl

Lijst van geïnterviewde personen

- Mevr. Gonny van den Adel (coördinator opvoedsteunpunt en ZAT)
- Mevr. Petra Asselbergs (jeugdzorgspecialist bij de politie)
- Dhr. Ferry van de Brûle (bestuurder BJZ)
- Dhr. Jaap-Willem Coumou (bestuurder Welzijnshuis)
- Mevr. Ineke Dekker (bestuurder Allévo)
- Mevr. Trees Fockenier (manager team jeugdgezondheidszorg scholen)
- Dhr. Frits Hendriks (directeur GGD)
- Dhr. Gilles Houtekamer (wethouder, portefeuillehouder)
- Dhr. Mark Inja (bestuurder SMWO)
- Dhr. Peter Kwakkelstein (projectleider Centrum Jeugd en Gezin)
- Dhr. Sjoerd Riddersma (zorgcoördinator)
- Dhr. Jules Starmans (hoofd van de afdeling Zorg en Welzijn)
- Dhr. Erik Steegmans (directeur St. Willibrordusschool)
- Dhr. Ad Vermue (bestuurder MEE)
- Mevr. José Wennekes (coördinator bij BJZ)

Vragen interviews (bestuurders)

Introductie

1 Openheid

Hoe is de samenwerking in het CJG tot stand gekomen?

Welke formele regels / afspraken zijn er gemaakt om samen te werken?

Op welke wijze is dit vastgelegd?

Welke opvatting heeft u over het delen van informatie?

Welke opvatting heeft u over de samenwerking met de gemeente?

2 Bescherming van de kernwaarden

Welke afspraken (regels) zijn gemaakt om de kernwaarden van de organisatie te beschermen?

Welke afspraken (regels) zijn gemaakt om uit het CJG te treden?

Welke kansen ervaart u naar aanleiding van deze afspraken?

Welke knelpunten ervaart u naar aanleiding van deze afspraken?

Wat is uw belangrijkste conflict (t.o.v. de kernwaarde) in de samenwerking binnen het CJG?

Zo ja, op welk niveau wordt voor deze conflicten een oplossing gezocht?

3 Voortgang

Van welke organisaties bent u afhankelijk binnen het CJG?

Welke overlegorganen zijn voor u van belang?

Welke tegenstellingen in opvattingen zijn tijdens de ontwikkeling van het CJG naar voor gekomen?

Met welke middelen kunt u invloed (sturen) uitoefenen?

Welke opvatting heeft u over gezamenlijke kennisontwikkeling?

4 Inhoud van het proces

Wat zijn voor uw organisatie de cruciale beslissingen tot nu toe?

Welke bestuurlijke afspraken zijn er gemaakt over de het voeren van regie?

Komen inzichten die afzonderlijke partijen hebben over een probleem overeen?

Op welke wijze zou regie georganiseerd moeten worden om knelpunten op te lossen?

Welke inhoudelijke inzichten leiden tot nieuwe oplossingen in samenwerking en dienstverlening?

Vragen interviews (professionals)

Introductie

Met welke organisaties had u al een ketensamenwerking?

Hoe verloopt die ketensamenwerking?

Welke afspraken gelden in die samenwerking?

Wat is uw voornaamste reden om in het CJG samen te werken?

1 Openheid

Welke formele regels / afspraken zijn er gemaakt om samen te werken?

Op welke wijze is dit vastgelegd?

Welke opvatting heeft u over het delen van informatie?

Welke opvatting heeft u over de samenwerking met de gemeente?

2 Bescherming van de kernwaarden

Op welke wijze gaat u om met vertrouwelijke gegevens van uw organisatie?

Welke kansen ervaart u naar aanleiding van deze afspraken?

Welke knelpunten ervaart u naar aanleiding van deze afspraken?

Wat is uw belangrijkste conflict (t.o.v. de kernwaarde) in de samenwerking binnen het CJG?

Welke opvatting heeft u over gezamenlijke kennisontwikkeling?

3 Voortgang

Van welke ketenpartners bent u afhankelijk binnen het CJG?

Welke overlegorganen zijn voor u van belang?

Welke tegenstellingen in opvattingen komen bij het oplossen van een probleem naar voor?

Met welke middelen kunt u invloed (sturen) uitoefenen?

Welke opvatting heeft u over gezamenlijke kennisontwikkeling?

4 Inhoud van het proces

Wat zijn voor uw organisatie de cruciale beslissingen tot nu toe?

Wat is de rol van de zorgregisseur?

Komen inzichten die afzonderlijke partijen hebben over een probleem overeen?

Welke inhoudelijke inzichten leiden tot nieuwe oplossingen in samenwerking en dienstverlening?