

Richting geven aan jeugdbeleid

De rol van de gemeente in een complex veld

Majone Steketee
Jodi Mak
Hans Boutellier

Mei 2010

Inhoud

1	Opzet van deze studie	5
1.1	Inleiding	5
2	Huidige infrastructuur van preventief jeugdbeleid	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Gemeentelijke rol op de verschillende niveaus	8
3	Regie op bestuurlijk, instellings- en casusniveau	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Bestuurlijke regie: Communities that Care (Maassluis)	13
3.3	Netwerk op instellingsniveau: Centrum voor Jeugd & Gezin (Eindhoven)	19
3.4	Uitvoerend niveau: het netwerk risicojeugd 12-23 jaar in Leidschendam/Voorburg	25
3.5	Conclusie	30
4	Voorwaarden voor goede governance-strategieën	31
4.1	Inleiding	31
4.2	Duidelijke rol van de overheid	31
4.3	Gezamenlijk probleemdefiniëring	34
4.4	Gezamenlijke identiteit en motivatie	35
4.5	Horizontale verantwoording en een lerende organisatie	36
4.6	Grensoverstijgend werken	37
4.7	Conclusie	39
	Literatuur	41

1 Opzet van deze studie

1.1 Inleiding

Er is steeds meer aandacht voor preventieve hulp aan en ondersteuning van gezinnen en jeugdigen. Gemeenten moeten deze hulp en ondersteuning in het kader van de Wmo gaan vormgeven. Een belangrijk aandachtspunt daarbij vormt het terugkerende probleem van moeilijk bereikbare groepen, waaronder subgroepen van allochtone gezinnen en multiprobleemgezinnen. Doordat deze moeilijk bereikbaar zijn vindt signalering te laat plaats. Ook doen zich knelpunten voor in de afstemming en het probleemeigenaarschap bij hulpverlening aan probleemgezinnen.

Maar ook in bredere zin zijn er vragen, bijvoorbeeld naar de rol van de nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin in de ondersteunende infrastructuur voor gezinnen en jeugdigen, en naar de ‘trekker’ op gemeentelijk niveau. Deze vragen doen zich voor tegen de achtergrond van de maatschappelijke kritiek op de ‘professionele drukte’ rondom probleemgezinnen. Bovendien wordt aan een stabiele gezinssituatie meer maatschappelijke betekenis toegekend.

De problemen in hedendaagse gezinnen hebben enkele in het oog springende kenmerken. In de eerste plaats staat het gezinsleven onder druk vanwege ‘ondermijnende’ factoren: toename van echtscheidingen, pedagogische onmacht en morele onzekerheid van ouders, grotere deelname van ouders aan de arbeidsmarkt en grotere differentiatie in opvoedingsstijlen (bijvoorbeeld tussen middenklasse en allochtone gezinnen). Uit onderzoek komt bovendien naar voren dat bij gezinnen die hulp nodig hebben problemen op uiteenlopende terreinen zich vaak opstapelen. Er is met andere woorden vaak meervoudige gezinsproblematiek. Daarnaast is de institutionele context rond gezinnen steeds complexer.

Kortom: de hulpvraag neemt toe binnen een steeds ingewikkelder opvoedingsveld. De neiging bestaat om steeds nieuwe organisaties te bouwen rond gezinnen en jeugdigen, zonder dat hieraan een sturingsfilosofie ten grondslag ligt. Dit maakt het voor gemeenten moeilijk de regierol in te

vullen. Ook is er meer aandacht voor preventieve hulp aan en ondersteuning van gezinnen en jeugdigen. Gemeenten moeten deze in het kader van de Wmo gaan vormgeven. Een van de instrumenten daartoe zijn de Centra voor Jeugd en Gezin. Critici waarschuwen dat de Centra voor Jeugd en Gezin dezelfde weg dreigen te gaan als de Bureaus Jeugdzorg: een extra bureaucratische laag. De uitdaging ligt erin bij (probleem)gezinnen te komen tot een goede afstemming op casusniveau en gezinnen waar zich potentieel risico's voordoen en die moeilijk bereikbaar zijn via het bestaande aanbod goed te bereiken.

Nieuwe inzichten uit netwerkbenaderingen kunnen daarbij behulpzaam zijn, evenals duidelijke sturingsfilosofieën, waarbij het type netwerken wordt afgestemd op het type probleem. De voorliggende studie is gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten, door te leren van goede praktijken, deze overdraagbaar te maken en goed aan te laten sluiten bij het type problemen waarvoor gemeenten staan. Voor deze studie zullen we het governancemodel 'Van achteruit naar voren' uitwerken voor het veld van hulp en ondersteuning aan gezinnen en jeugdigen. Uitgangspunt is een probleemgestuurde ondersteunende infrastructuur rond gezinnen.

Voor deze studie zijn enkele voorbeelden van netwerksamenwerking in gemeenten onderzocht die sturing proberen te geven aan de jeugdzorg op verschillende niveaus: bestuurlijke regie, instellingsregie en casusregie. Dit zijn Communities that Care in Maassluis als een sturingsmodel voor gemeenten om preventief jeugdbeleid te ontwikkelen, het Centrum Jeugd en Gezin in Eindhoven als samenwerkingsmodel op instellingsniveau, en op casuïstiek-niveau het zorgnetwerk 12-23 jaar in Voorburg/Leidschendam. De casussen zijn onderzocht door interviews en documentanalyse.

2 *Huidige infrastructuur van preventief jeugdbeleid*

2.1 *Inleiding*

Goede afstemming en samenwerking tussen de instellingen voor de preventieve en curatieve jeugdzorg staat al enige decennia op de agenda van de landelijke en gemeentelijke overheid. Het organiseren van de samenwerking in de jeugdketen blijft evenwel lastig. Veel partijen hebben immers een rol in de jeugdketen en zijn van elkaar afhankelijk. Het is anno 2010 nog steeds geen vanzelfsprekendheid om over de muren van de eigen instelling heen te kijken, om duidelijkheid te hebben over ieders verantwoordelijkheid en om informatie met anderen te delen. Vooral het ontbreken van samenwerking tussen de verschillende organisaties is een oorzaak van het gebrek aan een toereikend en samenhangend voorzieningenaanbod voor kinderen en gezinnen in probleemsituatie.

Mede daarom heeft de minister van Jeugd en Gezin aangekondigd de regierol van de gemeente wettelijk te gaan verankeren in de Wet op de jeugdzorg. Met het nieuwe wetsvoorstel van de overheid 'Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen' krijgt de gemeente de wettelijke taak hierop regie te voeren. Gemeenten dienen er zorg voor te dragen dat alle partijen op het terrein van de zorg voor jeugdigen efficiënt en effectief met elkaar samenwerken.

De afgelopen jaren is er al veel gebeurd in het ontwikkelen van een integrale aanpak, zowel op lokaal niveau binnen de gemeente als op landelijk niveau. Sommige gemeenten hebben gekozen voor lokale samenwerking tussen de verschillende instellingen en organisaties in de vorm van een multidisciplinaire netwerkaanpak op casuïstiek niveau. Daarnaast zijn er op landelijk niveau Zorgadviesteams (ZAT's) op scholen ontwikkeld en streeft de minister van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin ernaar om in iedere gemeente een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) te realiseren. Daarnaast zijn er de zogeheten veiligheidshuizen en jongerenloketten

ontstaan. In al deze initiatieven krijgen kinderen en jongeren die risico's lopen mogelijk een persoongerichte aanpak aangeboden.

Deze initiatieven zijn ontstaan als een antwoord op een specifiek probleem in de afstemming en samenwerking tussen betrokken instellingen. Dit kan echter mogelijk leiden tot allerlei nieuwe overlegvormen die juist tot spraakverwarring en veel ambtelijke en bestuurlijke drukte leiden. Het vormen van beleidsnetwerken is een van de instrumenten die gemeenten ter beschikking hebben om een integraal lokaal jeugdbeleid te voeren. Beleidsnetwerken kenmerken zich door hun gerichtheid op bepaalde beleidsproblemen of -programma's. Het blijkt dat in de meeste gemeenten beleidsnetwerken actief zijn (Gilsing, 2005). Hoe stedelijker de gemeenten hoe meer netwerken er zijn en hoe diverser zij zijn. Gemiddeld zijn er per gemeente drie tot vier netwerken van lokaal jeugdbeleid.

Het gebruik van netwerken stelt de gemeenten in staat om de lokaal aanwezige informatie te verkrijgen die relevant kan zijn voor op de lokale situatie toegespitst jeugdbeleid. De meeste netwerken zijn intersectoraal samengesteld. Gilsing (2005) concludeert dat de vele beleidsnetwerken ertoe leiden dat een aantal partijen, zoals de jeugdgezondheidszorg, het onderwijs en sociaal-cultureel werk, zwaar worden belast. Zij zijn gemiddeld in twee netwerken vertegenwoordigd en in meer dan de helft van de gemeenten zelfs in drie of meer netwerken. Ook andere partijen als de politie of het jeugdwerk zijn bovengemiddeld in netwerken vertegenwoordigd. Vooral voor regionaal opererende instellingen levert deelname te weinig op om tegen de investering op te wegen.

Het is daarom zaak om zorgvuldig om te gaan met de investering die van instellingen gevraagd wordt en de effecten die dat oplevert. In deze studie gaan we voor drie vormen van netwerken na wat belangrijke werkzame elementen zijn in de samenwerking en wat de rol van de gemeente daarin is. Wat leveren deze netwerken op die sturing geven aan lokaal jeugdbeleid op verschillende niveaus: bestuurlijke regie, instellingsregie en casusregie?

2.2 Gemeentelijke rol op de verschillende niveaus

Bestuurlijke regie

Regievoering kan op verschillende niveaus gericht zijn. De gemeente heeft ten eerste een regierol als het gaat om bestuurlijk niveau. Dat wil zeggen dat de gemeente bestuurlijk verantwoordelijk is voor de basis aan begelei-

ding en zorg voor ouders en jeugdigen: zij moet ervoor zorgen dat het hele basispakket aan zorg binnen handbereik is. De rol van de gemeente is gericht op het maken van afspraken met diverse ketenpartners, zowel vanuit het lokale veld als vanuit de provinciale jeugdzorg. In deze studie beschrijven we Communities that Care als voorbeeld van sturingsinstrument voor een integraal preventief jeugdbeleid.

Instellingsregie

Eén van de taken binnen deze bestuurlijke verantwoordelijkheid is dat de gemeente met de betrokken instellingen afspraken moet maken over de wijze waarop de coördinatie van de zorg in concrete gevallen wordt ingericht en wie de zorg gaat uitvoeren. Het Centrum voor Jeugd en Gezin dient in ieder geval alle preventieve functies van opvoed- en gezinsondersteuning en jeugdgezondheidszorg vanaf de prenatale fase gebundeld beschikbaar te stellen voor alle jeugdigen tot 23 jaar en hun ouders. Het Centrum Jeugd en Gezin in Eindhoven is een voorbeeld van een lokaal ingebedde voorziening, dat werkt vanuit een sterke coördinatie van hulpverleningsinstellingen onder de regie van de gemeente.

Casusregie

Ten slotte is er het niveau van de gezinnen zelf. Voor een gerichte aanpak van de problematiek van jongeren is het nodig dat organisaties en instellingen die zich binnen hun eigen specialisatie inspannen voor kinderen en jongeren, daadwerkelijk gaan samenwerken. In plaats van los van elkaar of naast elkaar samen te werken, is het belangrijk dat zij met elkaar ervoor zorgen vroegtijdig de problemen te signaleren en adequate hulp te bieden. 'Goed samenwerken ten behoeve van individuele jeugdigen of gezinnen kan alleen op grond van deugdelijke afspraken, aangezien die het kader bieden voor de werkwijze voor de individuele gevallen. Het kabinet vindt het daarom essentieel dat ook hier geen sprake is van vrijblijvendheid en beoogt met dit wetsvoorstel dat deze afspraken ook werkelijk worden gemaakt' (Wijziging Wet op de jeugdzorg).

Gemeenten krijgen met dit wetsvoorstel, naast de plicht tot het opzetten van een Centrum voor Jeugd en Gezin, de regierol over de jeugdketen en daarmee de plicht om te zorgen voor de totstandkoming van sluitende afspraken. Deze afspraken dienen instellingen over de volle breedte van de jeugdketen te maken, dus niet alleen instanties van maatschappelijk werk, jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg en onderwijs, maar ook de eerstelijns gezondheidszorg (waaronder huisartsen, verloskundigen en kraamzorg)

geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, instanties voor werk en inkomen, de leerplichtambtenaar, schuldhulpverlening, woningcorporaties en de politie, het Openbaar Ministerie en het Halt-bureau. Op het niveau van de gezinnen zelf kijken we in deze studie naar het zorgnetwerk risicojongeren 12-23 jaar in Voorburg/Leidschendam dat op casusniveau werkt aan signalering, beoordeling of hulpverlening aan kind, jongeren of gezin.

3 *Regie op bestuurlijk, instellings- en casusniveau*

3.1 *Inleiding*

In deze paragraaf analyseren we drie vormen van netwerken die sturing geven aan de jeugdzorg: Communities that Care in Maassluis, het Centrum Jeugd en Gezin in Eindhoven en het zorgnetwerk risicojeugd 12-23 jaar in Voorburg/Leidschendam. De casussen zijn onderzocht in interviews en documentanalyse.

We hebben vanuit een theoretisch kader de effectiviteit van het netwerk bestudeerd. Het theoretisch kader dat we gebruiken is het conceptuele model 'Van achteruit naar voren' (Boutellier, 2005). Dit model ligt voor de hand in een brede aanpak van lokaal preventief jeugdbeleid. Dit model (ook wel veiligheidsveld of voetbalmodel genoemd) gaat ervan uit dat samenwerking het best te realiseren is vanuit een gemeenschappelijke probleemdefinitie. Vervolgens wordt er geredeneerd vanuit de zwaarste inzet. Vanuit deze positie (de keeper) is het best te overzien wat de partijen in de verschillende linies moeten doen en hoe zij elkaar het beste kunnen ondersteunen. Het meest urgente probleem of dat wat het zwaarste weegt komt centraal te staan in de samenwerking. Van daaruit dient te worden bepaald wat andere partijen kunnen doen.

Daarnaast maken we gebruik van de theorievorming over governance (onder andere Burris, Drahos & Shearing, 2005; Boutellier, 2005) en meer in het bijzonder het begrip nodal governance (netwerksturing) van Johnston & Shearing (2003). Johnson en Shearing onderscheiden acht dimensies waarlangs sturing op samenwerking te beschrijven is: wie maakt de regels, wat is de aard van de regels, waarop is de samenwerking gericht, wie implementeert of voert uit, wat zijn de methoden van sturing, welke strategieën en instrumenten van governance worden gehanteerd en welke opvattingen over samenwerking (mentalities) zijn onderdeel van de werkcultuur? De effectiviteit van netwerken kan vanzelfsprekend aanmerkelijk verschillen. In dit verband wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen ketens en netwerken.

Het begrip keten verwijst naar een functionele aaneenschakeling van opvolgende activiteiten van verschillende partijen, een werkverband waarin meerdere partijen zich organiseren. Een keten is professioneel, doelmatig en gericht op voortbrengingsprocessen waarin meerdere organisaties een rol spelen. Belangrijk is dat de informatie-uitwisseling is ingebed in processen (Bekkers, 2007; Oosterbaan, 2007).

Netwerken worden in feite niet bedacht; ze ontstaan meestal bottom-up. Voor de stabiliteit en het succes van deze netwerken geldt dat er een urgente maatschappelijke problematiek is, een enthousiaste trekker en steun vanuit de deelnemende organisaties (Tops spreekt in dit verband van vitale coalities). Partijen die deel uitmaken van een netwerk zoeken in de onderhandeling een dynamische balans in de kosten en baten voor de korte en lange termijn. Vertrouwen is belangrijk om tot een goedwerkend netwerk te komen en naarmate er meer contact is, zal het vertrouwen in elkaar groeien en gaat de informatie-uitwisseling beter (Bekkers, 2007; Oosterbaan, 2007).

Bij samenwerking in ketens en netwerken kunnen de verschillende identiteiten van beroepsgroepen een belemmering vormen voor het werken aan een groter geheel (zie Poorthuis et al., 2003). Behalve vitaal zijn dergelijke netwerken ook kwetsbaar. Het onderscheid tussen ketens en netwerken is zonder meer relevant voor de wijze waarop het veiligheidsveld zich organiseert. De samenwerking tussen justitiële organisaties is in belangrijke mate vanuit een hoger niveau geïnitieerd. Ketens hebben een duidelijke taakomschrijving, een vaststaande en beoogde samenstelling, een duidelijke regie dan wel voorzitterschap en een helder omschreven doel. Een keten is langdurig effectief naar de mate waarin ze deze eigenschappen weet vast te houden. Indien ketenoverleg uitgroeit tot een netwerk, dan treden andere mechanismen in werking.

Tot slot nog een opmerking over de effectiviteit van netwerken. De effectiviteit van een netwerk is onder andere onderzocht door de onderzoeksgroep van Provan et al. (1995, 1998, 2001, 2007). Zij tekenen aan dat effectiviteit een complex begrip is dat afhankelijk is van de betrokken stakeholders. In dit verband maken Provan & Milward (2001) een onderscheid tussen de belanghebbende organisaties, de klanten of de gemeenschap, en de financiers. Vijf criteria zijn van belang voor effectiviteit. Allereerst zijn netwerken die centraal geïntegreerd en gecoördineerd worden effectiever dan decentrale netwerken, onder de conditie dat de leden niet te sterk verankerd zijn in hun organisatie. Ten tweede zijn netwerken effectiever

naarmate de mechanismen van externe controle directer en minder gefragmenteerd zijn. De effectiviteit van netwerken blijkt sterk afhankelijk te zijn van de stabiliteit van het systeem (vaste leden, vaste agendapunten). Dat is het derde criterium (Provan & Milward, 1995). Daaraan kan worden toegevoegd dat grote netwerken effectiever zijn indien ze in clusters functioneren (Provan & Sebastian, 1998). Ten slotte zijn netwerken waarin organisaties op verschillende niveaus (multilateraal) met elkaar zijn verbonden (zogenoemde whole networks) effectiever (Provan & Fish, 2007). Deze vijf criteria betrekken we in de analyse van het functioneren van de drie casussen (Lünnemann, 2008):

- Centraal versus decentraal.
- Directe externe controle.
- Stabiliteit van het systeem.
- Grote netwerken zijn effectiever indien ze in clusters functioneren.
- Verbinden van verschillende niveaus met elkaar.

3.2 *Bestuurlijke regie: Communities that Care (Maassluis)*

Volgens de Wet op de jeugdzorg (2005) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het lokale preventieve jeugdbeleid. Zij dienen in dit jeugdbeleid te investeren om zo een bijdrage te leveren aan een effectieve pedagogische infrastructuur. Een andere wet waarin de ondersteuning van jeugdigen en hun ouders is neergelegd is de Wmo. Kern van de Wmo is dat iedereen moet kunnen meedoen. De gemeente is verantwoordelijk voor het realiseren van een samenhangend geheel van netwerken en voorzieningen dat de individuele burger in staat stelt om zelfstandig te participeren in de samenleving. De algemene uitgangspunten van de Wmo zijn ook van toepassing op het jeugdbeleid, en dan vooral het tweede prestatieveld 'het ondersteunen van ouders bij het opvoeden en jongeren bij het opgroeien'.

Communities that Care is het beste op te vatten als een besturingsprogramma voor de ontwikkeling van systematisch preventief jeugdbeleid (Steketee, Mak & Huijgens, 2006). Het is een langetermijnstrategie om veilige en leefbare wijken te creëren waarin kinderen en jongeren zich gewaardeerd, gerespecteerd en aangemoedigd weten om hun potentiële capaciteiten te benutten. Vanuit epidemiologische gegevens en een weten-

schappelijke analyse van de risico- en beschermingsfactoren die een rol spelen bij de ontwikkeling van probleemgedrag, wordt gebruikgemaakt van interventies waarvan bewezen is dat die effectief zijn.

Binnen het programma 'Veilig opgroeien in Zuid-Holland' neemt de gemeente Maassluis deel aan het project Communities that Care, gefinancierd door de provincie Zuid-Holland. Met dit programma wil de provincie de gemeenten in Zuid-Holland actief ondersteunen bij het voorkomen van ernstige jeugdproblematiek. De gemeente Maassluis is een van de gemeenten die aan dit programma deelnemen (Mak, Huijgen & Steketee, 2009).

CtC in Maassluis

Veel gemeenten in Nederland gaan doorgaans eerst met CtC in een bepaalde wijk aan de slag, om deze strategie vervolgens over de hele stad uit te rollen. De kleine gemeente Maassluis heeft het gehele gemeentelijke jeugdbeleid op CtC gestoeld. Het College van B&W heeft in 2004 ingestemd met de aanvraag van projectsubsidie bij de provincie Zuid-Holland. Het College heeft vanaf het begin positief tegenover het project gestaan. In het Collegeprogramma van 2006 is 'Veilig Opgroeien' opgenomen en vormt het een onderdeel van het integrale jeugdbeleid. In 2006 was het voornemen om vooral afstemming te zoeken in opvoedingsondersteuning. Dit is succesvol gebleken. Opvoedingsondersteuning vormt een centraal thema binnen Veilig Opgroeien. Verder is aansluiting gezocht bij veiligheidsbeleid en onderwijsbeleid.

Het samenwerken met de instellingen in een preventieteam, de preventieve aanpak en het gebruik van effectieve programma's zijn belangrijke aspecten om met CtC aan de slag te gaan. Voor de gemeente was het voornaamste doel om met CtC te gaan werken het realiseren van een betere structurele afstemming van het preventieaanbod in Maassluis om de versnippering binnen het jeugdbeleid tegen te gaan (bron: interview met wethouder).

Centraal versus decentraal

Uit de literatuur blijkt dat netwerken die centraal geïntegreerd en gecoördineerd worden effectiever zijn dan decentrale netwerken, onder de voorwaarde dat de leden niet te sterk verankerd zijn in hun organisatie. CtC werkt met een stuurgroep. Deze heeft de taak toe te zien op een goede invoering van de preventiemethodiek en het preventieteam te ondersteunen bij de uitvoeringsrol. De stuurgroep besluit over de voortgang en eventuele noodzakelijke wijzigingen in het proces. De wethouder is voorzitter van de

stuurgroep. Het centrale netwerk, daar waar alles gebeurt, is het preventieteam: dit team zorgt ervoor dat de verschillende fasen van CtC doorlopen worden en dat de daarbij behorende activiteiten worden uitgevoerd. Het preventieteam is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende organisaties die werkzaam zijn op het terrein van jeugd en gezin. De leden zijn voornamelijk uitvoerende functionarissen.

Voor een effectief netwerk is het belangrijk dat er een duidelijke taakverdeling is die onder regie (of voorzitterschap) staat van een van de partijen. Dit is hier het geval. CtC is goed ingebed en verankerd binnen de gemeente Maassluis. De projectleider is werkzaam bij de gemeente en voorzitter van het preventieteam. De gemeente heeft op die manier de coördinatie en regie in handen en vindt dit ook erg belangrijk om belangenverstrengeling te voorkomen en het proces te volgen.

Het is (nog) niet zo dat de CtC-systematiek al zover is doorgevoerd dat de sturende potentie ervan volledig tot ontwikkeling is gekomen. 'Het veld' ziet CtC dan ook nog niet als een sturend beleidsprogramma, maar meer als iets om 'rekening mee te houden'. Dit komt misschien doordat CtC vanuit de gemeente top-down is geïmplementeerd. De geïnterviewde wethouder en beleidsmedewerker denken hier echter anders over. Zij vinden dat de kracht van CtC juist zit in het feit dat het preventieplan bottom-up vanuit het veld is bedacht. Dat is ook de reden dat alle instellingen achter CtC staan en niet meer willen dat het verdwijnt. Bovendien werkt het bevorderlijk dat de preventieteamleden zelf verantwoordelijkheden krijgen in het opzetten en uitvoeren van het preventieplan. Met het preventieplan zijn ook de doelstellingen in gezamenlijkheid opgesteld: een andere belangrijke succesfactor. Doordat wijkprofiel en preventieplan in gezamenlijkheid zijn opgesteld, zijn de betrokken instellingen in het CtC preventieteam zeer enthousiast om de doelen te realiseren. Hieruit vloeit voort dat de samenwerking tussen de instellingen aanzienlijk verbeterd is. Het netwerk biedt de mogelijkheid tot een integrale langetermijnaanpak waarbij instellingen niet meer langs elkaar heen werken en elkaar ook beter weten te vinden. Bovendien lijkt er minder versnippering in het jeugdbeleid dan voorheen. De wethouder zegt hierover: 'Er wordt efficiënter overlegd en meer met elkaar samengewerkt. Bovendien worden signalen beter en sneller aan elkaar doorgegeven.'

Anderzijds wordt geconstateerd dat het bereik van ouders nog te wensen overlaat en een groot aandachtspunt is. Binnen de CtC-strategie wordt een passend aanbod opgesteld vanuit risicofactoren en beschermende factoren. Maar er wordt niet gewerkt aan een vraaggericht aanbod. Door CtC verwij-

zen de kinderopvang en peuterspeelzalen wel meer door naar het opvoedingsondersteunende aanbod, maar de ouders 'die het het hardst nodig hebben' blijven moeilijk bereikbaar. En ook wordt er vanuit CtC gewerkt met Triple-P,¹ maar dit loopt nog niet goed in Maassluis door slechte organisatorische aansturing. Bovendien werkt het alleen als alle instellingen ermee werken; dit is nu nog niet het geval. Specifieke Turkse en Marokkaanse ouders krijgen nu opvoedcursussen op locatie. Daarnaast is er een opvoedkaart ontwikkeld om meer ouders te bereiken. Vooral het bereiken van allochtone ouders blijft een lastig punt. Vanuit het diversiteitsbeleid van de gemeente zijn (vrouwelijke) ambassadeurs aangesteld die contact leggen met deze doelgroep. Naast dit alles denkt de gemeente er tevens over na om ouders die niet willen, te dwingen aan een dergelijke cursus deel te laten nemen.

Directe externe controle

Uit de literatuur (Provan & Milward, 2001) blijkt dat netwerken effectiever zijn naarmate de mechanismen van externe controle directer en minder gefragmenteerd zijn. De provincie die een deel financiert en de gemeente zijn systeembewaker. De provincie laat de proceskant van CtC onderzoeken door het Verwey-Jonker Instituut. De stuurgroep, waar de wethouder voorzitter van is, toetst het preventieteam op een meer directe manier. Ook de gemeenteraad en het College worden op de hoogte gehouden. In de notulen zijn de besluiten van het preventieteam opgenomen. De projectleider is beleidsmedewerker jeugd en neemt deel aan zowel stuurgroep als preventieteam. Daarnaast staan er in de preventieplannen duidelijke resultaatafspraken. De interventies of programma's die ingezet worden binnen CtC zijn afgestemd op de geconstateerde problemen. Met het scholierenonderzoek worden niet alleen de probleemgedragingen en risicofactoren van jongeren in beeld gebracht, maar wordt ook getoetst of hierin daadwerkelijk verbetering optreedt als gevolg van de invoering van het preventieplan.

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

Stabiliteit van het systeem

Stabiliteit van het systeem is belangrijk om effectief te zijn als netwerk. Het is duidelijk welke organisaties er in preventieteam en stuurgroep zitten. Dit is vastgesteld in het preventieplan. In Maassluis is het verloop van de deelnemers een belangrijk knelpunt en ook is er vaak een andere projectleider. In een paar jaar tijd zijn er al vier projectleiders de revue gepasseerd. Deze wisselingen hebben enige vertraging en onduidelijkheid veroorzaakt. Het preventieteam en de stuurgroep bestaan, maar zijn nog niet sterk genoeg om het proces zonder sturing te dragen; en een nieuwe projectleider inwerken vergt goede overdracht en begeleiding. Op dit moment is men naarstig op zoek naar een nieuwe projectleider. Het preventieteam onderstreept het belang hiervan omdat CtC 'anders in zou kunnen zakken'. Deze stabiliteit van CtC is juist op dit moment belangrijk. Een belangrijk onderdeel van de aanpak van CtC is dat als het preventieplan is uitgevoerd op basis van de evaluatie en scholierenonderzoek het plan bijgesteld wordt. Het is de bedoeling dat het nieuwe plan aansluit bij de ontwikkelingen rondom het Centrum voor Jeugd en Gezin. Centra voor Jeugd en Gezin worden opgezet omdat de jeugdketen op dit moment niet goed in staat is om adequaat te reageren op de toenemende problematiek: de keten is sterk versnipperd en ongeorganiseerd. Veel organisaties houden zich bezig met het opgroeien van jeugdigen of de opvoeding door hun ouders. Er is een variëteit aan (wetgevings-)regimes. Deze kennen verschillen in (indicatie-)procedures, sturing, bekostiging en verantwoordingssystematiek. Om hier meer samenhang en afstemming in te realiseren wordt gezamenlijk gewerkt aan het concept van één Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De meerwaarde van een CJG voor Maassluis is gelegen in het feit dat ouders en jongeren op één plek terecht kunnen met al hun vragen over opvoeden en opgroeien. Per gezin is er één plan en één aanpak. Op het moment van dit schrijven ligt er een beleidsvisie die door het College is goedgekeurd, maar waar het preventieteam nog mee moet instemmen.

De betrokken partijen achten het van belang om het CJG aan te laten sluiten bij andere lokale en regionale ontwikkelingen. Er ligt een voorstel voor een strategisch overleg, waarin alle ontwikkelingen op het terrein van Onderwijs en Jeugd in hoofdlijnen te bespreken zijn. Een Openbaar Advies van B&W zegt hierover: 'De stuurgroep Veilig Opgroeien zou de basis van dit overleg kunnen vormen, aangevuld met partners die op dit moment nog ontbreken. De belangrijkste opdracht voor de deelnemers in dit overleg is om zorg te dragen voor afstemming tussen de verschillende ontwikkelingen.'

In het strategisch overleg gaat het echter niet alleen om opvoedingsondersteuning, maar ook instellingen voor zorg en onderwijs moeten erbij worden betrokken. In de vergaderingen zal CtC op de agenda staan. Het andere gedeelte zal ingevuld worden met aan het CJG-gerelateerde onderwerpen. Met de komst van het CJG blijft CtC een belangrijk sturingsinstrument in Maassluis. Het is volgens de geïnterviewden zo verankerd en nadrukkelijk niet de bedoeling dat dit door de komst van het CJG verdwijnt, maar eerder dat alles in elkaar schuift en met elkaar wordt verbonden. Wethouder: 'de kracht van CtC is het werken vanuit het veld, het bottom-up werken... Dit mag niet zomaar verdwijnen... er is zoveel in geïnvesteerd.'

Doordat Maassluis met CtC werkt, is er al veel bekend over wat er moet gebeuren. Het preventieteam CtC zal waarschijnlijk als een soort werkgroep onder het strategisch overleg fungeren, net als het ZAT.

Clustering

Gebleken is dat grote netwerken effectiever zijn als ze in clusters functioneren, omdat er anders alleen nog maar informatie-uitwisseling en geen besluitvorming plaatsvindt. Verschillende locaties in Nederland werken bij CtC doorgaans met werkgroepen, bijvoorbeeld voor het uitwerken van het wijkprofiel of bepaalde thema's. Hier zijn dan ook vaak andere partijen bij betrokken dan de partijen die zitting hebben in het preventieteam. Dit blijkt goed te werken. De resultaten worden vervolgens weer teruggekoppeld naar het preventieteam. Dit is wel belangrijk, omdat zulke werkgroepen anders een eigen leven kunnen gaan leiden en te ver van de basis kunnen komen staan, vooral als er organisaties bij worden betrokken die niet in het preventieteam zitten. Maassluis kent ook werkgroepen, bijvoorbeeld voor opvoedingsondersteuning en Triple P.

Verbinden van verschillende niveaus

De leden van het preventieteam zijn bereid om organisatieoverstijgend te werken; zij kijken sinds de invoering van CtC 'verder dan de eigen organisatie', hoewel dit volgens de geïnterviewde wethouder ook veelal afhangt van het enthousiasme van de persoon die in het preventieteam zit. Dit hangt wellicht samen met het feit dat het draagvlak niet bij alle instellingen even groot is: velen zijn enthousiast, maar tijd besteden aan CtC betekent dat je die niet anders kan inzetten. Ook het feit dat er met CtC overlap in aanbod wordt aangepakt, is iets dat instellingen soms niet goed uitkomt en waardoor ze kunnen afhaken.

3.3 *Netwerk op instellingsniveau: Centrum voor Jeugd & Gezin (Eindhoven)*

Gemeenten hebben op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) een aantal taken op het gebied van het preventieve jeugdbeleid. Volgens de plannen van de minister voor Jeugd en Gezin moet er de komende vier jaar in alle gemeenten een Centrum voor Jeugd en Gezin komen. In dit Centrum moeten onder meer het huidige Bureau Jeugdzorg, de jeugdgezondheidszorg, schoolmaatschappelijk werk, gezinscoaches en opvoedingsondersteuning opgaan. Ouders, kinderen, jongeren en professionals moeten er snel, gemakkelijk en vanzelfsprekend terecht kunnen met vragen over opvoeden en opgroeien. In principe is het CJG bedoeld voor iedereen met vragen en problemen over opvoeden en opgroeien. Achter dit loket bundelen een aantal organisaties hun taken: in ieder geval de jeugdgezondheidszorg, de delen van het algemeen maatschappelijk werk die voor jeugdigen en/of ouders relevante ondersteuning bieden en andere organisaties op het gebied van opvoed- en gezinsondersteuning.

Het CJG vervult niet alleen een vraagbaakfunctie voor allerlei opvoedvragen, maar moet bij problemen ook snel hulp kunnen bieden en - indien nodig en wenselijk - zorgen voor een integrale, effectieve aanpak van problemen van gezin/kind en de coördinatie hiervan. Meer specifiek omvat dat het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg; de vijf gemeentelijke functies (informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, (licht) pedagogische hulp en coördinatie van zorg); informatievoorziening (onderhoud en beheer van elektronische kinddossiers) en zo mogelijk basisverloskundige zorg. Indien specialistische hulp nodig is die het CJG niet zelf kan leveren, is een indicatie voor geïndiceerde jeugdzorg of AWBZ-zorg (geestelijke gezondheidszorg, lichte verstandelijke handicap) nodig.

Eindhoven was één van de Gideonsgemeenten; gemeenten die het initiatief namen om gezamenlijk na te gaan hoe ze de lokale regio over opvoed- en opgroei-ondersteuning beter kunnen vormgeven als onderdeel van integraal jeugdbeleid. Zij stelden in 2006 in gezamenlijkheid een manifest op dat aan de ontwikkeling van de CJG's ten grondslag ligt. Zij stelden zichzelf twee vragen: a. hoe jeugdigen en hun ouders zo goed mogelijk te bereiken als hulp noodzakelijk is en b. hoe die signalen boven tafel te krijgen wanneer het niet goed gaat met een kind. De Gideonsgemeenten gaven de volgende definitie van een Centrum voor Jeugd & Gezin: *'Een netwerkorganisatie die*

opereert als een spin in het web van lokale en bovenlokale voorzieningen die zich direct of indirect met opvoed- en opgroeiondersteuning bezighouden. Het CJG bundelt taken op het terrein van opvoed- en opgroeiondersteuning, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, gezinscoaching en gegevensbeheer (Gideonsgemeenten, 2006).

Het CJG Eindhoven bestaat sinds 2007, is een van de eerste CJG's in Nederland en is onderdeel van de uitwerking van het Collegeakkoord Eindhoven Eén 2007-2011. Het is gepositioneerd binnen de dienst MO en onderdeel van de sector Onderwijs, Jeugd en Gezin. De naam 'Centrum voor Jeugd & Gezin' is bedacht in Eindhoven, nog ver voordat de naam landelijk werd ingevoerd. Eindhoven definieert het Centrum voor Jeugd & Gezin als volgt: *'Het Centrum voor Jeugd en Gezin Eindhoven zorgt voor uitvoering van het adagium 'één kind, één plan!'. Rondom het kind wordt de noodzakelijke hulpverlening gecoördineerd. Indien er om welke reden dan ook, niet voldoende doortastend wordt opgetreden, dan heeft de wethouder Jeugd en Gezin de doorzettingsmacht om, waar vereist, een oplossing te forceren. Daardoor komt geen enkel kind dat bij het Centrum bekend is, tussen wal en schip terecht'* (Notitie Centrum jeugd en Gezin, juli 2007).

In de praktijk gaat het om een 'lokaal ingebedde laagdrempelige voorziening, die werkt vanuit een sterke coördinatie van hulpverleningsinstellingen onder regie van de gemeente.' Uitgangspunt is een fasegewijze ontwikkeling naar de gewenste eindsituatie waarin er een bundeling van krachten is: bestuurlijk, financieel, fysiek, beleidsmatig en operationeel'. Dat betekent:

Frontoffices: de voorzieningen in de buurt (spil, consultatiebureaus, homestart)

Het CJG:

- centraal loket en expertisecentrum opvoed- en opgroeiondersteuning;
- casuoverleg risicojeugd in combinatie met complexe hulpverlening;
- coördinatie van opvoed- en opgroeiondersteuning;
- geïntegreerde indicatiestelling (op basis van mandaat van betrokken partijen).

Backoffices: gespecialiseerde zorg

Het eindbeeld ziet er als volgt uit:

- Gezamenlijke preventie, sturing en uitvoering bij complexe gezinssituaties.
- Het kind/gezin centraal met één sturend ondersteunings- of hulpverleningsplan.
- Centrale informatievoorziening en centrale monitoring van beleid.
- Concreet: samengaan van ten minste thuiszorg/LKZ, GGD/JGZ, Bureau Jeugdzorg, preventiewerkers welzijn, schoolmaatschappelijk werkers en opvoedondersteuners.
- Uitgaan van individuele extramurale hulp en zo veel mogelijk uitgaan van gezinsgerichte hulp in de thuissituatie met daarbij de invoering van de functie van gezinscoach.
- Geïntegreerde indicatiestelling (na regeling van mandatering daartoe vanuit formele indicatieorganen).

De kenmerken van deze constructie (ideaaltypisch) zijn:

- Het betreft maatwerk: kind en ouders centraal.
- Het vormt een schakel tussen preventie en specialisme.
- De werkwijze is zoveel mogelijk evidence based.
- Lokale interventiemacht: 24-uursprocedure bij crisissituaties.
- Het is onderdeel van integraal jeugdbeleid en integraal inspectietoezicht. (Uit: Notitie Centrum voor Jeugd en Gezin, 2007)

Bij het realiseren van dit alles wordt er gewerkt volgens twee pijlers:

1. Opgroei- en opvoedondersteuning

Hierbij gaat het om een gedeelde visie op opvoeding. Het model van Jo Hermans is de pedagogische visie die aan het CJG Eindhoven ten grondslag ligt. Deze visie houdt kortweg in dat wanneer een gezin aan vier ernstige misstanden leidt, de handelingsbekwaamheid daalt. Hermans heeft dit uitgewerkt volgens het draagkracht-draaglast balansmodel. De visie en uitgangspunten zijn neergelegd in een convenant en de partijen die samenwerken in het CJG delen deze.

In het CJG is een centraal loket ingericht voor informatie en advies op het gebied van opvoedingsondersteuning dat tevens fungeert als expertisecentrum. Voor ouders en kinderen is dit aanvullend op het aanbod in de wijken: het CJG is er voor ouders met specialistische vragen, voor ouders die in de wijk niet terechtkunnen of willen en voor ouders die toevallig langslopen. Het CJG vervult een coördinerende rol voor bestaand en nieuw aanbod via een stedelijk overleg. In dit overleg zijn alle betrokken instellingen vertegenwoordigd en vervult de gemeente de voorzittersrol.

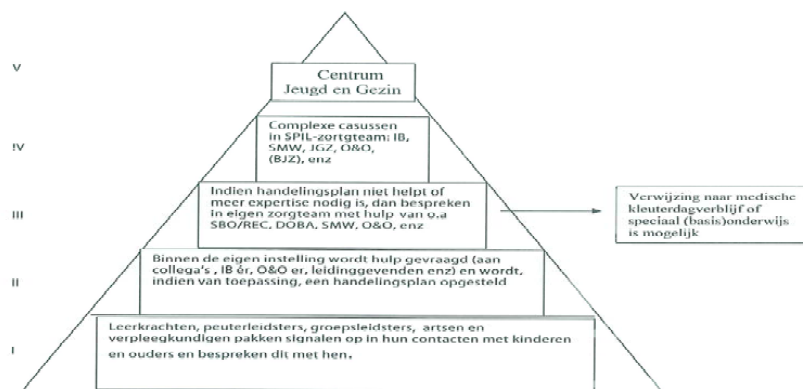
Voor professionals en vrijwilligers is het CJG ook een expertisecentrum: naast een informatie- en adviescentrum is het een documentatiecentrum met achtergrondinformatie en naslagwerken. Het centrum verzorgt deskundigheidsbevordering en groepsbijeenkomsten voor professionals en cursussen of themabijeenkomsten voor ouders en/of kinderen. In het expertisecentrum gaan partijen gezamenlijk standaarden voor advisering, interventies en doorverwijzing ontwikkelen en werken ze aan innovatie in aanbod en aanpak. Het beoogde resultaat is een kwalitatief hoogwaardig expertisecentrum.

2. Aanpak risicojeugd

Hierbij gaat het om vroegtijdige signalering van risico's en efficiënte en effectieve aanpak van deze risico's. Er wordt via twee lijnen gewerkt: het signaleringssysteem Zorg voor Jeugd en het stedelijk casusoverleg. Het casusoverleg is aanvullend op de zorgteams van de SPIL-centra. Op termijn zullen de netwerken jeugdhulpverlening verdwijnen. Onderstaand figuur uit de notitie Centrum voor Jeugd en Gezin Eindhoven maakt inzichtelijk hoe de verschillende zorgniveaus van onderwijs, peuterspeelzalen, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg zich verhouden tot het SPIL-zorgteam en het CJG.

Figuur 1

Onderstaand schema brengt in beeld hoe de verschillende zorgniveaus van onderwijs, peuterspeelzalen, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg zich verhouden tot het SPIL-zorgteam en het Centrum Jeugd en Gezin:



Centraal versus decentraal

Het CJG is van begin af aan goed ingebed in de gemeente. De wethouder en het hoofd van het CJG zijn beide zeer bevlogen. Het is volgens laatstgenoemde ook zeer belangrijk om alles bij de gemeente te leggen en de wethouder persoonlijk verantwoordelijk te maken. Hij denkt dat het succes van het Eindhovense CJG hier mede aan te danken is. Het is nu vaak moeilijk dat een provincie zich moet verantwoorden tegenover gemeenten en een gemeente tegenover burgers. Het stedelijk casusoverleg is een voorbeeld van het neerleggen van de uiteindelijke bevoegdheid bij de gemeente, daar waar het veld er zelf niet meer uitkomt.

De doelstellingen van en verantwoordelijkheden voor opvoedingsondersteuning binnen het CJG zijn vervat in een gezamenlijk convenant. Alle betrokkenen hebben hier informatie over ontvangen; de gemeente kan echter niet checken of instellingen er ook echt mee werken en ervan op de hoogte zijn.

Over de effectiviteit valt het volgende te melden: er is in korte tijd een flinke stap voorwaarts gemaakt, maar resultaten zijn nog niet hard te maken want er is nog geen 0-meting geweest. Betrokkenen merken op dat 'moeilijke gevallen' nu echter wel sneller worden opgelost. Wel zijn allochtone gezinnen nog erg moeilijk bereikbaar. Daarom is er nu een stedelijk Marokkaans project ingezet.

Directe externe controle

Het is de bedoeling dat er de komende jaarverslagen steeds melding maken van de vorderingen; op die manier worden noodzaak en nut duidelijk gemaakt.

Daarnaast is er een College van Advies dat de wethouder adviseert en ondersteunt. Dit Adviescollege bestaat uit personen die de ontwikkeling van het CJG een warm hart toedragen. Voorzitter is een bestuurder uit de regio; leden zijn twee wetenschappers en twee ervaren bestuurders/managers. Daarnaast is er een stuurgroep.

Stabiliteit van het systeem

Het CJG is sterk gepositioneerd binnen de gemeentelijke dienst MO en onderdeel van de sector Onderwijs, Jeugd en Gezin. Het College van Advies bevordert eveneens de stabiliteit van het systeem.

Clustering

Gebleken is dat grote netwerken effectiever zijn als ze in clusters functioneren, omdat er anders alleen nog maar informatie-uitwisseling en geen besluitvorming plaatsvindt. Voor de Centra Jeugd en Gezin lijkt dit criterium niet van toepassing. In principe is het CJG een laagdrempelig fysiek loket waar ouders en jongeren terecht kunnen met vragen op het gebied van opvoed- en opgroei-ondersteuning. Het is van groot belang dat er vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin een goede verbinding is met het Bureau Jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg vormt de toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg. Daarnaast zijn er andere belangrijk schakels, zoals veiligheid en onderwijs & werk.

Verbinden van verschillende niveaus

Alle voormalige overleggen zijn ingedaald in het CJG; het is een construct bovenop bestaande praktijken. De thuiszorg voor de 0- tot 4-jarigen, het schoolmaatschappelijk werk en de O&O'er voor de 4- tot 18-jarigen, het algemeen maatschappelijk werk voor de 18- tot 23-jarigen houden de signalen in de gaten die afgegeven worden door de verwijsindex. Zij coördineren de hulp en als ze er niet uitkomen, schakelen zij het CJG in. Daar gaan twee fulltime, hooggeschoolde casemanagers aan het werk. Zij kunnen eventueel doorzettingsmacht regelen. Als niet duidelijk is wat er speelt in een gezin, of wanneer er meerdere, uiteenlopende signalen binnenkomen, kan het CJG gezinscoaches in een gezin plaatsen (vanuit MEE).

Het CJG maakt enerzijds gebruik van lokale vindplaatsen in de buurt en legt waar nodig de verbinding met instellingen voor de geïndiceerde jeugdzorg die een bijdrage kunnen leveren aan complexe casussen.

3.4 Uitvoerend niveau: het netwerk risicojeugd 12-23 jaar in Leidschendam/Voorburg

De gemeente Voorburg/Leidschendam heeft gekozen voor lokale samenwerking tussen de verschillende instellingen en organisaties in de vorm van een multidisciplinair netwerkaanpak op casuïstiek niveau. Dit netwerk functioneert in een complexe omgeving waarin allerlei verschillende netwerken rondom jeugd actief zijn, zoals de ZAT-teams en Centra voor Jeugd en Gezin. In de aanpak van probleemjongeren staat sinds jaar en dag samenwerking voorop. Voor een gerichte aanpak van de problematiek van jongeren is het nodig dat organisaties en instellingen die zich binnen hun eigen specialisatie inspannen voor kinderen en jongeren, daadwerkelijk gaan samenwerken. In plaats van los van elkaar of naast elkaar te werken, is het belangrijk dat zij er met elkaar voor zorgen vroegtijdig de problemen te signaleren en adequate hulp te bieden.

Het organiseren van de samenwerking in de jeugdketen blijft evenwel lastig. Veel partijen hebben immers een rol in de jeugdketen en zijn van elkaar afhankelijk. Goede onderlinge afstemming en samenwerking tussen ketenpartners is noodzakelijk voor een snelle en sluitende aanpak, maar blijkt in de praktijk niet vanzelfsprekend te zijn. Organisaties hebben hun eigen doelstellingen, er is vaak onvoldoende ruggensteun vanuit de 'backof-

fices', informatiesystemen zijn niet op elkaar afgestemd (zie onder meer Terpstra & Kouwenhoven, 2004).

Centraal versus decentraal

Het netwerk is te beschouwen als een breed overleg, waar verschillende partners elkaar weten te vinden op de aanpak van risicojeugd. Er is hier geen sturing van bovenaf, maar eerder een continue communicatie, interactie en onderhandeling tussen de verschillende uitvoerende partners in de jeugdzorgketen. Dit model biedt een unieke kans om een integrale aanpak daadwerkelijk van de grond te krijgen.

Een duidelijke meerwaarde van het netwerk is volgens de partijen een betere informatie-uitwisseling. Door het gezamenlijke overleg zijn er kortere lijnen tussen instellingen, waardoor ze eerder in staat zijn om te signaleren welke jongeren daadwerkelijk niet meer naar school gaan en een mogelijk risico vormen. Het gezamenlijk bespreken van de casuïstiek draagt ertoe bij dat de betrokken partijen dezelfde taal spreken. Er is een gezamenlijke definitie van het probleem en de daarbij gewenste aanpak. Het netwerk biedt de mogelijkheid van een integrale aanpak die aansluit bij de complexiteit van de problemen van deze jongeren. Het netwerk leidt tot meer kennis van de deskundigheid van de betrokken instellingen en daardoor tot een beter gebruik van elkaars deskundigheid bij het realiseren van een plan van aanpak.

Anderzijds constateren de betrokken hulpverleners in het netwerk dat vooral de zogeheten multiprobleemgezinnen nog steeds moeilijk te bereiken zijn. Het netwerk zou beter gebruik moeten maken van de verschillende posities die de betrokken instellingen hebben om een gedifferentieerde aanpak te ontwikkelen. Daarbij zullen de betrokken partijen moeten onderzoeken welke middelen tot dwang en drang te gebruiken zijn.

Een belangrijke succesfactor voor het netwerk is een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid en urgentie om tot een gezamenlijke aanpak te komen. Hiervoor zijn een gedeelde probleemdefiniëring en daaraan gekoppelde doelstellingen van het overleg noodzakelijk. Eenzelfde visie op de doelstelling van het zorgnetwerk (ZNW) is daarvoor een eerste vereiste. Als iedereen ervan overtuigd is dat het gaat om algemene oplossingen voor problemen in de uitvoering - waarbij niet het eigen belang vooropstaat, maar het gezamenlijke belang om deze risicojeugd aan te pakken - komt er meer van de grond, zo komt uit het onderzoek naar voren. Vooral als het

gaat om de doelstelling en de doelgroep waar het netwerk zich op richt zijn er duidelijke verschillen in de opvattingen van de betrokkenen.

Een ander aspect is de regievoering. Het samenwerkingsverband dient een duidelijke taakverdeling te hebben die onder regie (of voorzitterschap) staat van een van de partijen. Netwerken ontstaan veelal bottom-up, omdat iemand een oplossing zoekt voor een bepaald probleem. Netwerken worden niet bedacht, althans niet als een structuur (Könings & Konijn, 2003). Dit is ook in het netwerk ZNW herkenbaar. Er is lange tijd geen duidelijkheid geweest over de regie en de taakverdeling; de afbakening was vooral informeel geregeld. De nieuwe projectleiding heeft een structurele werkwijze gerealiseerd. Er is nu meer een centrale regie. Er wordt op schrift gesteld wat afgesproken is in het overleg en de projectleiding heeft het mandaat om daar mensen op aan te spreken. Het is zaak om duidelijke afspraken te maken over de volgende zaken:

- Welke taken worden er door wie uitgevoerd?
- Hoe wordt de overdracht van de ene schakel naar de andere schakel geregeld?
- Wie is bevoegd beslissingen te nemen over wat er met het kind moet gebeuren en neemt dus verantwoordelijkheid voor de gekozen aanpak?
- Wie neemt de coördinatie van de zorg op zich? Dat wil zeggen: wie neemt de verantwoordelijkheid op zich dat er een geïntegreerde aanpak ontwikkeld wordt, dat jongeren in voldoende tempo door de keten worden geleid en dat die hulp verleend wordt op het moment dat het nodig is?
- Wie spreekt er partijen op aan als zijn hun verantwoordelijkheid niet (voldoende) waarmaken?

Directe externe controle

Er vindt geen toetsing plaats van de resultaten van de samenwerking. Er vindt geen evaluatie plaats van het functioneren van het netwerk, noch wordt gekeken naar punten ter verbetering. Dit leidt tot onduidelijkheid over de positie en functie van het netwerk. Een mogelijke manier om controle en toetsing te realiseren is de registratie van de zaken die behandeld zijn in het zorgnetwerk. Een dergelijke registratie is met de komst van de nieuwe projectleider opgezet. Dit is vooral belangrijk om de resultaten van het netwerk zichtbaar te maken. Hoeveel zaken zijn er besproken, voor welke zaken is welke aanpak gerealiseerd en met welke resultaten?

Daarnaast is het netwerk bezig met het realiseren van een casemanager die het hulpverleningstraject van de jongeren gaat begeleiden. Daarmee komt er ook controle over en toetsing van het uitvoeren van de aanpak zelf. Vooral omdat het gaat om een integrale aanpak, waaraan meerdere instellingen een bijdrage leveren, is het nodig om te controleren dat iedereen zijn verantwoordelijkheid waarmaakt.

Binnen het ZNW is de gemeente systeembewaker. De invulling van deze rol is nog niet duidelijk.

Stabiliteit van het systeem

De effectiviteit van netwerken blijkt sterk afhankelijk te zijn van de stabiliteit van het systeem (vaste leden, vaste agendapunten) (Provan & Milward, 1995). Vaste partners en continuïteit van deelnemers zijn belangrijke aspecten om tot een stabiele samenwerking te komen. Er is duidelijkheid over de deelnemende organisaties van het netwerk. Het verloop onder de deelnemers is een belangrijk knelpunt voor het zorgnetwerk; ook (te vaak) vervanging is een probleem. Uit het onderzoek komt naar voren dat het voor het functioneren van het netwerk van belang is dat er vaste partners zijn, en dat degene die vertrekt nieuwe partners inwerkt. Continuïteit in deelnemers en voorzitter lijkt een belangrijke factor voor een goed functionerend netwerk. Er komt wel een gevaar voor de stabiliteit naar voren: de onduidelijkheid van de positie van het netwerk vergeleken met andere netwerken en samenwerkingsstructuren in het jeugdveld.

Het netwerk risicojeugd 12-23 jaar heeft een duidelijke plaats verworven als overlegvorm binnen een netwerkstructuur, rond de integrale aanpak van risicojeugd van 12 tot 23 jaar. Het netwerk is opgezet voor die jongeren die niet in het zicht zijn van de andere netwerken, namelijk voortijdige schoolverlaters die nergens in beeld zijn. Toch is het netwerk nog onvoldoende bekend bij andere zorgnetwerken (ZAT's) en instellingen. Voorkomen moet worden dat er een overlap is met andere netwerken. Met name dubbel bespreken van jongeren komt nu nog wel voor. De positie van het samenwerkingsverband dient duidelijk te zijn gedefinieerd ten opzichte van andere verbanden. Vooral de realisatie van het Centrum voor Jeugd en Gezin maakt de vraag naar positionering urgent.

Clustering

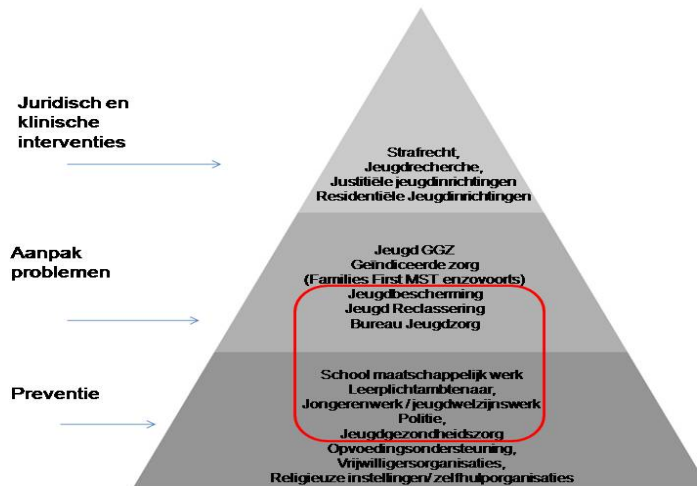
Een uitdijend netwerk heeft als gevaar dat er geen besluiten meer worden genomen en er alleen informatie-uitwisseling plaatsvindt: het vervalt in een vrijblijvend platform. Clustering naar onderwerp met daaraan gekoppeld het

benoemen van de regie bij een van de partners blijkt in sommige netwerken een goede oplossing. Een andere oplossing is alleen die partijen te betrekken die iets met de jongere te maken hebben.

Grensoverstijgend organiseren: verbinden van verschillende niveaus

Een belangrijke functie van een netwerk is dat het netwerk in staat is om de aanpak grensoverschrijdend te organiseren. De deelnemers aan het netwerk komen uit de drie te onderscheiden routes in de jeugdzorg: onderwijs & werk, zorg en veiligheid & overlast (Berenschot, 2007). Zowel medewerkers uit de justitiële hoek (politie en reclassering) als medewerkers uit het onderwijs (schoolmaatschappelijk werk, leerplichtambtenaar) nemen deel aan het netwerk (zie schema). Daarnaast nemen organisaties deel vanuit zowel de preventie (maatschappelijk werk, jongerenwerk, jeugdgezondheidsdienst) als de aanpak van de problemen (Bureau Jeugdzorg, Jeugdbescherming) (zie figuur 2). Wat nog ontbreekt zijn de zelfhulporganisaties in Leidschendam/Voorburg. Vooral vanuit de culturele achtergrond zijn er diverse zelfhulporganisaties actief in Leidschendam/Voorburg. Deze organisaties zijn niet betrokken bij het netwerk.

Figuur 2 Interventie piramide



3.5 *Conclusie*

De drie cases maken duidelijk dat er verschillende voorwaarden te onderscheiden zijn die belangrijk zijn voor het effectief functioneren van de netwerken. Naast de vijf criteria voor effectief functioneren van netwerken die uit de literatuur naar voren zijn gekomen, concluderen we dat er nog andere belangrijke voorwaarden zijn, zoals gemeentelijke regie, gezamenlijke probleemdefiniëring en verantwoording. Netwerken ontstaan omdat ze een beter antwoord geven op maatschappelijke vraagstukken. Alle drie de vormen hebben een eigen dynamiek, maar gemeentelijke regie is altijd nodig als het gaat om de verschillende niveaus van bestuurlijke regie, instellingregie en casusregie. De rol van de gemeentelijke overheid is belangrijk als het gaat om de positie van de netwerken en de eindverantwoordelijkheid. Een ander element is een gezamenlijke probleemdefiniëring, identiteit en motivering van de leden van netwerken. Niet alleen is verantwoordelijkheid voor het netwerk van belang, maar ook de verantwoording van het netwerk (accountability). De laatste voorwaarde is het grensoverstijgende karakter van de samenwerking. In de volgende paragraaf gaan we deze voorwaarden verder uitwerken.

4 *Voorwaarden voor goede governance-strategieën*

4.1 *Inleiding*

Zoals in de vorige paragraaf naar voren kwam zijn er verschillende voorwaarden belangrijk voor het effectief functioneren van de netwerken. Deze voorwaarden betreffen een duidelijke rol van de overheid waar het gaat om de positie van de netwerken en de eindverantwoordelijkheid. Een ander voorwaarde is dat partijen werken vanuit een gezamenlijke probleemdefiniëring. Een voorwaarde die in het verlengde van de vorige ligt, is gezamenlijke identiteit en motivatie van de samenwerkende partijen. Op basis van de cases kunnen we vaststellen dat ook horizontale verantwoording, een lerende organisatie en grensoverstijgend werken noodzakelijke voorwaarden zijn voor een goede samenwerking. In deze paragraaf gaan we in op deze voorwaarden.

4.2 *Duidelijke rol van de overheid*

Nederland et al. (2009) hebben verschillende mogelijke rolopvattingen van de overheid onderscheiden: de overheid als regelaar, als regisseur, als onderhandelaar en als bemiddelaar. Zij omschrijven deze rollen als volgt (pag. 15):

- *Regelaar*: een sterk sturende overheid met een ambtenarenapparaat dat vertrouwt op de eigen deskundigheid bij het uitwerken van oplossingen. Legitimatie is de verantwoordelijkheid voor de samenleving als geheel, haar in handen gegeven door de democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.
- *Regisseur*: een overheid die haar eigen doelen en oplossingsrichtingen vastlegt en vervolgens het particulier initiatief aanstuurt op het leveren van diensten en het aandraagen van oplossingen. De overheid kent de

maatschappelijke behoeften en rekent het particulier initiatief af op zijn bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen.

- *Onderhandelaar*: een overheid die streeft naar een win-winsituatie. Zowel de overheid als maatschappelijke groeperingen (particulier initiatief: profit en non-profit) signaleren problemen en kansen. De overheid stelt prioriteiten vast als bewaker van het algemeen belang en daagt andere partijen uit om hetzelfde te doen voor hun deelbelangen. Het beleid komt nu tot stand in interactie tussen actoren. De uitkomsten van het beleid zijn niet van tevoren vast te stellen. De betrokken partijen stellen wel doelen, maar die zullen tijdens het proces verschuiven.
- *Bemiddelaar*: het gaat er de overheid in deze rolopvatting slechts om dat er een oplossing komt, en niet wat die oplossing precies inhoudt. De nadruk ligt in deze rolopvatting op de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties bij het oplossen van problemen en het bewerken van synergie. De overheid moet vooral verbindingen leggen tussen partijen die daartoe vanwege beperkingen zelf niet in staat zijn. Zij moet eveneens blokkades (bijvoorbeeld machtsverschillen) opsporen die actoren belemmeren om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Bij de casus op beleidsniveau Communities that Care heeft de gemeente een heel duidelijke rol. De gemeente is zowel initiatiefnemer en regelaar als bemiddelaar. De gemeente heeft het initiatief genomen tot het realiseren en ontwikkelen van de strategie Communities that Care. De projectleider van het project is een gemeenteambtenaar die partijen in de uitvoering met elkaar verbindt. Deze benadering krijgt vorm in een stuurgroep en een preventieteam. De stuurgroep bestaat uit enkele actieve sleutelfiguren die direct invloed hebben op beleid, politiek, toekenning financiële middelen en de publieke opinie. Het preventieteam is de drijvende kracht achter CtC. Het is een representatieve groep die bestaat uit vertegenwoordigers van alle domeinen waarmee jeugd te maken heeft: onderwijs, jeugdzorg, justitie, jeugdgezondheidszorg en welzijn. De projectleider is de verbindende schakel tussen stuurgroep en preventieteam.

Bij de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin is de gemeente duidelijk de initiatiefnemer en eveneens uitvoerder van het project. De gemeente heeft hier de rol van regisseur. De gemeente ontwikkelt beleid op voorheen gescheiden domeinen. Door deze met elkaar te verbinden,

verlaagt zij voor burgers de drempels die hen belemmeren om steun en begeleiding te vragen voor opvoedingsproblemen. De gemeenten maken samenwerkingsafspraken met betrokken partijen.

Het zorgnetwerk 12-23 jaar is een initiatief dat vanuit de professionals in het veld is ontstaan. De regie van het zorgnetwerk 12-23 jaar is verdeeld in bestuurlijke regie en uitvoerende regie. De bestuurlijke regie ligt bij het beleidsteam waarin managers en directeuren van leden van het Zorgnetwerk zitten. De gemeente stuurt het beleidsteam aan. De leden van het Zorgnetwerk zelf hebben de uitvoerende regie. Zij geven aan weinig zicht te hebben op de bestuurlijke regie en de invloed van het beleidsteam. In de praktijk is hier meer expertsturing dan sturing door de gemeente aan de orde. In de praktijk blijkt dat een gebrek aan regievoering wordt ervaren. Het netwerk is bottom-up ontstaan, waarbij de betrokken partijen trachtten een oplossing te vinden voor een probleem. Het probleem staat centraal, waarbij weinig aandacht is voor de structuur. De regie, taakverdeling en afbakening zijn in de beginperiode informeel geregeld. Inmiddels is er een projectleider aangesteld (ambtenaar van de gemeente) die de regie voert. De rol van de gemeente is echter minimaal, namelijk die van 'systeembewaker' en niet van regisseur of regelaar of een van de andere rollen (zie schema hierboven).

Het is belangrijk dat de stijl van besturen van de gemeente gericht is op samenwerking. Zeker nu de landelijke overheid de verantwoordelijkheid voor de jeugdketen bij de gemeenten legt (tweede Kamer 2008-2009, 31 977). Zij krijgen de taak om er zorg voor te dragen dat alle betrokken partijen op het terrein van zorg voor jeugdigen efficiënt en effectief met elkaar samenwerken om te komen tot één sluitende en samenhangende hulpverleningsaanpak. De gemaakte afspraken in het hulpverleningsplan moeten - gezien de noodzaak van niet-vrijblijvende samenwerking - altijd duidelijk maken op welke wijze een doorbraak ontstaat indien de betrokken partijen niet, niet goed genoeg of niet snel genoeg een goede en samenhangende ondersteuning van de jongeren hebben geboden. Met andere woorden: het is belangrijk om met elkaar af te spreken hoe te handelen als partijen hun afspraken niet nakomen. De gemeente kan haar verantwoordelijkheid hierin delegeren naar de experts van het jeugdzorgveld. Duidelijk moet echter zijn welke rol de overheid wil en kan vervullen.

4.3 *Gezamenlijk probleemdefiniëring*

Een belangrijke voorwaarde voor een netwerkbenadering is een gezamenlijke probleemdefiniëring. Het ontbreken van een onderliggende visie en 'richtingsgevoel' bij professionals en beleidsmakers kan ertoe leiden dat geïnitieerde projecten of initiatieven elkaar tegenwerken in plaats van versterken (Boutellier & Boonstra, 2009).

Kern van de aanpak van het sturingsmodel CtC is dat er gerichte samenwerking is tussen verschillende partijen rondom een gedeelde probleemanalyse. Uitgangspunt van CtC is dat er een gemeenschapsbrede aanpak moet zijn, waarin zoveel mogelijk draagvlak is voor het werken met een op wetenschap gebaseerde preventiestrategie. De analyse van de situatie en problematiek in een stad of wijk vormt de kern van de aanpak. Een scholierenonderzoek brengt de omvang en aard in kaart van de problemen van jongeren en de kwaliteit van hun leefomgeving. Met deze inzichten wordt een lokaal preventieplan ontwikkeld voor de langere termijn. Niet vanuit vage noties of instellingsbelang, maar vanuit een gemeenschappelijk gedragen analyse van de wijk of het gebied maken de betrokken partijen keuzes voor een preventief jeugdbeleid. Vanuit deze analyse stellen instellingen vast waar de prioriteiten moeten liggen voor de preventieve aanpak om probleemgedrag van jongeren terug te dringen en gezond gedrag te bevorderen.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is een antwoord op het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen de instellingen. Er is overeenstemming over het doel: het bereiken van alle jeugdigen en ouders in wijken via een laagdrempelig aanbod om zodoende toegang te bieden tot samenwerkende instanties die ondersteuning bieden. De doelstellingen en verantwoordelijkheden binnen het CJG zijn in een convenant vastgelegd. Op welke wijze de betrokken partijen ook daadwerkelijk deze gezamenlijke visie in de praktijk uitdragen is onduidelijk.

In het zorgnetwerk 12-23 jaar is een belangrijke succesfactor een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid en urgentie om tot een gezamenlijke aanpak te komen op basis van de casuïstiek. Alle deelnemers zijn ervan overtuigd dat als het eigen (instellings)belang niet meer op de voorgrond staat maar het gezamenlijke belang om deze risicojeugd een adequaat aanbod te bieden, er een betere aanpak te ontwikkelen is. Het uitgangspunt van de voorgestelde gezamenlijke probleemdefiniëring is dat samenwerking het best te realiseren is vanuit de concrete urgentie van

de problemen. In dit verband is het concept van een ‘probleemgestuurde pedagogische infrastructuur’ geïntroduceerd. Interventies, begeleiding en hulpverlening zijn, in samenwerking in ketens of netwerken, alleen te organiseren bij gedeelde probleemdefinities. Niet het aanbod, ook niet de vraag, maar het probleem dient centraal te staan. De aard en de ernst van de problematiek sturen de schakelingen in het netwerk rond jeugd en gezin.

4.4 Gezamenlijke identiteit en motivatie

Op dit moment staat bij samenwerking in ketens en netwerken vooral het belang van een gemeenschappelijke visie of kader en het maken van afspraken centraal. Könings & Konijn (2003) stellen voor om de dimensie ‘identiteit’ toe te voegen aan het huidige denken en werken aan samenwerking. Bij samenwerking in ketens en netwerken zijn in eerste instantie de verschillende identiteiten van beroepsgroepen een belemmering voor het werken aan een groter geheel. Het is daarom van belang om een gezamenlijke motivatie die tot het begin van overleg tussen partners heeft geleid in een nieuwe identiteit onder te brengen, zodat de diverse groepen zich erin ‘thuis gaan voelen’. Deze kan niet van buitenaf op een samenwerking worden geprojecteerd, maar moet worden geogost via een proces van ontdekken en expliciteren.

Binnen de CtC-systematiek is er een duidelijke structuur die de betrokkenen houvast biedt bij het samenwerken aan een gezamenlijk doel. In het implementatieproces zijn verschillende fasen onderscheiden waarin alle te bereiken stappen en doelen onderscheiden zijn. Per fase krijgen de deelnemers een training en technische ondersteuning. Uit het evaluatieonderzoek naar de pilots blijkt dat de training een belangrijk onderdeel is (Steketee et al., 2006). Het vergt nogal wat investering en tijd voor de deelnemers om de werkwijze en het gehanteerde begrippenkader van CtC te begrijpen. Een van de kernelementen van CtC is het werken met programma’s waarvan gebleken is dat zij bewezen effectief zijn. Uit de keuze van methoden en interventies blijkt dat de veranderingsgerichtheid van de instellingen niet zo groot is. Instellingen zijn weinig geneigd om hun bestaande aanbod te veranderen of bij te stellen.

Uit het onderzoek van Andel et al. (2007) komt naar voren dat de opzet van CJG’s een cultuuromslag bij professionals vereist. Het vraagt om afstemming van werkprocessen van de in de CJG’s participerende organisaties.

Deze moeten leren om andere professionals te vertrouwen en informatie over te nemen (zonder over te doen). Er is een cultuur nodig van het aan elkaar beschikbaar stellen van de eigen informatie en deskundigheid.

Ook bij het zorgnetwerk 12-23 jaar zien we dat dezelfde cultuurverandering tot stand moet komen. De deelnemende instellingen aan het zorgnetwerk benoemen het netwerk vooral in termen van informatie-uitwisseling. Er ontstaan kortere lijnen waardoor de jongeren eerder in zicht komen en er afspraken te maken zijn over wie welke hulp aanbiedt aan deze jongeren.

Toch blijven de instellingen elk hun eigen deel aan de zorg bieden en is het lastig om een gecoördineerde aanpak te bieden.

Ook hier heeft de overheid een sturende rol. 'De overheid moet vooral verbindingen leggen tussen partijen die door beperkingen in hun visie en of hun mogelijkheden daartoe niet in staat zijn. Zij moet eveneens blokkades (bijvoorbeeld machtsverschillen) opsporen die actoren belemmeren om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen.' (Nederland et al., 2009, p.16).

4.5 Horizontale verantwoording en een lerende organisatie

Met de terugtrekkende overheid komt de regie veel meer op lokaal niveau te liggen. Maar naast verantwoordelijkheid speelt verantwoording een rol. Kenmerk van deze tijd zijn de horizontale relaties en verhoudingen tussen organisaties. Verantwoording kan de vorm aannemen van controle van de werkwijze en de daarbij behorende kosten en investering. Ook de jeugdzorg is bezig om prestatie-indicatoren te ontwikkelen. Deze verantwoording en controle leiden volgens van der Aa (2003) echter tot een paradoxale situatie: 'Enerzijds vereist ketensamenwerking dat organisaties de vrijheid hebben om gezamenlijk doelen en prestaties te formuleren. Alleen zo ontstaat een effectieve en hechte samenwerking. Aan de andere kant stuurt de overheid, daardoor aangemoedigd door de politiek aan op prestaties. Wat zich wreekt is de schijnbare spanning tussen horizontale dynamiek aan de ene kant en verticale verantwoording aan de andere kant. De overheid wil inzicht in de prestaties van organisaties die daarvoor wel eerst moeten samenwerken met andere organisaties. Dit dilemma kan alleen worden opgelost door het al doende ontwikkelen van prestatiesystemen.' (Van der Aa, 2003). Horizontale verantwoording kan ook de vorm krijgen van het informeren van burgers en betrokken instellingen over de werkwijze en uitvoering van de netwerkwerken.

Binnen CtC zijn beide vormen van verantwoording gerealiseerd. De CtC-aanpak evalueert in de laatste fase van de implementatie of de resultaten bereikt zijn. In het preventieplan zijn duidelijk afspraken gemaakt over de resultaten die de betrokkenen met deze aanpak willen bereiken. Aan het einde van het traject volgt opnieuw het scholierenonderzoek en worden aanvullende gegevens verzameld. Dit om de uitvoering van het preventieplan te evalueren en bij te stellen. In de praktijk blijkt deze fase van de implementatie de meest lastige om te realiseren (Steketee et al., 2006; Mak et al., 2009). Daarnaast voert Maassluis een actief PR-beleid om bewoners en betrokkenen te bereiken en te informeren over de stand van zaken van CtC door thema-avonden of nieuwsbrieven.

Binnen het zorgnetwerk 12-23 jaar vindt geen toetsing plaats van de resultaten van samenwerking tussen de instellingen. Het kijkt niet systematisch of het netwerk ook daadwerkelijk bereikt wat het beoogt. Dit leidt tot onduidelijkheid over de positie en de functie van het netwerk. Door uit te gaan van een lerende organisatie kun je uitdrukkelijk voortbouwen op de praktijk, waar werkwijzen en methodieken ontstaan en zich verder ontwikkelen. Hierdoor zijn eventuele knelpunten in de uitvoering ook bij te stellen.

4.6 Grensoverstijgend werken

Doel van de netwerken is om te zorgen dat er een samenwerking komt tussen de verschillende instellingen op alle domeinen waarop kinderen en hun gezinnen zich bewegen. Binnen de jeugdzorg bestaat de tendens om de verantwoordelijkheid voor de oplossing van een probleem van de jeugdige en/of opvoeder net zo lang door te schuiven tot zij in het gespecialiseerde circuit terechtkomen. Netwerken bieden de mogelijkheid om de zorg te bieden waarin de hulp van achteruit (curatieve veld) naar voren (preventieve veld) georganiseerd wordt. Het is onduidelijk waar 'licht' aanbod zit om de bulk van de jeugdigen en gezinnen snel en afdoende te helpen. Het aanbod van lichte pedagogische ondersteuning is ernstig versnipperd (Van Yperen, 2009, p.4). Volgens Van Yperen is in dit verband nodig:

- Een duidelijke positionering van waar die lichte, eerstelijns pedagogische hulp te vinden en te krijgen is.
- Een duidelijke beschrijving van wat die hulp te bieden heeft, wat de inhoud is (wie kunnen daar wat halen) en wat de rationale daarachter is.

- Er moet een duidelijke en eenvormige toegang gecreëerd worden tot die hulp.

Het ligt voor de hand om het ‘probleemeigenaarschap’ van het lichte aanbod van opvoedingsondersteuning of de begeleiding naar zelfstandigheid vanuit het wettelijk kader van de Wmo bij de gemeentelijke overheid te leggen: ‘De wethouder moet zorgen dat instellingen afspraken maken en zorgen dat altijd duidelijk is wie zorg coördineert’ (zie ook interview met minister Rouvoet, Binnenlands Bestuur 27-2-2009, p. 27).

Uit de casuïstiek blijkt dat zowel de CtC-aanpak als het zorgnetwerk 12-23 jaar leidt tot meer samenwerking tussen de verschillende sectoren: op uitvoerend niveau zijn de afstemming en samenwerking duidelijk verbeterd. Vanuit de CtC-systematiek is het mogelijk beschikbare middelen in te zetten waar deze het hardst nodig zijn. Een gedegen analyse van het bestaande aanbod maakt het mogelijk om nieuwe initiatieven en methoden in te zetten op lacunes die er zijn daar waar het gaat om geconstateerd probleemgedrag.

Toch blijft de samenwerking in de CJG’s vaak beperkt tot de instellingen op het terrein van de jeugdzorg. De samenwerking van de CJG’s met andere sectoren, zoals justitie of onderwijs, zijn nog niet van de grond gekomen (DSP-groep, 2007; Berenschot, 2006). Ook voorzieningen die buiten het zorgdomein liggen, zoals wonen, strafrecht, onderwijs en arbeid, moeten bij de aanpak betrokken worden. Niet alleen is het onderwijs een belangrijke vindplaats voor het signaleren van die jongeren die extra zorg of begeleiding nodig hebben. Het onderwijs kan zelf ook een belangrijke bijdrage leveren aan de begeleiding van het proces en ontwikkeling tot zelfstandigheid. In de praktijk blijkt dat schoolmaatschappelijk werk de belangrijkste schakel is voor de CJG’s in de afstemming met het onderwijs. De gemeenten beschouwen in de meeste gevallen het CJG als aanvullend op de ZAT’s.

Een duidelijk knelpunt is hoe deze netwerken zich verhouden ten opzichte van andere netwerken en ten opzichte van elkaar. Onduidelijk is vooral welke rol en positie het netwerk moet innemen als het gaat om het gehele veld waarin jeugdigen en gezinnen zich bevinden. In de volgende paragraaf gaan we in op deze vraag.

4.7 *Conclusie*

Netwerken ontstaan omdat ze een beter antwoord geven op maatschappelijke vraagstukken. De vraag is echter of de netwerken ook de juiste oplossing bieden, gezien de complexiteit van het jeugdbeleid. Regie in de jeugdzorgketen en het ontwikkelen van een sluitende aanpak krijgen momenteel veel aandacht. Doel blijft echter de kinderen en gezinnen beter te helpen en te zorgen dat ze er beter van worden. Een blijvend aandachtspunt is inzicht te krijgen in de effecten en resultaten die de netwerksamenwerking genereert. Van belang is om te weten of de kinderen die hulp nodig hebben ook daadwerkelijk worden bereikt. Neemt het percentage kinderen dat niet tussen wal en schip valt daadwerkelijk af? Vindt doorverwijzing van jongeren met problemen naar een hulpverleningsinstelling sneller plaats? Biedt de aanpak een passend antwoord op de problemen die er zijn bij kinderen en hun gezin? Van belang is dat er informatie komt over vragen waarop gemeenten kunnen sturen. Het is essentieel om te weten of de samenwerking leidt tot een betere preventieve hulp aan en ondersteuning van gezinnen en jeugdigen.

Wat betreft de bestuurlijke regie biedt de CTC-aanpak de mogelijkheid om te toetsen of dit sturingsinstrument daadwerkelijk leidt tot het terugdringen van probleemgedrag en het bevorderen van gezond gedrag van jongeren. In de CtC-systematiek zijn evaluatie en bijstelling van de aanpak op basis van de evaluatie een standaardonderdeel. De leden van het preventieteam zijn alle van mening dat door CtC de kwaliteit van de interventies, methoden en integrale aanpak daadwerkelijk verbeterd is. Om na te gaan of deze verbeteringen uiteindelijk leiden tot een vermindering van de problemen onder jongeren wordt opnieuw het scholierenonderzoek uitgezet onder alle leerlingen in de wijk of gemeente. Met deze resultaten kan met enige regelmaat feedback plaatsvinden naar professionals. Rotterdam, een van de steden die meegedaan hebben als eerste pilot CtC in 2000, voert nu standaard elke vier jaar het scholierenonderzoek uit, waardoor daadwerkelijk een feedbackloop ontstaat en de effecten van de aanpak in beeld te brengen zijn.

Als het om instellingsregie en casusregie gaat is er echter meer bedrijfsinformatie nodig voor gemeenten om sturing te kunnen geven. Bijvoorbeeld over de toegankelijkheid van het CJG (welke ouders en jongeren worden bereikt?), is er een sluitend netwerk (welke instellingen zijn betrokken, zijn er samenwerkingsafspraken?), bieden partijen de juiste zorg/interventie

(welke zorgtrajecten worden gerealiseerd, wie is eindverantwoordelijk voor het traject?). Daarnaast is deze bedrijfsinformatie te gebruiken voor de systeemverantwoordelijkheid naar de landelijke overheid. Gemeenten kunnen aan een breed maatschappelijk publiek laten zien hoe zij werken en welke resultaten zij boeken op diverse terreinen (transparantie). Daarnaast is het mogelijk om het functioneren binnen de eigen gemeenten te vergelijken met andere gemeenten (verbeterprikkel). Daarom is het wenselijk dat het CJG en de samenwerkingsverbanden die daaraan gelieerd zijn er een uniforme wijze van informatievergaring realiseren.

Literatuur

Aa, van der (2003). Leren te presteren in netwerken in: Poorthuis, J.M.G. et al. (red). *Ketens en netwerken: een zoektocht naar samenhang*, 133-146. Utrecht: Lemma.

Andel, A. van den, Dijk, B. van, & Slabbertje, A. (2007). *Ontwikkeling van Centra Jeugd en Gezin. Uitkomsten van onderzoek naar praktijkervaringen bij gemeenten in kader van Opvoeden in de buurt*. Amsterdam: DSP-groep.

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

Bekkers, V. (2007). *The governance of back-office integration. Organizing co-operation between information domains*. Public Management Review, Vol. 9, Issue 3, p. 377-400.

Boutellier, J.C.J., Rijkschroeff, R.A.L. & Steketee, M.J. (2005). *Van achteruit naar voren: Evaluatie beleid Jeugd & Veiligheid in Amsterdam 1999-2004*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, J.C.J. (2005). *Meer dan veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Oratie Politie- en veiligheidsstudies. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Boutellier, H. & Boonstra, N. (2009). *Van presentie tot correctie: Een nieuw perspectief op samenlevingsopbouw*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Burris, S., Drahos, P. & Shearing, C. (2005). Nodal governance as an approach to regulation. *Australian Journal of Legal Philosophy* 30, 2005, 30-58.

Bestuurlijke afspraken ten behoeve van de samenwerking in 'Opvoeden in de Buurt' tussen de gemeente Den Haag, Bureau Jeugdzorg Haaglanden en het Stadsgewest Haaglanden. Toegespitst op de eerste twee Haagse Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). Conceptversie 19 maart 2008.

Centrum voor Jeugd en Gezin. *Kamerstuk, 23 oktober 2006*. DJB/APJB-2718401.

- Centrum voor Jeugd en Gezin: *De ontwikkelingen in het kort*. NIZW Jeugd, Utrecht, 2006.
- Centra voor Jeugd en Gezin: Opvoeden in de buurt. *Nieuwsbrief Jeugdzorg*, nr. 23, 2006.
- Diephuis, K. & Zijden, Q. van den (2008). *Eén gezin één plan: Verbetering van de ketensamenwerking Zuid Holland Noord*. Partners in Jeugdbeleid. Gemeente Eindhoven. (2006). *Convenant Signaleringsstelsel Zorg voor Jeugd: Stedelijk casusoverleg Risicojeugd Eindhoven*.
- Gemeente Eindhoven. (2007). *Convenant Opvoed- en opgroeiondersteuning*.
- Gemeente Eindhoven. (2007). Dienst DMO: *Notitie Centrum Jeugd en Gezin. Notitie in het kader van de uitwerking van het Collegeakkoord*.
- Gideonsgemeenten. (2006). *Opvoed- en opgroeiondersteuning als lokale basisvoorziening*.
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hermans, J., Mordang, H. & Mulders, J. (2002). *Jeugdhulp thuis. Een alternatief voor uithuisplaatsing*. Amsterdam: SWP.
- Jonkman, H., Mak, J. & Wentink, M. (2009). *Samenwerken rondom de jeugd*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing security. Explorations in policing and justice*. London: Routledge.
- Eijck, S.R.A. van, & Commissaris jeugd- en jongerenbeleid. (2006). *Koersen op het kind: Sturingsadvies deel 1*. Den Haag: Projectbureau Operatie Jong
- Königs, M. & Konijn, T. (2003). Van zelf spreken, van zelf doen. Netwerken, ketens en identiteit, in Poorthuis, J.M.G. et al. (red). *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, p. 57-67. Utrecht: Lemma.
- Lünnemann, K., (met medewerking van Boutellier, H., Drost, L., Flikweert, M. & Woerds, S. ter) (2008). *Platform, keten of netwerk. Evaluatie en toekomstscenario van het APJ*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Mak, J., Huijgen, A. & Steketee, M. (2009). *Opgroeien in veilige wijken. Evaluatie van CTC in Hoogvliet, Leiden en Maassluis*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- Nederland, T. & Huygen, A. (2009). *Governance in de WMO: Theorie en praktijk van vernieuwende sturingsmodellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Noorda, J. (2003). In: Poorthuis, J.M.G. et al. (red). *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, v.a. p. 143. Utrecht: Lemma.
- Oosterbaan, T. (2007). *Architectuurontwikkeling in ketens: Een theoretisch positionering voor het verkrijgen van inzicht in de arena van het smeden van ketens*. Rotterdam: Erasmus Universiteit & Center for Public Innovation.
- Provan, K.G. & Milward, H.B., Preliminary, A. (1995). Theory of Interorganizational network Effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 40, (1), p. 1-33.
- Provan, K.G. & Sebastian, J.G. (1998). Networks within networks: Service link overlap, organizational cliques, and network effectiveness. *Academy of Management Journal*, 41, (4), p. 453-463.
- Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61, p. 414-423.
- Provan, K.G., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level; A Review of the Empirical Literature on Whole Networks (2007), *Journal of Management*, 33 (3), p. 479-516.
- Regie Jeugdketen 2008. *De gemeente achter het stuur*. Utrecht: Berenschot.
- Steketee, M., Mak, J. & Huygens, A. (2006). *Opgroeien in veilige wijken. Gemeentes that Care als instrument voor lokaal preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Tops, P. (2007). Vitale coalities in het openbaar bestuur. In: Dubbeldam, M., Jagersman, P.K. *De passie van de professional. Besturing van veranderingsprocessen*. Assen: Van Gorcum.
- Verhaar, K. , Dijk van, M. & Westering van, Y. (2006) *Investeren in jong*. SGBO, Den Haag.

Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma "Beter in Meedoen". Dit meerjarig programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: www.invoeringwmo.nl

Opdrachtgever/financier	Ministerie van VWS, programma "Beter in Meedoen"
Auteurs	Dr. M.J. Steketee Drs. D.J. Mak Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Redactie	Dr. M.M.J. Stavenuiter Drs. T. Nederland
Omslag	Grafital, Eindhoven
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E secr@verwey-jonker.nl Website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-90-5830-378-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.