

“De gemeente als regisseur?!”

Een onderzoek naar de regiefunctie van gemeenten in de jeugdhulpverlening

J.G. (Gerco) Buijk

14 september 2010

Erasmus Universiteit Rotterdam

Masterscriptie Publiek Management

“De gemeente als regisseur?!”

Een onderzoek naar de regiefunctie van gemeenten in de jeugdhulpverlening

J.G. (Gerco) Buijk

Bestuurskunde, Master Publiek Management
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen, kamer M7-44
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam

Auteur

J.G. (Gerco) Buijk bc. (315535)
Twaalf Apostelen 54
4005 GN te Tiel

T: (034) 460 75 72
M: 0031(6) 40 63 9400
E: J.G.Buijk@gmail.com

Begeleidende docenten

Prof. dr. W.J.M. Kickert
Prof. dr. M.J.W. van Twist

Datum

Februari 2010 – September 2010

14-09-2010

Voorwoord

Beste lezer,

Door dit schrijven realiseer ik mij dat het studentenleven voorbij is. Tijdens het laatste jaar van mijn opleiding Logistiek en Economie aan de Hogeschool Rotterdam heb ik mijzelf op een aantal gebieden verder ontwikkeld. Dat heeft onder meer geleid tot het lidmaatschap van de Commissie Samenleving in de gemeente Tiel (als niet-gemeenteraadslid vanuit de plaatselijke CDA-afdeling) en mijn scriptie zoals deze voor u ligt in de Master Publiek Management.

De afgelopen drie jaren mocht ik mij op de campus van de Erasmus Universiteit begeven. Een boeiende periode waarin ik veel onderzocht en geleerd heb. Tijdens mijn studietijd heb ik mij altijd beziggehouden met activiteiten naast de opleiding, zoals het lezen van boeken of het bezoeken van congressen en cursussen. En niet zonder resultaat! Vorig jaar mei mocht ik starten met werken bij Ecart, een fantastisch bedrijf wat zich richt op de scheidslijn tussen het private- en publieke domein. Het is een inspirerende tijd geweest, wat heeft geleid tot het onderzoek wat ik bij hen mocht uitvoeren: het onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente in de jeugdhulpverlening.

Echter op geheel onverwachte wijze is een collega overleden. Voor een deel is deze scriptie geschreven op de inspiratie en betrokkenheid van onze gesprekken tijdens de stage bij Ecart. Het is een gemis om niet samen met haar dit onderzoek af te sluiten.

Het resultaat van drie boeiende jaren op de Erasmus Universiteit Rotterdam is in dit stuk bij elkaar gekomen, op het juiste moment, op de juiste plaats. Graag bedank ik daarom mijn twee begeleidende docenten Mark en Walter, mijn stagebegeleider Peter en mijn vriendin Anne, die allen een eigen bijdrage hebben geleverd aan deze scriptie. Graag neem ik u mee naar het eerste hoofdstuk van mijn scriptie, de inleiding van het onderzoek.

Tiel, september 2010
Gerco Buijk

Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
SAMENVATTING.....	8
LIJST VAN FIGUREN, TABELLEN EN BOXEN.....	11
1. INLEIDING.....	12
1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK.....	13
1.2 PROBLEEMSTELLING.....	15
1.2.1 Doelstelling.....	15
1.2.2 Centrale vraag.....	15
1.2.3 Deelvragen.....	15
1.3 MAATSCHAPPELIJKE- EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	16
1.4 LEESWIJZER.....	16
2. THEORETISCH KADER: DE REGIEFUNCTIE VAN GEMEENTEN.....	17
2.1 REGIE.....	17
2.1.1 Niveaus van regie.....	18
2.1.2 Regietypen.....	18
2.1.3 Regie op proces en inhoud.....	20
2.1.4 Taken in handen van de regisseur.....	21
2.2 NETWERKEN EN KETENS.....	21
2.2.1 Netwerken.....	22
2.2.2 Ketens.....	22
2.3 SAMENWERKEN.....	23
2.4 ANALYSEKADER THEORETISCHE VERKENNING.....	25
2.5 LOKAAL BESTUUR – GEMEENTEN.....	25
2.5.1 Taken op lokaal niveau.....	25
3. ONDERZOEKSONTWERP	27
3.1 STEEKPROEFKADER.....	27
3.2 STRATEGIE, METHODEN EN TECHNIEKEN.....	28
3.2.1 Secundaire analyse/deskresearch.....	28
3.3 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT VAN HET ONDERZOEK.....	29
3.4 PLANNING VAN HET ONDERZOEK.....	29
4. HUIDIGE SITUATIE VAN DE JEUGDHULPVERLENING.....	30
4.1 GESCHIEDENIS: HOE HIER GEKOMEN?.....	30
4.1.1 Dertig jaar jeugdbeleid: 1974 - 2004.....	30
4.1.2 Veranderingen in wet- en regelgeving van de laatste jaren (2004 – 2010).....	32
4.2 ANALYSE VAN DE BETROKKEN PARTIJEN.....	34
4.2.1 De gemeente.....	34
4.2.2 Provincie en Bureau Jeugdzorg.....	35
4.2.3 Programmaministerie voor Jeugd en Gezin.....	36
4.2.4 Centrum voor Jeugd en Gezin.....	37
4.3 TOEKOMSTVISIE KABINET EN PARLEMENT.....	37
4.4 ONDERSTEUNING REGIEROL.....	39
4.5 PUBLIEK- EN PRIVATE ONDERZOEKEN.....	40
4.5.1 Secundaire analyse/deskresearch.....	40
4.5.2 Bevindingen en conclusies uit publiek- en private onderzoeken.....	41

5. EMPIRIE – DE REGIEFUNCTIE VAN DE GEMEENTE.....	42
5.1 INLEIDING	42
5.2 PRAKTIJKONDERZOEK REGIEFUNCTIE IN DE JEUGDHULPVERLENING	42
5.2.1 Rotterdam.....	42
5.2.2 Gouda.....	43
5.2.3 Tiel.....	43
5.3 ANALYSE GEMEENTEN.....	44
5.3.1 Onderlinge vergelijking van posities.....	44
5.3.2 De regierol van de gemeente.....	44
5.3.3 Het Centrum voor Jeugd en Gezin.....	53
5.4 CONCLUSIES PRAKTIJKONDERZOEK	56
6. CONCLUSIE.....	59
6.1 BEANTWOORDING CENTRALE VRAAG.....	59
6.2 CONCLUSIES	60
6.2.1 Actualiteit van de geschiedenis.....	60
6.2.2 Samenwerking vastleggen in convenanten.....	61
6.2.3 Verandering in het lokaal bestuur.....	62
6.3 AANBEVELINGEN.....	62
6.3.1 De gemeente als regisseur?!.....	63
6.3.2 Het Centrum voor Jeugd en Gezin.....	63
6.3.3 Samenwerking van partijen.....	65
6.3.4 De praktijk.....	65
6.3.5 Algemene opmerkingen en constatering.....	66
6.4 REFLECTIE OP ONDERZOEK	66
LITERATUURLIJST	68
BIJLAGEN.....	70
BIJLAGE I: BEGRIPPENLIJST	70
BIJLAGE II: BETROKKEN MINISTERIES BINNEN DE JEUGDHULPVERLENING.....	71
BIJLAGE III: FUNCTIEKENMERKEN REGISSEUR	72
BIJLAGE IV: WERKGROEP TOEKOMSTVERKENNING JEUGDZORG	72
BIJLAGE V: IEDER KIND WINT – ‘DE 10 TEGELTJES’.....	73
BIJLAGE VI: VRAGENLIJST SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS EN GESPREKKEN	74

Samenvatting

In het onderzoek “*De gemeente als regisseur?!*” worden verbanden gelegd tussen ontwikkelingen die in de jeugdhulpverlening hebben plaatsgevonden en ontwikkelingen bij gemeenten, die de rol van regisseur in de jeugdhulpverlening hebben gekregen en deze rol op zich hebben genomen.

Het falen van organisaties betrokken bij de jeugdhulpverlening heeft tot een aantal vreselijke incidenten geleid. Daarbij is veel (maatschappelijke) onrust ontstaan, maar ook in de politiek en in de sector zelf is naar aanleiding van deze incidenten veel onrust geweest. Dit heeft geleid tot nieuwe ontwikkelingen als de aanstelling van een programmaministerie voor Jeugd en Gezin, de wens om Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) per gemeente te ontwikkelen en de aandacht voor gemeentelijke regie.

Deze incidenten zijn in samenhang het startpunt geweest van grote veranderingen in de sector. Inspectierapporten van de incidenten hebben samen met publieke en private onderzoeken geleid tot beleidswens om de regiefunctie in de jeugdhulpverlening bij de gemeente te beleggen. Wat de regiefunctie voor de gemeente inhoudt, waarom gemeenten deze taak hebben gekregen en hoe deze concreet wordt ingevuld, is hier door middel van een praktijkonderzoek naar drie gemeenten onderzocht. Naast dit praktijkonderzoek is een secundaire analyse uitgevoerd van de publieke en private onderzoeken.

De gemeente als regisseur

De wijzigingen in de Wet op de Jeugdzorg (2010) verplicht gemeenten tot het voeren van regie in het proces van de jeugdhulpverlening. De praktische invulling van deze regie kan in het CJG onderscheiden worden. In het geval dat meerdere hulpverleners actief zijn bij één gezin, dienen er duidelijke afspraken gemaakt te worden over de verantwoordelijkheid van coördinatie en zorg aan het gezin. Binnen het CJG wordt een verantwoordelijke partner daarvoor aangesteld. De gemeente draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid dat er een beslissing genomen wordt over de zorgcoördinatie.

Naar aanleiding van theoretische verdieping en literatuuronderzoek naar de regierol van de gemeente zijn een achttal vragen opgesteld die in het praktijkonderzoek onderzocht worden, te weten:

- 1) Welke niveaus van regie zijn in de gemeenten van het praktijkonderzoek te onderscheiden?
- 2) Wordt in de praktijk gebruik gemaakt van verschillende regietypen en de daarbij behorende componenten?
- 3) Hanteren de drie gemeenten verschillende regiestijlen?
- 4) Hoe wordt in de praktijk de regie op inhoud en de regie op het proces ingevuld?
- 5) In hoeverre worden de taken in handen van de regisseur binnen de gemeente nagestreefd?
- 6) In welke hoedanigheid werken gemeenten in netwerken en ketens?
- 7) Welke voorwaarden gebruiken de drie gemeenten aangaande samenwerking en wordt hieraan voldaan?
- 8) Wat zijn de gevolgen van de regierol van de gemeenten voor de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin?

Gemeenten kunnen de regiefunctie verschillend invullen. Het Rijk heeft kaders opgesteld waaraan gemeenten ten minste dienen te voldoen. Deze kaders worden per gemeenten nader (lokaal en regionaal) ingevuld en verschillen dus van elkaar. Uit het praktijkonderzoek bleek dat gemeenten de regiefunctie laten samenvallen met de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin. Naast het praktijkonderzoek is een secundaire analyse gemaakt van publieke en private onderzoeken over dit onderwerp en is een beeld van de huidige situatie beschreven.

Centrum voor Jeugd en Gezin

Algemene ontwikkelingen in de jeugdzorg, de wijzigingen in de Wet op de Jeugdzorg (2010) en de inspectierapporten en onderzoeken naar aanleiding van de vreselijke incidenten als het familiedrama in Roermond, Savanna en het Maasmeisje hebben geleid tot de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) in gemeenten. Het ministerie voor Jeugd en Gezin heeft de ambitie uitgesproken om eind 2011 een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin te hebben.

Het beleidsprogramma “*Alle kansen voor alle kinderen*” van het Kabinet Balkenende IV bevat de uiteenzetting van de ambities van het Kabinet op het terrein van jeugd en gezin. Allereerst is er een focus op preventie en de beschikbaarheid van opvoed- en gezinsondersteuning. Een tweede ambitie is het maken van een omslag naar het eerder opsporen van risico's. Een andere belangrijke ambitie van het Kabinet is te werken vanuit de gedachten ‘*één gezin, één plan*’, welke in het Centrum voor Jeugd en Gezin tot uitdrukking gebracht kan worden¹. Ouders en jongeren moeten met vragen over opvoeden en opgroeien en voor hulpverlening bij het CJG terecht kunnen. Deze dient daarom laagdrempelig en herkenbaar in de buurt ingericht te worden. Iedere gemeente dient tenminste over één fysiek inlooppunt te beschikken om deze vragen te kunnen beantwoorden. Hierbij is door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), GGD Nederland, Actiz en de MOgroep een basismodel CJG ontwikkelt waaraan gemeenten tenminste dienen te voldoen.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin richt zich op lokale jeugdzorg en kent een aantal voorwaarden waaraan elke gemeente dient te voldoen. Deze voorwaarden zijn²:

- Toepassen van integrale jeugdgezondheidszorg;
- De rol van de gemeente welke is vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg (2005) op opvoed- en opgroeiondersteuning;
- Een goede relatie van de gemeente met Bureau Jeugdzorg;
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin dient een schakel te hebben met het Zorg- en Adviesteam.

Conclusies en aanbevelingen

In het laatste decennium is de jeugdsector fors in ontwikkeling geweest. Bureau Jeugdzorg zou een paar jaar terug de toegangspoort moeten gaan vormen tot de jeugdzorg. Onder invloed van incidenten, ontwikkelingen en bevindingen uit de praktijk van jeugdzorg is nu echter anders bepaald: de gemeente dient als eerste overheidslaag verantwoordelijk gesteld te worden voor de toegang tot de lokale jeugdzorg. Incidenten zullen er altijd blijven (zie ook weer de recente incidenten in Groningen en Geleen). Echter, al deze (niet afgemaakte) ontwikkelingen zorgen voor veel onrust en soms tot suboptimalisaties in de jeugdhulpverlening. Een zekere rust in de sector is daarom gewenst, evenals politieke zekerheid en continuïteit in beleid. Toekomstige ontwikkelingen vragen om een kennisbank waar gemeenten terecht kunnen met vragen over de CJG's en de gemeentelijke regierol. Een minister voor Jeugd en Gezin is daarom in deze (toekomstige) situatie van groot belang voor het kanaliseren van informatie, het creëren van rust in de sector en als kennisinstituut voor gemeenten om niet elke keer opnieuw het wiel hoeven uit te vinden.

Gemeenten geven invulling aan de regierol in de jeugdhulpverlening door een Centrum voor Jeugd en Gezin te realiseren. In de praktijk krijgt de regie invulling door wettelijke bepalingen en nemen gemeenten dit op in hun nota's en beleidsstukken. Regie en samenwerking staan hierdoor weliswaar op papier, echter de praktijk blijkt weerbarstiger. In het praktijkonderzoek bleek ten eerste dat gemeenten hun regierol niet voldoende beschreven in hun nota's en beleidsstukken en in de praktijk de regierol wel tot uitvoering brengen. En ten tweede dat als in nota's en beleidsstukken de regierol beschreven staat het in de praktijk lastiger blijkt te zijn deze rol tot uitvoering te brengen.

Op de volgende pagina worden de conclusies uit het onderzoek weergegeven.

¹ Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007), *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*. Den Haag, 2007

² Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007), *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*. Den Haag, 2007, pagina 8 – 10

Uit onderzoek naar de praktijk van jeugdzorg kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Een grote cultuurverandering is nodig om de denkbeelden van de betrokken partijen in het CJG te veranderen. Men dient elkaar meer op te zoeken om te komen tot samenwerking;
- Regie moet neutraal ingevuld worden, met bestuurlijke dekking, procedurele afspraken en budgetruimte;
- De praktijk loopt vooruit ten opzichte van rapporten. Veel rapporten beschrijven wat in de afgelopen periode is gerealiseerd, niet wat er nu aan het gebeuren is;
- De uitvoering van de regiefunctie valt of staat met de betrokkenheid van mensen die deze functie tot uitvoering brengen. Investeer daarom onder andere in deskundigheidsbevordering voor bestuurders, professionals en regisseurs.

Uit het praktijkonderzoek en de secundaire analyse van publieke en private onderzoeken over de regierol van de gemeente blijkt dat gemeenten meer naar de praktijk moeten kijken. In nota's en beleidsstukken blijkt dat de regierol door de gemeente ingevuld wordt, echter de praktijk blijkt vaak lastiger dan dat het op papier beschreven staat. Gemeenten moeten zich daarom niet laten misleiden door wat er op papier staat, maar meer in de praktijk moeten kijken wat gevraagd wordt. Dat klinkt logisch, maar is het vaak niet. De praktijkkennis in het gemeentehuis en bij het ambtelijke apparaat schiet nogal altijd vaak tekort doordat beleid en uitvoering vaak gescheiden werelden zijn.

Lijst van figuren, tabellen en boxen

FIGUREN

FIGUUR 1: ONTWIKKELINGSVOORWAARDEN VOOR ELK KIND.....	36
FIGUUR 2: OUDE EN NIEUWE SITUATIE JEUGDHULPVERLENING	38
FIGUUR 3: POSITIE VAN HET CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN	54
FIGUUR 4: OP- EN AFSCHALINGSMODEL VAN ECART (2010).....	55

TABELLEN

TABEL 1: ONDERZOEKSGEMEENTEN	15
TABEL 2: REGIETYPEN VAN PRÖPPER, LITJENS EN WESTSTEIJN (2004)	19
TABEL 3: ACTIVITEITEN REGIEROL.....	19
TABEL 4: REGIESTIJLEN VAN JOLDERSMA (2003).....	20
TABEL 5: VERSCHILLEN TUSSEN FUNCTIONEEL- EN KETENGEDRAG	23
TABEL 6: VOORWAARDEN BESTUURLIJKE- EN INTERNE REGIE.....	46
TABEL 7: TAKEN VAN CASUSCOÖRDINATOR	48
TABEL 8: GEMEENTELIJKE TAKEN IN HANDEN VAN DE REGISSEUR	49
TABEL 9: VOORWAARDEN VAN SAMENWERKING, VAN DELDEN (2009)	52
TABEL 10: VOORWAARDEN CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN	56

BOXEN

BOX 1: INDELING GEMEENTEN NAAR INWONERAANTAL (CBS, 2007)	27
BOX 2: AANTAL RESPONDENTEN ONDERZOEK	28
BOX 3: BELEIDSDOELSTELLINGEN WET OP DE JEUGDZORG (2005)	33
BOX 4: ARTIKEL 2D – DE VERWIJSINDEX IN DE WIJZIGINGEN WET OP DE JEUGDZORG (2010).....	33
BOX 5: BASISREGELS VOOR TOEDELING VAN ZORGCÖRDINATIE EN OPSCHALING GEMEENTE ROTTERDAM.....	51
BOX 6: MINISTERIES EN BELEIDSTERREINEN 'JEUGD'	71

1. Inleiding

Eind 2009 kende Nederland ruim 4,9 miljoen inwoners van de leeftijdscategorie 0 tot 25 jaar. De Nederlandse jeugd vertegenwoordigt hiermee meer dan 30% van de gehele bevolking (Jeugdmonitor, 2009). Jeugd- en gezinsbeleid worden in de beeldvorming al snel geïnterpreteerd als probleemjeugd- en probleemgezinsbeleid³. Maar jeugd- en gezinsbeleid omvat meer. Er zijn drie niveaus van beleid te onderscheiden voor jeugdigen (Hermanns en van Montfoort, 2007), te weten⁴:

- *De pedagogische dimensie van algemeen beleid*: overheidsbeleid dat voor alle leeftijdscategorieën geldt (0 tot 23 jaar);
- *Het algemeen jeugdbeleid*: beleid dat op een bepaalde leeftijdscategorie is gericht;
- *Het specifiek jeugdbeleid*: dit meest vergaande beleid is gericht op specifieke doelgroepen voor zowel preventief- als curatieve hulpverlening.

De nadruk van jeugd- en gezinsbeleid ligt in Nederland op direct overheidsingrijpen na het voorvallen van incidenten. Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de aanpak van hangjongeren, uitgaansgeweld, overgewicht onder kinderen en incidenten in de jeugdhulpverlening zoals het familiedrama in Roermond (2002), Savanna (2004) en het Maasmeisje (2006). De overheid anticipeert hierop door strenger beleid in te willen zetten op basis van deze incidenten of klachten van overlast (Baartman, 2009). Echter door toedoen van deze incidenten (die bekend waren bij instanties in de jeugdhulpverlening) is duidelijk geworden dat overheidsbeleid aarzelend en terughoudend is ingezet en geleid heeft tot fatale gevolgen (Schnabel, 2008).

Bovenstaande incidenten hebben geleid tot maatschappelijke onrust en hebben langdurige aandacht in de publieke opinie gekend. Het werd duidelijk dat tal van hulpverleningsinstanties op de hoogte waren van de zich afspelende problematiek en dat zij onvoldoende in staat bleken om door te pakken en te komen tot oplossingen. In de aanleiding van dit onderzoek wordt in paragraaf 1.1 de beschrijving van deze incidenten opgenomen. Niet alleen de maatschappelijke onrust veroorzaakte roering in de sector, ook bij de organisaties zelf ontstond de bereidheid om deze problematiek op te pakken. Ook in de politiek heeft deze onrust geleid tot nieuwe ontwikkelingen en zijn verschillende adviesraden van de Rijksoverheid gevraagd om de problematiek in de jeugdhulpverlening te onderzoeken. Samen met de evaluaties van de incidenten hebben de uitkomsten van de onderzoeken geleid tot het instellen van een programma ministerie voor Jeugd en Gezin (2007) en heeft het Kabinet besloten dat gemeenten verantwoordelijk worden gesteld voor opvoed- en opgroei-ondersteuning door middel van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De aanleiding van het onderzoek ligt in de gevolgen en ontwikkelingen naar aanleiding van drie incidenten: de regiefunctie voor gemeenten.

De gemeente is verantwoordelijk gesteld voor zorg over jeugdigen en is daarmee regisseur geworden over de partijen die betrokken zijn bij het verlenen van hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen. Deze regie is het antwoord om partijen te laten samenwerken, te laten doorpakken en de problematiek in de jeugdhulpverlening aan te pakken. De regiefunctie is in de Wet op de Jeugdzorg (2010) wettelijk verankerd en landt nu in gemeentelijke bepalingen en nota's.

Dit onderzoek beschrijft de weg naar de regierol bij de gemeente en hoe gemeenten deze nieuwe opgelegde taak uitvoeren. Om tot een gedegen conclusie te komen worden naast elkaar twee onderzoeksmethoden in dit onderzoek toegepast. Enerzijds is door middel van deskresearch een secundaire analyse uitgevoerd op bestaande publieke- en private onderzoeken en bezien hoe deze nieuwe ontwikkeling bij gemeenten vorm krijgt en anderzijds is door middel van een praktijkonderzoek bij drie gemeenten getoetst hoe de regiefunctie inhoud krijgt in de praktijk.

³ RMO en RVZ (2009), *Investeren rondom kinderen*. Den Haag, 2009, pagina 23

⁴ WRR (2007), *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam, 2007, pagina 51

In dit hoofdstuk wordt de basis gelegd voor het onderzoek. Achtereenvolgens komen in de volgende paragrafen aan bod:

- De aanleiding van het onderzoek door de beschrijving van drie incidenten;
- Probleemstelling met centrale vraag en deelvragen;
- Maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie en;
- De leeswijzer van deze scriptie.

1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

De aanleiding van het onderzoek ligt in de gevolgen van drie bekende en beeldbepalende incidenten in de jeugdhulpverlening, welke in samenhang het begin hebben gevormd voor de huidige veranderingen in de sector. Voor elk van deze drie incidenten geldt dat is geconstateerd dat hulpverleners langs elkaar heen werken en er een gebrek aan regie bestaat (Inspectie jeugdzorg, 2006).

VADER IN ARREST NA FAMILIEDRAMA

Zes kinderen uit één gezin zijn gisterocht op afschuwelijke wijze omgekomen bij een uitslaande brand in een eengezinswoning in Roermond. De overspannen vader, vuilnisman Peter G. (34), is gearresteerd wegens brandstichting. De Limburger, die naar verluidt 20 blikjes bier had gedronken, raakte volledig het spoor bijster na een ruzie om een pakje shag met zijn partner Francien Schouwenaar. Het paar had zeven kinderen.

Moeder Francien (35) raakte ernstig gewond toen zij uit het raam van de tweede verdieping sprong. Haar 8-jarige dochter Rowena wilde haar naspringen, maar raakte door de enorme hitte vastgeplakt aan het raamkozijn. Getuigen zagen haar een kwartier lang huilend uit het raam hangen, gillend om hulp. Rowena werd ernstig gewond afgevoerd naar een ziekenhuis, waar zij later bezweek.

Haar broertjes en zusjes Davey, Pascal, Robin, Sendelina en Saressa, in de leeftijd van 4 tot 12 jaar, zijn in hun slaap verrast. Hun zusje Chayenna (9) is aan de ramp ontsnapt omdat zij gisterocht bij haar tante mocht logeren.

Bron: Telegraaf, 13 juli 2002

POLITIE VINDT LIJK MEISJE IN AUTO

De politie heeft in Holten in de kofferbak van een auto het levenloze lichaam van een meisje aangetroffen.

Sectie

De inzittenden, een man en een vrouw, zijn aangehouden. Dit meldt justitie. De politie gaat ervan uit dat het meisje door een misdrijf om het leven is gekomen. Op het lichaampje wordt sectie verricht om de doodsoorzaak vast te stellen.

Rechercheurs

Het duo wordt vrijdag voorgeleid aan de rechter-commissaris in Den Haag. De politie Twente heeft de zaak aan de politie Hollands Midden overgedragen, die 20 rechercheurs op de zaak zet.

Bron: RTL Nieuws, 9 september 2004

VERDACHTE MOORD MAASMEISJE OPGEPAKT

Rotterdam – De politie heeft donderdag een man opgepakt die zij verdenkt van betrokkenheid bij de moord op het zogenoemde Maasmeisje. De recherche onderzoekt sporen in zijn huis. Dat hebben politie en Openbaar Ministerie (OM) zaterdag bekendgemaakt.

Afgelopen dinsdag liet de politie een reconstructie zien van het hoofd van het meisje. Dat leverde tientallen tips op die het onderzoek hebben versneld. Lichaamsdelen van haar werden de afgelopen zomer op drie plaatsen gevonden in en bij de Maas.

Ondanks de aanhouding is het nog altijd niet duidelijk wie het meisje is, zei een woordvoerder van het OM.

Een sporttas met als opdruk Colorado Super Batters werd op 20 juni ontdekt in het Mallegat. Er zat een been in. Twee dagen later vonden medewerkers van het Havenbedrijf Rotterdam een zogenoemde trolleykoffer in de Maas ter hoogte van de Parkkade, waarin een vrouwelijke romp zat. Op 13 juli troffen voorbijgangers een reistas aan met een hoofd. Vergelijkend DNA-onderzoek wees uit dat de lichaamsdelen van een persoon zijn.

Politie en justitie hopen zo snel mogelijk achter de identiteit van het meisje te komen. Ook zoeken ze onder meer naar de herkomst van de drie tassen.

Bron: ANP, 7 oktober 2006

Twee constatering kunnen uit de beschrijving van deze incidenten gehaald worden. Ten eerste maken ouders niet vanzelfsprekend voldoende gebruik van ondersteuning bij het opvoeden van hun kinderen, gezien de problematiek die uit deze incidenten blijkt en ten tweede hebben deze incidenten allemaal gemeen dat hulpverleners en instituties langs elkaar heen werkten, verantwoordelijkheden op elkaar afschoven en niet in staat bleken om 'door te pakken' (RMO, 2008⁵ en Inspectie jeugdzorg, 2005⁶). De oorzaak ligt in: "... *versnippering van het aanbod, verkokering van de organisatie en het bestaan van scheidslijnen ("knippen") tussen verschillende onderdelen van het stelsel.*" Aldus Commissie Zorg om jeugd (2009), die in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2009 is ingesteld. De commissie heeft met haar rapport een aantal aanbevelingen geformuleerd, welke inzichten moeten bieden voor gemeenten op de uitvoering van taken in de jeugdhulpverlening. De commissie adviseert onder andere om de uitvoeringsregie bij een medewerker van het Centrum van Jeugd en Gezin neer te leggen en daarmee de rol van de gemeente als regisseur te laten vervullen⁷.

De commissie constateert een gebrek aan regie en stelt voor deze regierol bij gemeente en het Centrum voor Jeugd en Gezin neer te leggen. Samen met uitkomsten van publieke- en private onderzoeken ingesteld door de Rijksoverheid en het Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg (BMC, 2009) hebben uitkomsten ertoe geleid dat de Wet op de Jeugdzorg (2005) is veranderd. Nieuwe ontwikkelingen en inzichten vragen immers om vernieuwd beleid. Met de wijziging van de Wet op de Jeugdzorg (per 1 januari 2010 van kracht) is er een wettelijke taakstelling voor gemeenten om de regierol in de jeugdhulpverlening te vervullen.

⁵ RMO (2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam, 2008

⁶ Openbaar Ministerie (2004), *De zaak Savanna*, Archief strafzaken, 2010 en Inspectie Jeugdzorg, Utrecht (2005), *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S.*, maart 2005

⁷ Commissie Zorg om jeugd (2009), *Van Groot naar Klein*, Den Haag 2009, pagina 10

1.2 PROBLEEMSTELLING

Om de regiefunctie van de gemeente te onderzoeken is een probleemstelling geformuleerd. In deze paragraaf wordt deze gepresenteerd en daarnaast worden ook de doelstelling, de centrale vraag en de deelvragen van het onderzoek uitgewerkt.

1.2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om de invulling van de regiefunctie door gemeenten aangaande het beleidsterrein jeugd in kaart te brengen. Daarnaast wordt in het onderzoek gezien hoe de betrokken partners samenwerken. Naast het praktijkonderzoek naar de regiefunctie van de gemeente is via deskresearch een secundaire analyse uitgevoerd van onderzoeksrapporten uit zowel het publieke- als private domein om te onderzoeken welke ontwikkelingen hebben geleid tot aandacht voor de regierol bij de gemeente en wordt een beeld verkregen van de huidige situatie in de jeugdhulpverlening.

1.2.2 Centrale vraag

Waarom en hoe heeft de gemeente haar opgelegde taken als regisseur in de jeugdhulpverlening verkregen, in hoeverre vervult de gemeente haar taken als regisseur en brengt zij de (betrokken) partners bij elkaar voor samenwerking?

1.2.3 Deelvragen

De centrale vraag valt uiteen in de volgende zeven deelvragen:

- 1) Wat betekent de regiefunctie in de jeugdhulpverlening voor de gemeenten?
- 2) Welke niveaus van regie zijn in de gemeenten van het praktijkonderzoek te onderscheiden?
- 3) Wordt in de praktijk gebruik gemaakt van verschillende regietypen en de daarbij behorende componenten?
- 4) In hoeverre worden de taken in handen van de regisseur binnen de gemeente nagestreefd?
- 5) Hoe wordt in de praktijk de regie op inhoud en de regie op het proces ingevuld?
- 6) In hoeverre biedt de regierol een bijdrage in de totstandkoming van samenwerking en het werken in ketens en netwerken bij de betrokken partijen?
- 7) Wat zijn de gevolgen van de regierol van de gemeenten voor de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin?

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden. Ten eerst wordt door middel van deskresearch naar publieke en private onderzoeken gekeken naar de huidige, nieuwe ontwikkelingen in de sector. Ten tweede is door middel van een selectie van drie gemeenten een praktijkonderzoek uitgevoerd. In tabel 1 staan de gemeenten die in het praktijkonderzoek onderzocht zijn.

Onderzoeksveld – Gemeenten

- | | | |
|----|-----------|-----------|
| 1. | Rotterdam | > 100.000 |
| 2. | Gouda | < 100.000 |
| 3. | Tiel | < 50.000 |

Tabel 1: Onderzoeksgemeenten

1.3 MAATSCHAPPELIJKE- EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Er is veel aandacht voor jongeren in onze maatschappij. Zij vertegenwoordigen een groot deel van de Nederlandse bevolking en door de komst van het jeugdbeleid en de daarmee samenhangende activiteiten is een levendige discussie ontstaan tussen enerzijds preventie en anderzijds repressie. Preventie staat daarbij in de belangstelling, niet voor niets was het motto van Operatie Jong in 2006: *“Het kind moet centraal staan en geen kind mag meer tussen wal en schip vallen”*.

Te constateren valt dat er steeds meer nagedacht wordt over de ‘voorkant’ van het beleid. Operatie Jong (2006) heeft ervoor gezorgd dat er in 2007 een programma minister voor Jeugd en Gezin is gekomen. Belangrijke nieuwe ontwikkelingen die aan deze constatering zijn te verbinden, laten zich vertalen in twee componenten. Ten eerste is het voor iedere gemeente verplicht om eind 2011 een Centrum voor Jeugd en Gezin gerealiseerd te hebben. Ten tweede heeft de gemeente de regierol gekregen in de jeugdhulpverlening door de wijzigingen in de Wet op de Jeugdzorg (2010). Door deze wettelijke taak worden gemeenten verplicht om de regie in het jeugdhulpverleningsproces te vervullen. Dit gaat gepaard met de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Preventie komt dus steeds centraler te staan in het jeugdbeleid van het ministerie en de gemeenten.

Wanneer nieuwe inzichten door de invoeringen van het CJG, de regierol van de gemeente en samenwerkingsverbanden van partners betrokken in het jeugdhulpverleningsproces slagen, kan dit bijdragen aan een verbetering in de maatschappij, waardoor incidenten als die van Savanna, het familiedrama in Roermond en het Maasmeisje in de toekomst verminderd kunnen worden. Dit onderzoek richt zich dan ook op de nieuwe taak van de gemeente en levert nieuwe inzichten omtrent deze regiefunctie van gemeenten. Daarnaast wordt een bijdrage geleverd in het in kaart brengen hoe gemeenten de regie invullen en hoe de nieuwe rol wordt vervuld.

1.4 LEESWIJZER

In dit eerste hoofdstuk heeft u de inleiding van dit onderzoek gelezen met daarin de aanleiding en de probleemstelling. Het tweede hoofdstuk betreft de verdieping in de theorie over regie en samenwerking. Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethodiek van dit onderzoek met daarin een beschrijving van de strategie, methoden en technieken.

De beschrijving van de huidige situatie in de jeugdhulpverlening komt in hoofdstuk 4 aan de orde, waar onder andere een stuk geschiedenis wordt beschreven en nagedacht wordt over de belangrijkste partijen in de jeugdhulpverlening. De empirische kant van dit onderzoek staat in hoofdstuk 5 en betreft het praktijkonderzoek naar de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek.

2. Theoretisch kader: de regiefunctie van gemeenten

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de gemeente de regiefunctie in de jeugdhulpverlening toebedeeld heeft gekregen. De regiefunctie van de gemeente is een nieuwe functie en biedt daarom voor de gemeente nieuwe taken welke zij dient uit te voeren. Daarom is het van belang een aantal begrippen duidelijk voor ogen te hebben, alvorens tot praktijkonderzoek overgegaan kan worden. In dit hoofdstuk wordt getracht deze theoretische begrippen te vertalen naar praktische begrippen voor toepassing in het praktijkonderzoek.

Dit hoofdstuk beschrijft naar aanleiding van verdieping in de literatuur de samenhangende begrippen om de regierol in te vullen en mogelijk maken. Literatuuronderzoek is uitgevoerd naar publieke en private onderzoeken en algemene theorie over regie en regisseurs in Nederland. Achtereenvolgens worden in de komende paragrafen de volgende theoretische begrippen uitgewerkt:

- Regie;
- Ketens en netwerken;
- Samenwerking;
- Lokaal bestuur – gemeenten.

2.1 REGIE

De gemeentelijke regierol laat zich volgens Denters (1999) omschrijven als: *“De gemeentelijke regierol heeft betrekking op situaties waarin het lokale bestuur op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar daarbij in sterke mate afhankelijk is van de medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties, en andere overheden).”*

De in hoofdstuk 1 beschreven incidenten zijn in samenhang de aanleiding geweest voor onderzoek naar de handelswijze van de betrokken organisaties en instellingen. Uit het rapport *“Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S.”* van de Inspectie Jeugdzorg (2005) blijkt dat het overzicht niet voldoende aanwezig was⁸: *“De continuïteit van het hulpverleningsproces wordt onvoldoende gewaarborgd, wat er toe leidt dat het verband tussen gebeurtenissen gemakkelijk kan worden gemist. De veiligheid van het kind is daarbij in het geding.”*

Incidenten als die van het familiedrama in Roermond, Savanna en het Maasmeisje hebben gemeen dat hulpverleners en instituties langs elkaar werkten, verantwoordelijkheden op elkaar afschoven en niet in staat bleken om echt ‘door te pakken’ (RMO, 2008).

Deze constatering kwam onder andere naar voren in verschillende advies- en evaluatierapporten, waaronder Baecke en de Boer e.a. (2009) in *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg*. In 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden met daarbij de bepaling dat dit binnen vijf jaar geëvalueerd dient te worden. Uit de evaluatie blijkt ondermeer dat de gewenste ‘één toegang tot de jeugdzorg’ niet gerealiseerd is voor wat betreft de integratie van de toegang tot provinciale jeugdzorg, jeugd-LVG en jeugd-GGZ, de aansluiting tussen (jeugdzorg)domeinen om tot een vloeiende jeugdzorgketen te komen nog volop in ontwikkeling is en er weinig samenhang is tussen de verschillende financieringsvormen. Naast de regierol spreekt de Wet op de Jeugdzorg (2010) over het benoemen van een zorgcoördinator. Dit is de professional die in het gezin de feitelijke hulpverlening coördineert. De regierol is in handen van de gemeente, de zorgcoördinatie is in handen van de professional⁹.

⁸ Inspectie Jeugdzorg (2005), *Onderzoek naar de kwaliteit aan het hulpverleningsproces aan S.* Utrecht, 2005, pagina 38

⁹ BMC advies en Management (2009), *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg.* Baarn, 2009

Lokale regie is gewenst als er een verantwoordelijkheid ligt van de Rijksoverheid. Drie punten die daaraan toegevoegd kunnen worden is dat als de gemeente verantwoordelijkheid draagt, er veel lokale actoren nodig zijn bij de beleidscyclus (1), er sprake is van onderlinge afhankelijkheid met partners (2) en gemeenten deze actoren niet kunnen sturen (3)¹⁰. De regisseur dient daarom actoren te mobiliseren, te enthousiasmeren en te zorgen voor inspiratie voor het geheel. Het organiseren van deze samenwerking gaat gepaard met het aan elkaar koppelen van actoren door deze te laten delen in gemeenschappelijke belangen en doelen.

2.1.1 Niveaus van regie

Beemer en Krauss e.a. (2006) onderscheiden verschillende niveaus van regie in de regierol van de gemeente¹¹. Allereerst op bestuurlijk niveau dat er op gericht is om relevante partijen te binden aan de doelen en werkwijze van de samenwerking en aan de bijdrage van de actoren. Naast de betrokken partijen dient er ook een interne regie gevoerd te worden op de interne organisatie. Deze regie splitst zich in het maken van een analyse van het probleem, het beleggen van het thema bij de bestuurder, investeren in het ambtelijk ondersteuningsapparaat en het vrijmaken van middelen. Als derde niveau onderscheiden Beemer en Krauss e.a. (2006) de regie op uitvoerend niveau. De uitvoerende regie is de afstemming tussen de betrokken actoren in het proces.

Er zijn vier algemene voorwaarden om bestuurlijke- en interne regie uit te voeren¹²:

- 1) Er dient een bestuurlijk draagvlak te zijn gecreëerd op basis van een heldere visie, lokale ambities en mogelijkheden;
- 2) De gemeente heeft een duidelijke visie op de problematiek en de (mogelijke) oplossingen;
- 3) Helderere positionering op basis van de invulling van de regierol;
- 4) Een bewust personeels- en organisatiebeleid.

Ook voor de uitvoerende regie gelden voorwaarden voor het doen slagen van deze rol van de gemeente. Allereerst dient zij een duidelijke visie te hebben op het resultaat. Het moet voor iedere partij helder zijn wat de doelstellingen en de beoogde resultaten zijn. Communicatie over zowel het geheel als over het creëren van draagvlak zijn nodig.

2.1.2 Regietypen

Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004) onderscheiden in *De gemeente als regisseur* (Ministerie van BZK, 2006) twee belangrijke kenmerken van regie, namelijk:

- 1) Doorzettingsmacht: de mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen;
- 2) Eigen script: de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven.

Deze twee kenmerken van regie laten zich vertalen in een viertal type regisseurs. In de tabel op de volgende pagina zijn deze vier typen regisseurs, te weten de beheersingsgerichte, uitvoeringsgerichte, visionaire en faciliterende regisseur weergegeven.

¹⁰ Ministerie van BZK (2006), *De gemeente als regisseur*. Den Haag 2006

¹¹ Beemer, Krauss (Berenschot, 2006), *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht 2006

¹² Ministerie van BZK (2006), *De gemeente als regisseur*. Den Haag 2006, pagina 31 – 36

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

Tabel 2: Regietypen van Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004)

Elk type regisseur heeft een aantal componenten met bijbehorende activiteiten om de regie te voeren. Bijvoorbeeld in het geval gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten. De activiteiten die dan horen bij de regierol houden minimaal in dat de regisseur de partijen stimuleert voor een visievorming en dat hij knelpunten agendeert welke verstarring in het samenwerkingsproces veroorzaken. De regisseur bewaakt deze voortgang en stuurt bij waar nodig. Belangrijk is in ieder geval dat de regisseur een omvattend beeld heeft van de totale situatie in de jeugdhulpverlening in de gemeente. De regisseur verantwoordt zijn handelen en de voortgang van de resultaten aan het gemeentebestuur en de betrokken partners. In tabel 3 zijn deze vier regiecomponenten weergegeven.

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

Bron: De gemeente als regisseur (BZK, 2006)

Tabel 3: Activiteiten regierol

Van der Aa en Konijn (2001) verstaan onder de regisseur in de regierol 'de persoon die verantwoordelijkheid neemt of krijgt om tot een goed functionerende keten te komen'¹³. Hiervoor heeft een regisseur de keuze uit twee verschillende registijlen, de directe- en indirecte beïnvloeding. In tabel 4 staan de componenten van de registijlen van Joldersma weergegeven (2003).

	Eenzijdige beïnvloeding	Meerzijdige beïnvloeding
<i>Directe beïnvloeding</i>	Bevoogden	Onderhandelen
	Manipuleren	Contracteren
	Dwingen	Samenwerken
<i>Indirecte beïnvloeding</i>	Informeren	Consulteren
	Motiveren	Faciliteren
	Interveniëren	Participeren

Tabel 4: Registijlen van Joldersma (2003)

2.1.3 Regie op proces en inhoud

Bij het uitvoeren van de zorgcoördinatie is een onderscheid te maken in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden¹⁴. Daarbij is een regie op het proces en inhoud te onderscheiden, te weten de procescoördinator en de casusregisseur. De procescoördinator heeft als taak om de voortgang van een casus te coördineren en te bewaken en betreft geheel op hoofdlijnen en niet op inhoud. De inhoud van de casus ligt bij de casusregisseur welke later aan bod komt in deze paragraaf.

Taken van de procescoördinator kunnen zijn dat er een controle is over het te maken plan van aanpak voor het kind of gezin of bijvoorbeeld de controle op de afgesproken termijnen waarbinnen resultaten geboekt moeten worden. Mocht de procescoördinator niet uit het probleem van het kind of gezin komen, kan de casusregisseur ingeschakeld worden. Beiden hebben onderling contact in het geval dat er onvoldoende voortgang geboekt wordt. De procescoördinator lost zelf eerst de problematiek samen met de betrokken partijen op. Mocht dit niet lukken, dan wordt de casuscoördinator ingeschakeld of kan de eerst genoemde ervoor kiezen de casus op te schalen, dan wel te escaleren (door bevoegdheid)¹⁵. Andere taken van de procescoördinator zijn het bijeenbrengen van de bestaande informatie over het kind of gezin en bepalen of er sprake is van een balansverstoring. De procescoördinator initieert een casuïstiek overleg voor afstemming, het beoordelen en accorderen van het door de casusregisseur opgestelde plan van aanpak (rapporteert terug waar nodig) en treedt op als klankbord voor de casusregisseur. Een procescoördinator dient over verschillende competenties te beschikken om zich in dit werkveld goed te kunnen manifesteren. Een goede procescoördinator beschikt over goede kennis van de sociale kaart, heeft kennis van gezin- en jongerenproblematiek en is in staat tot het formuleren van einddoelen om deze later af te stemmen met andere betrokken partijen in het proces.

De andere coördinator in de regie om de hulpverlening in de jeugd betreft de casusregisseur. Een casusregisseur treedt inhoudelijk op en is veelal een professional die vrij nauw betrokken is met het kind of het gezin. Tot zijn taak behoort het opstellen van het plan van aanpak waarin de gezamenlijke koers, de doelen, acties en het termijn waarop de interventies dienen uitgevoerd te worden staan beschreven. Naast het opstellen van dit plan van aanpak, coördineert de casusregisseur deze. Dit gebeurt door middel van de controle op de voortgang en of de afgesproken inzet de juiste is en of deze niet aangepast dient te worden. Bovendien is de casusregisseur de contactpersoon voor het gezin, bewaakt deze de voortgang, regisseert en rapporteert de casusregisseur de problematiek en koppelt hij of zij deze terug aan de procescoördinator. De organisatie blijft eindverantwoordelijke in het geheel en de coördinatoren zijn niet hoofdelijk aansprakelijk.

¹³ Goedee (2008), (Ont)keten. Implementeren van werken in ketens. Den Haag, 2008

¹⁴ Gemeente Rotterdam (2009), *Zorgcoördinatie en doorzetttingsmacht Rotterdam*. Rotterdam, 2009

¹⁵ Gemeente Rotterdam (2009), *Zorgcoördinatie en doorzetttingsmacht Rotterdam*. Rotterdam, 2009

De casusregisseur is verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie op casusniveau (zorginhoudelijke uitvoering) en wordt na afstemming aangewezen door de procescoördinator. Een casuscoördinator dient aansluiting te hebben met het kind of gezin en levert een wezenlijke bijdrage aan de hulverlening daarvan. Naast deze taken heeft de casuscoördinator de volgende werkzaamheden:

- Zorgen voor afstemming tussen jeugdigen, ouders, en betrokken organisaties door bijvoorbeeld het initiëren van een casusoverleg met de betrokken organisaties en het evalueren daarvan;
- Het initiëren van een Eigen Kracht Conferentie in het geval van risico- of multiprobleemgezinnen;
- Toezicht op de afgesproken termijnen en afspraken en het motiveren van kind en gezin;
- Het opnemen van relevante informatie in het registratiesysteem of zorgcoördinatie dossier.

Naast de bovenstaande taken dient de regisseur een aantal competenties te bezitten. Casusregisseurs beschikken over goede kennis van de sociale kaart, kunnen risico's inschatten, werken plan- en procesmatig, zijn in staat om lange termijnperspectieven te formuleren en behouden en kunnen op de juiste manier omgaan met het verkrijgen en vasthouden van commitment en motivatie van het kind of gezin¹⁶.

2.1.4 Taken in handen van de regisseur

Naast de theorie over regie heeft de overheid ook voorwaarden gesteld aan de invulling van gemeentelijke regietaken. Het Rijk heeft een aantal voorwaarden opgesteld waaraan een gemeentelijk regisseur dient te voldoen in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het ministerie van Jeugd en Gezin onderscheidt in het CJG diverse taken voor de gemeentelijke regisseur, te weten¹⁷:

- Het wettelijk vastleggen dat gemeenten sluitende afspraken moeten maken over de totstandkoming van één gezin, één plan en over de coördinatie van zorg;
- Het wettelijk vastleggen dat gemeenten afspraken maken met de provincies over de aansluiting met de geïndiceerde jeugdzorg (zowel bestuurlijk als in de uitvoering);
- Het wettelijk vastleggen dat gemeenten deze sluitende afspraken met alle relevante lokale partijen (onder andere zorg, onderwijs, veiligheid) moeten maken, dus ook die partijen die buiten de directe verantwoordelijkheid van de gemeente vallen;
- Het vastleggen dat in deze afspraken een escalatiemodel (opschaling) moet zijn opgenomen;
- Het wettelijk vastleggen van de wederkerigheid van deze afspraken, zodat de provincie en andere relevante partijen ook verplicht zijn om mee te werken aan het maken van deze afspraken;
- Het wettelijk vastleggen dat gemeenten in specifieke situaties waar partijen er niet in slagen tot een adequate aanpak te komen, de provincie en andere partijen moeten aanspreken opdat zij alsnog meewerken aan een oplossing;
- Het beleggen van het toezicht op het maken en naleven van deze sluitende afspraken bij de inspecties.

2.2 NETWERKEN EN KETENS

Ontwikkelingen in de samenleving zijn vooral het gevolg van wijzigingen in de informatie en communicatietechnologie (Castells, 2000) en de verdergaande emancipatie van burgers als gevolg van toegenomen welvaart en opleidingsniveau. Maatschappelijke vraagstukken vragen daarom steeds meer een integrale aanpak. Deze aanpak is gericht op een samenwerking tussen organisaties om een gezamenlijk resultaat te bereiken. Ketens en netwerken vormen de kaders waarin de gemeente haar regie uitvoert. Daarin vormen netwerken de context waarbinnen ketens kunnen worden ontwikkeld (Goedee, 2008).

De volgende twee subparagrafen gaan in op deze netwerken en ketens.

¹⁶ Gemeente Rotterdam (2009), *Zorgcoördinatie en doorzettingsmacht Rotterdam*. Rotterdam, 2009

¹⁷ Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007), *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*. Den Haag, 2007

2.2.1 Netwerken

Netwerken kunnen omschreven worden als het stelsel van zaken of personen die nauw met elkaar in contact staan. Child en Faulkner (1998) beschrijven het ontstaan van organisatienetwerken en ontstaan uit het vermijden van onzekerheid in onzekere economische dynamiek. Tevens bieden organisatienetwerken toegang tot andere partners waardoor vaardigheden die de organisatie zelf niet bezit, geleverd kan worden via de partners in het netwerk. Bovendien bevorderen deze netwerken flexibiliteit en biedt het de mogelijkheid om sneller te opereren (geen termen van hiërarchie)¹⁸. Zij zien het begrip netwerken dan ook vanuit een groter geheel en definiëren netwerken als: *een willekeurig aantal relaties tussen verschillende organisaties (of onderdelen daarvan), gecreëerd doordat de verschillende leden zich onzeker voelen voor de toekomst, en geloven dat het hebben van verschillende handelspartners beter tegemoetkomt aan een grotere flexibiliteit en kostenvoordeel dan het alleen opereren in een markt* (Child & Faulkner, 1998).

De kern van de nieuwe maatschappij in wording is volgens Castells (1996) de tegenstelling tussen 'the Net' en 'the Self' en kent drie processen die de netwerksamenleving hebben 'veroorzaakt': de informatietechnologische revolutie, hervorming van de kapitalistische en 'etatische' productiewijzen en het optreden van door internet gefaciliteerde (transnationale) maatschappelijke bewegingen.

Kenmerken van de netwerksamenleving volgens Castells (1996) zijn:

- Geen belemmeringen van tijd;
- Toenemende onderlinge afhankelijkheid van processen en actoren;
- Het ontstaan van een nieuwe organisatievorm: de netwerkderneming;
- Flexibilisering van arbeid;
- Systematische versterking/opheffing van de volgtijdelijke ordening van verschijnselen in biologische tijd en kloktijd.

Netwerken zijn te herkennen door een tegelijkertijd aanwezig zijnde asymmetrie en symmetrie, bestaan uit een deels formeel en ook deels informeel karakter, zijn gebaseerd op macht en op het vermogen relaties aan te gaan (Castells, 2000). Een vijfde kenmerk van netwerken is dat deze over de grenzen tussen het publieke- en private domein heen georganiseerd zijn. Hierdoor ontstaat hybriditeit en moet men bereid zijn tot geven en nemen, verantwoordelijkheid dragen en bereidheid tot gezaghebbend handelen. Het begrip netwerken wordt in één adem genoemd met netwerkkorporaties. Echter er is een belangrijk onderscheid tussen een 'netwerk van organisaties' en de 'netwerkkorporatie'. De netwerkkorporatie is op een bepaalde manier georganiseerd. Dit organiseren is gebaseerd op een aantal kenmerken zoals modulair organiseren, een projectmatig karakter, het werken in multidisciplinaire teams, zelforganisatie en het organiseren over de grenzen van eenheden (Schoemaker, 2003).

2.2.2 Ketens

Volgens Van der Aa en Konijn (2001) is het werken in ketens ontstaan in het private domein, gericht op het behalen van voordelen voor klanten en de eigen organisatie. De grondslag van ketens ligt in de logistieke wereld in het begrip supply chain management en betreft een aaneenschakeling van partners in het productieproces (van product tot klant). Binnen het private domein bestaat de keten uit een aantal opeenvolgende handelingen, die gezamenlijk en afzonderlijk toegevoegde waarde leveren aan de totstandkoming van producten en diensten (Porter, 1995). In het publieke domein zijn ketens vooral gericht op het verbinden van doorgaans gefragmenteerde handelingen, die gericht zijn op dezelfde cliënt of doelgroep(en). Een keten kan daarmee gezien worden als een voortbrengingsproces bestaande uit input, een transformatie en een output. Elke schakel beweegt hiermee de keten voort vanwege de overdracht van een toegevoegde waarde aan een product van de ene naar de andere schakel. Een keten is hierdoor een reeks van activiteiten die op een bepaalde wijze wordt georganiseerd en een bepaald doel nastreeft (Rheenen, 2003, p.80-81).

Van der Aa en anderen beschrijven dat het denken in termen van ketens uit gaat van de gedachten dat het afleveren van bepaalde diensten opgesplitst kan worden in deelprocessen. De relatie tussen deze deelprocessen is functioneel: de output van proces A is de input voor proces B en is daarom sequentieel van aard (Kort e.a., 2000 p. 30).

¹⁸ Goedee (2008), *(Ont)keten. Implementeren van werken in ketens*. Den Haag, 2008

Voorwaarde voor het werken in ketens en netwerken is denken vanuit een horizontale organisatie en de daarbij behorende aansturing. De gedachten moeten zijn, dat er geopereerd wordt vanuit het denken in een toegevoegde waarde en niet in eigen (organisatie) belang. Hierdoor kan dubbel werk in de keten worden voorkomen. Van der Aa en Konijn stellen dat er drie aspecten noodzakelijk zijn om tot een volwaardige keten te komen, namelijk het 'ketendenken', 'ketenafspraken', en 'trajectbeheer'. Voor het slagen van een keten is het van belang te beseffen dat er in ketens wordt gewerkt, waarbij de eigen organisatie een onderdeel is van het geheel en men gedeelde ambities nastreeft. Doel is hierbij om over grenzen heen te kijken, door de eigen organisatiegrenzen heen. Ketenafspraken zijn nodig om te komen tot een eenheid in het geheel. Eenheid in taal, eenheid in procesbeschrijving, eenduidige afspraken over de bijdrage van de partners en een stuk zelfevaluatie zijn nodig om de keten naar behoren te laten functioneren. Over de keten heen worden afspraken gemaakt met betrokken partners om zo het geheel, het primaire proces, in deelprocessen te beschrijven en iedere partner verantwoordelijk te stellen voor zijn of haar deel van de keten. Belangrijk in deze zijn de afspraken over de informatiestromen. Tabel 5 betreft een vergelijking van Goedee (2008) tussen functioneel gedrag en ketengedrag¹⁹.

Functioneel gedrag	Ketengedrag
Doen wat wordt opgedragen	Doen wat nodig is
Inspanning is van belang	Realisatie is van belang
Uren verantwoorden	Resultaat verantwoorden
Individuele functionaris	Teamwork

Tabel 5: Verschillen tussen functioneel- en ketengedrag

Dess (2007) onderscheid in ketengedrag vier strategische keuzes, te weten:

- Het formuleren van lange- en korte termijn doelstellingen;
- Het betrekken van meerdere 'stakeholders' (partners) bij de besluitvorming om die lange- en korte termijn doelstellingen te bereiken;
- Het verwerven van korte- en lange termijn doelstellingen;
- Het bereiken van een wisselwerking tussen efficiency en effectiviteit van organisatie(s).

In de praktijk van de jeugdhulpverlening wordt gewerkt vanuit het perspectief van de cliënt. Een cliënt is iemand die een product of dienst afneemt en die een bepaalde rol speelt in het dienstverleningsproces (De Vries & Dekker, 2007). Zij maken in het dienstverleningsproces een onderscheid in persoonlijke maatsdiensten, gepersonaliseerde diensten en standaarddiensten. Hierbij is het nadrukkelijk van belang om te weten wat de wensen van de cliënt zijn (regelmatig cliëntcontact is essentieel hierin).

2.3 SAMENWERKEN

Om incidenten zoveel als mogelijk te voorkomen is het van belang wet- en regelgeving aan te passen en te zorgen voor een verandering van de manier van werken van de betrokken partijen in de jeugdhulpverlening. Samenwerken kan betrekking hebben op de samenwerking tussen mensen en samenwerking tussen organisaties en overheden en kent een aantal kenmerken, te weten²⁰:

- De betrokken organisaties zijn zelfstandig;
- De samenwerking wordt aangegaan met een bepaald doel;
- De betrokkenen gaan de samenwerking voor langere tijd met elkaar aan, maar de samenwerking is wel eindig;
- De betrokken organisaties investeren in de samenwerking (geld, mensen).

¹⁹ Goedee (2008), *(Ont)keten. Implementeren van werken in ketens*. Den Haag, 2008

²⁰ Kaats (2005), *Organiseren tussen organisaties*. Schiedam, 2006

Van Delden (2009) omschrijft samenwerking als het op elkaar afstemmen van activiteiten van organisaties. In de publieke dienstverlening is deze gericht op het bereiken van concrete maatschappelijke doelen. Resultaten zijn leidend tot voordelige effecten voor burgers en samenleving en condities betreffen de omstandigheden en gedrag die deze resultaten beïnvloeden. Samenwerking zorgt ervoor dat wanneer de focus wordt gelegd op specifieke doelgroepen, zorgvuldige behandeling van individuele cliënten kan worden verbeterd. Een voorwaarde hiervoor is onder andere vertrouwen. Programmatische samenwerking is bedoeld om specifieke maatschappelijke problemen of opgaven aan te pakken en richt zich daarbij op een meer effectieve uitvoering door professionele medewerkers. Deze medewerkers dienen kennis uit te wisselen tussen betrokken partners en beogen een duurzaam uitvoerend werkverband te betamen. Pragmatische samenwerking is tussen meerdere (meer dan twee) organisaties en leidt ertoe dat er een verschil kan worden gemaakt tussen interne, operationele verbeteringen en maatschappelijke effecten in de dienstverlening²¹.

Samenwerking betekent het formuleren van gezamenlijke strategische, tactische en operationele korte- en lange termijn doelstellingen, alsmede de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van ondersteunende instrumenten, zoals human resource management, budgettering en informatisering. Voor het ontwikkelen van samenwerkingsroutines is een gezamenlijke taal, acties en geïnternaliseerd gedrag nodig. Daardoor zullen ketenpartners elkaar moeten vertrouwen dat de gemaakte afspraken in de keten worden nagekomen (Vos, 2006). Vertrouwen speelt daarom een belangrijke rol in samenwerking. Vertrouwen, door Zand (1972) gedefinieerd als *'de bereidheid om zichzelf kwetsbaar op te stellen ten opzichte van de ander, wiens gedrag je niet in de hand hebt'*, speelt een elementaire rol bij het tot stand komen van netwerken. Child en Faulkner (1998) onderscheiden drie vormen van vertrouwen op basis van berekening (eigen belang), begrip (gezamenlijke acties nemen een voorspelbaar karakter aan) en op basis van een emotionele band.

Voorwaarden samenwerken

Voorwaarden voor goede samenwerking of de situatie te creëren waarin goed samengewerkt kan worden stuit vanuit de situationele benadering op²²:

- De noodzaak en kansen in de omgeving van organisaties kunnen samenwerking stimuleren waarbij een afwisseling van dominante en coöperatieve verhoudingen lijkt op te treden;
- Naar mate sprake is van een al bestaand samenwerkingsverband tussen organisaties leidt deze tot een beter verloop van de netwerksamenwerking;
- Sterke verbanden zijn goed voor het uitwisselen van ideeën en het opbouwen van vertrouwen, terwijl zwakke verbanden geschikter zijn om nieuwe informatie en mogelijkheden te verkrijgen;
- Deze effecten zijn te verklaren vanuit het gegeven dat bestaande verbanden betekenen dat er vertrouwen is tussen personen in de verschillende partnerorganisaties, die op grond daarvan bereid zijn de risico's van de samenwerking aan te gaan;
- Dat vertrouwen is echter weer onvoldoende en te persoonsgebonden voor robuuste samenwerking tussen organisaties;
- Hiervoor zijn alliantievaardigheden nodig, die in een leerproces van jarenlange ervaringen door de partnerorganisaties worden opgebouwd.

Binnen samenwerking kunnen twee vormen van stagnatie worden omschreven, te weten schijnsamenwerking en eilandsamenwerking (Van Delden, 2009). Schijnsamenwerking treedt op wanneer teksten en vergaderingen zich concentreren op intenties en doelstellingen, maar niet leiden tot een praktische samenwerking. Er wordt niet samen gewerkt aan oplossingen en gedeelde ambities. Partners trekken zich terug uit angst voor terreinverlies van hun eigen organisatie. Eilandsamenwerking houdt in dat het samenwerkingsverband het slachtoffer is geworden van het eigen behaalde succes. Successen worden behaald in projecten, maar worden niet goed verankerd in het moederbedrijf waardoor de successen een geïsoleerde positie verkrijgen en dynamiek, energie en financiële middelen verloren raken.

²¹ Van Delden (2009), *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft/Zutphen 2009, pagina 32

²² Van Delden (2009), *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft/Zutphen 2009, pagina 44

2.4 ANALYSEKADER THEORETISCHE VERKENNING

Op basis van de theoretische verkenning uit de voorgaande paragrafen en literatuuronderzoek naar de regiefunctie van de gemeente in de jeugdhulpverlening kunnen verschillende verbanden, inzichten en vermoedens opgesteld worden. In het praktijkonderzoek naar de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel zullen de volgende vragen onderzocht worden:

- 1) Welke niveaus van regie zijn in de gemeenten van het praktijkonderzoek te onderscheiden?
- 2) Wordt in de praktijk gebruik gemaakt van verschillende regietypen en de daarbij behorende componenten?
- 3) Hanteren de drie gemeenten verschillende regiestijlen?
- 4) Hoe wordt in de praktijk de regie op inhoud en de regie op het proces ingevuld?
- 5) In hoeverre worden de taken in handen van de regisseur binnen de gemeente nagestreefd?
- 6) In welke hoedanigheid werken gemeenten in netwerken en ketens?
- 7) Welke voorwaarden gebruiken de drie gemeenten aangaande samenwerking en wordt hieraan voldaan?
- 8) Wat zijn de gevolgen van de regierol van de gemeenten voor de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin?

2.5 LOKAAL BESTUUR – GEMEENTEN

Een veel gehoorde uitspraak is: *'De gemeente is het bestuur dat het dichtst bij de burger staat'*. Deze uitspraak roept dan ook verschillende verwachtingen op. De gemeente is het eigen bestuur van de burgers door de eigen (gemeenteraads)verkiezingen en is het bestuur van betrokken gemeenschappen van burgers. Echter de verwachtingen zijn deels terecht, deels onterecht. Het ligt een stuk ingewikkelder dan de hoge verwachtingen die kunnen ontstaan. De gemeente is in veel opzichten het eerste bestuur in de directe omgeving van burgers. Te denken valt hierbij aan vragen over gezondheid, het ophalen van afval en beslist over verkeerssituaties in de leefomgeving. Veel Rijksbeleid wordt door gemeenten uitgevoerd (Derksen en Schaap, 2007) waardoor burgers veel met de gemeente te maken hebben.

Voorbeelden hiervan zijn de nationale Algemene bijstandswet (Awb), Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de vastlegging van bestemmingsplannen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Waarom gemeenten het overheidsbeleid uitvoeren is helder, het is efficiënter en effectiever om Rijksbeleid ter plaatse uit te voeren. Bovendien heeft iedere gemeente haar eigen voorkeuren en manieren van werken, wat in het geval van Rijksbeleid dat uitgevoerd moet worden door gemeenten tot problemen kan leiden.

2.5.1 Taken op lokaal niveau

Gemeenten vervullen een groot aantal taken. De derde laag van het huis van Thorbecke heeft een belangrijke plaats in de Nederlandse staat. Ongeveer één derde van de Nederlandse (Staats) uitgaven worden door gemeenten gedaan. In de geschiedenis van gemeenten is deze rol ook te zien. Vier fasen in de geschiedenis van gemeenten zijn van belang, te weten²³: in de periode tot 1870 hadden gemeenten bovenal de politieke zaken in de nachtwakersstaat, de periode van 1870 tot 1930 staat te boek als de bloeiperiode van het lokaal bestuur. Gemeenten leggen hier de basis voor de verzorgingsstaat die later zo zou gaan heten. Lokale bestuurders werden in deze tijd actief aangespoord door lokale partijen en politiek tot overheidsoptreden. De gemeentelijke taak kreeg een ommekeer: er werd meer ingezet op sociaal economisch terrein in plaats van administratief en politiek optreden. De derde periode welke onderscheiden kan worden is de periode van 1930 tot de jaren '80 van de vorige eeuw. Deze periode tekende zich een kentering af: taken werden vanuit gemeenten overgeheveld naar het Rijk. De uitvoering bleef echter wel in handen van gemeenten. In deze tijd raakten Rijksbeleid en lokaal gemeentelijk beleid met elkaar vervlochten.

²³ Derksen, W., Schaap, L. (2007), *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage, 2007

In de vierde periode, vanaf 1980 voltrok zich een nieuwe periode. In de jaren '80 en daarna werd centralisatie omgebogen tot decentralisatie en gemeenten werden met nieuwe problemen geconfronteerd vanwege het feit dat het Rijk zich in sommige delen van beleid terugtrok en de verantwoordelijkheid bij de gemeente neerlegde.

Gemeenten verschillen in schaal, in prestaties en in bestuurlijke problemen die elk op regionaal niveau van elkaar kunnen verschillen. Zo vraagt een grotere schaal zowel absoluut als relatief grotere prestaties dan een gemeente die een aanzienlijk lager inwonersaantal kennen. In dezelfde lijn komt de gemeente ook haar bestuurlijke problemen tegen, met dezelfde schaalgrote. Elke schaalgrote vergt zijn eigen aanpak en vraagt om andere prestaties. Grotere gemeenten geven naar rato ook meer uit, zowel absoluut als relatief en is per beleidssector verschillend. Grote gemeenten hebben veelal een regiofunctie, wat inhoudt dat bijvoorbeeld als gekeken wordt naar scholen daar meer leerlingen opzitten dan dat in de gemeente woont. Daardoor geven grote gemeenten per inwoner meer uit dan kleinere gemeenten.

Door de schaalgrote is vergelijking ook niet per definitie mogelijk. Bestuurders op lokaal niveau van een grote gemeente zijn minder snel tevreden en vinden bijvoorbeeld dat de overheid meer moet doen aan armoede, criminaliteit en migranten. Juist deze onderwerpen hangen nauw samen met de schaalgrote van de gemeente. Ook burgers blijken in grote gemeenten sneller ontevreden. Problemen voor kleine gemeenten liggen vooral in de effectiviteit. Gemeenten kunnen zo klein worden dat zij haast niet meer effectief kunnen werken²⁴. Gemeenten werken dan al snel in samenwerkingsverbanden in de regio.

²⁴ Derksen, W., Schaap, L. (2007), *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage, 2007

3. Onderzoeksontwerp

Het onderzoeksontwerp heeft als doel om tot een oplossing van een praktisch probleem te komen of om tot aanbevelingen ter verbetering van de huidige situatie te komen (Van Thiel, 2007). In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode van dit onderzoek uitgewerkt door middel van de volgende paragrafen:

- Steekproefkader;
- Strategie, methoden en technieken;
- Analyse kader theoretische verkenning;
- Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek;
- Planning van het onderzoek.

3.1 STEEKPROEFKADER

Nederland is in te delen naar inwoneraantal per gemeente. Zie onderstaande box voor de verdeling van Nederlandse gemeenten op basis van inwoneraantal.

Inwoneraantal	Aantal gemeenten
20.000 – 50.000	188
50.000 – 100.000	41
100.000 – 150.000	25

Box 1: Indeling gemeenten naar inwoneraantal (CBS, 2007)

Op basis van deze gegevens is in dit onderzoek gekozen om de regiefunctie van de gemeente in de jeugdhulpverlening in een drietal gemeenten te onderzoeken, te weten de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van ligging en inwoneraantal van boven de 100.000 inwoners, een gemeente onder de 100.000, maar groter dan 50.000 inwoners en een laatste gemeente welke onder de 50.000 inwoners telt.

De gemeente Rotterdam heeft de afgelopen jaren ingezet op het jeugdbeleid. Deze inzet heeft samen met nieuwe resultaten geleid tot onder andere de Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA). De DOSA regisseert op een sluitende aanpak risicojongeren en is per deelgemeente ingesteld. Rotterdam is daarnaast ook geselecteerd vanwege het feit dat één van de incidenten uit deze stad kwam. De gemeente Gouda valt onder de Randstad en is daarmee een middelgrote gemeente. Als stad onder de 50.000 inwoners is de gemeente Tiel onderzocht. De gemeente Tiel is een stad in de Betuwe, niet vallend onder de Randstad en daarom interessant om als onderzoeksobject te benaderen. Naast het inwoneraantal zijn de gemeenten geselecteerd op ligging.

In het onderzoek is gekozen voor diepteonderzoek om in de drie gemeenten door middel van semigestructureerde interviews en gesprekken bij en/of de verantwoordelijke wethouder, ambtenaar en een persoon in de regio onderling vergelijk mogelijk te maken. Daarnaast zijn ook respondenten benaderd die direct en beleidsveldbreed met de regio van de gemeente te maken hebben. Dit om een zo groot mogelijke variëteit in gesprekken te hebben om te kunnen oordelen over de regiefunctie van de gemeente in de jeugdhulpverlening. Box 2 geeft de respondenten van het onderzoek weer.

	Aantal respondenten
Gemeente Rotterdam	5
Gemeente Gouda	4
Gemeente Tiel	5
Directe relatie met gemeente	3
Beleidsveldbreed	3

Box 2: Aantal respondenten onderzoek

3.2 STRATEGIE, METHODEN EN TECHNIKEN

De strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (van 't Hart, 1998: 93-96, 135). Gekozen is hiervoor voor een combinatie uit twee strategieën, te weten de enquête en bestaand materiaal waarbij het aantal eenheden variabel en variërend zal zijn. In het geval van deze strategieën, is gekozen om de methoden interview en secundaire analyse te hanteren voor dit onderzoek. In het geval van interview (techniek: semigestructureerd) zal het onderzoek diepgaander zijn en kan tot meningen en percepties gevraagd worden. Het interview is de meest voorkomende manier van casestudy (Van Thiel, 2007) en wordt in dit onderzoek gehanteerd. De keuze voor het afnemen van interviews is vanwege het feit dat de probleemstelling zich laat vertalen in een aantal open vragen. De lijst van vragen om tot de beantwoording van de centrale vraag te komen, staan in de bijlage VI. De strategie om te kiezen voor semigestructureerde interviews ligt in de uitvoering van deze vragen. Vragen in een semigestructureerd interview zijn niet van tevoren vastgesteld (Baarda, 1996), wel de onderwerpen. Bovendien kan op deze manier de mening/perceptie van de respondent gevraagd worden.

De onderwerpen in de interviews (bijlage VI), zijn door middel van de operationalisatie van de centrale vraag met deelvragen tot stand gekomen. In de interviews zijn onderstaande onderwerpen leidend geweest:

- De regierol van de gemeente in de jeugdhulpverlening;
- Invulling van de regierol binnen de gemeente;
- Bij elkaar brengen van partijen en relaties onderling (samenwerking).

3.2.1 Secundaire analyse/deskresearch

De onderwerpen die tijdens de interviews aanbod zijn gekomen zijn ook onderzocht in de vorm van een secundaire analyse/deskresearch. Zowel vanuit de praktijk als vanuit de theorie is de regierol van de gemeente onderzocht. In het onderzoek is eerst in algemene zin gekeken naar de invulling van regie door gemeenten. Daarvoor is een secundaire analyse uitgevoerd van rapporten over dit onderwerp. Vervolgens is een overzicht gemaakt van de belangrijkste bevindingen en conclusies en zijn deze in het empirisch onderzoek naar de drie gemeenten getoetst of het algemene beeld overeenkomt met de praktijk.

De secundaire analyse over regie bestaat uit de volgende rapporten:

- Partners + Pröpper (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vucht 2004;
- Berenschot (2006) *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht, 2006;
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam 2008;
- Commissie Zorg om Jeugd (2009), *Van Klein naar Groot*. Den Haag, 2009;
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2010), *Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering*. Den Haag, 2010.

Bovenstaande onderzoeken zijn geselecteerd op maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en zijn terug te vinden in beleid van overheden. Het afgelopen decennium is een duidelijke lijn te constateren als het gaat om de inhoud van de bovenstaande geselecteerde opdrachten. In de beginfase van het onderzoek bleken dit de voornaamste onderzoeken en rapporten te zijn, met zowel een maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie. De lijn die hierin te volgen is, begint met het uitdenken van een nieuwe bestuursvorm: regisseren. Eén van de belangrijkste componenten van regisseren is het bij elkaar brengen van partijen die betrokken zijn in het proces. Om deze partijen te laten samenwerken is ruimte nodig. Ruimte om te kunnen ontkokeren en ruimte om samen te kunnen werken. De Commissie Zorg om jeugd (2009) verdiept zich in de inhoudelijke kant van de jeugdhulpverlening en zoekt een invalshoek om van daaruit de problematiek aan te kunnen pakken.

3.3 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT VAN HET ONDERZOEK

De meerwaarde van casestudyonderzoek ligt in de empirie. Het empirisch gedeelte zorgt voor de nodige input in het geheel en kan zelfs leiden tot nieuwe of verbeterde theorieën. De meeste problemen ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek liggen in het geringe aantal onderzoekseenheden (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek is gekozen voor een selectie van drie gemeenten. Hierbij moet dus opgemerkt worden, dat onderzoekseenheden en uitkomsten niet gegeneraliseerd mogen worden en representatief zijn voor andere gemeenten. Het onderzoek dient nauwkeurig en consistent uitgevoerd te worden. Dit voorkomt toevalligheden en kan zorgen voor een aanname welke niet gebaseerd is op meerdere gevallen. In dit geval kan gebruik worden gemaakt van triangulatie, het binnenhalen van informatie op meerdere manieren. Op deze manier wordt de informatie verkregen, is deze valide en worden toevalligheden voorkomen. Meerdere onderzoeksmethoden zijn hierbij van toepassing, te weten het afnemen van de interviews en de analyse van het bestaand materiaal (Van Thiel, 2007).

Het bestaand materiaal (de rapporten en onderzoek die paragraaf 3.2.1 staan) is geselecteerd op basis van een steekproef. In het begin van de periode zijn een aantal rapporten onderzocht en is gekeken naar vervolgonderzoek of onderzoeken/rapporten die zijn aangehaald. De maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie speelde in de selectie van de onderzoeksrapporten een rol. De incidenten liggen in lijn met de tijd waarin deze rapporten zijn uitgekomen en vormen in verschillende opzichten verbindingen met de huidige ontwikkelingen en wijzigingen in de jeugdhulpverlening.

3.4 PLANNING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek naar de regierol van de gemeente is gestart met een analyse van het bestaand materiaal. Van deze analyse is een overzicht gemaakt van bevindingen en conclusies en zijn deze getoetst in het empirisch deel van het onderzoek. Bevindingen en conclusies uit theorie en publieke en private onderzoeken over regie zijn in de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel vergeleken en getoetst op overeenkomsten uit de geselecteerde rapporten. Na het onderzoek bij de drie gemeenten zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld.

4. Huidige situatie van de jeugdhulpverlening

Terugkerend in het beleid van de laatste drie decennia van de overheid (of dit nu komt door incidenten zoals het familiedrama in Roermond (2002), Savanna (2004) en het Maasmeisje (2006) of dat door deze het beleid versterkt en aangescherpt worden), is de aandacht voor jeugd. Het jaar 1974 wordt gezien als eerste beginpunt van het beleid van jeugd door de ingestelde Commissie Mik (1974) welke de taak krijgt een onderzoek in te stellen naar jeugd en jeugdhulpverlening.

Elke overheidslaag is in de jeugdhulpverlening betrokken. Het Rijk stelt in de jeugdhulpverlening de kaders vast door middel van wet- en regelgeving. In paragraaf 4.1 wordt dieper ingegaan op deze wettelijke veranderingen. De tweede laag van het huis van Thorbecke is door middel van het wettelijk ingestelde Bureau Jeugdzorg (Wet op de Jeugdzorg, 2005) actief betrokken in de jeugdhulpverlening en vormt de toegangspoort voor de gehele jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg indiceert en behandelt alle binnengekomen vraag tot hulp of verwijst door waar nodig. Naast deze wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg hebben zij de verantwoordelijkheid over de uitvoering van taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering²⁵. En als laatste is de gemeente betrokken in de jeugdhulpverlening door haar lokale diensten en hulpverlening.

Gemeenten worden steeds meer gezien als toegangspoort tot de jeugdzorg. Incidenten zoals in de aanleiding beschreven, vormen dan ook de aanleiding tot een herschikking van taken. Uit evaluatieonderzoek is dan ook gebleken dat er een gebrek aan regie/leiderschap bestond en dat de gemeente deze regiefunctie het beste kan vervullen. De regiefunctie is daarom vanaf 1 januari 2010 bij de gemeente neergelegd.

Voor de beschrijving van de huidige situatie in de jeugdhulpverlening wordt gebruik gemaakt van vijf onderdelen, te weten:

- 1) Geschiedenis: hoe hier gekomen?
- 2) Analyse van de betrokken partijen;
- 3) Toekomstvisie Kabinet en Parlement;
- 4) Ondersteuning regierol;
- 5) Publiek- en private onderzoeken.

Achtereenvolgens worden deze onderdelen voor de beschrijving van de huidige situatie in de komende paragrafen uitgewerkt.

4.1 GESCHIEDENIS: HOE HIER GEKOMEN?

Om tot een beschrijving van de huidige situatie te komen is het van belang de achtergrond van de jeugdhulpverlening te kennen. Deze paragraaf biedt een historische blik op dit beleidsveld. De afgelopen dertig jaar hebben verschillende advies- en werkgroepen gezorgd voor Kabinetsvisies en -standpunten. Al deze rapporten hebben geleid tot verankering in wet- en regelgeving. De geschiedenis van de jeugdhulpverlening wordt in de komende drie paragrafen nader toegelicht.

4.1.1 Dertig jaar jeugdbeleid: 1974 - 2004

De zorg om jeugd speelt al enkele decennia in beleidsstukken van beleidsmakers. Het eerste officiële beginpunt van de vernieuwing van de jeugdzorg wordt in 1974 vastgesteld wanneer de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid oftewel de Commissie Mik haar eindrapport presenteert. De kern van het eindrapport betreft een toegankelijke en herkenbare hulpverlening die aansluit bij de leefwereld van de cliënten. Commissie Mik pleit voor een stelsel waarin aanbieders van hulp, regionaal samen verantwoordelijkheid dragen voor een samenhangend aanbod. In de jaren '70 en '80 geschiedt financiering van beleid vooral door het Rijk.

²⁵ Bureau Jeugdzorg (2010), *Wat is Bureau Jeugdzorg?* [http://www.bureaujeugdzorg.info/Wat_is_bureau_jeugdzorg/]

Om de geschiedenis van de jeugdhulpverlening te beschrijven, is gekozen voor een overzicht van het Nederlands Jeugd Instituut waarin werkgroepen van de afgelopen 35 jaar die met deze casuïstiek zijn bezig geweest worden weergegeven. Chronologisch worden in de onderstaande opsomming deze werkgroepen gesommeerd. Naast deze opsomming wordt achtereenvolgens de verschillende visies van Kabinetten gepresenteerd. Zowel de werkgroepen als de Kabinetsstandpunten worden kort toegelicht²⁶.

Zoals aangegeven kwam voor het eerst in 1974 jeugdzorg in beleidsstukken naar voren. Achtereenvolgens is het beleid door middel van vijf werkgroepen, enkele adviesraden en Kabinetsvisies en –standpunten als volgt ontwikkeld:

- **1984:** Interdepartementale werkgroepen (IWRV en IWAPV): het advies luidde dat de jeugdhulpverlening moest regionaliseren;
- **1994:** Werkgroep Plaatsing van het Gestructureerd Overleg Jeugdbeleid: deze werkgroep bracht advies uit over de toegang van de jeugdzorg. Het advies was een verbetering aan te brengen op indicatiestelling, zorgtoewijzing en zorglevering;
- **1994:** Task Force Jeugdhulpverlening: de werkgroep bracht advies uit over het opzetten van een bureau jeugdzorg. Naast het opzetten van deze bureaus in het land pleitte de werkgroep onder andere voor een vorming van ‘multifunctionele organisaties’, een vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur van de jeugdhulpverlening en het aanscherpen van de Wet op de jeugdhulpverlening (1989);
- **1994:** Rapport Nationale Raad voor de Volksgezondheid: in het rapport *‘Indicatiestelling en zorg op maat’* constateerde de Raad dat indicatiestelling toetsbaar moet zijn en de jeugdhulpverlening meer vanuit zorgbehoefte, zoals zorg naar aard, inhoud en omvang;
- **1996:** Commissie Lankhorst schrijft in haar rapport *‘Toegang tot de Jeugdzorg’* dat de bureaus jeugdzorg als netwerkorganisaties ingezet kunnen worden en daarbij integraal samenwerken met de betrokken organisaties;
- **1999:** Commissie Günther is de adviescommissie Wet op de Jeugdzorg en adviseert over bureau jeugdzorg op provinciaal niveau.

In 1989 hebben de werkgroepen geleid tot een verankering van beleid in de Wet op de jeugdhulpverlening (1989). De kern van de wet was dat de jeugdhulpverlening onder verantwoordelijkheid van het Rijk naar de provincie en grootstedelijke regio's werden gedecentraliseerd. Voorheen had het Rijk de financiering en viel onder de gezondheidszorg de jeugd GGZ, medische bureaus, de jeugdpsychiatrische diensten en de kinder- en jeugdpsychiatrie. In de eerste wettelijke verankering van jeugdhulpverlening werden regionale samenwerkingsverbanden en jeugdhulpadviesteams geïntroduceerd onder verantwoordelijkheid van de provincie en grootstedelijke regio's. In de daarop volgende jaren werd de wet uitgevoerd en kwamen er achtereenvolgens drie onderzoeken met rapporten die in één jaar tijd leidde tot regeringsnota Regie in de jeugdzorg (1994). In het vooronderzoek naar deze nota werd geconstateerd dat het aanbod van de jeugdhulpverlening versnipperd was, de kwaliteit van indicatiestelling twijfelachtig werd bestempeld en dat plaatsing ‘nattevingerwerk’ zou betreffen. In de regeringsnota is daarom één herkenbare toegang tot de jeugdzorg opgenomen: Bureau Jeugdzorg welke moet zorgen voor een goede indicatiestelling, een integraal hulpverleningsplan en een breed aanbod van lichte ambulante hulp.

Drie jaar later volgt een nieuw regeringsnota, welke in het *Regeringsstandpunt Regiovisie* (1997) meer aandacht schenkt aan een betere afstemming tussen lokaal, regionaal en landelijk jeugdbeleid. Een jaar later komt in het regeerakkoord van 1998 te staan dat er een nieuwe wet komt, de Wet op de Jeugdzorg. Daarin wordt beschreven dat het raadzaam is om te zorgen voor een eenduidige aansturing en financiering. Bureau Jeugdzorg wordt gezien als één loket voor de jeugdhulpverlening en betreft een zelfstandig rechtspersoon, onder één gezag met één financiering. Deze komt er ook. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport schrijft in 2000 het *Beleidskader Wet op de Jeugdzorg* en komt tot een Bureau Jeugdzorg welke op provinciale schaal wordt toegepast met enkele regionale vestigingen. Deze bieden onder andere licht ambulante zorg en krijgen de verantwoording over jeugdhulpverlening, jeugd GGZ, jeugd LVG en maatregeluitvoering door de (gezins)voogdijtaken.

²⁶ Nederlands Jeugd Instituut, dossier Jeugdzorg, historisch overzicht (2010)

De weg naar de huidige situatie in de jeugdhulpverlening is niet lang, echter wel een weg van de lange adem. In het laatste decennium is uitvoerig onderzoek gedaan naar de jeugdhulpverlening in Nederland. Recentelijk zijn dan ook diverse aanpassingen geweest en kan Operatie Jong als vertrekpunt daarvan worden gezien. In de volgende paragraaf worden de laatste ontwikkelingen als het gaat om jeugdhulpverlening beschreven.

4.1.2 Veranderingen in wet- en regelgeving van de laatste jaren (2004 – 2010)

De nadruk kwam de laatste jaren steeds meer op preventie te liggen. Dit werd het meest zichtbaar in de het samenwerkingsverband tussen het ministerie van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Justitie en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën, die zich collectief in Operatie Jong (2004) ten doel hebben gesteld om te komen tot een sterk, samenhangend en resultaatgericht jeugdbeleid. Operatie Jong is een belangrijk onderzoek gebleken in de jeugdhulpverlening en zet zich in op het vroeg signaleren c.q. behandelen, zodat veel leed (vroegtijdig) en intensieve zorg worden bespaard. Vastgesteld zijn een twaalf thema's, welke de afgelopen jaren zijn onderzocht en verbeterd²⁷:

- Thema A: Zorgstructuren in en rond de school;
- Thema B: Maximaliseren maatschappelijk rendement van onderwijs;
- Thema C: Samenhang in voorzieningen voor kinderen van 0 tot en met 12 jaar;
- Thema D: Vroegsignalering;
- Thema E: Harmoniseren indicatiestellingen;
- Thema F: Jeugd en fysieke ruimte;
- Thema G: Registratie en informatie-uitwisseling;
- Thema H: Gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- Thema I: Kwaliteit en effectiviteit van preventieve, curatieve en repressieve programma's;
- Thema J: Jeugdmonitor;
- Thema K: Integraal toezicht jeugdzaken;
- Thema L: Jeugdcriminaliteit.

In 1994 is de basis gelegd voor de huidige wetgeving in het kabinetsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' in het kabinet Kok II zoals in voorgaande paragraaf is beschreven. Dit standpunt heeft er toe geleid dat in de daarop volgende vier jaren de Bureaus Jeugdzorg zijn opgericht, welke onder toezicht oog van de provincies staan. Na deze periode besloot het Kabinet deze ontwikkelingen vast te leggen in de wetgeving. In 2001 is daarom ook het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer en per 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg in werking getreden. De Wet op de Jeugdzorg biedt kinderen, jongeren en ouders het recht op jeugdzorg. Deze jeugdzorg verloopt via het gecreëerde Bureau Jeugdzorg (taken van Bureau Jeugdzorg komen in paragraaf 4.2.2 aanbod).

Verankering van beleidsmatige kaders van jeugd zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Op 1 januari 2005 is de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) in werking getreden. Deze wet is een stap naar een meer cliëntgerichte, samenhangende jeugdzorg (Ministerie van Justitie, 2005) en heeft een tweeledig doel, te weten in 1) het verbeteren van zorg aan jeugdigen en hun ouders en 2) hun positie te versterken. De cliënt staat centraal. Deze centrale positie vertaald zich in een viertal beleidsdoelstellingen, welke in box 3 op de volgende pagina zijn weergegeven.

²⁷ Operatie Jong (2004), 12 Thema's van Operatie Jong: plannen van aanpak, Den Haag 2004

Beleidsdoelstellingen Wet op de Jeugdzorg (2005):

- 1) De behoefte van de cliënt is uitgangspunt;
- 2) Recht op jeugdzorg;
- 3) Eén centrale, herkenbare toegang tot de jeugdzorg;
- 4) Integratie van Advies- en meldpunten kindermishandeling, de (gezins)voogdij en de jeugdreclassering in bureau jeugdzorg.

Bron: Ministeries van VWS en Justitie, *Beleidskaders Jeugdzorg 2005 – 2008*, Den Haag 2004

Box 3: Beleidsdoelstellingen Wet op de Jeugdzorg (2005)

Opgenomen in de Wet op de Jeugdzorg (2005) is dat dit binnen vijf jaar geëvalueerd dient te worden. Door Baecke en de Boer e.a. (2009) worden in het *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg (2009)* de resultaten getoetst aan de oorspronkelijke doelstellingen. De uitkomsten van de evaluatie laten zich samenvatten in onderstaande doelstellingen met de realisatie op dat moment.

- Eén toegang: voor een deel gerealiseerd als het gaat om vrijwillige toegang, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, jeugdbescherming en jeugdreclassering, maar niet bij toegang provinciale jeugdzorg, jeugd LVG en jeugd GGZ;
- Een geobjectiverde integrale indicatiestelling: advies voor een procesbenadering;
- Een integrale aanpak van geïndiceerde jeugdzorg: nauwelijks van de grond gekomen;
- Aansluiting tussen jeugdzorgdomeinen: volop in ontwikkeling;
- Verankering van recht, regierol gemeente en provincies en financiële beheersbaarheid: diverse doelen slagen, maar nog geen eenduidige toegang jeugdzorg. Geen volledige beheersbaarheid.

Het Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg (2009) heeft samen met nieuwe ontwikkelingen ervoor gezorgd dat de Wet op de Jeugdzorg per 1 januari 2010 is gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat hoofdstuk IA is toegevoegd, te weten de Landelijke Verwijsindex (zie box 2 voor wettelijke verankering). Naast de toevoeging van de Verwijsindex beschrijft de wijziging onder andere de definitie van een meldingsbevoegde, de rol van het college van Burgemeester en Wethouders in de jeugdhulpverlening, een beschrijving van de meldcriteria en de rol van de meldingsbevoegde die een jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld.

De verwijsindex – Artikel 2d

- 1) Er is een verwijsindex risicjongeren, zijnde een landelijk elektronisch systeem, waarin persoonsgegevens in de zin van artikel 1, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens alsmede andere gegevens worden verwerkt.
- 2) De verwijsindex heeft tot doel vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om daadwerkelijke bedreigingen van de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen.
- 3) De verwijsindex wordt uitsluitend gebruikt voor het in het tweede lid aangegeven doel.

Bron: Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Wijzigingen van de Wet op de Jeugdzorg*, 2009

Box 4: Artikel 2d – De verwijsindex in de wijzigingen Wet op de Jeugdzorg (2010)

De Verwijsindex is daarmee een instrument geworden om te komen tot een plan van aanpak waarin de gemeente uiteindelijk de regie heeft. De meldingsbevoegde plaatst, na het gebruik van de Meldcriteria, een melding in de Verwijsindex als deze er niet zeker van is of de situatie van het kind de gewenste status betreft. In het geval dat deze melding een tweede of derde melding betreft van hetzelfde kind, dienen de betrokken partijen (verplicht) te komen tot het schrijven van een plan van aanpak. De samenwerking wordt hierbij bevorderd en de werkwijze ligt in één lijn met de gedachten van 'één gezin, één plan', dat preventie voorop staat en het uitgangspunt dat de eigen kracht van het gezin zoveel mogelijk versterkt wordt.

4.2 ANALYSE VAN DE BETROKKEN PARTIJEN

Een veelheid van partijen is betrokken binnen de jeugdhulpverlening. Tientallen organisaties en instellingen uit zowel de private- als publieke dienstverlening, overheden en maatschappelijke organisaties zijn actief met en betrokken bij de jongeren in Nederland (zie bijlage II voor de betrokkenheid van de ministeries). Een beschrijving van al deze actoren zou een onderzoek op zich zijn, daarom is het van belang om in dit onderzoek een selectie te maken. Deze selectie is gemaakt op basis van de betrokkenheid met de regierol die de gemeente in de jeugdhulpverlening heeft. Bestuurlijk betreffen deze actoren de gemeente, de provincie (Bureau Jeugdzorg) en het Rijk (programma ministerie voor Jeugd en Gezin). Naast deze bestuurlijke organisaties is een onderscheid gemaakt in gemeentelijke (belangen)organisaties, te weten het College van Burgemeester en Wethouders (B&W), de gemeenteraad, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De verantwoordelijkheden op bestuurlijk niveau zijn als volgt weer te geven²⁸:

- Gemeenten zijn op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de wet Publieke Gezondheid (wet PG) verantwoordelijk voor het preventieve jeugdbeleid, opvoeden en gezinsondersteuning en de jeugdgezondheidszorg;
- Provincies zijn verantwoordelijk voor zorg en bescherming op grond van de Wet op de jeugdzorg, evenals voor de jeugdreclassering;
- Zorgverzekeraars zijn op grond van de Zorgverzekeringswet verantwoordelijk voor de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd GGZ) met psychiatrische problemen;
- Zorgkantoren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en dragen zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren, begeleiding en zorg aan jeugdigen die behoefte hebben aan langdurige psychiatrische zorg;
- Het Rijk is stelselverantwoordelijk alsmede de financiering en aansturing van de gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen.

In onderstaande vier paragrafen wordt de gemeente, Bureau Jeugdzorg, het Programma ministerie voor Jeugd en Gezin en het Centrum voor Jeugd en Gezin nader uitgewerkt. De betrokkenheid van de verschillende ministeries op het beleidsterrein jeugd staan in bijlage II vermeldt. Het college van B&W geldt als politiek/bestuurlijk orgaan als de kaderstellende actor in het geheel op lokaal niveau. Beleid wordt gedecentraliseerd naar gemeenten, waar het college de taak heeft dit nader uit te voeren en in te vullen. De gemeenteraad heeft veelal in de vorm van een Raadscommissie de mogelijkheid om de door het college in te vullen Rijksbeleid te bediscussiëren en te vertalen naar lokale, praktische situaties. Zij beslissen uiteindelijk hoe de regierol en het CJG ingevuld dient te worden. Daarbij wordt de gemeenteraad en de gemeente onder andere (ambtelijk) ondersteund door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Samen met alle gemeenten stáát de VNG voor kracht en kwaliteit van het lokaal bestuur²⁹. De vereniging richt zich daarbij voor alle gemeenten op een aantal kernwaarden, waaronder samenwerking, zelfbewust zijn en slagvaardigheid en is belangenbehartiger voor alle gemeenten bij andere overheden, adviseert aan alle leden over actuele ontwikkelingen en heeft een platformfunctie als het gaat om VNG-commissies, Provinciale Afdelingen, congressen, studiedagen en ledenraadplegingen.

4.2.1 De gemeente

Het is aan gemeenten om lokaal samenhangend beleid tot stand te brengen als het gaat om relevante maatschappelijke vraagstukken. Niet op basis van een machtspositie en een opgelegde manier van samenwerken, maar op een manier van vrijwilligheid om samenwerking en oplossing tot stand te laten brengen. Gemeenten hebben hierbij de regie in handen om ervoor te zorgen dat deze vraagstukken op lokaal niveau leiden tot daadkracht.

²⁸ Kabinetsvisie Balkenende IV, *Perspectief voor Jeugd en Gezin*, Den Haag, 2010

²⁹ VNG (2010), *Visie VNG* [<http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=33751>]

Naast de Wet op de Jeugdzorg (2005) is de gemeente verantwoordelijk gesteld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) voor vijf taken binnen het lokaal preventief jeugdbeleid. Deze taken zijn: bieden van informatie en advies, signalering, geleiding naar hulp, pedagogische hulp (licht ambulante hulp en coördinatie van zorg). Ook is in de Wet op de Jeugdzorg de gemeentelijke regie in de jeugdhulpverlening vastgesteld. Onder de gemeentelijke regie wordt verstaan de regie op de coördinatie van het te schrijven plan van aanpak in het geval van twee of meer signaleringen in de Verwijsindex, de coördinatie van hulp, zorg en bijsturing en het bevorderen van samenwerking tussen de betrokken organisaties en instellingen.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor opvoed- en opgroeiondersteuning, advies en lichte hulpverlening, welke is vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning, alsmede voor de jeugdgezondheidszorg, welke vastgelegd is in de Wet Publieke Gezondheid. Naast deze verantwoordelijkheden is de gemeente door het Rijk verplicht gesteld om eind 2011 een Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) te realiseren. In dit centrum worden de verantwoordelijkheden over opvoed- en opgroeiondersteuning gebundeld tot één laagdrempelige locatie waar gezinnen, ouders en kinderen terecht kunnen met vragen. In de beleidsbrief die op 16 november 2007 aan de Tweede Kamer is verzonden door het ministerie van Jeugd en Gezin staan de taken als het gaat om de invulling van het Centrum voor Jeugd en Gezin. In paragraaf 4.4 worden de taken van de regisseur toegelicht.

4.2.2 Provincie en Bureau Jeugdzorg

De provincie heeft haar eigen bevoegdheden als het gaat om de uitvoering van jeugdbeleid. In de financieringsstromen heeft de provincie middelen om gemeenten te subsidiëren en is in het geval van Bureau Jeugdzorg de provincie hoofdfinancierder. De afgelopen jaren zijn provincies ingedeeld in regio's. Deze regio's zijn veelal van nature zo gegroeid en zijn inmiddels gelijk geschaard aan het niveau van de GGD's. De provincie treedt als gesprekspartner op, faciliteert de gesprekken met de regio's en draagt zorg voor de ondersteuning van gemeenten waarbij zij investeert in contacten en kwantitatief materiaal voor gemeenten. De provincie vraagt dan ook met regelmaat wat gemeenten nodig hebben. Op deze manier worden de regio's in kaart gebracht en kunnen gemeenten hun eigen geluid laten horen en zorgen voor regionale afspraken. Regio's verschillen veel van elkaar en zijn veelal gekleurd vanwege de politieke portefeuilles van de betrokken wethouders.

De Gedeputeerde van de Provinciale Staten houdt zich op grote lijnen bezig met de jeugdhulpverlening en zorgt voor een duidelijke visie en structuur om beleid mogelijk te maken. De regio's sluiten samenwerkingsverbanden (convenanten) met elkaar af waarin zij elkaars bevoegdheden aangeven, herkenbare beleidspunten worden gedeeld met elkaar en gezocht wordt naar een heldere visie en uitvoeringsbeleid als het gaat om de jeugdhulpverlening. Convenanten staan buiten politieke invloeden en zijn bindend als het gaat om de verandering van wethoudersposten. Het opstellen van een convenant vergt een duidelijke en heldere visie van gemeenten op de samenwerking in de regio. De provincie zet hierbij in op deskundigheidsbevordering door middel van sociale druk van de gemeenten te benutten en te laten zien hoe (in het geval van vragen) de provincie werkt. Daarnaast heeft de provincie overleg met gemeenten voor het inkopen van zorg en zorgt zij jaarlijks voor een aantal bijeenkomsten over jeugd (platforms) waaraan gemeenten, betrokken jeugdinstanties en de provincie deelnemen. In dit platform worden actuele thema's besproken. De provincie heeft door middel van de regio's invloed op de te formuleren (gemeentelijke/regionale) visies. Voorbeelden van deze visies kunnen zijn: een visie op het Centrum voor Jeugd en Gezin, opschalingsmodellen, wat komt op de gemeente af, wat moet gedaan worden en waar kan deze kennis vandaan worden gehaald. De provincie creëert hierbij een toegevoegde waarde door onder andere:

- 1) Het versterken van de positie van de gemeente als regisseur;
- 2) Het terugdringen van transactiekosten;
- 3) Opstellen van een noodprocedure;
- 4) Stimuleren van (keten)professionalisering.

Met de invoering van de Wet op de Jeugdzorg (2005) is Bureau Jeugdzorg wettelijk verankerd. Bureau Jeugdzorg heeft de regie over de hulpverlening aan en bescherming van het kind vanaf het moment dat het kind gemeld wordt bij Bureau Jeugdzorg. De inspectie verstaat onder de regierol van Bureau Jeugdzorg het volgende³⁰: *Bureau Jeugdzorg houdt zicht op de veiligheid van het kind en op de continuïteit van de zorg en onderneemt actie als deze in gevaar komen*³¹. Bureau Jeugdzorg hanteert de uitgangspunten van de Rechten van het Kind (vastgesteld door de Verenigde Naties in november 1989) waarbij ieder kind de kans krijgt zich te ontwikkelen tot een volwassene. De wettelijke taken van Bureau Jeugdzorg zijn het verzorgen van de indicatiestelling, zorg dragen voor de uitvoering van taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen (voogdij en gezinsvoogdij en de jeugdreclassering). De relatie met de gemeente is veelal constructief van aard, waarbij het zoeken is naar een goed evenwicht tussen beiden. In grote gemeenten is de invloed van de wethouder groter in de beleidsontwikkeling en -uitvoering dan in kleine en middelgrote steden. De wethouder werkt met anderen partijen in samenwerkingsverbanden en in de regio is de beleidsvrijheid anders ingedeeld en ingevuld.

4.2.3 Programmaministerie voor Jeugd en Gezin

Terugkerend in het beleid van de overheid is de aandacht voor jeugd. Zo getuigt ook het eigen programmaministerie voor Jeugd en Gezin (WRR, 2007)³². Het motto van het ministerie van Jeugd en Gezin luidt dan ook³³: *‘Alle kinderen en jongeren moeten kansen krijgen om zich goed te ontwikkelen, ongeacht culturele achtergrond of handicap.’*

Het programma ministerie voor Jeugd en Gezin is in 2007 aangesteld als nieuw ministerie die zorg moet dragen over de jeugd van Nederland en is ingesteld door het Kabinet Balkenende IV. Het ministerie heeft een eigen portefeuille en begroting. Het idee achter het ministerie betreft een eigen ministerie die toekomstig beleid eenduidig aan gemeenten kan uitzetten en zorg draagt voor nieuwe ontwikkelingen. Het ministerie van Jeugd en Gezin (2007) heeft een vijftal ontwikkelingsvoorwaarden opgesteld. Deze gelden voor elk kind, ongeacht culturele achtergrond of fysieke gesteldheid. Figuur 2 laat deze ontwikkelingsvoorwaarden zien.

1. **Gezond opgroeien:** lichamelijk gezond, geestelijk gezond, gezonde leefstijl en continuïteit in opvoeding en verzorging;
2. **Veilig opgroeien: geborgenheid:** onvoorwaardelijke liefde, respect, aandacht, grenzen, structuur en regelmaat, veilig thuis (voor geweld, mishandeling, seksueel misbruik) en veilig buitenshuis;
3. **Steentje bijdragen aan maatschappij:** actieve betrokkenheid bij maatschappij: meedenken en meedoen, actieve betrokkenheid naaste omgeving, positief gedrag en burgerschap;
4. **Talenten ontwikkelen en plezier hebben:** onderwijs genieten/opleiding krijgen, mogelijkheid voor hobby's: sport, cultuur en recreatief en vrijheid om te spelen;
5. **Goed voorbereid zijn op de toekomst:** diploma halen, werk vinden, in levensonderhoud kunnen voorzien, stimulerende leefomgeving

Figuur 1: Ontwikkelingsvoorwaarden voor elk kind

Het beleidsplan van het ministerie voor Jeugd en Gezin (2007) wordt gesteld dat eind 2011 elke gemeente dient te beschikken over een Centrum voor Jeugd en Gezin. Dit centrum wordt ingesteld ter ondersteuning en advisering van ouders en kinderen over opvoedkundige aangelegenheden. De regie ligt hierbij in handen van de gemeente.

³⁰ Inspectie Jeugdhulpverlening houdt toezicht op Bureau Jeugdzorg en wordt gefinancierd met overheidssubsidies

³¹ Inspectie jeugdzorg (2006), *Zorgen voor het bedreigende kind*, Utrecht 2006

³² WRR, *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*, Den Haag 2007

³³ Ministerie van Jeugd en Gezin, *Alle kansen voor alle kinderen*, 2007

4.2.4 Centrum voor Jeugd en Gezin

Een concrete invulling van de regiefunctie van de gemeente is te zien in de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Incidenten zoals die in Roermond (2002) en Savanna (2004) laten zien dat jeugd tussen wal en schip kunnen raken. Oplossingen worden gezocht in het kader van vroegsignalering en het samenwerken van betrokken instanties. Het Kabinet wil met de ontwikkeling van een Centrum voor Jeugd en Gezin dat snel, goed en gecoördineerd advies en hulp op maat, vanzelfsprekend wordt. Zowel bij het verder uitwerken van het reeds in gang gezette integrale jeugd- en gezinsbeleid als voor de visie op de toekomst op de zorg voor jeugd zijn uitgangspunten geformuleerd³⁴. Samenleven begint in het gezin, waarbij in het beleid het versterken van eigen beleid centraal staat. Daarnaast wordt het jeugdbeleid geschreven vanuit de gedachten één gezin, één plan en is het uitgangspunt dat alle jongeren meedoen.

De vorming van het CJG valt onder de verantwoordelijkheid van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin. De centra moeten laagdrempelig en herkenbaar ingericht worden en bieden onder andere advies- en opvoedondersteuning over preventie, signalering en lichte hulp. Een Centrum voor Jeugd en Gezin biedt een aantal standaard randvoorwaarden, deze zijn onder te verdelen in de volgende basisvoorwaarden³⁵:

- Een CJG bundelt lokale functies en taken op het gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden;
- Is een laagdrempelig inlooppunt;
- Is in elke gemeente of wijk te vinden onder dezelfde naam;
- Heeft een positieve uitstraling, gericht op preventie en signalering;
- Biedt advies en lichte hulp;
- Coördineert de samenwerking met alle voorzieningen voor jeugdbeleid, gezondheidszorg en jeugdzorg;
- Kan mogelijk, indien nodig, bemoeizorg arrangeren;
- Is bedoeld voor kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar en hun (aanstaande) ouders;
- Is voor alle culturen laagdrempelig;
- Fungeert als vraagbaak voor professionals;
- Streeft naar uniforme signalering, en
- Maakt gebruik van de verwijsindex en het digitaal dossier jeugdgezondheidszorg.

Ten minste vier aspecten van het Centrum voor Jeugd en Gezin dienen te worden gebundeld. Ten eerste dienen de Jeugdgezondheidszorg, Consultatiebureaus en de GGD gebundeld te worden. Ten tweede zullen vijf WMO-functies gefaciliteerd worden, te weten: informatie & advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulp, coördinatie van zorg en de taken van onder andere maatschappelijk werk, gezinscoaching en opvoedondersteuning. Als laatste dient er geschakeld te worden met Bureau Jeugdzorg (BJZ) en het Zorg- en Adviesteam (ZAT). Naast dit basismodel is er een nadere invulling per gemeente gebruikelijk. Deze invulling kan bijvoorbeeld liggen in het opschalen van kennis in de gemeente met als doel het probleem van een kind op te lossen. De meeste gemeenten werken samen in de regio waarin ook deze kennis en kunde opgeschaald kan worden. Deze regio is gelijkgeschaard aan de GGD-regio.

4.3 TOEKOMSTVISIE KABINET EN PARLEMENT

De gedachten van het Kabinet Balkende IV is dat integrale zorg en continuïteit in de zorg beter tot stand komen in de omgeving van de gemeente. Onder andere op basis van het *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg* heeft het Kabinet een vernieuwde visie samengesteld. In de Kabinetsvisie *Perspectief voor Jeugd en Gezin 2010* wordt vastgesteld dat er bij jeugdigen en gezinnen, zeker de groep met meervoudige problematiek, veel te winnen valt bij de bundeling van zorg, welke onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt³⁶.

³⁴Tweede Kamer der Staten Generaal 2009-2010, *Vaststelling van de begrotingsstaat van de begroting van Jeugd en Gezin (XVII) voor het jaar 2010*, Memorie van toelichting. Den Haag, 2010

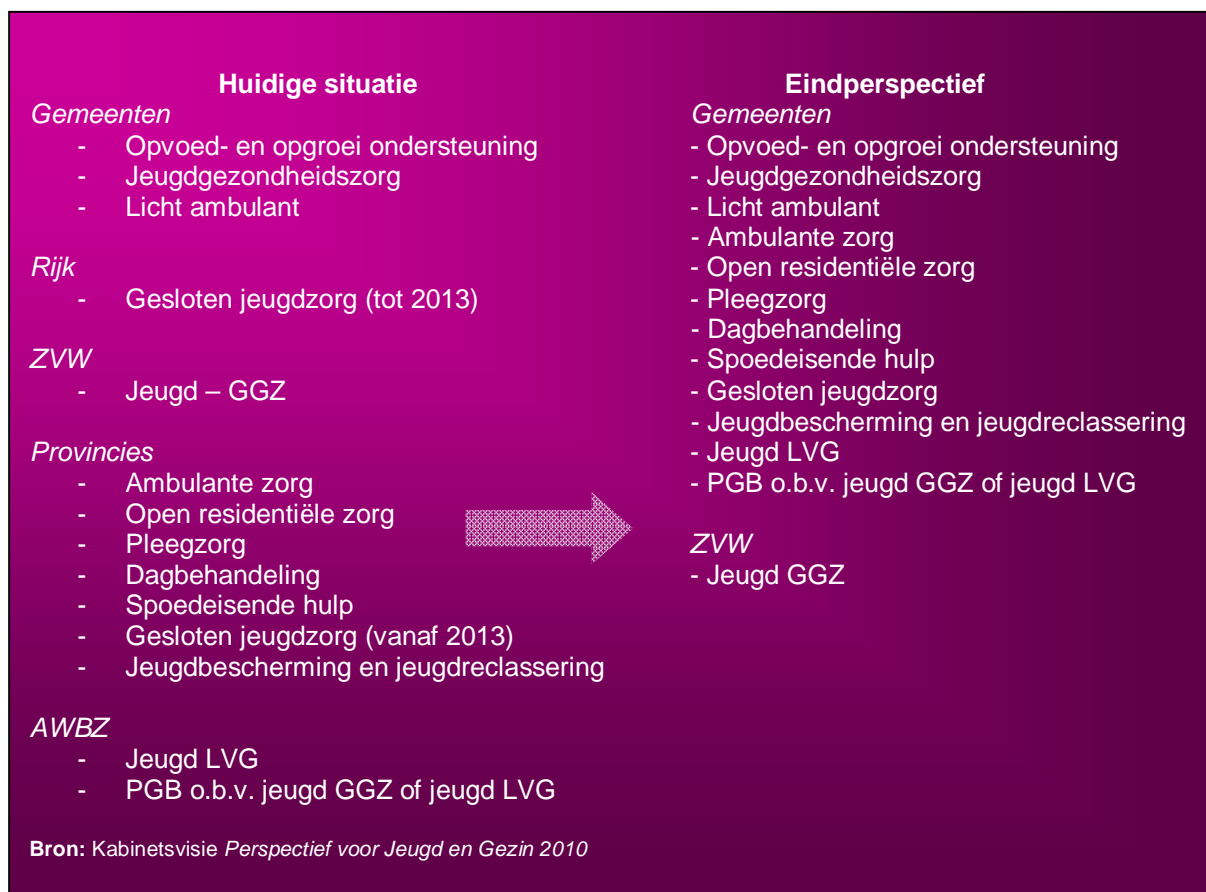
³⁵ Ministerie voor Jeugd en Gezin (2008), *Het Centrum voor Jeugd en Gezin*. Den Haag, 2008

³⁶ Kabinetsvisie (2010), *Perspectief voor Jeugd en Gezin 2010*

Door deze taken (de regie) neer te leggen bij de gemeente, krijgt één bestuurslaag de regie in de jeugdhulpverlening. Het Kabinet hanteert daarbij drie bestuurlijke uitgangspunten³⁷:

- Het wegnemen van perverse prikkels: afwentelingseffecten tussen zorgdomeinen voorkomen, effectieve samenwerking tussen instanties stimuleren;
- Beperken van aantal bestuurslagen en financieringstromen: slagvaardiger zorg voor jeugd zodat een (meer) integrale aanpak tot stand kan komen;
- Kwaliteitsborging: de kwaliteit van de zorg beter borgen. Een systeem van checks and balances is nodig bij gedwongen hulpverlening.

Het Kabinet zet in op een stroomlijning van gespecialiseerde jeugdzorg en jeugdbescherming en werkt daarbij volgens het principe één gezin, één plan. Door het bundelen van de meest belangrijke vormen van jeugdzorg onder regie van één partij, komt gemakkelijker de beoogde samenwerking tot stand. De gemeente heeft hierin de taak om deze regiefunctie op zich te nemen en partijen bij elkaar te laten komen om niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken te maken. Inspecties krijgen hierin de taak om toezicht te houden over de totstandkoming van deze afspraken, de samenwerking op lokaal niveau en tussen instellingen. Het Kabinet vindt naast het bevorderen van samenwerken ook dat ingezet moet worden op het overbruggen van cultuurverschillen tussen sectoren. Een eerste mogelijkheid ligt in het onderlinge vertrouwen, bij elkaar komen en kennis uitwisselen/delen en een tweede mogelijkheid doet zich voor door in opleidingen meer aandacht te schenken aan intersectoraal samenwerken. Bepaald is in een tijdsbestek tot 2018 dat gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen over meerdere taken en bevoegdheden om zo de regie in de jeugdhulpverlening te optimaliseren. Het overhevelen van deze taken is in figuur 2 schematisch weergegeven.



Figuur 2: Oude en nieuwe situatie jeugdhulpverlening

³⁷ Kabinetsvisie (2010), *Perspectief voor Jeugd en Gezin 2010*, blz. 2

De succesfactor van de overheveling van deze taken ligt in de goede invulling van de gemeente aan het Centrum voor Jeugd en Gezin. Daarin dienen goede afspraken gemaakt te worden wat de rol, positie en verantwoordelijkheden zijn van alle betrokken partijen. Met de invoering van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg (2010) is de gemeente niet meer verplicht om deze afspraken vast te leggen in een convenant. Het Kabinet zet in dit proces in op kwaliteitsverbetering en -borging.

Naast het Kabinetstandpunt heeft ook het Parlement een werkgroep gemandateerd om te onderzoeken hoe de jeugdzorg er in de toekomst dient uit te zien. De Werkgroep Toekomst Verkenning Jeugdzorg heeft in mei 2010 haar rapport *Jeugdzorg dichterbij* gepresenteerd. Zij heeft onderzoek gedaan naar de brede problematiek in de jeugdhulpverlening. De werkgroep is op 18 november 2009 ingesteld door de vaste commissie voor Jeugd en Gezin en heeft als doel om te komen tot een gemeenschappelijke visie op verbeteringen in de jeugdzorg. De werkgroep heeft een zestiental bevindingen opgesteld. In bijlage IV is de samenvatting van het rapport van de werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) opgenomen. In de gemeenschappelijke visie pleit de werkgroep voor één financieringsstroom voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG en jeugd GGZ. Zij is daarbij van mening dat te veel tijd, geld en energie naar het indicatieproces en te weinig naar werkelijke hulp gaat. De werkgroep constateert tevens dat gezinnen en de omgeving van kinderen beter in staat moeten worden gesteld om opvoedkundige problemen zelf op te lossen in de buurt. Daarnaast komt in het rapport naar voren dat de toekomst van de jeugdzorg in een effectieve balans moet komen te liggen van preventieve acties en vroegtijdige interventies. Waarbij meer aandacht moet komen voor opleiding van de professional en het herkennen van kindermishandeling. De werkgroep is ook van mening dat gemeenten samen met andere (omliggende) gemeenten deze veranderingen teweeg kunnen brengen. Medewerkers besteden veel tijd aan bureaucratische handelingen, daarom kan worden samengewerkt met andere gemeenten en dient in de toekomst overgegaan te worden op een minimum van verantwoording, zodat de professional meer tijd krijgt voor het kind en/of gezin.

4.4 ONDERSTEUNING REGIEROL

Gemeenten hebben de regierol in de jeugdhulpverlening. De zorgcoördinatie is in handen van het eerste aanspreekpunt in het gezin (is een hulpverlener), welke is vastgelegd in de Verwijsindex (VIR). Diegene die de zorgcoördinatie in handen heeft is hiërarchisch bepaald in de VIR en betreft de aanwezigheid van de instellingen met als eerste verantwoordelijke Bureau Jeugdzorg, Jeugd Gezondheidszorg, et cetera. De gemeentelijke regie bestaat uit de verplichting om instellingen en professionals die zorg leveren aan het kind of het gezin aan te spreken op hun bijdragen als deze tekort schieten in het bieden van hulp, de bijdrage van samenwerking en hun bestuurlijke verantwoordelijkheid tot afstemming van zorg wanneer er sprake is van een bedreigende situatie voor het kind of gezin. Zoals eerder gesteld heeft het ministerie de gedachten om te werken vanuit één kind, één gezin en daarbij één plan en één regisseur. Het ministerie van Jeugd en Gezin zorgt hierbij voor dat:

- Relevante partijen uit de lokale jeugdketen wettelijk verplicht worden om mee te werken aan het maken van afspraken met een wederkerig karakter door convenanten tussen de Rijksoverheid en de brancheorganisaties. Niet alleen de gemeente kan andere partijen aanspreken, partijen kunnen elkaar ook aanspreken;
- De gemeente de verantwoordelijkheid krijgt om partijen aan te spreken op het niet nakomen van of het onttrekken van afspraken en dat partijen moeten meewerken aan het bieden van oplossingen;
- De Inspectie Jeugdzorg (IJZ) in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toezicht houdt op de uitvoering van het CJG.

In de ondersteuning van de regierol door de gemeenten dienen afspraken gemaakt te worden met de betrokken partijen. Dat zijn afspraken over de ambitie en doelen, taken en bevoegdheden: het 'herontwerp' van de uitvoerende werkprocessen, het faciliteren van een procesmanager, administratieve ondersteuning, opleiding en training voor professionals, afspraken over de financiering en als laatste afspraken over de organisatie en monitoring³⁸.

³⁸ Berenschot (2006) *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht, 2006

In bijlage III staan de functiekenmerken vanuit een ketengestructureerde aanpak waaraan een goed regisseur dient te voldoen (Goedee, 2008). Regie kan naast gemaakte afspraken en een goede regisseur slagen bij het werken en denken vanuit zelforganisatie. Volgens Rutgers (2009) biedt zelforganisatie een toegevoegde waarde wanneer³⁹:

- Organisaties werken vanuit een maatschappelijke opdracht, behoefte of waardering;
- Beroepen zich op hun discipline, professie en deskundigheid;
- Beschikken over potenties (kennis, ervaring, motivaties, contacten, etc.);
- Ontwikkelen bewust en onbewust regels, percepties en routines;
- Hebben een geschiedenis, zijn uniek, vormen een institutie;
- Verdedigen hun disciplinaire identiteit waar omgevingen haar aantasten;
- Staan ergens voor, willen voortbestaan en zoeken daarbij steun.

4.5 PUBLIEK- EN PRIVATE ONDERZOEKEN

Zowel vanuit de praktijk als vanuit de theoretische kant is gekeken naar de regierol van de gemeente. Daarvoor is een secundaire analyse uitgevoerd van een selectie van rapporten (paragraaf 3.2.1) over dit onderwerp. In paragraaf 4.5.2 is een overzicht gemaakt van de belangrijkste bevindingen en conclusies. Een secundaire analyse van de regierol van de gemeente in publiek- en private rapporten staat in de onderstaande paragraaf.

4.5.1 Secundaire analyse/deskresearch

In onderzoeken van het afgelopen decennium is een rode draad zichtbaar. Uit inspectie- en evaluatierapporten bleek dat betrokken partijen in de jeugdhulpverlening langs elkaar heen werkten en er een gebrek aan regie bestond. Deze twee constatering zijn in de loop van de jaren onder de noemer regie en samenwerking veelvuldig onderzocht. In de jaren 2003/2004 onderzoek gedaan naar de regiefunctie als nieuwe leiderschapsstijl. Door Partners en Pröpper is in 2004 de lokale regie onderzocht op verschillende beleidsterreinen, waaronder jeugd. In het onderzoek worden aanbevelingen geschreven voor overheden om de regie helder en duidelijk in te kunnen vullen. Hierbij wordt ingezet op het denken over grenzen heen, integrale aanpak en zorgen voor een heldere positionering en realistische verwachtingen van de betrokken partijen. In het onderzoek staat de regie centraal en wordt het begrip uitgediept op definities, verschijningsvormen en voorwaarden voor overheden om de regie goed in te kunnen vullen.

In 2006 schrijven Beemer en Krauss e.a. (2006) in hun onderzoeksrapport een diepgaander proces over de regie in de jeugdketen. Gemeenten kunnen partijen committeren op basis van 'impliciete instrumenten', zoals de urgentie van het probleem, een maatschappelijke opdracht en het vinden van wederzijds belang. In het rapport wordt de jeugdketen geanalyseerd en in vier fasen ingedeeld, te weten signaleren, beoordelen, interveniëren en nazorg of re-integratie. Regie moet zorgen voor verbinding tussen deze fasen van de jeugdketen. Deze binding moet zorgen voor een stuk commitment, waarbij een goede financiële basis noodzakelijk is. Beemer en Krauss e.a. (2006) beschrijven de mogelijkheden voor partijen om verbindingen met elkaar aan te gaan in de keten en legt een bepaalde urgentie in de financiering van deze jeugdketen. Een sluitende keten moet zorgen voor een beter resultaat. In hetzelfde jaar dat Beemer en Krauss (e.a. 2006) haar bevindingen van de jeugdketen presenteren, overlijdt het 'Maasmeisje'. Alweer een nieuw drama in de jeugdhulpverlening die zowel bij de betrokken partijen als in de maatschappij veel bediscussieerd is. Het moet anders. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling schrijft in 2008 een rapport om de samenwerking tussen de partijen in de jeugdhulpverlening te bevorderen en verbeteren. Uit het inspectierapport van het Maasmeisje wordt geconcludeerd dat partijen niet met elkaar samenwerken. De Raad heeft als advies om de jeugdhulpverlening te ontkokeren en pleit voor redundantie. Dit betekent een meer pragmatische aanpak van organisatieproblemen als gevolg van verkokering. Hierbij is het nodig om op de behoefte van burgers en professionals in te springen en deze meer beslissingsruimte te geven.

³⁹ Rutgers (2009), *Regie en samenwerking. Over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving*. Amsterdam, 2009

De Commissie Zorg om jeugd beschrijft in het rapport *Van Klein naar Groot* (2009) het gebrek van onderlinge samenhang van hulpverleners. De oorzaak hiervan wordt gezocht in de versnippering van het aanbod, de verkokering van de organisatie en het bestaan van scheidslijnen tussen verschillende onderdelen van het stelsel. De oplossing ligt volgens de commissie in het optimaliseren van de inzet van de beschikbare vormen van hulpverlening en dient onder verantwoordelijkheid van de gemeente plaats te vinden. De gemeente voert de regie voor een samenhangend jeugdbeleid. De uitvoeringsregie zou hierin bij het Centrum voor Jeugd en Gezin moeten te komen liggen. Naast het advies om de regie bij de gemeente neer te leggen pleit de commissie voor een harmonisatie van de financiering en daarbij te zorgen voor meer ruimte bij de professionals en hulpverleners.

Het vervolg op *De ontkokering voorbij* (2008) van de Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning komt in de vorm van een veertiental essays en artikelen welke zijn gericht op de praktijk van verkokering en ontkokering. Verschillende personen leveren een bijdrage voor inzichten in het beleidsveld. Alex Brenninkmeijer (2010) constateert in zijn betoog een drietal tekortkomingen waar in de praktijk tegenaan wordt gelopen (er is nog te weinig bekend over de positie waarin de burger zich bevindt, er moet meer handelingsruimte komen en het is nodig goed te communiceren door persoonlijk contact). Baecke en de Boer e.a. (2009) concluderen dat er een omslag van manier van denken en werken nodig is om te komen tot verbeteringen. Ouders moeten meer vanuit eigen kracht denken en hulpverleners moeten hierop inspelen. Hierbij moeten de gewenste resultaten en het bieden van hulp, het vertrekpunt zijn van de organisatie, niet het omgekeerde.

4.5.2 Bevindingen en conclusies uit publiek- en private onderzoeken

Uit bovenstaande analyse kan een drietal bevindingen onderscheiden worden:

- 1) Partijen in de jeugdhulpverlening moeten over grenzen heen denken en werken;
- 2) Met meer ruimte voor de professional en hulpverlener;
- 3) Onder regie van de gemeente, welke de verantwoordelijkheid krijgt om te komen tot het ontkokeren van de bestaande muren en samenwerking te realiseren (sluitende aanpak).

Naast deze drie bevindingen komen uit de onderzochte rapporten uit het publieke en private domein de volgende (nog steeds actuele) conclusies en aanbevelingen:

- Het Rijk stelt de kaders voor gemeentelijk beleid vast en legt daar ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid;
- Gemeenten dienen goed na te denken over de invulling van de landelijke ontwikkelingen en een visie te ontwikkelen op de regierol van de gemeente in de jeugdhulpverlening;
- Verschillende soorten van regie bestaan, gemeenten moet goed nadenken over welk type regisseur zij willen beschikken;
- Om partijen te laten samenwerken heeft de gemeente 'impliciete instrumenten', te weten de urgentie van het probleem, het laten inzien van een maatschappelijke opdracht en het zoeken van wederzijds belang;
- Gemeenten zouden redundant met hun beleidsuitvoering moeten omgaan. Flexibel kunnen schakelen en het denken in ketens en netwerken kan deze manier van werken versoepelen;
- Een goede taakverdeling binnen overheden onderling is van groot belang;
- Er dient één uniforme financieringsstroom te komen voor gelden en betalingen in de jeugdhulpverlening;
- Hoogwaardige kwaliteit van hulpverlening is essentieel;
- Meer inzet van nieuwe informatietechnologieën en inzichten dient te worden toegepast;
- Er dient meer ruimte voor professionals te komen.

5. Empirie – de regiefunctie van de gemeente

In dit hoofdstuk wordt de regiefunctie op basis van het analysekader, de theoretische- en praktijkverkenning uit hoofdstuk 4 gecombineerd in praktijkonderzoek. De eerste paragraaf beschrijft de facetten waarop de drie gemeenten in het praktijkonderzoek zijn onderzocht. Naast deze inleiding bestaat het hoofdstuk uit de volgende paragrafen:

- Praktijkonderzoek regiefunctie in de jeugdhulpverlening;
- Analyse gemeenten;
- Conclusies praktijkonderzoek.

5.1 INLEIDING

In de lijn van de bevindingen en conclusies van de rapporten van de afgelopen jaren is te constateren dat de gemeente het meest geschikt is om de verantwoordelijkheid in de jeugdhulpverlening te dragen (Derksen en Schaap, 2007). De gemeente staat als eerste gedecentraliseerde overheidslaag het dichtst bij de burger. Door incidenten zoals het familiedrama in Roermond (2002), Savanna (2004) en het Maasmeisje (2006) is gebleken dat er een gebrek aan regie en samenwerking bestaat. De incidenten hebben geleid tot een maatschappelijke discussie en daarmee tot de bestuurlijke druk om de samenwerking in de jeugdhulpverlening te verbeteren. Deze bestuurlijke druk heeft samen met de inspectierapporten, de maatschappelijke discussie en verscheidende onderzoeksrapporten ervoor gezorgd dat de gemeente de regie heeft gekregen in de jeugdhulpverlening. Centraal in dit hoofdstuk staat de regierol voor de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel. Bevindingen op basis van de theoretische- en praktijkverkenning en literatuuronderzoek worden gecombineerd in praktijkonderzoek door de beantwoording van de acht vragen uit paragraaf 2.4.

5.2 PRAKTIJKONDERZOEK REGIEFUNCTIE IN DE JEUGDHULPVERLENING

De bevindingen uit de theoretische verkenning worden in het praktijkonderzoek aan de hand van de opgestelde vragen onderzocht. Achtereenvolgens worden van de drie gemeenten beschreven:

- Algemene ontwikkelingen in de jeugdhulpverlening;
- De regierol van de gemeente;
- Totstandkoming van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

5.2.1 Rotterdam

Het in de inleiding beschreven incident van het Maasmeisje, oftewel Gessica, heeft in Rotterdam plaatsgevonden. Het effect van dit incident laat zich goed vertalen in de daaropvolgende jaren welke zijn gericht op het bieden van meer samenwerking en het 'sluiten' van de keten⁴⁰. In Rotterdam werd naar aanleiding van dit drama een doorbraak in de jeugdketen verzocht. In 2006 en 2007 zijn daarom diverse conferenties georganiseerd om de problematiek te verkennen en oplossingsrichtingen uit te diepen. Deze conferenties hebben resultaat geboekt en hebben geleid tot een tiental doelstellingen, de '10 tegeltjes' van Ieder Kind Wint (bijlage V). De gemeente heeft hierin de regierol en de uitwerking van deze doelstellingen op zich genomen.

De gemeente Rotterdam heeft in 2004 – 2005 getracht een sluitende aanpak te ontwikkelen op deelgemeentelijk niveau. Daarin werd gezocht naar eenheid binnen de deelgemeenten. Vanwege ontwikkelingen per deelgemeente, ook op het gebied van de sluitende aanpak, is er voor gekozen om een regionale stadsstructuur op te zetten in de vorm van de Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak (DOSA). De sluitende aanpak laat zich in de praktijk vertalen naar de regie op het proces. Een neutrale regie uitgevoerd door de gemeente om partijen bij elkaar te brengen en te komen tot een georganiseerde samenwerking om uiteindelijk de jeugdhulpverlening te verbeteren, te structureren en een eenheid te creëren in de gemeente Rotterdam.

⁴⁰ Ruwenberg conferentie 2006/2007

Naast het verbinden van organisaties signaleert, registreert, coördineert en stemt de regisseur af met partners, houdt de regisseur contact met deze en monitort hij gemaakte afspraken. De regisseur is het centrale punt, bij wie signalen binnenkomen, worden besproken en actie op wordt ondernomen. Deze signalen worden overlegd met de betrokken instanties, zoals scholen, jongerenwerk, maatschappelijk werk, Jeugdzorg, politie en justitie. Regie wordt uitgevoerd op bijvoorbeeld het overdragen van kennis en de registratie van de ene naar de andere betrokken instelling of organisatie.

5.2.2 Gouda

Eerste stappen van de gemeente Gouda naar een sluitende aanpak in het gemeentebestuur voor de jeugdproblematiek worden gemaakt in de nota *Jong in Gouda* (1998). In 2005 wordt echt ingezet op de sluitende aanpak door het project *Netten Boeten* en richt zich op risicajeugd en jeugdigen die dreigen buiten de boot te vallen.

De gemeente Gouda zet haar beleid in op opvoed- en opgroeiondersteuning en het ondersteunen van het gezin. De volgende vijf taken zijn hierin te onderscheiden:

- Informatie geven aan ouders en jeugd over opvoeden en opgroeien;
- Signaleren van problemen door instellingen als binnen jeugdgezondheidszorg en onderwijs;
- Toegang tot het (gemeentelijk) hulpaanbod, beoordelen en toeleiden naar voorzieningen aan de hand van de sociale kaart voor ouders, kinderen, jeugdigen en verwijzers;
- Pedagogische hulp (adviseren en lichte hulpverlening) zoals maatschappelijk werk en coachen van jongeren aanbieden;
- Coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau (gezinscoaching).

De gemeente Gouda neemt de regierol op zich als het om het preventieve jeugdbeleid gaat en draagt daarbij zorg voor een adequaat aanbod van voorzieningen, afgestemd op de vraag en behoefte van jongeren. De gemeente onderhoudt hierbij een nauwe samenwerking met de betrokken partners voor een goede aansluiting op de geïndiceerde jeugdzorg. Een taak die in de toekomst onder het Centrum voor Jeugd en Gezin zal vallen. In december 2009 zijn in Gouda de deuren van het CJG open gegaan. De instanties Jeugdgezondheidszorg GGD Hollands Midden, Vierstromenzorgring, Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland, GGZ Midden-Holland Kinderen en Jeugd 0-18, MEE Midden-Holland, Kwadraad en Opvoedingsbureau (JSO) werken in dit centrum samen.

5.2.3 Tiel

Begin 2010 heeft de gemeente de *Startnotitie Opvoeden en Opgroeien in Tiel. Een Centrum voor Jeugd en Gezin* (2010) geschreven. Deze notitie is het begin van de visie op het jeugdbeleid in relatie tot het Centrum voor Jeugd en Gezin. De vormgeving van het CJG geschiedt op basis van de landelijke kaders welke vertaald zijn naar lokaal terrein. In 2007 zijn de plannen voor het realiseren van een Centrum voor Jeugd en Gezin opgesteld. Tiel heeft samen met de Rivierenlandse gemeenten afgesproken gezamenlijk deze invulling te willen bewerkstelligen.

Een praktische invulling van de regierol is bij de gemeente Tiel als volgt omschreven⁴¹:

- Het formuleren van een visie op het CJG en een pedagogische visie in samenspraak met organisaties, ouders en jeugdigen;
- Het opstellen van organisatiekaders;
- Het maken van sluitende afspraken over de invulling van de informatie- en adviesfunctie, het ondersteuningsaanbod op het terrein van opvoeden en opgroeien, de zorgcoördinatie en de relatie tussen deze drie functies met alle relevante lokale partijen en met de omliggende relevante netwerken/organisaties;
- Het maken van afspraken met de provincie over de aansluiting van de geïndiceerde jeugdzorg (zowel bestuurlijk als in de uitvoering), samen met de regiogemeenten.

⁴¹ Gemeente Tiel (2010), *Startnotitie Opvoeden en Opgroeien in Tiel*, Tiel 2010

De gemeente Tiel heeft als vertrekpunt van haar beleid gekozen om de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) centraal te stellen. In de regio wordt kennis bij elkaar gebracht en gedeeld, waar de gemeente de regie behoudt op het proces en de inhoud van de problematiek in de jeugdhulpverlening. De regionale samenwerking biedt een ondersteuning voor de gemeente. Naast het Centrum voor Jeugd en Gezin worden de Verwijsindex (VIR) en het Elektronisch Kinddossier (EKD) regionaal ingezet als signalerings- en coördinatiemiddelen.

5.3 ANALYSE GEMEENTEN

Op basis van bovenstaande beleidsbeschrijvingen van de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel kan worden overgegaan tot de inhoudelijke vergelijking tussen deze drie gemeenten. De vergelijking bestaat uit een aantal facetten die vertegenwoordigd zijn in de regierol van de gemeente in de jeugdhulpverlening en de daarbij samenhangende activiteiten. Achtereenvolgens komen aan bod:

- Een onderlinge positievergelijking;
- De regierol van de gemeente;
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin.

5.3.1 Onderlinge vergelijking van posities

Om een onderlinge vergelijking tussen de drie gekozen gemeenten te maken, is het belangrijk deze eerste te positioneren. Met andere woorden, er is een verschil in gemeenten die vooroplopen, gemeenten die bezig zijn met de invulling (van in dit geval de regierol in de jeugdhulpverlening) van het beleid en gemeenten die in een andere fase zitten dan de beschreven twee situaties. Uit paragraaf 5.2 is te concluderen dat deze gemeenten zich alle drie in een andere fase bevinden. Gekozen is om aan de hand van de opgestelde vragen uit hoofdstuk 2 indicatoren te maken, welke gebaseerd zijn op theoretische verdieping uit hetzelfde hoofdstuk en ingevuld kunnen worden op basis van uitkomsten van respondenten. De onderzochte vragen (indicatoren) worden in tabellen weergegeven en veelal onderbouwd door uitspraken van respondenten.

De gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel gebruiken alle drie een eigen manier van werken om de regiefunctie in te vullen. In de volgende paragraaf worden deze verschillen aan de hand van de opgestelde vragen uit de theoretische verkenning duidelijk gemaakt.

5.3.2 De regierol van de gemeente

De drie gemeenten hebben in hun beleidnota's en gemeentelijke stukken de regierol beschreven. Echter een beschrijving op papier hoe het beste de invulling van deze nieuwe rol uitgevoerd kan worden is anders dan in de praktijk de regierol uitvoeren. Onderstaand volgt een beschrijving van de regierol in de jeugdhulpverlening in de praktijk van de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel.

1) Welke niveaus van regie zijn in de gemeenten van het praktijkonderzoek te onderscheiden?

Beemer en Krauss e.a. (2006) onderscheiden verschillende niveaus van regie binnen de regierol van de gemeente, te weten regie op bestuurlijk niveau, interne regie en regie op uitvoerend niveau⁴². Onderstaand volgt per gemeente de uitwerking van deze niveaus van regie in de praktijk.

Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam geeft door de DOSA-structuur een invulling aan regie op bestuurlijk niveau. Door het ontwikkelen van een sluitende aanpak in de hulpverlening, worden relevante partijen aan elkaar verbonden door gemeenschappelijke doelen en manier van samenwerken.

⁴² Beemer, Krauss (Berenschot, 2006), *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht 2006

Onderstaande uitspraak illustreert deze regie⁴³:

“Een neutrale regie uitgevoerd door de gemeente om partijen bij elkaar te brengen en te komen tot een georganiseerde samenwerking om uiteindelijk de jeugdhulpverlening te verbeteren, te structureren en een eenheid te creëren in het Rotterdamse.”

Bestuurlijke regie wordt door de gemeente ook gebruikt in het geval van de uitwerking van de doelstellingen geformuleerd in de '10 tegeltjes' van *Ieder Kind Wint* (2007). De gemeente heeft in deze de regierol opgepakt. Het tweede niveau van regie betreft de intern gerichte regie op de eigen organisatie. Iedere DOSA-regisseur schrijft altijd een probleemanalyse, dit door middel van de gedachten één kind, één gezin, één plan en één regisseur waarbij integrale hulp en zorg voor het hele gezin gelden. De regisseur heeft nauw contact met het bestuur voor het bespreken van de problematiek. In de uitvoering geldt hetzelfde, er is nauw contact met de betrokken partijen in de jeugdhulpverlening. Regie wordt uitgevoerd op bijvoorbeeld het overdragen van kennis, afstemming met partners en de registratie van de ene naar de andere betrokken partij.

‘Regie is meer dan je functie. Het probleem dient geconstrueerd te worden, daarna moet je ernaar handelen en in het geval van zwaardere problemen wat buiten je categorie valt, spreek je met andere partijen om te komen tot een oplossing.’ (respondent DOSA-regisseur).

Gemeente Gouda

De regie op bestuurlijk niveau krijgt in de gemeente Gouda in 2005 vorm door het project *Nette Boeten*. Het project richt zich op een sluitende aanpak voor risicojeugd en jeugdigen die dreigen buiten de boot te vallen. Het project is gericht op een sluitende aanpak middels werk, onderwijs, zorg, vrije tijd en veiligheid. De gemeente Gouda neemt de regierol als het gaat om het preventieve jeugdbeleid en onderhoud hierbij een nauwe samenwerking met de betrokken partijen voor een goede aansluiting op de geïndiceerde jeugdzorg. Hierin wordt gewerkt vanuit de visie dat jeugdigen het recht hebben op te groeien tot sociaalbetrokken, zelfredzame burgers⁴⁴.

De gedachten zijn dat gezinsopvoeding, onderwijs en de omgeving van jongeren daarop afgestemd zijn. In de uitvoerende regie werken organisaties samen in het Jongerenloket dat zich richt op alle jongeren tot 23 jaar, die niet naar school gaan of werken. Zij helpen de jongeren om naar een goede toekomst toe te werken. Middelen die het Jongerenloket daarbij inzet, zijn onder andere het vinden en bieden van werk, een passende opleiding, een leerwerkplek met uitzicht op een baan of indien mogelijk het bieden van een tijdelijke uitkering. Partijen komen in deze aanpak tot een gezamenlijke afstemming.

“Professionals doen het werk als gekeken wordt naar casusregie. Binnen de gemeente Gouda hebben wij wel een procescoördinator aangetrokken bij de GGD om te zorgen voor sturing op het proces en te regisseren op de samenwerking van de betrokken partijen. Wellicht dat in de toekomst de uitvoerende regie middels een casusregisseur verloopt. Vooralsnog is dat niet nodig.” (Respondent Gemeente Gouda).

Gemeente Tiel

Begin 2010 heeft de gemeente Tiel de *Startnotitie Opvoeden en Opgroeien in Tiel. Een Centrum voor Jeugd en Gezin* (2010) geschreven. Hierin beschrijft de gemeente de bestuurlijke regie door middel van het formuleren van een pedagogische visie in samenspraak met organisaties, ouderen en jeugdigen. De gemeente maakt sluitende afspraken over de invulling van de informatie- en adviesfunctie, het ondersteuningsaanbod op het terrein van opvoeden en opgroeien, de zorgcoördinatie en de relatie tussen deze drie functies met alle relevante lokale partijen en met de omliggende relevante netwerken/organisaties. De gemeente Tiel is in opbouw van de invoering van de regierol in de jeugdhulpverlening.

⁴³ Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid (2007), *DOSA, voor wie er meer van wil weten*. Rotterdam (2007)

⁴⁴ Gemeente Gouda (2006), *Kadernota “Jeugd in Gouda” 2007-2011*. Gouda, 2006

De gemeente Tiel beschrijft haar regiefunctie en de taken van een regisseur als volgt:

“Een ambtenaar wordt als regisseur aangesteld, in de vorm van een coördinator. Het zal een regisseur zijn, waarvan duidelijk de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden staan beschreven. Deze regisseur zal een belangrijk persoon zijn binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin. Onder leiding van deze regisseur worden afspraken met partners in het CJG gemaakt. In het op te stellen convenant komt opschaling nadrukkelijk naar voren, zijn afspraken met partners bindend en zal de regisseur toezien op bepaalde ontwikkelingen welke moeten worden doorgedrukt of waar mogelijk autonomie voor zal moeten worden opgeheven. Bij het opstellen van het convenant zal worden vastgelegd welke mogelijkheden de coördinator heeft, om bij onduidelijkheden beslissingen te kunnen nemen, die voor alle partijen bindend zullen zijn.” (Raadscommissie Samenleving, 2010).

Samenvattend kunnen de uitkomsten van het praktijkonderzoek aangaande de verschillende niveaus van regie zich voor alle gemeenten vertalen in tabel 6. De voorwaarden voor bestuurlijke- en interne regie zijn in de gemeenten Rotterdam en Gouda aanwezig, dit is gebleken uit de interviews met respondenten. De gemeente Tiel heeft bestuurlijk draagvlak en zal de andere drie componenten van bestuurlijke- en interne regie helder moeten krijgen.

	Rotterdam	Gouda	Tiel
Bestuurlijk draagvlak	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Duidelijke visie	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig
Heldere positionering	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig
Bewust personeels- en organisatiebeleid	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig

Bron: Ministerie van BZK (2006), *De gemeente als regisseur*

Tabel 6: Voorwaarden bestuurlijke- en interne regie

2) Wordt in de praktijk gebruik gemaakt verschillende regietypen en de daarbij behorende componenten?

Zoals in tabel 2 is weergegeven, kan de functie van regie worden ingedeeld in een matrix van vier soorten rollen voor de regisseur, te weten (Ministerie van BZK, 2006):

- 1) De beheersingsgerichte regisseur;
- 2) De uitvoeringsgerichte regisseur;
- 3) Visionair regisseur;
- 4) Faciliterende regisseur.

In de gemeente Rotterdam werken de DOSA-regisseurs op basis van een grote beleidsvrijheid en schrijven zij hun 'script' op hun eigen manier. Daarnaast is er de mogelijkheid tot een bepaalde doorzettingsmacht. Echter de regietype is een combinatie van twee, te weten de faciliterende- en de uitvoeringsgerichte regisseur. Er is sprake van het feit dat de gemeente Rotterdam (en ook elke andere gemeente in Nederland) zich binnen de kaders van het Rijk begeeft, maar heeft daarnaast een eigen vrijheid om de regierol nader en dus lokaal in te vullen. Daarnaast is er een samenwerkingsverband met andere partijen in de jeugdhulpverlening en heeft zij de keuze om zoveel als mogelijk een eigen 'script' te schrijven en de regierol naar eigen zeggen in te vullen (in samenspraak met andere partijen). De gemeente voert de regie en behoudt de eindverantwoordelijkheid. Een respondent over de invulling van de regisseur:

“De regierol van de gemeente is een niet herkenbare rol voor de burger. Dit is overigens wel positief op te vatten, want de onherkenbare rol is neutraal. De gemeente dient neutraal te opereren om zodoende partijen bij elkaar te brengen, zonder dat één van hen de boventoon voert. De gemeente voert dus als vertegenwoordiger van de overheid de regie. Mensen moeten nog wel wennen aan deze regierol en de daarbij behorende verwachtingen. Als regisseur stuur je aan op het proces en wijs je partijen op gemaakte afspraken en spreek je hen aan op hun gedrag. Professionals denken hierin nog teveel in hiërarchische processen, wat gelijkwaardig overleg belemmert.” (Respondent DOSA-regisseur).

De gemeente Gouda heeft net als de gemeente Rotterdam een mogelijkheid tot doorzettingmacht en werkt op basis van een visie op de toekomst. Deze manier van werken biedt de mogelijkheid partijen te enthousiasmeren en te komen tot een samenwerking onderling. Naast de visionaire regietype heeft de gemeente Gouda ook te maken met de uitvoeringsgerichte regisseur en is zij op uitvoering gericht, heeft zij te maken met gestelde kaders en werkt de gemeente in een samenwerkingsverband met andere partijen in de jeugdhulpverlening (onder meer in regio Hollands Midden).

“Voorwaarde voor het slagen van deze regierol is een gezamenlijk ICT-netwerk waarin alle partners van elkaars activiteiten op de hoogte worden gehouden. Het is essentieel om allen te beschikken over dezelfde actuele informatie, bovendien kun je bestuurders dan gemakkelijker bijpraten.” (Gouda).

De gemeente Tiel beoefent de beheersingsgerichte regisseur. Zij is momenteel bezig met het creëren en onderhouden van een communicatieve infrastructuur waarin partners elkaar kunnen vinden. Belangrijk daarin is het vergroten van wederzijdse afhankelijkheden. Er moet dus naar gedeelde belangen worden gezocht. De gemeente past hierbij procesmanagement toe, zoals duidelijke communicatie over de rol van de gemeente en de beoogde resultaten. Deze communicatie gaat in combinatie met de andere partners, waarbij er duidelijke spelregels dienen te zijn voor alle betrokken partijen. Daarnaast heeft de gemeente een rol in de inhoud waarbij gewerkt wordt met een script. De gemeente behoudt de eindverantwoordelijkheid en past daarmee de beheersingsgerichte regie toe.

Pröpper, Litjens en Weststeijn (2006) onderscheiden in *De gemeente als regisseur* (Ministerie van BZK, 2006) vier componenten van regie (tabel 3). In de praktijk wordt niet van alle componenten gebruik gemaakt. De volgende regiecomponenten worden door de gemeenten wel in uitvoering gebracht: verantwoording over regie en het verantwoorden van het handelen, actoren aan elkaar koppelen en mobiliseren en het tonen van betrokkenheid bij het geheel. Gemeenten maken gebruik van verschillende regietypen/eigen visie.

3) Hanteren de drie gemeenten verschillende regiestijlen?

Van der Aa en Konijn (2001) verstaan onder de regisseur in de regierol ‘de persoon die verantwoordelijkheid neemt of krijgt om tot een goed functionerende keten te komen’⁴⁵. Hiervoor heeft een regisseur de keuze uit twee verschillende regiestijlen, de directe- en indirecte beïnvloeding. In tabel 4 staan de componenten van de regiestijlen van Joldersma (2003) weergegeven.

“De CJG coördinator heeft doorzettingmacht om partijen om de tafel te krijgen. Dit is nodig vanwege het gevaar dat andere activiteiten snel voorrang krijgen ten opzichte van de te realiseren samenwerking in het Centrum voor Jeugd en Gezin.” (Respondent gemeente Gouda).

De gemeenten hanteren een meerzijdige beïnvloeding die gericht is op contracteren, samenwerken, faciliteren en participeren bij een gecombineerde directe en indirecte beïnvloeding. Alle drie de gemeenten hebben contracten/convenanten ondertekend (of zijn daar mee bezig) met de betrokken partijen om met elkaar samen te werken (al dan niet door middel van het Centrum voor Jeugd en Gezin). Daarbij faciliteert de gemeente bijvoorbeeld huisvesting en personeel (Rotterdam, Gouda) en participeert de gemeente (Tiel) in de voorbereidingen voor het te realiseren CJG en de daarbij behorende regierol.

In de praktijk is sprake van de toepassing van verschillende regiestijlen (Pröpper, Litjens en Weststeijn, 2006). Per gemeente worden verschillende stijlen gebruikt. Zo hanteert de gemeente Rotterdam een andere stijl dan de gemeenten Tiel en Gouda. Onderstaand een respondent die dit treffend verwoordt:

“Als regisseur stuur je in de ‘schemerzone’ als het ware. Daarbij wordt geen drang en dwang gebruikt, maar speel je op de man af. Als regisseur moet je daarom gebruik maken van de bestaande middelen, zorg dragen voor een residu en samen met andere partijen een goed dossier opbouwen in het vrijwillige en preventief kader.” (DOSA-regisseur).

⁴⁵ Goedee (2008), (Ont)keten. Implementeren van werken in ketens. Den Haag, 2008

4) Hoe wordt in de praktijk de regie op inhoud en de regie op het proces ingevuld?

Bij het uitvoeren van de zorgcoördinatie is een onderscheid te maken in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarbij is een regie op het proces en inhoud te onderscheiden, te weten de procescoördinator en de casusregisseur. De procescoördinator heeft als taak om de voortgang van een casus te coördineren (en te bewaken), dit betreft geheel op hoofdlijnen en niet op inhoud. De inhoud van de casus ligt onder verantwoordelijkheid van de casusregisseur.

Een respondent over de regierol van de gemeente:

“De regierol van de gemeente betreft een aaneenschakeling van activiteiten. De gemeente Gouda zet in op de volgende activiteiten: investeren in preventie, betere dienstverlening en niet in “bakstenen”. CJG klanten moeten zoveel als mogelijk te maken krijgen met een inhoudelijk deskundige, bouw zoveel als mogelijk voort op zaken die goed lopen (passend bij de CJG visie) en het in gesprek gaan met instellingen over hoe zij de samenwerking intern willen verankeren.” (Gemeente Gouda).

In de praktijk wordt de regie in de gemeente Rotterdam gescheiden. Een taak van de DOSA-regisseur is het controleren van gemaakte afspraken in het plan van aanpak. Dit betreft het maken van afspraken over de aanpak van het probleem van het kind of gezin, maar ook afspraken over de manier van opschalen, verantwoordelijkheden duidelijk stellen en het borgen van lijnen van werken. De inzet is om daarbij ‘hard’ te sturen op het resultaat en ‘zacht’ op de relatie. Dit is in het geval van de procesregie lastig, omdat machtsmiddelen en posities doorbroken moeten worden. Daarbij is het van belang om goed te weten welke rollen mensen (betrokken partijen) aannemen. De regie bestaat uit het doorbreken van de huidige positie en bedrijfscultuur om samen de materie eigen te maken en met alle betrokken partijen zorg te dragen voor een oplossing voor het kind of gezin. De procesregie faciliteert de gedachten tot samenwerking en de manier waarop er echt doorgepakt kan worden. De casusregie is echt casusgericht. In het geval van opschaling wordt gekeken naar de manier waarop de regisseur partijen kan laten samenwerken op casusniveau. De procescoördinator lost zelf eerst de problematiek samen met de betrokken partijen op. Mocht dit niet lukken, dan wordt de casuscoördinator ingeschakeld of kan de eerste genoemde ervoor kiezen de casus op te schalen, dan wel te escaleren (door bevoegdheid)⁴⁶. De casusregisseur in Gouda opereert vanuit de gedachten *één gezin, één plan* en dat vooraf (waar mogelijk) eerst in eigen kring de problematiek opgelost dient te worden. De regisseur is hierbij betrokken op de inhoud. Bovendien is de casusregisseur de contactpersoon voor het gezin, bewaakt deze de voortgang, regisseert en rapporteert de casusregisseur de problematiek.

“De CJG coördinator is aangesteld als coördinator over het proces en is ook bij de casusbespreking aanwezig. Echter, de inhoudelijke professie laten wij bij de professional en de centrale rol van de GGD.” (Respondent gemeente Gouda).

De gemeente Tiel denkt na over de in te vullen regierol en maakt momenteel geen onderscheid in de casus- of procesregie. De vraag of de gemeente deze scheiding maakt is onzeker. De gemeente werkt een situatie uit, waarin een ambtenaar doorzettingmacht krijgt om in het geval van problemen een doorbraak te kunnen forceren (Wethouder Jeugd in Raadscommissie Samenleving, 2010).

	Rotterdam	Gouda	Tiel
Zorgen voor afstemming	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Initiëren Eigen Kracht Conferentie	Aanwezig	Afwezig	Afwezig
Toezicht afspraken	Aanwezig	Afwezig	Afwezig
Opnemen informatie in systemen	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig

Bron: Ministerie van BZK (2007)

Tabel 7: Taken van casuscoördinator

⁴⁶ Gemeente Rotterdam (2009), *Zorgcoördinatie en doorzettingmacht Rotterdam*. Rotterdam, 2009

5) In hoeverre worden de taken in handen van de regisseur binnen de gemeente nagestreefd?

Het ministerie van Jeugd en Gezin onderscheidt in het Centrum voor Jeugd en Gezin diverse taken voor de gemeentelijke regisseur⁴⁷. In onderstaande tabel staan deze taken weergegeven met daarachter of de gemeente daaraan voldoet of niet.

Gemeentelijke taken	Rotterdam	Gouda	Tiel
Sluitende afspraken over één gezin, één plan en over de coördinatie van zorg	Aanwezig	In beweging	N.T.B.
Afspraken over aansluiting geïndiceerde jeugdzorg (bestuurlijk en uitvoering)	Aanwezig	In beweging	In beweging
Sluitende afspraken met relevante lokale betrokken partijen	In beweging	In beweging	In beweging
Het opnemen van een escalatiemodel (opschaling) in de afspraken	Aanwezig	Aanwezig	N.T.B.
Zorg dragen voor een verplichting om afspraken na te komen	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig
Aanspreken van partijen om tot een oplossing te komen en te zorgen voor een adequate aanpak	In beweging	In beweging	In beweging
Toezicht op het maken en naleven van sluitende afspraken bij inspecties	In beweging	In beweging	N.T.B.

Tabel 8: Gemeentelijke taken in handen van de regisseur

Een respondent over de ondersteuning van de regisseurs:

“Het Jeugdconsul zet in ieder geval in op deskundigheidsbevordering voor de regisseurs in de gemeente Rotterdam. Er is nu te weinig aandacht voor de ondersteuning van de regierol op het proces en over de rol en positie van de regisseur.” (Respondent Jeugdconsul Rotterdam).

De drie gemeenten zijn in gesprek over het maken van sluitende afspraken over de aanpak van één gezin, één plan, de aansluiting van geïndiceerde jeugdzorg en de betrokken partijen. De gemeenten Rotterdam en Gouda lopen hierin meer voorop dan de gemeente Tiel, waar in de afgelopen maanden bijeenkomsten zijn georganiseerd met de betrokken partijen voor het te vormen CJG. Deze partijen zijn in gesprek over de invulling van het CJG en de regierol van de gemeente. Uit gesprekken met betrokken ambtenaren in de gemeente bleek dat de gemeente voornemens is om de opzet breed in tijd uit te smeren. Dit om zo goed en nauwkeurig mogelijk de invulling te realiseren. Eind 2010, begin 2011 staat het Plan van Aanpak in de gemeente Tiel op de agenda. Partijen worden in een vroeg stadium bij elkaar betrokken om van gedachten te wisselen en te komen tot afspraken over verantwoordelijkheden, een aanpak en toezicht op het naleven van afspraken. Vooralsnog heeft de gemeente Tiel geen plannen voor het opnemen van een escalatiemodel (opschaling). Twee respondenten over de invulling van taken van een regisseur:

“Een regisseur zou volgens mij aan vijf punten moeten voldoen. Ten eerste dient er een goede informatievoorziening aanwezig te zijn. Alle partijen moeten goed van elkaar op de hoogte zijn. Ten tweede dient een regisseur het overzicht te hebben, waarbij alle partijen laten zien wat je in huis hebt, wat je doet en wat je vooral ook niet doet. Inzichtelijkheid van elkaar is dus het derde punt. Als vierde punt zou ik hieraan willen toevoegen dat het hebben van een gemeenschappelijke visie en doelen van groot belang is voor het goed kunnen regisseren. En als laatste, maar dat vloeit uit het voorgaande, is het van belang informatie van elkaar te hebben en een gedeelde koers te varen. Goede afspraken maken en het hebben van een overzicht zijn voor de regisseur van groot belang.” (Respondent Jeugdconsul Rotterdam).

⁴⁷ Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007), *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*. Den Haag, 2007

“Een ambtenaar wordt als regisseur aangesteld, in de vorm van een coördinator. Het zal een regisseur zijn, waarvan duidelijk de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden staan beschreven. Deze regisseur zal een belangrijk persoon zijn binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin. Onder leiding van deze regisseur worden afspraken met partners in het CJG gemaakt.” (Gemeente Tiel).

6) In welke hoedanigheid werken gemeenten in netwerken en ketens?

Het werken in netwerken en ketens gebeurt in de praktijk van de jeugdhulpverlening dagelijks. Gemeenten opereren in bestuurlijke ketens en hulpverleningsorganisaties werken met elkaar samen voor het realiseren van een sluitende aanpak. Ook werkt elke gemeente samen met andere gemeenten in regionaal verband.

Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam ziet de Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak als een keten. In deze keten worden vijf schakels onderscheiden, te weten strafrecht, onderwijs, zorg, werk en inkomen en hulpverlening aan jeugd. De DOSA is ondergebracht onder de Directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam. In augustus 2008 zijn in STAAL III werkafspraken gemaakt voor een brede zorgcoördinatie vastgelegd door het CJG, LZN/LTHG en DOSA. Hiermee is vastgelegd wat van medewerkers wordt verlangd in het geval van zorgcoördinatie, opschaling en kwaliteitsverbetering. De afspraken van Staal III kunnen gezien worden als de verbinding tussen de partijen die werken in de jeugdhulpverlening.

Een element van de evaluatie van *Ieder Kind Wint* (2010) betreft een combinatie tussen initiatief 9 en 10. De punten streven na om de sturing binnen de keten meer coherent vorm te geven en te denken vanuit het kind. Binnen het programma zijn intensievere vormen van samenwerking ontstaan en is een effectiever aanbod gecreëerd. Hierbij is door de regiegroep ingezet op conferenties, beleidsateliers, andersoortige ontmoetingen, procesbegeleiding en het opzetten van stages voor betrokken bestuurders en medewerkers. De inspanningen van het programma hebben geleid tot een aantal positieve resultaten. Onder andere wordt nu binnen de keten gewerkt vanuit een beleidsvisie en niet langer vanuit incidenten. Daarbij vinden beleidsdiscussies plaats, die over de sectoren heen worden georganiseerd. Dit biedt goede perspectieven voor een goede samenwerking. Andere positieve uitwerkingen zijn de verbetering van de informatiemogelijkheden en het stroomlijnen van processen.

Het opschalen in de regio wordt gehanteerd volgens figuur 5. De praktijk van deze manier van werken wordt in box 5 weergegeven. Binnen de deelgemeente Charlois wordt met het Transfer Informatie Punt (TIP) gewerkt. Hierin wordt ten doel gesteld een bijdrage te kunnen leveren aan het creëren van randvoorwaarden om voor jongeren het mogelijk te maken in de maatschappij deel te kunnen nemen⁴⁸. Met de toepassing van TIP streeft de gemeente ernaar om verbeteringen van de sluitende aanpak risicojeugd te verbeteren. Indicatoren hiervoor zijn: beter gebruik maken van beschikbare data, het organiseren van begeleiding op beslismomenten, het toepassen van gezinsinterventie met dwang en te regisseren op risicosignalen bij de DOSA. De deelgemeente is in 2004 gestart met de methodiek Beke (groepsaanpak). Dit wordt toegepast in een sluitende aanpak risicojeugd en voor wijkveiligheid in de regio. Het Jeugdconsul heeft de doorzettingsmacht om waar nodig een doorbraak te forceren (valt direct onder de wethouder Jeugd).

⁴⁸ Deelgemeente Charlois (2010), *Sluitende aanpak risicojeugd 0 tot 24 jaar*. Rotterdam, 2010

1. Als de problemen vooral bij de ouders zelf liggen, inclusief huiselijk geweld, ligt de regie bij LNZ.
2. Als de problemen vooral bij de kinderen liggen en/of er bij de ouders vooral sprake is van opvoedingsproblemen, ligt de regie bij het CJG.
3. Als er sprake is van overlastproblematiek, ligt de regie bij DOSA.
4. Voor problematiek waarvoor op het niveau van CJG of LZN geen oplossing kon worden gerealiseerd, wordt opgeschaald naar DOSA.
5. Als op het niveau van DOSA geen oplossing mogelijk blijkt, wordt opgeschaald naar de Jeugdconsul om een doorbraak te forceren.

Bron: Factsheet CJG – LZN – DOSA (*Basisregels voor brede zorgcoördinatie en opschaling*) van de Directie Veiligheid, gemeente Rotterdam (2008)

Box 5: Basisregels voor toedeling van zorgcoördinatie en opschaling gemeente Rotterdam

Gemeente Gouda

In de regio Gouda wordt de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) voor kinderen van 0 tot 19 jaar verzorgd door de GGD Hollands Midden. De taken van JGZ zijn erop gericht op het bevorderen en beschermen van de gezondheid en ontwikkelingen van kinderen en jongeren. De gemeente Gouda werkt in de regio Hollands Midden samen met omliggende gemeenten om het Centrum voor Jeugd en Gezin te realiseren. In 2009 is het rapport *Regionaal implementatieplan voor de Centra Jeugd en Gezin in Midden-Holland* uitgekomen. De volgende voorstellen zijn opgenomen in de vorming van het CJG in de gemeente Gouda⁴⁹:

- De 13 gemeenten in Midden-Holland kiezen voor de Public Health benadering: preventief aanbod voor alle ouders en jeugdigen, inclusief outreachende aandacht voor risicogroepen;
- De Midden-Holland gemeenten onderschrijven het belang van gezamenlijke deskundigheidsbevordering van de professionals van de kernpartners CJG. Dit bevordert de samenwerking binnen het CJG;
- Regionale afspraken worden formeel vastgelegd. Gemeenten kunnen daarnaast aanvullende afspraken op lokaal niveau vastleggen;
- Voorstel is een regionale procesmanager CJG voor 2010 aan te stellen om de regionale besluiten met betrekking tot het Digitale CJG en de implementatie van de backoffice vorm te geven en de lokale CJG initiatieven te monitoren;
- De Midden-Holland gemeenten realiseren de schakel tussen het CJG en de geïndiceerde zorg. Dit geldt ook voor ontwikkelingen rondom Passend Onderwijs, het Platform Onderwijs en Zorg en het Veiligheidshuis. De procesmanager CJG draagt er zorg voor dat effectieve verbindingen worden gelegd met de CJG ontwikkeling in Midden-Holland.
- De taken van een regionale procesmanager CJG worden in samenhang met de taken van de procesmanager JeugdMATCH Midden-Holland uitgevoerd.

De samenwerking in de regio verliep vrij soepel. Samen met instellingen is besloten om niet per gemeente de uitvoering van het CJG te vervullen, maar regionaal. Dit maakt het voor betrokken organisaties overzichtelijker. Bijkomend voordeel bleek een bepaalde kostenefficiëntie. In de regio zijn drie verschillende ambtenaren en bestuurders betrokken bij de Regionale Stuurgroep, waarin onder andere de kennis van de verschillende gemeenten gedeeld worden.

“De opzet van een regionaal samenwerkingsverband verliep vrij natuurlijk. Instellingen gaven aan dat zij graag de vorming van het Centrum voor Jeugd en Gezin op regionaal niveau ingevuld wilden zien. Samen met de bestuurders is ook tot deze invulling gekomen. Per gemeente worden de regionale afspraken lokaal ingevuld.” (Respondent gemeente Gouda).

⁴⁹ Regio Midden-Holland (2009), *Regionaal implementatieplan voor de Centra Jeugd en Gezin in Midden-Holland*. Gouda, 2009, pagina 12-13

Gemeente Tiel

De gemeente Tiel werkt in regionaal verband samen met acht andere gemeenten in Regio Rivierenland. In 2007 is een start gemaakt met de plannen voor het te realiseren Centrum voor Jeugd en Gezin. Tiel heeft samen met de Rivierenlandse gemeenten afgesproken gezamenlijk deze invulling te willen realiseren. Deze gemeenten hebben hiervoor een regionale projectleider aangetrokken om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn. Ambtenaren zijn betrokken middels de projectgroep die het portefeuillebeeraad Jeugd adviseren. De projectgroep heeft in 2009 de uitwerking gebundeld tot een notitie: *'Denk aan onze kinderen: visie voor het Centrum voor Jeugd en Gezin van de Rivierenlandse gemeenten'* (2008). De kern van deze regionale visie laat zich samenvatten in een viertal punten:

- 1) Bredere blik en meer speelruimte (kenmerk van reikwijdte en cultuurkenmerk);
- 2) Gemeentelijke regie (kenmerk van aansturing);
- 3) Positief en met vertrouwen (cultuurkenmerk);
- 4) Eenvoud voorbij het ingewikkelde (cultuurkenmerk).

In de regio wordt als voorbeeld de toneelregisseur gebruikt om de regierol voor de gemeente in te vullen. Daarbij wordt in het visietraject gebruik gemaakt van het plot (de visie CJG), het script (het plan van aanpak) en de spelers en het publiek. In de afgelopen jaren zijn diverse werkbijeenkomsten georganiseerd om te komen tot een gemeenschappelijke visie. Eind 2010 gaat de laatste ronde van het CJG in: de start en opening van de Centra voor Jeugd en Gezin in de regio.

Versterking van de voorkant (2010) is het script van de regio. Daarin beschrijft Regio Rivierenland de gemeentelijke regie als volgt: De gemeente heeft goed zicht op wat er speelt in de lokale samenleving, heeft de regie in het algemeen en preventief jeugdbeleid en zet meer in aan de voorkant (algemeen en preventief), wat veel curatieve hulp voorkomt. De kracht van het Centrum voor Jeugd en Gezin in Tiel moet zijn dat op maat en snel kan worden opgetreden. Volgens het principe regionaal waar mogelijk en lokaal waar nodig, werkt de gemeente in het regionale verband.

Gemeenten werken in ketens en netwerken. Zij zijn zich daar van bewust. Het werken in ketens komt het meest tot uitdrukking in de manier waarop de jeugdketen vorm krijgt. Partijen betrokken in de keten (met een eigen taak en verantwoordelijkheid) worden gezocht voor samenwerking om de invulling van de regierol mogelijk te maken. Het benutten van netwerken gebeurt voornamelijk in de manier waarop de drie gemeenten de regionale samenwerking aangaan. Dit is te constateren uit het empirisch onderzoek en de secundaire analyse van literatuur en onderzoeksrapporten. Hierin komen de voorwaarden van Castells (1996) terug in de praktijk, te weten:

- Een toenemende onderlinge afhankelijkheid van processen en actoren;
- Het ontstaan van een nieuwe organisatievorm: de netwerkonderneming, of in dit geval het Centrum voor Jeugd en Gezin;
- Flexibilisering van arbeid: samenwerking van partijen, regisseren en het maken van sluitende afspraken door alle organisaties heen.

7) Welke voorwaarden gebruiken de drie gemeenten aangaande samenwerking en wordt hieraan voldaan?

Van Delden (2009) spreekt in zijn proefschrift *Samenwerking in de publiek dienstverlening* over een aantal voorwaarden waaraan samenwerking dient te voldoen. De onderstaande tabel is een interpretatie van de voorwaarden gesteld in paragraaf 2.3 (voorgelegd aan respondenten) en laat de aanwezigheid van deze voorwaarden bij de drie gemeenten zien.

Voorwaarden samenwerking	Rotterdam	Gouda	Tiel
Gebruik van kansen in de omgeving	Ja	Ja	Ja
Benutten van bestaande samenwerkingsverbanden	Voldoende	Ja	Onvoldoende
Aanwezigheid van sterke verbanden	Voldoende	Voldoende	Nee
Aanwezigheid van vertrouwen	Ja	Ja	Voldoende
Beschikbaarheid van alliantievaardigheden	Ja	Voldoende	Ja

Tabel 9: Voorwaarden van samenwerking, van Delden (2009)

Kansen worden in de omgeving veelal gebruikt als aanleiding om verbeteringen aan te brengen. Alle drie de gemeenten staan hiervoor ook open. De omgeving wordt wel gezien als onrustig op dit moment. Dit heeft alles te maken met de onzekerheid over de landelijke besluitvorming in de sector enerzijds en de suboptimalisatie van nieuwe initiatieven anderzijds.

“In Rotterdam is op dit moment veel onrust. De afgelopen jaren zijn toonbeeld geweest voor de kracht van de gemeente: veel initiatieven zijn bedacht en worden in de praktijk omgebogen tot nieuwe kansen. Echter het is op dit moment tijd voor rust in de sector. Enerzijds voor rust binnen de organisaties en anderzijds om ervoor zorg te dragen dat de initiatieven goed tot uitvoering worden gebracht. Anders krijgen we een suboptimalisatie die niet wenselijk is.” (Respondent Jeugdconsul Rotterdam).

In de gemeente Gouda wordt sinds 2009 in regionaal verband samengewerkt, waarin de voorwaarden voor samenwerking gezamenlijk zijn vastgesteld. De gemeente zet hierbij in op de bestaande samenwerkingsverbanden in de regio en tracht deze door de invulling van het Centrum voor Jeugd en Gezin te versterken. Inmiddels is deze ontwikkeling zover gekomen dat het samenwerkingsconvenant met daarin de gezamenlijke afspraken van de betrokken partijen is opgesteld en binnenkort wordt ondertekend .

“Erken dat je andere expertise nodig hebt. Zoek elkaar op.” (Respondent gemeente Gouda).

De gemeente Tiel zit in een andere fase dan de gemeenten Rotterdam en Gouda en is veel meer op dit moment in ontwikkeling, waarbij slechts voorwaarden zijn opgesteld waaraan de samenwerking ten minste dient te voldoen. De opgestelde voorwaarden voor samenwerking komen overeen met de voorwaarden gesteld in tabel 9 volgens van Delden (2009). In de komende werkbijeenkomsten met de verschillende partijen wordt pas duidelijk hoe de samenwerking tot stand gaat komen. Volgens de projectgroep van Regio Rivierenland (overgenomen door de gemeente Tiel) bestaat samenwerking uit de volgende facetten ter invulling voor de gemeenten in de regio⁵⁰:

- Ruimte bieden en locaties faciliteren;
- Financieringsmethode: niet afrekenen op de prestaties per organisatie, maar op gezamenlijkheid (over instellingsgrenzen heen). Bij deze voorkanten niet sturen op aantal klanten, maar (voorlopig) op aantal uren openstelling;
- Bekostiging van samenwerkend netwerk op basis van regionale solidariteit tussen gemeenten;
- Samenwerking stimuleren (bijv. teambuilding per subregionaal Centrum);
- Inzetten op een samenbindende opvoedbasis voor een gezamenlijke rode draad in de opgroei- en opvoedadviezen;
- Monitoren of gewenste producten/oplossingen ook voldoende beschikbaar zijn, in relatie tot de vraag.

5.5.3 Het Centrum voor Jeugd en Gezin

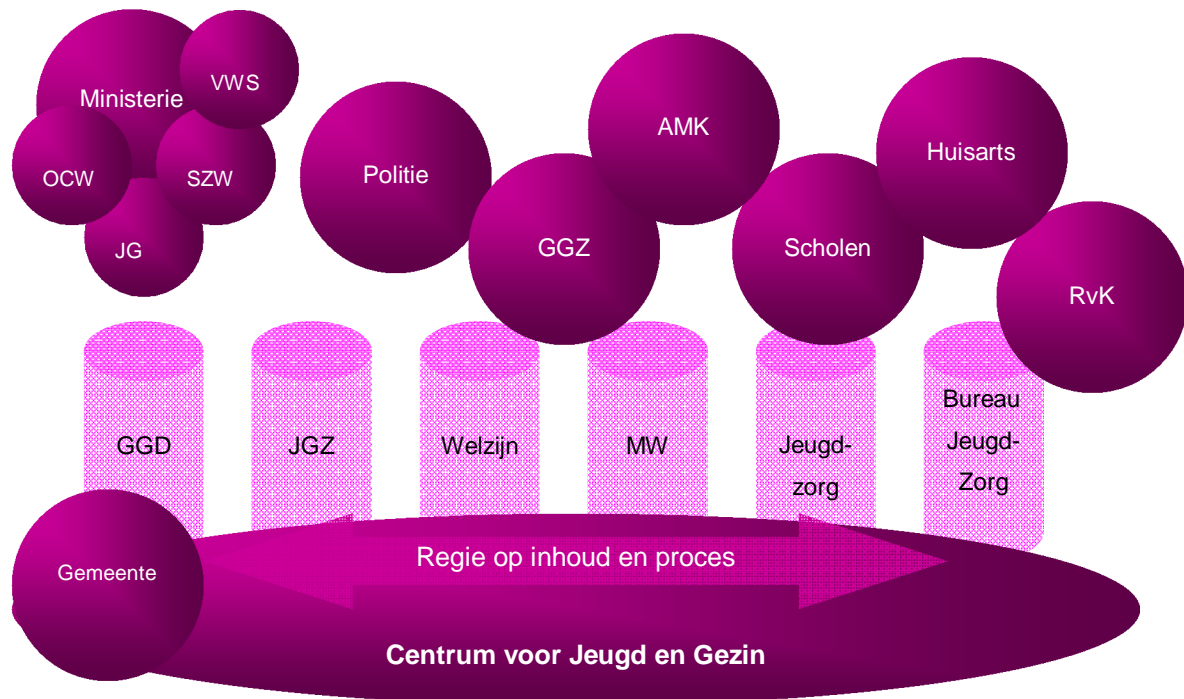
De laatste vraag betreft de vorming van het CJG in de praktijk van de drie gemeenten.

8) Wat zijn de gevolgen van de regierol van de gemeenten voor de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin?

Alle drie de gemeenten hebben te maken met de concrete invulling van het Centrum voor Jeugd en Gezin welke eind van 2011 gerealiseerd dienen te zijn. Gemeenten hebben daarbij te maken met een veelheid aan ministeries welke allen betrokken zijn bij jeugd (zie bijlage II) en andere betrokken instanties en organisaties. Deze organisaties (in figuur 3 schematisch weergegeven) betreffen de buitenste kern van de jeugdhulpverlening en hebben allemaal hun eigen taken en verantwoordelijkheden die te maken hebben met de hulpverlening aan het kind of ouders (politie, GGZ, scholen/Zorg Advies Team, huisarts, et cetera).

⁵⁰ Regio Rivierenland (2010), *Versterking van de voorkant*. Tiel, 2010, pagina 6

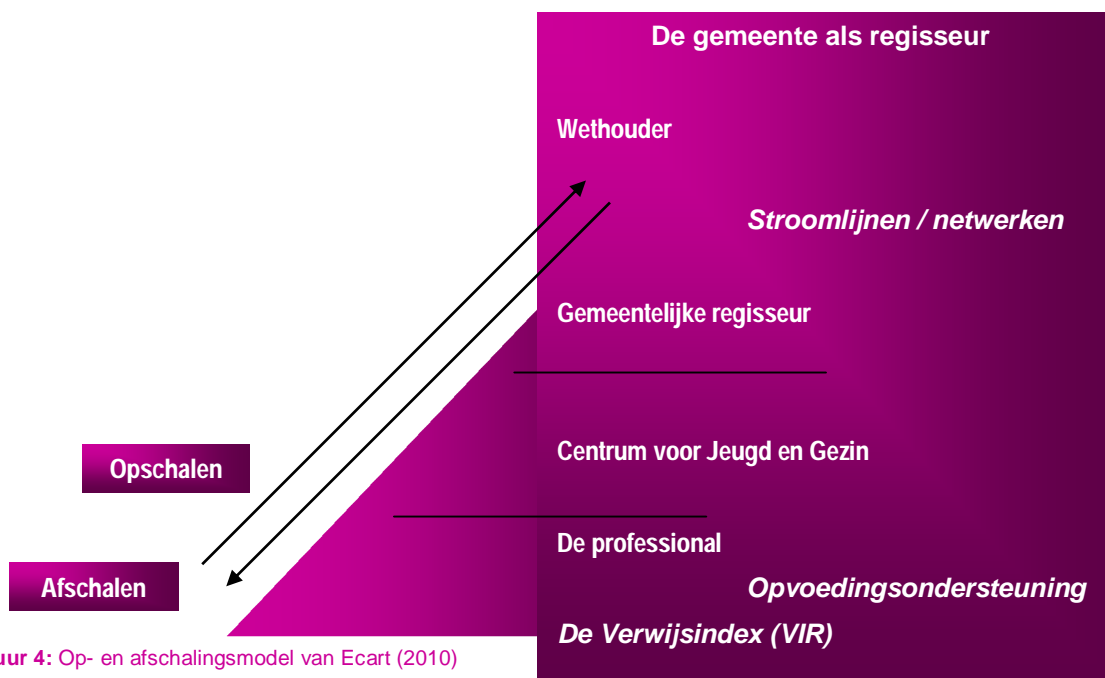
De gemeente heeft haar eigen 'kokers' die voor beleidsuitvoering zorgen en zitten meer in de binnenste kring van de jeugdhulpverlening. Elke partij heeft haar eigen taken en verantwoordelijkheden in de jeugdhulpverlening. Rapporten van de adviesraden van de overheid, de Commissie Zorg om jeugd en de inspectierapporten omtrent de incidenten concluderen een gebrek aan regie en samenwerking. De gemeente heeft door de praktische invulling van het CJG de taak om te regisseren op de inhoud en het proces. In het CJG wordt getracht deze regie op de inhoud en het proces te realiseren door de gemeente te laten regisseren over de betrokken partijen, zorg te dragen voor samenhang en een sluitende aanpak.



Figuur 3: Positie van het Centrum voor Jeugd en Gezin

In het praktijkonderzoek zijn verschillen te herkennen binnen de drie gemeenten, bijvoorbeeld de opening van het CJG en de inhoudelijke invulling van het centrum. Binnen de gemeente Rotterdam kunnen de Jong Centra gezien worden als de voorlopers van de Centra voor Jeugd en Gezin. De Jong Centra richtten zich op opvoedkundige ondersteuning en het zorgen voor een eenheid in de jeugdhulpverlening door het plaatsen van organisaties onder één dak. Het CJG heeft deels dezelfde doelen en kan daarom gezien worden als de verbeterde en geoptimaliseerde Jong Centra in Rotterdam. Typerend hiervoor is de naam voor het CJG in de deelgemeente Feyenoord: Jong XL. Voor een lokale visie op het CJG is in de regio Rotterdam – Rijnmond het document 'Stap naar een sprong' ontwikkeld. In aansluiting van deze visie is de aansluiting van het CJG met het onderwijs beschreven. In Rotterdam is in elke deelgemeente het Centrum voor Jeugd en Gezin gerealiseerd, waarbij een CJG regisseur aangesteld is die de zorg rondom het kind of gezin op zowel het proces- als op casusniveau coördineert en bewaakt⁵¹. De gemeente heeft een centrale rol in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Figuur 4 laat zien dat er in het geval van moeilijke problematiek een op- en afschaling binnen het CJG mogelijk is.

⁵¹ Gemeente Rotterdam (2009), *Zorgcoördinatie en doorzettingsmacht Rotterdam*. Rotterdam, 2009, pagina 3



Figuur 4: Op- en afschalingsmodel van Ecart (2010)

Binnen het model van een CJG dient allereerst de professional intern (in zijn of haar eigen organisatie) tot oplossing te komen. Mocht in overleg met bijvoorbeeld het Zorg Advies Team (ZAT) men niet tot de gewenste situatie komen, kan de expertise die in het Centrum voor Jeugd en Gezin is ontwikkeld gebruikt worden. Als in het Centrum voor Jeugd en Gezin niet de oplossing voor handen ligt, kan de regisseur of coördinator 'opschalen' (of 'afschalen') naar de gemeentelijke regisseur of wethouder. In het geval van op- en afschalen zijn een drietal actoren te onderscheiden, te weten 1) de professional, die in zijn of haar werkveld te maken heeft met problemen van het kind en deze kan en moet vermelden in de Verwijsindex, 2) het Centrum voor Jeugd en Gezin, die in het geval van opvoedkundige vragen laagdrempelig benaderbaar is voor ouders en in het geval van opschaling meer kennis en biedt om de problemen vanuit het gezin op te lossen en 3) de gemeentelijke regisseur die toezicht houdt op geheel van (samenwerkende) actoren in de hulpverlening. De regisseur werkt daarin met begrippen als 'stroomlijnen' en 'netwerken'.

Per gemeente is een andere invulling mogelijk. Een andere mogelijkheid van de invulling van het CJG is in de gemeente Gouda toegepast. In de gemeente Gouda is het Centrum voor Jeugd en Gezin in 2009 opgezet. Daarbij wordt ingezet op preventieve taken om risico's van jongeren vroegtijdig te signaleren. De gemeente loopt daarbij niet voorop, echter heeft het centrum wel vroegtijdig gerealiseerd. Dit kwam doordat de gemeente een breed netwerk kent in de vorming van brede scholen. In die ontwikkeling is de gemeente voornemens geweest tot samenwerking van de betrokken partijen en zijn de ontwikkelingen later doorgezet onder het Centrum voor Jeugd en Gezin. De gemeente Tiel is nu bezig met het opzetten van het CJG en richt zich nu op de invulling daarvan. Een ander tijdspad is hierbij door de gemeente gekozen in vergelijking met de gemeenten Rotterdam en Gouda. Voor wat betreft de invulling van het CJG wordt op dit moment de inhoudelijke discussie gevoerd op verschillende vlakken. De belangrijkste punten uit het College en de Raadscommissie Samenleving kunnen ingedeeld worden in⁵²:

- Plan schrijven over de ketenaanpak in de jeugdhulpverlening;
- Het ontkokeren van bestaande situatie;
- Regie op samenwerking ontwikkelen;
- Hoe de doelgroep te benaderen?

⁵² Informatie uit de verslagen van raads- en commissievergaderingen

Voorwaarden Centrum voor Jeugd en Gezin

Door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), GGD Nederland, Actiz en de MOgroep is een basismodel CJG ontwikkeld waaraan gemeenten tenminste dienen te voldoen. Deze voorwaarden zijn gesteld in onderstaande tabel.

Voorwaarden Centrum voor Jeugd en Gezin	Rotterdam	Gouda	Tiel
Toepassen van integrale jeugdgezondheidszorg	Ja	Ja	Ja
De rol van de gemeente in opvoed- en opgroeiondersteuning	Ja	Ja	Ja
Een goede relatie van de gemeente met Bureau Jeugdzorg	Voldoende	Voldoende	In beweging
Schakeling met het Zorg- en Adviesteam	Ja / Nee	In beweging	Nee

Bron: VNG, IPO en GGD Nederland

Tabel 10: Voorwaarden Centrum voor Jeugd en Gezin

5.4 CONCLUSIES PRAKTIJKONDERZOEK

Gemeenten zijn in het huis van Thorbecke de eerste overheidslaag waarmee burgers te maken krijgen met vragen over de dienstverlening van de overheid. Veel Rijksbeleid wordt door gemeenten uitgevoerd (Derksen en Schaap, 2007), zo ook in de jeugdhulpverlening. Elke gemeente is door de Wet op de Jeugdzorg (210) verplicht gesteld om regie te voeren in de jeugdhulpverlening. De schaalgrootte van gemeenten is daarom van belang in de uitvoering van beleid. In de regiefunctie die gemeenten in de jeugdhulpverlening nu trachten uit te voeren is dit duidelijk te herkennen. Een grotere schaal vraagt zowel absoluut als relatief om grotere prestaties. Dit is in de gemeente Rotterdam zichtbaar. Deze gemeente heeft de afgelopen jaren ontwikkelingen snel omgezet in nieuwe initiatieven en beleidsuitvoering.

Een kleinere schaalgrootte leidt dan ook tot een andere aanpak. In de gemeente Tiel is dit goed te zien door het samenwerkingsverband in regio Rivierenland. Deze samenwerking is opgestart om samen met acht andere Gelderse gemeenten te komen tot een praktische invulling van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De gemeente schaaft als het ware haar kennis op naar regio Rivierenland. Duidelijk is in ieder geval te concluderen dat de onderzochte gemeenten haar opgelegde taken als regisseur in de jeugdhulpverlening praktisch laten samenvallen met het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het CJG is een vertaling van deze regierol om partijen te laten samenwerken en regie af te stemmen tussen deze partijen onderling. De basis voor de regierol van de gemeente, ligt enerzijds bij de gemeentelijke positie (eerste overheidslaag in het huis van Thorbecke) en anderzijds in conclusies van inspectierapporten van incidenten en de publiek- en private onderzoeken naar de veiligheid van kinderen in de jeugdhulpverlening. Nieuwe inzichten hebben in samenhang geleid tot een verandering van wet- en regelgeving. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk gesteld om de regie in de jeugdhulpverlening op zich te nemen en zich meer te richten op een preventieve taak door middel van het te realiseren Centrum voor Jeugd en Gezin. De regiefunctie is door de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel verschillend ingevuld. Waarbij elke gemeente een andere invulling kent van de toepassing van de niveaus van regie, de regietypen en -stijlen die te onderscheiden zijn in de literatuur (zie paragraaf 5.3.2 voor de verschillende invulling per gemeente). Bij de gemeenten Rotterdam en Gouda is een verschil op de inhoud en het proces te constateren. De gemeente Tiel is in ontwikkeling en denkt momenteel na over de invulling van de regierol en het Centrum voor Jeugd en Gezin. Dit betreft een andere positie dan de andere twee gemeenten. De taken in handen van de regisseur komen bij elke gemeente in ongeveer dezelfde hoedanigheid terug. Zo ook het werken in ketens en netwerken door middel van de regionale afspraken en het hanteren van ketenpartners in de jeugdketen. Gemeenten werken op hun eigen manier samen met ketenpartners. De grote lijn daarin is echter wel hetzelfde.

Gemeenten kunnen daarom met elkaar vergeleken worden op basis van de opgestelde criteria. Per gemeente is echter een andere invulling mogelijk. De invulling van taken en verantwoordelijkheden is door een kaderstellende overheid naar eigen zeggen in te vullen. Hiermee valt en staat een daadkrachtig/snel beleid met de houding van de mensen die betrokken zijn in het proces. De landelijke politiek speelt hierin een duidelijke rol door de in hoofdstuk 4 beschreven toekomstvisies van het Kabinet en Parlement.

“Regisseren betreft sturen op een domein waar je niet bekend mee bent. Daarom dient de regisseur altijd verantwoording af te leggen over het werk, gevraagd of ongevraagd bij het bestuur/in de politiek. Als regisseur moet je ook inzicht hebben over het geheel en dit ook aan anderen laten zien, waarna actie (in samenspraak) nodig kan zijn. Regisseren is daarom sturen in de schemerzone. Deze sturing moet plaatsvinden met het goed uitvoeren van de bestaande middelen, geen nieuwe regels willen creëren (binnen huidige wetgeving zoeken naar oplossingen) en het opbouwen van een goed dossier in het vrijwillig en preventief kader. Het is nodig om de functie en persoonlijke gevoelens te scheiden.”
(Respondent DOSA regisseur)

De constatering uit het praktijkonderzoek staan in onderstaande opsomming per gemeente weergegeven.

De gemeente Rotterdam

Conclusies uit het onderzoek kunnen ingedeeld worden in:

- Bij professionals en betrokken partijen is een verandering van houding en gedrag noodzakelijk om te komen tot een goede samenwerking onderling en met het gezin;
- Er wordt gewerkt volgens het optellen van indicaties. Waarnodig wordt na overleg actie ondernomen;
- Ingezet wordt op preventie en het gebied waar een verhoogd risico dreigt voor te komen, te denken valt hierbij aan jeugd in klinieken, onderwijs, gevangenissen, et cetera;
- De regisseur werkt altijd in samenspraak met anderen en hanteert hiervoor drie aandachtspunten, te weten een screening van de risico's, het informeren van derden en informatie verzamelen (politie, school, omgeving, et cetera) en als laatste de persoon zelf benaderen door het opzoeken van diegene en het sturen van een brief;
- Regie moet 100% neutraal ingevuld worden, met bestuurlijke dekking, procedurele afspraken en budgetruimte;
- Regie vindt plaats op basis van prestatieveld twee van de Wmo;
- De praktijk loopt vooruit ten opzichte van rapporten in Rotterdam. Veel rapporten beschrijven wat nu gebeurd.

De gemeente Gouda

Conclusies uit het onderzoek kunnen ingedeeld worden in:

- De gemeente Gouda heeft de afgelopen jaren gezorgd voor het invoeren van nieuwe structuren om het jeugdbeleid te realiseren, te denken valt hierbij aan het Zorg en Advies Team (ZAT) op scholen in de gemeente;
- De gemeente helpt jongeren bij het vinden van een baan (waar nodig) of opleiding en biedt waar nodig een uitkering;
- Partijen werken samen in de jeugdhulpverlening om ouders informatie te kunnen geven over opgroeien en opvoeden, het realiseren van pedagogische hulp en het creëren van een gemeentelijke toegang voor een hulpaanbod;
- De gemeente houdt zich verantwoordelijk voor het coördineren van zorg in het gezin door het aanbieden van gezinscoaching.

De gemeente Tiel

Conclusies uit het onderzoek kunnen ingedeeld worden in:

- De gemeente Tiel is bezig met het formuleren van een visie op de regievoering. Te concluderen valt dat de gemeente niet vooroploopt, echter wel haar taken uitvoert. De gemeente gaat in de komende bijeenkomst (eind 2010) inzetten op de ontkokering van de samenwerkende partijen;
- Nagedacht wordt over de te benaderen doelgroep, hoe deze benaderd gaat worden en niet te zorgen voor een negatief imago;
- Een grote cultuurverandering is nodig volgens de resultaten van het onderzoek in de regio. De gemeente tracht dit in nieuw beleid te verankeren en door het organiseren van werkbijeenkomsten voor de betrokken partijen te realiseren;
- De gemeente Tiel gaat in het Centrum voor Jeugd en Gezin outreachend werken.

In het praktijkonderzoek zijn een drietal gemeenten onderzocht op basis van theoretische invalshoeken. De theorie is in de vorm van een achttal vragen getoetst in de praktijk van de gemeenten Rotterdam, Gouda en Tiel. Door de invulling van theoretische begrippen in tabellen is het onderling vergelijk mogelijk gemaakt. Uit het praktijkonderzoek is te concluderen dat de gemeenten echter een verschillende invulling geven aan de regierol in de jeugdhulpverlening. Dit heeft enerzijds te maken met de schaal van de gemeente en anderzijds met de ontwikkelingen in de gemeente zelf (politieke verhoudingen, bestuurlijke daadkracht en ontvangen gelden/subsidies van andere overheden). Getracht is om een zo goed mogelijk vergelijk te realiseren.

Per gemeenten worden verschillende niveaus van regie gebruikt. De bestuurlijke regie wordt door alle drie de gemeenten toegepast. Waar de gemeenten Rotterdam en Gouda verder zijn met de uitvoering van deze verschillende niveaus van regie, is de gemeente Tiel in ontwikkeling met het creëren van bestuurlijk draagvlak (zie tabel 6). Pröpper, Litjens en Weststeijn (2004) onderscheiden vier regietypen met bijbehorende componenten, die in de praktijk van de drie gemeenten zichtbaar zijn. Echter, de toepassing van deze regietypen is niet naar behoren. Verschillende componenten worden niet gebruikt, waar dit wel wenselijk is. In de praktijk van de drie gemeenten is een scheiding te constateren tussen regie op het proces en regie op de inhoud. Bij de gemeenten Rotterdam en Gouda worden beiden uitgevoerd of in overweging genomen, waar men in de gemeente Tiel de afstemming tussen partijen aan het realiseren is en hiermee nagedacht wordt over de proces- en casusregie. De taken die voortvloeien uit deze regievoering worden naar eigen visie en perceptie uitgevoerd. Tabel 8 laat deze invulling van taken zien. Per gemeente verschilt deze invulling.

Gemeenten werken in de zorg voor jeugd in ketens en netwerken. Beiden begrippen zijn in de praktijk van de drie onderzochte gemeenten zichtbaar. Gemeenten werken in regionaal verband als het gaat om de manier van opschaling van kennis en het ontwikkelen van nieuwe inzichten omtrent jeugdzaken. In de huidige praktijk van de jeugdketen is het samenwerken in de regio niet meer weg te denken. Verschillende voorwaarden van de netwerksamenleving van Castells (1996) zijn in de praktijk te onderscheiden, zo ook de voorwaarden van samenwerking (van Delden, 2009). De gemeenten Rotterdam en Gouda passen deze toe, waar de gemeente Tiel twee voorwaarden (vooral nog) laat liggen: benutten van bestaande samenwerkingsverbanden en het creëren van sterke verbanden. Echter, bij elke gemeente is een concrete invulling duidelijk zichtbaar en in ontwikkeling.

In de gemeenten Rotterdam en Gouda zijn de afgelopen jaren Centra voor Jeugd en Gezin ontwikkeld. De invulling van de regietaken en –stijlen zijn hierin zichtbaar. De gemeenten laten de praktische invulling van de regie samenlopen met de realisatie van het CJG en passen hierin de regie toe. Per gemeente zijn duidelijke verschillen te herkennen over de invulling van het CJG. Het ministerie heeft een aantal basisvoorwaarden (paragraaf 4.2.4) opgesteld waaraan tenminste de gemeenten dienen te voldoen. In de praktijk werken de gemeenten deze voorwaarden uit. Tabel 10 laat de invulling van verschillende van deze voorwaarden zien.

6. Conclusie

Dit afsluitende hoofdstuk beschrijft de inhoudelijke reactie op de doelstelling en centrale vraag van het onderzoek. Het doel van het onderzoek is om de regiefunctie van gemeenten aangaande het beleidsterrein jeugd in kaart te brengen, daarbij te kijken naar de betrokken partners en hoe deze samenwerken. Naast de praktijk in de vorm van een vergelijkend onderzoek van drie gemeenten is een deskresearch naar onderzoeksrapporten uit zowel het private- als publieke domein uitgezet om te onderzoeken welke ontwikkelingen hebben geleid tot de regierol bij de gemeente.

In de komende paragrafen wordt aan de hand van deze resultaten conclusies en aanbevelingen geschreven. Gestart wordt met de beantwoording van de centrale vraag.

6.1 BEANTWOORDING CENTRALE VRAAG

Om tot conclusies en aanbevelingen te komen dient eerst de centrale vraag beantwoord te worden. De centrale vraag van het onderzoek luidde:

Waarom en hoe heeft de gemeente haar opgelegde taken als regisseur in de jeugdhulpverlening verkregen, in hoeverre vervult de gemeente haar taken als regisseur en brengt zij de (betrokken) partners bij elkaar voor samenwerking?

In de inleiding van dit onderzoek zijn een drietal incidenten beschreven. Inspectie jeugdzorg (2006) concludeerde na onderzoek dat hulpverleners langs elkaar heen werkten en dat er een gebrek aan regie ontstond bij het bieden van deze hulp. In de huidige situatie zijn veel partijen betrokken bij het bieden van hulp aan jeugdigen. Bij de beschreven incidenten hebben betrokken organisaties het verzuimd om echt door te pakken en het probleem van het kind en/of ouders gezamenlijk op te lossen. In de jaren daaropvolgend zijn diverse onderzoeken gestart naar deze problematiek. In hoofdstuk 4 zijn de onderzoeken geselecteerd waarvan in de huidige praktijk zichtbare conclusies en aanbevelingen zijn opgevolgd. Deze onderzoeken en rapporten zijn in samenhang de rode draad van de afgelopen jaren in de jeugdhulpverlening. Na de bevindingen van inspectierapporten naar de incidenten is algemeen onderzoek gestart naar het gebrek aan regie en dan voornamelijk wat houdt deze regie nu in? Op basis van bevindingen uit dat onderzoek heeft Berenschot in 2006 een onderzoek gedaan naar de specifieke invulling van regie in de jeugdketen. Tegelijkertijd startte de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling een pleidooi voor het ontkokeren van de bestaande situatie. De Commissie Zorg om jeugd (2009) heeft in haar conclusies en bevindingen geconstateerd dat de regie in de jeugdhulpverlening het beste bij de gemeente neergelegd kan worden. De kern van deze aanbeveling is dat zij adviseren om de uitvoeringsregie bij een medewerker van het Centrum van Jeugd en Gezin neer te leggen en daarmee de rol van de gemeente als regisseur te laten vervullen⁵³. De gemeente is als eerste aanspreekpunt van de overheid geschikt om deze regierol te vervullen. Ontwikkelingen in de sector en de uitkomsten van inspectierapporten en onderzoeken naar de jeugdhulpverlening hebben ervoor gezorgd dat een wettelijke verankering (Wet op de Jeugdzorg, 2010) van de regierol door gemeenten tot stand is gebracht. De inhoud van de inspectierapporten naar de incidenten hebben in samenhang met publieke en private onderzoeken geleid tot de gemeentelijke regierol in de jeugdhulpverlening. Getracht wordt op deze manier om verkokering en versnippering van de betrokken partijen tegen te gaan. Grote gemeenten in Nederland vervullen deze regierol eerder dan kleine en middelgrote gemeenten. In de gemeente Rotterdam is al sinds 2004 een sluitende aanpak voor risicojongeren. De gemeente Tiel laat echter een andere kant zien, zij werkt samen sinds 2008 met de andere acht gemeenten in regio Rivierland om kennis en expertise te gebruiken voor het te realiseren Centrum voor Jeugd en Gezin.

⁵³ Commissie Zorg om jeugd (2009), *Van Groot naar Klein*, Den Haag 2009, pagina 10

De gemeente Gouda zit hier precies tussenin. Zij werkt al langer met de gemeentelijke regie dan nu verplicht gesteld is en heeft in 2009 het Centrum voor Jeugd en Gezin gerealiseerd. De schaalgrootte van gemeente is daarmee afhankelijk voor de invulling van de regierol van de gemeente.

Invulling van de regiefunctie betekent voor elke gemeente een andere beeld op de activiteiten en taken die ondernomen moeten worden. In de gemeenten Rotterdam en Gouda is een visie ontwikkeld op de bestuurlijke- en interne regie die gevoerd wordt en de daarmee samenhangende regiecomponenten. De gemeente Rotterdam loopt door de invulling van de DOSA-structuur hiermee voorop. Gemeentelijke taken in handen van de regisseur worden vervuld en zijn in beweging/ontwikkeling binnen de gemeente. De voorwaarden van samenwerking volgens van Delden (2009) worden door de gemeenten Rotterdam en Gouda positief ingevuld. Te merken is dat de gemeente Tiel een langer tijdsbestek gebruikt voor de invulling van de regierol en het realiseren van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De gemeente werkt via werkbijeenkomsten van de afgelopen jaren de verschillende facetten uit. Of de gemeente hierin slaagt, is in 2011 te beoordelen, de doelstelling van de gemeente is om eind 2010 de regierol in het CJG uit te voeren.

In het CJG tracht men elkaar meer op te zoeken om samen te werken dan voorheen is gebeurd. Het centrum biedt, samen met uitkomsten van onderzoeken en geschreven basisprofielen/handleidingen een perfect instrument om partijen met elkaar in contact te brengen en gezamenlijke hulp te verlenen aan het kind of gezin. Gemeenten hebben verschillende instrumenten hiervoor, zowel procesmatig als op casusniveau. Door het vroegtijdig signaleren van risico's wordt een plan van aanpak geschreven en kan waar nodig in het centrum kennis en expertise zowel op- als afgeschaald worden. De regisseur houdt hierin toezicht en regisseert over de partijen heen.

Een goede invulling van de regierol, zowel intern als extern gericht, valt of staat met een goed beeld over het geheel en een visie op deze nieuwe rol voor de gemeente. In het praktijkonderzoek blijkt dat niet elke gemeente hier mee bezig is of goed uitvoert. Het Rijk heeft de kaders gesteld voor de regierol die samenvalt in de praktijk met het CJG. Gemeenten vervullen daarom de nieuwe functie naar eigen visie in en zijn in ontwikkeling voor een goed lopend Centrum voor Jeugd en Gezin en dus de regierol van de gemeente in de jeugdhulpverlening.

6.2 CONCLUSIES

Volledig uitsluiten van incidenten is niet mogelijk. Dit is eens en te meer de afgelopen maanden weer duidelijk geworden door de incidenten in Groningen en Geleen. Echter nieuwe inzichten kunnen altijd leiden tot verbeteringen in de sector.

In deze paragraaf komen de volgende subparagrafen aan bod:

- Actualiteit van de geschiedenis;
- Samenwerking vastleggen in convenanten;
- Verandering in het lokaal bestuur.

6.2.1 Actualiteit van de geschiedenis

Zoals in paragraaf 4.1.1 is te lezen betreft Commissie Mik het beginpunt van vernieuwingen in de jeugdzorg. Werkgroep Mik is in 1974 ingesteld met als doel te komen tot samenhang (Tilanus en Van Montfoort, 2005). De aanbevelingen van de commissie kunnen nog steeds tot de actualiteit worden gerekend. De drie belangrijkste aanbevelingen waren:

- 1) Het belang van preventie en van hulpverlening in een zo vroeg mogelijk stadium;
- 2) Decentralisatie van beleid en regionale samenwerking van hulpinstellingen;
- 3) Het slechten van de schotten tussen de kinderscherming, gezondheidszorg en maatschappelijk werk.

De in de daarop volgende jaren worden de aanbevelingen van Commissie Mik grotendeels genegeerd en wordt er gekort op gemeentelijk jeugdbeleid en zorgvoorzieningen (Tilanus en Van Montfoort, 2005).

In 1989 wordt een vervolg gegeven aan de aanbevelingen door middel van de nieuwe Wet op de Jeugdhulpverlening. Deze brengt de regionale clustering van jeugdzorginstellingen op gang en zorgt voor een lange ontwikkeling waar de verantwoordelijkheid van de jeugdhulpverlening komt te liggen. De discussie bij welke gedecentraliseerde overheidslaag de jeugdhulpverlening moet komen te liggen is niet nieuw en loopt al enkele decennia.

Door middel van de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin in elke gemeente wordt gevolg gegeven aan het belang van preventie in een zo vroeg mogelijk stadium. Het centrum biedt een laagdrempelige voorziening voor het kunnen stellen van opgroei- en opvoedkundige vragen. Dit gebeurt inmiddels onder gemeentelijke regie, waardoor een decentralisatie van beleid is neergelegd bij de gemeente en de daarbij behorende regio. Door middel van deze regie wordt getracht de betrokken partijen te ontschotten en te komen tot samenwerking. Echter dit ging niet zonder slag of stoot. Sinds het begin dat jeugd in beleidsstukken een rol ging spelen is deze discussie gevoerd, met als voorlaatste ontwikkeling de Bureaus Jeugdzorg (ondergebracht bij de provincie). Uit het verloop van de geschiedenis kunnen verschillende conclusies getrokken worden. Onder andere dat de drie incidenten in dit onderzoek stuk voor stuk aanleiding zijn geweest voor de nodige verandering. Zo heeft het familiedrama in Roermond invloed gehad op de voorbereiding van de Wet op de Jeugdzorg. Mede hierdoor is in 2002 de gezinscoach geïntroduceerd in de wetgevingsvoorbereiding. De twee andere incidenten uit de aanleiding van dit onderzoek zijn van grote invloed geweest op de beeldvorming, het imago en het functioneren van de jeugdzorg.

Naast de gebrekkige uitwisseling van informatie constateerde Operatie Jong het verkokerde beleid⁵⁴. Betrokken overheden en instanties hebben allen een eigen invalshoek. Het belang waar het uiteindelijk om draait wordt niet gezien: het kind of de ouders/gezin. Operatie Jong stelt voor om beleid te bundelen en te vereenvoudigen en deze onder verantwoordelijkheid van gemeenten te plaatsen. De provincie, in de vorm van Bureau Jeugdzorg, is te ver weg voor cliënten en is voor de zwaardere gevallen. Daarom dient meer dan 80% van de jeugd te vallen onder verantwoordelijkheid van gemeenten: hulp moet eerder, dichterbij en laagdrempelig ingericht worden. De actualiteit van Operatie Jong (2004) is daarmee nog steeds zichtbaar, maar in ontwikkeling. Gewerkt wordt aan bestuurlijke en organisatorische verbetering doordat de regie die bij de gemeente is neergelegd. De aanbevelingen van de adviesgroep worden uitgevoerd en zijn zichtbaar binnen het CJG van de drie onderzochte gemeenten in het praktijkonderzoek.

6.2.2 Samenwerking vastleggen in convenanten

Het schrijven van een convenant kan voor de samenwerking positieve gevolgen hebben. Door het kort en bondig omschrijven van het resultaat en de missie van de samenwerking ontstaat de benodigde draagkracht. Uiteraard dient dit convenant door de partners te worden ondertekend, waarbij een ieder zich kan vinden in de doelstelling en resultaten. Raadzaam is om bij de regie, de samenwerking en de primaire processen en activiteiten centraal te stellen en niet de organisatie. Samenwerking betekent een nieuwe vorm van werken en geschiedt veelal in ketens en netwerken. Door primaire processen en activiteiten centraal te stellen wordt voorkomen dat de organisaties vanuit een dominante houding een visie opleggen die (veelal) niet werkt. Belangrijk is om te zorgen voor een goede coördinatie, afstemming en informatie-uitwisseling. De werkwijze is te denken en te werken vanuit ketens en netwerken, zodat samenwerking kan geschieden op basis van vertrouwen. Regisseren vraagt altijd een investering in het opbouwen van relaties en vertrouwen binnen de partijen onderling. Tijdens de uitvoering van de regierol is het essentieel om te voorkomen dat de regisseur een dominante positie en houding inneemt, dat er onduidelijkheden bestaan over verantwoordelijkheden en dat bestuurders te laat worden ingeschakeld.

Samenwerken betekent vertrouwen naar elkaar uitspreken en elkaar daarop ook aanspreken. Het vastleggen van afspraken van de betrokken partijen is niet meer verplicht (Wet op de Jeugdzorg, 2010) om in een convenant te bundelen en te ondertekenen. Per gemeente wordt dit lokaal ingevuld.

⁵⁴ Operatie Jong (2004), *12 Thema's van Operatie Jong: plannen van aanpak*, Den Haag 2004

6.2.3 Verandering in het lokaal bestuur

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de huidige situatie in de jeugdhulpverlening. Hieruit is te concluderen dat de maatschappij aan verandering onderhevig is. Er tekent zich op dit moment een nieuwe periode af in de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Deze periode laat zich ook kenmerken door een andere aanpak dan voorheen. Oude structuren maken veel meer plaats voor (tijdelijke) projecten en beleidsvraagstukken en werken voornamelijk in netwerken en ketens. De maatschappij verandert steeds meer in een dienstensamenleving waar in netwerken worden geparticipeerd. Organisaties worden volgens Schoemaker (2003) andere werkgemeenschappen en veranderen met de samenleving mee. Ook het lokaal bestuur is in een nieuwe periode gekomen. Het afgelopen decennium staat meer in het teken van het werken in samenwerkingsverbanden, regionale afspraken, het regionaal opzetten van gemeentelijke diensten (afval, gezondheidsdienst) en een nieuw op te zetten Centrum voor Jeugd en Gezin. Volgens Schaap en Derksen (2007) kan de geschiedenis van gemeenten in vier fasen worden weergegeven:

- 1) Tot 1870 hadden gemeenten taken in de nachtwakersstaat, vooral politieel;
- 2) De periode 1870 tot 1930 die in het teken stond van de opbloei van gemeenten naar de verzorgingsstaat van enkele decennia later;
- 3) De periode van 1930 tot 1980 waarin een kentering in het lokaal bestuur zich afspeelde: het overhevelen van taken van gemeenten naar het Rijk;
- 4) De periode na de jaren '80 die in het teken staan van centralisatie naar decentralisatie en nieuwe problematiek met zich mee bracht bij gemeenten. Privatiseren deed zijn intrede en zorgde voor een nieuw takenpakket voor gemeenten.

Schaap en Derksen (2007) beschrijven tot de jaren '80 van de vorige eeuw de geschiedenis van gemeenten. Aan deze lijst zou echter een toevoeging moeten komen. De periode vanaf de jaren 2000. Deze jaren laten zich kenmerken door de netwerksamenleving van Castells (1996) en de werkgemeenschappen van Schoemaker (2003). Beide auteurs komen tot een nieuwe vorm van organisaties die flexibeler en in netwerken opereren. Op lokaal niveau ziet men hier de gevolgen van en ontstaat er een nieuwe kijk op besturen. De nieuwe vorm van besturen komt in de regierol sterk naar voren. De laatste jaren is, inmiddels ook bij wet vastgelegd, de gemeente regisseur. In de Wet maatschappelijke ondersteuning, maar ook de nieuwe Wet op de Jeugdzorg 2010 wordt deze nieuwe vorm van besturen neergelegd bij de gemeente. Het proces komt meer centraal te staan. Hierbij wordt gewerkt in netwerken. Netwerken zijn niet nieuw, echter de aanpak en het volledig benutten van deze manier van werken vergt een duidelijke visie op het geheel en weerspiegelt de openheid van een gemeente. Te concluderen valt in de jaren 2000 dat de overheid zich bevindt in een terugtrekkende fase. De huidige manier is incident gestuurd en betreft een sfeer waar gezegd kan worden dat alles volgens protocol is verlopen. Een ommekeer is de afgelopen jaren te constateren in deze manier van verantwoording afleggen. Veel meer dan voorheen wordt nu het vertrouwen teruggelegd bij de burger en is de intentie dat eerst in het eigen netwerk gezocht wordt naar antwoorden. Daarna is er de overheid voor vragen. De overheid krijgt een steeds meer faciliterende rol in het geheel, waarbij de lokale overheid als eerste aanspreekpunt voor burgers de kaders uitvoert.

In de volgende paragraaf worden de gestelde conclusies meegenomen naar een blik op de toekomst en worden de aanbevelingen uit dit onderzoek gepresenteerd.

6.3 AANBEVELINGEN

Deze paragraaf gaat in op de bevindingen van het onderzoek. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan bod:

- De gemeente als regisseur?!
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin;
- Samenwerking van partijen;
- De praktijk;
- Algemene opmerkingen en constatering.

6.3.1 De gemeente als regisseur?!

De praktische invulling van de regierol van de gemeente komt in het Centrum voor Jeugd en Gezin tot uitdrukking. Gemeenten maken gebruik van de regio door kennis 'op te schalen' naar de regionale samenwerking waar de gemeente deel van uitmaakt. Samenwerking is nodig. Gemeenten kunnen niet zelfstandig de opgelegde taken uitvoeren. Het gebruik van een regionale samenwerking is daarom noodzakelijk. Over de inhoud moeten goede afspraken gemaakt worden met de betrokken partijen. Lokaal kunnen gemeenten hun eigen invulling geven en is het noodzakelijk om in deskundigheidsbevordering te investeren. Het werken in netwerken (regio's) is nog geen gedachte die bij elke bestuurder speelt. De manier waarop Castells en Schoemaker netwerken beschrijven en oplossingen bieden in nieuwe structuren (zonder nieuwe bureaucratieën te maken) vindt weinig geluid in de manier waarop de gemeente haar regisseursvorm invult. Daar kunnen nog vele voordelen behaald worden.

Gemeenten moeten ook beoordeeld kunnen worden op de invulling van de regierol (meer op resultaat, dan op prestatie). Deze beoordeling kan kwalitatief van aard zijn (inzet van de huidige Kabinetsstandpunten), maar bovenal ook kwantitatief door niet nieuwe bureaucratieën te creëren, maar bijvoorbeeld in het onderzoek van de bestuurskrachtmetering van de gemeente cijfers mee te nemen om op basis van die uitkomsten de gemeente te kunnen beoordelen en vergelijken met andere gemeenten mogelijk te maken. Een goede invulling van taken toebedeeld door het Rijk, valt of staat in snelheid en uitvoering (kwalitatief) door een goede verstandhouding met bestuur (politiek) en uitvoering van beleid (ambtenaren). In de regio is deze verhouding in de vorm van de verantwoordelijke wethouder ook aanwezig. De koers die gevaren wordt in de regio betreft een koers die door het bestuur in gang is gezet. Een daadkrachtig bestuur van de gemeente en een daadkrachtig bestuur in de regio kan zorgen voor snelle, heldere besluitvorming in de jeugdhulpverlening en daarmee tot een goede invulling van de regierol door de gemeente. Naast de daadkracht van een goed bestuur is het in dit verband van belang om de rol van het College van Burgemeester en Wethouders meer uit te diepen.

Een ander belangrijk onderwerp dat essentieel is in een goede regievoering van de gemeente betreft het creëren van één financieringsvorm. Het maken van één manier waarop gelden worden ingezet, betekent een ontkokering van het financiële stelsel in het jeugdbeleid. Hierdoor ontstaat de situatie dat partijen geen onderlinge concurrentie aangaan als het gaat om de uitbetaling van uren. Met andere woorden een barrière wordt weggenomen in de regio om partijen bij elkaar te brengen. De regio moet hierbij in handen liggen van de regisseur, welke op het proces kan sturen en kan zorg dragen voor een inhoudelijke expertise waar dit verwacht wordt. Een scheiding van het proces en inhoud is hierbij wel gewenst. Iets wat bijvoorbeeld bij de gemeenten Gouda en Tiel minder speelt. Grote gemeenten kunnen de regierol aan, willen dat ook en zijn ook bezig met het ontwikkelen van deze rol. Voor kleine- en middelgrote gemeenten wordt dit lastiger, niet alleen voor wat betreft de schaalgrootte, maar ook vanwege de (inhoudelijke) kennis intern, de capaciteit en de ambtelijk/politieke doorzettingsmacht. Hierdoor komt er een andere invulling van de regio. In ieder geval is er een scheiding nodig tussen regio op de inhoud en regio op het proces. Of dit in één persoon kan is de vraag. Duidelijk is in ieder geval dat dit twee verschillende rollen zijn. Over de invulling van deze rollen moet goed nagedacht worden. Gemeenten missen daarbij een vorm van ondersteuning van bovenaf. Door de grote beleidsvrijheid in de kaders van het Rijk is de invulling van de gemeenten groot. Deze beleidsvrijheid heeft als nadeel dat gemeenten veel zelf moeten ontwikkelen. De VNG heeft in het verleden enkele grote congressen georganiseerd. Wat gemist wordt is het kunnen delen van kennis, het kunnen stellen van vragen en een mogelijkheid om te spiegelen met een andere manier van werken. Zeker in het licht van de voorgestelde plannen van het Kabinet is het in de toekomst van belang om te zorgen voor een dergelijke ondersteuning.

6.3.2 Het Centrum voor Jeugd en Gezin

In het Centrum voor Jeugd en Gezin komen de partijen bij elkaar die zorg dragen voor een antwoord op opgroei- en opvoedkundige vragen. Het CJG is een laagdrempelige instelling, die partijen bij elkaar brengt en niet zorgt voor een nieuwe bestuurlijke laag. Eén van de uitkomsten die uit de inspectierapporten van incidenten komen, is het gebrek aan samenwerking. In het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt getracht deze samenwerking tot stand te laten komen.

Het CJG brengt partijen bij elkaar. Wat gemist wordt in het Centrum voor Jeugd en Gezin is de inhoudelijke positie, de inhoudelijke kennis op hetgeen wat uitgevoerd gaat worden. Niet bij elke onderzochte gemeente in het praktijkonderzoek was deze visie aanwezig. Belangrijk is om te weten welke kant de gemeente met het CJG opgaat. Een inhoudelijke visie op hoe de partijen gaan samenwerken of hoe de partijen nu wél de juiste informatie aan elkaar gaan doorgeven is van groot belang bij de vorming van CJG's.

Naast de inhoud zijn sommigen in de sector het niet eens met de nieuwe structuur die geboden wordt door de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin (Rutgers, 2008 en Brenninkmeijer, 2010). De oplossing moet niet gezocht worden in structuren en het oplossen van de huidige problemen door incidentenpolitiek, maar door structurele veranderingen, nieuwe organisatievormen en minder bureaucratie. De oplossing ligt in het maken van verbindingen, het veranderen van culturen en inzetten op meer vertrouwen, zodat er samen wordt gewerkt, kennis gedeeld wordt en samen plannen van aanpak worden geschreven. Het denken in concepten en structuren is niet nieuw. In 1994 werd door de Commissie ter Veld ook geprobeerd om verkokering tegen te gaan. Uitkomsten van dit onderzoek hebben geleid tot de invoering van de Bureaus Jeugdzorg in Nederland. Veel onzekerheid en structuur- en stelselwijzigingen zorgen voor onrust in de jeugdhulpverlening. Echter de ingezette weg van het CJG zal het laatste uitpunt (voorlopig) moeten zijn in al deze veranderingen. Rust in de sector is daarom wel een must. Rust om te zorgen voor een goede invulling van de regierol in het Centrum voor Jeugd en Gezin en niet te komen tot allerlei suboptimalisaties.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt regionaal opgezet. Een ontwikkeling waarin is te constateren en concluderen dat gemeenten afhankelijk zijn van een bepaalde schaal. De grote gemeenten in Nederland hebben de afgelopen jaren zich meer bezig gehouden met nieuwe ontwikkelingen dan middelgrote en kleine gemeenten. Die middelgrote en kleine gemeenten hebben veelal niet voldoende kennis in 'eigen' huis, zodoende schalen zij als het ware op naar de regio (veelal gelijk aan de GGD regio van de omliggende gemeenten) en zoeken elkaar daar op in elkaars kennis en expertise. Dit is een goede ontwikkeling en zal meer uitdiept kunnen worden. Het delen van kennis en informatie op casusniveau is erg belangrijk, maar natuurlijk ook op het gebied van huishouding, expertise en de omgang met nieuwe ontwikkelingen.

Het CJG dient als bindmiddel om veranderingen in de hulpverlening naar het kind of gezin te verbeteren. Een goed Centrum voor Jeugd en Gezin kan daarom pas open wanneer:

- Er goed nagedacht is over de rol en positie van de gemeente, partijen en regisseur;
- Wanneer er een duidelijke functiebeschrijving van de regisseur bestaat;
- Vragen over opgroeien en opvoeden beantwoord kunnen worden;
- Er goede en heldere communicatieafspraken met de partijen zijn gemaakt;
- Het Centrum voor Jeugd en Gezin herkenbaar is en voldoende publiciteit heeft gekregen;
- Er afspraken gemaakt zijn met de betrokken partners over hoe ze gezamenlijk omgaan met de Verwijsindex, samenwerking en verantwoording.

Samenwerken lijkt in de kern makkelijk te zijn, maar de praktijk is veelal weerbarstiger. Elkaar vinden kan ervaren worden als een probleem en goed communiceren met de betrokken partijen over zaken die voor beide partijen belangrijk zijn, laat nog wel eens te wensen over. De volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

6.3.3 Samenwerking van partijen

Voor het implementeren van het werken in ketens, dient van te voren een aantal belangrijke punten in ogenschouw genomen te worden. Gemeenten vervullen deze voorwaarden voor een gedeelte in de regionale samenwerking. Echter duidelijke en heldere afspraken over onderstaande opsomming zijn soms nog beperkt. Voor het goed kunnen werken in ketens is nodig⁵⁵:

- Inzicht in:
 - Het te behalen voordeel voor de organisatie (ketenvisie);
 - Het (persoonlijk) te behalen voordeel bij betrokken ketenpartners;
 - Kennis en vaardigheden bij betrokkenen om in ketens te kunnen en willen werken.
- Ketenmodel om een gemeenschappelijk beeld te hebben over waarnaar toe wordt gewerkt;
- Gedetailleerd maar flexibel implementatieplan dat tijdens het implementatieproces van grof naar fijn wordt ontwikkeld (implementatievisie op de inhoud en het proces).

Gemeenten kunnen hun invloed in de regio beter benutten. Deze invloed moet gezien worden als het delen van kennis en het benutten van elkaars expertise. Samenwerken lijkt soms vanzelfsprekend. Echter in de dagelijkse praktijk blijkt dit toch anders te liggen. Samenwerking zorgt voor meer overleg, subsidie, onderhandeling, vastlegging, heroverweging, dreigen, opnieuw afstemmen, een morrende achterban, afhaken en dus voor veel gedoe (Rutgers, 2008). En partijen zullen dit soms niet accepteren en dit kan dan weer leiden tot escalaties. Elke partij heeft zo zijn eigen visie op het geheel. Dit maakt de praktijk soms weerbarstig om goed met elkaar te kunnen samenwerken.

Het volledig benutten van het werken in ketens en netwerken levert in de jeugdhulpverlening voordelen op. In dit licht is het relevant een bestuurskundig onderzoek te starten naar de regio's waarin gemeenten samenwerken. In 1989 zijn werkgroepen hier al mee bezig geweest in de Wet op de jeugdhulpverlening (1989). Op allerlei vlakken werken gemeenten samen in de regio, niet alleen in de jeugdhulpverlening, maar ook bijvoorbeeld in de gemeentelijke afvalverwerking en in de gezondheidsdienst werken gemeenten in samenwerkingsverbanden.

Een bottleneck in de uitvoering van de regierol betreft de financiering. In het geval van één financieringsvorm in de jeugdhulpverlening zullen meerdere barrières aangaande samenwerking vervallen en zal hierop sneller ingespeeld kunnen worden. De basis ligt daarmee in het meer bieden van ruimte: ruimte nemen en ruimte geven (Rutgers, 2008 en Frissen, 2008). Gedurende de uitvoering van dit onderzoek is gebleken dat de menselijke maat steeds meer naar voren komt. Dat er gedacht wordt vanuit het centraal stellen van de mens. Zowel in onderzoeken, initiatieven en beleid valt te constateren dat het werken vanuit de menselijke factor steeds meer wordt verricht. Dit is in lijn met (kritische) geluiden en adviesrapporten en onderzoeken van de afgelopen jaren en betreft een goede ontwikkeling om in de toekomst beter elkaar te kunnen begrijpen, met elkaar te kunnen communiceren en samen te werken.

6.3.4 De praktijk

Gemeenten vervullen de regierol in de jeugdhulpverlening door het te realiseren Centrum voor Jeugd en Gezin. In de praktijk krijgt de regie uitvoering door wettelijke bepalingen en nemen gemeenten dit op in hun nota's en beleidsstukken. Regie en samenwerking staan hierdoor weliswaar op papier, echter de praktijk blijkt weerbarstiger. In het praktijkonderzoek bleek ten eerste dat gemeenten hun regierol niet goed beschreven in hun nota's en beleidsstukken en het in de praktijk wel lukt tot uitvoering te brengen. En ten tweede: dat als het in nota's en beleidsstukken goed beschreven staat, het in de praktijk lastiger blijkt te zijn. Uit het praktijkonderzoek en de secundaire analyse van publieke en private onderzoeken over de regierol van de gemeente blijkt dat gemeenten meer naar de praktijk moeten kijken. In nota's en beleidsstukken blijkt dat de regierol door de gemeente ingevuld wordt, echter de praktijk blijkt vaak lastiger dan dat het op papier beschreven staat. Gemeenten dienen zich daarom niet laten misleiden door wat er op papier staat, maar zullen meer in de praktijk moeten kijken wat gevraagd wordt.

⁵⁵ Goedee (2008), (Ont)keten. Implementeren van werken in ketens. Den Haag, 2008

6.3.5 Algemene opmerkingen en constatering

Een belangrijke constatering die naar voren is gekomen betreft het nieuwe vak regie. De regierol, regisseren, de regisseur, het zijn allemaal nieuwe begrippen van het afgelopen decennium. Te constateren valt hierbij dat het vak regie nieuw is, een nieuwe organisatievorm aan het worden is en zich aan het nestelen is tussen de huidige posities van verticaal en horizontaal werken/organiseren. Regisseren is heel wat anders als managen en een regisseur is geen manager. De regisseur wordt veel meer gezien als de centrale persoon die krachten bundelt, mensen bij elkaar brengt en toezicht houdt op de samenwerking tussen deze partijen. Regisseren heeft meer weg van organiseren, maar is ook daarin te verschillend om te vergelijken. Regie is nieuw en krijgt steeds meer een bestaansrecht bij de huidige organisatievormen en manier van leiding geven. Meer onderzoek naar de invulling van deze regierol is daarom wenselijk. Dit betreft onderzoek naar de invulling van de rol, meer theoretische kennis over regie en regie in de praktijk. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat (negatieve) politieke ontwikkelingen zich vertalen in onzekerheid. Wat kan wel, wat kan niet en de onzekerheid in wat er nu gaat komen zijn de belangrijkste issues als het gaat om de onzekerheid bij organisaties en instelling. Een minister voor Jeugd en Gezin is van groot belang voor het kanaliseren van toekomstige invullingen en wijzigingen in de sector. Rust is daarom nodig en geen situatie waarin allerlei suboptimalisaties bestaan.

Algemene opmerkingen en constatering die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen, kunnen onderscheiden worden in:

- Gemeenten kunnen meer gebruik maken van aangereikte stukken van onderzoeksbureaus en overheden. Er kan meer geleerd worden uit het verleden;
- Opleidingsniveau in de jeugdhulpverlening dient omhoog geschroefd te worden. Nieuwe ontwikkelingen vragen om meer inzichten en meer kwalitatief vermogen van de persoon;
- Oplossen van begripverwarring tussen regisseur, zorgcoördinatie, et cetera;
- Relatief veel rapporten uit zowel het private als het publieke domein zijn gericht op de harde kant van het werken in ketens, veel minder dan het werken in netwerken;
- Zorgaanbieders hebben veel macht in het geheel en staan veelal buitenschot in onderzoeken en rapporten;
- Gemist wordt een brede discussie over hoe de jeugdketen eruit zou moeten te zien. Veelal is het een opgelegde manier van werken voor gemeenten. Te weinig wordt geparticipeerd in het bedenken van praktische invullingen van nieuwe ontwikkelingen. Er zou meer discussie onderling, in netwerkverband, kunnen bestaan over de rol van de gemeente, de rol van Bureau Jeugdzorg en de rol van het Rijk in de jeugdhulpverlening;
- De sector kan (meer) gebruik maken van nieuwe media. Het inzetten van nieuwe media om jongeren te bereiken biedt voordelen voor een preventieve aanpak;
- Binnen het CJG kan online hulpverlening kansen bieden, gedacht kan hierbij worden aan het kunnen chatten met een hulpverlener via bijvoorbeeld de website. Fysiek is de drempel lager;
- In rapporten en onderzoek zit een verschil van interpretatie in leeftijden (leeftijdsverschillen van 21, 23, 25) waarvan in de laatste leeftijdscategorieën minder kennis en expertise is.

6.4 REFLECTIE OP ONDERZOEK

De wereld van de jeugdhulpverlening is groot. Veel partijen zijn betrokken met de verlening van zorg aan kinderen en of aan ouders en gezinnen. Door de veelheid aan partijen is het moeilijk om te kiezen wat wel en wat niet in het onderzoek gebruikt kan en moet worden. In het onderzoek is daarom selectief gebruik gemaakt van de betrokken partijen in de jeugdhulpverlening. De belangrijkste actoren die met de gemeentelijke regierol in aanraking komen, zijn meegenomen in het onderzoek. Na uitvoering van het onderzoek is gebleken dat het ministerie voor Jeugd en Gezin en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een belangrijke stempel drukken of kunnen drukken in de toekomst. In vervolgonderzoek zouden deze actoren meer plaats kunnen krijgen in het onderzoek.

In eerste instantie is gekozen voor de gemeente Den Haag als onderzoeksgemeente boven de 100.000 inwoners, echter na het leggen van contacten bleek dat de gevoeligheid omtrent het jeugdbeleid dusdanig hoog is op het moment van onderzoek, dat het maken van interviews niet in de mogelijkheden lag. Ook bij andere gemeenten die wel onderzocht zijn is dit gebleken.

De laatste jaren bestaan uit veel nieuwe ontwikkelingen, zowel landelijk als lokaal. Hierdoor zijn de onderzochte gemeenten bezig met de invulling van deze nieuwe ontwikkelingen. Het is moeilijk om in turbulente tijden contacten te leggen met betrokken personen die te maken hebben met het realiseren van het CJG, de regierol van de gemeente en de vraag hoe over samenwerking wordt gedacht. Vanuit die insteek is het niet gelukt om bij alle drie de gemeenten de bestuurders, de politiek verantwoordelijken te spreken. In vervolgonderzoek zou dit verbeterd kunnen worden.

Voor alle gemeenten is selectief gezocht op onderzoeken, nota's en rapporten welke over de regierol van de gemeente gaan en de samenwerking in het CJG. Per gemeente is een rode draad te herkennen, ook in vergelijking met andere gemeenten. Naar mijn mening een afspiegeling die komt doordat de overheid de kaders stelt, al dan niet via wet- en regelgeving en gemeenten een eigen invulling kunnen geven aan deze kaders. Dit werkt een eigen visie, beeld en dus documentatie per gemeente in de hand. Eigen verantwoordelijkheid en taakafstoting vallen hierin duidelijk te constateren. Gemeenten missen misschien nog een tussenstation waarmee zij met al hun vragen en tekortkomingen terecht kunnen. De VNG lijkt een geschikte partner hiervoor. In vervolgonderzoek moet de VNG een centralere rol krijgen om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn.

In vervolgonderzoek naar de werking van regionale verbanden en het werken van gemeenten in een regio kunnen de volgende vragen gesteld worden:

- In hoeverre raken gemeenten verstrikt in het werken in regionale samenwerkingsverbanden?
- Wat is de optimale schaal voor het werken in regio's in de jeugdhulpverlening?
- Is het verstandig te werken in deze op natuurlijke wijze gegroeide regio's of dienen er regio's per provincie ingedeeld te worden?
- In welke mate is het wenselijk om een nieuwe stelselwijziging in te voeren versus het behoud van de huidige manier van werken van gemeenten in de regio?

Literatuurlijst

- Aa, A. van der, Beemer, F. (2002), *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Eindrapportage: Bestuur en Management Consultants, De Verbinding en Berenschot Procesmanagement
- Aa, A. van der, Konijn, T. (2001), *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*. Utrecht, 2001
- Berenschot (2006) *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht, 2006
- BMC Advies en Management (2009), *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Baarn, 2009
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1999), *Management in netwerken*. Utrecht, 1999
- Burmann, De Groot (2003), *Jeugdbeleid in Nederland*. Assen, 2003
- De Bock (2009), *Samenwerking binnen het CJG*, Utrecht, 2009
- De Goede (2003), *Gemeentelijke regie binnen netwerken*. Rotterdam, 2003
- De Haas (2006), *Navigeren in de nieuwe tijd*. Zuidschermmer, 2006
- De Raad Maatschappelijke Ondersteuning (2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam, 2008
- Derksen, W., Schaap, L. (2007), *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage, 2007
- Deelgemeente Charlois (2010), *Sluitende aanpak risicojeugd 0 tot 24 jaar*. Rotterdam, 2010
- Commissie Zorg om Jeugd (2009), *Van Klein naar Groot*. Den Haag, 2009
- Gemeente Gouda (2006), *Kadernota "Jeugd in Gouda" 2007-2011*. Gouda, 2006
- Gemeente Rotterdam, Directie Veiligheid (2007), *DOSA, voor wie er meer van wil weten*. Rotterdam (2007)
- Gemeente Rotterdam (2008), *Verslag van werkzaamheden van de Jeugdconsul*. Rotterdam, 2008
- Gemeente Rotterdam (2009), *Zorgcoördinatie en doorzettingsmacht Rotterdam*. Rotterdam, 2009
- GGD Regio Twente (2009), *Twente in Balans. Preventie van overgewicht bij de jeugd*. Woerden, 2009
- GGD Rotterdam – Rijnmond (2010), *Evaluatierapport programma Ieder Kind Wint*. Rotterdam, 2010
- Goedee (2008), *(Ont)keten. Implementeren van werken in ketens*. Den Haag, 2008
- Huitema, D., M. van Griethuizen, B. Steur & E. Weststeijn (red.) (2009), *Hoezo, samen? Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 2008*, Rozenberg Publishers, Amsterdam, 2009
- Huppe, *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen, 2007
- Inspectie jeugdzorg (2006), *Zorgen voor het bedreigende kind*. Utrecht, 2006
- Kaats (2005), *Organiseren tussen organisaties*. Schiedam, 2006
- Inspectie Jeugdzorg (2005), *Onderzoek naar de kwaliteit aan het hulpverleningsproces aan S. Utrecht*, 2005
- Operatie Jong (2004), *12 Thema's van Operatie Jong: plannen van aanpak*. Den Haag, 2004
- Partners Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vucht, 2004
- Peters (2009), *Bij welke reorganisatie werk jij? Over het verschil tussen managen en organiseren*. Culemborg, 2009
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007), *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*. Den Haag, 2007
- Putters, dr. J.K. (et al), *Lokaal verzorgd*. Den Haag, 2006
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam, 2008
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2009), *Investeren rondom kinderen*. Den Haag, 2009
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2010) *Uit de koker van. Partijen van verkokering en ontkokering*. Den Haag, 2010
- Regio Midden-Holland (2009), *Regionaal implementatieplan voor de Centra Jeugd en Gezin in Midden-Holland*. Gouda, 2009
- Regio Rivierenland (2010), *Versterking van de voorkant*. Tiel, 2010
- Rutgers (2009), *Regie en samenwerking. Over vertrouwen, wederkerigheid en zingeving*. Amsterdam, 2009
- Schoemaker, M.J.R. (2003), *De metamorfose van werkgemeenschappen*. Inaugurale rede Katholieke Universiteit Nijmegen, september 2003

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010), *Rapport Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg – Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag, 2010
Van Delden (2009), *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Delft/Zutphen, 2009
Van Thiel (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, 2007
Van Woudenberg (2009), *Werken aan het CJG*. Assen 2009
Volksgezondheid Toekomst Verkenning, *Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven, 2009
Vos, J. (2006), *Vertrouwen in ketensamenwerking. Münchhausenbeweging werkt aan verbetering Rotterdamers*. Sigma, 6: 10-14.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007), *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam, 2007

Websites

AMK Nederland [<http://www.amk-nederland.nl/>] 02/2010
Beke [<http://www.beke.nl/>] 02/2010
Bureau Jeugdzorg [http://www.bureaujeugdzorg.info/Wat_is_bureau_jeugdzorg/] 02/2010
Divosa [<http://www.divoza.nl/>] 02/2010
Ieder Kind Wint [<http://www.iederkindwint.nl/>] 06/2010
Inspectie Jeugdzorg [<http://www.inspectiejeugdzorg.nl/>] 03/2010
Jeugd en Gezin [<http://www.jeugdengezin.nl/>] 03/2010
Jeugdzorg Rotterdam [<http://www.jeugdzorg-rotterdam.nl/>] 03/2010
Ketengarages [<http://www.ketengarages.nl/>] 04/2010
Ketens en netwerken [<http://www.ketens-netwerken.nl/>] 04/2010
Kinderrechten [http://www.kinderrechten.nl/_new/volwassenen/kinderrechtenverdrag] 06/2010
KplusV [<http://www.kplusv.nl/index.cfm/kpv/home>] 05/2010
Multisignaal [<http://www.multisignaal.nl/>] 03/2010
NICIS [<http://www.nicis.nl/nicis/>] 05/2010
Regio Rivierenland [<http://www.regiorivierenland.nl/CJG/Onderweg>] 05/2010
Samen werken voor de jeugd [<http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/>] 02/2010
SMVP [<http://www.smvp.nl/>] 02/2010
Veiligheidshuis [<http://www.veiligheidshuis.nl/>] 05/2010
Verwijsindex [<http://www.verwijsindex.nl/>] 05/2010
Vereniging Nederlandse Gemeenten [<http://www.vng.nl/>] 03/2010

Bijlagen

In deze scriptie zijn de volgende bijlagen gebruikt:

- I. Begrippenlijst;
- II. Betrokken ministeries binnen de jeugdhulpverlening;
- III. Functiekenmerken van een regisseur;
- IV. Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg;
- V. Ieder Kind Wint – ‘De 10 tegeltjes’;
- VI. Vragenlijst semigestructureerde interviews en gesprekken

BIJLAGE I: BEGRIPPENLIJST

In deze bijlage worden ter verduidelijking de gehanteerde begrippen uiteengezet. Deze zijn afkomstig uit de Van Dale (2010) en van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit ‘*De gemeente als regisseur*’ (2006).

Keten

ke-ten (*de*; meervoud: *ketenen, ketens*)

(Techniek) gesloten kring van geleidende elementen

Betekenisverwante termen:

- Hyperoniem: cirkel
- Synoniem(en): stroombaan, stroomcircuit, stroomkring
- Hyponiemi(en): shunt

Netwerk

net-werk (*het*)

Stelsel van zaken of personen die nauw met elkaar in contact staan

Betekenisverwante termen:

- Hyperoniem: stelsel
- Synoniem(en): net, raderwerk, web
- Hyponiemi(en): buizenet, circuit, raster, verkoopnet, wegennet

Regie

re-gie / rezjie / (*de*; ~s)

Spelleiding, artistieke leiding van een toneelstuk, film, ballet enzovoorts

Regisseren

re-gis-se-ren (*overgankelijk werkwoord; regisseerde, heeft geregisseerd; afleiding: regisseur*)

(Achter de schermen) regelen, controleren, sturen

Betekenisverwante termen:

- Hyperoniem: leiden

Regisseur

re-gis-seur / (*de*; ~s; *regisseuse*)

Artistiek leider van toneelopvoeringen, films en programma's op radio en tv

Betekenisverwante termen:

- Hyperoniem: leider
- Hyponiemi(en): klankregisseur

Samenwerken

sa-men-wer-ken / (onovergankelijk werkwoord; werkten samen, heeft samengewerkt; afleiding: samenwerking)

Gemeenschappelijk aan eenzelfde taak werken

Betekenisverwante termen:

- Hyperoniem: werken
- Synoniem(en): coöpereren, samendoen
- Hyponiëm(en): de handen ineenslaan, goed op elkaar ingespeeld zijn, heulen met, samenspelen, samenzweren

Samenwerking

sa-men-wer-king / (de)

Het samenwerken van personen

Betekenisverwante termen:

- Hyperoniem: verband
- Synoniem(en): coöperatie

Hyponiëm(en): blokvorming, deelneming, pps, samenspel, synergie, teamwork

BIJLAGE II: BETROKKEN MINISTERIES BINNEN DE JEUGDHULPVERLENING

In het onderstaande overzicht staan per ministerie enkele beleidsterreinen die te maken hebben met het beleidsterrein 'jeugd'. De minister voor Jeugd en Gezin is betrokken bij de besluitvorming van deze zes departementen⁵⁶.

Ministerie van VWS

Alcohol en jongeren, roken en jongeren, sport en jongeren, huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking, eegerelateerd geweld minderjarigen, zwerfjongeren

Ministerie van Justitie

Inter-landelijke adoptie en internationale kinderontvoering, aanpak jeugdcriminaliteit, straftaken Raad voor de Kinderbescherming, justitiële jeugdinrichtingen (jji's), Halt, jeugdreclassering, huiselijk geweld, helpdesk privacy

Ministerie van OCW

Voortijdig schoolverlaten, leerplicht/schoolverzuim/RMC, brede school, passend onderwijs/spreiding zorgleerlingen, leerlingbegeleiding, maatschappelijke stage, voor- en vroegschoolse educatie, kinderopvang, reboundvoorzieningen, gegevensuitwisseling jeugd

Ministerie van SZW

Tegemoetkoming ouders met een gehandicapt kind (TOG-regeling), zwangerschapsregeling zelfstandigen, leer-/werkplicht tot 27 jaar

Programmaministerie van Wonen, Wijken en Integratie

Diversiteit, 40 wijken aanpak, inrichting openbare ruimte

Ministerie van BZK

Aanpak hangjongeren

Bron: Ministerie van Jeugd en Gezin

Box 6: Ministeries en beleidsterreinen 'Jeugd'

⁵⁶ Website Ministerie van Jeugd en Gezin [<http://www.jeugdengezin.nl/organisatie/>] 2010

BIJLAGE III: FUNCTIEKENMERKEN REGISSEUR

De functiekenmerken van een ketenregisseur (Goedee, 2008) zijn:

- Moet kunnen omgaan met politieke situaties;
- Methodisch onderlegd moet zijn;
- Verbindingen moet kunnen maken met verschillende belanghebbenden binnen verschillende contexten;
- Moet kunnen schakelen naar verschillende organisatieniveaus;
- De eigen visie zowel verbaal als operationeel expliciet moet kunnen maken (Nutt, 2002);
- Een reflectieve instelling moet hebben;
- De rol moet kunnen vervullen van opdrachtnemer die het werken in ketens organiseert (Plas, 1999);
- Afspraken maakt met partners in de keten (samenwerkingsconvenanten, leverancierscontracten, werkafspraken; Van der Aa & Konijn, 2001);
- Schakelt tussen het strategische, operationele en tactische niveau (Van der Aa & Konijn, 2001);
- Kan sturen zonder macht (Plas, 1999).

BIJLAGE IV: WERKGROEP TOEKOMSTVERKENNING JEUGDZORG

De werkgroep heeft onderzoek gedaan naar de brede problematiek van de jeugdzorg, en heeft daartoe tientallen gesprekken gevoerd met een kleine honderd betrokkenen. De opbrengst van deze verkenning zit in het sterker met elkaar delen van de kennis en ervaring van het brede veld van bij de jeugdzorg betrokken mensen, cliënten en professionals, dan voorheen. De werkgroep heeft zich ingespannen om door een analyse van de oorzaken van de problemen in de jeugdzorg te komen tot een gezamenlijke visie op verbeteringen in de jeugdzorg. Een wezenlijke verandering van de manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd en opereert is noodzakelijk⁵⁷.

De belangrijkste bevindingen van de werkgroep zijn:

- De problemen in de jeugdzorg worden veroorzaakt door de steeds geringere acceptatie van risico's en afwijkend gedrag door samenleving en ouders, door de hieruit voortvloeiende stijging van het beroep op jeugdzorg, door hardnekkige problematiek van multiprobleem gezinnen, door de verantwoordingsdruk en indekcultuur in de jeugdzorg en door de versnipperde financiering en organisatie van de jeugdzorg.
- Er moet één financieringsstroom komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd LVG en jeugd GGZ. De komende jaren moeten worden benut om de gescheiden geldstromen te bundelen. De werkgroep realiseert zich dat het bijeenbrengen van de financieringsstromen voor de verschillende sectoren geen sinecure zal zijn, maar acht dit desalniettemin van groot belang.
- De werkgroep heeft grote twijfels bij nut en noodzaak van indicatiestellingen. Er gaat te veel tijd, geld en energie naar het indicatieproces en te weinig naar werkelijke hulp. Daarnaast is de kwaliteit van de indicatiestelling weinig inzichtelijk en weinig betrouwbaar; een indicatie is een momentopname en kinderen ontwikkelen zich snel. Daarbij veroorzaken de indicatiestellingen dubbele wachttijden; eerst moet men wachten op de indicatie en daarna op de juiste hulp. De werkgroep is daarom van mening dat de indicatiestelling in het vrijwillige kader dient te worden afgeschaft.
- Gezinnen en de omgeving van kinderen moeten beter in staat worden gesteld zelf eventuele opvoed- en ontwikkelingsproblemen op te lossen door de beschikbaarheid in de buurt van laagdrempelige hulp en advies.

⁵⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010), *Rapport Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg – Jeugdzorg dichterbij*, Den Haag 2010

- Medewerkers in de jeugdzorg en andere professionals die met kinderen en gezinnen werken moeten veel meer het vertrouwen en de ruimte krijgen om daadwerkelijk hulp te verlenen en waar enigszins mogelijk worden gevrijwaard van administratief werk, zoals indicaties.
- Ook lichtere vormen van jeugdhulpverlening, inclusief jeugd LVG en jeugd GGZ, moeten in de buurt en geïntegreerd aangeboden kunnen worden.
- Het ligt voor de hand om – mede gelet op de samenhang met andere voorzieningen - preventie en vrijwillige hulpverlening te doen organiseren door (samenwerkende) gemeenten.
- Teneinde een onontbeerlijke vertrouwensband op te kunnen bouwen tussen hulpverlener en gezin is de verantwoordelijkheid van één en dezelfde hulpverlener voor het gezin het belangrijkste uitgangspunt, ook voor het inschakelen van andere specialisten. Er dient met name aandacht te zijn voor continuïteit qua aanwezigheid van hulpverleners in een gezin (niet elke week een ander en steeds dossiers overdragen).
- De werkgroep vindt dat in bestuurlijke zin het gedwongen kader moet worden gescheiden van het vrijwillige kader. Verplichte vormen van jeugdzorg dienen altijd plaats te vinden binnen heldere wettelijke kaders waar de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor draagt. Verplichte vormen van jeugdzorg kunnen nooit worden opgelegd zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter. De uitvoering kan lokaal of regionaal plaatsvinden, onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid of (een samenwerkingsverband van) lokale overheden; een definitieve beslissing hierover kan later worden genomen.
- De rol van de scholen als vindplaats van jongeren met problemen verdient een meer prominente plaats.
- In de 'transitiefase' (als de vrijwillige jeugdzorg naar gemeenten gaat) dient alles in het werk te worden gesteld om de professionals te behouden voor de jeugdzorg.
- Er dient veel meer aandacht te komen in de opleiding van huisartsen, leerkrachten en andere professionals die met kinderen en gezinnen werken voor het onderkennen van opvoedings- en ontwikkelingsrisico's en voor succesvolle, bewezen methodieken.
- Effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd. Omdat er steeds meer bewijs komt voor de effectiviteit en kosteneffectiviteit van preventieve acties en vroegtijdige interventies, loont het volgens de werkgroep om hier fors op in te zetten.
- Ondanks dat er op het gebied van professionaliteit en deskundigheid al verschillende acties in gang zijn gezet, is de werkgroep van mening dat er meer nodig is om professionals te behouden en toe te rusten voor hun veeleisende en diverse taak. Veel meer dan tot nu toe zal gewerkt moeten worden met evidence-based methodieken en met plannen van aanpak met daarin de beoogde doelstellingen en resultaten van de interventies.
- Voor alle professionals die met kinderen en gezinnen werken geldt dat in de opleidingen meer aandacht moet worden besteed aan het herkennen van kindermishandeling, omdat de deskundigheid op dit gebied thans te kort schiet dan wel ontbreekt.
- De werkgroep pleit ervoor dat veel tijd die medewerkers nu besteden aan bureaucratische handelingen, wordt besteed aan effectieve tijd in het (pleeg)gezin. Er moet daarom worden overgegaan op een minimum van verantwoording en een maximum in vertrouwen in de professionaliteit van de hulpverlener.

BIJLAGE V: IEDER KIND WINT – 'DE 10 TEGELTJES'

De doelstellingen van het programma Ieder Kind Wint (2007) zijn vertaald in een tiental initiatieven en vormen 'de 10 tegeltjes'. Deze luiden als volgt⁵⁸:

- 1) De preventie wordt versterkt: de jeugdgezondheidszorg ziet alle kinderen. Risicokinderen krijgen extra aandacht.
- 2) Er komt één regionaal signaleringssysteem, een elektronisch kinddossier (EKD) en een betere taxatie/management van risico's waardoor inspanningen gericht kunnen plaatsvinden en effectiever zijn.

⁵⁸ Bron: website Ieder Kind Wint [<http://www.iederkindwint.nl/>] 2010

- 3) Beroepskrachten, die met kinderen werken worden toegerust om risico's en problemen eerder en beter te signaleren waardoor sneller en gericht kan worden ingegrepen en doorverwezen.
- 4) Iedere school (basis- en speciaal onderwijs, voorgezet onderwijs en de ROC's) in de stadsregio kent een zorgadviesteam (ZAT), dat een directe relatie heeft met de nieuw te vormen Centra voor Jeugd en Gezin (CJG).
- 5) Alle gemeenten hebben een CJG of hebben daarop een directe aansluiting. Deze fungeren als laagdrempelige voorziening voor vragen rondom opvoeden en opgroeien, zijn coördinatiepunt voor beroepskrachten uit het voorveld en vormen de verbinding naar jeugdzorg.
- 6) Het aanbod wordt beter afgestemd op de vraag; problemen die te maken hebben met het bestaande onderscheid in bekostiging en sturing van zorg worden opgelost.
- 7) Gegevens worden op dezelfde manier geregistreerd en werkprocessen van instellingen vinden zoveel mogelijk op dezelfde manier plaats, uit oogpunt van kwaliteit, cliëntvriendelijkheid en doelmatigheid.
- 8) De kwaliteit en doeltreffendheid van het aanbod wordt verbeterd door visitaties en het benutten van goede voorbeelden uit de praktijk.
- 9) Het bevorderen van vernieuwing, die bijdraagt aan de doelstellingen; idem ontmoeting en uitwisseling tussen partners in de jeugdketen.
- 10) De realisatie van Ieder Kind Wint en het bijbehorende programma is een gezamenlijke verantwoordelijkheid, die in handen is van de regiegroep.

BIJLAGE VI: VRAGENLIJST SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS EN GESPREKKEN

Vragen welke gesteld zijn bij de onderzochte gemeenten zijn onder te verdelen in een aantal categorieën. Onderstaand per categorie de vragen die gesteld zijn:

Bestuurders


- Hoe ervaart u de wijzigingen in de jeugdhulpverlening?
- Wat is de rol van het bestuur in de regierol in de jeugdhulpverlening?
- Verbeterd de regierol de hulpverlening?
- Hoe zijn wijzigingen binnengekomen?
- Welke problemen ervaart u in de regiefunctie?
- Hoe ziet u de nieuwe taken van Bureau Jeugdzorg?
- Hoe denken de gemeenten zich voor te gaan bereiden op de overgang van de vele taken van Jeugdzorg naar de gemeenten?
- Hebt u het idee dat gemeenten zich voldoende bewust zijn van hun rol als regisseur en hoe die rol het beste zou moeten worden ingevuld?
- Hoe wordt de huidige Kabinetsvisie overgenomen door het nieuwe nog te vormen Kabinet?

Ambtelijke organisatie

- Hoe is de regie in de ambtelijke organisatie verankerd? Is er een functie voor gekomen?
- Zijn er targets en doelen opgesteld? Cijfermatig of kwalitatief?
- Hoe wordt dat gemeten of gemonitord?
- Hoe gaat u zorgen voor de ontschotting?
- Welke problemen ervaart u in de regiefunctie?

Regisseur

- Hoe ervaart u de nieuwe ontwikkelingen in de jeugdhulpverlening?
- Zijn er targets en doelen opgesteld? Cijfermatig of kwalitatief?
- Hoe ziet u de relatie tussen provincie en de gemeente voor de komende jaren?
- Welke theorieën of rapporten gebruikt u bij de invulling van de regierol nu (nog)?
- Hoe ziet u de politiek/bestuurlijke relatie?
- Hoe gaat u zorgen voor de ontschotting?



In het onderzoek *“De gemeente als regisseur?!”* worden verbanden gelegd tussen ontwikkelingen die in de jeugdhulpverlening hebben plaatsgevonden en ontwikkelingen bij gemeenten, die de rol van regisseur in de jeugdhulpverlening hebben gekregen en deze rol op zich hebben genomen.

Het falen van organisaties betrokken bij de jeugdhulpverlening heeft tot een aantal vreselijke incidenten geleid. Daarbij is veel (maatschappelijke) onrust ontstaan, maar ook in de politiek en in de sector zelf is naar aanleiding van deze incidenten veel onrust geweest. Dit heeft geleid tot nieuwe ontwikkelingen als de aanstelling van een programmaministerie voor Jeugd en Gezin, de wens om Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) per gemeente te ontwikkelen en de aandacht voor gemeentelijke regie.

Deze incidenten zijn in samenhang het startpunt geweest van grote veranderingen in de sector. Inspectierapporten van de incidenten hebben samen met publieke en private onderzoeken geleid tot beleidswens om de regiefunctie in de jeugdhulpverlening bij de gemeente te beleggen. Wat de regiefunctie voor de gemeente inhoudt, waarom gemeenten deze taak hebben gekregen en hoe deze concreet wordt ingevuld, is hier door middel van een praktijkonderzoek naar drie gemeenten onderzocht. Naast dit praktijkonderzoek is een secundaire analyse uitgevoerd van de publieke en private onderzoeken.