

Een monitor voor de regierol van gemeenten in de implementatie van de Centra voor Jeugd en Gezin



Afstudeercommissie:

Dhr. Herman Oosterwijk
Mevr. Marieke van Genugten
Dhr. Ron van der Linden

(Universiteit Twente)
(Universiteit Twente)
(Lysias Advies BV)

Amy de Jong

Master Public Administration- MEL

s0091081

16 september 2009

Summary

The Dutch Ministry of Youth and Families decided that every municipality should have a Centre for Youth and Families (CYF) by the year of 2011. Such a centre unites all assistance and aid considering the bringing up of children. The municipalities have been given the task by the Ministry to direct (the making of) these centers.

At the moment most of the municipalities are in the process of constructing their CYF. To provide the municipalities insight into their directing role in the CYF, Lysias ordered the development of a monitoring instrument. This monitoring instrument has to provide Lysias with the possible improvements in municipal direction and it also has to provide municipalities with a clear view on the quality of their CYF implementation.

The monitoring instrument was designed in three stages: The first version of the monitoring instrument is based on literature on policy implementation. The second version of the monitoring instrument is specified based on the national CYF policy. The third version was founded by testing the monitoring instrument with the help of three municipalities: Almere, Arnhem and Enschede. De final monitoring instrument has been constituted as follows:

Policy level	Intermediate level	Operational level
1. Ensure enough resources	5. Secure responsibilities of municipality and partners	9. Organize coordination of care
2. Commit partners to policy	6. Construct agreements	
3. Design organizational structure of CYF	7. Design a structure of consultation	
4. Organize direction	8. Organize monitoring process	

Three different levels of direction are distinguished: the policy level, the intermediate level and the operational level. The policy level is about preparing the municipal organization for carrying out CYF policy and create commitment amongst partners. In the intermediate level, the CYF policy is actually carried out, in cooperation with the partners. The operational level is about actually providing information and care to parents and youngsters. Each level has its own tasks and responsibilities for the municipal director. These tasks and responsibilities have embedded in the monitoring instrument as activities.

Together these activities constitute a complete view of the role of the municipal director in the CYF, by filling in the different activities with information from a specific municipality and the opinions of these municipality's partners about the way it plays its role. The monitoring instrument should be used as a quick scan in an evaluation of the municipality as director in the CYF.

Samenvatting

Het Ministerie voor Jeugd en Gezin heeft bepaald dat in 2011 elke gemeente een CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin) moet hebben. Dit CJG bundelt alle lokaal aanwezige dienst- en hulpverlening op het gebied van opvoeden en opgroeien. De gemeenten hebben van het Ministerie de taak gekregen de regie te voeren op het (opzetten van het) CJG.

Veel gemeenten zijn momenteel bezig met het opzetten van een CJG. Om gemeenten inzicht te geven in de invulling van hun regierol in de implementatiefase van het CJG heeft Lysias de opdracht neergelegd een monitor te ontwikkelen. Deze monitor moet enerzijds voor Lysias aan kunnen geven waar de verbeterpunten in de gemeentelijke regie liggen en anderzijds een leereffect bij de te onderzoeken gemeente bewerkstelligen voor wat betreft de uitvoering van de regierol.

De monitor is in drie fasen ontworpen. De eerste versie van de monitor is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur met betrekking tot beleidsimplementatie. De tweede versie van de monitor is gespecificeerd op de situatie van het CJG aan de hand van nationaal beleid. De derde, definitieve versie van de monitor is tot stand gekomen door de monitor te testen in de praktijk, met medewerking van de gemeenten Almere, Arnhem en Enschede. De uiteindelijke monitor ziet er als volgt uit:

Beleidsniveau	Procesniveau	Uitvoerend niveau
1. Zorgen voor voldoende middelen	5. Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties	9. Organiseren van zorgcoördinatie
2. Committeren van partnerorganisaties aan beleid	6. Maken van werkafspraken	
3. Vormgeven van organisatie-structuur CJG	7. Instellen van een overlegstructuur	
4. Organiseren van sturing	8. Organiseren van monitoring	

Op basis van literatuuronderzoek is gekozen voor een onderscheid in drie verschillende regieniveaus. Het beleidsniveau omvat het voorbereiden van de gemeentelijke organisatie op het uitvoeren van het CJG beleid en het organiseren van commitment bij de partnerorganisaties. Op het procesniveau wordt daadwerkelijk invulling gegeven aan het CJG concept door de gemeente en de partnerorganisaties. Het uitvoerend niveau tenslotte betreft de dienst- en hulpverlening aan ouders en jongeren. Op elk niveau heeft de gemeente andere taken en verplichtingen. Deze zijn in de monitor opgenomen als activiteiten.

De activiteiten in de monitor worden ingevuld met informatie van de casusgemeenten. Ook worden meningen van de partnerorganisaties over het functioneren van de gemeente als regisseur van het CJG gevraagd en gebruikt om de activiteiten te scoren. Op grond van deze invoergegevens levert de monitor een compleet beeld op van de invulling van de regierol van de betreffende gemeente in het CJG. Hierdoor is de monitor een quickscan instrument dat kan worden ingezet bij de evaluatie van de regierol van de gemeente.

Voorwoord

Dit afstudeeronderzoek is de afsluiting van mijn Master Public Administration (track Management, Economics and Law) aan de Universiteit Twente te Enschede. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van Lysias Consulting Group BV te Amersfoort. Doel van dit onderzoek is het ontwikkelen van een monitor voor de regierol van de gemeente in de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin.

Ik heb gekozen voor een extern onderzoek, omdat ik graag ervaring wilde opdoen in voor bestuurskundigen relevante werksituaties. Tijdens mijn bacheloropdracht heb ik stage gelopen bij de Gemeente Hengelo. Hierdoor heb ik de mogelijkheid gekregen kennis te nemen van een gemeentelijke organisatie. Mijn afstudeeropdracht heb ik aangegrepen om kennis en ervaring op te kunnen doen bij een adviesbureau. Ik ben Lysias dan ook dankbaar dat zij mij deze mogelijkheid heeft geboden.

Tijdens mijn afstudeerstage bij Lysias heb ik behalve aan mijn onderzoek ook tijd en aandacht kunnen besteden aan adviesopdrachten van de verschillende sectoren binnen het bureau. Hierdoor heb ik enorm veel gezien, geleerd en gedaan. Mijn stage heeft mij ervan overtuigd dat ik graag het adviesvak wil gaan leren. Ik wil Hendriekje, Marcel, Wilbert en Magdeleen bedanken voor het feit dat ik met hen mee mocht werken in hun opdrachten.

Deze scriptie is verbeterd in kwaliteit dankzij Jan, mijn collega-stagiair bij Lysias, en mijn vader. Jan bedank ik voor het meelesen, de collegiale intervisie en de gezellige dagen op kantoor. Mijn vader bedank ik voor de non-bestuurskundige blik en bijdrage aan de leesbaarheid van deze scriptie.

Verder gaat mijn dank uit naar Herman Oosterwijk en Marieke van Genugten, voor hun heldere feedback en begeleiding tijdens dit afstudeeronderzoek. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Ron van der Linden, voor de begeleiding, de kijk op de praktijk, de adviezen en de tijd die hij mij gegeven heeft.

Amy de Jong

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	pagina 8
1.1 Aanleiding	pagina 8
1.2 Opdrachtoomschrijving	pagina 8
1.3 Doelstelling	pagina 9
1.4 Onderzoeksvragen	pagina 9
1.5 Onderzoeksopzet	pagina 10
1.6 Leeswijzer	pagina 11
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	pagina 12
2.1 Beleidsimplementatie	pagina 12
2.2 Dynamiek	pagina 15
2.3 Sturing	pagina 16
2.4 Input voor het ontwikkelen van de monitor	pagina 18
Hoofdstuk 3: De monitor ontwikkeld	pagina 19
3.1 Het beleidsniveau	pagina 19
3.2 Het procesniveau	pagina 20
3.3 Het uitvoerende niveau	pagina 20
3.4 Van activiteiten naar meetbare prestaties	pagina 21
3.5 De monitor op basis van theorie	pagina 24
Hoofdstuk 4: Het Centrum voor Jeugd en Gezin	pagina 25
4.1 Het CJG op rijksniveau	pagina 25
4.2 De partners in het CJG	pagina 26
4.3 De gemeente als regisseur	pagina 27
4.4 Input voor het ontwikkelen van de monitor	pagina 28

Hoofdstuk 5: De monitor op basis van het CJG beleid	pagina 29
5.1 Het beleidsniveau	pagina 29
5.2 Het procesniveau	pagina 30
5.3 Het uitvoerend niveau	pagina 31
5.4 De monitor op basis van het CJG beleid	pagina 32
Hoofdstuk 6: De monitor getest in de praktijk	pagina 33
6.1 Doel van de testen	pagina 33
6.2 Praktijktest in Almere	pagina 33
6.3 Casusselectie en dataverzameling	pagina 36
6.4 De monitor getest in Arnhem	pagina 37
6.5 De monitor getest in Enschede	pagina 39
6.6 Input voor het ontwikkelen van de monitor	pagina 43
Hoofdstuk 7: De definitieve monitor	pagina 44
7.1 Doel van de monitor	pagina 44
7.2 Inhoud van de monitor	pagina 44
7.3 Dataverzameling bij gebruik van de monitor	pagina 45
7.4 Rapportage	pagina 47
Hoofdstuk 8: Reflectie op het onderzoek	pagina 49
8.1 Resultaten van het onderzoek	pagina 49
8.2 Reflectie van de casusgemeenten op de monitor	pagina 50
8.3 Reflectie van Lysias op de monitor	pagina 51
8.4 Bruikbaarheid van de monitor	pagina 51
Literatuur en referenties	pagina 53
Bijlage 1: Lijst met gebruikte afkortingen	pagina 55
Bijlage 2: Vragenlijst partnerorganisaties	pagina 56
Bijlage 3: Persoonlijke reflectie op het onderzoek	pagina 58

Hoofdstuk 1: Inleiding

In het beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV wordt gesteld dat samenhang begint in het gezin. Samenleven, elkaar respecteren en het leren van gemeenschappelijke waarden en normen begint daar (Beleidsprogramma 2007-2011, p. 42). Daarom heeft het kabinet besloten tot de oprichting van een speciaal programmaministerie: het Ministerie voor Jeugd en Gezin. Binnen Europa is Nederland niet het enige land dat specifiek aandacht besteedt aan jeugd en gezinnen. Duitsland, Frankrijk, Engeland en België kennen ook ministers voor jeugdbeleid (Meuwese, 2007). Het versterken van het gezin is het uitgangspunt van het Ministerie. Het belangrijkste speerpunt in het beleid is daarom het beschikbaar stellen van laagdrempelige opvoedondersteuning voor alle gezinnen. Deze opvoedondersteuning wordt gebracht via de zogenaamde Centra voor Jeugd en Gezin (CJGs), laagdrempelige fysieke inlooppunten waar (aanstaande) ouders, kinderen en jongeren terecht kunnen voor vragen en hulp met betrekking tot opgroei en opvoeden (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007). In 2011 moet het netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin landelijk dekkend zijn. Dit houdt in dat er in iedere gemeente ten minste één fysiek Centrum voor Jeugd en Gezin moet zijn.

1.1 Aanleiding

In het beleidsprogramma 'Alle kansen voor alle kinderen' van het Ministerie voor Jeugd en Gezin is het doel geformuleerd om opvoed- en opgroei-ondersteuning te bieden voor alle gezinnen en kinderen die daar gebruik van willen maken (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, p. 10). Deze centra zijn laagdrempelige en herkenbare centrale punten voor opgroei- en opvoedvragen. Ook bieden ze hulp en coördinatie van die hulp. De Centra voor Jeugd en Gezin brengen diverse instanties en functies samen die nu nog teveel langs elkaar heen werken (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007, p. 19).

De inrichting van deze Centra voor Jeugd en Gezin is een gemeentelijke taak, die wettelijk wordt vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg. Gemeenten moeten zorgen voor een herkenbaar fysiek inlooppunt waarin de organisaties die de jeugdgezondheidszorg en de lokale jeugdzorg uitvoeren, hun werkzaamheden in samenwerking aanbieden (Kamerbrief 16-11-07, p. 4). Het Ministerie voor Jeugd en Gezin heeft een basismodel opgesteld waarin is vastgelegd welke organisaties en taken gebundeld moeten worden voordat men mag spreken van een CJG.

De taken waaruit de gemeentelijke regierol moet bestaan, worden vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg. De wettelijke verankering van deze taken legt vast wat de gemeente moet doen. Hoe zij deze taken gaat uitvoeren, mag de gemeente zelf beslissen. Zowel bij de inhoudelijke, als bij de organisatorische vormgeving van het CJG heeft de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid. Veel gemeenten zijn inmiddels begonnen met het vormgeven van dit beleid. Enkelen zijn zelfs als bezig met de uitvoering ervan.

Lysias wil graag inspelen op deze ontwikkelingen door gemeenten een spiegel voor te kunnen houden met betrekking tot hun regierol in het CJG. In dit onderzoek wordt die spiegel gemaakt: een monitor voor de regierol van de gemeente in de implementatie van het CJG.

1.2 Opdrachtomschrijving

Gemeenten hebben de wettelijke bevoegdheid om het CJG vorm te geven en te regisseren. Om gemeenten inzicht te geven in de invulling van hun regierol in de implementatiefase van het CJG heeft Lysias de opdracht neergelegd een monitor te ontwikkelen. Deze monitor moet enerzijds voor Lysias aan kunnen geven waar de verbeterpunten in de gemeentelijke regie liggen en anderzijds een leereffect bij de te onderzoeken gemeente bewerkstelligen met betrekking tot de minder sterke punten in de uitvoering van de regierol.

Het CJG beleid bestaat vanaf 2007, wat betekent dat veel gemeenten inmiddels de implementatiefase van hun beleid hebben bereikt. Daarom wordt de monitor, op verzoek van Lysias, gericht op de implementatiefase van het CJG. De opdracht voor dit onderzoek luidt:

Ontwikkel een monitor voor de regierol van de gemeente in de implementatie van het beleid met betrekking tot de Centra voor Jeugd en Gezin. Definieer deze regierol, ontleed de activiteiten waaruit de regierol bestaat en bekijk hoe deze activiteiten geoperationaliseerd kunnen worden.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het ontwerpen van een monitor die de regierol van de gemeente in de implementatie van het Centrum voor Jeugd en Gezin inzichtelijk maakt. De monitor moet gaan dienen als een quickscan. Lysias zal de monitor gaan inzetten om enerzijds te kunnen bepalen wat de status is van de regierol van een gemeente in het CJG en anderzijds om eventuele verbetermogelijkheden in de regierol te identificeren. Eventueel kan Lysias op basis van de uitkomsten van de monitor aanvullend advies bieden aan de betreffende gemeente.

Voor de gemeente moet de monitor gaan functioneren als een spiegel: ze moet een beeld geven van de rol die de gemeente speelt in het CJG en de sterke en minder sterke punten in de uitvoering van de regierol naar voren brengen.

Het CJG is een structuur waarin meerdere partijen participeren. Dit onderzoek focust op de rol van de gemeente in het CJG en laat de input en invloed van de andere partijen daarmee grotendeels buiten beschouwing. Er is gekozen voor deze focus om twee redenen: enerzijds omdat omwille van de beschikbare tijd het ontwikkelen van een monitor die de gehele CJG structuur omvat niet mogelijk is. Anderzijds omdat de rol van de gemeente in het CJG door het ministerie voor Jeugd en Gezin is vastgesteld en op punten is uitgewerkt. Dit betekent dat de rol van de gemeente in het CJG in heel Nederland vergelijkbaar is. Dit maakt de rol van de gemeente, ten opzichte van de rollen van de andere organisaties in het CJG, de meest generaliseerbare rol en daarmee de meest geschikte rol om een monitor voor te ontwikkelen.

1.4 Onderzoeksvragen

Voor het ontwerpen van de monitor moet duidelijk zijn wat de monitor beoogt op te leveren. Daarom is de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

Welke activiteiten moet een monitor voor de regierol van de gemeente in het implementatieproces van de Centra voor Jeugd en Gezin bevatten en hoe kunnen deze activiteiten geoperationaliseerd worden?

Aangezien bovenstaande vraag meerdere aspecten omvat, worden verschillende deelvragen onderscheiden. Deze deelvragen kunnen gegroepeerd worden in twee categorieën: enerzijds de meer algemene, theoretische deelvragen en anderzijds de meer praktische, specifiek op het CJG beleid gerichte deelvragen. In de eerste categorie zijn de volgende deelvragen gedefinieerd:

1. *Welke activiteiten zijn te onderscheiden in het implementatieproces van beleid?*
2. *Hoe is gemeentelijke regie te definiëren en uit welke activiteiten bestaat deze regie?*
3. *Hoe kunnen deze regieactiviteiten geoperationaliseerd/ meetbaar gemaakt worden?*

Ad1. Om het implementatieproces inzichtelijk te maken is het allereerst van belang de verschillende activiteiten in het implementatieproces van beleid te definiëren. Met behulp van theorieën over beleidsimplementatie zal een algemeen beeld van dit proces worden gegeven.

Ad2. Gemeentelijke regie is het onderwerp van de monitor. Een duidelijke definitie van gemeentelijke regie is het startpunt voor het kunnen ontwikkelen van de monitor. Het benoemen van de regieactiviteiten in het implementatieproces is een eerste stap in het operationaliseren van de regierol van de gemeente in het CJG.

Ad3. Door het operationaliseren van de regieactiviteiten (het opknippen van de activiteiten in indicatoren) worden de activiteiten meetbaar gemaakt. Hiermee wordt een eerste versie van de monitor gerealiseerd.

De tweede categorie deelvragen richt zich op de gemeentelijke regie met als uitgangspunt het nationale CJG beleid. Door het beantwoorden van deze deelvragen wordt de regie gespecificeerd en de monitor aangepast naar de situatie van het CJG.

4. *Welke gemeentelijke regieactiviteiten zijn gedefinieerd in het nationale CJG beleid?*
5. *Hoe kunnen deze CJG- regieactiviteiten geoperationaliseerd/ meetbaar gemaakt worden?*
6. *In hoeverre is de monitor praktisch toepasbaar?*

Ad4. Het ministerie van Jeugd en Gezin heeft, gedeeltelijk wettelijk en gedeeltelijk in beleid, de regierol van de gemeente in het CJG beleid gedefinieerd. Het antwoord op deze deelvraag brengt de activiteiten binnen de regierol in beeld zoals het Ministerie die voorstaat.

Ad5. Om de prestatie van de gemeente op de verschillende regieactiviteiten te kunnen meten is het noodzakelijk de verschillende activiteiten op te breken in meetbare indicatoren.

Ad6. Voor het antwoord op deze deelvraag wordt de ontwikkelde monitor getest op een aantal casusgemeenten. Met praktische toepasbaarheid wordt enerzijds bedoeld dat de in de monitor gedefinieerde activiteiten aansluiten op de praktijk. Anderzijds is het belangrijk dat de resultaten die de monitor oplevert ook bruikbaar zijn voor Lysias en de betreffende gemeente.

1.5 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek kent een deductieve aanpak. In het theoretisch kader worden het proces van beleidsimplementatie en regie gedefinieerd. Op basis van het theoretisch kader wordt een eerste versie van de monitor ontwikkeld. Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke voorschriften van het Ministerie voor Jeugd en Gezin met betrekking tot de gemeentelijke regierol. In de tweede versie van de monitor worden deze voorschriften meegenomen. De derde stap is het testen van de monitor in de praktijk. Daarmee zijn in het onderzoek de volgende fasen te onderscheiden:

- 1) De eerste fase van het onderzoek is het ontwerpen van een algemene monitor op basis van theorie. De voornaamste vorm van onderzoek is het literatuuronderzoek.
- 2) In de tweede fase van het onderzoek wordt de monitor aangepast aan de specifieke situatie op basis van het nationale CJG beleid. Beleidsstukken van het Ministerie voor Jeugd en Gezin en de VNG zijn hiervoor de voornaamste informatiebronnen.

- 3) De derde fase is het toetsen van de monitor in de praktijk. Hier zal de monitor ingevuld worden voor twee gemeenten. Informatie in deze fase wordt verzameld middels beleidsstukken van de betreffende gemeenten, interviews met sleutelpersonen in het CJG en een vragenlijst voor de partnerorganisaties.

De laatste fase van het onderzoek is het verwerken van de bevindingen in de definitieve monitor CJG en het formuleren van aanbevelingen voor het gebruik van de monitor.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beslaat het theoretisch kader: wetenschappelijke theorie op het gebied van beleidsimplementatie en regie. In hoofdstuk 3 wordt op basis van het theoretisch kader een eerste versie van de monitor ontwikkeld. Hoofdstuk 4 geeft informatie over het nationale CJG beleid en de eisen die dit beleid stelt aan de gemeentelijke regierol in het CJG. In hoofdstuk 5 wordt de monitor uit hoofdstuk 3 aangepast naar de inzichten uit hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 6 beschrijft het testen van de monitor op twee casusgemeenten. In hoofdstuk 7 wordt de definitieve monitor ontwikkeld op basis van de inzichten uit hoofdstuk 6. Ook worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan voor het gebruik van de monitor. In hoofdstuk 8 wordt een reflectie op het onderzoek gegeven.

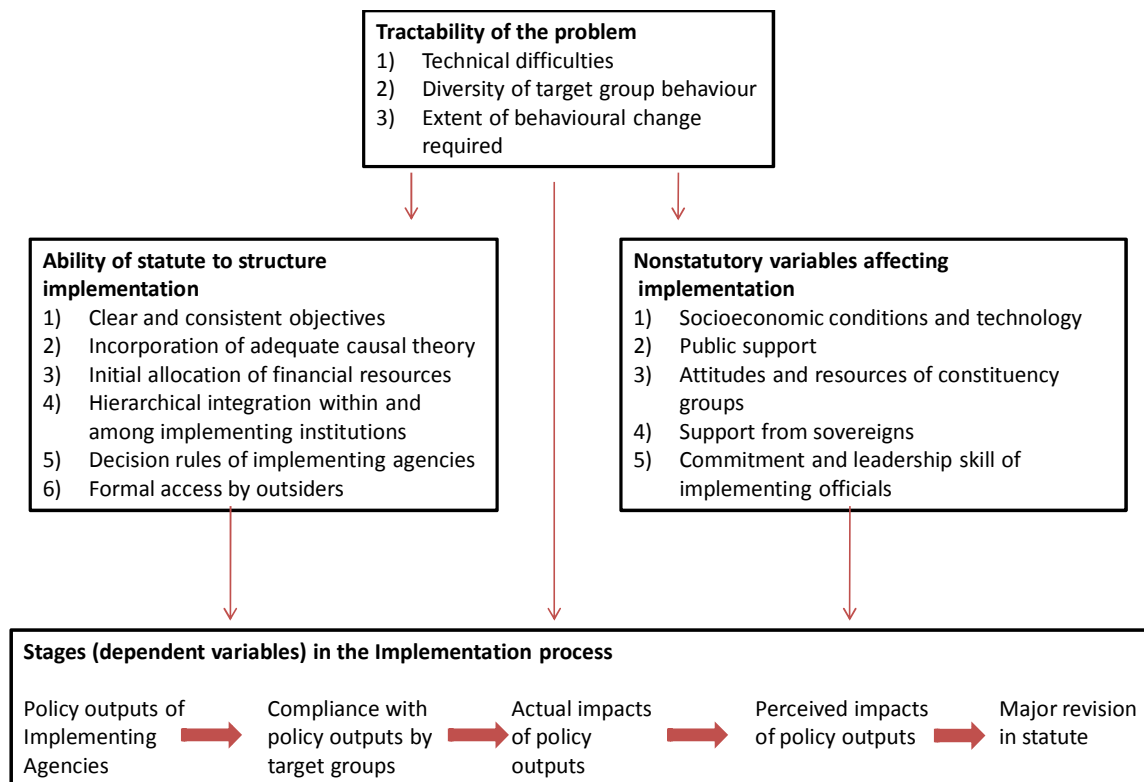
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Om de monitor te kunnen ontwikkelen is wetenschappelijke kennis noodzakelijk. Allereerst wordt het proces van beleidsimplementatie onderzocht. Hierbij wordt in eerste instantie teruggegrepen op het fasenmodel van Mazmanian & Sabatier, aangevuld met theorie van Hoppe en van de Graaf. Omdat in het CJG sprake is van meerdere actoren die activiteiten ondernemen, wordt vervolgens ingegaan op dynamiek. Hierin komen het Implications Wheel van Joel Barker aan de orde en het governance concept van Hill en Hupe. Om een breder beeld te krijgen van regie wordt met behulp van Pülz en Treib, van de Graaf en Hoppe en Koppenjan et al. ingegaan op het concept sturing. Doel van dit hoofdstuk is het geven van een overzicht van de relevante theorie en het benoemen van elementen die als input dienen bij het ontwikkelen van de monitor.

2.1 Beleidsimplementatie

Op verzoek van Lysias wordt de monitor gefocust op het implementatieproces van het CJG beleid. In deze paragraaf wordt ingegaan op het proces van beleidsimplementatie. Beleidsimplementatie kan gedefinieerd worden als het uitvoeren van een beleidsbesluit, meestal vastgelegd in een beleid (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 20). Mazmanian en Sabatier (1983) ontwikkelden een model om het beleidsimplementatieproces te analyseren. In onderstaande figuur is dit model weergegeven.

Figuur 1: Variables involved in the implementation process (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 22)



Mazmanian en Sabatier delen het implementatieproces op in vijf fasen. Dit zijn (1) de beleidsoutput van de implementerende organisatie, (2) de meegaandheid van de doelgroepen met deze besluiten, (3) de impact van de beleidsoutput, (4) de daadwerkelijk waargenomen impact van de besluiten

door meewerkende organisaties en (5) de aanpassingen in het oorspronkelijke beleid (weergegeven in de onderste balk van figuur 1).

De eerste fase, de beleidsoutput van de implementerende organisatie, beslaat het vertalen van de algemene wetten en/of regels in specifieke besluiten en concrete maatregelen. Deze fase wordt succesvol doorlopen indien de doelen in de algemene regelgeving niet ambigu zijn, de uitvoerders het beleid hoge prioriteit geven, het aantal veto punten in het proces geminimaliseerd wordt en als er sprake is van voldoende financiële hulpbronnen voor de uitvoering van het beleid (Mazmanian & Sabatier, 1983, p. 36).

De meegaandheid van de doelgroepen met de beleidsoutput staat centraal in de tweede fase van het implementatieproces. Gedragsaanpassing van de doelgroep (want daar draait het om) wordt beïnvloed door (1) de mogelijkheid dat verzet tegen het beleid gevonden wordt en succesvol wordt bestreden, (2) de sancties die beschikbaar zijn bij verzet tegen het beleid, (3) de hulpbronnen die beschikbaar zijn voor monitoring van meegaandheid/verzet, (4) de houding van de doelgroepen tegenover de legitimiteit van het beleid en (5) de kosten van meegaandheid voor de verschillende doelgroepen (Mazmanian & Sabatier, 1983, p. 37).

In de derde fase draait het om de werkelijke impact van de beleidsoutput. De doelen van het beleid worden gehaald als (1) de beleidsoutput van de implementerende organisaties consistent is met het oorspronkelijke beleid, (2) de belangrijkste doelgroepen meegaan met deze output en (3) er geen sprake is van conflicterend beleid. Ook is het van belang dat (4) het beleid een adequate causale veronderstelling heeft die de gewenste gedragsverandering van de doelgroep(en) koppelt aan het bereiken van de doelen. Verder moet men in deze fase in de gaten houden of er (5) onvoorziene gevolgen voortkomen uit het beleid (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 37).

De vierde fase beslaat de daadwerkelijk waargenomen impact van de besluiten door de meewerkende organisaties. De werkelijke impact is vaak moeilijk te meten. Daarom is de waargenomen impact een belangrijke aanvulling bij de evaluatie van een beleidsimplementatie. Deze waargenomen impact kan zelfs leiden tot wijzigingen in het oorspronkelijke beleid (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 38).

In de vijfde en laatste fase van de beleidsimplementatie draait het om aanpassingen in het oorspronkelijke beleid. Variabelen die invloed hebben op deze fase zijn de waargenomen impact van het beleid (fase 4), veranderingen in prioriteit van het publiek of belangrijke elites als gevolg van sociaal economische veranderingen, de politieke hulpbronnen van de verschillende actoren en de strategische posities van mee- en tegenwerkende machthebbers (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 38).

Dit fasenmodel wordt beïnvloed door drie variabelen:

- (1) de handelbaarheid van het probleem dat aangepakt moet worden,
 - (2) het vermogen van het beleid om het implementatieproces op een goede manier te structureren,
 - (3) het netto effect van externe factoren op de steun voor de beleidsdoelen.
- (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 21).

Ad 1. De handelbaarheid van het probleem dat aangepakt moet worden is te meten aan de hand van drie indicatoren: (1) de technologische mogelijkheden van beleidsimplementatie (is er een valide theorie voor de effectiviteit van het beleid?), (2) de diversiteit in het gedrag van de doelgroep (hoe kleiner de diversiteit, hoe groter de kans op succesvol beleid) en (3) de mate van vereiste

gedragsverandering: hoe kleiner de verandering, hoe groter de kans dat het beleid slaagt (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 24).

Ad 2. Het vermogen van het beleid om het implementatieproces op een goede manier te structureren wordt groter naarmate (1) de doelen precies en duidelijk geordend zijn, (2) er een adequate causale theorie is, (3) de financiering adequaat is, (4) er weinig vetopunten aanwezig zijn in het implementatieproces, (5) de besluiten van de implementerende dienst(en) gericht zijn op het bereiken van de beleidsdoelen en (6) de deelname van buitenstaanders bemoedigd wordt door bijvoorbeeld onafhankelijke evaluatie onderzoeken (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 29).

Ad 3. De derde variabele is het netto effect van externe factoren op de steun voor de beleidsdoelen. Dit zijn factoren zoals (1) maatschappelijke ontwikkelingen, (2) de publieke opinie, (3) houdingen en hulpbronnen van belangengroepen, (4) de mate van steun van machthebbers en (5) de kwaliteiten van de ambtelijke leidinggevende (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 22).

Volgens van de Graaf en Hoppe (2007, p. 366) kiezen Mazmanian en Sabatier vooral de invalshoek van de kwaliteit van het beleidsdocument. Het gaat er om de invloed van het beleidsdocument op de implementatie van het beleid zoveel mogelijk te vergroten. Het uitgangspunt van Mazmanian en Sabatier is volgens van de Graaf en Hoppe (2007, p. 368) te beperkt. Zij dragen daarom ter aanvulling een ander uitgangspunt aan: dat van de kenmerken en kwaliteiten van de uitvoerende organisatie(s). Bij de uitvoering van een beleid is vrijwel altijd een groot aantal organisaties betrokken: beleidsimplementatie kan daarom nooit enkel door een kwalitatief goed beleidsdocument in goede banen geleid worden. Van de Graaf en Hoppe (2007, p. 369) geven op basis van beide uitgangspunten (het beleidsdocument en de uitvoerende organisaties) vijf oorzaken aan voor het falen van beleidsimplementatie:

- 1) *Onvoldoende specifiek beleid.* Het beleid dient duidelijk aan te geven wat van de uitvoerende instanties verwacht wordt, maar te ver gaande detaillering kan contraproductief zijn.
(fase 1: duidelijke beleidsoutput)
- 2) *Onjuiste veronderstellingen als grondslag van het beleid.* Met beleid wordt meestal een gedragsverandering in de doelgroep gewenst, met behulp van de in het beleid bepaalde middelen. Zijn dit niet de juiste, dan komen de beleidsdoelen in gevaar.
(fase 1: gegronde beleidsoutput)
- 3) *Onjuiste programmering van het beleid.* De eerste stap in de toepassing van beleid heeft consequenties voor de rest van het proces. Deze stap moet weloverwogen genomen worden. Beleid dat gepresenteerd wordt als aanpassing op ander beleid roept vaak minder weerstand op dan volledig nieuw beleid.
(fase 1: programmering beleidsoutput)
- 4) *Divergente kenmerken van het uitvoeringsnetwerk.* Uitvoerende instanties werken met standaardprocedures en routines. Als nieuw beleid een verandering daar in vraagt, neemt de kans op falen toe.
(fase 2: meegaandheid van de uitvoeringsorganisaties met het beleid)
- 5) *Karakteristieken van de doelgroep.* De reacties van de doelgroep bepalen voor een groot deel de realiseerbaarheid van de beleidsdoelen. Hoe kleiner de doelgroep, hoe beter deze reacties zijn in te schatten.
(fase 2: karakteristieken van de uitvoeringsorganisaties beïnvloeden de meegaandheid)

De eerste drie oorzaken voor het falen van beleid sluiten aan bij de visie van Mazmanian en Sabatier: zij hebben allen betrekking op de kwaliteit van het beleidsdocument. Oorzaken 4 en 5 hebben betrekking op het perspectief van de uitvoeringsorganisaties, het element dat van de Graaf en Hoppe toevoegen aan het model van Mazmanian en Sabatier.

Het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier, aangevuld met het perspectief van de uitvoeringsorganisaties van Hoppe en van de Graaf, geeft een goed beeld van de verschillende aspecten van het implementatieproces van beleid. Het opdelen van het proces in opeenvolgende fasen maakt dat het proces inzichtelijk wordt gemaakt. Het opeenvolgen van fasen is in de praktijk echter vaak een illusie: verschillende fasen lopen naast of door elkaar. Om dit statische aspect van het fasenmodel te ondervangen wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan meer dynamische theorieën: het Implications Wheel™ en de niveaus van governance.

2.2 Dynamiek

Joel Barker's Implications Wheel™ (2002) is een strategische management tool waarbij het te bereiken doel centraal staat. Het Implications Wheel™ focust op het proces om tot dat doel te komen. Aanname hierbij is dat activiteiten plaatsvinden op verschillende niveaus, waarbij verschillende actoren (opvolgend en tegelijkertijd) activiteiten ondernemen om het doel te bereiken (Schreier, 2002, p. 5). Deze aanname is een belangrijke aanvulling op het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier. Het geeft enerzijds aan dat de activiteiten in beleidsimplementatie worden ondernomen door meerdere actoren (en bevestigt daarmee het perspectief van de uitvoerende organisaties zoals verwoord door van de Graaf en Hoppe) en anderzijds dat er verschillende niveaus bestaan in implementatie van beleid. Dit maakt het speelveld bij implementatie een stuk dynamischer dan het voornoemde fasenmodel doet vermoeden.

Hill en Hupe sluiten zich aan bij de aanname van het Implications Wheel™ dat activiteiten plaatsvinden op meerdere niveaus. Zij geven aan dat het onderzoeken van beleidsimplementatie aan kwaliteit kan winnen door aandacht te besteden aan de verschillende niveaus waarop implementatie plaatsvindt (Hill en Hupe, 2003, p. 151). Hill en Hupe (2003, p. 183) onderscheiden hierin drie niveaus: het political-administrative level, het institutional level en het 'street' level. Elk niveau kent eigen activiteiten en eigen actoren. In aansluiting met de terminologie die Beemer et al gebruiken is gekozen voor de Nederlandse termen 'beleidsniveau', 'procesniveau' en 'uitvoerend niveau'.

Op het beleidsniveau wordt het beleid vormgegeven, vaak in samenspraak met de maatschappelijke partners (Hill en Hupe, 2003, p.183). De doelen van het beleid (een gezamenlijke ambitie) worden vastgesteld en er worden afspraken gemaakt met de maatschappelijke partners waarin zij zich aan deze doelen committeren (Beemer et al, 2006, p. 14). De actoren op dit niveau zijn de overheid en de directies/het hoger management van de maatschappelijke organisaties (Beemer et al, 2006, p. 8).

Het procesniveau richt zich op de doorvertaling van de beleidsafspraken naar het concrete werkveld. Het managen van beleidsprocessen en het verdiepen van de samenwerking zijn belangrijke activiteiten op dit niveau (Hill en Hupe, 2003, p. 183). De actoren op dit niveau zijn de overheid en het middenmanagement van de maatschappelijke organisaties (Beemer et al, 2006, p. 8).

Op het uitvoerende niveau draait het om de professional: deze moet zijn of haar werk zo goed mogelijk kunnen doen. Afstemming tussen professionals en het verbinden van alle activiteiten die nodig zijn voor een goede uitvoering van het werk van de professional zijn de centrale activiteiten op dit niveau. De actoren op dit niveau zijn de overheid en de professionals (Beemer et al, 2006, p. 8).

Het onderscheid in niveaus kan worden toegevoegd aan het fasenmodel: door de verschillende niveaus van implementatie naast het fasenmodel te leggen wordt de dynamiek van het model versterkt: de niveaus impliceren immers een veelheid van actoren die op verschillende niveaus, gelijktijdig, activiteiten uitvoeren om het beleid te implementeren. Op elk niveau heeft de rol van de overheid een andere insteek: de aard van de activiteiten is anders en de actoren waar de overheid mee samenwerkt verschillen.

Tot dusver heeft de nadruk gelegen op beleidsimplementatie. Aangezien de te ontwikkelen monitor betrekking heeft op de regierol van de gemeente in de implementatie van het CJG beleid, wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan het concept sturing.

2.3 Sturing

Sturing is een onderdeel van regie. Regie omvat de organisatie van een structuur en het functionerend houden daarvan, sturing heeft betrekking op het behouden en eventueel verbeteren van die structuur. Om een beter begrip te krijgen van de verschillende vormen van sturen worden in deze paragraaf de verschillende typen sturing belicht. Pülzl en Treib geven aan dat er drie verschillende theoretische invalshoeken zijn voor sturing op beleidsimplementatie: topdown benaderingen, bottom-up benaderingen en hybride benaderingen.

Topdown benaderingen leggen de nadruk op de capaciteiten van de besluitvormers om duidelijke beleidsdoelen te stellen en op het vermogen van de besluitvormers het implementatietraject te controleren (Pülzl en Treib, 2006,p.3). Het wordt als vanzelfsprekend beschouwd dat uitvoerders zich committeren aan de doelen van en de intenties van het beleid. Het beleid is de basis. De topdown benadering sluit daarmee goed aan bij het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier: het uitgangspunt bij dit model is immers dat de kwaliteit van het beleid het succes van de implementatie bepaalt.

Bij deze benadering zijn een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo wordt er weinig aandacht besteed aan de positie en rol van andere actoren in het beleidsveld en aan de neveneffecten van beleid. Omdat de topdown benadering de nadruk legt op conformiteit tussen beleid en beleidsuitvoering sluit het niet per se aan bij de werkelijkheid en worden belangrijke invloeden uit de omgeving genegeerd (van de Graaf en Hoppe, 2007, p. 335). In de sturing bij topdown benaderingen staan de doelstellingen van de sturende actor centraal (Koppenjan, 1993, p.20). Door precisering van het beleid, voorlichting over het beleid, weinig betrokkenen en een sterke controle worden de beleidsdoelstellingen gehaald. De mate waarin de doelstellingen gehaald worden is de graadmeter voor het succes van het beleid (Koppenjan e.a., 1993, p. 20).

De bottom-up benaderingen zien de maatschappelijke organisaties als de belangrijkste actoren in het implementeren van beleid. Implementatie wordt gezien als een verzameling onderhandelingsprocessen in een netwerk van actoren (Pülz en Treib, 2006, p. 3). Het uitgangspunt in deze benadering is niet wat er volgens het beleid moet gebeuren, maar wat er in het beleidsveld daadwerkelijk gedaan wordt. Gelijkwaardigheid tussen onderhandelingspartners is belangrijk. Hier zit ook meteen de kanttekening van de bottom-up benadering: door alle actoren als gelijk te beschouwen, wordt afbreuk gedaan aan de machts- en hulpbronverdeling tussen actoren in de praktijk. Niet alle partijen hebben in werkelijkheid dezelfde macht en mogelijkheden om het beleid te beïnvloeden (van de Graaf en Hoppe, 2007, p. 336). In deze benadering komt het perspectief van de uitvoerende organisaties dat van de Graaf en Hoppe toevoegen aan het fasenmodel duidelijk naar voren: het beleidsveld is een centraal element.

Bij sturing in de bottom-up benaderingen wordt de samenleving gezien als een marktplaats waarin autonome actoren door het nemen van zelfstandige beslissingen over de uitwisseling van hulpbronnen hun behoefte bevredigen. De lokale actoren met hun eigen belangen, percepties en doelen zijn hier het uitgangspunt. Het zelfsturend vermogen van actoren staat centraal. Sturing wordt positief beoordeeld als het ruimte laat voor de beleidsvrijheid van lokale actoren (Koppenjan e.a., 1993, p. 21).

De hybride benaderingen ten slotte proberen de scheiding tussen topdown en bottom-up benaderingen te overkomen door elementen van beide benaderingen te gebruiken (Pülz en Treib, 2006, p. 3). Een belangrijk uitgangspunt in de hybride benaderingen is het concept van 'heen- en terugdenken'. Heendenken betekent dat de besluitvormer moet nadenken over welke middelen en instrumenten hij gaat inzetten voor het beleid (Pülz en Treib, 2006, p. 10). Terugdenken heeft betrekking op inleving in het beleidsveld en de daarin aanwezige actoren, met als doel de veranderingsmogelijkheden van het beleidsveld te kunnen zien (van de Graaf en Hoppe, 2007, p. 336). Het heen- en terugdenken duidt op dynamiek in de implementatie: de verschillende niveaus van implementatie die Hill en Hupe onderscheiden, sluiten hier dan ook goed op aan.

De netwerkbenadering is een sturingsfilosofie die aansluit bij de hybride benaderingen. Het uitgangspunt bij deze benadering is dat actoren uit zowel de publieke als de private sector voor de realisatie van hun doelen afhankelijk zijn van anderen. Geen van de actoren is machtig genoeg om andere actoren zijn wil op te leggen. Samenwerking is daarom noodzakelijk. Beleids- en sturingsprocessen zijn in deze benadering interactieprocessen waarin actoren informatie, doelen en middelen uitruilen. Sturing in deze benadering is succesvol als het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren en gericht is op de gezamenlijke oplossing van een maatschappelijk probleem (Koppenjan e.a., 1993, p. 22).

In de netwerkbenadering is samenwerking een noodzakelijke voorwaarde om bevredigende resultaten te bereiken (Hill en Hupe, 2007, p. 78). Om samenwerking te laten slagen is sturing noodzakelijk. Sturing in de netwerkbenadering wordt ook wel aangeduid als netwerkmanagement (Hill en Hupe, 2003, p. 78). In onderstaande tabel worden de kenmerken van netwerkmanagement weergegeven.

Tabel 2.2 De netwerkvisie op management (Klijn, 1996, p. 75)

Visie op beleidsproces	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke actoren • Autoriteit is verdeeld over verschillende actoren • Problemen en oplossingen worden mede ontwikkeld gedurende het spel
Rol van de manager	<ul style="list-style-type: none"> • Mediator/ procesmanager • Vormen en veranderen van condities voor succesvolle interactie tussen actoren
Activiteiten van de manager	<ul style="list-style-type: none"> • Zoeken van overeenstemming tussen actoren • Selecteren van actoren • Creëren en behouden van communicatiekanalen tussen actoren

Netwerkmanagement is een activiteit die kennis vereist van het netwerk en de mogelijkheden daarbinnen. Netwerkmanagement is daarmee zowel verbonden aan de dynamiek (het zien en benutten van kansen) als aan de relaties en posities in het netwerk. Het richt zich op zaken als participeren in het juiste spel, het opzetten van organisationele arrangementen voor interacties tussen actoren, het activeren van actoren en begeleiding van de interacties (Klijn, 1996, p. 74).

Gemeentelijke regie wordt door het Nicis Institute (2009) gedefinieerd als het zo goed mogelijk inrichten van samenwerking. In het Centrum voor Jeugd en Gezin, de structuur waarvoor de monitor

ontwikkeld wordt, staat samenwerking tussen gemeente (regie) en maatschappelijke organisaties (uitvoering, leveren van de hulp) centraal. Dit betekent dat de netwerkbenadering naar alle waarschijnlijkheid een grote rol zal spelen.

Voor de monitor zijn uit bovenstaande tekst elementen te herleiden van gemeentelijke regie op de implementatie van beleid. Het gaat hier om het inrichten van een structuur/organisatieel arrangement, het nadenken over middelen en instrumenten voor het beleid, contact (inleving) met het beleidsveld/de maatschappelijke organisaties, het inrichten van samenwerking, het activeren van maatschappelijke organisaties en het begeleiden van de interacties.

In dit hoofdstuk heeft het theoretisch kader als volgt vorm gekregen: er is gestart met het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier als gestructureerde weergave van het implementatieproces van beleid. Het fasenmodel is aangevuld met het perspectief van de uitvoerende organisaties, met behulp van de theorie van Hoppe en van de Graaf. Om dynamiek te verankeren in het van oorsprong vrij statische fasenmodel, is gebruik gemaakt van de aanname van het Implications Wheel™ dat er verschillende niveaus bestaan waarop implementatie plaatsvindt. Deze niveaus zijn vervolgens uitgewerkt met behulp van de niveaus in governance van Hill en Hupe.

Om de monitor te kunnen toepassen op de regierol van de gemeente is het concept sturing nader geanalyseerd. De drie visies op sturing (topdown, bottom up en hybride) zijn gekoppeld aan bovengenoemde theorieën van beleidsimplementatie. Het netwerkmanagement als sturingsfilosofie van de hybride visie is uitgebreid geanalyseerd en heeft een aanzet gegeven voor activiteiten die kunnen worden opgenomen in de monitor. In de volgende paragraaf wordt de opbrengst van bovenstaand hoofdstuk voor het ontwikkelen van de monitor samengevat.

2.4 Input voor het ontwikkelen van de monitor

In dit voorgaande hoofdstuk is een verkenning uitgevoerd naar relevante theorie voor het ontwikkelen van de monitor. Er zijn een aantal elementen onderscheiden waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwikkelen van de monitor. Ten eerste is het belangrijk dat de activiteiten in de monitor alle fasen uit het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier beslaan: zo is zeker te stellen dat het gehele proces van beleidsimplementatie door de monitor gedekt wordt. Ten tweede moet het onderscheid tussen beleidsniveau, procesniveau en uitvoerend niveau in de monitor verankerd worden.

Uit de theoretische verkenning zijn tevens een aantal aanzetten voor activiteiten te ontleen: het beleid moet duidelijk zijn voor de maatschappelijke organisaties, weerstand moet voorkomen worden (er moet geïnvesteerd worden in commitment van de maatschappelijke organisaties aan het beleid), er moet een organisatiestructuur ingericht worden, er moet nagedacht worden over middelen en instrumenten voor het beleid en samenwerking tussen maatschappelijke organisaties moet worden ingericht (bijvoorbeeld door het organiseren van een overlegstructuur). Een belangrijke activiteit is het maken van goede afspraken met de maatschappelijke organisaties: daarmee is een groot deel van bovenstaande elementen vast te leggen.

Hoofdstuk 3: De monitor op basis van theorie

In hoofdstuk 2 zijn de eerste bouwstenen van de monitor geïdentificeerd. In dit hoofdstuk worden die bouwstenen gebruikt om een eerste versie van de monitor te ontwikkelen. Hiermee wordt een antwoord geformuleerd op de derde deelvraag: uit welke activiteiten bestaat de regie en hoe zijn deze activiteiten te operationaliseren? Als uitgangspunt voor de monitor is gekozen voor de drie niveaus van governance van Hill en Hupe (2003): het beleidsniveau, het procesniveau en het uitvoerende niveau. Op elk niveau kent de gemeente een andere invulling van de regierol. Door te kiezen voor het gebruik van de niveaus in plaats van het fasenmodel wordt de dynamiek in de monitor gewaarborgd. Om te garanderen dat het gehele proces van beleidsimplementatie wordt opgenomen in de monitor, zal het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier dienen als validatie van de te definiëren activiteiten.

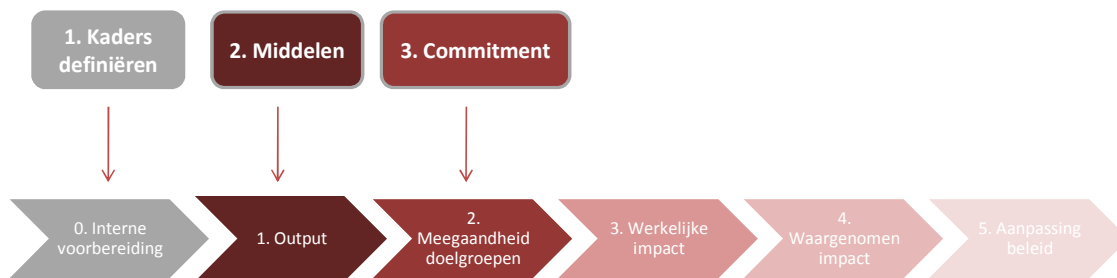
3.1 Het beleidsniveau

Geerts et al (p. 6) stellen dat de rol van de gemeente op het beleidsniveau zowel een interne als een externe component heeft. Intern draait het om beleidsruimte: wat zijn de kaders waarbinnen het beleid uitgevoerd moet gaan worden? Welke middelen zijn beschikbaar voor de uitvoering van het beleid? Extern draait het om de medewerking van relevante maatschappelijke organisaties. Met relevant wordt bedoeld: organisaties die nodig zijn voor de implementatie/uitvoering van het beleid. De activiteiten die uit dit niveau voortvloeien zijn:

- 1) *het in kaart brengen van de kaders waarbinnen het beleid geïmplementeerd wordt*
(zijn er randvoorwaarden geformuleerd door hogere overheden?)
- 2) *het zorgen voor voldoende middelen*
(zowel financieel als capaciteits)
- 3) *het committeren van de relevante organisaties aan het beleid*
(zorgen dat de relevante organisaties achter het beleid staan en bereid zijn mee te werken aan de uitvoering ervan)

Worden bovenstaande activiteiten langs het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier gelegd, dan ontstaat de volgende figuur:

Figuur 2: Activiteiten beleidsniveau gecombineerd met fasenmodel



Activiteit 1, het in kaart brengen van de kaders waarbinnen het beleid geïmplementeerd wordt, gaat eigenlijk nog vooraf aan de eerste fase van Mazmanian en Sabatier: ze heeft betrekking op de voorbereiding van de gemeente op haar regierol. Het zorgen voor voldoende middelen, de tweede activiteit valt in fase 1: de beleidsoutput. Mazmanian en Sabatier (1983, p 36) geven aan dat het zorgen voor voldoende middelen een succesfactor is voor deze fase. De derde activiteit, het committeren van relevante organisaties aan het beleid, valt binnen de tweede fase: meegaandheid van doelgroepen met het beleid. De uitvoerders van het beleid (organisaties in het beleidsveld) zijn één van de doelgroepen. Zonder hun medewerking kan het beleid immers nooit slagen.

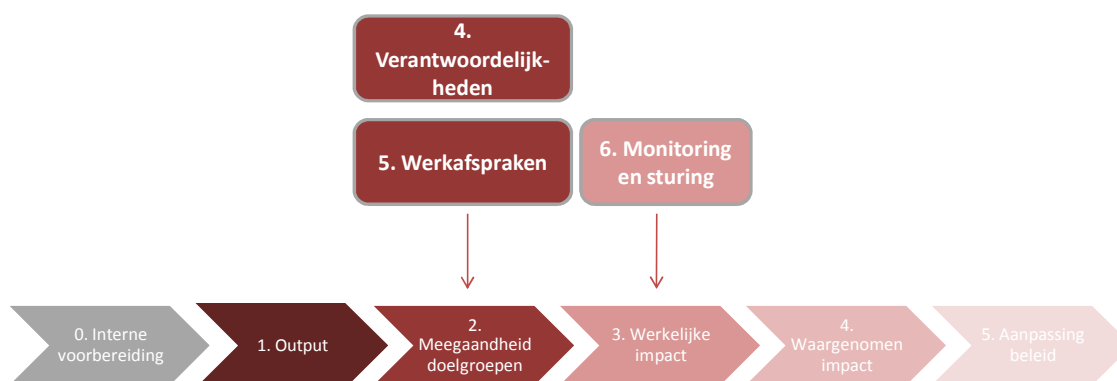
3.2 Het procesniveau

Op het procesniveau worden de beleidsafspraken doorvertaald naar het werkveld: de uitvoerende organisaties (Beemer et al, 2006, p. 8). Het vastleggen van verantwoordelijkheden, het maken van werkafspraken en monitoring/sturing zijn belangrijke facetten (Beemer et al, 2006, p. 16). De volgende activiteiten vloeien voort uit het procesniveau:

- 4) *het vastleggen van verantwoordelijkheden van relevante organisaties*
(door verantwoordelijkheden vast te leggen worden de inbreng van de verschillende organisaties en de onderlinge verwachtingen duidelijk)
- 5) *het maken van werkafspraken*
(de beleidsafspraken worden vertaald naar de praktijk: wie gaat wat oppakken en hoe wordt dit gedaan?)
- 6) *monitoring en sturing*
(zorgen dat de afspraken worden uitgevoerd en dat er zicht is op de voortgang en de resultaten van de beleidsimplementatie)

Ook deze activiteiten zijn te plaatsen in het fasenmodel van Mazmanian en Sabatier:

Figuur 3: Activiteiten procesniveau gecombineerd met fasenmodel



Het vastleggen van de verantwoordelijkheden (activiteit 4) valt in de tweede fase van het fasenmodel. Door het (schriftelijk) vastleggen van verantwoordelijkheden staat de meegaandheid van de relevante maatschappelijke organisaties als doelgroep van het beleid immers zwart op wit. Het maken van werkafspraken (activiteit 5) heeft eveneens betrekking op fase twee van het fasenmodel. Het meegaan van de actoren met het beleid (implementeren/uitvoeren) wordt in de werkafspraken gespecificeerd vastgelegd. Het organiseren van monitoring en sturing (activiteit 6) ten slotte valt binnen de derde fase van het fasenmodel. Het in de gaten houden van de gevolgen van het beleid is volgens Mazmanian en Sabatier (1983, p. 37) van belang in deze fase.

3.3 Het uitvoerend niveau

Op het uitvoerend niveau draait het om een sluitende aanpak van het beleid. Dit betekent dat alle activiteiten die nodig zijn om het beleid uit te voeren met elkaar verbonden worden. Afstemming is hier de centrale activiteit (Beemer et al, 2006, p. 17).

- 7) *het organiseren van afstemming tussen de uitvoerende organisaties/personen*
(afstemming tussen organisaties/personen voorkomt dubbel werk en zorgt voor meer stroomlijning in de implementatie)

Het organiseren van afstemming heeft betrekking op de vierde fase uit het model van Mazmanian en Sabatier. Door regelmatig te overleggen krijgen de relevante organisaties en personen weet van

elkaars werk en daardoor is het mogelijk een completer beeld te vormen van de praktijksituatie als geheel. Zoals weergegeven in onderstaande figuur, heeft dit invloed op de waargenomen impact op de beleidsoutput (fase 4).

Figuur 4: Activiteiten uitvoerend niveau gecombineerd met fasenmodel



3.4 Van activiteiten naar meetbare prestaties

In de vorige paragraaf zijn de verschillende activiteiten van het implementatieproces (variabelen) geïdentificeerd. In deze paragraaf worden indicatoren benoemd die de activiteiten meetbaar maken: de activiteiten worden geoperationaliseerd. De informatie om de monitor te vullen wordt verzameld langs drie wegen: beleidsdocumenten van de betreffende gemeente m.b.t. de implementatie van het CJG beleid (bijvoorbeeld een plan van aanpak of beleidsnota), interviews met sleutelfiguren binnen het CJG: één op elk niveau (beleidsmedewerker, projectleider, professional) en een vragenlijst, waarmee de meningen van de relevante organisaties over de rol van de gemeente in het CJG gemeten worden. Er is gekozen voor een tweedeling in interviews/vragenlijsten omdat het houden van interviews met alle betrokkenen te veel tijd in beslag neemt en de monitor daardoor als ‘quickscan’ zijn waarde verliest. Tot nu toe zijn onderstaande activiteiten gedefinieerd:

Tabel 3.1: Activiteiten in relatie tot niveau

1.	In kaart brengen van de beleidskaders	Beleid
2.	Zorgen voor voldoende middelen	Beleid
3.	Committeren van de relevante organisaties aan de doelstellingen van het beleid	Beleid
4.	Vastleggen van verantwoordelijkheden van partnerorganisaties	Proces
5.	Maken van werkafspraken	Proces
6.	Monitoring en sturing	Proces
7.	Organiseren van afstemming tussen de uitvoerende organisaties/personen	Uitvoerend

Activiteit 1: Het in kaart brengen van de beleidskaders

Veel gemeentelijk beleid vindt zijn oorsprong op nationaal of provinciaal niveau. In dit beleid kunnen kaders en/of randvoorwaarden benoemd zijn waarbinnen de implementatie van het gemeentelijk beleid moet plaatsvinden. Deze activiteit wordt gemeten door in het interview met de beleidsmedewerker te vragen of de beleidskaders in kaart zijn gebracht en het bestuderen van beleidsdocumenten.

Activiteit 2: Zorgen voor voldoende middelen

“Middelen” is een breed begrip. Het heeft zowel betrekking op financiële middelen, als op de capaciteit die beschikbaar is voor het implementeren van beleid (zowel bij de gemeente als bij de partnerorganisaties), als op de competenties die nodig zijn voor een goede implementatie. Deze activiteit wordt gemeten door in de drie interviews en in de vragenlijst naar de relevante organisaties te vragen of de respondent vindt dat er voldoende geld/mensen/kennis beschikbaar is voor het CJG.

Activiteit 3: Het committeren van de relevante organisaties aan het beleid

Omdat de overheid tegenwoordig bijna altijd afhankelijk is van andere organisaties voor de uitvoering van beleid, is het belangrijk deze organisaties aan het beleid te committeren. Deze activiteit wordt gemeten door in het interview met de beleidsmedewerker/ projectleider te vragen hoe relevante organisaties betrokken zijn bij het CJG, en in de vragenlijst aan de relevante organisaties te vragen of zij zich betrokken voelen bij het CJG.

Activiteit 4: Het vastleggen van verantwoordelijkheden van relevante organisaties

Als duidelijk is voor de relevante organisaties wat hun verantwoordelijkheden zijn, is de samenwerking beter en sneller vorm te geven. Organisaties weten immers waar ze zich aan gecommitteerd hebben en wat er van hen verwacht wordt. Deze activiteit wordt gemeten door aan de beleidsmedewerker/projectleider te vragen of de verantwoordelijkheden van de samenwerkende organisaties zijn vastgelegd, en door middels de vragenlijst aan de relevante organisaties te vragen of de verantwoordelijkheden van de eigen organisatie in het CJG duidelijk zijn.

Activiteit 5: het maken van werkafspraken

Werkafspraken zijn de vertaling van de beleidsafspraken naar het niveau van de uitvoerende actoren. Deze afspraken worden gemaakt tussen gemeente en de relevante organisaties. De werkafspraken leggen de nadruk op het 'hoe': hierin wordt afgesproken wat de concrete taken van een actor zijn en hoe die taken uitgevoerd gaan worden. Deze activiteit wordt gemeten door in het interview met de beleidsmedewerker/projectleider te vragen of er werkafspraken zijn gemaakt en in de vragenlijst naar de relevante organisaties te vragen of de gemaakte afspraken duidelijk zijn.

Activiteit 6: Monitoring en sturing

Monitoring heeft als doel te controleren of de bedachte structuur van het proces past op de werkelijke situatie. Sturing houdt eventuele bijsturing en aanpassing van dit proces in. Sturing is van belang om het overzicht te kunnen houden op het beleid in de praktijk en te bewaken dat de doelstellingen van het beleid gehaald worden (Mazmanian en Sabatier, 1983, p. 37). Deze activiteit wordt gemeten door in het interview met de beleidsmedewerker/projectleider te vragen of monitoring en sturing georganiseerd zijn en in de vragenlijst aan de relevante organisaties te vragen of zij zelf bijdragen aan de monitoring en wat zij vinden van de sturing van de gemeente op het CJG.

Het kiezen van een vorm van sturing is handig om het kader te bepalen voor het implementatieproces. Elke vorm van sturing (topdown, bottom-up of netwerksturing) legt de accenten op andere activiteiten in het proces, en kent weer andere succes- en faalfactoren als gevolg van deze accenten. De topdown benadering van sturing stelt de doelstellingen van het beleid centraal en zet sterk in op controle van het implementatieproces. In deze benadering is het beleid succesvol indien de controle sterk is (Koppenjan e.a., 1993, p. 20) Hiermee legt de topdown benadering het accent op activiteit 6.

De bottom up benadering van sturing stelt de daadwerkelijke situatie in het beleidsveld centraal en richt zich op afstemming tussen de actoren onderling. In deze benadering is het beleid succesvol indien er voldoende hulpbronnen zijn en er beleidsvrijheid is voor de actoren (Koppenjan e.a., 1993, p. 21). Hieruit volgt dat de accenten in deze benadering liggen bij de activiteiten 2 en 5.

In de netwerkbenadering ten slotte draait het om samenwerking tussen overheid en relevante organisaties. Hier is belangrijk dat de sturende actor zicht heeft op de veranderingsmogelijkheden in het beleidsveld. Vanuit dit gezichtspunt is het beleid succesvol indien het netwerkmanagement goed is, wat wil zeggen dat de afstemming goed geregeld is en de samenwerking in het beleidsveld

optimaal wordt gefaciliteerd (Koppenjan e.a., 1993, p. 22). De accenten in deze benadering liggen op de activiteiten 2 en 7.

Activiteit 7: Het organiseren van afstemming tussen uitvoerende organisaties

Om een sluitende implementatie van het beleid te garanderen is afstemming tussen de uitvoerende organisaties noodzakelijk. Deze activiteit wordt gemeten door in de interviews met de beleidsmedewerker en projectleider te vragen of en hoe de afstemming georganiseerd is, en middels de vragenlijst aan de relevante organisaties te vragen of zij vinden dat de afstemming goed geregeld is.

In onderstaande tabel staan de activiteiten met indicatoren weergegeven, inclusief de informatiebronnen waaruit de antwoorden op de vragen zullen worden gehaald.

Tabel 3.2: Indicatoren activiteiten eerste versie monitor

Nr.	Activiteit + indicatoren	Informatiebron
1.	In kaart brengen van de beleidskaders met betrekking tot implementatie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleidskaders met betrekking tot implementatie in kaart gebracht 	Beleidsdocumenten, interview beleidsmedewerker
2.	Zorgen voor voldoende middelen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiële middelen voldoende ▪ Capaciteit voldoende ▪ Competenties voldoende 	Interviews beleidsmedewerker, projectleider en uitvoerder, vragenlijst
3.	Committeren van de relevante organisaties aan het beleid <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisaties gecommiteerd aan het beleid ▪ Commitment van organisaties vastgelegd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijsten
4.	Vastleggen van verantwoordelijkheden van relevante organisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afspraken met organisaties over verantwoordelijkheden zijn vastgelegd ▪ Afspraken zijn duidelijk voor organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
5.	Maken van werkafspraken <ul style="list-style-type: none"> ▪ Werkafspraken vastgelegd ▪ Werkafspraken duidelijk voor organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
6.	Monitoring en sturing <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatie van monitoring is vastgelegd ▪ Taken actoren met betrekking tot monitoring zijn vastgelegd ▪ Organisatie van sturing is vastgelegd ▪ Taken actoren met betrekking tot sturing zijn vastgelegd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
7.	Organiseren van afstemming tussen de uitvoerende organisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afstemming tussen organisaties in de uitvoering is georganiseerd 	Interviews beleidsmedewerker, projectleider en uitvoerder, vragenlijst

De eerste opzet van de monitor is weergegeven in bovenstaande tabel. Om aan de doelstelling van de monitor te voldoen (informatie voor Lysias over aandachtspunten in het proces en leerpunten voor de gemeente) moet nog een stap gezet worden: de 'score' van een gemeente op haar regierol in het CJG moet, als output van de monitor, gedefinieerd worden. De scores worden bepaald door de betrokkenen bij het CJG (beleidsmedewerker, projectleider, uitvoerder en partnerorganisaties).

Om de monitor zo overzichtelijk mogelijk te maken wordt een indeling gemaakt in drie mogelijke scores (per activiteit): **goed**, **verbetering mogelijk** en **onvoldoende**. De gemeente krijgt een score 'goed' op een activiteit als a) de activiteit wordt uitgevoerd en b) de betrokkenen vinden dat de gemeente dit goed doet. Verbetering mogelijk is de score op een activiteit indien a) de activiteit geheel of gedeeltelijk wordt uitgevoerd, maar b) de betrokkenen aanmerkingen hebben op de manier waarop de gemeente deze activiteit oppakt. Er is sprake van een onvoldoende als a) de

activiteit niet of slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd en b) de betrokkenen ontevreden zijn over de uitvoering van de activiteit.

3.5 De monitor op basis van theorie

In dit hoofdstuk is de eerste versie van de monitor ontwikkeld: de drie niveaus van governance zijn gekozen als uitgangspunt van de monitor, de activiteiten binnen deze niveaus zijn benoemd en geoperationaliseerd. Het 'raamwerk' van de monitor is hiermee een feit. De theoretische verankering van de monitor is in dit hoofdstuk geborgd: de in hoofdstuk 2 besproken theorieën zijn toegepast en verankerd in deze eerste versie van de monitor.

Het fasenmodel uit hoofdstuk 2 is over de activiteiten heen gelegd om te garanderen dat het gehele implementatieproces door de monitor omvat wordt. De fasen 1 t/m 4 worden door de activiteiten in de monitor geborgd. Fase 5 van het fasenmodel, het aanpassen van het oorspronkelijke beleid, wordt niet omvat door de gedefinieerde activiteiten. Voor het kunnen aanpassen van beleid is informatie nodig over de stand van zaken in de implementatie (in de monitor gespecificeerd naar de rol van de gemeente in het proces). Dit is precies de informatie die de monitor moet gaan leveren: op basis van de ingevulde monitor is aanscherping en eventuele aanpassing van de uitvoering van de regierol van de gemeente in het CJG mogelijk. De uitvoering van fase 5 wordt dus mogelijk gemaakt door de ingevulde monitor.

Een eerste opzet voor het verzamelen van de input voor de monitor is ook gemaakt: per activiteit is bepaald hoe de informatie verkregen wordt (welke bron). Uiteindelijk zal de ingevulde monitor weergeven wat er wordt gedaan op een bepaalde activiteit, maar ook wat de betrokkenen daar van vinden. Hierdoor is het mogelijk de activiteiten te scoren en daarmee de status van de regierol van de gemeente in het CJG vast te stellen.

De monitor laat zien welke regieactiviteiten worden uitgevoerd in het implementatieproces en wat daar de status van is. Belangrijk is nog op te merken dat het onderscheid in beleid, proces- en uitvoerend niveau niet perse volgtijdelijkheid impliceert. Er kan begonnen worden met de implementatie op alle niveaus. De monitor is dus meer een weergave van het 'implementatieveld' dan dat het een volgorde van activiteiten aangeeft. De focus in de monitor ligt heel duidelijk op de rol van de gemeente in het CJG. Activiteiten van andere organisaties worden wel meegenomen (voor het maken van afspraken bijvoorbeeld heeft de gemeente de organisaties nodig), maar de gemeente is de centrale actor. Met bovenstaande elementen is de monitor op basis van theorie gemodelleerd. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het specifieke beleidsveld van het CJG.

Hoofdstuk 4: Het Centrum voor Jeugd en Gezin

De monitor moet toepasbaar zijn op de regierol van de gemeente in het Centrum voor Jeugd en Gezin. In dit hoofdstuk zal specifiek ingegaan worden op het Centrum voor Jeugd en Gezin en de inhoud van de rol van de gemeente in het CJG zoals het Ministerie voor Jeugd en Gezin die voor ogen heeft. Dit hoofdstuk wordt besloten met een overzicht van nieuwe inzichten voor de monitor op basis van het nationale CJG beleid.

4.1 Het CJG op rijksniveau

Het Ministerie voor Jeugd en Gezin heeft in samenwerking met landelijke partners zoals GGD Nederland en de Vereniging Nederlandse Gemeenten het basismodel CJG opgesteld (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007). Dit basismodel geeft weer welke taken door een Centrum voor Jeugd en Gezin moeten worden uitgevoerd. Deze taken waren al verantwoordelijkheden van de gemeente (de lokale jeugdgezondheidszorg en het lokale jeugdbeleid). De verantwoordelijkheid van de gemeente voor de jeugdgezondheidszorg (JGZ) is vastgelegd in de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). De JGZ wordt uitgevoerd door de consultatiebureaus en de GGD (o.a. schoolartsen). Voorkomen (preventie), signaleren, adviseren en het aanpakken van ontwikkelingsproblemen zijn taken van de JGZ (Kamerbrief 16-11-2007, p. 5).

De verantwoordelijkheid van de gemeente voor het lokale jeugdbeleid is vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning. In deze wet zijn vijf functies van het lokale jeugdbeleid geformuleerd. Deze functies zijn:

- 1) *Geven van informatie en advies*
Het gaat hierbij zowel om ongevraagde informatie (voorlichting) als om het beantwoorden van specifieke vragen van ouders en jeugdigen.
- 2) *Signaleren*
Het vroegtijdig signaleren van problemen bij jeugdigen en opvoeders is een belangrijk punt, maar ook het verbinden van signalen van verschillende instanties valt hier onder.
- 3) *Toeleiding naar hulp*
Het gaat hier om toeleiding naar het volledige lokale en regionale aanbod, zoals vroeg- en voorschoolse educatie (peuterspeelzalen), onderwijsachterstandsvoorzieningen, het AMK (Algemeen Meldpunt Kindermishandeling), de jeugdzorg etc.
- 4) *Licht pedagogische hulp*
Het bieden van opvoedingsondersteuning en lichte ondersteuning aan ouders en gezinnen waar problemen zijn of dreigen te ontstaan, plus het schoolmaatschappelijk werk.
- 5) *Coördinatie van zorg*
Het afstemmen en bundelen van zorg in het geval er meerdere organisaties betrokken zijn bij de hulpverlening aan een jeugdige/gezin voor zover dit buiten de JGZ valt.

(Kamerbrief 16-11-2007, p. 5).

In een CJG participeren meerdere organisaties. De gemeente is regisseur van het geheel, en verschillende maatschappelijke organisaties voeren de daadwerkelijke opvoed- en opgroei-ondersteuning uit. In het basismodel CJG zijn een aantal organisaties opgenomen die in ieder geval moeten participeren in het CJG. Dit zijn de GGD, de consultatiebureaus, Maatschappelijk Werk en Bureau Jeugdzorg. Ook de Zorg- en Adviesteams (een zorgstructuur in het onderwijs waar meerdere organisaties in participeren) moeten 'aangeschakeld' worden bij het CJG (Kamerbrief 16-11-2007, p. 5). In paragraaf 4.2 worden de partners in het CJG uitgebreid belicht. Buiten deze verplichte organisaties hebben gemeenten de vrijheid andere organisaties te betrekken bij het CJG, afhankelijk van hun lokale situatie.

In 2011 moet elke gemeente ten minste één fysiek inlooppunt hebben waar ouders en jongeren informatie en hulp kunnen krijgen met betrekking tot opvoeden en opgroeien. Het Ministerie heeft er bewust voor gekozen de functionaliteit van het CJG voorop te stellen. Hiermee wordt bedoeld dat de focus in het rijksbeleid ligt op de *uitkomsten* van het beleid. Gemeenten mogen zelf bedenken hoe ze het CJG inhoudelijk en organisatorisch vorm willen geven. De functionaliteit van het CJG is door het Ministerie gedefinieerd in eindresultaten. Dit zijn:

- Kind en ouders staan centraal
- Het aanbod is samenhangend, transparant en herkenbaar
- Er is voldoende laagdrempelige ondersteuning op het gebied van opgroeien en opvoeden voor ouders, jongeren en kinderen
- Risicogroepen worden vroegtijdig bereikt
- De toegang tot begeleiding en zorg is laagdrempelig
- Er wordt gebruik gemaakt van het gezins(s-netwerk) bij hulpverlening
- Samenwerking is verplichtend
- Het CJG voorziet in effectieve coördinatie van zorg volgens het beleidsprincipe 'één gezin, één plan' (per gezin wordt één behandelplan gemaakt, ook als er meerdere organisaties betrokken zijn)

Bron: Bogaart en Slabbèrtje, 2008, p. 7

4.2 De partners in het CJG

De kernpartners van het CJG zijn die organisaties die in het basismodel CJG zijn opgenomen. Het gaat hier om de Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar, het maatschappelijk werk (MW), Bureau Jeugdzorg en de Zorg- en Adviesteams (ZATs).

De JGZ volgt de ontwikkelingen van kinderen en jongeren op lichamelijk, psychisch, sociaal en cognitief gebied. Voorlichting over een gezonde ontwikkeling en het signaleren van gezondheidsproblemen zijn eveneens taken van de JGZ (Dunnink en Lijs-Spek, 2008). De Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar wordt op gemeentelijk niveau uitgevoerd door twee organisaties: de consultatiebureaus voor de 0-4 jarigen en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) voor de 5-19 jarigen.

Het (school)maatschappelijk werk (MW) biedt ondersteuning aan mensen met problemen op psychosociaal gebied. In het licht van het CJG gaat het hier om opvoedingsondersteuning en schoolmaatschappelijk werk (licht pedagogische hulpverlening). Doel van het MW is het vergroten van de zelfredzaamheid van hulpvragers.

Bureau Jeugdzorg (BJZ) is de toegangspoort voor de gehele jeugdzorg. BJZ stelt indicaties voor de jeugdzorg, voert de taken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) uit, voert jeugdbeschermingsmaatregelen uit (zoals voogdij) en draagt de verantwoordelijkheid voor de jeugdreclassering (Bureau Jeugdzorg, 2009). Het staat gemeenten vrij te bepalen hoe ze de schakel tussen het CJG en Bureau Jeugdzorg inrichten (Bogaart en Slabbèrtje, 2008, p. 22).

De Zorg- en Adviesteams zijn multidisciplinaire teams die aansluiten bij de leerlingenzorg in het onderwijs. Elke basis- en middelbare school is verplicht een ZAT te hebben. Een ZAT bestaat uit professionals (leerkrachten, een leerplichtambtenaar en hulpverleners van bijvoorbeeld de GGD en Bureau Jeugdzorg) die zorg en ondersteuning bieden aan kinderen, jongeren en hun ouders. De ZATs beoordelen signalen vanuit het onderwijs en schakelen zo snel mogelijk de juiste hulp in (Landelijk

steunpunt Zorg- en Adviesteams, 2009). De bedoeling is dat de twee zorgstructuren (CJG en ZAT) elkaar gaan versterken en geen dubbel werk doen (Kamerbrief 16-11-2007, p. 6).

Het CJG is afhankelijk van de door het Ministerie bepaalde kernpartners voor het kunnen bieden van een hulp. Voor het kunnen bieden van een volledig hulpaanbod is het CJG in grote mate afhankelijk van samenwerking met allerlei lokale partners. De gemeente heeft de vrijheid zelf te bepalen met welke partners zij in het CJG wil samenwerken. In deze 'schil' (de meewerkende organisaties exclusief de kernpartners) zijn verschillende soorten voorzieningen mogelijk. Deze voorzieningen kunnen:

- een specifiek of specialistisch aanbod hebben van waarnaar vanuit het CJG wordt verwezen, zoals welzijnsorganisaties of de politie
- als vindplaats of als signaleerder dienen voor het CJG, zoals huisartsen, onderwijs, kinderopvang of peuterspeelzalen
- betrokken zijn bij de zorgcoördinatie voor risicojongeren en multiprobleem gezinnen, zoals verslavingszorg of schuldhulpverlening

(Bogaart en Slabbèrtje, 2008, p. 37).

4.3 De gemeente als regisseur

De gemeente is door het Ministerie voor Jeugd en Gezin benoemd als regisseur van het CJG. Ze heeft de plicht om de lokale CJG organisatie in te richten. Hiervoor zijn door het Ministerie een aantal verantwoordelijkheden/plichten van de gemeente benoemd:

- het maken van sluitende afspraken met de organisaties die de taken uit het basismodel CJG uitvoeren
- de verantwoordelijkheid om een beslissing te (laten) nemen over de coördinatie van zorg
- het vormgeven van een escalatiemodel voor zorgcoördinatie (indien de zorgcoördinatie vastloopt moet het besluit op een hoger niveau genomen worden: hiervoor moet een structuur ingericht worden)

Bron: Kamerbrief 16-11-2007, p. 7-8

Over regie van de gemeente in het jeugdbeleid is veel geschreven. Het onderscheid in niveaus van regie (beleid, proces, uitvoerend) is hier duidelijk aan de orde. De structuur van het jeugdbeleid is immers getrapt: de gemeente maakt het beleid, de organisaties vertalen het beleid naar hun werkvloer en de uitvoerders voeren het beleid uit. Zoals al aan de orde is gekomen in hoofdstuk 3, is er een onderscheid aan te brengen in niveaus van regie: het beleidsniveau, het procesniveau en het uitvoerend niveau. Over regie in de jeugdketen is het nodige geschreven. Onderstaand een overzicht van gemeentelijke regieactiviteiten op de verschillende niveaus:

Beleidsniveau

De beleidsregie kent twee componenten. Beemer et al (2006, p. 14) definiëren beleidsregie als: “*het committeren van partijen of personen aan gezamenlijke doelen of werkafspraken en de ketenpartners effectief kunnen aanspreken op hun toegezegde bijdrage om er zo voor te zorgen dat de verantwoordelijkheid voor alle schakels in de jeugdketen eenduidig is gedekt*”. Het gaat hier om het contact van de gemeente met het veld. Intern moet de gemeente echter ook goed voorbereid zijn op haar rol als regisseur. Beemer et al (2006, p. 38) noemen dit interne regie: de gemeente moet een goede regie ‘naar buiten toe’ kunnen voeren. Dit houdt in dat er voldoende middelen moeten zijn om het CJG beleid te kunnen implementeren (zowel financieel als capaciteits) en dat het kennisniveau van de betrokkenen bij het CJG toereikend is.

Procesniveau

Procesregie is de vertaling van de beleidsafspraken naar de praktijk, het werkveld (Beemer et al, 2006, p. 12). Het vastleggen van rollen, taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties is volgens Seuren (2008, p. 3) belangrijk in deze stap. Verder onderscheidt hij drie onderdelen van procesregie: het regisseren van processen, het realiseren en optimaliseren van samenwerking en het monitoren van de effectiviteit van het beleid (Seuren 2008, p.4).

Uitvoerend niveau

Op het uitvoerend niveau is het regisseren van casussen de centrale activiteit (Bremmer en Heineke, 2009). Door Beemer et al (2006, p. 17) wordt uitvoerende regie gedefinieerd als *“het organiseren van afstemming tussen de mensen die met het kind/gezin werken en het verbinden van alle activiteiten die nodig zijn om er voor te zorgen dat de benodigde hulp snel geleverd wordt.”* De actoren op dit niveau zijn de professionals van de hulpverlenende instanties. De taak van de gemeente ligt in het mogelijk maken en stroomlijnen van het werk van de professionals.

Het organiseren van afstemming ten behoeve van snelle en goede hulpverlening aan ouders en kinderen is door het Ministerie van Jeugd en Gezin *zorgcoördinatie* genoemd. Dit betekent concreet voor de gemeente dat zij er verantwoordelijk voor is dat er coördinatie van zorg plaatsvindt indien er vanuit de lokale voorzieningen meerdere professionals betrokken zijn bij de zorg voor een kind/gezin (Bogaart en Slabbértje, 2008, p. 27). Het organiseren van zorgcoördinatie is daarmee een regieactiviteit van de gemeente.

4.4. Input voor het ontwikkelen van de monitor

In dit hoofdstuk is het specifieke beleidsveld van het Centrum voor Jeugd en Gezin belicht. Ook is de gemeentelijke regierol gespecificeerd op de jeugdketen. Voor het ontwikkelen van de monitor levert dit ten eerste achtergrondinformatie over het CJG op en ten tweede een specificatie van de activiteiten van gemeentelijke regie op de verschillende niveaus.

Op het beleidsniveau worden de in hoofdstuk 3 genoemde activiteiten ‘zorgen voor voldoende middelen (2) en ‘het committeren van organisaties aan het beleid’(3) bevestigd: ook zij komen voor in de voor het CJG specifieke situatie. Activiteit 1 uit de monitor, het in kaart brengen van de beleidskaders, wordt niet genoemd. Het aanspreken van de ketenpartners op hun bijdrage aan het CJG is onderdeel van sturing. Sturing is immers (in hoofdstuk 2) gedefinieerd als het behouden en verbeteren van de structuur (in dit geval het CJG). Dit betekent concreet dat sturing een activiteit is die op het beleidsniveau wordt uitgeoefend.

Het vastleggen van verantwoordelijkheden en het maken van werkafspraken (activiteiten 4 en 5 uit de eerste versie van de monitor) leggen de taken, rollen en bevoegdheden van de betrokken organisaties vast. Hiermee wordt de toepasbaarheid van deze activiteiten op de specifieke situatie van het CJG bevestigd. Het realiseren en optimaliseren van samenwerking, door Seuren (2008, p. 4) genoemd, ontbreekt nog in de eerste versie van de monitor. Activiteit 6 uit de eerste versie van de monitor, monitoring en sturing, kan worden opgesplitst: sturing bevindt zich op het beleidsniveau, maar monitoring wordt door Seuren (2008, p. 4) specifiek genoemd als regieactiviteit op het procesniveau. Op het uitvoerend niveau kan het organiseren van afstemming tussen de uitvoerders gespecificeerd worden naar ‘zorgcoördinatie’ in de specifieke situatie van het CJG.

Daarmee is in dit hoofdstuk antwoord gegeven op deelvraag 4: welke gemeentelijke regieactiviteiten zijn gedefinieerd in het nationale CJG beleid?

Hoofdstuk 5: De monitor op basis van het CJG beleid

In het vorige hoofdstuk is de specifieke situatie beschreven van het Centrum voor Jeugd en Gezin en de rol van de gemeente daarin. In dit hoofdstuk worden deze inzichten verwerkt in de monitor. Per regieniveau zullen de wijzigingen ten opzichte van de eerste versie van de monitor worden belicht.

5.1 Het beleidsniveau

De gemeentelijke regieactiviteiten op het beleidsniveau waren in de eerste versie van de monitor als volgt gedefinieerd:

Tabel 5.1: Gemeentelijke regieactiviteiten op beleidsniveau – eerste versie monitor

Nr.	Activiteit + indicatoren	Informatiebron
1.	In kaart brengen van de beleidskaders met betrekking tot implementatie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleidskaders met betrekking tot implementatie in kaart gebracht 	Beleidsdocumenten, interview beleidsmedewerker
2.	Zorgen voor voldoende middelen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiële middelen voldoende ▪ Capaciteit voldoende ▪ Competenties voldoende 	Interviews beleidsmedewerker, projectleider en uitvoerder, vragenlijst
3.	Committeren van de relevante organisaties aan het beleid <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisaties gecommiteerd aan het beleid ▪ Commitment van actoren vastgelegd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijsten

Het in kaart brengen van de beleidskaders met betrekking tot implementatie (activiteit 1) is een activiteit die niet terug komt in de beschrijvingen van de gemeentelijke regierol in het CJG. Bovendien zijn de kaders voor het CJG en de rol van de gemeente daarin gegeven in het CJG beleid van het Ministerie voor Jeugd en Gezin. In de nieuwe versie van de monitor komt activiteit 1 daarom te vervallen.

Het zorgen voor voldoende middelen (2) en het committeren van de relevante organisaties aan het beleid worden in het CJG beleid bevestigd als zijnde gemeentelijke regietaken. Over het committeren van de relevante organisaties stellen Beemer et al. (2006, p. 41) dat er twee onderdelen binnen deze activiteit te onderscheiden zijn: Ten eerste het binden van organisaties aan het beleid, om zo het draagvlak voor het beleid te vergroten. Ten tweede het vastleggen van commitment in afspraken. Activiteit 2 en 3 kunnen daarom ongewijzigd worden overgenomen in de nieuwe versie van de monitor.

Sturing was in de eerste versie van de monitor een gecombineerde activiteit met monitoring (6). Volgens de definitie van Beemer et al. (2006, p. 14) wordt sturing ook vormgegeven op het beleidsniveau: organisaties moeten effectief aangesproken kunnen worden op hun toegezegde bijdrage. Dit betekent voor de monitor dat activiteit 6 wordt gesplitst: de component sturing verhuist naar het beleidsniveau. Samenvattend zien de activiteiten op het beleidsniveau in de nieuwe versie van de monitor er dan als volgt uit:

Tabel 5.2 Beleidsregie activiteiten inclusief indicatoren – tweede versie monitor

Nr.	Activiteit met indicatoren	Informatiebron
1.	Zorgen voor voldoende middelen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiële middelen voldoende ▪ Capaciteit voldoende ▪ Competenties voldoende 	Interviews beleidsmedewerker, projectleider en uitvoerder, vragenlijst
2.	Committeren van de relevante actoren aan het beleid <ul style="list-style-type: none"> ▪ Actoren verbonden aan de doelstellingen van het beleid 	Interviews beleidsmedewerker en

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beleidsafspraken zijn gemaakt: actoren zijn verbonden aan een duidelijke bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen 	projectleider, vragenlijsten
3.	Organiseren van sturing <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatie van sturing is vastgelegd ▪ De taken van gemeente en partnerorganisaties met betrekking tot sturing zijn vastgelegd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst

5.2 Het procesniveau

De gemeentelijke regieactiviteiten op het procesniveau waren in de eerste versie van de monitor als volgt gedefinieerd:

Tabel 5.3: Gemeentelijke regieactiviteiten op procesniveau – eerste versie monitor

Nr.	Activiteit + indicatoren	Informatiebron
4.	Vastleggen van verantwoordelijkheden van relevante organisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afspraken met organisaties over verantwoordelijkheden zijn vastgelegd ▪ Afspraken zijn duidelijk voor organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
5.	Maken van werkafspraken <ul style="list-style-type: none"> ▪ Werkafspraken vastgelegd ▪ Werkafspraken duidelijk voor organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
6.	Monitoring en sturing <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatie van monitoring is vastgelegd ▪ Taken actoren met betrekking tot monitoring zijn vastgelegd ▪ Organisatie van sturing is vastgelegd ▪ Taken actoren met betrekking tot sturing zijn vastgelegd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst

Volgens Seuren (2008, p. 4) is het vastleggen van rollen, taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties een belangrijk onderdeel van procesregie. Het vastleggen van rollen van betrokken organisaties is te scharen onder activiteit 4: het vastleggen van verantwoordelijkheden. Als de verantwoordelijkheden duidelijk zijn, zijn de rollen van de betrokken organisaties gedefinieerd. Het realiseren van samenwerking (onderdeel van de procesregie volgens Seuren, 2008, p. 3) is door het vastleggen van de verantwoordelijkheden geformaliseerd.

Het vastleggen van taken en bevoegdheden is onder te brengen onder activiteit 5: het maken van werkafspraken. In deze afspraken worden taken en bevoegdheden geëxpliciteerd. Ook het regisseren van processen, volgens Seuren (2008, p. 3) een onderdeel van procesregie, krijgt uiting in het maken van werkafspraken: hierin wordt immers vastgelegd wat de taken zijn van een bepaalde organisatie in de implementatie van het beleid.

Seuren (2008, p. 4) noemt tevens het optimaliseren van samenwerking als regieactiviteit op het procesniveau. Het optimaliseren van samenwerking kan vorm krijgen door het instellen van overlegstructuren: het feit dat betrokken organisaties elkaar vaak zien en spreken heeft immers een positief effect op de samenwerking. Het instellen van overlegstructuren is daarom een nieuwe taak in de monitor.

Activiteit 6 is gesplitst: het gedeelte sturing is verhuisd naar het beleidsniveau. Monitoring wordt door Seuren (2008, p. 4) specifiek genoemd als activiteit op het procesniveau. De gemeente is niet perse de actor die moet monitoren, dit kan zij ook uitbesteden. De organisatie van monitoring is echter bij uitstek een gemeentelijke taak, omdat zij als sturende actor weet welke informatie ze wil verkrijgen om te kunnen sturen. Deze activiteit wordt in de nieuwe versie van de monitor daarom 'organisatie van monitoring'. Samenvattend zien de activiteiten op procesniveau er dan als volgt uit:

Tabel 5.4 Procesregie activiteiten inclusief indicatoren- tweede versie monitor

Nr.	Activiteit met indicatoren	Informatiebron
4.	Vastleggen van verantwoordelijkheden van relevante organisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afspraken met organisaties over verantwoordelijkheden zijn vastgelegd ▪ Afspraken zijn duidelijk voor organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
5.	Maken van werkafspraken <ul style="list-style-type: none"> ▪ Werkafspraken vastgelegd ▪ Werkafspraken duidelijk voor organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
6.	Instellen van een overlegstructuur <ul style="list-style-type: none"> ▪ Overlegstructuur is ingesteld ▪ Organisaties zijn tevreden over de overlegstructuur 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst
7.	Organiseren van monitoring <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatie van monitoring is vastgelegd ▪ Taken gemeente en partnerorganisaties met betrekking tot monitoring zijn vastgelegd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst

De activiteiten 4 en 5 blijven, evenals de manier waarop de activiteit gescoord wordt, ongewijzigd ten opzichte van de eerste versie van de monitor. Informatie over activiteit 6 wordt verzameld door de beleidsmedewerker/projectleider naar de overlegstructuur te vragen en door middels de vragenlijst aan de betrokken organisaties te vragen wat zij vinden van de bestaande overlegstructuur. Activiteit 7 kan worden gescoord door aan de beleidsmedewerker/projectleider te vragen hoe de monitoring georganiseerd is en door aan de betrokken organisaties te vragen wat zij bijdragen aan de monitoring.

5.3 Het uitvoerend niveau

In de eerste versie van de monitor was de gemeentelijke regieactiviteit op het uitvoerend niveau als volgt gedefinieerd:

Tabel 5.5: gemeentelijke regieactiviteiten op uitvoerend niveau- eerste versie van de monitor

Nr.	Activiteit + indicatoren	Informatiebron
7.	Organiseren van afstemming tussen de uitvoerende organisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afstemming tussen organisaties in de uitvoering is georganiseerd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst

Op basis van de verkregen informatie uit hoofdstuk 4 kan deze activiteit gespecificeerd worden: het Ministerie noemt het organiseren van afstemming tussen uitvoerende organisaties 'zorgcoördinatie'. Dit betekent concreet dat de hulpverlening rond één gezin gecoördineerd moet worden indien er meerdere hulpverleners bij betrokken zijn. De gemeente moet daarom de verantwoordelijkheden binnen de zorgcoördinatie goed verdelen. Het Ministerie geeft hierbij als extra verplichting dat er een 'escalatiemodel' opgesteld moet worden, een draaiboek dat de besluitvorming naar een hoger niveau tilt indien de zorgcoördinatie niet van de grond komt. Samenvattend ziet de gemeentelijke regieactiviteit op het uitvoerend niveau er zo uit:

Tabel 5.6: Uitvoerende regie activiteiten inclusief indicatoren – tweede versie monitor

Nr.	Activiteit + indicatoren	Informatiebron
8.	Organiseren van zorgcoördinatie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verdelen van verantwoordelijkheden op uitvoeringsniveau ▪ Vormgeving van een escalatiemodel 	Interviews beleidsmedewerker, projectleider en uitvoerder, vragenlijst

5.4 De monitor op basis van het CJG beleid

In dit hoofdstuk is de vijfde deelvraag, hoe kunnen deze regieactiviteiten geoperationaliseerd/meetbaar gemaakt worden, beantwoord. Met behulp van het nationale CJG beleid is de monitor uit hoofdstuk 3 aangepast en uitgebreid naar de specifieke situatie van gemeentelijke regie rondom het Centrum voor Jeugd en Gezin. Om een compleet beeld te krijgen van de gemeentelijke regieactiviteiten op zowel beleid, proces- als uitvoerend niveau, worden de tabellen 5.2, 5.4 en 5.6 gecombineerd. Dit levert onderstaande tabel op:

Tabel 5.7: de tweede versie van de monitor

Beleidsniveau	Procesniveau	Uitvoerend niveau
1. Zorgen voor voldoende middelen		
2. Committeren van organisaties aan beleid	4. Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties	
	5. Maken van werkafspraken	
	6. Instellen van een overlegstructuur	
3. Organiseren van sturing	7. Organiseren van monitoring	8. Organiseren van zorgcoördinatie

De plaats in de tabel van de verschillende activiteiten geeft weer wat de positie is van de activiteiten ten opzichte van elkaar. De activiteiten 4 t/m 6 zijn een nadere uitwerking van activiteit 2: het committeren van organisaties aan het beleid. Activiteit 7 is een nadere uitwerking van activiteit 3: sturing. Activiteit 8 ten slotte is qua subject te plaatsen tussen activiteit 6 en 7.

Het invullen van de monitor moet enerzijds voor Lysias aangeven wat de stand van zaken is van de invulling van de regierol van de gemeente in het CJG en anderzijds voor de gemeente informatie leveren op basis waarvan zij de sturing op het CJG kan verbeteren (de monitor geeft aan waar de gemeente de regie nog moet intensiveren/optimaliseren). Om na te gaan of de monitor dit ook daadwerkelijk oplevert, is zij getest op een aantal gemeenten. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe de bovenstaande tweede versie van de monitor is getest in de praktijk.

Hoofdstuk 6: De monitor getest in de praktijk

Een belangrijke voorwaarde van de monitor is dat ze praktisch toepasbaar is (deelvraag 6). Om te bekijken of de monitor daadwerkelijk oplevert wat is beoogd in de voorgaande hoofdstukken, is zij getest in de praktijk. De monitor is voorgelegd aan de gemeente Almere, waar het CJG al vanaf 2006 functioneert. Hier is de volledigheid van de monitor getest: Almere heeft op basis van haar ervaring bekeken of de activiteiten die in de monitor genoemd staan overeenkomen met de (Almeerse) werkelijkheid. Vervolgens is de monitor uitgerold over twee gemeenten, Arnhem en Enschede, die zich momenteel in de implementatiefase van het CJG bevinden. Zij zijn geselecteerd op basis van variatie in aanpak: Arnhem heeft ervoor gekozen het CJG op te zetten in regionaal verband, Enschede heeft het CJG opgezet onder sterke eigen regie: het CJG is onderdeel van de gemeentelijke organisatie.

6.1 Doel van de testen

De doelstelling van de monitor is het inzichtelijk maken van de regierol van de gemeente in de implementatie van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De monitor moeten dienen als quickscan instrument (in korte tijd een volledige weergave van de status van de regierol van de gemeente opbrengen). Lysias moet op basis van de ingevulde monitor een verbeterplan kunnen neerleggen voor de betreffende gemeente. Voor de gemeente moet de monitor functioneren als een spiegel: ze moet een beeld geven van de rol die de gemeente speelt in het CJG en de sterke en minder sterke punten in de uitvoering van de regierol belichten.

Door de inhoud van de monitor te testen in Almere en de monitor uit te rollen over Arnhem en Enschede wordt enerzijds getest of de gemeenten uit de voeten kunnen met de opbrengsten van de monitor en anderzijds of de uitkomsten van de monitor voldoende aanknopingspunten bieden voor Lysias om een verbeterplan neer te kunnen leggen.

6.2 Praktijktest in Almere

Via Lysias werd de mogelijkheid geboden om de monitor ‘voor’ te testen in Almere. De gemeente Almere was één van de zogenaamde Gideonsgemeenten¹, een groep gemeenten van uiteenlopende omvang die in 2005/2006 het initiatief hebben genomen om na te gaan hoe zij de lokale regie over opvoed- en opgroeiondersteuning beter konden vormgeven. Deze groep gemeenten heeft de CJGs als het ware getest. In de gemeente Almere ging het eerste “Oké-punt” (CJG) open op 1 mei 2006. In 2007 is de pilot Oké-punt geëvalueerd. Omdat Almere het implementatieproces van het CJG al heeft doorlopen, kon zij op basis van haar ervaring oordelen of de monitor alle relevante regieactiviteiten omvat. De monitor (tabel 5.7) is in een interview voorgelegd aan Joukje de Groot, Beleidsadviseur Zorg voor Jeugd en opdrachtgever voor de ontwikkeling van het CJG in Almere. Zij is bij het gehele implementatieproces van het CJG betrokken geweest en heeft daarom een goed beeld van de rol van de gemeente in het implementatieproces van het CJG. Er is aan haar gevraagd wat zij vond van de monitor en of zij nog activiteiten miste/overbodig vond. In onderstaande tabel staan haar opmerkingen met betrekking tot de monitor, onderverdeeld naar regieniveau:

Tabel 6.1: opmerkingen gemeente Almere bij monitor CJG

Beleidsniveau

- Het definiëren van randvoorwaarden moet worden toegevoegd op dit niveau
- De procesmatige uitwerking en vormgeving van het CJG vindt ook op dit niveau plaats

¹ De overige Gideonsgemeenten zijn Rotterdam, Eindhoven, Almelo, Delft, Oude IJsselstreek en Urk

Procesniveau

- Overleg vindt plaats op verschillende niveaus (in Almere: strategisch, tactisch en operationeel). Een koppeling tussen deze verschillende niveaus is belangrijk

Uitvoerend niveau

- het is belangrijk duidelijk te maken voor de maatschappelijke partners wat de frontoffice/ het loket precies inhoudt

Bron: Interviewverslag Joukje de Groot gemeente Almere, 2 juni 2009

Bovenstaande opmerkingen uit het interview zijn als volgt verwerkt:

1. Het definiëren van randvoorwaarden toevoegen op het beleidsniveau

Het basismodel CJG zoals verstrekt door het Ministerie voor Jeugd en Gezin wordt in dit onderzoek gezien als de randvoorwaarde voor het CJG.

2. Procesmatige uitwerking en vormgeving van het CJG vindt plaats op het beleidsniveau

Het uitwerken en vormgeven van het CJG verschilt per gemeente, maar het is wel een activiteit die elke gemeente moet uitvoeren bij het kunnen implementeren van het CJG. In de uitwerking/vormgeving van het CJG kunnen eventuele aanvullende lokale randvoorwaarden worden opgenomen, waarmee opmerking 1 geheel in de monitor geborgd is. De uitwerking/vormgeving van het CJG wordt daarom als nieuwe activiteit in de monitor opgenomen. Deze activiteit is als volgt geoperationaliseerd:

Nr.	Activiteit met indicatoren	Informatiebron
3.	Vormgeven van de organisatiestructuur CJG <ul style="list-style-type: none"> ▪ Benoemen lokale randvoorwaarden ▪ Vastleggen organisatiestructuur CJG 	interviews beleidsmedewerker en projectleider

3. Het is belangrijk dat er een koppeling is tussen de overleggen op de verschillende niveaus (beleid, proces, uitvoerend)

Het instellen van een overlegstructuur was als activiteit al opgenomen in de monitor (activiteit 6). Het koppelen van de verschillende niveaus van overleg was hier niet in meegenomen. Dit is in de derde versie van de monitor aangepast (er is een extra indicator toegevoegd). De activiteit 'instellen van een overlegstructuur' is daarmee als volgt geoperationaliseerd:

Nr.	Activiteit met indicatoren	Informatiebron
7.	Instellen van een overlegstructuur <ul style="list-style-type: none"> ▪ overlegstructuur is ingesteld ▪ organisaties zijn tevreden over de overlegstructuur ▪ koppeling van overleggen op verschillende niveaus is gewaarborgd 	Interviews beleidsmedewerker, projectleider en uitvoerder, vragenlijst

4. Maak duidelijk aan de partnerorganisaties wat het loket precies inhoudt

Het CJG kan onderverdeeld worden in twee delen: ten eerste de organisatiestructuur waarin alle partnerorganisaties met elkaar samenwerken onder regie van de gemeente, ten tweede het loket of de frontoffice waar ouders, jongeren en kinderen terecht kunnen met hun vragen en hulpverzoeken. Volgens de gemeente Almere is het belangrijk dat partnerorganisaties duidelijk hebben hoe het loket er uitziet en welke dienstverlening zij daar leveren.

In de monitor zijn twee activiteiten opgenomen waarin deze opmerking verwerkt kan worden: enerzijds activiteit 4: het vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties (door verantwoordelijkheden vast te leggen wordt immers duidelijk wat er verwacht wordt van de partnerorganisaties) en anderzijds activiteit 5: het maken van werkafspraken (specifieke afspraken per organisatie waarin wordt vastgelegd wat elke organisatie concreet

bijdraagt in het CJG). Omdat deze opmerking van de gemeente Almere voldoende geborgd is in de bestaande activiteiten wordt er geen nieuwe activiteit aan de monitor toegevoegd. Als succesfactoren voor het CJG noemde Almere:

- bestuurlijk commitment is erg belangrijk (partners alert houden en jeugdbeleid hoog op de agenda houden)
- geef partnerorganisaties de ruimte om aan te geven wat zij nodig hebben om de beleidsdoelen te bereiken
- een elektronisch registratiesysteem (de verwijzindex) zorgt voor overzicht
- door een koppeling te realiseren tussen de uitvoerders en de projectorganisatie, waarbij de uitvoerders advies kunnen uitbrengen 'naar boven toe', leg je vast dat er niet alleen maar sprake is van top-down sturing.

Deze succesfactoren zijn elementen die Lysias kan gebruiken bij het adviseren van gemeenten met betrekking tot de uitvoering van hun regierol in het CJG. Naar aanleiding van bovenstaande punten is de monitor als volgt aangepast:

Tabel 6.2: de monitor inclusief activiteiten, aangepast n.a.v. het interview met de gemeente Almere

Nr.	Activiteit met indicatoren	Informatiebron
1.	Zorgen voor voldoende middelen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Financiële middelen voldoende ▪ Capaciteit voldoende ▪ Competenties voldoende 	Interviews beleidsmedewerker, projectleider en uitvoerder, vragenlijst partnerorganisaties
2.	Committeren van de partnerorganisaties aan het beleid <ul style="list-style-type: none"> ▪ Partnerorganisaties zijn verbonden aan de doelstellingen van het beleid ▪ Beleidsafspraken zijn gemaakt: actoren zijn verbonden aan een duidelijke bijdrage aan het realiseren van de doelstellingen 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst partnerorganisaties
3.	Vormgeven van de organisatiestructuur van het CJG <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vastleggen organisatiestructuur CJG 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider
4.	Organiseren van sturing <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatie van sturing is vastgelegd ▪ De taken van gemeente en partnerorganisaties met betrekking tot sturing zijn duidelijk 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst partnerorganisaties
5.	Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeente en partnerorganisaties <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verantwoordelijkheden zijn vastgelegd ▪ Verantwoordelijkheden zijn duidelijk voor de betrokken organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst partnerorganisaties
6.	Maken van werkafspraken <ul style="list-style-type: none"> ▪ Werkafspraken gemaakt met partnerorganisaties ▪ Werkafspraken zijn duidelijk voor de betrokken organisaties 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst partnerorganisaties
7.	Instellen van een overlegstructuur <ul style="list-style-type: none"> ▪ Overlegstructuur is ingesteld ▪ waarborgen koppeling overleggen op verschillende niveaus 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst partnerorganisaties
8.	Organiseren van monitoring <ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisatie van monitoring is vastgelegd ▪ Taken gemeente en partnerorganisaties met betrekking tot monitoring zijn vastgelegd 	Interviews beleidsmedewerker en projectleider, vragenlijst partnerorganisaties
9.	Organiseren van zorgcoördinatie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verdelen van verantwoordelijkheden op uitvoeringsniveau ▪ Vormgeving van een escalatiemodel (opschaling) 	Interviews beleidsmedewerker projectleider en uitvoerder, vragenlijst partnerorganisaties

6.3 Casusselectie en dataverzameling

Als casussen voor het testen van de monitor zijn Arnhem en Enschede geselecteerd. Er is gekozen voor twee casussen in verband met de looptijd van het onderzoek. Arnhem en Enschede zijn geselecteerd omdat zij zich beide in de implementatiefase van het beleid bevinden. In Arnhem is de CJG organisatie operationeel sinds 1 april 2009 en zijn de voorbereidingen voor het openen van de loketten in september 2009 in volle gang. In Enschede is de CJG organisatie/ het loket sinds september 2008 operationeel en is men nu voorbereidingen aan het treffen voor de evaluatie van het eerste jaar.

De gemeente Arnhem geeft het CJG vorm in een regionaal verband met 10 andere gemeenten. Het CJG wordt onder de GGD organisatie in de regio geplaatst. De beleidsregie ligt bij de gemeenten, de procesregie en de uitvoerende regie liggen bij de GGD. In de gemeente Enschede is gekozen voor (voorlopige) plaatsing van het CJG binnen de gemeentelijke organisatie. Dit betekent dat de gemeente Enschede zowel de beleidsregie, als de procesregie, als de uitvoerende regie voert. Beide gemeenten verschillen sterk in fase in de implementatie, alsmede in de manier van organiseren. Door deze variatie in casussen wordt de mogelijke toepasbaarheid van de monitor zo breed mogelijk gemaakt.

De informatie per gemeente is verzameld langs drie wegen: er zijn interviews gehouden met direct betrokkenen (de beleidsmedewerker Jeugd van de gemeente, de projectleider CJG en een uitvoerder/professional werkzaam in het CJG), er is een elektronische vragenlijst gestuurd naar alle kernpartners (meestal de projectgroep) van het CJG en er zijn beleidsdocumenten bestudeerd (werkafspraken, plan van aanpak etc.). In het daadwerkelijke gebruik van de monitor zal deze structuur ook gevolgd worden.

In het interview met de beleidsmedewerker Jeugd is gevraagd naar de stand van zaken op de negen onderwerpen uit de monitor: middelen, commitment, organisatiestructuur, sturing, verantwoordelijkheden, werkafspraken, overlegstructuur, monitoring en zorgcoördinatie. In de interviews met de projectleider CJG en de uitvoerder is vervolgens gevraagd de informatie van de beleidsmedewerker te verifiëren, aan te geven hoe de gemeente haar rol speelt en welke mening zij hierover zijn toegedaan. De interviews zijn opgenomen en uitgewerkt in een verslag, dat is goedgekeurd door de geïnterviewde persoon. Dit verslag is vervolgens gebruikt als input voor de monitor.

De Excelvragenlijst voor de partnerorganisaties is opgebouwd uit twee delen: enerzijds negen stellingen over commitment, verantwoordelijkheden, werkafspraken, monitoring, samenwerking met gemeente en andere partnerorganisaties en de betrokkenheid van de gemeente. Op de stellingen kon gereageerd worden met (1) mee eens, (2) gedeeltelijk mee eens en (3) mee oneens (corresponderend met de drie scoringsmogelijkheden in de monitor: goed, verbetering mogelijk en onvoldoende). Anderzijds negen open vragen die dieper ingaan op middelen, sturing, verantwoordelijkheden, overleggen, monitoring, zorgcoördinatie, de organisatie van het CJG en de rol van de gemeente daarin. Doel van de vragenlijst was het verifiëren van de informatie uit de interviews en tevens het verzamelen van de meningen van de partnerorganisaties over de regierol van de gemeente in het CJG.

Uit de beleidsdocumenten is voornamelijk informatie gehaald met betrekking tot de organisatiestructuur van het CJG, ter voorbereiding op de interviews. Voorbeelden van dit soort documenten zijn beleidsnota, plan van aanpak etc.

Omdat bruikbaarheid van de rapportages (de ingevulde monitor) voor de gemeenten belangrijk is voor de monitor (het verhoogt immers de praktische toepasbaarheid), is aan de beleidsmedewerkers Jeugd, voor wie de rapportages geschreven zijn, gevraagd terug te koppelen wat zij van de rapportage vonden. Een korte samenvatting van deze rapportages is opgenomen in onderstaande paragrafen 6.4 en 6.5.

6.4 De monitor getest in Arnhem

De monitor is als eerste getest in de gemeente Arnhem. In Arnhem zijn drie interviews gehouden (met de beleidsmedewerker Jeugd Michiel Noordanus, de projectleider CJG Janine Bezem en de professional Sylvia Ligterink). De Excelvragenlijst is verspreid naar vier organisaties: HGM Jeugdgezondheidszorg, Rijnstad Maatschappelijk werk, STMG Consultatiebureaus en Bureau Jeugdzorg. HGM, Rijnstad en STMG hebben de vragenlijst geretourneerd.

Het CJG in Arnhem is regionaal georganiseerd: samen met de gemeenten Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar heeft de gemeente Arnhem het CJG Regio Arnhem vormgegeven. Regio Arnhem heeft gekozen voor een opdrachtgever- opdrachtnemer constructie, waarin het CJG ontwikkeld is door de opdrachtnemer: Hulpverlening Gelderland Midden (HGM, de GGD), in samenspraak met het kernpartneroverleg, waarin Bureau Jeugdzorg, drie maatschappelijk werkorganisaties, het onderwijs en de consultatiebureaus deelnemen (Interview Michiel Noordanus, 11 juni 2009).

“Regie voeren is zorgen dat je een gezamenlijk belang hebt, daar samen voor gaan en daar goede afspraken over maken”

Michiel Noordanus, Beleidsmedewerker Jeugd Gemeente Arnhem, 11 juni 2009

De gemeente Arnhem scoorde volgens de partnerorganisaties een ‘goed op weg’, 55,5% van de activiteiten wordt naar tevredenheid van de partnerorganisaties uitgevoerd. In onderstaande tabel staan de scores weergegeven: **goed**, **verbetering mogelijk** en **onvoldoende** waren de scoringsmogelijkheden. Één activiteit was nog in ontwikkeling (activiteit 8) en kon daardoor niet gescoord worden.

Tabel 6.3: De regierol van de gemeente Arnhem in het CJG gescoord door de partnerorganisaties

Beleidsniveau	Procesniveau	Uitvoerend niveau
1. Zorgen voor voldoende middelen		
2. Committeren van partnerorganisaties aan beleid	5. Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties	
3. Vormgeven van de organisatiestructuur CJG	6. Maken van werkafspraken	
	7. Instellen van een overlegstructuur	
4. Organiseren van sturing	8. Organiseren van monitoring	
		9. Organiseren van zorgcoördinatie

★ Zorgen voor voldoende middelen

De partnerorganisaties geven aan dat de personele inzet krap begroot is. Dit heeft zowel betrekking op financiële middelen als op capaciteit. Wat competenties betreft geeft één van de partnerorganisatie aan dat er te weinig gekeken is naar ervaringen in andere gemeenten.

★ *Committeren van partnerorganisaties aan het beleid*

De partnerorganisaties vinden dat zij voldoende betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming. Tevens zijn zij op de hoogte van de gemaakte afspraken (het is hen duidelijk wat zij bijdragen aan het CJG).

★ *Vormgeven van de organisatiestructuur van het CJG*

In het convenant CJG Regio Arnhem is vastgelegd wat de randvoorwaarden zijn (hoe het CJG er uit moet gaan zien). Dit convenant is ondertekend door de elf gemeenten en de kernpartnerorganisaties. De organisatiestructuur is vastgelegd door HGM in samenwerking met de gemeenten. Het 'model regio Arnhem' is tot stand gekomen in overleg met alle kernpartners. De partnerorganisaties geven aan dat zij de onderlinge samenwerking prettig vinden verlopen.

★ *Organiseren van sturing*

De bestuurlijke regie ligt bij de Stuurgroep Jeugd als opdrachtgever van het CJG. De uitvoeringsregie ligt bij HGM (verantwoordelijkheden van sturing zijn vastgelegd). De partnerorganisaties geven aan dat de regie van de gemeente op sommige punten wel wat strakker mag. Het is niet altijd duidelijk wie de regie voert en hoe dit gebeurt.

★ *Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties*

De verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties zijn vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten en het convenant. De partnerorganisaties geven aan dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor hen duidelijk is.

★ *Maken van werkafspraken*

In de uitvoeringsovereenkomsten en prestatieafspraken zijn de werkafspraken vastgelegd. De afspraken zijn voornamelijk per onderwerp gemaakt en niet per organisatie. De partnerorganisaties geven aan dat de werkafspraken duidelijk zijn.

★ *Instellen van een overlegstructuur*

De bestaande overlegstructuur op het gebied van jeugd is erg omvangrijk: de gemeente onderschrijft dit en wil dit binnenkort gemeente-intern gaan oppakken. De partnerorganisaties laten een zelfde geluid horen: er zijn zoveel overleggen dat thema's zich inmiddels gaan herhalen. Met name het participeren in alle frontoffice overleggen in de regio vergt veel van de personele capaciteit van de partnerorganisaties.

★ *Organiseren van monitoring (nog in ontwikkeling)*

Het format monitoring wordt momenteel ontwikkeld door de beleidsmedewerker Jeugd. De partnerorganisaties geven aan bij te gaan dragen aan de monitoring. Als voorbeelden van gegevens die overgelegd moeten gaan worden, noemen de partnerorganisaties inhoudelijke informatie, cijfers, personele inzet, ICT faciliteiten en aanwezigheid bij overleggen.

★ *Organiseren van zorgcoördinatie*

Er is onderscheid gemaakt tussen casusregie en procesregie. Casusregie richt zich op de zorginhoud en procesregie richt zich op de ketensamenwerking. De casusregisseur is een medewerker van een partnerorganisatie die betrokken is bij de zorgverlening. De procesregisseur is een medewerker van HGM. De verantwoordelijkheden zijn dus verdeeld. Indien de casusregie onvoldoende functioneert, wordt opgeschaald naar de procesregie. De procesregisseur heeft doorzettingsmacht om besluiten te forceren. Hiermee is tevens het escalatiemodel vormgegeven.

In Arnhem is gekozen voor een netwerkbenadering van sturing: het model CJG Regio Arnhem is in samenwerking met de kernpartnerorganisaties vormgegeven. Succesvol netwerkmanagement houdt in dat er voldoende middelen beschikbaar zijn (activiteit 1) en dat de afstemming tussen organisaties goed geregeld is (activiteit 7). Op beide activiteiten scoort Arnhem 'verbetering mogelijk', wat betekent dat zij haar rol als sturende actor nog kan optimaliseren. Dit kan worden gerealiseerd door meer financiële middelen beschikbaar te stellen en duidelijker naar de partnerorganisaties te communiceren wat de rol van de gemeente in het CJG is en hoe zij deze invult.

Reflectie op de rapportage van de beleidsmedewerker Jeugd

De beleidsmedewerker Jeugd van de gemeente Arnhem gaf aan de rapportage compact, goed gepresenteerd en leesbaar te vinden. Een sterk punt van de rapportage was het terugbrengen van een ingewikkeld onderwerp als regie tot een beperkt aantal criteria: de kracht van de monitor is de eenvoud ervan.

Er werden tevens een aantal verbeterpunten aangedragen:

- De tekst en uitleg over hoe de waarderingen tot stand zijn gekomen kan beter
- Gelet op het beperkt aantal respondenten (3 partnerorganisaties in Arnhem) kan een uitspraak van een enkeling de waardering sterk beïnvloeden
- De respondenten van het onderzoek zijn door de beleidsmedewerker Jeugd zelf aangedragen: er is gekozen voor mensen die nauw betrokken zijn bij het CJG
- De aanbevelingen aan het einde van het rapport zijn goed bedoeld, maar wel erg voor de hand liggend. De monitor is een quickscan die vrij algemene uitspraken oplevert. De gemeente zou na dit rapport nader advies in moeten kopen om daadwerkelijke verbetering tot stand te brengen.

De waarderingen zijn tot stand gekomen middels een interpretatie van het oordeel van de projectleider, de uitvoerder en de partnerorganisaties. Dit zal in de rapportage duidelijker naar voren moeten komen. De bedoeling van de monitor is om een beeld te geven van de mening van de partnerorganisaties over de rol van de gemeenten in het CJG. In Arnhem is gekozen voor een beperkt aantal partnerorganisaties (vier).

Dit betekent dat de mening van één partnerorganisatie een relatief grote invloed heeft op de scores in de monitor. De keuze van de respondenten is bepaald door de beleidsmedewerker Jeugd, wat de onderzoeksresultaten zou kunnen beïnvloeden: er is in dit geval gekozen voor mensen met een nauwe betrokkenheid bij het CJG, die vertrouwen hebben in het concept. Het feit dat de monitor niet volledig positief is uitgevallen geeft aan dat deze mensen, misschien wel juist door hun nauwe betrokkenheid, goed zicht hebben op de verbetermogelijkheden voor de rol van de gemeente in het CJG.

Met betrekking tot de aanbevelingen zal duidelijker gecommuniceerd moeten worden wat het doel is van de monitor: een quickscan van de rol van de gemeente in het CJG en de meningen van betrokkenen over de invulling van de regierol. Uit het feit dat de beleidsmedewerker Jeugd de monitor interpreteert als een quickscan, blijkt dat de monitor als zodanig functioneert.

6.5 De monitor getest in Enschede

In Enschede zijn twee interviews gehouden in plaats van drie. Dit omdat de beleidsmedewerker Jeugd en de projectleider CJG dezelfde persoon zijn. Het eerste interview is gehouden met Pim van Hulst, de beleidsmedewerker/projectleider en het tweede interview met Henriette Walter, professional in CJG. De Excelvragenlijst is naar zeven personen gestuurd van in totaal vijf organisaties: de GGD (Jeugdgezondheidszorg), Alifa Welzijn (MW), Stichting Kinderopvang Enschede,

SMD Enschede/Haaksbergen (MW) en Thuiszorg Enschede/Haaksbergen (het consultatiebureau). Zes personen hebben de vragenlijst geretourneerd.

Enschede heeft ervoor gekozen het CJG, dat in Enschede het Loes loket heet, in de gemeentelijke organisatie te plaatsen. Dit betekent dat de direct leidinggevende van het CJG (de projectleider) de beleidsmedewerker Jeugd is. De dienstverleners in het loket zijn afkomstig van de partnerorganisaties en werken op detacheringbasis voor de gemeente. In Enschede zijn de front- en backoffice (die in Arnhem gescheiden zijn) één geheel: het loket.

“De partnerorganisaties hebben ook echt het gevoel dat het loket iets van hen is, dat ze meedoen. Loes is van ons allemaal!”

*Pim van Hulst, beleidsmedewerker Jeugd
Gemeente Enschede, 7 juli 2009*

De regierol van de gemeente Enschede wordt grotendeels positief gewaardeerd door de partnerorganisaties. Op 77,7% van de activiteiten (zeven van de negen) scoort de gemeente Enschede een ‘goed’. Op twee activiteiten is nog ‘verbetering mogelijk’. Hieronder staan de scores voor de gemeente Enschede weergegeven.

Tabel 6.4: De regierol van de gemeente Enschede in het CJG gescoord door de partnerorganisaties

Beleidsniveau	Procesniveau	Uitvoerend niveau
1. Zorgen voor voldoende middelen		
2. Committeren van partnerorganisaties aan beleid	5. Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeente en partnerorganisaties	
3. Vormgeven van de organisatiestructuur CJG	6. Maken van werkafspraken	
	7. Instellen van een overlegstructuur	
4. Organiseren van sturing	8. Organiseren van monitoring	
		9. Organiseren van zorgcoördinatie

★ Zorgen voor voldoende middelen

Alle partnerorganisaties geven aan dat met betrekking tot de vorming van de zorgstructuur en de ontwikkeling van het CJG de financiële middelen voldoende zijn geweest. De beleidsmedewerkers die zich binnen de gemeente bezighouden met het CJG hebben volgens de partnerorganisaties goede kennis van het veld. De gemeente Enschede heeft vrijwel alle hulpverleners in de gemeente die zich bezig houden met opvoedingsondersteuning geschoold in Triple P, een methodiek voor opvoedingsondersteuning. Hierdoor is de visie op opvoeden bij vrijwel alle hulpverleners gelijk. De hulpverlener in het loket gaf aan dat dit erg prettig werken is.

★ Committeren van partnerorganisaties aan het beleid

Volgens de gemeente hebben de partnerorganisaties het gevoel dat het CJG ook echt iets van hen is: het CJG is in samenspraak met hen ontwikkeld. Vier van de vijf partnerorganisaties bevestigen dit beeld: zij geven aan voldoende betrokken te zijn geweest bij het CJG. Één van de partnerorganisaties noemt expliciet dat de bereidheid tot meewerken groot is. Er is ook één partnerorganisatie die pas later in het proces betrokken is bij het CJG: zij geeft dan ook aan slechts gedeeltelijk betrokken te zijn geweest bij het CJG. De partnerorganisaties vinden unaniem dat de gemeente voldoende betrokken is bij Loes.

★ Vormgeven van de organisatiestructuur van het CJG

In Enschede is het Loes loket (tijdelijk) onderdeel van de gemeentelijke organisatie. De gemeente speelt een actieve rol: ze coördineert de samenwerking tussen de instellingen en hakt knopen door

waar nodig. De relatie met de partnerorganisaties wordt door de gemeente als zeer plezierig ervaren. De partnerorganisaties vinden de samenwerking tussen gemeente en partnerorganisaties unaniem goed verlopen. Vier van de vijf organisaties geven aan ook de samenwerking tussen partnerorganisaties onderling goed te vinden verlopen. Één organisatie geeft aan het hier slechts gedeeltelijk mee eens te zijn.

Alle partnerorganisaties vinden dat de basis van Loes goed georganiseerd is, maar geven aan dat verdere ontwikkeling van het concept wel noodzakelijk is. Het vertrouwen in een goede doorontwikkeling is er. Eén van de partnerorganisaties geeft aan dat het 'elkaar in beeld hebben en op het juiste moment benutten' zeker nog verbeterd kan worden.

Organiseren van sturing

De gemeente stuurt de partnerorganisaties aan middels beleidsgestuurde contractfinanciering. De beleidsmedewerker Jeugd is in het eerste jaar tevens de direct leidinggevende van de medewerkers in het Loes loket geweest. Per september 2009 komt er een nieuwe leidinggevende. De gemeente zal zich dan meer gaan richten op het verbinden van allerlei zaken en het monitoren van het aanbod van licht pedagogische hulp.

Alle partnerorganisaties zijn positief over de sturing van de gemeente, met name de actieve positie die de gemeente in de sturing heeft ingenomen wordt gewaardeerd. Ook de positie van de gemeente Enschede in de ontwikkeling van het CJG in de Regio Twente wordt als zeer positief ervaren: het delen van de in Enschede opgedane kennis en het vervullen van de 'trekkersrol' in de regio is voor de partnerorganisaties (veelal bovenlokaal opererend) een pluspunt.

Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties

Alle partnerorganisaties geven aan de rol van de gemeente in het CJG duidelijk te vinden. Eén van de partnerorganisaties benoemt de rol van de gemeente als 'eindverantwoordelijk regisseur'. De beleidsmedewerker Jeugd geeft aan dat overlap in het aanbod van organisaties soms voorkomt: instellingen moeten dan met elkaar overleggen wie wat gaat oppakken. Een verbeteringsslag hierin is volgens de gemeente zeker mogelijk.

Drie van de vijf partnerorganisaties geven aan dat de verantwoordelijkheden van hun organisatie in het CJG voor hen slechts gedeeltelijk duidelijk zijn. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het Loes concept nog niet uitontwikkeld is. Het detacheren van een medewerker(s) in het Loes loket, het leveren van hulpverlening, verwijzen en goede samenwerking met andere ketenpartners worden genoemd als verantwoordelijkheden van de partnerorganisaties in het CJG.

Maken van werkafspraken

De partnerorganisaties geven unaniem aan op de hoogte te zijn van de inhoud van de werkafspraken die tussen hun organisatie en de gemeente gemaakt zijn.

Instellen van een overlegstructuur

Op beleidsniveau is er het Enschedees Jeugdberaad (directieniveau) en de klankbordgroep, waarin het middenmanagement van de partnerorganisaties zitting heeft. Op procesniveau zijn er de WijkZorgTeams en de ZATs. Op uitvoerend niveau zijn er allerlei casusoverleggen.

Alle partnerorganisaties vinden dat hun inbreng in de verschillende overleggen door de gemeente serieus wordt genomen. De meningen over de hoeveelheid overleggen lopen uiteen van fors (twee partnerorganisaties), tot goed (drie partnerorganisaties). Beide organisaties die aangeven dat de hoeveelheid overleggen fors is, geven hierbij wel als kanttekening dat de hoeveelheid overleggen

wel reëel is om betrokkenheid en een goede basis te realiseren in de samenwerking en elkaar te leren kennen (de voorbereidings- en opstartfase van het CJG).

★ *Organiseren van monitoring*

In het loket vindt monitoring plaats van de aantallen (bezoekers, telefoontjes, digitale vragen) en van het type vragen. Deze informatie wordt weer door de loketmedewerkers zelf gebruikt om bijvoorbeeld het item 'veelgestelde vragen' op de website aan te passen.

Er wordt aangegeven dat de informatie vanaf de werkvloer nog beter benut kan worden. Omdat de gemeente zo dicht op het loket zit zijn er geen harde evaluatiecriteria, de beleidsmedewerker Jeugd krijgt vanuit haar positie voldoende mee uit het loket. De klankbordgroep speelt ook een rol in de monitoring: zij geven opmerkingen vanuit de partnerorganisaties terug aan de gemeente.

De partnerorganisaties is gevraagd of, en zo ja wat, zij bijdragen aan de monitoring van het CJG. Alle partnerorganisaties met uitzondering van SKE antwoorden hieraan bij te dragen, al geven zij wel elk verschillende informatie aan die zij moeten afdragen.

Uit het interview met de beleidsmedewerker Jeugd blijkt dat het Loes loket haar dienstverlening in de toekomst uit gaat breiden door meer 'de wijken in te gaan'. Ook verandert de positie van de beleidsmedewerker ten opzichte van het loket vanaf 1 september 2009, met de instelling van de nieuwe coördinator voor het loket. Deze ontwikkelingen meegenomen is het aan te raden de monitoring in het CJG, met name de informatie die de partnerorganisaties aandragen, te stroomlijnen door duidelijke richtlijnen op te stellen voor de te leveren monitoring informatie.

★ *Organiseren van zorgcoördinatie*

Aan de partnerorganisaties is gevraagd hoe de zorgcoördinatie in Enschede geregeld is. Zij geven aan dat de zorgstructuur bestaat uit verschillende overlegstructuren: het consultatieteam vroegsignalering, het ZAT, het WZT en het MDO. Elk van de overleggen kent een eigen doelgroep. De JGZ en de SMD overleggen ook individueel met elkaar. Eén van de partnerorganisaties geeft aan dat het een en ander nog moet worden vastgelegd. Het is duidelijk voor de partnerorganisaties hoe de zorgcoördinatie is georganiseerd.

Ook in Enschede is voor de sturing de netwerkbenadering gekozen, zij het dat de gemeente Enschede deze anders invult dan Arnhem. Waar de gemeente Arnhem zich in de opdrachtgeverrol gepositioneerd heeft, speelt Enschede een veel actievere rol in het CJG: zij geeft zelf leiding aan het CJG. Succesvol netwerkmanagement houdt in dat er voldoende middelen beschikbaar zijn (activiteit 1) en dat de afstemming tussen organisaties goed geregeld is (activiteit 7). De gemeente Enschede scoort op beide activiteiten goed, wat betekent dat het netwerkmanagement van de gemeente Enschede in het CJG succesvol is.

Reflectie op de rapportage van de beleidsmedewerker Jeugd

De beleidsmedewerker jeugd/projectleider CJG van de gemeente Enschede gaf aan de monitor

6.6 Input voor het ontwikkelen van de monitor

In dit hoofdstuk is de monitor getest op de praktijk. Door het voorleggen van de monitor aan de gemeente Almere is een praktijk-validatie op de gedefinieerde activiteiten in de monitor uitgevoerd. Dit leidde tot toevoeging van een extra activiteit in de monitor. De gevalideerde versie van de monitor is vervolgens uitgebreid getest op de twee casussen: Arnhem en Enschede. Uit deze testen bleek dat de activiteiten in de monitor de regierol van de gemeente in het CJG goed omvatten: de beleidsmedewerkers konden hier goed mee uit de voeten. Arnhem gaf aan het onderwerp regie goed gevat te vinden in de monitor, Enschede [...]

Eén van de criteria van de monitor is dat zij breed toepasbaar is: ze moet uitgerold kunnen worden over verschillende gemeenten met diverse organisatiestructuren van het CJG. Door casussen te selecteren met sterk verschillende organisatiestructuren is gepoogd deze diversiteit te ondervangen.

Uit de praktijktesten in Arnhem en Enschede zijn tevens een aantal leerpunten voortgekomen. Belangrijk is voorafgaand aan het uitrollen van de monitor duidelijk te maken aan de gemeente waar de monitor voor dient en wat ze op gaat leveren: de monitor is een spiegel die de gemeente een beeld geeft van haar invulling van de regierol in het Centrum voor Jeugd en Gezin. De monitor is uitdrukkelijk geen instrument dat de gemeente vertelt hoe ze haar regierol kan verbeteren, ze brengt slechts de aandachtsgebieden voor de gemeente in kaart. Uiteindelijk is de bedoeling dat Lysias de gemeente kan gaan begeleiden bij het verbeteren/versterken van haar regierol in het CJG.

Het aantal respondenten voor de vragenlijsten voor de partnerorganisaties is een punt van aandacht: in sommige gemeenten (Arnhem) wordt gewerkt met een klein aantal partnerorganisaties. Dit heeft gevolgen voor de interpretatie van de ingevulde vragenlijsten: de antwoorden van één partnerorganisatie hebben veel invloed op de resultaten op de activiteiten in de monitor. Door in de rapportage het aantal partnerorganisaties aan te geven dat een bepaalde mening is toegedaan, worden de resultaten zo min mogelijk vertekend.

Hoofdstuk 7: De definitieve monitor

De monitor gaat gebruikt worden door Lysias. Hiervoor wordt in dit hoofdstuk een 'gebruikershandleiding' ontwikkeld. In deze handleiding komen de aspecten doel, inhoud, dataverzameling en rapportage aan de orde. Ook zullen in dit hoofdstuk aanbevelingen gedaan worden voor het gebruik van de monitor.

7.1 Doel van de monitor

Voor Lysias is de monitor een instrument om gemeenten te kunnen adviseren bij het optimaliseren van hun invulling van de regierol in het Centrum voor Jeugd en Gezin. De monitor is een quickscan instrument dat enerzijds weergeeft wat de status van de gemeente is op de verschillende regieactiviteiten en anderzijds een subjectieve beoordeling geeft middels de meningen van de partnerorganisaties over de invulling van de regierol door de gemeente. De monitor analyseert tevens waar de aandachtspunten liggen in de gemeentelijke regie op het CJG. Dit vormt voor Lysias een goed aanknopingspunt om nader advies aan te bieden.

Ook voor de gemeenten is de monitor van belang: zij functioneert als een spiegel waarin de gemeente kan zien in hoeverre zij haar regierol in het CJG heeft ingevuld. Aanvullend geeft de monitor een subjectief beeld van de meningen van de verschillende betrokkenen over de wijze waarop de gemeente het CJG regisseert: de sterke en zwakke punten in de regie worden geïdentificeerd. In een evaluatie van het CJG beleid is deze informatie zeer handig.

Er zijn een aantal criteria waar de monitor aan moet voldoen:

- 1) De monitor is een quickscan: in korte tijd moet er informatie opgeleverd worden
- 2) De monitor moet breed toepasbaar zijn: alle Nederlandse gemeenten moeten de monitor kunnen gebruiken
- 3) De monitor moet voldoende informatie opleveren voor Lysias om een verbeterplan te kunnen opstellen
- 4) De monitor moet fungeren als spiegel voor gemeenten m.b.t. hun invulling van de regierol in het CJG

7.2 Inhoud van de monitor

De regierol van de gemeente in de implementatie van het CJG is ten eerste opgedeeld in regie op drie niveaus: het beleidsniveau, het procesniveau en het uitvoerend niveau. Op elk niveau werkt de gemeente samen met een ander soort betrokkene. Op het beleidsniveau met de directies/ het hoger management van partnerorganisaties, op het procesniveau met het middenmanagement van de partnerorganisaties en op het uitvoerend niveau met de professionals. Dit vraagt op elk niveau een andere insteek van de gemeente. Per regieniveau zijn activiteiten gedefinieerd die samen de regierol van de gemeente in de implementatie van het CJG omvatten. In onderstaande tabel zijn deze activiteiten weergegeven.

Tabel 7.1: de definitieve monitor

Beleidsniveau	Procesniveau	Uitvoerend niveau
1. Zorgen voor voldoende middelen	5. Vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties	9. Organiseren van zorgcoördinatie
2. Committeren van partnerorganisaties aan beleid	6. Maken van werkafspraken	
3. Vormgeven organisatiestructuur CJG	7. Instellen van een overlegstructuur	
4. Organiseren van sturing	8. Organiseren van monitoring	

Elke activiteit is onderverdeeld in één of meerdere indicatoren, die gescoord kunnen worden op twee dimensies: de mate waarin aan de activiteit voldaan is en de mate waarin de betrokkenen tevreden zijn over de manier waarop de gemeente uitvoering geeft aan de activiteiten. De monitor wordt ingevuld door gebruik te maken van drie verschillende bronnen: beleidsdocumenten, interviews en een vragenlijst. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de dataverzameling.

7.3 Dataverzameling bij gebruik van de monitor

De data wordt verzameld middels drie soorten bronnen: beleidsdocumenten, interviews en een vragenlijst. Relevante beleidsdocumenten kunnen worden opgevraagd bij de beleidsmedewerker Jeugd. Uit deze documenten kan informatie worden verkregen over de organisatiestructuur van het CJG. Dit is voornamelijk relevant bij de voorbereiding op de interviews.

Om een goed beeld te kunnen krijgen van de rol van de gemeente op de verschillende regieniveaus wordt op elk niveau een interview afgenomen: op beleidsniveau met de beleidsmedewerker Jeugd, op procesniveau met de projectleider CJG en op uitvoerend niveau met een professional. In het interview met de beleidsmedewerker is het voornaamste doel om een beeld te krijgen van wat de gemeente onderneemt op de verschillende activiteiten. Omdat de beleidsmedewerker de persoon is met de meeste kennis van de rol van de gemeente in het CJG, is dit interview het meest geschikt om mee te beginnen. Door te starten vanuit het perspectief van de gemeente kan in de overige interviews dat perspectief getoetst worden: denken de betrokkenen en partnerorganisaties er net zo over als de gemeente? De volgende vragen moeten in het interview met de beleidsmedewerker worden gesteld:

Tabel 7.2: Vragen per regieactiviteit in het interview met de beleidsmedewerker

Onderwerp/activiteit	Vragen
1. Middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar voor het CJG? ▪ Zijn er voldoende mensen (vanuit gemeente en partnerorganisaties) beschikbaar voor het CJG? ▪ Is er voldoende kennis beschikbaar om het CJG op te zetten?
2. Commitment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wanneer in het proces zijn de partnerorganisaties betrokken? ▪ Vindt u dat de partnerorganisaties voldoende betrokken zijn bij het CJG? ▪ Is het commitment van partnerorganisaties vastgelegd in afspraken?
3. Organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is het CJG georganiseerd? ▪ Wat waren de overwegingen om het CJG op deze manier in te richten? ▪ Welke rol speelt de gemeente in het CJG?
4. Sturing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is sturing op het CJG georganiseerd (wie stuurt, en hoe)? ▪ Welke organisaties zijn betrokken bij de sturing en wat zijn hun taken? ▪ Zijn de taken duidelijk voor alle betrokkenen?
5. Verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties in het CJG vastgelegd? ▪ Is duidelijk voor gemeente en partnerorganisaties wat hun verantwoordelijkheden zijn?
6. Werkafspraken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er werkafspraken met de partnerorganisaties gemaakt (wat en hoe de partnerorganisaties in het CJG inbrengen)? ▪ Zijn de afspraken duidelijk voor de betrokken organisaties?
7. Overlegstructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er een overlegstructuur rondom het CJG? ▪ Is deze overlegstructuur bestaand of specifiek toegepast op het CJG? ▪ Is er een koppeling tussen de verschillende overleggen gerealiseerd?

8. Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is de monitoring georganiseerd (wie doet wat?)? ▪ Welke organisaties zijn betrokken bij monitoring en wat zijn hun taken? ▪ Zijn de taken duidelijk voor alle betrokkenen?
9. Zorgcoördinatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is zorgcoördinatie geregeld (wie is waarvoor verantwoordelijk?)? ▪ Is er sprake van een escalatiemodel en hoe is dit georganiseerd?

In het interview met de projectleider ligt de focus op het procesniveau, omdat dit het niveau is waarop de projectleider voornamelijk functioneert. Omdat de projectleider de schakel is tussen beleid en uitvoering, is het noodzakelijk om alle niveaus van de monitor te behandelen. Door de beleidsmedewerker gegeven informatie kan in dit interview worden gevalideerd. Ook het verkrijgen van de mening van de projectleider over het functioneren van de gemeente als regisseur in het CJG is doel van dit interview. Onderstaande vragen moeten in dit interview behandeld worden:

Tabel 7.3: vragen per regieactiviteit in het interview met de projectleider

Onderwerp/activiteit	Vragen
1.Middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar voor het CJG? ▪ Zijn er voldoende mensen (vanuit gemeente en partnerorganisaties) beschikbaar voor het CJG? ▪ Is er voldoende kennis beschikbaar om het CJG op te zetten?
2.Commitment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vindt u dat de gemeente voldoende betrokken is bij het CJG? ▪ Vindt u dat de partnerorganisaties voldoende betrokken zijn bij het CJG?
3.Organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke rol speelt de gemeente volgens u in het CJG? ▪ Hoe vindt u dat de gemeente haar rol oppakt in het CJG? ▪ Wat is uw eigen rol in het CJG? ▪ Wat is uw achtergrond (welke organisatie)?
4.Sturing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is sturing op het CJG georganiseerd (wie stuurt, en hoe?)? ▪ Is duidelijk voor u wat uw taken zijn m.b.t. sturing?
5.Verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn de verantwoordelijkheden van gemeenten en partnerorganisaties in het CJG vastgelegd? ▪ Is duidelijk voor u wat uw verantwoordelijkheden zijn in het CJG?
6.Werkafspraken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er werkafspraken met de partnerorganisaties gemaakt (wat en hoe de partnerorganisaties in het CJG inbrengen)? ▪ Zijn de gemaakte afspraken duidelijk voor u?
7.Overlegstructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er een overlegstructuur rondom het CJG? ▪ Vindt u dat deze overlegstructuur goed werkt? ▪ Is er een koppeling tussen de verschillende overleggen gerealiseerd?
8.Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is de monitoring georganiseerd (wie doet wat?)? ▪ Bent u betrokken bij de monitoring en zo ja, wat zijn uw taken?
9.Zorgcoördinatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is zorgcoördinatie geregeld (heeft u zelf een rol)? ▪ Is er sprake van een escalatiemodel en hoe is dit georganiseerd?

Het interview met de uitvoerder/professional focust op wat de uitvoerder ervaart van de gemeente in het CJG. Ook de mening van de uitvoerder over de rol die de gemeente in het CJG speelt is belangrijk om te achterhalen. In onderstaande tabel staan de vragen voor het interview met de uitvoerder weergegeven:

Tabel 7.4: vragen per regieactiviteit in het interview met de uitvoerder

Onderwerp/activiteit	Vragen
1.Middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar voor het CJG? ▪ Zijn er voldoende mensen (vanuit gemeente en partnerorganisaties) beschikbaar voor het CJG? ▪ Is er voldoende kennis beschikbaar om het CJG op te zetten?

3.Organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke rol speelt de gemeente volgens u in het CJG? ▪ Hoe vindt u dat de gemeente haar rol oppakt in het CJG? ▪ Wat is uw eigen rol in het CJG? ▪ Wat is uw achtergrond (welke organisatie)?
4.Sturing	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe wordt u aangestuurd? ▪ Merkt u iets van sturing door de gemeente op het CJG?
5.Verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is duidelijk voor u wat uw verantwoordelijkheden zijn in het CJG?
6.Werkafspraken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bent u op de hoogte van wat uw taken in het CJG precies zijn? ▪ Zijn deze taken vastgelegd in afspraken?
7.Overlegstructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er een overlegstructuur rondom het CJG? ▪ Vindt u dat deze overlegstructuur goed werkt?
8.Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bent u betrokken bij de monitoring en zo ja, wat zijn uw taken?
9.Zorgcoördinatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is zorgcoördinatie geregeld (heeft u zelf een rol)? ▪ Is er sprake van een escalatiemodel en hoe is dit georganiseerd?

De vragenlijsten kunnen gelijktijdig met het houden van de interviews worden uitgezet. Om de respons op de vragenlijsten zo hoog mogelijk te krijgen, is medewerking van de beleidsmedewerker (degene die de contactgegevens van de partnerorganisaties levert) een pre. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. De vragenlijst is opgebouwd uit negen stellingen en negen open vragen. Doel van de vragenlijst is het achterhalen van de meningen van de partnerorganisaties over de negen onderwerpen uit de monitor: middelen, commitment, organisatiestructuur, sturing, verantwoordelijkheden, werkafspraken, overlegstructuur, monitoring en zorgcoördinatie. Ook wordt de vragenlijst gebruikt om te achterhalen of de activiteiten die de gemeente onderneemt in het kader van haar regierol in de implementatie van het CJG duidelijk en zichtbaar zijn bij de partnerorganisaties.

Samengevat kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot dataverzameling:

- Leg het eerste contact met de beleidsmedewerker Jeugd: deze weet welke personen het best bevroegd kunnen worden
- Raadpleeg beleidsdocumenten voordat de interviews worden gehouden, zo kan worden ingespeeld op de specifieke situatie
- Verspreid de vragenlijsten met behulp van/via de beleidsmedewerker: dit verhoogt de respons

7.4 Rapportage

De ingevulde monitor plus aanvullende informatie (bijvoorbeeld concretisering van de meningen van de partnerorganisaties) moet in een rapportage aan de gemeente (de beleidsmedewerker Jeugd) teruggegeven worden. Om het overzicht in de rapportage zo duidelijk mogelijk te houden moeten de resultaten teruggekoppeld worden per regieniveau, onderverdeeld naar de betreffende activiteiten. Door aan het begin van de rapportage de monitor (tabel 7.1) weer te geven inclusief 'ingekleurde activiteiten (goed, verbetering mogelijk en onvoldoende) wordt meteen duidelijk hoe een gemeente er voor staat. Per activiteit moet eerst kort weergegeven worden wat er gedaan is op de verschillende activiteiten (deze informatie is voornamelijk te halen uit het interview met de beleidsmedewerker). Vervolgens worden deze bevindingen aangevuld met de mening van de partnerorganisaties over datgene wat de gemeente heeft gerealiseerd.

Bij het aanbieden van de rapportages aan de beleidsmedewerkers Jeugd van de gemeenten Arnhem en Enschede is gevraagd om feedback op de inhoud en bruikbaarheid van de rapportage. De volgende aanbevelingen kwamen naar voren:

- Leg in de rapportage duidelijk uit hoe de waarderingen tot stand zijn gekomen
- Benoem duidelijk in de rapportage hoeveel van de partnerorganisaties een bepaalde mening zijn toegedaan
- Communiceer duidelijk naar de opdrachtgever dat de monitor een quickscan is, en derhalve geen kant en klare oplossingen aanlevert.

Hoofdstuk 8: Reflectie op het onderzoek

Deze reflectie richt zich voornamelijk op de resultaten van het onderzoek en de bruikbaarheid van de resultaten voor zowel Lysias als de gemeenten. De doelstelling van dit onderzoek was het ontwikkelen van een monitor die de regierol van de gemeente in het de implementatie van het CJG beleid inzichtelijk maakt. Of deze doelstelling gehaald is, wordt in onderstaand hoofdstuk geanalyseerd.

8.1 Resultaten van het onderzoek

Het onderzoek heeft, in drie stappen, een monitor opgeleverd voor de regierol van de gemeente in de implementatie van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Door te kiezen voor een deductieve aanpak (van theorie naar praktijk) is de wetenschappelijke basis van de monitor geborgd, alsmede de praktische toepasbaarheid ervan. Ik ben van mening dat ik met een inductieve aanpak nooit zo snel zo ver was gekomen: het CJG is een breed begrip en de rol van de gemeente daarin vaststellen zonder een duidelijke structuur had me veel meer moeite gekost en de neiging om in details te vervallen waarschijnlijk alleen maar versterkt.

De definitieve monitor moest aan een aantal voorwaarden voldoen: hij moest enerzijds voor Lysias aan kunnen geven waar de verbeterpunten in de gemeentelijke regie liggen en anderzijds een leereffect bij de te onderzoeken gemeente bewerkstelligen met betrekking tot de minder sterke punten in de uitvoering van de regierol. In de paragrafen 8.2 en 8.3 zullen de meningen van de gemeenten (Arnhem en Enschede) en Lysias over de monitor aan bod komen. De belangrijkste voorwaarde voor de monitor is praktische toepasbaarheid: de in de monitor gedefinieerde activiteiten moeten aansluiten op de praktijk.

De praktische toepasbaarheid kan getoetst worden middels een aantal criteria:

- 1) De monitor is een quickscan en moet daarom met een geringe tijdsinvestering resultaten kunnen opleveren
- 2) De monitor moet toepasbaar zijn op alle Nederlandse gemeenten

Met de opgedane ervaringen bij de twee casusgemeenten kan gesteld worden dat het invullen van de monitor binnen vier weken gedaan kan worden. De tijdsinvestering van Lysias is daarbij het grootst: zij verzamelt en verwerkt de gegevens, om ze vervolgens terug te koppelen naar de betreffende gemeente. Voor de gemeente blijft de investering beperkt tot het verstrekken van namen/adressen, het geven van een interview door de beleidsmedewerker en het beschikbaar stellen van tijd voor een afrondend gesprek.

Er is genoeg reden om aan te nemen dat de invulling van de regierol in het CJG door gemeenten in het land sterk verschilt. Door de monitor succesvol te testen bij twee gemeenten die een zeer sterk van elkaar verschillende organisatiestructuur van het CJG kennen, is het waarschijnlijk dat de monitor toepasbaar is op alle Nederlandse gemeenten, ongeacht de CJG-organisatiestructuur.

Deze bevinding wordt versterkt door het rapport 'Centrum voor Jeugd en Gezin, een slagvaardig samenspel' van adviesbureau Leeuwendaal (2009). In dit rapport is bij 110 gemeenten onderzocht hoe het CJG zich ontwikkelt. Gemeentelijke regie is één van de onderwerpen die in dit onderzoek geanalyseerd zijn. De data zijn verzameld middels webenquêtes en interviews met wethouders Jeugd. Door het gebruik van andere bronnen en het grote databestand van dit rapport is het een mooie aanvulling op mijn eigen onderzoek.

Het rapport noemt een aantal gemeentelijke regietaken in het CJG: kaderstelling, creëren en regisseren van faciliteiten voor de professionals, monitoring van de kwaliteit van de projectleiding, helderheid scheppen in verantwoordelijkheden en het faciliteren van een efficiënte overlegstructuur.

Kaderstelling is indirect onderdeel van twee activiteiten uit de monitor: activiteit 1 met betrekking tot de financiële middelen en activiteit 3 met betrekking tot de wettelijke kaders. Kaderstelling is niet in de monitor opgenomen als aparte activiteit omdat deze voornamelijk in de beleidsvormende fase plaatsvindt, en de monitor focust op de implementatiefase van het beleid.

Het creëren en regisseren van faciliteiten en voorwaarden is volgens de onderzoekers bij uitstek de taak van de gemeente. Het vormgeven van de organisatiestructuur CJG (activiteit 3) uit de monitor is hier onderdeel van, evenals activiteit 1 (zorgen voor middelen) en 7 (vormgeven overlegstructuur).

Kwaliteit van de projectleiding is cruciaal: dit betekent dat monitoring van deze kwaliteit belangrijk is. In de monitor zijn geen onderwerpen van monitoring opgenomen, alleen de organisatie ervan. Met de informatie die gegenereerd wordt uit de interviews en de partnervragenlijsten is wel te destilleren wat men vindt van de projectleiding. De kwaliteit van de projectleiding kan nog expliciet worden opgenomen in de interviewhandleiding.

Helderheid scheppen in rollen en verantwoordelijkheden gebeurt middels activiteiten 5 (het vastleggen van verantwoordelijkheden van gemeente en partnerorganisaties) en 6 (het maken van werkafspraken). Het instellen van een overlegstructuur is direct opgenomen in de monitor als activiteit 7.

De in het voornoemde rapport genoemde regieactiviteiten zijn reeds ondergebracht in de monitor: dit versterkt de gedachte dat de monitor een compleet beeld oplevert van de rol van de gemeente in de implementatie van het CJG. De onderzoeksresultaten van Leeuwendaal lijken te suggereren dat veel gemeenten kiezen voor eenzelfde indeling van de projectstructuur. Omdat de monitor succesvol is getest op in ieder geval één gemeente (Arnhem) met een stuurgroep- projectgroep structuur (volgens Leeuwendaal de dominante structuur), is het zeer waarschijnlijk dat de monitor op deze structuur toegepast kan worden. Dit ondersteunt de gedachte dat de monitor op veel gemeenten toepasbaar kan zijn.

8.2 Reflectie van de casusgemeenten op de monitor

In hoofdstuk 6 en 7 zijn de reflecties van de beleidsmedewerkers Jeugd op de ingevulde monitor uitgebreid besproken. Hier volgt nog een korte samenvatting. De gemeente Arnhem gaf dat de kracht van de monitor hem in de eenvoud zit: het terugbrengen van een ingewikkeld onderwerp als regie tot een beperkt aantal criteria is positief. De rapportage is volgens Arnhem bruikbaar, maar levert vrij algemene uitspraken op. Omdat in de gemeente Arnhem slechts drie partnerorganisaties de vragenlijst geretourneerd hebben heeft de mening van één partnerorganisatie grote invloed op de resultaten. Ook gaf Arnhem aan dat de tekst en uitleg over hoe de waarderingen tot stand zijn gekomen beter kan.

Door vooraf duidelijk naar de gemeenten te communiceren wat de monitor precies oplevert kunnen de verwachtingen over de monitor beter worden afgestemd. De monitor levert bevindingen op: de stap naar resultaten en aanbevelingen moet door Lysias worden gemaakt. Door de rapportages uit te breiden met resultaten en aanbevelingen worden ze tevens bruikbaarder voor de gemeenten.

Bij een beperkt aantal partnerorganisaties is het aan te bevelen meerdere vragenlijsten per organisatie uit te zetten en zo het aantal respondenten te vergroten. Dit betekent dat de invloed van de mening van één persoon wordt verkleind.

8.3 Reflectie van Lysias op de ingevulde monitor

De rapportages die zijn opgesteld voor Arnhem en Enschede zijn voorgelegd aan Lysias (in de persoon van Ron van der Linden). Gevraagd is of Lysias op basis van deze documenten voldoende informatie heeft om een verbeterplan voor de regierol van de gemeente in het CJG aan de betreffende gemeente te kunnen aanbieden.

Lysias onderkent de bevinding van Arnhem dat de monitor vrij algemene uitspraken (bevindingen) oplevert : de stap naar resultaten/conclusies en aanbevelingen moet nog worden gemaakt om een rapport met Lysias kwaliteit op te leveren. Een reflectie van Lysias op de bevindingen is daarom noodzakelijk. Het bespreken van de bevindingen met de opdrachtgever voor het opstellen van de definitieve rapportage in een adviesgesprek zorgt ervoor dat Lysias maatwerk kan leveren en zo goed mogelijk bij de wensen van de opdrachtgever kan aansluiten. Het totale proces van de monitor ziet er daarmee als volgt uit:

Figuur 8.1: het proces van de CJG monitor



Eventueel kan, naar aanleiding van het adviesgesprek, een ‘verbeterconferentie’ georganiseerd worden met alle betrokkenen.

Door het toevoegen van resultaten/conclusies en aanbevelingen is het belangrijk onderscheid te maken in de rapportage tussen de meningen van gemeente, respondenten van partnerorganisaties en Lysias. Belangrijk is dat de mening van Lysias goed wordt onderbouwd.

Samenvattend vindt Lysias dat de monitor goed werkt om bevindingen boven tafel te krijgen. Voor goede conclusies en aanbevelingen is een gesprek met de opdrachtgever noodzakelijk: dit zorgt voor verdieping en reflectie.

8.4 Bruikbaarheid van de monitor

Voor Lysias is de monitor bruikbaar om bevindingen te genereren met betrekking tot de invulling van de regierol van de gemeente in het Centrum voor Jeugd en Gezin. De casusgemeenten geven aan een duidelijk beeld van hun invulling van de regierol te krijgen, maar missen nog de slag naar concrete aanbevelingen. De monitor is voor Lysias dus (een niet op zichzelf staand) onderdeel van het adviestraject. In onderstaande tabel staat kort weergegeven wat de criteria van de monitor zijn (zie paragraaf 7.1) en wat, naar aanleiding van het onderzoek, de mate is waarin aan deze criteria is voldaan.

Tabel 8.1: Doelbereiking van het onderzoek

Criterium	Bereik
De monitor is een quickscan: in korte tijd moet de monitor informatie opleveren	Op basis van ervaring is gebleken dat de monitor binnen drie weken ingevuld kan worden.
De monitor moet breed toepasbaar zijn: alle Nederlandse gemeenten moeten de monitor kunnen gebruiken	De casusgemeenten hadden een afwijkende CJG structuur: op beide gemeenten is de monitor toepasbaar. Dit geeft reden aan te nemen dat de monitor op de verschillende structuren toepasbaar is.

De monitor moet voldoende informatie opleveren voor Lysias om een verbeterplan te kunnen opstellen	De documentenanalyse, interviews en ingevulde vragenlijsten leveren bevindingen op: voor een goed verbeterplan moet de slag naar advies gemaakt worden. Dit is nog niet getest in de praktijk, maar wordt naar aanleiding van dit onderzoek wel opgepakt.
De monitor moet fungeren als spiegel voor gemeenten met betrekking tot hun invulling van de regierol in het CJG	De beide casusgemeenten gaven aan een goed beeld van hun regieactiviteiten te krijgen n.a.v. de monitor. De behoefte aan aanvullend advies is er.

De persoonlijke reflectie en de reflectie op het proces zijn opgenomen in bijlage 3.

Literatuurlijst en referenties

Literatuur

D.A. Mazmanian en P.A. Sabatier, 1983, *Implementation and public policy*, Scott, Foresman and Company, USA, ISBN 0 673 16561 2

H. van van de Graaf en R. Hoppe, 2007, *Beleid en Politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Bussum Coutinho, ISBN 978 90 6283 900 1

H. Pülzl en O. Treib, 2006, *Policy Implementation*, gepubliceerd in: F. Fischer, M. Miller en M.S. Sidney, 2006, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press/ Taylor & Francis, Boca Raton

M. Hill and P. Hupe, 2003, *Implementing Public Policy*, Sage Publications London, ISBN 0 7619 6628 5

E. Klijn, 1996, *Regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon BV Delft, ISBN 90 5166 534 2

J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn, W.J.M Kickert, 1993, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA Uitgeverij BV, Den Haag, ISBN 90 5250 592 6

Beleidsstukken

Ministerie voor Jeugd en Gezin, *Alle kansen voor alle kinderen, programma voor jeugd en gezin 2007-2011*, 2007

A. Rouvoet, Kamerbrief 'Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente', 16 november 2007 (via www.invoeringcig.nl) kenmerk DJB/ APJB - 2808738

Ministerie van Algemene Zaken, 2007, *Beleidsprogramma 2007-2011 Kabinet Balkenende IV*

F. Beemer, P. Kraus, D. Puma, M. van Roost en Y. van Teulingen, april 2006, *Gemeentelijke Regie in de Jeugdketen*, Berenschot, stuk nummer 29769 via <http://www.minvws.nl/rapporten/djb/2006/gemeentelijke-regie-in-de-jeugdketen.asp>

R. Geerts, N. Kornalijslijper, R. Gercama en M. van Dijk, *Versterking bestuurlijke regie in de gezondheidszorg, handreiking voor gemeenten*, SGB0 5850.06, ISBN 978 90 812655 22

A. Bogaart en A. Slabbèrtje, 2008, *Handreiking 'De onderdelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin, Inspiratie voor en door gemeenten*, DSP Groep, in opdracht van het Ministerie voor Jeugd en Gezin en de VNG, via www.invoeringcig.nl

Overig

S. Meuwese, 30 maart 2007, *Een minister voor kinderrechten*, via http://www.defenceforchildren.nl/p/53/900/mo124-m0/mo125-cg193%7C24=*

J.W. Schreier, 2002, *A Meta Analysis of Joel Barker and Edward de Bono Thinking Skill Programs*, Institute for strategic exploration, via <http://strategicexploration.com/wp-content/uploads/2008/01/barker-de-bono-comparison-i.pdf>

N. Bremmer en D. Heineke, 2009, *Centra voor Jeugd en Gezin: Investeren in regisseren*, Conclusion Advies en Management, artikel verschenen op <http://www.zorgenwelzijn.nl/web/service/Conclusion/Centra-voor-Jeugd-en-Gezin-Investeren-in-regisseren.html>

W. Seuren, mei 2008, *Regieaanwijzingen voor Centra voor Jeugd en Gezin*, Kennisnetwerk Centra Jeugd & Gezin (KCJG), Partners & Pröpper, via <http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=106808>

G. Dunnink en W.J.G. Lijs-Spek, 2008, *Samenvatting Activiteiten Basistakenpakket Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar per contactmoment*, via <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/295001001.html>

D. Bosma, H. Hiemstra, P. Kool, E. Rigter en R. van Vliet, *Centrum voor Jeugd en Gezin, een slagvaardig samenspel*, Leeuwendaal, juni 2009

Internetsites

Bureau Jeugdzorg
http://www.bureaujeugdzorg.info/Wat_is_bureau_jeugdzorg/, bezocht op 20 april 2009

Zorg- en Adviesteams
<http://www.zat.nl/>, bezocht op 20 april 2009

Nicis Institute (definitie gemeentelijke regie)
http://www.nicis.nl/nicis/dossiers/Bestuur/Samenwerking/Publiekprivatesamenwerking/interview-amstel_1003.html, bezocht op 4 juni 2009

Bijlage 1: Lijst met gebruikte afkortingen

CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
Wcpv	Wet collectieve preventie volksgezondheid
AMK	Algemeen Meldpunt Kindermishandeling
MW	Maatschappelijk Werk
ZAT	Zorg Advies Team
BJZ	Bureau Jeugdzorg
HGM	Hulpverlening Gelderland Midden (GGD Regio Arnhem)
SMD	Sociaal Maatschappelijke Dienstverlening
SKE	Stichting Kinderopvang Enschede
WZT	Wijk Zorg Team
MDO	Multidisciplinair overleg

Bijlage 2: Excelvragenlijst partnerorganisaties

Enquête partnerorganisaties Centrum voor Jeugd en Gezin

Onderstaande vragenlijst bestaat uit een gedeelte stellingen (vraag 1 t/m 9) en een gedeelte open vragen (vraag 10 t/m 18). Voor de stellingen kunt u in de kolom 'Antwoord' (kolom B) op het pijltje klikken en een keuze maken uit de volgende antwoordmogelijkheden:

1. mee eens
2. gedeeltelijk mee eens
3. mee oneens

Een toelichting op de stellingen kunt u onder 'Eventuele opmerkingen' (kolom C) geven. De antwoorden op de open vragen kunt u invullen in kolom A onder de vraag. Het invullen van de vragenlijst neemt ongeveer 5 minuten in beslag. Ik dank u hartelijk voor uw medewerking.

Amy de Jong

Stellingen	Antwoord	Eventuele opmerkingen
1. Mijn organisatie is betrokken bij de beleidsvorming over het Centrum voor Jeugd en Gezin		
2. Ik ben op de hoogte van de inhoud van de afspraken van mijn organisatie met de gemeente		
3. De verantwoordelijkheden van mijn organisatie in het CJG zijn duidelijk voor mij		
4. De gemeente neemt de inbreng van mijn organisatie in overleggen serieus		
5. Mijn organisatie draagt bij aan het monitoren van het beleid (levert bijvoorbeeld informatie aan)		
6. De samenwerking tussen mijn organisatie en de gemeente verloopt soepel		

7. De samenwerking tussen mijn organisatie en de andere partnerorganisaties verloopt soepel

8. De gemeente is voldoende betrokken bij het Centrum voor Jeugd en Gezin

9. Ik heb er vertrouwen in dat het CJG een succes gaat worden

Open vragen

10. Vindt u dat er voldoende middelen (geld, kennis en mensen) beschikbaar zijn voor het CJG?

11. Wat vindt u van de sturing van de gemeente op het CJG?

12. Wat zijn de verantwoordelijkheden van uw organisatie in het CJG?

13. Wat vindt u van het aantal overleggen met betrekking tot het CJG waarin uw organisatie deelneemt?

14. Welke informatie moet uw organisatie aanleveren voor de monitoring van het CJG beleid?

15. Hoe is de coördinatie van zorg (bij meerdere hulpverleners per casus) in uw CJG geregeld?

16. Is de rol van de gemeente in het CJG voldoende duidelijk voor u?

17. Wat zou de gemeente volgens u (nog) beter kunnen doen in het CJG?

18. Vindt u dat het CJG op een goede manier georganiseerd is?

Bijlage 3: Persoonlijke reflectie

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in een tijdsperiode van zeven maanden. Dit is een maand uitloop in vergelijking met de oorspronkelijke planning. In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op het verloop van het onderzoek, vanuit mijn persoonlijke visie.

Algemeen

Omdat dit onderzoek deel uitmaakt van een stage voor Lysias Advies BV, was het van belang dat de scriptie ook voor Lysias relevantie had. Er is daarom in overleg met Lysias gekozen voor een toepassingsgericht onderzoek: het ontwerpen van een monitor. De onderzoeksbegeleiding (door de stagebegeleider en UT begeleiders) heeft steeds dezelfde volgorde gehad: eerst bespreking van het onderzoek met de stagebegeleider, daarna bespreking van het onderzoek met de UT begeleiders. Er is gekozen voor deze volgorde om de bruikbaarheid van de scriptie voor Lysias optimaal te waarborgen.

Het onderzoek was vooraf gedefinieerd in een drietal fasen: een eerste versie van de monitor op basis van theorie, een tweede versie op basis van het CJG beleid en een definitieve versie naar aanleiding van de testen bij Arnhem en Enschede. Deze structuur was voor mij een prettig handvat in het vormgeven van het onderzoek, maar werd ook steeds moeilijker om vast te houden. De eerdere versies van de monitor zijn nog aangepast naar aanleiding van informatie en kennis die voortkwamen uit latere versies van de monitor.

De maand uitloop heeft meerdere oorzaken: enerzijds een te afwachtende benadering van gemeenten voor medewerking aan het onderzoek en anderzijds (daarmee samenhangend) de vakantieperiode die gelijk viel met de periode voor dataverzameling. Hierdoor duurde het verzamelen van de input voor de monitor langer dan ik van te voren had ingecalculerd. Ook heb ik mij enigszins verkeken op de 'laatste loodjes' van het onderzoek: het opstellen van de rapportage over het onderzoek. Het zo lang bezig zijn met onderdelen en hoofdstukken heeft ervoor gezorgd dat de vertaling naar één geheel langer duurde dan ik had gepland.

Dataverzameling

Zowel bij het verzamelen van informatie voor het theoretisch kader als bij het verzamelen van informatie over het CJG beleid bleek de hoeveelheid beschikbare informatie erg groot: het bepalen van welke informatie op te nemen in de scriptie en welke niet is een continu proces geweest. De aanpak was er in het begin één van overvloed: zoveel mogelijk informatie weergeven en verkrijgen om maar niets te missen. Dit bleek gedurende het onderzoek niet de meest gunstige strategie: door de grote hoeveelheid informatie was het soms moeilijk de structuur van het stuk zichtbaar te houden. Pas bij het daadwerkelijk testen van de monitor op de casusgemeenten werd voor mijzelf echt duidelijk waar de hoofd- en bijzaken in het onderzoek lagen. Dit heeft, mede op aandringen van de UT begeleiders, geleid tot een significante aanpassing in het onderzoeksrapport: de nadruk op het ontwerpen van de monitor als onderwerp van het onderzoek is nadrukkelijker gelegd en de details zijn verwijderd of meer naar de achtergrond geplaatst.

Bij het testen van de monitor op de eerste gemeente, Arnhem, is gekozen voor een open structuur van de interviews: de monitor heeft niet als leidraad van het gesprek gefungeerd. De bedoeling hiervan was zoveel mogelijk informatie te verzamelen en deze informatie vooraf zo min mogelijk te beperken. Dit bleek achteraf niet de beste keuze: informatie die noodzakelijk was om de monitor te kunnen vullen moest worden verkregen middels nabellen. Ook de vragenlijst voor de partnerorganisaties bleek voor verbetering vatbaar: meningen van de partnerorganisaties over de beschikbare hoeveelheid middelen, de overlegstructuur en de zorgcoördinatie zijn toegevoegd.

Overbodige vragen (het benoemen van de overleggen waarin de partnerorganisatie participeert) zijn verwijderd en een aantal vragen zijn scherper geformuleerd (mening van de partnerorganisaties over de sturing van de gemeente).

In Enschede zijn de interviews semigestructureerd gehouden aan de hand van de monitor. De verschillende activiteiten zijn als onderwerpen meegenomen in de interviews. De semigestructureerde manier van interviewen bleek goed te passen: voor het invullen van de monitor was voldoende informatie beschikbaar. De (naar aanleiding van de test in Arnhem) aangepaste vragenlijst bleek nu tevens de juiste informatie te genereren.

Omdat de monitor door meerdere mensen gebruikt moet kunnen worden is uiteindelijk gekozen voor een gesloten structuur van de interviews: op basis van de twee casussen is voldoende duidelijk geworden hoe de vragen precies geformuleerd moesten worden (zie hiervoor hoofdstuk 7).

Persoonlijk

De combinatie van stage en afstuderen is mij erg goed bevallen: af en toe een beetje afleiding van je scriptie is nooit weg. Het onderwerp CJG vond en vind ik zeer interessant, dat maakte dat de motivatie om een goed rapport te schrijven nooit is verdwenen. In het proces ben ik wel een aantal keer tegen mezelf aangelopen: mijn neiging om alles wetenschappelijk dicht te timmeren heeft met name aan het begin de overhand gehad, wat de leesbaarheid van mijn scriptie niet ten goede kwam.

Ook werd ik er aan het eind op gewezen dat ik te onzeker was over mijn werk: hoewel ik mezelf daar niet altijd bewust van was, heb ik veel bevestiging gevraagd over de kwaliteit van mijn stukken. Uiteindelijk kan ik zeggen dat ik erg tevreden ben over de scriptie die ik heb afgeleverd. Als ik meer tijd had gehad, had ik de monitor graag nog op meerdere gemeenten getest, maar ik ben van mening dat dat de uiteindelijke resultaten niet erg had beïnvloed.

Inmiddels ben ik begonnen als trainee bij Lysias. Mijn stagebegeleider en ik gaan samen bezig met het doorontwikkelen van de monitor tot een gedegen adviesinstrument. De monitor is een geschikt instrument om bevindingen te produceren, maar het adviseren aan de hand van de bevindingen zal nog verbeterd worden. Ik kijk er erg naar uit aan dit proces mee te gaan werken.