

Centrum voor Jeugd & Gezin Enschede

Op zoek naar verbeterpunten in de organisatiestructuur



Auteur
D. (Dorien) Brunt
Student Bestuurskunde
Universiteit Twente

1e Begeleider Universiteit Twente
Dr. H. van der Kolk

2e Begeleider Universiteit Twente
Dr. P.J. Klok

Opdrachtgever
Gemeente Enschede

Begeleider Gemeente Enschede
A.C. van Hulst

Centrum voor Jeugd & Gezin Enschede:
Op zoek naar verbeterpunten in de organisatiestructuur

Dorien Brunt

Begeleider Universiteit Twente:
dr. H. van der Kolk
dr. P.J. Klok

Begeleider Gemeente Enschede:
A.C. van Hulst

UNIVERSITEIT TWENTE.



Samenvatting

Dit onderzoek heeft als doel te inventariseren wat de verbeterpunten op organisatieniveau zijn voor het Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) van gemeente Enschede. Een Centrum voor Jeugd en Gezin is een netwerkorganisatie, gevormd door de GGD, het maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg en andere organisaties uit het veld van Jeugd en Gezin. Het CJG bundelt lokale functies en taken op gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden. Ouders, kinderen en opvoeders met vragen over opgroeien en opvoeden kunnen terecht bij het Centrum voor Jeugd en Gezin. Een CJG richt zich op kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar en hun ouders.

De inventarisatie van de verbeterpunten op organisatieniveau heeft plaatsgevonden door te kijken naar de invulling van en ervaringen binnen CJG's van vier andere gemeentes: Groningen, Nijmegen, 's-Hertogenbosch en Rotterdam. Door middel van een documentenanalyse en interviews is er gekeken naar een aantal specifieke punten, zoals de arbeidsrechtelijke situatie van werknemers, de rol en invloed van de gemeente en andere actoren de besluitvormingsstructuur en de zorgcoördinatie. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de onderzoeksvraag: "Wat zijn de verschillende manieren om de organisatiestructuur van een Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) vorm te geven en wat zijn de voor- en nadelen van elk van die manieren voor de gemeente Enschede?"

Bij dit onderzoek is gebruikt gemaakt van een theoretisch kader, bestaande uit 'The Interorganizational Field as a Focus for Investigation' theorie van R.L. Warren en recent onderzoek van Provan en Kenis over 'governance of networks'.

Warren ontwikkelde een typologie voor netwerken op basis van autonomie van de afzonderlijke eenheden. Op basis van zes criteria (de betrokkenheid van de eenheden op een overkoepelend doel, de plaats waar besluiten worden genomen, de plaats van het gezag, de mate waarin de arbeidsdeling tussen de eenheden formeel geregeld is, de wijze waarop de eenheden gebonden zijn aan een leiderschapssysteem, de mate waarin een collectiviteitorientatie is voorgeschreven) kwam hij tot de volgende typologie van vier structuurtypen: unitary, federative, coalitional, social choice context.

Provan en Kenis toonden aan dat netwerken in verschillende vormen voorkomen en dat het verschilt en uitmaakt voor de effectiviteit hoe een netwerk is ontworpen en wordt bestuurd. Zij noemen dit 'governance of networks'. Ze onderscheiden verschillende vormen van governance van netwerken: een zelfregulerend netwerk, een leiderorganisatienetwerk en een netwerk administratieve organisatie. Voor elk van deze vormen hebben zij vier factoren benoemd die bepalend zijn voor het feit of een bepaalde vorm effectief is voor de betreffende netwerkorganisatie of niet. In dit onderzoek zijn de gemeentes gecategoriseerd volgens de vormen van Provan & Kenis.

De karakteristieken van Warren worden gebruikt als startpunt om de Centra voor Jeugd & Gezin te beschrijven. Ze worden aangevuld vanuit Provan & Kenis en waar nodig bewerkt om ze aan te laten sluiten op de gewenste onderzoeksonderwerpen van de gemeente Enschede. Zo zijn er vijf vragen ontwikkeld, die in dit onderzoek gebruikt worden voor de beschrijving van de verschillende CJG's. Deze vragen zijn: (1) Wie zijn de actoren binnen het CJG? (2) Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit? (3) Waar ligt de uitvoeringsregie? (4) Hoe is de zorgcoördinatie geregeld? (5) Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?

De analyse leert ons dat, hoewel dit onderzoek voortkomt uit de wens van de gemeente Enschede om de organisatiestructuur te herzien, er uit de interviews geen problemen of grote ontevredenheid over de huidige structuur naar voren. Daarom zijn de aanbevelingen aan de gemeente Enschede grotendeels gebaseerd op zaken waar de andere vier gemeentes erg tevreden over of trots op zijn en die bij hen goed lijken te werken. Deze zaken kunnen als voorbeeld en inspiratie dienen voor de gemeente Enschede.

De belangrijkste aanbevelingen voor de gemeente Enschede zijn dat ze moeten blijven investeren in een goede coördinatie van alle netwerkleden, dat ze inzichtelijk moeten maken hoe groot de rol van de gemeente binnen het CJG moet blijven en dat ze moeten blijven investeren in het Enschedese Jeugd Overleg, Klankbordgroep, WijkZorgTeams en de Zorgadviesteams. Ook moet de verwijsindex Vis2 gebruikt blijven en dient deze goed onderhouden en vernieuwd te worden. Daarnaast kan er op uitvoeringsniveau een voorbeeld genomen worden aan CJG 's-Hertogenbosch door ook met deelprojecten en een projectenboek te gaan werken. Als laatste geldt als aanbeveling op juridisch-arbeidsrechtelijk niveau dat er onderhandeld kan worden over een landelijk CJG CAO en er geïnventariseerd zou moeten worden of CJG Enschede in de vorm van een netwerk administratieve organisatie (NAO) kan worden gegoten.

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar de verbeterpunten op organisatieniveau van het Centrum voor Jeugd & Gezin van de gemeente Enschede. Voor dit onderzoek is een vergelijking gemaakt met vier andere CJG's in het land: Groningen, Nijmegen, 's-Hertogenbosch en Rotterdam Rijnmond.

Het onderzoek is uitgevoerd in 2010, in het kader van de bacheloropdracht voor de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente en geldt als afsluiting van mijn bachelorfase.

Ik heb gekozen voor een externe bacheloropdracht, omdat ik op deze manier kon proeven van het werk bij de gemeente en alles wat erbij komt kijken. Tevens vond ik het een uitdaging om echt een onderzoek te doen voor een opdrachtgever en iets te kunnen leveren waar een gemeente daadwerkelijk wat aan heeft. De gemeente Enschede is erg open geweest in de onderwerpkeuze, ik heb sterk mijn voorkeuren voor een onderzoeksveld mogen aangeven en vervolgens is er gekeken naar opdrachten die daarbij zouden passen. Mijn onderzoeksonderwerp beviel mij erg goed. Het was erg interessant om bij de vijf verschillende gemeentes achter de schermen van het CJG te kijken en hier vervolgens leerzame conclusies uit te kunnen trekken voor gemeente Enschede.

De politiek is heel levendig en afgelopen jaar is er veel gebeurd. Met de komst van het nieuwe kabinet in oktober 2010 verdween het ministerie voor Jeugd & Gezin. Er zijn tevens grote plannen om de gehele jeugdzorg een taak van het lokale bestuur te maken. Deze nieuwe plannen waren tijdens het doen en schrijven van dit onderzoek nog niet allemaal bekend. Ik wil u vragen bij het lezen van het stuk hier rekening mee te houden.

Mijn grote dank gaat uit naar dr. H. van der Kolk en dr. P.J. Klok, mijn begeleiders van de faculteit Management en Bestuur, en naar mevr. A.C. van Hulst, mijn begeleider vanuit de Gemeente Enschede. De feedback en suggesties tijdens de verschillende contactmomenten hebben mij veel geholpen. Het gaf mij nieuwe inzichten en vooral ook een aantal leermomenten op het gebied van onderzoek doen.

Daarnaast wil ik graag alle contactpersonen van de gemeente Groningen (Hans Jager), Nijmegen (Maria Buur), Rotterdam (Bertine Spijkers) en 's Hertogenbosch (Gerry Leijten) bedanken. Zij waren bereid om mij te informeren over de invulling en de ervaringen binnen de Centra voor Jeugd & Gezin van hun gemeentes. Mijn dank daarvoor!

Dorien Brunt

Inhoudsopgave

I. Inleiding.....	I
I.1. Achtergrond: Centrum voor Jeugd & Gezin.....	I
I.1.1. Functies en doelen van een CJG.....	I
I.1.2. Basismodel van een CJG.....	2
I.1.3. Frontoffice en backoffice van een CJG.....	3
I.1.4. CJG in het kort.....	3
I.2. Probleemstelling.....	3
I.3. Doelstelling.....	4
I.4. Vraagstelling.....	4
2. Theoretisch kader.....	5
2.1. Kaderstelling vanuit gemeente Enschede.....	5
2.2. Welke soorten regie zijn te onderscheiden voor het Centrum voor Jeugd & Gezin? ...	5
2.2. Hoe kun je volgens Warren netwerkorganisaties beschrijven?.....	6
2.3. Welke vormen van netwerkorganisaties onderscheiden Provan & Kenis?	8
2.4. Op welke punten worden de CJG'S in dit onderzoek vergeleken?.....	10
3. Methodologie.....	13
3.1. Selectie van gemeentes.....	13
3.2. Methode van dataverzameling.....	13
3.3. Methode van dataverwerking.....	13
4. Beschrijving van de Centra voor Jeugd & Gezin.....	14
4.1. Centrum voor Jeugd & Gezin Enschede.....	14
4.1.1. Wie zijn de actoren?	14
4.1.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?	14
4.1.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?.....	14
4.1.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?	15
4.1.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?	15
4.2. Centrum voor Jeugd & Gezin Groningen.....	16
4.2.1. Wie zijn de actoren?	16
4.2.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?	16
4.2.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?	17
4.2.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?	17
4.3. Centrum voor Jeugd & Gezin Nijmegen.....	18
4.3.1. Wie zijn de actoren?	18
4.3.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?	18
4.3.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?.....	18
4.3.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?	19
4.3.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?	20
4.4. Centrum voor Jeugd & Gezin 's-Hertogenbosch.....	20
4.4.1. Wie zijn de actoren?	20
4.4.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?	20
4.4.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?.....	22

4.4.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?	23
4.4.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?	23
4.5 Centrum voor Jeugd & Gezin Rijnmond	24
4.5.1. Wie zijn de actoren?	24
4.5.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?	24
4.5.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?.....	25
4.5.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?	25
4.5.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen??.....	26
5. Analyse.....	27
5.1. Welke 'governance of networks' hebben de CJG's?	27
5.2. Verschillen en overeenkomsten tussen de vijf gemeentes	27
5.2.1 Wie zijn de actoren?.....	27
5.2.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?	28
5.2.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?.....	28
5.2.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?	29
5.2.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?	29
6. Conclusies & Aanbevelingen.....	30
6.1 Conclusies	30
6.2 Aanbevelingen	31
Bronvermelding.....	33
Literatuurlijst.....	33
Interviews	34
Bijlage I : Interviewvragen.....	35

I. Inleiding

Sinds de komst van het ministerie voor Jeugd & Gezin is er veel veranderd op gebied van jeugdbeleid. Eén van de belangrijkste veranderingen is de invoering van de Centra voor Jeugd & Gezin (CJG). De afdeling Dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen (DMO) van gemeente Enschede is al in een vergevorderd stadium met de ontwikkeling van het CJG. De gemeente Enschede wil de huidige vorm en invulling van het Centrum voor Jeugd & Gezin evalueren. Dit onderzoek maakt een inventarisatie van andere haalbare en geschikte organisatievormen voor het CJG Enschede. Het onderzoek kan gezien worden als voorbereidend werk voor eventuele veranderingen die na de evaluatie van het CJG Enschede zullen worden doorgevoerd.

I.1. Achtergrond: Centrum voor Jeugd & Gezin

I.1.1. Functies en doelen van een CJG

Op 16 november 2007 zond de toenmalige minister van Jeugd & Gezin, André Rouvoet, de Tweede Kamer een brief met daarin een verdere toelichting op de invoering van Centra voor Jeugd & Gezin. In 2011 moet er een landelijke netwerk van CJG's zijn. Dit zal inhouden dat ouders, jeugdigen en kinderen voor allerlei vormen van opvoed- en opgroei-ondersteuning in hun eigen omgeving bij een Centrum voor Jeugd & Gezin terecht moeten kunnen. Er moet in elke gemeente tegen die tijd tenminste één fysiek inlooppunt zijn. In grote gemeentes moet de hoeveelheid CJG'S te vergelijken zijn met het aantal consultatiebureaus (KS 2006/2007, 31001, nr. 36). De CJG'S richten zich op de lokale jeugdzorg. Tot de doelgroep behoren kinderen en jongeren van – 9 maanden tot 23 jaar, en hun ouders.

De functies van een CJG zijn (Ministerie voor Jeugd & Gezin, 2008 (III), p. 25):

- een inloop bieden voor vragen van ouders en jongeren over opvoeden en opgroeien;
- laagdrempelig advies en ondersteuning geven, zodat de gezinnen zichzelf kunnen redden;
- jeugdigen en gezinnen met risico's en problemen in beeld brengen;
- op tijd hulp bieden aan gezinnen om het ontstaan (of het uit de hand lopen) van problemen te voorkomen;
- de zorg aan een gezin coördineren volgens het principe 'één gezin, één plan': als meer leden van één gezin hulp (nodig) hebben, moet de zorg op elkaar afgestemd zijn.
- ondersteunen van professionals, die met hun vraag niet terecht kunnen binnen de eigen instelling

Bovenstaande functies zijn onder te verdelen in drie onderdelen van het CJG. Deze onderdelen worden hieronder verder uitgelegd.

1. inlooppunt voor informatie en advies
2. opvoed- en opgroei-praktijk
3. sluitende aanpak (Van den Gorp, 2009)

De gemeentes die nog in de opstartfase zijn, leggen voornamelijk accent op het eerste onderdeel. Bij dit inlooppunt kunnen ouders en jeugdigen terecht met een breed scala aan vragen. De vragen worden verhelderd en beantwoord door de baliemedewerkers. Deze geven zelf advies of verwijzen mensen met meer complexe vragen door naar het passende aanbod. Dit inlooppunt wordt ook wel de frontoffice van het CJG genoemd. Hierover leest u verderop meer.

Het tweede onderdeel, de opvoed- en opgroei-praktijk, is een steeds bekender deel van het CJG. De jeugdigen worden op vaste contactmomenten opgeroepen voor preventieve gezondheidscontroles en vaccinaties. Ook de pedagogische interventies op opvoedondersteuning vinden vanuit hier plaats. Deze vaste contactmomenten worden uitgevoerd door de jeugdgezondheidszorg (JGZ), het school maatschappelijk werk en het welzijnswerk. Dit is een onderdeel van de backoffice. Hierover leest u verderop meer.

Het derde en laatste onderdeel, de sluitende aanpak, is vooral van toepassing op de professionals. De sluitende aanpak is het gehele proces van signaleren, informatie verzamelen over de signalen, de zorgbehoefte vaststellen en de zorgcoördinatie tijdens de daadwerkelijke hulpverlening. Ook dit is een onderdeel van de backoffice.

Bovenstaande doelen en functies zijn echter niet nieuw. Deze bestonden al en werden ook al uitgevoerd zonder een Centrum voor Jeugd & Gezin. Waarom dan toch de invoering van CJG's? In de optiek van het vorige kabinet werd er onvoldoende goed samengewerkt in de keten. De zaken van het "Maasmeisje Gessica" en het "Meisje van strand Nulde" en "Savannah" zijn er schrijnende voorbeelden van. Het bestaan van een CJG zou dit soort casuïstiek moeten voorkomen, doordat er op deze manier meer nadruk wordt gelegd op de samenwerking tussen de verschillende (jeugd)zorginstanties. Partijen moeten meer met elkaar samenwerken, dossiers delen en een eenduidige werkwijze willen hanteren. Ze moeten multidisciplinair overleg voeren met als doel dat er zorgcoördinatie geregeld wordt. Bij zorgcoördinatie wordt er op uitvoerend niveau een pakket van verschillende soorten zorg, hulp en diensten samengesteld, toegespitst op de zorgvrager, in dit geval een gezin, een ouder of een kind. Tevens dient er één iemand (persoon of organisatie) het overzicht te hebben en ervoor te zorgen dat afspraken nagekomen worden en doelen worden gehaald. Dit alles moet door het bestaan van een CJG worden bevorderd.

1.1.2. Basismodel van een CJG

Binnen een Centrum voor Jeugd & Gezin moeten een aantal zaken worden gerealiseerd. Dit vormt het basismodel van het CJG.

Allereerst moet de integrale jeugdgezondheidszorg (JGZ), zoals beschreven in de Wet Publieke Gezondheidszorg aanwezig zijn. De jeugdgezondheidszorg wordt uitgevoerd door de GGD en de consultatiebureaus (KS 2006/2007, 31001, nr. 36). Zij richten zich op preventie, signaleren, adviseren en aanpakken van ontwikkelingsproblemen bij alle kinderen.

Ten tweede moeten de vijf functies van het lokaal preventieve jeugdbeleid, zoals bedoeld in prestatieveld 2 van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), worden uitgevoerd (KS 2006/2007, 31001, nr. 36):

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.

Daarnaast moet er een relatie zijn met Bureau Jeugdzorg. Zoals beschreven in Wet op Jeugdzorg uit 2005, is Bureau Jeugdzorg de toegangspoort voor de gehele jeugdzorg, en valt onder de verantwoordelijkheid van de provincie. De medewerkers van Bureau Jeugdzorg beoordelen elk verzoek om hulp. Ze stellen vast welke zorg nodig is. Ze begeleiden kinderen, jongeren en ouders of verwijzen hen door naar andere hulpverleners. Het CJG moet een voorpost van BJZ hebben.

Als laatst moet een CJG ook een connectie hebben met de zorg- en adviesteams (ZAT) en via de ZAT's met het onderwijs. Zorg- en adviesteams zijn multidisciplinaire teams waarin instellingen die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders, aansluiten bij de zorg die door scholen wordt geboden. 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 ZAT's beoordelen signalen vanuit het onderwijs en schakelen zo snel mogelijk de juiste hulp in. "De medewerkers van een Centrum voor Jeugd en Gezin moeten hun werk ook op school kunnen doen als dat nodig is. ZAT en Centrum voor

Jeugd en Gezin doen zo geen dubbel werk, maar versterken elkaar juist," aldus de minister in zijn brief (KS 2006/2007, 31001, nr. 36).

1.1.3. Frontoffice en backoffice van een CJG

Om goed te kunnen begrijpen wat een CJG is en doet, is het belangrijk het onderscheid te weten tussen de frontoffice en de backoffice. Het CJG is een samenwerkingsverband van organisaties, oftewel een netwerkorganisatie. De frontoffice is het deel van de netwerkorganisatie dat uit een fysiek inlooppunt, het Digitale-CJG, de telefoondiensten, het foldermateriaal en directe informatie en advies bestaat. De frontoffice kan op verschillende manieren worden ingericht.

1. *Koppeling van de frontoffice aan één bestaande voorziening*
De gemeente kent één CJG met één frontoffice, die wordt ondergebracht bij een bestaande voorziening zoals een consultatiebureau of basisschool of in een nieuwe multifunctionele accommodatie.
2. *Frontoffices ondergebracht in meerdere bestaande voorzieningen*
De gemeente kent één CJG met meerdere inlooppunten. Er is één centraal fysiek inlooppunt, ondergebracht bij een voorziening zoals een consultatiebureau of basisschool.
3. *Er zijn verschillende CJG's in één gemeente*
De gemeente kent - door het grote gebied of grote aantal inwoners - meer dan één CJG.

De diensten van de frontoffice kunnen - naast het verplichte fysieke inlooppunt - ook worden geboden op plaatsen waar ouders en jeugd al komen (zoals een school, buurtcentrum voor jongeren, bij een gezin thuis). We spreken dan van verschillende ingangen van het CJG. De hulp die er wordt geboden is vrij toegankelijk, laagdrempelig, beperkt van duur, met een preventief karakter. Zodra er langere tijd hulp nodig is en/of er meer instanties betrokken worden, dan is er sprake van hulp vanuit de backoffice.

De backoffice is het deel van het netwerkverband dat zich richt op ouders en jeugdigen met meer complexe hulpvragen. Per casus kan één organisatie betrokken zijn of kunnen meerdere organisaties interventies uitvoeren. Daar waar nodig wordt zorgcoördinatie geboden. Vanuit de backoffice worden interventies en zorgtrajecten gevolgd en bewaakt.

Doorverwijzingen tussen organisaties kunnen zowel binnen de frontoffice, binnen de backoffice als ook tussen de front- en backoffice plaatsvinden. Het onderscheid tussen front- en backoffice is niet altijd goed te maken. In praktijk kan sprake zijn van overlap.

1.1.4. CJG in het kort

Kort samengevat is het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in de meeste gemeenten een netwerkorganisatie, gevormd door de GGD, het maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg en andere organisaties uit het veld van Jeugd en Gezin. Het Centrum voor Jeugd & Gezin bundelt lokale functies en taken op gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden. Behalve de punten genoemd in het basismodel, zijn er ook andere functies die aan het CJG kunnen worden gekoppeld. Men kan dan denken aan kinderopvang, peuterspeelzaal, voor- en vroegschoolse educatie, leerplichtambtenaren, jongerenwerk en straathoekwerk, huisarts, kraamzorg, verloskunde, gemeentelijke diensten Werk & Inkomen en Politie & Justitie (Ministerie Jeugd & Gezin, 2008).

1.2. Probleemstelling

Binnen Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) in gemeente Enschede is men veel bezig met de invoering van het Centrum voor Jeugd & Gezin. Bijna twee jaar geleden is er gekozen voor een detacheringstructuur voor de medewerkers van de frontoffice. Gemeente Enschede heeft de frontoffice van een 'Loes-concept' voorzien. Loes is de metafoor voor alles wat de stad te bieden heeft aan opvoedondersteuning, zoals een spreekuur, telefonisch advies, een website, informatiebijeenkomsten en een ouderloket. Het ouderloket van het CJG Enschede - de plek waar ouders en kinderen kunnen binnenlopen voor al die vragen of advies over opvoed- en opgroeiondersteuning - heet dan ook het Loes-loket.

Loes bestaat uit een team van 4 mensen vanuit de jeugdgezondheidszorg (JGZ) en (school)maatschappelijk werk. Zij zijn gedetacheerd bij de gemeente. Deze detacheringstructuur brengt een sterke regierol vanuit de gemeente met zich mee, iets wat de gemeente graag wilde zien. Er is destijds afgesproken dat deze organisatievorm voorlopig zou zijn. Na twee jaar zou er geëvalueerd worden. Dat punt is nu gekomen, want de detacheringcontracten lopen in 2011 af. Het is tijd om te kijken naar een nieuwe organisatiestructuur, omdat men niet geheel tevreden is over de huidige vorm. Eén van de struikelblokken is bijvoorbeeld dat alle medewerkers officieel nog steeds hun 'eigen' werkgever hebben, wat ook een 'eigen' rechtspositie impliceert. Dit betekent dat binnen het team dat bij het Loes loket werkt de rechtsposities allen verschillen. Dit kan volgens de gemeente Enschede tot ontevredenheid bij de werknemers leiden en dat zou een onwenselijke situatie zijn.

Om de evaluatie iets breder te maken, wordt er niet alleen maar gekeken naar de detacheringstructuur, maar ook naar andere verbeterpunten op organisatieniveau.

1.3. Doelstelling

De gemeente Enschede wil de arbeidsrechtelijke positie van de medewerkers van de frontoffice herzien. Dit is mogelijk, aangezien de randvoorwaarden die vanuit het ministerie zijn gegeven, niet bepalen hoe het CJG moet worden georganiseerd. Elke gemeente in Nederland pakt dat anders aan.

Dit onderzoek heeft als doel te inventariseren wat de verbeterpunten op organisatieniveau zijn voor het CJG van gemeente Enschede. Dit kan door te kijken naar de invulling van en ervaringen binnen CJG's van andere gemeentes. Daarvoor wordt er gekeken naar een aantal specifieke punten, zoals de arbeidsrechtelijke situatie van werknemers, de rol en invloed van de gemeente, de inhoudelijke invulling van de relatie tussen gemeente, overige uitvoerende instellingen & CJG medewerkers en de zorgcoördinatie. In dit onderzoek komt dus zowel de front- als ook de backoffice aan bod.

1.4. Vraagstelling

Bovenstaande aanleiding en probleemstelling leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn verschillende manieren om de organisatiestructuur van een Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) vorm te geven en wat zijn de voor- en nadelen van elk van die manieren voor de gemeente Enschede?

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk leest u over het gekozen theoretisch kader en de toepassing daarvan op de Centra voor Jeugd & Gezin. Vanuit het theoretisch kader zijn er vragen ontwikkeld, die verderop in deze scriptie gebruikt worden voor de beschrijving van de verschillende CJG's. Deze vragen kunnen gezien worden als 'deelvragen'. Ze zullen structuur geven aan het empirische hoofdstuk.

Om te kijken welke andere manieren er zijn om de organisatiestructuur van het CJG in te richten, is er gekozen voor een vergelijkend onderzoek. Er is gekeken hoe andere gemeentes invulling hebben gegeven aan hun CJG. Omdat dit slechts een klein onderzoek is, is het niet mogelijk om alle of veel gemeentes te behandelen. Daarom is er gekozen voor een inventarisatie bij de gemeente Groningen, Nijmegen, 's-Hertogenbosch en Rotterdam. Deze gemeentes zijn allen iets groter dan Enschede, maar wel vergelijkbaar.

In het concluderende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verschillende manieren waarop de gekozen gemeentes hun CJG hebben ingericht. Voor zover dit mogelijk en er genoeg informatie voorhanden is, worden er bij elk punt ook voor- en nadelen genoemd.

2. Theoretisch kader

2.1. Kaderstelling vanuit gemeente Enschede

Om dit onderzoek bruikbaar mogelijk te maken voor de opdrachtgever, de gemeente Enschede, is gebruik gemaakt van een lijst met onderzoeksonderwerpen die gemeente Enschede zelf heeft aangedragen. Dit is het startpunt geweest van het onderzoek. Hieronder is het betreffende lijstje weergegeven.

Regierol van de gemeente en haar andere taken

De gemeente Enschede is erg gesteld op de grote regierol die zij uitvoert binnen het CJG. Hoogstwaarschijnlijk blijft dat een voorwaarde bij een nieuwe of veranderende organisatiestructuur. De gemeente Enschede wil graag weten hoe groot de regierol van andere gemeentes is. Ligt de regie daar bij een op zichzelf staande en nieuw opgezette organisatie, ligt deze in handen van een kernpartner of ligt deze rol ook bij die andere gemeentes zelf? Ook wil de gemeente Enschede graag weten welke taken en activiteiten de andere gemeentes nog meer uitvoeren en of dat goed werkt.

Besluitvorming tussen (kern)partners

De gemeente Enschede is benieuwd hoe het besluitvormingsproces tussen de kernpartners en het CJG verloopt. Wat voor soort overleggen zijn er, wie zitten daarin en waar gaat het dan over? Deze verschillende soorten overleggen zijn van groot belang. Hier worden belangrijke besluiten genomen of onderdelen van een CJG ontwikkeld. De gemeente Enschede zou graag willen weten wat zij zou kunnen leren van andere gemeentes.

Juridisch-arbeidsrechtelijke constructie

Aangezien de basis van een Centrum voor Jeugd & Gezin een netwerkorganisatie is, betekent dit dat de medewerkers van een CJG als werknemers van verschillende organisaties binnenkomen. Iedereen heeft eigen CAO's, eigen regelingen, verschillende salarissen. De medewerkers van de frontoffice werken allen binnen verschillende juridisch-arbeidsrechtelijke constructies.

De gemeente Enschede is niet geheel tevreden over de huidige situatie binnen haar CJG. Er zijn veel verschillen en dat is verwarrend en het kan leiden tot ontevredenheid, doordat de ene werknemers meer voordelen zou kunnen hebben dan de ander. Daarom zou de gemeente Enschede graag weten hoe andere gemeentes dit punt hebben aangepakt. Bij wie zijn de medewerkers van de frontoffice in dienst? Direct bij gemeente of worden ze gedetacheerd? Wat zijn de verschillen tussen de individuele rechtsposities van de medewerkers? Leveren deze verschillen problemen op?

De gemeente noemt in het bovenstaande lijstje haar 'regierol'. Er is regelmatig begripsverwarring over diverse soorten regie. Dit begrip dient dus goed geoperationaliseerd te worden. Daarnaast heeft de gemeente bovenstaande onderwerpen aangedragen vanuit een inhoudelijke oogpunt, alleen gericht op het CJG. Het lijstje is echter niet volledig. Het is slechts een aantal onderwerpen waar men tegenaan loopt in de dagelijkse praktijk. Voor een goede vergelijking van CJG's onderling, is er een systematischere beschrijving nodig.

2.2 Welke soorten regie zijn te onderscheiden voor het Centrum voor Jeugd & Gezin?

In bestuurskundige literatuur wordt veel aandacht besteed aan samenwerking tussen overheden, private en publieke organisaties in de vorm van netwerken (zie bijvoorbeeld Agranoff en McGuire, 2003; Provan, Fish en Sydow 2007). Een voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsnetwerk is dat van organisaties die binnen het Centrum voor Jeugd & Gezin actief zijn. Elke organisatie die hierbij betrokken is, heeft eigen organisatiedoelen, maar wordt ook geacht een bijdrage te leveren aan het algemene doel van goede zorg voor jeugdigen en hun ouders bieden, helpen bij het oplossen van opgroei- dan wel opvoedproblemen en een sterke positie van jeugdigen en hun ouders te bevorderen. Gemeenten hebben door de landelijke overheid de regierol toegewezen gekregen om in samenwerking met andere partijen dit algemene doel te bereiken (Span, Luijkx; 2010).

Er zijn in de literatuur veel verschillende definities voor 'regierol' te vinden. In 1999 deed de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken onderzoek naar de regiefunctie in gemeenten. In de visie van de ROB heeft regie betrekking op situaties waarin het lokaal bestuur de *verantwoordelijkheid*

heeft voor de totstandkoming van beleid, op grond van hogere regelgeving of eigen politieke taken. Hierbij zijn de gemeentes in sterke mate *afhankelijk* van medewerking van anderen (burgers, intermediaire organisaties en andere overheden) (Denters, van der Haar, de Jong, Noppe; 1999, p. 24).

CYIM, een consultancy bureau met veel projecten op het gebied publieke en private samenwerking, heeft het Centrum voor Jeugd & Gezin uitgewerkt en een onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van regievoering met betrekking tot de CJG's (CYIM, 2008).

1. *Bestuurlijke regie (gemeente)*
Verantwoordelijk voor de realisatie van CJG's in de gemeente en verantwoordelijk voor bestuurlijke interventies met zogenaamde doorzettingsmacht. De gemeente is verantwoordelijk (in samenspraak met de partners) voor de kaderstelling, het opstellen van doelstellingen en het aangeven op welke wijze er verantwoord dient te worden.
2. *Beleidsregie*
Beleidsadvisering op basis van beleidsignalering en monitoring van de JGZ. Ontwikkeling van de uitvoering van de CJG's en inzet van pedagogische programma's zoals Triple P of wijkgerichte programma's zoals CtC (Communities that Care). Samen met de bestuurlijke regie is dit het strategische niveau, waar plannen voor langere termijn worden gemaakt. Ook de beleidsregie ligt in handen van de gemeente.
3. *Uitvoeringsregie*
Verantwoordelijk voor het onderbrengen en implementeren van de JGZ in het CJG en het uitvoeren van het vastgestelde beleid.
4. *Ketenregie*
Bevorderen van de samenhang in het aanbod met als doelstelling een sluitende aanpak te realiseren. Aspecten hiervan zijn dossieropbouw, risicosignalering, en het delen van expertise.
5. *Zorgcoördinatie*
Aanpakken van multiprobleemsituatie, door middel van signaleren, toeleiden, sluitende aanpak organiseren, uitvoeren en volgen. Dit gebeurt op casusniveau.

Hierbij moet opgemerkt worden dat ook deze begrippen overlap vertonen. Het is moeilijk gebleken om deze typische beleidstermen duidelijk en strak te operationaliseren. Er worden in de jeugdsector veelvuldig verschillende termen rondom regie gehanteerd. Dit maakt het nog ingewikkelder. Toch zullen in het vervolg van dit onderzoek bovenstaande begripsbepalingen worden gebruikt.

2.2. Hoe kun je volgens Warren netwerkorganisaties beschrijven?

Zoals u heeft kunnen lezen is het Centrum voor Jeugd & Gezin vaak een netwerkorganisatie. Er zijn veel verschillende netwerkorganisaties. Zo zijn er ook verschillende CJG's. Het toenmalige ministerie Jeugd & Gezin heeft door middel van het eerder genoemde basismodel een aantal eisen gesteld, maar de verder invulling van het CJG kan per gemeente anders bepaald worden. Voor dit onderzoek is er gezocht naar literatuur beschrijft hoe netwerkorganisaties eruit zien en zo mogelijk een aantal punten geeft waarop ze met elkaar kunnen verschillen. De theorie van Roland L. Warren, 'The Interorganizational Field as a Focus for Investigation', helpt hierbij.

Warren richt zich in zijn onderzoek op het 'interorganizational field', dat hij beschouwt als de context voor inter-organisatorisch gedrag, oftewel: interacties tussen organisaties. De vraag die hij probeert te beantwoorden is: Hoe is de context (interorganizational field) waarin organisaties met elkaar interacteren, georganiseerd en gestructureerd? Hoe wordt er omgegaan met gezagsverdeling, afspraken en afstemming? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, geeft Warren enkele karakteristieken van het 'interorganizational field' aan (Warren, 1967, p. 404):

- *De relatie van eenheden tot een gezamenlijk doel.* In een interorganizational field werken meerdere actoren (Warren noemt ze eenheden) op een gezamenlijk beleidsveld. In dit onderzoek is dat de jeugdzorg. Vaak hebben zij een aantal gemeenschappelijke doelen. Hoe deze doelen gezamenlijk bereikt worden, verschilt. Soms wordt er een speciale organisatie voor opgericht, soms is er slechts sprake van een informeel overleg. Elke eenheid staat op een andere manier in verband met het gemeenschappelijke doel. Voor de ene actor komt het gezamenlijke doel heel dichtbij het eigen doel, bij andere actoren is het gezamenlijke belang toch ondergeschikt aan het doel van de eigen organisatie
- *De plek waar gezag is geconcentreerd.* Warren noemt in zijn stuk geen duidelijke definitie van het begrip 'gezag', maar in dit onderzoek wordt het volgende bedoeld: waar het gezag geconcentreerd is, daar zitten de mensen die

macht hebben over het Centrum voor Jeugd & Gezin en haar actoren. Zij hebben de bevoegdheid om beslissingen te nemen. Zij hebben meeste invloed, het laatste woord en de eindverantwoordelijkheid.

- *De plek waar gezamenlijke besluiten worden genomen.* Hier is het begrip 'besluitvorming' op van toepassing. Besluitvorming is het proces van keuzes maken tussen verschillende mogelijkheden. Waar het gezag bij één orgaan, persoon of organisatie ligt, is besluitvorming vaak een groepsproces. Hoewel Warren een onderscheid maakt tussen de plek waar gezag is geconcentreerd en de plek waar gezamenlijke besluiten worden genomen, bestaat er toch overlap. Dit is ook te zien in tabel 1. Op de plek waar de besluitvorming plaatsvindt, kan ook het gezag zich bevinden en andersom.
- *Structurele voorziening voor arbeidsverdeling.* Is er voor het behalen van de gemeenschappelijke doelen een speciale nieuwe arbeidsstructuur opgericht waarbinnen de eenheden zijn verdeeld over verschillende taken? Of heeft iedere eenheid gewoon zijn eigen arbeidsverdeling en werken ze soms samen?
- *Verbintenis met het leiderschap.* In hoeverre voelen de eenheden zich betrokken bij het 'leadership subsystem'? Voelen de eenheden zich zo verbonden dat ze makkelijk de bevelen en regels volgen die de top van de gezamenlijke structuur hebben opgelegd? Of volgen ze alleen die van (de leiders van) hun eigen organisatie?
- *Het 'collectiviteitsgevoel' van eenheden.* Met deze laatste karakteristiek bedoelde Warren aan te geven in hoeverre de eenheden zich verbonden voelen met het subsysteem, oftewel de gezamenlijke structuur. Zetten ze zich er echt voor in om die gemeenschappelijke doelen tezamen binnen het subsysteem te halen, of geven ze er weinig om en focussen ze zich voornamelijk op hun eigen organisatie?

Aan de hand van deze 6 karakteristieken introduceert Warren een aantal 'contexten', waartussen een onderscheid wordt gemaakt in de manier waarop organisaties 'interacteren'. Er zijn vier typen contexten (Warren, 1967, p. 404):

In de *unitary context* vindt de besluitvorming plaats aan de top van de gezamenlijke structuur en dat is ook waar het uiteindelijke gezag ligt. De eenheden zijn gestructureerd in een arbeidsverdeling voor de gezamenlijke doelen. Er is sprake van een grote mate van verbintenis met de leiders van de top van de gezamenlijke structuur.

In de *federative context* hebben de eenheden hun individuele doelen, maar er is een gezamenlijke organisatie voor gedeelde doelen. Besluitvorming vindt plaats aan de top van deze gezamenlijke structuur, maar uiteindelijk dienen alle individuele eenheden de besluiten goed te keuren. Het gezag ligt voornamelijk bij de eenheden zelf in plaats van bij de (top van de) gezamenlijke organisatie. Er is slechts matige verbintenis met het leiderschap van deze gezamenlijke structuur. Dan is er de *coalitional context*. Elke eenheid heeft eigen doelen, maar de eenheden komen op ad-hoc basis samen wanneer ze bepaalde doelen delen. Er is hier geen formele organisatie waar de besluitvorming plaats vindt, dit gebeurt op een informele basis met iedereen onderling. De autonome eenheden kunnen op ad-hoc basis akkoord gaan met een formele arbeidsverdeling waardoor de gezamenlijke doelen gehaald kunnen worden. De eenheden voelen alleen verbintenis met de leiders van hun eigen organisatie en niet met de leiders van de top van de gezamenlijke structuur.

Als laatst is er de *social choice context*, waarin de doelen van de verschillende eenheden niet overeen komen. Er is ook geen formele structuur waar gezamenlijke besluitvorming plaatsvindt. Besluiten worden genomen op niveau van de eenheden zelf. Er is weinig sprake van collectiviteitsgevoel.

In tabel 1 zijn de eerder genoemde karakteristieken en contexten weergegeven.

Als we het samenvatten, kunnen we stellen dat er van links (unitair) naar rechts (sociale keuze) sprake is van een beweging van hiërarchisch naar marktgericht en een beweging van weinig autonomie naar volledige autonomie. De federatie en coalitie zijn de twee typen die het meest overeenkomen met een netwerkorganisatie.

Warren heeft dit onderzoek een stuk op weg geholpen door een aantal karakteristieken aan te geven waarop netwerkorganisaties van elkaar kunnen verschillen. Zo kunnen de CJG'S systematischer beschreven worden. Maar eigenlijk zijn slechts twee van zijn vier 'contexten' te onderscheiden als netwerkorganisatie. Zijn theorie schiet tekort als het gaat om een goed onderscheid te kunnen maken tussen verschillende netwerkorganisaties. De typen federatie en coalitie zijn te weinig gedifferentieerd. Daarnaast gaat Warren niet verder dan het beschrijven. Hij geeft geen voor- of nadelen van elk type. Puur gebaseerd op deze theorie, valt er dus geen waardeoordeel te vellen over de verschillende soorten CJG'S. Daarom was het nodig om nog verder te zoeken in de literatuur naar auteurs die hier een aanvulling op kunnen geven.

Karakteristieken	Unitary	Federative	Coalitional	Social Choice
Gemeenschappelijkheid doelen	Organisatie van eenheden voor het bereiken van het gezamenlijke doelen	Eenheden met deels verschillende doelen maar gezamenlijke organisatie voor gezamenlijke doelen	Eenheden met verschillende doelen maar informele samenwerking voor gezamenlijke doelen	Geen gezamenlijke doelen
Verdeling van gezag	Aan de top van gezamenlijke structuur	Voornamelijk bij de eenheden zelf	Bij de eenheden zelf	Bij de eenheden zelf
Locatie besluitvorming	Aan de top van gezamenlijke structuur	Aan de top van gezamenlijke structuur; wel ratificatie door eenheden	In informele interactie met andere eenheden	Binnen eenheden
Afspraken over arbeidsdeling	Gestructureerde eenheden van arbeidsverdeling binnen gezamenlijke structuur	Autonoom gestructureerde eenheden, kunnen akkoord gaan met arbeidsverdeling; invloed op structuur	Autonoom gestructureerde eenheden, kunnen akkoord gaan met arbeidsverdeling; geen herstructurering	Geen formele arbeidsverdeling binnen gezamenlijke organisatie
Verbintenis met leiderschap	Grote mate van verbintenis	Gemiddelde mate van verbintenis	Verbintenis met leiders van eigen eenheid	Verbintenis met leiders van eigen eenheid
Collectieve oriëntatie	Groot	Gemiddeld	Beperkt	Zeer beperkt/niet

Tabel 1: Karakteristieken en contexten uit het 'Interorganizational Field' model van R.L. Warren.

2.3. Welke vormen van netwerkorganisaties onderscheiden Provan & Kenis?

De bekendste vormen van governance die onderscheiden worden, zijn de markt, hiërarchie en samenwerking (Williamson, 1985). Daarnaast is ook het netwerk als governancevorm te benoemen. Hierbij gaat het om het doen van dingen die niet door individuele organisatie kunnen worden gedaan, maar alleen het resultaat kunnen zijn van een samenspel van verschillende organisaties. Deze vorm is gebaseerd op het principe van samenwerkend gedrag en het feit dat de organisaties in het netwerk begaan zijn met het lot en succes van de andere organisaties en niet alleen van henzelf.

Recent onderzoek van Provan en Kenis (2008) toont aan dat netwerken in verschillende vormen voorkomen en dat het verschilt en uitmaakt voor de effectiviteit hoe een netwerk is ontworpen en wordt bestuurd. Zij noemen dit 'governance of networks'. Besturen wordt door hen gedefinieerd als het gebruik van instituties, autoriteitsstructuren of vormen van samenwerking om middelen toe te wijzen, activiteiten te coördineren en te controleren in de maatschappij of economie (Provan & Kenis, 2008, p. 3).

Provan en Kenis (2008) onderscheiden dan ook verschillende vormen van governance van netwerken: een zelfregulerend netwerk, een leiderorganisatienetwerk en een netwerk administratieve organisatie.

Het *zelfregulerend netwerk* is de eenvoudigste governancevorm. Deze vorm bestaat uit verschillende organisaties die op een collectieve manier samenwerken, maar geen afzonderlijke besturingseenheid hebben. De besturing van gemeenschappelijke activiteiten berust geheel bij de netwerklleden zelf. In deze vorm zijn het al de netwerkdeelnemers die de besluiten nemen en de netwerkactiviteiten managen. Er bestaat geen afzonderlijke administratieve entiteit, maar onder omstandigheden is het zo dat een subset van netwerklleden een aantal netwerkactiviteiten ontplooit (Provan & Kenis, 2008, p. 6). De voordelen van deze vorm zijn:

- er bestaat een hoge mate van participatie aan de netwerkactiviteiten
- de netwerklleden tonen een hoge mate van betrokkenheid
- een dergelijke structuur vormt zich gemakkelijk

Een zelfregulerend netwerk kan echter ook inefficiënt zijn. Iedereen communiceert met iedereen over alles, het vinden van een consensus kan moeilijk zijn en het netwerk heeft geen gezicht naar de buitenwereld toe.

Het *leiderorganisatienetwerk* is een gebruikelijke vorm, waarin het gaat om verticale relaties tussen afnemers en aanbieders of tussen subsidiërende en ontvangende organisaties. In een leiderorganisatienetwerk delen alle leden in zekere mate een gemeenschappelijke doelstelling en is er in zekere mate sprake van samenwerking en interactie. Echter, in het leiderorganisatienetwerk worden alle activiteiten en belangrijke besluiten gecoördineerd door één van de leden van het netwerk die als organisatieleider optreedt. Deze organisatieleider biedt administratieve hulp aan de leden van het netwerk. Tevens kan deze leider de activiteiten van de deelnemende organisaties op een dusdanige manier faciliteren dat netwerkdoelstellingen kunnen worden behaald (Provan & Kenis, 2008, p. 7). Efficiëntie en legitimiteit van de organisatieleider zijn essentieel in het functioneren van dit model. Het nadeel van dit model is dat de organisatieleider zijn eigen agenda kan hebben en de andere netwerkleden kan domineren, wat op zijn beurt tot weerstand en wrok kan leiden. Omdat de organisatieleider veel van de netwerktaken op zich neemt, kunnen de andere netwerkleden bovendien interesse verliezen in de netwerkdoelen, en zich in plaats daarvan op hun eigen doelstellingen oriënteren, waardoor de haalbaarheid van het netwerkdoel wordt ondermijnd. Deze netwerkvorm kan het resultaat zijn van een bottom-upproces van netwerkontwikkeling, maar kan ook van hogerop worden opgelegd, bijvoorbeeld door een subsidiërende overheid die de verantwoording en dergelijke bij een bepaalde organisatie wil neerleggen (Provan & Kenis, 2008, p. 7).

Het basisidee achter het model van *netwerk administratieve organisatie (NAO)* is dat er een afzonderlijke entiteit wordt opgezet die de specifieke taak heeft om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren. Zoals in het leiderorganisatiemodel speelt de NAO een sleutelrol in de coördinatie en het onderhouden van het netwerk. De NAO is echter niet één van de partijen die actief is in het primaire proces van het netwerk. De NAO heeft netwerkbesturing als haar exclusieve taak. Het kan hier om een publieke organisatie gaan of om een non-profitorganisatie of -vereniging, in het geval de netwerkleden bijvoorbeeld vooral bedrijven zijn. De door de overheid bestuurde NAO's zijn meestal opgezet wanneer een netwerk zich voor het eerst vormt. Hierbij kan de overheid de groei stimuleren door subsidies te koppelen aan targets en erop toezien dat deze doelen behaald worden (Provan & Kenis, 2008, p. 8).

Provan en Kenis (2008) veronderstellen dat vier factoren bepalend zijn voor het feit of een bepaalde vorm effectief is of niet (Provan & Kenis, 2008, p. 9):

- de mate van aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk
- de grootte van het netwerk in termen van netwerkleden
- doelconsensus onder de leden van het netwerk
- het type activiteit in het netwerk, en voornamelijk of daarvoor netwerkcompetenties nodig zijn

In tabel 2 is de contingentie voor effectieve vormen van de governance van netwerken te zien. Om uit te leggen hoe Provan & Kenis met dit schema de effectiviteit van een governancevorm willen beoordelen, zullen we vertrouwen als voorbeeld nemen.

Vertrouwen wordt vaker genoemd in de netwerkliteratuur als een factor die bepalend is voor de effectiviteit en duurzaamheid van netwerken (Larson, 1992; Powell, 1990). Provan & Kenis (2008) beargumenteren dat de mate en verdeling van vertrouwen in een netwerk bepalend is voor welke governancevorm effectief is in het aansturing van een netwerk. In een zelfregulerend netwerk is het bijvoorbeeld belangrijk dat er een hoge mate van vertrouwen verdeeld is over het hele netwerk. In de tabel ziet u dan ook 'hoog' staan in de cel van vertrouwen binnen een zelfregulerend netwerk. De ideeën over vertrouwen moeten worden gedeeld door alle netwerkleden. Als een dergelijke situatie ontbreekt en er een lage of gemiddelde mate van vertrouwen is, zal het zelfregulerend netwerk niet effectief kunnen opereren omdat de basis voor collectief handelen ontbreekt. Dan wordt een andere governancevorm noodzakelijk, zoals een leiderorganisatienetwerk of een NAO. Bij deze vormen is het essentieel dat een aantal specifieke vertrouwensrelaties bestaat, maar niet dat vertrouwen breed binnen het netwerk is verdeeld. In een leiderorganisatienetwerk is het belangrijk dat vertrouwen is gegroepeerd rond de organisatieleider; terwijl het er in een NAO om gaat dat alle netwerkleden in staat zijn het gedrag van het NAO te monitoren en eventueel zelfs te beïnvloeden. Op die manier werken de governancevormen op de meest effectieve manier.

Contingentiefactoren -> Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerk-leden	Doelconsensus	Behoeftte aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leidersorganisatie- netwerk	Laag	Gemiddeld	Relatief laag	Gemiddeld
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Gemiddeld	Gemiddeld tot veel	Relatief hoog	Hoog

Tabel 2: Contingentiefactoren voor vormen van 'governance of networks' van Provan & Kenis

2.4. Op welke punten worden de CJG'S in dit onderzoek vergeleken?

Met behulp Warren en Provan & Kenis kunnen de onderwerpen die de gemeente Enschede heeft aangedragen, worden aangevuld en bewerkt, zodat er een goede structuur kan worden gegeven aan het empirische gedeelte van deze scriptie.

De karakteristieken van Warren worden gebruikt als startpunt om de Centra voor Jeugd & Gezin te beschrijven. Ze worden aangevuld vanuit Provan & Kenis en waar nodig bewerkt om ze aan te laten sluiten op de onderzoeksonderwerpen van de gemeente Enschede. Zo worden er vragen ontwikkeld, die verderop in deze scriptie gebruikt worden voor de beschrijving van de verschillende CJG'S. Deze vragen zullen bij elke gemeente hetzelfde zijn. De vragen zullen in deze paragraaf worden vastgesteld.

De relatie van eenheden tot een gezamenlijk doel

Een netwerkorganisatie is een flexibele organisatie die bestaat uit organisaties die op een niet-hiërarchische manier met elkaar verbonden zijn. Al deze onderdelen van de netwerkorganisatie hebben een eigen relatie met de omgeving en spelen snel in op veranderingen of vragen in die omgeving. Het interorganizational field van Warren is te vergelijken met deze term. Warren maakt een onderscheid tussen verschillende types, waarvan er twee het meest lijken op een netwerkorganisatie: federatie en coalitie. Deze types verschillen vooral met betrekking tot gemeenschappelijke doelen. Gemeenschappelijke doelen is hetgeen wat de actoren binnen een netwerkorganisatie bindt. Het kan zo zijn dat er een netwerkorganisatie is opgericht, waar alle eenheden nauw in samenwerken. Het kan echter ook zo zijn dat de actoren uit de netwerkorganisatie voornamelijk hun eigen doelen hebben en daarnaast nog een (informele) samenwerking voor de gemeenschappelijke doelen. Warren heeft niets gezegd over welke vorm in welke situatie het beste werkt. Provan & Kenis zien daarentegen netwerkdoelconsensus als een belangrijke factor voor het goed functioneren van een netwerkorganisatie. Dit goed functioneren hangt vervolgens af van de vorm van 'governance of networks'. Het is daarom van belang om te weten welke vorm van netwerkorganisatie de CJG's in de verschillende gemeentes hebben, volgens de theorie van Provan & Kenis. Hierdoor kunnen ook de andere contingentiefactoren van Provan & Kenis per CJG behandeld worden. In hoofdstuk 5.1 worden de gemeentes gecategoriseerd in deze vorm van 'governance of networks'.

Hoewel elk partner van het CJG zijn eigen doelen heeft, staan ze toch allen in verband met het CJG, omdat ze allemaal iets met jeugdzorg en opvoed- en opgroeiondersteuning te maken hebben. De netwerkdoelconsensus is daardoor hoog. Alle organisaties binnen het netwerk CJG werken er immers aan om jeugdigen en gezinnen zoveel en zo goed mogelijk te helpen. De doelen van het CJG zijn landelijk vastgesteld en verschillen niet of zeer weinig per gemeente. De kernpartners die hierbij betrokken zijn, verschillen wel per gemeente. Het relevant om te weten welke partners dit zijn. Warren gaat hier aan voorbij in zijn theorie. Voor hem is het relevant wat de relatie van de 'eenheden' tot het gemeenschappelijke doel is, terwijl het hier ook belangrijk is om te weten welke eenheden precies tot de netwerkorganisatie CJG horen. Oftewel, voor dit onderzoek houdt dat in welke kernpartners de verschillende CJG'S hebben. Dit sluit ook goed aan bij één van de contingentiefactoren van Provan & Kenis, namelijk: het aantal netwerk-leden. Hoe meer leden, hoe meer coördinatie er nodig is.

Hierbij dient wel de opmerking gemaakt te worden dat er geen vaste regels bestaan die bepalen wanneer een organisatie een kernpartner van het CJG is of wanneer het 'slechts' een stakeholder binnen het jeugdn netwerk is. Met kernpartners is

er een intensieve samenwerking, maar elke gemeente heeft hier een ander beeld bij. Sommige gemeentes betitelen alle partners die ook in een stuurgroep zitten als kernpartner; terwijl andere gemeentes een onderscheid maken tussen de partners in de stuurgroep. Het is helaas niet duidelijk geworden waar dit onderscheid op gebaseerd is; het lijkt subjectief te zijn.

De vraag die dit onderwerp hoort is: *Wie zijn de actoren binnen de netwerkorganisatie Centrum voor Jeugd & Gezin?*

Plek gezamenlijke besluitvorming

Besluitvorming kan volgens Warren aan de top van de netwerkstructuur plaatsvinden, maar vaak worden ook alle eenheden bij de besluitvorming betrokken, of hebben in ieder geval een grote rol in dit proces. De plaats binnen het CJG waar alle eenheden samenkomen om beleid te maken, besluiten te nemen, knopen door te hakken of te brainstormen, zijn de verschillende overleggen boven- of middenin de projectstructuur. Elke gemeente heeft andere overlegstructuren en heeft hier ook andere benamingen voor.

Informatie hierover komt samen bij beantwoording van de vraag: *Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er binnen het Centrum voor Jeugd & Gezin uit?*

Verdeling van gezag

Warren geeft aan dat een interorganizational field zowel een losse als een vaste context kan hebben. Bij het unitaire type, ligt de autoriteit bovenin de structuur van het interorganizational field. Bij de andere types hebben de eenheden vooral het eigen gezag in handen en hebben ze meer autonomie (Warren, 1967, p. 404). Als we deze termen gaan vertalen naar de context van het Centrum voor Jeugd & Gezin, komen we al snel uit op 'regie'. De gemeente heeft de bestuurlijke regie en de beleidsregie over het CJG in handen en de uitvoeringsregie verschilt per gemeente. Elke gemeente is vrij om zelf te bepalen wie er verantwoordelijk is voor onder andere de implementatie van (het beleid rondom) het CJG. Het gaat hier dus niet om de directe zorg op casusniveau, want de coördinatie daarvan valt onder zorgcoördinatie.

De vraag die hierbij past is: *Waar ligt de uitvoeringsregie binnen het Centrum voor Jeugd & Gezin?*

Afspraken over arbeidsdeling

Arbeidsdeling is het onderscheiden van deelhandelingen in een arbeidsproces, zodat er verschillende taken en verantwoordelijkheden ontstaan. In dit onderzoek gaat het om een zorgproces waar ook verschillende fasen en deelhandelingen te onderscheiden zijn. Voor elke fase is er een andere instelling, afhankelijk van de case, die zorg draagt voor de bijbehorende taken. Dit wordt de zorgcoördinatie genoemd. Zorgcoördinatie is aan de orde wanneer meerdere hulpverleners of instanties bemoeienis hebben met een gezin, of zich daarmee zouden moeten bemoeien (Bogaart & Slabbertje, 2008, p. 27). Soms zijn er te veel, soms te weinig hulpverleners in een gezin. Het gaat hier om kinderen die (nog) geen indicatie hebben voor jeugdzorg. Zorgcoördinatie vindt plaats op casusniveau.

De gemeente Enschede had de zorgcoördinatie in eerste instantie niet binnen het onderzoekskader geplaatst. Toch is er voor gekozen om dit wel te onderzoeken. Deze karakteristiek is van belang voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Immers, de zorgcoördinatie is ook een belangrijk onderdeel van een processtructuur. Het verschilt per gemeente in de handen van welke actor de zorgcoördinatie ligt. De ene gemeente heeft daarnaast deze coördinatie van zorg heel strak geregeld, de andere gemeente moet haar weg daarin nog vinden.

De vraag die hierbij hoort is dan logischerwijs: *Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?*

Verbintenis met het leiderschap

Warren doelde in zijn theorie met deze karakteristiek voornamelijk op een 'commitment to (follow the orders of) an inclusive leadership subsystem' (Warren, 1967, p. 404). Hiermee bedoelde hij – in termen van Provan & Kenis – de 'organisatieleider'. In dit onderzoek zal hier iets minder direct mee om worden gegaan. Er zal meer worden gekeken naar de relatie tot de opdrachtgever. Hoe verbonden elke (werknemer van een) eenheid zich voelt met de gezaghebbende – tot op heden is dit nog altijd de gemeente – heeft vaak te maken met de positie van de betreffende eenheid ten opzichte van de gezaghebbende.

Onder dit kopje zal behandeld worden hoe de arbeidsrechtelijke relaties liggen. Zijn de werknemers van de frontoffice nog wel bij een eigen werkgever in dienst of zijn ze in dienst van de gemeente? Zijn ze gedetacheerd of zijn ze in dienst van het CJG? Door wie worden ze inhoudelijk aangestuurd en gecoördineerd? Zo zijn er nog meer mogelijkheden. Elk van deze mogelijkheden brengt een ander niveau van verbintenis met zich mee. In de ene situatie hebben de werknemers veel meer met hun 'eigen' werkgever, in het andere geval is de 'oude' werkgever vergeten en werkt men echt voor het Centrum voor Jeugd & Gezin.

De vraag die hierbij gesteld wordt is: *Hoe liggen juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen tussen de werknemers, de gemeente en het Centrum voor Jeugd & Gezin?*

Het 'collectiviteitsgevoel' van eenheden

De geïnterviewden gebruikten de term 'CJG minded' aan om aan te geven of de medewerkers van de frontoffice of van de verschillende instellingen zichzelf een CJG medewerker voelden of niet. Uit deze term bleek of het CJG leeft onder de werknemers, of het prioriteit heeft, of men zich al thuis voelt in het nieuwe CJG beleid en zich hieraan wil houden.

Dit heeft te maken met de relatie van de werknemer met zijn 'oude' werkgever en 'nieuwe' (het CJG dus) werkgever heeft. Als een werknemer namelijk aan de gemeente gedetacheerd is, maar ook nog voor de eigen organisatie blijft werken, is de kans kleiner dat deze werknemer zich een CJG medewerker voelt dan als iemand echt volledig in dienst van het CJG is. Daarom wordt deze karakteristiek ook behandeld onder de vraag: *Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen tussen de werknemers, de gemeente en het Centrum voor Jeugd & Gezin?*

De oplettende lezer zal nu opmerken dat we slechts twee kenmerken van Provan & Kenis hebben verwerkt in de bovenstaande vragen. Er is nog niks gezegd over de mate van aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk en het type activiteit in het netwerk, en voornamelijk of daarvoor netwerkcompetenties nodig zijn. De reden hiervoor is dat er daar geen gegevens over zijn. In de literatuur over de CJG's stond niets over vertrouwen en in de interviews is er daar niet op in gegaan.

3. Methodologie

3.1. Selectie van gemeentes

De selectie van de gemeentes voor deze bachelorscriptie is gedaan met voorkennis en niet door middel van een steekproef. Voor het onderzoek is het het meest nuttig om gemeentes te hebben die grote verschillen tonen met de manier waarop de gemeente Enschede het CJG heeft vormgegeven. Zo zijn er gemeentes die van het CJG een op zichzelf staande stichting had gemaakt. Er zouden ook CJG'S zijn die voornamelijk onder de regie van één actor (bijvoorbeeld de GGD) vielen. Na het bestuderen van verschillende literatuur over de CJG'S uit andere gemeentes, zijn de eerste afspraken voor een interview gemaakt. Vanuit het eerste interview zijn de overige gemeentes gevraagd. Tijdens een interview bij die betreffende gemeente, werd er namelijk op een andere gemeente gewezen die wel interessant zou kunnen zijn voor dit onderzoek. Op die manier is er meerdere keren doorverwezen. Er is voor dit onderzoek gekozen voor een vergelijking met 4 andere gemeentes. Hiervoor is voornamelijk gekozen in verband met de beperkte tijd. Bij het definitieve selecteren van deze gemeentes is ook gekeken naar de omvang en de plaats in het land. Uiteindelijk is er voor dit onderzoek gekozen voor de gemeentes Groningen, Nijmegen, 's-Hertogenbosch en Rotterdam. Deze gemeentes zijn allen iets groter dan Enschede, maar wel vergelijkbaar.

De respondent – degene waar het interview mee gehouden is – is in elke gemeente een proces/project manager geweest. Een projectmanager is iemand die veel te maken heeft met de organisatiestructuur. Ze zijn niet verantwoordelijk voor de inhoudelijke invulling van het CJG, maar voornamelijk voor het proces. De respondenten uit de gemeente Rotterdam en gemeente 's-Hertogenbosch waren niet in dienst van de gemeente, de overige respondenten wel.

3.2. Methode van dataverzameling

Met behulp van beleidsstukken van de gemeentes en hun CJG, heeft er een documentenanalyse plaatsgevonden. Deze documentatie was niet online te vinden, maar alle gemeentes waren bereid deze stukken voor dit onderzoek beschikbaar te stellen. De stukken vormden een basis voor de interviews. Hierdoor kon er met enige voorkennis aan de interviews worden begonnen en hoefden deze niet onnodig lang te duren.

Om de gesprekken met de respondenten van de genoemde gemeentes op een constructieve manier te voeren, waren de interviewvragen semigestructureerd en met een open karakter. Er werd gewerkt met een standaard vragenlijst, die overeenkomstig de onderwerpen van de deelvragen was opgebouwd. Door de lijst op een dergelijke manier op te bouwen, kon volledigheid van het gesprek worden nagestreefd (Dijkstra & Smit, 1999, p. 28). Door alle respondenten dezelfde vragen te stellen, werd een vergelijking mogelijk. De interviews hadden een open karakter omdat ze gehouden werden om aanvullende informatie bovenop het documentatie materiaal te achterhalen. Er werd dus voornamelijk naar gedetailleerde achtergrond informatie gevraagd.

3.3. Methode van dataverwerking

Direct na ieder interview is een uitwerking van de uitkomsten gemaakt. Behalve de eerder aangehaalde volledigheid, is ook betrouwbaarheid van de verkregen informatie belangrijk (Shadish, Cook & Campbell, 2002, pp. 53-62). Daarom is de uitwerking naar de betreffende personen opgestuurd. Naar aanleiding van enkele reacties, zijn nog enige wijzigingen doorgevoerd.

De verzamelde data is in dit onderzoeksrapport verwerkt aan de hand van de eerder genoemde theorie van Roland L. Warren en Provan & Kenis.

4. Beschrijving van de Centra voor Jeugd & Gezin

In dit hoofdstuk zullen de Centra voor Jeugd & Gezin van de gemeentes Enschede, Groningen, Nijmegen, 's-Hertogenbosch en Rotterdam met elkaar worden vergeleken op basis van de theorie van Roland L. Warren. Zoals hiervoor uitgelegd, worden de volgende vragen hiervoor gebruikt: (1) Wie zijn de actoren binnen het CJG? (2) Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit? (3) Waar ligt de uitvoeringsregie? (4) Hoe is de zorgcoördinatie geregeld? (5) Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?

4.1 Centrum voor Jeugd & Gezin Enschede

4.1.1. Wie zijn de actoren?

De eenheden die deel uitmaken van het 'interorganizational field' waar het CJG zich bevindt, zijn de betreffende gemeente en de (kern)partners. In Enschede zijn dit de volgende eenheden (Regioplan, 2010, p. 5):

- Jeugdgezondheidszorg (JGZ)
- Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD)
- Alifa (welzijnsorganisatie)
- SKE/kinderopvang
- WSNS-verbanden
- Onderwijs
- Expertis (onderwijsadviesdienst)
- MEE Twente
- HALT
- Mediant (geestelijke gezondheidszorg)
- JARABEE (jeugdzorg Twente)
- Bureau Jeugdzorg
- Livio (thuiszorg, in het speciaal de gezinszorg)
- Vrouwenopvang
- Humanitas (maatschappelijke dienstverlening door vrijwilligers)

4.1.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?

Er is een aantal overlegstructuren waar de partners in samenkomen om beleid uit te stippelen en besluiten te nemen rondom de ontwikkeling van het CJG

Allereerst is er het Enschedees Jeugd Overleg (EJO). Hierin hebben de directies van alle opvoedondersteunende instellingen zitting. Het EJO komt 2 keer per jaar samen om de laatste versies van beleidsvoorstellen vast te stellen.

In de klankbordgroep Opvoedondersteuning zitten vertegenwoordigers vanuit het middenmanagement van de verschillende instellingen. Ze komen één keer in de 6 weken bij elkaar en helpen deels mee met het ontwikkelen van beleid. Bij hen wordt het concept-beleid neergelegd, dat nog verder moeten worden ontwikkeld. Agendapunten zijn de afgelopen tijd bijvoorbeeld Triple P geweest, de ontwikkelingen van het Loes concept, de locatie van het CJG of het samenstellen van een Loes team geweest.

4.1.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?

De uitvoeringsregie ligt voor een groot deel bij de coördinator van de frontoffice van het CJG: het Loes loket. De taak van deze coördinator is handen en voeten geven aan de makelaarsfunctie die het Loes loket moet uitvoeren. Haar takenpakket is voornamelijk overkoepelend. Ze dient goed te luisteren naar de geluiden van de betrokken instellingen. Ze prikkelt organisaties om goed en veelvuldig aan te geven wat voor aanbod ze hebben. Als ze hoort dat organisaties hetzelfde doen, brengt ze hen bij elkaar om te kijken waar de overlap ligt en hoe dat anders kan (Hulst, P. van, 2010). De CJG

coördinator functioneert onder het gezag van de projectleider CJG. De projectleider werkt voor de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Enschede en is (eind)verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het CJG Enschede. De CJG coördinator moet aan de projectleider verantwoording afleggen.

Hoewel de uitvoeringsregie dus bij de coördinator van het CJG ligt, gaf projectleider Pim van Hulst (2010) toch aan dat de gemeente Enschede de uitvoerende kant van het Loes loket erg bij zichzelf heeft gehouden. De projectleider, die gemeenteambtenaar is, stuurt het uitvoerende Loes team en de CJG coördinator aan. Dit is dus directe sturing vanuit de gemeente.

4.1.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?

Zolang er geen complexe problematiek is, een kind niet bij de geïndiceerde jeugdzorg is, is de JGZ in principe de coördinator van zorg. Dat komt tot uiting doordat in alle ZAT's die op scholen zijn, maar ook bij de kinderopvang/peuterspeelzaal, altijd de JGZ plaats heeft. De JGZ heeft een kinddossier, een dossier dat tot het 19^e levensjaar mee gaat. Er kan ook binnen een zorgteam afgesproken zijn dat bijvoorbeeld de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD) de coördinatie van zorg rondom een bepaalde case op zich neemt (Van Hulst, 2010).

Als de burgers van gemeente Enschede niet meer via de reguliere advies- en zorglijnen geholpen kunnen worden en er sprake is van meervoudige problematiek, veelal in combinatie met overlast, komen zij onder de hoede van het Wijkzorgteam. In Enschede spelen de Wijkzorgteams een grote rol in de complexe zorg. Samen met de gemeente Enschede zijn de zorginstellingen verantwoordelijk voor een goede coördinatie van zorg en veiligheid ten behoeve van Enschedese burgers. Een betere afstemming tussen instellingen en professionals moet de kans verminderen dat mensen tussen wal en schip vallen, of dat er teveel verschillende instellingen zich met het kind bezighouden. Het wijkzorgteam is de plek voor: het uitwisselen van (wijk)signalen; het bij elkaar brengen van informatie; zorgcoördinatie (beslissen over het vervolg n.a.v. een signaal of melding); geïntegreerd casusoverleg over complexe en meervoudige problematiek (drie of meer leefgebieden); het snel en geïntegreerd reageren op crisissituaties; het activeren van het stedelijk interventieteam.

Uit het onderzoek van Regioplan (2010, p. 9) blijkt dat toeleiding plaats vindt vanuit de ZAT's, maar ook door een van de deelnemende partijen, zoals gemeente, SMD, Politie, Justitie, Welzijn, Bureau Jeugdzorg of de JGZ. Binnen de WZT's stemmen de 'hoofdrospelers' de diagnose, de indicatiestelling en aanpak van individuen en gezinnen met meervoudige problematiek op elkaar af. De voorzitter van een WZT - ook wel procesmanager genoemd - is de coördinator van zorg op procesniveau. Hij kan iemand aanwijzen op casusniveau. De zorgcoördinatie op casusniveau wordt in de meeste gevallen opgepakt door de organisatie die het meest betrokken is bij het kind/gezin. Zaken rondom opvoedondersteuning worden daarom meestal door de JGZ opgepakt. Voor sociale problematiek is maatschappelijk werk weer vaker verantwoordelijk voor de zorgcoördinatie. De procesmanagers bewaken de voortgang en spreken de organisaties eventueel aan op de uitvoering van hun taken. Ze zijn tevens verantwoordelijk voor het informatieverkeer en het op- en afschalen van de problematiek, ondersteund door het verwijzindex/signaleringssysteem Vis2. Via een wijziging van de Wet op Jeugdzorg, moeten alle gemeentes met de Verwijzindex Risico Jongeren werken (Ministerie Jeugd & Gezin, 2009, p. 8). Een verwijzindex is een middel ter ondersteuning van de ketensamenwerking in de jeugdzorg. Het brengt risicosignalen van professionals uit verschillende organisaties samen. Instellingen en hulpverleners binnen die met jongeren bezig zijn, melden in de verwijzindex hun signalen over risicovolle of slechte omstandigheden waarin kinderen opgroeien. Als er 3 meldingen in dit systeem binnenkomen over een kind of een gezin, wordt er gekeken of er actie moet worden ondernomen. JGZ, SMD, ZAT, BJZ, Leerplicht en de politie kunnen allen melding maken in dit systeem. De procesmanager bewaakt Vis2 (Van Hulst, 2010).

4.1.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?

Het team van Loes medewerkers is gedetacheerd aan de gemeente. Zij komen vanuit Alifa, SMD en JGZ. De procesmanagers zijn rechtstreeks in dienst van de gemeente. Hierdoor heeft de gemeente direct zicht op wat er gebeurt en blijft zij zich verantwoordelijk voor voelen.

De detacheringstructuur zorgt ervoor dat het kernteam bestaat uit medewerkers met allen een eigen rechtspositie, met eigen regels en vergoedingen. Dit zou voor ongelijkheid en ontevredenheid kunnen zorgen onder de Loes medewerkers. Er is echter van tevoren gezegd tegen het kernteam dat het nog even behelpen zou zijn, dat er sprake zou zijn van

ongelijkheid. Er is hen gevraagd om daar tijdelijk mee akkoord te gaan. Uit het interview bleek dat dit tot op heden nog niet tot problemen heeft geleid.

4.2. Centrum voor Jeugd & Gezin Groningen

4.2.1. Wie zijn de actoren?

De eenheden die deel uitmaken van het 'interorganizational field' waar het CJG Groningen zich bevindt, zijn de Dienst OCSW, de Hulpverleningsdienst en de (kern)partners.

De kernpartners van het CJG Groningen zijn

- JGZ
- Maatschappelijke & Juridische Dienstverlening (MJD)
- COP groep (kinderopvang)
- BJZ Groningen

4.2.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?

Project CJG Groningen is samenwerking tussen dienst Onderwijs Cultuur Sport & Welzijn (OCSW) en Hulpverleningsdienst. Deze laatste dienst geeft een bijzondere situatie in de provincie Groningen aan, want de HVD kent een grote eenheid in die dienst en dat is de GGD. De HVD, die ook de brandweer onder zich heeft, voert voor de 24 gemeentes de uitvoering van de GGD uit. Het wordt dan ook de dienst HVD-GGD genoemd. De medewerkers van de GGD zijn in dienst van de gemeente Groningen. Deze bijzondere situatie maakt het soms wel lastig te onderscheiden wanneer men iemand van de gemeentelijke dienst spreekt en wanneer iemand van de GGD (Jager; 2010).

De directeurs van de (kern)partnerinstellingen komen samen in een stuurgroep, die wordt voorgezeten door iemand vanuit Dienst OCSW. Daarnaast is er een vertegenwoordiging vanuit de Hulpverleningsdienst (dienst HVD-GGD) en heeft ook de projectmanager plaats in de stuurgroep. De belangrijkste taak van de stuurgroep is om leiding te geven aan het project CJG en te sturen op overeenstemming tussen alle partijen. De stuurgroep heeft de bevoegdheid om besluiten te nemen rondom belangrijke plannen en afwijkingen en dient te zorgen voor implementatie en voortgang van de verschillende projectactiviteiten binnen de eigen organisatie (Dienst OCSW Groningen, 2008).

Het CJG Groningen heeft een projectbureau dat bestaat uit een drietal mensen, die projectleiders zijn op verschillende onderwerpen; frontoffice, backoffice en algemene uitvoering. Naast deze projectleiders zit er ook nog een projectondersteuner en een communicatiemedewerker in het projectbureau. Het projectbureau heeft zich in werkgroepenstructuur georganiseerd. In deze werkgroepen zitten inhoudelijke medewerkers van alle kernpartners, de HVD-GGD en een projectleider van respectievelijk de front- en backoffice. Deze projectleiders moeten – naast het coördineren van de werkgroep – afstemmen met de deelnemende instellingen en voor draagvlak zorgen voor besluiten over nieuwe ontwikkelingen. Waar de overleggen over gaan, ligt eraan wat het thema is en wat er verder op de agenda staat. De agenda vormt zichzelf in de loop van tijd. Soms wordt er rond een nieuwe thema een tijdelijke werkgroep opgezet.

4.2.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?

Vanuit de gemeente Groningen is Dienst OCSW de partij die daadwerkelijk invulling geeft aan de beleidsregie. Deze regierol bestaat voornamelijk uit doelen stellen, voorwaarden invullen, het vaststellen van uitgangspunten van de werkwijze en werkafspraken maken (Van Breeden & Jeukens, 2008)

De uitvoeringsregie van het CJG Groningen ligt in handen van het projectbureau. Voor deze constructie is gekozen omdat het gehele CJG Groningen, door de aanwezigheid van 6 fysieke CJG's, te groot is om door één iemand te laten aansturen. De projectleiders (frontoffice, backoffice en algemene uitvoering) zijn niet nieuw aangesteld, maar voeren naast hun projectleiderschap ook nog hun 'oude' functie uit, bijvoorbeeld als maatschappelijk werker. Het projectbureau wordt aangestuurd door de projectmanager. Uit het interview met de projectmanager van het CJG Groningen, bleek dat zijn verantwoordelijkheid voornamelijk in het invoeren van een zestal – dit groeit uit naar een achttal – fysieke CJG's ligt.

Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de back- en front-office. Hij heeft de taak het budget te bewaken, maar tegelijkertijd ervoor te zorgen dat landelijke ontwikkelingen worden meegenomen in de ontwikkelingen van het project CJG (Jager, 2010).

Er zijn 4 CJG coördinatoren, die op het niveau zitten tussen de beleidsontwikkeling van het projectbureau en de 6 fysieke CJG's. Iedere coördinator heeft tenminste 1 CJG onder zich. Ze komen allemaal uit het werkveld van de kernpartners. Er zijn er twee vanuit de GGD, iemand van de COP en iemand namens MJD. Elk fysiek CJG heeft regelmatig een werkoverleg dat wordt voorgezeten door een CJG coördinator. In dit overleg is een sterk out-reachende werkwijze geïmplementeerd en worden de activiteiten afgestemd (Jager, 2010).

4.2.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?

In Groningen is gekozen voor de verwijzindex Zorg voor Jeugd. Dit systeem is niet alleen een signaleringssysteem, maar functioneert ook als een ketenregistratie. Zorg voor Jeugd is sinds 10 februari 2010 operationeel en alle 24 gemeentes in de provincie Groningen zijn hierop aangesloten. Het systeem wordt ook gebruikt in Brabant en in regio Dordrecht. Het signaleringssysteem geeft helderheid over hoe de zorgcoördinatie eruit ziet. Op het moment dat er twee urgente signalen zijn over een kind of een gezin, of wanneer er in ieder geval een signaal erbij komt, belt de zorgcoördinator met de signaalgever. Hij maakt dan een afweging of er zorgcoördinatie moet worden uitgevoerd of dat de persoon in kwestie het zelf kan afhandelen. Er zijn hiervoor protocollen en afspraken gemaakt. Er is een beschrijving waarin is terug te vinden wat er kan en moet gebeuren als er een signaal is. Deze procesbeschrijving wordt ook in den lande gebruikt, het maakt voor veel hulpverleners inzichtelijk wat er moet gebeuren. Deze verwijzindex genereert een aantal zaken: vroegsignalering - dus men weet eerder in de keten wie waarbij betrokken is -, coördinatie, bevordering van samenwerking tussen hulpverleners en het brengt het kind eerder op de juiste plek. Met behulp van de verwijzindex wordt per gezin een zorgcoördinator aangewezen. De zorgcoördinator is de hulpverlener die daadwerkelijk in het gezin aanwezig is en op basis van de casus de meest vanzelfsprekende betrokken partij in het hulpverleningsnetwerk is. De zorgcoördinator zorgt er voor dat het principe één gezin, één plan wordt uitgevoerd. Hij of zij stelt een team samen op basis van de behoefte van kind en gezin en geeft aan wanneer welk resultaat wordt gehaald (Dienst OCSW Groningen, 2008). Er is geen sprake van vaste teams in de backoffice. Per casus verschilt de samenstelling van een multidisciplinair team.

Op het moment dat de zorgcoördinator merkt dat het de zorgcoördinatie op operationeel niveau niet doet wat het zou moeten doen, dan wordt in eerste instantie de desbetreffende directeur(en) aangesproken. Als dan nog de afspraak niet wordt nageleefd, zal er opschaling plaatsvinden via de projectmanager of directeur GGD. Zij zullen kijken of er opgeschaald wordt naar de burgemeester en hij kan met de wet in de hand een verplichting opleggen (Jager, 2010).

4.2.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?

CJG Groningen is een netwerkorganisatie. Medewerkers van het CJG blijven in dienst bij de moederorganisatie en werken bijvoorbeeld op 'oproep-basis' bij het CJG. Er wordt dus geen nieuwe organisatie gebouwd, maar er wordt slechts een procesmanagement functie wordt toegevoegd. Die functie krijgt een plek binnen één van de bestaande organisaties en wordt aangestuurd door opdrachten vanuit een stuurgroep (Van Breeden & Jeukens, 2008).

Alleen wanneer de licht pedagogische hulpverlening wordt uitgevoerd door de MJD (bij gebrek GGD'ers) en dat voor langere tijd zo is, dan wordt de MJD'er wel tijdelijk gedetacheerd.

Het nadeel van deze huidige constructie is, dat iedereen verschillende regelingen heeft. Die regelingen gaan over wanneer men vakantie heeft, welke tijden en vergoedingen er tellen etcetera. Maar de problemen vallen mee, omdat er ook een aantal gemeenschappelijke activiteiten zijn, zoals het inloopsprekkuur, de teamvergaderingen. Ook de zorgcoördinatie is eenduidig geregeld, bij de GGD of BJZ.

4.3. Centrum voor Jeugd & Gezin Nijmegen

4.3.1. Wie zijn de actoren?

Na een lang overlegproces zijn - naast de gemeente - de vastgestelde kernpartners van het CJG Nijmegen:

- het primair onderwijs
- Tandem (welzijnsorganisatie voor jongeren)
- NIM (maatschappelijk werk)
- Bureau Jeugdzorg
- GGD
- MEE Gelderse Poort (organisatie voor verstandelijk en/of lichamelijk gehandicapten)

4.3.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?

Onder het voorzitterschap van de wethouder Jeugd van de gemeente Nijmegen is er een Stuurgroep CJG actief. De gemeente, GGD Nijmegen, schoolbesturen voor primair en voortgezet onderwijs en ROC Nijmegen vormen samen met de organisaties Kion (kinderopvang), Tandem, NIM, Bureau Jeugdzorg en Interlokaal (sociaaljuridische hulpverlening aan allochtonen) de Stuurgroep. Alle voorstellen op het gebied van beleid en uitvoering worden in de Stuurgroep besproken (Gemeente Nijmegen, 2008). De stuurgroep vergadert ongeveer vier keer in het jaar en de bestuurders van de eerder genoemde partijen hebben hierin zitting.

Onder de stuurgroep staat een projectgroep. De deelnemende partijen van de projectgroep zijn een afspiegeling van de stuurgroep. De projectmanager is de voorzitter. De verantwoordelijkheid van de projectmanager ligt in de implementatie van de CJG's stadsbreed. Bij die implementatie richt ze zich voornamelijk op het proces en niet op de inhoud. De taak van de projectgroep is voornamelijk om de agenda te vormen voor de stuurgroep. De agenda bevat dan voornamelijk de kaderstellende stukken, de grote lijnen, waar besluiten over moeten worden genomen. Dus over de coördinatie van zorg, informatie & advies, toegang tot het CJG, verwijzindex etcetera. Deze onderwerpen worden voorbereid door de projectgroep, de besluiten vallen in de stuurgroep. Deze twee groepen zijn dus voornamelijk beleidsmatig (Buur, 2010).

Daarnaast zijn er twee pilotwerkgroepen, gericht op twee wijken, Hatert en Waalsprong, waar het CJG is geopend. Daar vindt de implementaties van de beleidskaders die zijn vastgesteld, plaats (Buur, 2010). Ze krijgen een duidelijke opdracht mee vanuit de stuurgroep en moeten hun voortgang ook rapporteren aan hen (Gemeente Nijmegen, 2008, p.3). Pilotwerkgroepen gaan meer in op wat daadwerkelijk speelt op de werkvloer. In de pilotwerkgroepen zit niet een vertegenwoordiging van elke partner, bijvoorbeeld niet van het Voortgezet Onderwijs (VO) en het ROC. Zij vinden zichzelf wat te ver af staan van het CJG. Toch is men bezig met een plan om die samenwerking na de zomer beter op te pakken. Het streven is om het ZAT op het VO en ROC de plek te laten zijn waar je zaken over jongeren meldt.

4.3.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?

In de documentatie is te lezen dat de uitvoeringsregie in gemeente Nijmegen idealiter in de handen van 4 partners ligt: GGD Nijmegen (voor kinderen van 0-4 jaar), schoolbesturen primair en voortgezet onderwijs (4 -12 jaar) en ROC Nijmegen (16 -23 jaar). Zij zouden ervoor moeten zorgen dat de doelen op de goede manier worden uitgevoerd. Dit houdt in dat ze afspraken maken en de afstemming zo organiseren dat de keten sluitend is voor elk kind. De keten is sluitend wanneer voor iedere handeling/beslissing in de keten een professional verantwoordelijk is en dat die professional op deze verantwoordelijkheid wordt aangesproken. Daarnaast is een goede overdracht tussen de schakels noodzakelijk (Gemeente Nijmegen, 2008).

Toch blijkt uit het interview met Maria Buur, projectmanager van CJG Nijmegen, dat dit in de praktijk toch anders ligt. De voornaamste uitvoeringsregie ligt nu nog in handen van de gemeente, aangezien de coördinatoren in dienst zijn van de gemeente. Over deze coördinator leest u verderop meer. Eind 2011 zal er meer duidelijkheid komen over waar de echte uitvoeringsregie komt te liggen (Buur, 2010).

4.3.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?

In Nijmegen worden er vier niveaus van coördinatie van zorg onderscheiden:

- casusregie
- procesregie
- brandpuntregie
- coördinatiefunctie, operationeel management/dagelijkse aansturing van CJG'S

Casusregie komt het meeste voor, namelijk in 90 – 95 % van de gevallen. De casusregie begint al bij de problematiek waarbij meer dan één instantie betrokken is. De casusregisseur is de professional die het voortouw neemt. Welke professional dit is, verschilt per casus: de regie kan komen vanuit JGZ, BJZ, maatschappelijke werk, leerplichtambtenaar etcetera. Het is afhankelijk van gemaakte 'spelregels' en standaarduitgangspunten. Wanneer niet duidelijk is wie de casusregisseur moet worden, kan de coördinator van het CJG deze aanwijzen. De casusregisseur zorgt dat er wordt afgestemd en dat de hulpverlening tot stand komt. Dit doet hij onder andere door de ouders te betrekken, problematiek te analyseren, benodigde hulp vast te stellen en de samenwerking tussen de professionals te volgen en te coördineren (Gemeente Nijmegen, 2009, p. 3).

In sommige gevallen loopt de casuïstiek vast, dit gebeurt bij iets minder dan 5% van de jeugdigen en gezinnen. Het gaat dan om problematiek die niet makkelijk op te lossen is, of waarbij een doorbraak nodig is. In dat geval kan procesregie nodig zijn. De procesregisseur coördineert de hulpverlening in deze gevallen, maar is zelf vaak geen hulpverlener. Hij of zij is verbonden aan het CJG en staat over het algemeen boven de andere partijen, waardoor onafhankelijk handelen mogelijk is. Deze procesregisseur van het CJG werkt regelmatig samen met de procesregisseur van het wijkteam Multiprobleemhuishoudens (MPH) of het Meldpunt Bijzonder Zorg (MBZ). Zij coördineren de zorg op domeinen zoals huisvesting, schuldhulpverlening of sociale zaken (Gemeente Nijmegen, 2009, p.4).

Wanneer de instanties er zelfs met behulp van procesregie niet uitkomen, omdat er problemen zijn op instellingsniveau, kan de brandpuntfunctionaris ingeschakeld worden. Bij de fase brandpuntfunctie is het de bedoeling om op managementniveau in te grijpen, echter gebeurt dit pas in het uiterste geval (Gemeente Nijmegen, p.4).

Brandpuntacties zijn verschillend van aard, bijvoorbeeld het organiseren van een rondetafelgesprek waarin betrokken professionals aanwijzingen krijgen voor wat ze moeten doen. Andere brandpuntacties zijn: zorgen dat in een crisis een doorbraak wordt geforceerd; het management in instellingen aanspreken op dat er capaciteit wordt geregeld om een case direct op te pakken of andere hulp regelen. Als de ergste problematiek voorbij is, kan er weer afgeschaald worden op basis van een eindevaluatie (Buur, 2010). Op basis van de registratie van cases en signalen van professionals benoemt de brandpuntfunctionaris de belangrijkste knelpunten en legt oplossingen voor aan de gemeente en de betrokken ketenpartners. Met deze laatste maakt en onderhoudt hij ook alle samenwerkingsafspraken, contracten en convenanten. Tot slot verzorgt de brandpuntfunctionaris de werkbegeleiding van procesregisseurs (Gemeente Nijmegen, 2009, p. 4)

Het CJG is een netwerkorganisatie waarin verschillende organisaties samenwerken. Deze samenwerking moet gecoördineerd en aangestuurd worden zodat de ouders en jeugdigen een duidelijk beeld krijgen van wat het CJG is en waarvoor zij er terecht kunnen. De coördinatiefunctie zorgt voor eenduidigheid en herkenbaarheid, promoot de activiteiten van het CJG, is trendwatcher en organiseert deskundigheidsbevordering. Deze functie gaat dus niet om individuele casuïstiek (Gemeente Nijmegen, 2009, p. 6).

De functie van coördinator heeft een sterke link met de functie van procesregie nodig. Aangezien de gemeente Nijmegen twee pilots heeft lopen, is deze link op 2 verschillende manieren vormgegeven.

Bij het CJG Waalsprong worden de coördinatie- en procesregie-functie in de handen van één persoon gelegd. Het argument voor deze link is dat het CJG wijkgericht werkt en het duidelijker is als één persoon aangesproken kan worden op aansturing en regie.

In het CJG Hatert zijn de procesregisseur en de coördinatiefunctie niet in één persoon verenigd. Het argument voor hiervoor is dat beide functies andere vaardigheden vereisen, dit is makkelijker te realiseren met twee verschillende personen. Daarbij is onafhankelijkheid binnen de procesregie heel belangrijk en bij de coördinatie is dit minder van belang (Buur, 2010).

De aansturing van de coördinator/procesregisseur (voor het gemak te noemen: coördinator) ligt bij de gemeente en niet bij de GGD. Doordat de coördinator in dienst is bij de gemeente houdt de gemeente de regie over het geheel en hoeven verantwoordelijkheden in de lijn niet 'overgedragen' te worden. Daarnaast is onafhankelijkheid belangrijk binnen de procesregie en dit is beter te waarborgen door de gemeente dan door de GGD (Buur, 2010).

Gemeente Nijmegen is wel aangesloten aan de verwijsindex, maar maakt hier nog geen gebruik van. Op dit moment gebeurt het dus nog steeds dat verschillende organisaties met de zorg van een kind of gezin bezig zijn en dit niet van elkaar weten (Buur, 2010). Dit is iets wat voorkomen kan worden door goede en consequente melding in de Verwijsindex. Hier is de gemeente Nijmegen, een procesmanager vanuit de GGD in het speciaal, druk mee bezig.

4.3.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?

Voor de Informatie & Advies functie voor CJG'S leveren de GGD, NIM en MEE nu mensen om die functie in te vullen. Die mensen zijn op dit moment ook al verantwoordelijk voor I & A functie vanuit hun organisatie. Ze blijven gewoon in dienst van hun eigen organisatie. De gemeente subsidieert die instanties wel om I & A te realiseren. De subsidie is voornamelijk voor organisatie kosten, extra uren etcetera. Het kan dus niet gezien worden als een direct salaris voor de medewerkers. De regisseur- en coördinatorfuncties liggen daarentegen wel bij de gemeente. Hier is voor gekozen, omdat dezelfde vorm gehanteerd wordt binnen de Wijkteams en het Veiligheidshuis. Het is wel een pilot van 2 jaar. Daarna gaat men opnieuw naar de gehele organisatie van het CJG kijken en besluit men wie bij welke organisatie in dienst zou moeten zijn (Buur, 2010).

Toch merkt de projectmanager dat de besluiten uit de stuurgroep in de praktijk nog niet direct doorsijpelen in de organisatie. Men is nog niet allemaal CJG-minded. Wat van hogerhand wordt besloten, is op de werkvloer nog niet altijd geaccepteerd (Buur, 2010).

Er is echt naar toe gewerkt om in de stuurgroep 'gezamenlijkheid' als uitgangspunt te hebben. Dat is soms lastig, want de gemeente heeft nu eenmaal de regiefunctie en gaan over het financiële plaatje, maar beleidsmatig wil men zoveel mogelijk samen besluiten. Als men er niet uitkomt, heeft de gemeente het uiteindelijk voor het zeggen. Dat is tot op heden nog niet voorgekomen, de neuzen staan dezelfde kant op (Buur, 2010).

4.4. Centrum voor Jeugd & Gezin 's-Hertogenbosch

4.4.1. Wie zijn de actoren?

De eenheden die deel uitmaken van het 'interorganizational field' waar het CJG zich bevindt, zijn de betreffende gemeente en de kernpartners. De kernpartners van CJG 's-Hertogenbosch zijn:

- Vivent (thuiszorg consultatiebureau)
- GGD Hart voor Brabant
- Juvans (maatschappelijk werk)
- Divers (welzijnsorganisatie)
- Onderwijs (primair en voortgezet)
- BJZ

4.4.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?

Om te begrijpen hoe de besluitvormingsstructuur eruit ziet, dient eerst de projectstructuur van het CJG 's-Hertogenbosch uitgelegd te worden.

Het realiseren van het Centra voor Jeugd & Gezin in 's-Hertogenbosch gebeurt langs twee inhoudelijke programmalijnen met acht deelprojecten. De programmalijnen zijn 'CJG op stedelijk niveau' en 'CJG op wijkniveau'. Beide programmalijnen hebben 4 deelprojecten. Voor 'CJG op stedelijk niveau' zijn dit:

- PR & Communicatie
- Zorg voor Jeugd

- Complexe problematiek
- Ontwikkeling Coördinatie- en Expertisecentrum.

Voor 'CJG op wijkniveau' zijn de deelprojecten:

- Loketfunctie op wijkniveau (Loketten)
- Wijkpreventieplannen
- Zorgstructuren 0-12
- Zorgstructuren 12-23 jaar (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2008 II, p. 4)

Voor elk deelproject van 'CJG op Wijkniveau' is er een werkgroep met vertegenwoordigers vanuit het middenmanagement van de kernpartners. De deelprojectgroepen staan onder leiding van een deelprojectleider. Per deelproject is een opdracht weergegeven in het Projectenboek, zoals vastgesteld door de Stuurgroep Preventief Jeugdbeleid (daarover leest u hieronder meer). Daaropvolgend zijn de doelen van het deelproject uitgewerkt in acties, mijlpalen, planning en door wie de acties moeten worden uitgevoerd.

De programmalijn 'CJG op stedelijk niveau' is uitgewerkt in deelprojecten, ook wel thema's genoemd. Bij deze vier thema's zijn er nog twee bijgevoegd: Triple P & Aansluiting Geïndiceerde Zorg. Deze thema's hebben geen deelprojectgroep. Wel zijn de thema's op dezelfde manier uitgewerkt in het Projectenboek als de deelprojecten. Er zijn zogeheten verbindingsofficiërs die verantwoordelijk zijn voor het behalen van de doelen van het thema. Afstemming en terugkoppeling naar het Breed Coördinatie Team (daarover leest u hieronder meer) vindt plaats via deze verbindingsofficier (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2008 III, p. 5)

De Stuurgroep Preventief Jeugdbeleid gaat over de hoofdlijnen van het beleid op strategisch niveau. De Stuurgroep heeft een adviesbevoegdheid richting het college van Burgemeester en Wethouders. Eigenlijk is het een soort van Raad van Toezicht. Ze komen 3 keer per jaar bij elkaar om de grote lijnen uit te zetten. De projectleider CJG doet daar voorzetten voor. In de Stuurgroep wordt dan vervolgens een go of no-go gegeven. Daarnaast stuurt de Stuurgroep verschillende projectgroepen aan. De bestuurders van de volgende instellingen zijn lid van de Stuurgroep Preventief Jeugdbeleid:

- Gemeente (voorzitter: wethouder Jeugd);
- Jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar - Stichting Vivent;
- Jeugdgezondheidszorg 4-19 jaar - GGD Hart voor Brabant;
- Stichting Juvans (maatschappelijke dienstverlening);
- Stichting Divers (welzijnswerk);
- MEE regio 's-Hertogenbosch;
- Bureau Jeugdzorg regio 's-Hertogenbosch;
- GGZ (één vertegenwoordiger namens de Reinier van Arkel Groep/Herlaarhof en de GGZ Oost Brabant);
- Voorschoolse voorzieningen (één vertegenwoordiger namens peuterspeelzalen en kinderdagverblijven);
- Primair onderwijs (één vertegenwoordiger);
- Voortgezet onderwijs (één vertegenwoordiger);
- Regionaal Opleidingscentrum Koning Willem I College;
- Samenwerkingsverband Weer Samen naar School;
- Samenwerkingsverband De Meierij;
- Speciaal onderwijs;
- Voor de aansluiting op het 'Veiligheidshuis': gemeentelijke veiligheidscoördinator (gemeente 's-Hertogenbosch, 2008 I, p. 21)

De stuurgroep heeft de taak gekregen om de Centra voor Jeugd & Gezin vorm te geven, om efficiënt en effectief samen te werken aan het voorkomen van achterstanden en problemen en om risicogedrag en voortijdige uitval van jongeren te voorkomen.

Onder de Stuurgroep functioneert een coördinatieteam. Het coördinatieteam is verantwoordelijk voor de uitwerking van de twee programmalijnen, verdeeld in acht deelprojecten. De uitwerking gebeurt in nauwe samenwerking met de lokale partners, die zitting hebben in de werkgroepen voor de deelprojecten. De samenstelling van de werkgroepen is in bepaalde mate flexibel (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2008 II, p. 4). Het coördinatieteam komt tweewekelijks bij elkaar en is verantwoordelijk voor de tussentijdse afstemming en voortgangsbewaking van activiteiten vanuit die deelprojecten.

Dan is er de Resonansgroep, daar zitten de beroepskrachten van al de eerder genoemde instellingen in. De ontwikkelingen worden daarin besproken om te kijken wat men op de werkvloer binnen de instellingen ervan vindt en merkt. Zij komen ook 3 keer per jaar bij elkaar.

Daarnaast is er een Breed Coördinatieteam, dat bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de kernpartners: Juvans, Divers, Passage (bovenschools zorgteam voor 0 – 12 jarigen), Integrale jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar (Vivent voor 0-4, GGD voor 4-19). De vertegenwoordigers zijn de middenmanagers van de instellingen. Zij zijn met z'n allen verantwoordelijk voor de thema's & deelprojecten. Binnen het BCT worden visies ontwikkeld en zaken afgehamerd (Leijten, 2010).

Het Breed Coördinatieteam komt voorafgaand aan de Stuurgroepvergaderingen bijeen, met als doel mee te denken en te adviseren over voorstellen vanuit de deelprojecten. Zowel de Stuurgroep als het BTC moeten elk kwartaal met een voortgangsrapportage komen. Daar worden de behaalde resultaten naast het projectenboek gelegd om te kijken welke mijlpalen wel en niet zijn behaald.

Binnen de zes stadsdelen vormt een samenwerkingsverband van professionals de spil: het CJG-team. Zij zijn verantwoordelijk voor een goed functionerende zorgstructuur in de wijk, met zorgteams op de scholen én de informatiemedewerker van het CJG-loket als basis. Het CJG team is een flexibel inzetbaar team van professionals. Zij maken in hun stadsdeel onderdeel uit van de zorgteams 0-12 jaar. Het gaat om maximaal twee medewerkers per instelling, aangevuld met de informatiemedewerker van het CJG-loket: de jeugdverpleegkundige (Vivent), de sociaal verpleegkundige, (GGD), schoolmaatschappelijk werk (Juvans), de opvoedondersteuner / kinderwerker (Divers), en een informatiemedewerker van het CJG-loket (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2009, p. 17).

Het CJG Team is geen casusoverleg of nieuw instituut. Het is een samenkomst van professionals die in het stadsdeel verantwoordelijk zijn voor het CJG. Het gaat om de volgende taken:

1. Vormgeven informatie- en adviesfunctie (o.a. via zorgteams, spreekuren en CJG-loketten);
2. Signaleren van trends, ontwikkelingen en behoeften rond opvoed- en opgroei-ondersteuning;
3. Jaarlijks opstellen en evalueren van het Wijkpreventieplan, onder leiding van de deelprojectleider (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2009, p. 18)

4.4.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?

Vanuit de gemeente is er een projectleider die het hele CJG aanstuurt. Hij voert de regie over het beleid daaromtrent en ook stuurt ook de deelprojecten aan. De projectleider van de gemeente heeft dus de regie over het totale project, de deelprojectleider is meer uitvoerend en ontwikkelend bezig. Gemeente 's-Hertogenbosch heeft dus vanaf het begin een leidende rol in het proces gehad, maar ook in de inhoudelijke ontwikkeling. Ze heeft zelf de projectleiding in handen, genomen, waardoor (bij)sturing goed mogelijk werd (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2008 I, p. 17). Hoewel de gemeente veelal bepaalde wat er zou gaan gebeuren, was er wel veel overleg met de kernpartners. Iedereen werd goed gehoord (Leijten, 2010). Op het moment dat er een duidelijke lijn in het proces zou komen, zou men in de gemeente 's-Hertogenbosch steeds meer overgaan naar een netwerkorganisatie. Op dit moment bevindt de gemeente zich in deze veranderingsfase.

In week 17 van 2010 is het deelproject Wijkpreventieplannen overgedragen aan de GGD. Die zijn daar nu de zogeheten 'hoofdaannemer' van. Zij gaan dit deelproject nu uitvoeren. De huidige deelprojectleider treedt terug en die functie zal vervuld gaan worden door iemand van de GGD. Zij hebben een duidelijke opdracht gekregen wat ze moeten doen, bijvoorbeeld wat de taken van de deelprojectleider zijn en hoe dat aangestuurd wordt. Deze overdracht aan een hoofdaannemer zal op termijn bij alle deelprojecten gaan gebeuren. Juvans, maatschappelijk werk, is bezig met onderhandelingen over het deelproject 'Complexe Problematiek'. Deelprojecten 'Zorgstructuren 0-12 jaar & 12-23 jaar' komen in handen van Passage, het stedelijk expertisecentrum voor onderwijs in 's-Hertogenbosch. Deelproject Loketten zal onder hoofdaannemerschap van de welzijnsinstelling Divers gaan vallen. Zo moeten per 1 augustus 2010 de hoofdaannemerschapen bij elk deelproject van de programmalijn 'CJG op Wijkniveau' zijn worden overgedragen. Op deze manier wordt de regie vanuit gemeente 's-Hertogenbosch steeds meer afgebouwd en overgedragen aan de betrokken instellingen. Het is de bedoeling dat de hoofdaannemers straks ook begrotingen gaan maken voor hun eigen deelproject. Zij krijgen werkelijk de beschikking over het personeel en de kosten van de deelprojecten. Zij hebben straks dus daadwerkelijk de financiën in hun portefeuille. De gehele verantwoordelijkheid wordt op die manier bij één van de instelling neergelegd. In 2012 moet deze vorm van een netwerkorganisatie echt staan. De gemeente 's-Hertogenbosch

heeft ervoor gekozen om geen aparte stichting te maken voor het CJG. Ze wilde dat de verantwoordelijkheid echt binnen die organisatie bleef zitten. Daarom is gekozen voor de constructie met de hoofdaannemers.

De aansturing blijft echter wel lastig. Daarom is er per 1 augustus 2010 een programmaleider gekomen die het aansturen van die deelprojecten onder zijn/haar hoede neemt, waarbij de projectleider meer op afstand kan gaan besturen en zich steeds meer kan terugtrekken. Men vond het belangrijk dat er wel functionele aansturing mogelijk is. De programmaleider moet de deelprojectleider wel kunnen aansturen. Het moet niet zo zijn dat de manager van de betreffende partnerorganisatie ertussen zit. Er is geen hiërarchische aansturing, maar er kan wel input worden geleverd voor het functioneringsgesprek. De programmaleider is eindverantwoordelijk voor het reilen en zeilen binnen het CJG, maar iedere organisatie heeft er zijn verantwoordelijkheid in, zowel financieel als qua resultaat. De programmaleider zal een onafhankelijk persoon zijn, niet iemand vanuit een partnerorganisatie.

4.4.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?

De regio 's-Hertogenbosch (7 gemeentes) maakt net als Groningen gebruik van het signaleringssysteem "Zorg voor Jeugd". Door dit systeem wordt gestreefd naar een stedelijke coördinatie van de bestaande casusoverleggen rond jeugd van 0-23 jaar. Het signaleringssysteem is een ICT-toepassing die meldingen van problemen van jongeren (risicosignalen) registreert. Komen er meerdere meldingen over een jongere, dan worden de betrokken instanties actief geïnformeerd over elkaars melding. Verder worden afspraken vastgelegd in een convenant over de aanpak en eindverantwoordelijkheid voor deze casussen (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2008 I, p. 16).

De procedure gaat als volgt. Op het moment dat er een tweede melding binnen komt over een kind of gezin, wordt er een ketencoördinator aangesteld. Er zijn afspraken gemaakt wie in wat voor soort case de ketencoördinator is. Als het om kinderen van 0 tot 4 jaar gaat, ligt het bij Vivent. Echter, de ketencoördinator komt voornamelijk vanuit Juvans (maatschappelijk werk) of Bureau Jeugdzorg. Het ligt eraan welke professional het signaal heeft gemeld. De ketencoördinator heeft een overleg 'Complexe Zorg' waarbij iedereen bij elkaar wordt geroepen om spijkers met koppen te slaan. Er wordt afgesproken wie wat oppakt en wie daar verantwoordelijk voor is. De mensen die hierbij betrokken zijn komen uit het 'thema' Zorg voor Jeugd. De opschaling is in zoverre geregeld dat de ketencoördinator alles goed in de gaten houdt en aanstuurt waar nodig. Hij kijkt ook goed welke partijen erbij betrokken moeten worden. Hij schat in wat nodig is bij de zwaarte van het (probleem)geval.

De stappen die doorlopen moeten worden zijn wel duidelijk, maar die zijn nooit echt ergens vastgelegd. De ketencoördinator pakt alles op wat uit Zorg voor Jeugd komt en coördineert alles. De regio beheerder houdt in de gaten of alles wordt nageleefd. Er kan precies uitgedraaid worden vanuit het systeem hoeveel mensen geregistreerd hebben over het betreffende kind, hoeveel ketencoördinatoren erop zijn gezet, van welke instellingen ze komen, hoeveel cases er zijn afgewerkt (Leijten, 2010).

Op stedelijk niveau vindt de coördinatie en regie plaats van alle werkzaamheden van de Centra voor Jeugd en Gezin in de wijken. Dit geldt ook voor de werkzaamheden die uit de zorgstructuur in en om de scholen voortkomen. Het betreft hier zowel de coördinatie en regie naar inhoud als naar organisatie. Gemeente 's-Hertogenbosch heeft daarvoor één expertisecentrum voor de professionals opgericht die de preventietaken in de wijken en op de scholen moeten uitvoeren. Hierbij gaat het om het centraal beschikbaar hebben van relevante actuele informatie over methodieken voor opvoeden en opgroeien en deskundigheidsbevordering, het bijhouden van de sociale kaart voor alle preventie- en voorlichtingsactiviteiten in de wijken, het actueel houden van allerlei voorlichtingsmateriaal voor de wijkloketten en het beheren van de informatiesite voor ouders. Ook het systeembeheer van Zorg voor Jeugd wordt in dit centrum onder gebracht. Vanaf het begin is er gekozen voor een fysieke locatie. Hier kan dan ook casuïstiekoverleg voor complexe gevallen plaatsvinden. De hulpverleners treffen elkaar immers regelmatig wat ook de efficiency van de diverse overleggen ten goede komt. De verantwoordelijkheid voor het stedelijk coördinatie/expertisecentrum ligt bij de gemeente 's-Hertogenbosch. De betrokken partners zijn mede verantwoordelijk voor het slagen van het coördinatie/expertisecentrum.

4.4.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?

Drie jaar terug is de Stichting Steunpunt Opvoeding opgericht. De Stichting deels is opgericht om het personeel van de Opvoedwinkel in onder te brengen. Dat waren de manager, de Informatie & Advies medewerkers, de coördinator Triple P en een secretaresse. De secretaresse kwam via BJZ, de I&A medewerkers kwamen via Divers of Juvans. Zij zaten dan op dezelfde plek en deden hetzelfde werk. Maar er kwam onderling strijd, want de één kreeg een groot kerstpakket, de ander

niks, de één kreeg fietsvergoeding, de ander niet en de salarissen waren verschillend. Er was onduidelijk en ontevredenheid over. Daarom zijn zij allen in dienst van de Stichting gekomen en kregen dezelfde CAO (Leijten, 2010).

De Stichting wordt binnenkort opgeheven en dan komen de mensen van het CJG Loket onder Divers te werken. Ze hebben dan wel nog dezelfde CAO, want de mensen uit de Stichting hebben een welzijns CAO. De manager CJG had liever de stichting behouden. Daar hadden meer partners in kunnen worden betrokken en vervolgens had men kunnen werken vanuit de Stichting. Dit is echter niet het geval, men heeft duidelijk gekozen voor een netwerkorganisatie (Leijten, 2010).

De mensen die werken voor de verschillende deelprojecten, behouden alles wat ze hebben, alleen gaan ze andere werkzaamheden uitvoeren, namelijk werkzaamheden voor het CJG. De hoofdaannemer is hiërarchisch verantwoordelijk voor de deelprojectleider. De manager van instelling (hoofdaannemer) is verantwoordelijk voor een goede uitvoering voor wat hij/zij doet. Dus de hoofdaannemer blijft verantwoordelijk voor de deelprojectleider, maar voor de taken die ze doet voor het CJG wordt ze aangestuurd door de programmaleider. Als de programmaleider merkt dat het niet goed loopt met de deelprojectleider, gaat hij in de overleg met de manager om te kijken wat en hoe het beter kan. Dus de manager van de betreffende instelling blijft verantwoordelijk (Leijten, 2010).

Er is wel sprake van een identiteitscrisis. Het is soms onduidelijk voor wie men op welk moment werkt. Er rijzen vragen zoals: 'Moet ik deze uren invoeren in het CJG registratiesysteem of in mijn eigen registratiesysteem?' Het ene deel van het werk is voor het CJG en als men vragen heeft, moet men naar de manager CJG. Op het andere moment moeten ze naar hun eigen manager. Ze werken dus voor hun eigen instelling en een aantal uur in de week of maand worden ze ingezet voor het CJG (Leijten, 2010).

4.5 Centrum voor Jeugd & Gezin Rijnmond

Dit hoofdstuk gaat voornamelijk over het CJG Rotterdam, maar dat bestaat niet als zodanig. Alles komt samen onder de regio Rijnmond. Dit is ook de reden waarom het CJG Rijnmond heet.

4.5.1. Wie zijn de actoren?

Naast de gemeente zijn de volgende actoren bij het CJG Rijnmond aangesloten of betrokken:

- GGD Rotterdam (4 – 19 jaar)
- GGD Zuid Hollandse eilanden (4 - 19 jaar)
- Stroom-op-Maat (0 – 4 jaar)
- Carré (0 – 4 jaar)
- BJZ
- Flexus Jeugdzorg (pedagogen)
- School Maatschappelijk Werk
- Lokaal Zorg Netwerk
- Lokaal Team Huiselijk Geweld
- Gezinscoaches
- Raad voor Kinderbescherming

4.5.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?

Zoals in paragraaf 4.5.3 zal worden uitgelegd, gaat de GGD (en de Rotterdamse politiek) over het beleid. Maar het beleid over het CJG wordt niet alleen door hen gevormd. Dit wordt voor een groot deel ook gedaan door de regiegroep van het programma 'Ieder Kind Wint'. Het Ieder Kind Wint plan is een 10 jaren plan over het gebied van jeugdbeleid. De regiegroep heeft acht leden die ieder een onderdeel van de totale keten (stadsregio, gemeenten, BJZ, jeugdzorg, JGZ, onderwijs, Raad voor Kinderbescherming en Justitie) vertegenwoordigen. Daarmee dekt deze de gehele jeugdketen en is de groep in staat de verantwoordelijkheid te dragen voor de sturing van Ieder Kind Wint. De acht leden van de regiegroep zijn hoofdbestuurders van de betreffende organisaties. Zij zorgen ervoor dat alles wat eronder hangt, meewerkt. Zij ontwikkelden ook het strategisch beleid rondom de CJG vorming voor de komende 5 jaar. Het Ieder Kind Wint plan valt binnen het stadsregionale beleid. De GGD is de trekker van deze beleidsontwikkeling. Als het 'beleidsplan' af is, gaat dat

naar de stad Rotterdam, maar ook naar de andere stakeholders. Hun steun is belangrijk. Pas als alle stakeholders erachter staan, krijg je alle organisaties mee, dus de mensen op de werkvloer.

De regiegroep kent twee soorten overleg. Maandelijks vindt kort overleg plaats over 'proces & procedures'. Deze bijeenkomsten hebben een formeel en besluitvormend karakter. Daarnaast wordt tweemaandelijks een thema-overleg gehouden. Deze bestaan uit twee dagdelen. Hierin staat inhoudelijke verdieping, uitwisseling, wederzijds inspiratie en 'teaming' centraal. Voor deze bijeenkomsten worden ook gasten uitgenodigd. Ze worden georganiseerd door de secretaris en de programmamanager (Plan van Aanpak, 2007).

4.5.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?

CJG Rijnmond heeft in Nederland één van de meest extreme vormen van integratie. Het is vanaf 1 januari 2010 een juridisch zelfstandige stichting geworden. Er zijn drie directieleden, 3 regiomanagers en daaronder komen de CJG managers. Eén CJG manager is verantwoordelijk voor de CJG's in de stad Rotterdam, de anderen hebben een regiogedeelte onder hun verantwoordelijkheid. Elke deelgemeente heeft namelijk een eigen CJG. Het heet niet voor niets CJG Rijnmond; het houdt meer in dan alleen de stad Rotterdam. Een regiomanager gaat over de rechtstreekse aansturing van de CJG managers. De directie is wel eindverantwoordelijk, maar de regiomanager heeft grote verantwoordelijkheid voor de CJG'S die onder hem/haar vallen. De regiomanager zorgt ook voor de link met de GGD. De GGD heeft een stadsregionale rol als adviesorgaan, waar beleid wordt gemaakt (Spijkers, B. 2010).

De gemeenteraad van Rotterdam bepaalt voor de stad Rotterdam wat ze in grote lijnen aan beleid willen. Vervolgens dient de stichting dit uit te voeren. Die lijn tussen stichting en gemeente loopt heel sterk via de GGD. De gemeente Rotterdam heeft een aantal zaken die ze graag gerealiseerd ziet. De GGD krijgt een groot budget en de stichting kijkt met welk geld ze wat kunnen uitvoeren. Er wordt dan een soort van contract met elkaar afgesloten. De GGD heeft een belangrijke rol in het maken van overkoepelende afspraken, bijvoorbeeld opschalingsafspraken. Zij hebben een rechtstreekse relatie met de stichting, maar ook een rol in het bij elkaar krijgen van al de verschillende besturen. De GGD is duidelijk een tussenpersoon (Spijkers B., 2010).

Doordat CJG Rijnmond juridisch een aparte organisatie is geworden, zijn ze de uitvoeringsorganisatie geworden. De GGD doet voornamelijk de beleidskant. De GGD is echt opdrachtgever en CJG Rijnmond opdrachtnemer. De uitvoeringsregie ligt dus bij het CJG. In Rotterdam, regio Rijnmond, is dit één geïntegreerde organisatie die binnen de hele stadsregio actief is (Stap naar een sprong, 2007).

4.5.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?

Er worden in de zorgcoördinatie verschillende deelprocessen onderscheiden (Stap naar Sprong, 2007):

1. vaststellen van samenkomende zorgsignalen:
professionals kunnen in de verwijfsindex (in Rotterdam is dat SISA/Multisignaal) melding maken van hun zorgen over een jeugdige. CJG is operationeel beheerder van deze verwijfsindex en stelt de samenkomst van de zorgsignalen vast.
2. uitvoeren van zorgcoördinatie (door het CJG):
Hieronder wordt een overall coördinatie op de instellingen en hulpverleners die bij een casus betrokken zijn, verstaan. Dit betekent dat men zicht moet hebben op de gezinsproblematiek, formuleren/bijstellen van een gezamenlijk plan van aanpak, zicht hebben op inzet en effectiviteit van alle betrokken organisaties en het bewaken van nakomen van afspraken en inzet van alle betrokkenen. Als laatst hoort het inschakelen van het afstemmingsoverleg, in geval van blijvende of acuut risicovolle stagnatie, hier ook bij. Binnen het CJG wordt de casus toebedeeld aan een medewerker, die vervolgens als contactpersoon van het gezin zal optreden. De toewijzing van de casus vindt formeel plaats door de inhoudelijk leidinggevende van het CJG, die ondersteund wordt door een medewerker met zorginhoudelijke kennis. De zorgcoördinatie blijft voortduren zolang er nog sprake is van risico's in het gezin.
3. inschakelen escalatieladder:
Soms zullen problemen wel gesignaleerd worden, maar leiden de acties niet tot goed genoeg resultaat. In dat geval kan de escalatieladder worden ingeschakeld, waarbij uiteindelijk de gemeente de verantwoordelijkheid heeft om alle betrokken instellingen aan te sturen.

Met deze zorgcoördinatie kan een meer samenhangende en effectieve aanpak naar cliënten worden gerealiseerd. De escalatieprocedure is een goed instrument indien de coördinatie tekort schiet. Er wordt getracht dat de daaraan gekoppelde doorzettingsmacht zal passen binnen de convenanten met de stadsregio, ministerie van Justitie, de Raad voor de Kinderbescherming, de politie en relevante zorg- en onderwijsinstellingen.

In de bijlage is een zeer duidelijk schema te vinden, waarin de brede zorgcoördinatie tussen CJG'S, Lokaal Zorg Netwerk (LZN) en DOSA (Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak) goed zichtbaar is.

4.5.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen??

Zoals eerder genoemd, is CJG Rijnmond een juridisch zelfstandige stichting, waarin 3 verschillende consultatiebureaus zitten. Daarnaast zijn de GGD Rotterdam en GGD Zuid-Hollandse Eilanden is ook in de stichting gefuseerd. Voor de stad Rotterdam zitten de interventie verpleegkundigen en de CJG regisseurs/coördinatoren – die de procesregie rondom zorgcoördinatie regelen – erbij. Al die mensen zijn dus in dienst van de stichting. Sommige regiogemeentes hebben echter wel een andere vorm. In die deelgemeentes zijn de CJG regisseurs niet in dienst van de stichting. Daar komt diegene vanuit de gemeente, daar zit een manager bij vanuit de stichting en een manager vanuit de JGZ voor 0 tot 4 jaar. In die gevallen is het meer een netwerkorganisatie. Fysiek zitten ze vaak wel bij elkaar, namelijk in hetzelfde pand (Spijkers, B. 2010).

Pedagogen worden nog gedetacheerd via Flexus Jeugdzorg. Ze hebben wel een werkplek, met een account en naamkaartjes van het CJG. Mede hierdoor voelen ze zich wel CJG, maar juridisch gezien zijn ze dat niet. Er zijn ook al een aantal gezincoaches aangenomen binnen de stichting, maar de rest wordt nog ingeleend via andere organisaties.

Elke deelgemeente heeft daarnaast weer andere relaties met andere partijen. Soms zit bijvoorbeeld school maatschappelijk werk ook in het pand, maar ze zitten niet in de juridisch organisatie. Lokaal Zorg Netwerk of Lokaal Team Huiselijk Geweld zitten ook 'in huis' bij een aantal gemeentes, aangezien het veel om gezinsproblematiek gaat. Maar ook die samenwerking is niet juridisch ingebed. Er zijn slechts een aantal afspraken gemaakt en convenanten gesloten (Spijkers, B. 2010).

Iedereen die nu nieuw toetreedt tot de stichting, valt onder de welzijns CAO. Misschien zal er binnenkort een landelijk CJG CAO komen. De GGD financiert de stichting, maar de stichting is wel een zelfstandig bedrijf. Een bedrijf dat alleen de overheid als klant heeft.

5. Analyse

In het vorige hoofdstuk zijn de gemeentes uitgebreid beschreven aan de hand van in hoofdstuk 2 vastgestelde vragen. In dit hoofdstuk noemen we de antwoorden die verschillend of opvallend zijn. Tevens worden de CJG's gecategoriseerd in de vormen van 'governance of networks', zoals die zijn beschrijven door Provan & Kenis

5.1. Welke 'governance of networks' hebben de CJG's?

Het CJG Enschede, Groningen, Nijmegen en 's-Hertogenbosch zijn goede voorbeelden van een *leiderorganisatienetwerk*. Alle leden van dit netwerk - oftewel, alle actoren van het CJG - hebben een gemeenschappelijke doelstelling, namelijk goed en gecoördineerd advies op maat geven aan jeugdigen en hun ouders. Er is sprake van samenwerking en interactie tussen de actoren. Bij het CJG Enschede is dit bijvoorbeeld in onder andere de EJO en de klankbordgroep. De activiteiten en belangrijke besluiten van het CJG worden gecoördineerd door één van de leden van het netwerk die als organisatieleider optreedt, namelijk de gemeente (en in het geval van CJG Groningen is dat de dienst OCSW).

Bij CJG 's-Hertogenbosch is er toch nog een verschil met de voorgaande gemeentes. 's-Hertogenbosch heeft overwogen om over te stappen naar een netwerk administratieve organisatie (NAO), namelijk door een losse stichting op te richten. Dit gaat niet gebeuren, maar 's-Hertogenbosch is wel hard bezig om de gemeente geen organisatieleider meer te laten zijn, maar meerdere organisatieleiders in te stellen. Deze organisatieleiders richten zich allen dan op een specifiek gedeelte van de netwerkorganisatie, door CJG 's-Hertogenbosch de deelprojecten genoemd.

CJG Rijnmond is de enige die afwijkt van de rest. Rijnmond heeft het CJG in een unieke vorm gegoten: een zelfstandige stichting. Dit komt het meeste overeen met het laatste model van Provan & Kenis: *de netwerk administratieve organisatie (NAO)*. Het heeft de specifieke taak om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren. De NAO is niet één van de partijen die actief zijn in het primaire proces van het netwerk. De stichting CJG Rijnmond voert namelijk niet de echte taken in het zorgproces uit, dit doet de GGD, school maatschappelijk werk en alle andere betrokken organisaties. CJG Rijnmond heeft voornamelijk netwerkbesturing als taak.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een aantal organisaties uit het netwerk (zoals de consultatiebureaus, de GGD, school maatschappelijke werk) in dienst zijn van de stichting, waardoor het meer één geheel wordt. Het is daardoor steeds minder een netwerkorganisatie en past daardoor eigenlijk binnen geen enkele vorm die door Provan & Kenis onderscheiden worden.

5.2. Verschillen en overeenkomsten tussen de vijf gemeentes

5.2.1 Wie zijn de actoren?

Elk CJG moet sowieso Bureau Jeugdzorg en de JGZ als haar kernpartner hebben. De gemeentes uit dit onderzoek voldoen hier allen aan. Zij hebben allemaal ook maatschappelijk werk als één van de belangrijkste kernpartners.

Onderwijs is een belangrijke plek om problematiek met of rondom kinderen te signaleren en een schakel met een ZAT is dan ook verplicht gesteld. Toch hebben niet alle gemeentes het (primaire) onderwijs als kernpartner. Zowel in Groningen als in Rotterdam zit er niemand vanuit de basis- en middelbare scholen aan de overlegtafel. In Groningen komt dit wellicht nog, in Rotterdam houden ze het bij de ZAT en de pedagogen.

Het valt op dat CJG 's-Hertogenbosch, Nijmegen en Groningen een beperkt aantal kernpartners hebben. CJG Rijnmond heeft er veel meer, maar ook voornamelijk van een ander kaliber. De kernpartners bevinden zich vooral in het veld van de (grote) gezinsproblematiek. Gezinscoaches, Raad van Kinderbescherming, Lokaal Team Huiselijk Geweld hebben hier veel mee te maken en behoren tot de kernpartners. Geen van de andere CJG's heeft deze partners in haar netwerk.

CJG Enschede springt er duidelijk uit wat betreft het aantal netwerkliden. Zij heeft er maar liefst vijftien. Het netwerk is erg gevarieerd, namelijk met de thuiszorg, jeugdzorg, vrouwenopvang, vrijwilligersinstelling, HALT en de kinderopvang.

Zoals we zagen, is CJG Enschede is een goed voorbeeld van een leiderorganisatienetwerk. We hebben eerder gelezen dat een leidersorganisatienetwerk effectief is als het een 'moderaat' aantal leden heeft. Deze term is lastig te definiëren. Provan & Kenis geven nergens aan welk aantal leden 'moderaat' is en vanaf welk aantal het er 'veel' zijn. Als er vanuit zouden gaan dat CJG Enschede 'veel' netwerkliden heeft, zouden we - gegeven de condities van Provan & Kenis - kunnen verwachten dat gemeente Enschede wat betreft het aantal actoren niet op de meest effectieve manier is georganiseerd. Immers, bij

een effectief leidersorganisatienetwerk hoort een gemiddeld aantal leden. Als we echter zouden bepalen dat vijftien netwerkleden een gemiddeld aantal is, dan heeft het CJG Enschede een effectieve vorm van governance of networks aangenomen.

Het hebben van veel netwerkleden is wel effectief binnen een netwerk administratieve organisatie (NAO). Daar is CJG Rijnmond een voorbeeld van. Aangezien zij inderdaad een groot aantal kernpartners heeft, heeft CJG Rijnmond - gezien de theorie van Provan & Kenis - op dit punt de meest effectieve vorm van governance of networks gekozen.

De overige drie gemeentes hebben een gemiddeld aantal netwerkleden. Gegeven de condities van Provan & Kenis is dat voor hen het meest effectief. Net zoals in Enschede, is namelijk hun CJG ook een leiderorganisatienetwerk en voor dit type is een gemiddeld aantal netwerkleden het meest effectief.

5.2.2. Hoe ziet de besluitvormingsstructuur er uit?

De gemeente heeft vaak de beleidsregie in handen. Toch wordt het beleid niet alleen door de gemeente gevormd, zo blijkt uit de gegevens over de besluitvormingsstructuur. Elke gemeente uit dit onderzoek heeft sowieso een stuurgroep waarin de bestuurders van de kernpartner-instellingen (en in 's-Hertogenbosch meer dan alleen de kernpartners) plaats in hebben. In die stuurgroep worden de belangrijkste besluiten genomen en de laatste versies van beleidslijnen gehamerd. Daaronder functioneert vaak nog een overleg (de benaming hiervoor verschilt per gemeente) waarin vertegenwoordigers vanuit het middenmanagement samen komen. Zij komen regelmatig samen dan de stuurgroepen. Zij staan aan de ontwikkelkant van het beleid en zorgen voor de agenda vorming.

De gemeentes komen in grote lijnen dus veel overeen met betrekking tot de besluitvormingsstructuur. Er zijn een aantal verschillen. Vooral 's-Hertogenbosch heeft een afwijkende, maar vooral uitgebreidere structuur. Zij hebben vijf verschillende overleggen, waarvan er twee (Stuurgroep Preventief Jeugdbeleid en het Breed Coördinatieteam, waarin respectievelijk de directies en het middenmanagement vertegenwoordigd worden) daadwerkelijk elk kwartaal met een voortgangsrapport moeten komen. Met behulp van dit rapport wordt bekeken of de mijlpalen uit het projectenboek wel gehaald zijn. Ze hebben dus de stuurgroep en het coördinatieteam aan de programmalijnen, deelprojecten en het projectenboek gekoppeld. Ook Rotterdam wijkt iets af van de rest. De GGD en de Rotterdamse politiek hebben een grote rol op gebied van besluitvorming. Daarnaast is er de regiegroep Ieder Kind Wint, waar niet perse alle belangrijke beslissingen worden genomen, maar waar wel het strategisch beleid wordt ontwikkeld.

5.2.3. Waar ligt de uitvoeringsregie?

Er zijn bijna geen overeenkomsten te vinden op het gebied van de uitvoeringsregie. Ieder CJG heeft dit op haar eigen manier geregeld. Het gaat zelfs van het ene uiterste naar het andere. Waar in Nijmegen de gemeente het grootste gedeelte van de uitvoeringsregie nog in handen heeft, is er in Rotterdam hiervoor een juridisch zelfstandige stichting opgezet. In 's-Hertogenbosch is de constructie ook wel noemenswaardig, aangezien zij door de hoofdaannemersschappen de kernpartners erg goed betrekken binnen het CJG. Vooral Rotterdam, 's-Hertogenbosch en Groningen lijken erg tevreden met de huidige situatie met betrekking tot de uitvoeringsregie. CJG Nijmegen en CJG Enschede zijn meer in ontwikkeling, daar kan één en ander zeker nog veranderen.

Op dit onderdeel is het moeilijk te beoordelen of de gemeentes de meest effectieve manier hebben gekozen waarop de uitvoeringsregie wordt uitgevoerd. Ten eerste hebben Provan & Kenis weinig gezegd over dit onderdeel. Uitvoeringsregie is uiteraard een vorm van 'governance', maar in hun theorie hebben ze niets specifiek over de exacte vorm van governance geschreven. Provan & Kenis hebben aanbevolen op welk moment er sterke coördinatie nodig is, maar niet precies hoe en door wie. We moeten dus eigen maatstaven gaan gebruiken om dit te beoordelen. Maar – en dit is een tweede punt – de gemeentes zijn hier te verschillend voor: CJG Rijnmond bevat niet alleen de stad Rotterdam, maar ook de deelgemeentes eromheen. Dit is een stuk ingewikkelder dan een middengrote stad als Nijmegen. Een juridisch zelfstandige stichting oprichten is daardoor voor gemeente Nijmegen wellicht helemaal geen goedwerkende optie. Ten derde zaten de gemeentes ten tijde van de interviews niet allen in dezelfde fase van hun CJG's, maar waren ze nog volop in ontwikkeling. Terwijl Nijmegen pas net begonnen was, was Groningen al een lange tijd bezig met het (voorbereiden van het) opzetten van hun CJG. Het is moeilijk te bepalen of op dat moment die betreffende manier van regie uitvoeren het best passend was.

5.2.4. Hoe is de zorgcoördinatie geregeld?

Elke gemeente is verplicht aangesloten op een Verwijsindex Risico Jongeren. Toch maken niet alle gemeentes er ook daadwerkelijk gebruik van. Gemeente Nijmegen is hier een voorbeeld van, maar wil daar wel verandering in brengen. Door te werken met een verwijsindex kan men namelijk voorkomen dat er meerdere instellingen met een gezin of kind bezig zijn, maar dit niet van elkaar weten. Dit gebeurt op dit moment nog te vaak binnen het CJG Nijmegen. De overige onderzochte gemeentes maken wel gebruik van de verwijsindex en een signaleringssysteem. In Enschede is dat Vis2, in Groningen en 's-Hertogenbosch is dat Zorg voor Jeugd en in Rotterdam maken ze gebruik van SISA/Multisignaal. Vooral bij de laatste drie genoemde gemeentes speelt de verwijsindex een grote rol in het proces van zorgcoördinatie.

Hoewel dit een onderdeel is, waarbij het fijn zou zijn als dit goed beoordeeld kan worden op effectiviteit, hebben Provan & Kenis weinig gezegd over zaken zoals ketenregie en de zorgcoördinatie. Dit is immers een te specifiek onderwerp. Opvallend is in ieder geval dat alle gemeentes duidelijke protocollen, stappenplannen of een coördinatieschema hebben. Alle gemeentes uit dit onderzoek hebben ook een zorg- of ketencoördinator. Deze persoon is verschillend per casus, afhankelijk van de problematiek.

5.2.5. Hoe liggen de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen?

Net als bij de uitvoeringsregie verschillen de gemeentes op dit punt behoorlijk. Gemeente Enschede werkt vooralsnog vooral met gedetacheerde medewerkers. De andere gemeentes doen dit niet of soms tijdelijk. In Groningen, Nijmegen en 's-Hertogenbosch is het CJG echt een netwerkorganisatie, waar de medewerkers gewoon hun werk blijven doen voor hun eigen organisatie of instelling en een aantal uren per maand worden ingezet voor het CJG. Bij het CJG Rijnmond is het een compleet andere situatie, want dat is een juridisch zelfstandige stichting, waar een groot aantal zorgverleners bij in dienst zijn. Toch zijn er ook tussen de deelgemeentes van Rotterdam veel verschillen. Niet elke instelling is opgenomen in de stichting en sommige deelgemeentes hanteren nog steeds een structuur van een netwerkorganisatie.

Behalve in 's-Hertogenbosch gaf niemand aan dat er problemen waren met betrekking tot de juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen. In 's-Hertogenbosch merkt men wel eens tekenen van een identiteitscrisis, maar dit is te overzien.

6. Conclusies & Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen we komen tot het beantwoorden van de onderzoeksvraag:

Wat zijn verschillende manieren om de organisatiestructuur van een Centrum voor Jeugd & Gezin (CJG) vorm te geven en wat zijn de voor- en nadelen van die manieren voor de gemeente Enschede?

Om deze onderzoeksvraag overzichtelijk te beantwoorden, zonder overbodige herhaling uit het vorige hoofdstuk, wordt er allereerst per onderdeel beschreven hoe het in Enschede eruit ziet en zullen vervolgens afwijkende mogelijkheden vanuit de andere gemeentes op een rijtje worden gezet.

Door de voor- en nadelen en de toepasbaarheid van deze mogelijkheden voor gemeente Enschede in ogenschouw te nemen, zullen deze conclusies leiden tot aanbevelingen voor de gemeente Enschede. Die vindt u in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk. Deze aanbevelingen zijn voornamelijk gericht op eigenschappen van de CJG'S uit andere gemeentes waar de gemeente Enschede wat van zou kunnen leren.

6.1 Conclusies

Onderwerpen	Conclusies
Actoren	<i>Enschede heeft zelf veel diverse kernpartners betrokken bij het CJG.</i>
	- Het is mogelijk om naast de vereiste partners (BJZ, JGZ, maatschappelijk werk) ook instanties rondom grote (gezins)problematiek zoals Raad van Kinderbescherming of gezinscoaches te betrekken.
Besluitvormingsstructuur	<i>In Enschede bestaat er een stuurgroep, waarin de bestuurders van de kernpartner-organisaties zitten. Ze nemen de besluiten over de grote lijnen van het beleid. Er is daarnaast nog een overleg waarin het middenmanagement wordt vertegenwoordigd. In deze overleggen worden de signalen vanaf de werkvloer besproken en verwerkt in beleidsvoorstellen (die dan naar de stuurgroep gaan). Deze overleggen staan dus aan de ontwikkelkant van het beleid.</i>
	- Er kunnen werkgroepen opgericht worden die over een specifiek thema of deelproject zullen discussiëren en draagvlak zullen vormen voor beleidsvoorstellen. - De besluitvormingsstructuur kan versterkt worden door te werken met voortgangsrapportages en projectenboeken. - Het besluitvormingsproces kan grotendeels in de handen van de gemeente worden gelegd, waarbij de rol van de kernpartners dus kleiner is.
Uitvoeringsregie	<i>In Enschede ligt de uitvoeringsregie indirect (via een coördinator die wordt aangestuurd door gemeente) in handen zijn van de gemeente.</i>
	- De uitvoeringsregie kan volledig in handen van de gemeente worden gelegd. - Er kan een speciaal projectbureau worden opgezet voor de uitvoeringsregie. - De uitvoeringsregie kan in handen van de kernpartners worden gelegd, in de vorm van een hoofdaannemerschap. - Er kan een juridisch zelfstandige stichting worden opgezet, die de uitvoeringsregie zal hebben.
Zorgcoördinatie	<i>In Enschede wordt gewerkt met verwijzindex Vis2. Wie er wanneer zorgcoördinator is, hangt af van de casus, maar in veel gevallen is dit iemand vanuit JGZ of maatschappelijk werk. Als het tot geïndiceerd zorg komt, neemt BJZ het over.</i>
	- Er zijn ook andere verwijzindexen waar gemeentes gebruik van kunnen maken, zoals Zorg voor Jeugd en SISA/Multisignaal.

Onderwerpen	Conclusies
Juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen	<i>In Enschede zijn de CJG medewerkers aan de gemeente gedetacheerd.</i>
	- De CJG medewerkers kunnen bij hun eigen organisatie blijven werken. - De CJG medewerkers kunnen in gehuurd worden voor CJG activiteiten of werkzaamheden. - De werknemers vanuit de verschillende organisaties kunnen ook in dienst worden genomen van een zelfstandige stichting.

Tabel 3: Conclusie. Organisatiestructuur CJG Enschede - uitgesplitst in vijf punten - en eventuele andere mogelijkheden om de organisatiestructuur vorm te geven.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden een aantal aanbevelingen gedaan aan de gemeente Enschede, de opdrachtgever van dit onderzoek. Idealiter zouden alle aanbevelingen zijn gebaseerd op een sterk theoretisch kader dat naast het empirische gedeelte kan worden gelegd, maar dat is hier niet het geval. Het aandeel van de theorie van Provan & Kenis beslaat slechts een klein gedeelte van de aanbevelingen, omdat de theorie niet volledig aansloot op alle onderwerpen uit dit onderzoek. Daarnaast dient er opgemerkt te worden dat de auteur weinig problemen heeft kunnen constateren bij het CJG Enschede. Hoewel dit onderzoek voortkomt uit de wens van de gemeente Enschede om de organisatiestructuur te herzien, kwamen er uit de interviews geen problemen of grote ontevredenheid over de huidige structuur naar voren. Daarom zijn de aanbevelingen aan de gemeente Enschede grotendeels gebaseerd op de persoonlijke indrukken die de auteur heeft opgedaan tijdens het houden van de interviews bij en het lezen van de documentatie van de andere vier gemeentes. Deze indrukken zijn zaken waar de andere vier gemeentes erg tevreden over of trots op zijn en die bij hen goed lijken te werken. Deze zaken kunnen als voorbeeld en inspiratie dienen voor de gemeente Enschede.

Er worden aanbevelingen gedaan met betrekking tot de vijf onderzochte onderwerpen: actoren, uitvoeringsregie, besluitvormingsstructuur, zorgcoördinatie en juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen.

I. Actoren

Het begrip 'een moderaat aantal netwerkleden' is voor verschillende interpretaties mogelijk en het is lastig te bepalen waar de grens is. In dit onderzoek is gesteld dat het CJG Enschede volgens Provan & Kenis wellicht effectiever zou kunnen worden ingericht met betrekking tot het aantal netwerkleden. Er zijn misschien teveel kernpartners voor de netwerkvorm die zij heeft aangenomen. Dit levert nu nog geen problemen op, maar hier geldt als aanbeveling dat er moet worden blijven geïnvesteerd in de coördinatie. Het kan lastig worden om alle vijftien partners even goed te blijven betrekken wanneer er afstemming nodig is rondom activiteiten of beleidsvorming. Er kan hierbij wellicht worden overwogen om over te stappen naar de vorm van een NAO. Hierdoor zal er een relatief centrale organisatie zijn die het grote netwerk zal faciliteren en netwerkactiviteiten zal coördineren.

II. Uitvoeringsregie

De rol van de gemeente Enschede is nog steeds erg groot met betrekking tot de uitvoeringsregie, vanwege de sturing door de projectleider CJG, die in dienst is van de gemeente. De gemeente heeft bij de start van het onderzoek aangegeven dat zij graag de touwtjes nog in handen blijft hebben. Maar nu de gemeentes verantwoordelijk worden voor de uitvoering van gehele jeugdzorg (dus ook alle taken van de provincie), wordt haar takenpakket flink uitgebreid. Hierdoor kan het een goed idee zijn om toch de uitvoeringsregie meer uit handen te geven. Om de betrokkenheid van de belangrijkste kernpartners te vergroten, kan de gemeente Enschede overwegen om in de voetstappen te treden van de gemeente 's-Hertogenbosch, die het CJG in deelprojecten heeft verdeeld en voor elk project een andere kernpartner verantwoordelijk laat zijn. Het projectenboek is hierin een belangrijk attribuut. Dit projectenboek is verbazingwekkend uitgebreid en duidelijk opgezet. Iedereen weet precies wat zijn of haar rol is, waarom en wanneer welke mijlpaal gehaald moet worden. Het functioneert heel goed als leidraad en naslagwerk.

Voorop staat in ieder geval dat de gemeente, nu er nieuwe plannen zijn, goed moet nadenken over haar rol binnen het CJG en of die wellicht niet toch beter iets verkleind kan worden. Dit onderzoek heeft geholpen bij het inzichtelijk maken van andere opties, maar dit kan zeker worden verdiept door de gemeente zelf.

III. Besluitvormingsstructuur

CJG Enschede heeft een goede besluitvormingstructuur; want alle belangrijke partners worden op meerdere plekken binnen het beleidsproces betrokken bij de besluitvorming. Het is aan te bevelen om hierin te blijven investeren, zodat de neuzen zo veel mogelijk in dezelfde richting blijven staan.

IV. Zorgcoördinatie

De Wijkzorgteams zijn een goed initiatief binnen de gemeente Enschede. Hier zal zeker in moeten worden blijven geïnvesteerd. Hierdoor worden multiprobleemgezinnen goed begeleid en gemonitord, zonder de verschillende instellingen elkaar in de weg zitten. Het Vis2 systeem zal daarnaast goed onderhouden en vernieuwd moeten blijven worden. Dit om de gebruikersvriendelijkheid te blijven verbeteren en het werkproces te blijven bevorderen.

V. Juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen

Hoewel er tot op heden nog geen grote problemen zijn voorgekomen in de huidige detacherings-constructie tussen de gemeente Enschede, het CJG en de betrokken instellingen, was deze constructie toch een aanleiding voor het doen van dit onderzoek. Zoals in 's-Hertogenbosch blijkt, kan het problemen opleveren dat elke CJG medewerker bij een andere instelling in dienst is, vooral met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden. CJG Rijnmond lijkt hier een goed voorbeeld in. Zoveel mogelijk betrokken partners zijn in dienst van de stichting CJG Rijnmond en allen hebben dezelfde (welzijns) CAO. Het is zeker een optie om te inventariseren of het mogelijk is om in Enschede ook vanuit een stichting te werken. Het zal in Enschede uiteraard niet zo groots opgezet worden als in Rotterdam, want daarvoor is CJG Enschede te klein en zijn er te weinig werkzaamheden. Dit betekent dat Enschede de vorm van een NAO zou aannemen, en zoals we in aanbeveling I hebben gezien, is dit wellicht ook positief met betrekking tot de coördinatie van het 'grote' aantal netwerkleden.

Mocht de gemeente Enschede hier niet voor open staan, dan is het aan te raden om aan tafel te gaan met vakbonden en andere gemeentes om te praten over een landelijk CJG CAO.

Onderwerpen	Aanbevelingen
Actoren	- Blijven investeren in een goede coördinatie van alle netwerkleden. - Overwegen om CJG Enschede in de vorm van een NAO geëgegoten kan worden.
Uitvoeringsregie	- Inzichtelijk maken of de rol van de gemeente niet kleiner kan worden. - Een voorbeeld nemen aan CJG 's-Hertogenbosch door ook met deelprojecten en een projectenboek te gaan werken.
Besluitvormingsstructuur	- Blijven investeren in de EJO, Klankbordgroep, WZT en ZAT's.
Zorgcoördinatie	- Vis2 blijven gebruiken, onderhouden en vernieuwen
Juridisch-arbeidsrechtelijke verhoudingen	- Inventariseren of CJG Enschede in de vorm van een NAO gegoten kan worden (een verkleinde variant van CJG Rijnmond). - Onderhandelen over een landelijk CJG CAO

Tabel 4: Aanbevelingen voor gemeente Enschede rondom de organisatiestructuur van het CJG.

Bronvermelding

Literatuurlijst

- Agranoff, R. en McGuire M., *Collaborative Public Management: new strategies for local governments*, Georgetown University press, Washington D.C., 2003.
- Bogaart, A., Slabbertje, A. (2008), *De onderdelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Inspiratie voor en door gemeenten*. Hendrik Ido Ambacht.
- Breeden, A. van, Jeukens, R. (2008) *Het Centrum voor Jeugd & Gezin Gemeente Groningen. Eenheid in Verscheidenheid*, Apeldoorn.
- Denters, S.A.H., van der Haar, M.J.L., de Jong, H.M., Noppe, R.M. (1999), *De regiefunctie in gemeenten: preadvies ROB*. Den Haag, 1999.
- Dienst OCSW Groningen (2008), *Projectplan CJG 2008 – 2010*, Groningen.
- Gemeente Enschede (2007), *Nota OVZ-aanpak*, Enschede.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2008), *Centra voor Jeugd & Gezin 's-Hertogenbosch. Beleidsplan 2008 – 2012*. (I)
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2008), *Projectopdracht Centra voor Jeugd & Gezin*. (II)
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2008), *Projectenboek 2009*. (III)
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2009), *Centrum voor Jeugd & Gezin 's-Hertogenbosch. Uitvoeringsplan*.
- Gemeente Nijmegen (2009), *Notitie Coördinatie van zorg Centrum voor Jeugd & Gezin*, Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen (2008), *Notitie Implementatieplan Centrum voor Jeugd & Gezin Nijmegen*, Nijmegen.
- Gorp, J. van den (2009), *Centrum voor Jeugd & Gezin. Van Netwerk naar Organisatie*.
- Ieder Kind Wint (2007) , *Plan van Aanpak, DSP Groep*, Amsterdam (I)
- Ieder Kind Wint (2007), *Stap naar Sprong, DSP Groep*, Amsterdam (II)
- Kamerstuk 2006/2007, 31001, nr. 36: *Centra voor Jeugd & Gezin en regierol gemeente*.
- Larson, A. (1992), Network dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*, 37, p. 76 - 104
- Ministerie Jeugd & Gezin (2008), *De onderdelen van het Centrum Jeugd & Gezin*, Den Haag. (I)
- Ministerie Jeugd & Gezin (2008), *Factsheet Centrum voor Jeugd & Gezin*, Den Haag. (II)
- Ministerie Jeugd & Gezin (2008), *Wegwijzer Centrum voor Jeugd & Gezin*, Den Haag. (III)
- Ministerie Jeugd & Gezin (2009), *Samenwerken voor de jeugd*, Den Haag.
- Powell, W.W. (1990), Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, p. 295-336. Greenwich.

Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), p. 229-252.

Provan, K., Fish, A. en Sydow, J. Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks, *Journal Of Management*, 2007, vol. 33, nr. 3, pp. 479-516.

Regioplan (2010), *CJG Enschede: Planbeschrijving, beschrijving van het proces en eerste resultaten*.

Scott, W.R. & Davis, G.F. (1997). *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open System Perspectives*. Pearson Education, Inc., New Jersey.

Span, K., Luijkx, K., Schols, J., Schalk, R (2009). Regierol van gemeente nader bekeken. *Bestuurskunde* 2009 (2), p. 92 -100

Warren, Roland L. (1967), The Interorganizational Field as a Focus for Investigation. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, no. 3. pp. 396-419

Williamson, O. E. (1985), *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.

Interviews

Buur, M (Maria), Nijmegen, 16 april 2010

Hulst, P. (Pim) van, Enschede, 10 mei 2010

Jager, H. (Hans), Groningen, 9 april 2010

Leijten, G. (Gerry), 's-Hertogenbosch, 28 april 2010

Spijkers, B. (Bertine), Rotterdam, 4 mei 2010

Bijlage I : Interviewvragen

Algemeen

- Kunt u de invulling van het CJG van uw gemeente in hoofdlijnen uiteenzetten?
- Waarin onderscheidt 'uw' CJG zich van andere CJG?

Regierol

- Wie heeft welke regierol (verschil tussen beleids- en uitvoeringsregie) over het CJG (en waarom)?
- Hoe ziet de invulling van die rol eruit?

Invloed/rol gemeente

- Wat is de rol van de gemeente binnen het CJG?
- Hoe groot is de invloed van de gemeente op het CJG? / Waar heeft de gemeente invloed op?
- Hoe is de relatie tussen de gemeente en de betrokken partners ingevuld?

Communicatie tussen verschillende partners

- Hoe vaak hebben de verschillende kernpartners binnen het CJG overleg met elkaar?
- Waar gaat het overleg tussen de kernpartners voornamelijk over?
- Hoe verloopt de communicatie over de gezinnen/kinderen tussen de partners? / Hoe ziet het opschalingsmodel eruit?
- Hoe wordt voorkomen dat de verschillende organisaties van elkaar niet weten waar ze mee bezig zijn?

Juridische/arbeidsrechtelijke constructie

- Bij wie zijn de medewerkers van het CJG in dienst?
 - o Hoe bevalt dat?
- Wat is de rechtspositie van de individuele medewerkers van het CJG?

Financiën

- Waar komt het budget voor het CJG vandaan?
- Hoe wordt het verdeeld? (Door wie?)
- Waar wordt het aan besteed?

Aansluiting op bestaande structuren

- Hoe zag de jeugdzorg er in uw gemeente uit voordat er een CJG werd ontwikkeld?
- Zijn de bestaande structuren geïntegreerd in het CJG?
 - o Zo ja: hoe?
 - o Zo nee: waarom niet?

Evaluatie

- Wat vindt u het sterkste punt van het CJG zoals het nu is ingericht?
- Wat vindt u het zwakste punt van het CJG zoals het nu is ingericht?
- Liggen er al veranderingsplannen klaar en zo ja, welke?