

Berenschot

GEMEENTELIJKE REGIE
IN DE JEUGDKETEN

Utrecht, 20 april 2006

Frank Beemer
Pauline Krauss
Danielle Puma
Marijke van Roost
Yvette van Teulingen

Berenschot

GEMEENTELIJKE REGIE

IN DE JEUGDKETEN

INHOUD

Blz.

OPDRACHT EN VERANTWOORDING	2
INLEIDING	2
PROCES	3
DEEL I: DE VRIJBLIJVENDHEID VOORBIJ	5
1. GEMEENTELIJKE REGIE IN DE JEUGDKETEN	6
1.1 DOEL: EEN SLUITENDE JEUGDKETEN	6
1.2 REGIE	7
1.3 BEGRIPPENKADER	9
2. RESULTATEN VAN REGIE	10
2.1 HET ALGEMENE BEELD	10
2.2 SELECTIEVERE SAMENWERKINGSVERBANDEN	13
2.3 BESTUURLIJKE REGIE	14
2.4 UITVOERENDE REGIE	17
2.5 NOODPROCEDURE	22
3. ANALYSE	24
3.1 TRANSACTIEKOSTEN VERMINDEREN: VEREENVOUDIGING	24
3.2 DE POSITIE VAN DE GEMEENTE	25
3.3 SCHUIVEN TUSSEN DE SCHAKELS	27
3.4 NOODPROCEDURE	28
3.5 PROFESSIONALISERING!	29
3.6 EEN WENKEND PERSPECTIEF	30
4. WAT HEEFT DE JONG-OVEREENKOMST DE GEMEENTEN OPGELEVERD?	32
5. WAT KUNNEN RIJK EN PROVINCIES/STADSREGIO'S DOEN?	33

Berenschot

DEEL 2: DE KETEN SMEDEN	35
1. EEN SLUITENDE KETEN SMEDEN.....	36
1.1 INLEIDING	36
1.2 HET MODEL.....	36
2. COMMITMENT IN DE GEMEENTE ORGANISEREN: “INTERNE REGIE”	38
2.1 PROBLEEMANALYSE	38
2.2 BESTUURLIJK COMMITMENT	39
2.3 AMBTELIJKE COMPETENTIES	39
2.4 MIDDELEN	40
3. BESTUURLIJKE REGIE: PARTIJEN BINDEN	41
3.1 PARTIJEN BINDEN AAN EEN GEZAMENLIJKE AMBITIE.....	41
3.2 AFSPRAKEN MAKEN	44
3.3 OP TIJD NAAR IMPLEMENTATIE	48
4. UITVOERENDE REGIE	49
4.1 HET WERKPROCES.....	49
4.2 VERANTWOORDELIJKHEDEN: VERBINDENDE REGIEFUNCTIE.....	52
4.3 ZORGEN DAT HET WERKT: GEFASEERD EN ITERATIEF.....	54
5. KETEN DOORONTWIKKELEN	55

Bijlagen:

1. Noodprocedure Tilburg
2. Regiemodel Rotterdam

Berenschot

OPDRACHT EN VERANTWOORDING

INLEIDING

Operatie Jong is een samenwerkingsverband van zes departementen die zich inzetten om de samenhang in het jeugdbeleid te versterken en de samenwerking tussen Rijk, mede-overheden en partners te verbeteren. Het doel: een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid. De Jong-overeenkomst is een overeenkomst tussen de departementen van Operatie Jong, 13 gemeenten, 2 stadsregio's en 2 provincies, waarin afgesproken is gedurende een jaar in de praktijk na te gaan hoe voorzieningen voor jeugdigen en hun opvoeders toegankelijker en herkenbaarder kunnen worden gepositioneerd en hoe de samenwerking in de jeugdketen kan worden versterkt. Dit alles om de uitval van jongeren tegen te gaan. De uitgangspunten voor de Jong-overeenkomst zijn:

- minder en effectievere samenwerkingsverbanden
- vormgeving van regie op uitvoerend niveau
- invulling van regie op bestuurlijk niveau door de gemeenten
- een noodprocedure om doorbraken te kunnen forceren wanneer een jeugdige tussen wal en schip dreigt te raken.

Als pilotgemeenten hebben deelgenomen: Almelo, Amsterdam, Borne, Breda, Cuijk, Eindhoven, Enschede, Halderberge, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Rotterdam en Tilburg. De deelnemende provincies en stadsregio's zijn Noord-Brabant, Overijssel, Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en Stadsregio Rotterdam. Voor elke gemeente is op basis van een door hen gekozen thema een aantal vragen geformuleerd waarop ze gedurende de overeenkomst antwoorden hebben geformuleerd.

In opdracht van projectbureau Operatie Jong heeft Berenschot gedurende bijna een jaar de voortgang van de Jong-overeenkomst gevolgd. Met als doel "inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de dertien deelnemende gemeenten ten aanzien van de wijze waarop de regiefunctie, zowel uitvoerend als bestuurlijk, vorm krijgt en de mate waarin dit bijdraagt aan versterking van de jeugdketen". Oogmerk is om de uitkomsten "breder uit te rollen", zodat gemeenten die nog aan het begin van het realiseren van een sluitende keten staan een versnelling in hun eigen leerproces kunnen doormaken. Daarnaast moet de opdracht inzicht verschaffen in de randvoorwaarden die nodig zijn voor gemeenten om de regiefunctie effectief uit te voeren.

Die randvoorwaarden worden voor een belangrijk deel geschapen door de beleidskaders van de rijkspartners en de opdracht beoogt daarmee ook "lessen voor het rijk" in beeld te brengen, maar overigens ook voor andere relevante partners. Daarbij speelt ook de faciliteit van de "rode telefoon" een rol. De "rode telefoon" was een onderdeel van de Jong-overeenkomst waarbij gemeenten een beroep konden doen op de rijkspartners bij urgente problemen waarbij wetten, regels en beleidslijnen een obstakel leken voor een goede oplossing voor het kind. Naast deze rode telefoon, was in het kader van de Jong-overeenkomst iedere gemeente "geadopteerd" door een bewindspersoon. Door de betreffende bewindslieden zijn verschillende werkbezoeken uitgevoerd.

Berenschot

Deze eindrapportage vormt de neerslag van de inzichten die wij (met veel anderen) hebben opgedaan over regie in de jeugdketen door de dertien gemeenten. Daarbij gaat het uitdrukkelijk niet om oordelen over de gemeenten, gesteld dat we dat al zouden kunnen. Terecht is al bij de start van de Jong-overeenkomst aangegeven dat de looptijd en de ervaring te kort is om zichtbare maatschappelijke effecten waar te kunnen nemen. U zult dan ook vergeefs zoeken naar integrale beschrijvingen van specifieke gemeenten. Wel geven we voorbeelden van sprekende praktijken die we hebben waargenomen op relevante elementen van de regiefunctie. Daarnaast is het niet gemakkelijk de *voortgang* tussen gemeenten te vergelijken. Sommige gemeenten bouwen inmiddels voort op een flinke ervaring als regisseur in de jeugdketen, terwijl anderen bij de start van de Jong-overeenkomst nog aan het begin stonden.

Opbouw

Gezien de verschillende elementen en doelgroepen, hebben we ervoor gekozen de rapportage op te bouwen in twee onderdelen.

- Deel 1 bevat de algemene waarnemingen en de algemene analyse van de wijze waarop de regiefunctie vorm krijgt in de verschillende gemeenten. Het is met name bedoeld voor beleidsmakers en beslissers. Dit deel geeft een overzicht van resultaten van de regie-inspanningen tot dusver, aan de hand van de vier genoemde uitgangspunten van de Jong-overeenkomst. Het leidt tot een aantal conclusies en lessen ten aanzien van de randvoorwaarden voor regie.
- Deel 2 beoogt de basis te bieden voor een handreiking aan gemeenten die minder ver zijn dan de gemeenten in de Jong-overeenkomst. We presenteren een model van regie in de jeugdketen; waar moet aan gedacht worden bij het regisseren van de jeugdketen? We noemen sprekende voorbeelden en stellen een stappenplan voor. In de bijlage zijn twee voorbeelden van regiepraktijken in Tilburg en Rotterdam opgenomen.

PROCES

We hebben de voortgang van de projecten gevolgd vanaf medio juli 2005. Voor de nulmeting is de stand van zaken van de 13 projecten in kaart gebracht. Hiervoor hebben de gemeenten zelf informatie aangeleverd. De nulmetingen zijn bij de gemeentelijke contactpersonen geverifieerd en desgewenst aangepast. Deze nulmetingen zijn in een klankbordsessie met gemeentelijke contactpersonen besproken. Halverwege de looptijd van de overeenkomst (najaar 2005) is een digitale enquête, bestaande uit een aantal kwantitatieve en kwalitatieve vragen, uitgezet onder de deelnemende gemeenten en hun ketenpartners. De resultaten van de enquête is tijdens voortgangsbijeenkomsten met individuele gemeenten besproken en verder uitgediept.

In de voortgangsbijeenkomsten (per pilot) hebben we de bevindingen uit nulmeting en enquête teruggegeven en zijn we het gesprek aangegaan over mogelijke verklaringen. De opbrengst van de voortgangsbijeenkomsten heeft een belangrijke basis gevormd voor onze analyse in de tussenrapportage. De voortgangsbijeenkomsten werden bijgewoond door beleidsmedewerkers van de betreffende gemeente (en soms de wethouder), ketenpartners en een afvaardiging van provincie en de departementen. De voortgangsrapportage is besproken in het ambtelijk en bestuurlijk overleg (november en december 2005).

Berenschot

Aan het einde van de Jong-overeenkomst (maart 2006) hebben een aantal regionale verdiepingssessies plaatsgevonden in Netwerkstad, B5 verband, Amsterdam, Rotterdam en Halderberge/Borne/Cuijk (de kleinere gemeenten uit de Jong-overeenkomst). Bij deze sessies waren de beleidsmedewerkers van de gemeenten, ketenpartners en in een aantal gevallen een afvaardiging van de provincie en het rijk aanwezig. Tijdens de sessies is gesproken over modellen van regie en conceptantwoorden die gemeenten op de regievragen hebben geformuleerd. Deze sessies hebben als belangrijke input voor de eindrapportage gediend.

Parallel aan de werkzaamheden van Berenschot zijn vanuit het projectbureau van Operatie Jong en de departementen verschillende activiteiten opgezet. Voorbeeld hiervan is de nationale conferentie over Operatie Jong, de verschillende werkbezoeken die ministers van de deelnemende departementen aan hun adoptiegemeente hebben afgelegd, de “rode telefoon” en “rode brieven”, diverse bilaterale ontwikkelafspraken tussen gemeenten en hun adoptiedepartementen, en gezamenlijke ontwikkeling van een aantal gemeenten op specifieke thema's zoals indicatiestelling en verwijzindex.

Tot slot willen wij benadrukken dat dit onderzoek naar de voortgang van de Jong-overeenkomst geen wetenschappelijk onderzoek is. Daarvoor zijn de pilotprojecten onderling te veel verschillend (bijvoorbeeld qua ontwikkelfase, omvang doelgroep, omgevingsfactoren, etc). Daarbij bleek gedurende het proces dat het zinniger was om niet te focussen de voortgang van de specifieke pilots, maar ons blikveld meer te richten op de verschillende praktijken en gemaakte keuzes in en tussen de gemeenten. Wij zullen in deze eindrapportage dan ook bewust spreken over de “praktijken” van de verschillende projecten, omdat wij geen zicht hebben op de maatschappelijk effecten van de projecten en dan ook geen onderscheid willen maken in best of worst practices.

Berenschot

DEEL 1

DE VRIJBLIJVENDHEID VOORBIJ

Berenschot

1. GEMEENTELIJKE REGIE IN DE JEUGDKETEN

In het jeugd beleid en daarbuiten, wordt veelvuldig gesproken over begrippen als een sluitende keten, bestuurlijke en uitvoerende regie, doorzettingsmacht en noodprocedure. De gehanteerde betekenis van deze begrippen loopt nogal eens uiteen en dit leidt tot misverstanden en uitholling van de waarde van de concepten. Voor een goed begrip van deze rapportage beschrijven we de betekenis die wij hebben gebruikt en ook de bril waarmee we naar de projecten hebben gekeken. Zonder enige pretentie overigens dat dit de enige juiste invulling van het begrippenkader is.

1.1 DOEL: EEN SLUITENDE JEUGDKETEN

De jeugdketen moet eraan bijdragen dat kinderen zich optimaal kunnen ontplooiën in de samenleving. Door er voor te zorgen dat ieder kind dat hulp nodig heeft, die hulp ook krijgt en tijdig krijgt. We herinneren ons de dramatische gevallen van kinderen die wel in beeld waren bij verschillende hulpverleners, maar waar niet tijdig de juiste interventies werden gepleegd. Die kinderen gleden door de mazen in een niet-gesloten jeugdketen, omdat de activiteiten van de verschillende instellingen die bezig waren met hetzelfde kind en gezin niet goed op elkaar aangesloten waren.

Gemeenten en hun ketenpartners in de Jong-overeenkomst werken zonder uitzondering hard aan het “sluiten van de jeugdketen”, zodat de kans dat kinderen ten onrechte niet of veel te laat geholpen worden kleiner wordt. Dat zal er niet toe leiden dat dramatische gevallen nooit meer voor zullen komen; de hulp- en zorgverlening kan niet alles voor zijn. De primaire verantwoordelijkheid blijft natuurlijk bij ouders en verzorgers. Maar wel moet de “dekking” van de keten omhoog; veel meer kinderen moeten in beeld komen van de hulpverlening en zij het nodig hebben sneller en gericht geholpen worden.

Adagium daarbij is “het kind centraal”: niet de specialismen van de instellingen, maar de “vraag” van het kind is leidend voor de hulp die geboden moet worden. Niet de wachtlijsten of werkdruk van de instellingen, maar de urgentie van het probleem bepaalt wanneer dat moet gebeuren. En niet het kantoor van de instelling, maar de woon- en leefomgeving van het kind geven aan waar de hulpverlening beschikbaar moet zijn.

Als we het hebben over het sluiten van een keten hebben we het dus niet primair over “ketenen” van instellingen, maar over de aansluiting tussen de *activiteiten* die moeten gebeuren om het kind te helpen. In de jeugdketen zijn vier “schakels” van activiteiten te onderkennen:



- Signaleren: het waarnemen van risico's bij kinderen en jongeren. Vroegtijdig signaleren van risico's is belangrijk omdat behandeling dan relatief gemakkelijk is en verergering wordt voorkomen.
- Beoordelen: het beoordelen van de risico's en de diagnose omzetten in een aanpak voor gerichte interventies. Hierbij is het van belang dat zo veel mogelijk informatie

Berenschot

van het kind beschikbaar is. In een aanzienlijk aantal gevallen is immers sprake van samenhangende problemen, bijvoorbeeld in de gezinssituatie thuis.

- Intervenieren: het uitvoeren van de behandeling door een gespecialiseerde hulp- of zorgverlener conform de aanpak. De interventie kan licht zijn (vrije tijdsbesteding aanbieden bijvoorbeeld) maar ook zwaarder (zoals residentiële opvang) tot aan uit huis plaatsing toe. Voor toegang tot deze zwaardere interventies zijn extra zorginhoudelijke en/of juridische beoordelingen nodig, zoals indicatiestelling.
- Nazorg of reïntegratie: als jongeren terugkeren uit detentie, een JJI of andere residentiële inrichting is hun behandeling nog niet afgelopen. Op de plek waar ze weer in het “gewone” leven terugkeren moeten een aantal dingen geregeld zijn. Ze moeten naar school, aan het werk, hebben begeleiding nodig of de ouders moeten worden gesteund bij de opvoeding.

De jeugdketen wordt gekenmerkt door een “knip” tussen (grotweg) de preventieve (signalering, beoordeling en lichte interventies) en curatieve schakels. Die knip is ook in dit kader van belang omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de regie in de preventieve schakels. De lessen uit de Jong-overeenkomst hebben dan met name betrekking op de invulling van die regierol in de preventieve keten en op de overdracht *naar* curatieve schakels.

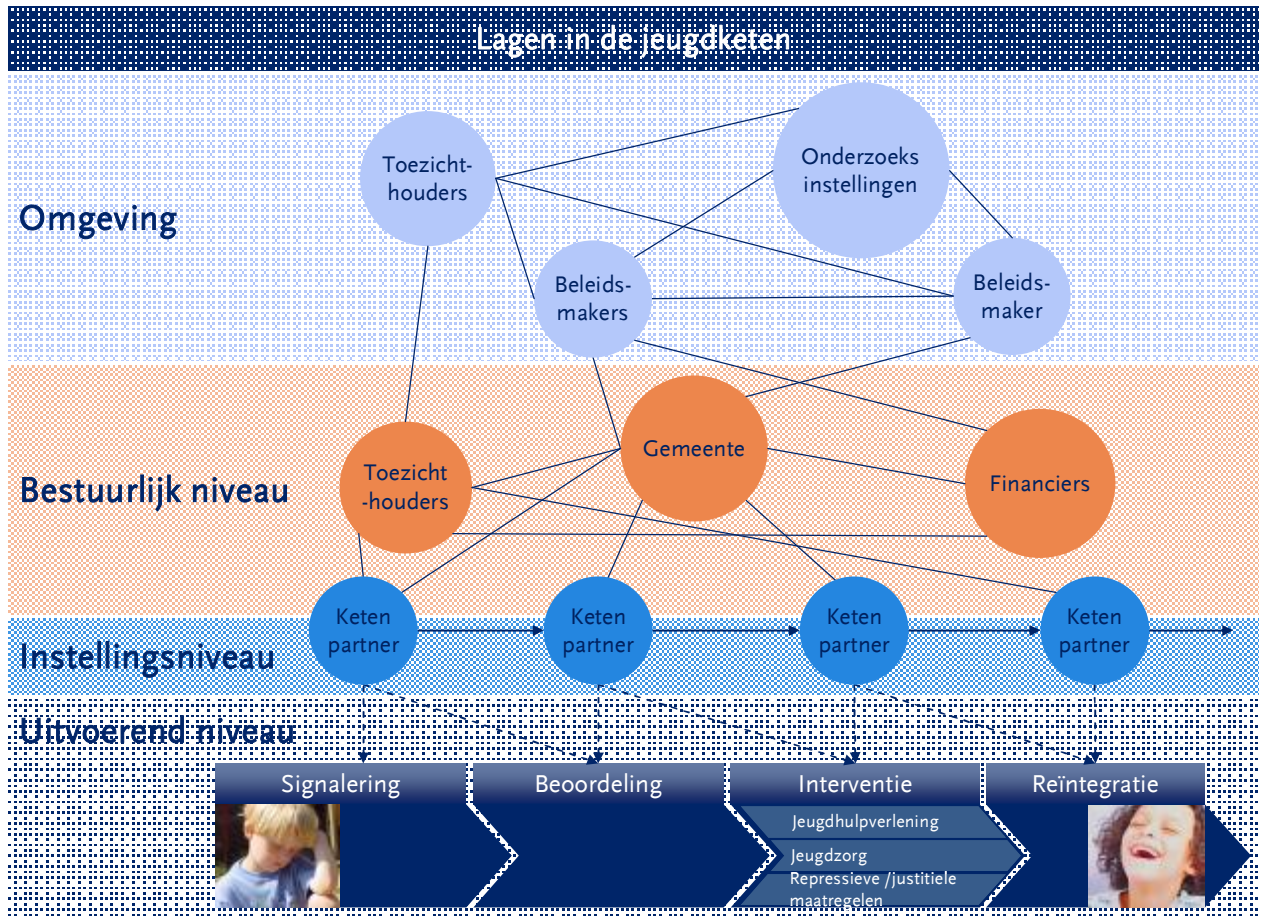
1.2 REGIE

Bovenstaand schema biedt een bedrieglijk eenvoudige weergave van de bestuurlijk-organisatorische werkelijkheid. Achter elke schakel gaat namelijk een diversiteit aan gespecialiseerde professionals, een veelheid aan uitvoerende en besturende partijen en een wirwar aan financieringsarrangementen en procedures schuil.

In die gefragmenteerde wereld gaat samenwerking niet vanzelf. Er is regie nodig op de samenwerking tussen al deze partijen om er voor te zorgen dat de bestuurlijke complexiteit zich niet direct vertaalt in een doolhof aan signalerende en beoordelende voorzieningen, waar kinderen en hun ouders direct de weg kwijt raken. Kort gezegd moet regie zorgen voor *verbinding* tussen alle fragmenten die nodig zijn om de juiste specialismen voor signalering, beoordeling, interventie en nazorg op de goede plek te krijgen en er voor te zorgen dat ze goed verbonden zijn.

Die bestuurlijke complexiteit leidt er evenwel ook toe dat “regie” minder eenduidig en eenvoudig is als je misschien zou wensen. Het gegeven van de bestuurlijke complexiteit vraagt om regie op meerdere niveaus. In onze ogen is sprake van regie op drie niveaus, te weten bestuurlijk niveau, instellingsniveau en uitvoerend niveau.

Berenschot



- *Bestuurlijk niveau:* het niveau waarop partijen zich committeren aan de doelen van de samenwerking, de wijze waarop deze bereikt gaan worden en de bijdrage van elke partij daarin. Bestuurlijke regie is gericht op het committeren van de relevante partijen aan de doelen en werkwijze van de beoogde samenwerking en de bijdrage van elke partij daarin. Het gaat hier om het regisseren van het toneel waarop besturen en/of management van uitvoerende partners, financiers en indien nodig toezichthouders zich verbinden aan gezamenlijke maatschappelijke ambities.
- *Instellingsniveau:* dit is het niveau waar de bestuurlijke afspraken worden doorvertaald in de interne organisatie, opdat de ruimte voor samenwerking door professionals ook wordt verankerd in de dagelijkse werkzaamheden. Het is belangrijk dat er ook daadwerkelijk wordt gestuurd op goede participatie van de professionals in de keten, waarbij het middenmanagement een belangrijke rol speelt.
- *Uitvoerend niveau:* het uitvoerend niveau betreft het niveau van de professional die op casusniveau werkt aan signalering, beoordeling of hulp- of zorgverlening aan kind, jongere of gezin. Uitvoerende regie is in onze ogen gericht op de (duurzame) afstemming tussen professionals die aan een hetzelfde kind werken; het is de keten die het kind zelf doorloopt. Soms wordt dit ook wel de casuïstieketen genoemd.

Berenschot

Dit is dus het belangrijkste regieniveau en ook het niveau waarop de inspanningen op de 'andere regieniveaus' zich moeten uitbetalen. De sluitende keten moet immers op het niveau van elk kind of jongere gestalte krijgen. Tegelijkertijd weten we dat alleen samenwerking organiseren op uitvoerend niveau niet leidt tot duurzame effecten. Regie op alle drie niveaus is nodig.

De ruimte voor regionale en lokale afspraken wordt geschapen, of juist ingeperkt, door de beleidsomgeving, zoals sectoraal beleid en wetgeving en gedrag van toezichthouders. De mate waarin deze beleidsinstrumenten coherent, in samenhang, worden ingezet is sterk bepalend voor de complexiteit van bestuurlijke regie.

1.3 BEGRIPPENKADER

Begrippen als doorzettingsmacht, uitvoerende regie of bestuurlijke regie zijn niet eenvoudig te definiëren en roepen dan ook bij iedereen een ander beeld op. Omdat het belangrijk is geen misverstanden over deze begrippen te laten ontstaan, willen uiteen zetten op welke manier wij deze begrippen hanteren.

- **Regie:** semi-autonome partijen gericht kunnen beïnvloeden, zonder (doorslaggevende) hiërarchische of economische middelen.
- **Bestuurlijke regie:** partijen committeren aan doelen en ze kunnen aanspreken op hun toegezegde bijdrage; zorgen dat de verantwoordelijkheid voor alle schakels in de jeugdketen (*het systeem*) eenduidig is gedekt.
- **Bestuurlijke doorzettingsmacht:** bepalen hoe te handelen wanneer bestuurlijke regie niet tot resultaat leidt.
- **Uitvoerende regie:** afstemming organiseren tussen de mensen die met het kind/de jongere werken, zodat de keten sluitend is voor elk kind dat in de keten terecht komt. 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; dat sprake is van een goede overdracht tussen de schakels wordt georganiseerd, dat voor die overdracht steeds een professional verantwoordelijk is, en daarop kan worden aangesproken.
- **Noodprocedure:** handelen in een situatie waarin voor een kind toch gaten in de keten dreigen te ontstaan, aangezien niemand verantwoordelijkheid neemt, er geen consensus is en/of geen capaciteit beschikbaar is voor de gewenste interventie.

Berenschot

2. RESULTATEN VAN REGIE

Gedurende de Jong-overeenkomst hebben de gemeenten en ketenpartners gewerkt aan de vier uitgangspunten van Operatie Jong:

1. effectievere samenwerkingsverbanden
2. invulling van regie op bestuurlijk niveau door de gemeente
3. regie op uitvoeringsniveau
4. opstellen noodprocedure

In dit hoofdstuk zetten wij uiteen welke resultaten wij hebben waargenomen en welke inspanningen hiervoor nodig zijn. We geven eerst het algemene beeld.

2.1 HET ALGEMENE BEELD

Gemeenten pakken de regierol

De gemeenten in de Jong-overeenkomst laten zien dat een gemeente de regierol in de (preventieve) jeugdketen waar kan maken. Alle (grotere) gemeenten in de Jong-overeenkomst zijn er in geslaagd met hun ketenpartners zodanige afspraken te maken dat de jeugdketen voor een belangrijk deel sluitend is: de verantwoordelijkheid voor een kind is in alle schakels gedefinieerd en de verantwoordelijkheid voor de overdracht tussen de schakels is georganiseerd. We zien dat ook terug in diverse convenanten en intentieverklaringen. De ketenpartners waarderen de regierol die gemeente vervult ook heel goed, zo blijkt uit de enquête.

De gemeenten zijn in staat gebleken de relevante ketenpartners te committeren aan een duidelijke verantwoordelijkheid en afspraken te maken over hun bijdrage aan vroegsignalering, snelle beoordeling dicht bij de vindplaats en de inspanning om passende en snelle (niet-geïndiceerde) interventies te kunnen leveren.

Die afspraken kunnen verstrekkend zijn: ze leiden in veel gevallen tot een (gedeeltelijk) “herontwerp” van de uitvoeringsprocessen in de jeugdketen. Daarmee realiseren de partners een aanzienlijke vereenvoudiging van het gezamenlijke werkproces: welke partij doet wat in welke schakel en welke partij is (als enige) verantwoordelijk voor het resultaat. Ook vergroten ze de actiegerichtheid. Vrijblijvend overleg met een veelheid aan partners over een brede agenda, verandert in kleine resultaatgerichte teams die verantwoordelijkheid nemen voor de beste aanpak voor het kind. Alleen voor die kinderen die extra specialismen vragen wordt een breder team bijeen geroepen.

De gezamenlijke partners realiseren hiermee dat de kans dat kinderen ten onrechte tussen wal en schip vallen aanzienlijk kleiner wordt. Op dit moment is het maatschappelijk effect van de afspraken nog niet waar te nemen, maar het overgrote deel van de partners heeft er veel vertrouwen in dat de kinderen er beter van zullen worden.

Gemeenten hebben nog niet alle gemeenten alle leeftijdsgroepen “gedekt”. Veelal starten ze met een leeftijdsgroep (0-4, of 4-12) om op basis van die ervaring vervolgens uit te bouwen naar andere leeftijdsgroepen. Mede gezien de wijze van financiering is dat logisch, zelfs aan te bevelen. Gemeentelijke regie blijkt te leiden tot structurele veranderingen in de jeugdketen, die ook om structurele (verschuiving van) middelen vraagt.

Berenschot

Veel gemeenten financieren regieprojecten met tijdelijke financiering en menen dus terughoudend te zijn met grootschalige structurele investeringen.

De gemeenten worden erkend in hun (bestuurlijke) regierol en de waardering bij de ketenpartners voor het optreden van de gemeente is over het algemeen hoog. Ketenpartners ervaren dus zeker de toegevoegde waarde van de regierol door de gemeente, wat door de betrokken gemeenten als een mooi resultaat gezien mag worden.

Ook de kleinere gemeenten pakken hun regierol op, maar kunnen minder kracht ontwikkelen. Hieraan ligt een combinatie van minder (ervaren) urgentie, minder capaciteit (soms vervult een ambtenaar jeugd zowel de rol van beleidsmedewerker als ondersteunend regisseur van de wethouder) en minder gewicht voor de regionale uitvoerende instellingen ten grondslag. Daarbij moeten we onderscheid maken tussen kleinere gemeenten zonder en met een centrumfunctie. De gemeenten zonder centrumfunctie kunnen “meeliften” op de afspraken die de centrumgemeente reeds heeft gemaakt, maar hebben meer moeite om aan tafel te komen. De kleinere centrumgemeente (bijvoorbeeld Cuijk) heeft een “dubbele regieopgave”: eerst afspraken maken met buurgemeenten over een gezamenlijke invulling van de regierol en vervolgens met de ketenpartners in de slag.

Maar de transactiekosten zijn hoog

De resultaten die de gemeenten (en hun partners natuurlijk) boeken, zijn de vrucht van inspanningen die verder terug gaan dan de Jong-overeenkomst. Alle gemeenten hebben in de achterliggende jaren veel geïnvesteerd uit eigen middelen in hun regierol en in het creëren van een goed aanbod. We zien dat daar nog wel eens aan wordt getwijfeld: hebben gemeente(besturen en –raden) wel voldoende oog voor langetermijnbeleid als preventie? De gemeenten in de Jong-overeenkomst loochenstraffen die twijfel.

De transactiekosten zijn echter hoog. Effectief regievoeren betekent tot dusver heel veel investeren in “secundaire activiteiten” (activiteiten die dus niet direct ten goede komen aan het kind): bestuurlijk overleg, relatiemanagement, convenanten en intentieverklaringen, financiële toezeggingen, programmamanagement en procesmanagement. Het is allemaal nodig, maar het zijn inspanningen die niet kunnen worden aangewend voor directe hulp aan het kind. Organisatiekundig gesproken lijkt op dit moment de effectiviteit vrij goed, er is flink wat bereikt, maar de doelmatigheid (de effectiviteit afgezet tegen de inspanningen) van het systeem is zeer matig. Aan die transactiekosten liggen structurele, maar ook tijdelijke oorzaken ten grondslag.

De belangrijkste structurele oorzaak blijft de bestuurlijke fragmentatie in het veld. De jeugdketen wordt gekenmerkt door veel en verschillende uitvoerende partijen die uitvoerend werk doen in elk van de schakels, met versnipperde verantwoordelijkheden, verschillende sturing- en financieringsregimes, uiteenlopende bestuurlijke en beleidsmatige prikkels. De fragmentatie leidt tot de noodzaak om op regionaal en lokaal niveau slagvaardige bestuurlijke en organisatorische arrangementen te ontwikkelen, of te regisseren. De sterke regulering (partijen hebben een wettelijk omschreven, niet te vervreemden opdracht en werkprocessen zijn strak gereguleerd, denk aan indicatiestelling) beperkt echter de vrijheid voor die arrangementen op maat: de “schuifruimte” is beperkt. Natuurlijk kent elk van de regelingen, organisaties en financieringsstromen zijn eigen logica. Ook is de rationaliteit van de jeugdketen niet de enige rationaliteit voor het inrichten van systemen.

Berenschot

Zonder vereenvoudiging van de achterliggende bestuurlijke fragmentatie zullen de transactiekosten van regie in de jeugdketen hoog blijven en daarmee de doelmatigheid van de jeugdketen beperkt.

Gemeenten wijzen er daarbij vaak op dat verantwoordelijkheid en bevoegdheid niet in evenwicht zijn. Doordat zij bijvoorbeeld geen expliciete sturingsinstrumenten van betekenis hebben richting scholen, politie en OM zijn overleg en overtuiging de belangrijkste instrumenten en zijn ze overgeleverd aan de keuzes van de beleidsbepalers aldaar. Dit leidt tot stroperige processen.

Een andere oorzaak is tijdelijk. De actieve regierol voor de gemeente in het jeugdbeleid is relatief nieuw. En dat geldt ook voor de *actiegerichte* samenwerking tussen de partners. Het ontwerp en implementatie van een nieuw *werkproces* kost ook in een hiërarchische context, waar verandering (tot op zekere hoogte) afdwingbaar is, veel energie. In een aantal gemeenten is voor bepaalde leeftijdsgroepen de ontwerp- en implementatiefase klaar en kunnen de verhoudingen tussen partijen en afspraken over taken en verantwoordelijkheden zich verder uitkristalliseren. En kan in de doorontwikkel- of verbeterfase gewerkt worden aan het vinden van een optimum tussen de inspanningen en de effecten die het oplevert. Uiteraard met als voorwaarde dat de omgeving enigszins stabiel blijft.

Dat alles neemt niet weg dat de huidige kosten van de preventieve schakels in de jeugdketen bij lange na niet opwegen tegen die van de curatieve en justitiële jeugdzorg. Alles wijst er op dat de extra investeringen in het preventieve proces op termijn zal leiden tot verminderde instroom in de (dure) geïndiceerde en justitiële zorg. Op de korte termijn zal de instroom in de preventieve schakels, en vervolgens de curatieve, echter toenemen doordat beter gesignaleerd wordt met een grotere dekking: meer risicokinderen dan voorheen worden “ontdekt”. Die extra instroom zal zich pas stabiliseren als het “inhaaleffect” is uitgewerkt, dan pas leiden tot verminderde instroom in de curatieve schakels, en dus een kostenbesparing opleveren.

Hoe zit het met de doorwerking tot op de werkvloer?

De keten is zo sterk als de zwakste schakel, leert het aloude gezegde. Dat gaat in de jeugdketen niet helemaal op: de keten kan zeker sterker zijn dan de zwakste broeder. In ieder geval is de kracht van de keten afhankelijk van de professionals die de afspraken moeten uitvoeren: ze kunnen nog zo mooi op papier zijn vastgelegd door besturen en directies, uiteindelijk wordt de kwaliteit van de keten bepaald door de mate waarin leraren problemen van hun leerlingen signaleren, scholen afwezigheid melden, etc....

Deze “doorwerking” van de bestuurlijke afspraken naar het professionele niveau blijkt nog niet vanzelfsprekend en zeker niet optimaal zo bleek uit de diverse sessies. Uit evaluaties van Zorg In en Om de School (ZIOS) en ook de gemeente Amsterdam kwam hetzelfde beeld: de doorwerking laat te wensen over. De volgende stap in een echt sluitende keten is dan het formuleren van kwaliteitseisen aan de signalering en beoordeling door uitvoerende organisaties. Zonder extra aandacht voor doorwerking tot op het uitvoerende niveau heeft verdere optimalisering van bestuurlijke regie weinig zin.

Die doorwerking wordt in de eerste plaats bepaald door de professionaliteit van de medewerkers zelf, en vervolgens door de wijze waarop ze daarin worden gestuurd en beloond door het lijnmanagement in hun eigen organisatie. Kwaliteit van deelnemende organisaties en het management daarvan is evenwel niet afdwingbaar.

Berenschot

Daarnaast is er in de jeugdketen in de meeste gevallen sprake van gedwongen winkelnering. Veel instellingen zijn bezig een kwaliteitsslag te maken en bevinden zich bovendien in een strategische heroriëntatie, waarbij samenwerking in de jeugdketen maar een van de vele strategische afwegingen is. Het stellen van kwaliteitseisen (en daarop toetsen) in combinatie met gezamenlijke professionalisering door de ketenpartners is een belangrijke volgende stap in de doorontwikkeling van een sluitende keten op de werkvloer.

En: waar zijn de harde cijfers?

Partijen werken samen op basis van een gevoel van urgentie en vertrouwen in het maatschappelijk resultaat. Uit de enquête bleek dat maar liefst 91% van de respondenten (professionals en managers van ketenpartners en gemeentelijke regisseurs) erin gelooft dat het samenwerkingsverband van belang zou zijn voor het beperken van de uitval van jeugdigen en 91% verwacht dat de jeugd er beter van zou worden. Een recente evaluatie van de jeugdprogramma's in Rotterdam wees overigens uit dat de cliënten overwegend positief zijn over de resultaten van die programma's.

In sommige gemeenten wordt die urgentie gestaafd door beschikbare cijfers over de omvang van de problematiek, zoals in Amsterdam. In veel andere gemeenten zijn die cijfers echter niet beschikbaar. Enerzijds omdat de managementinfo van de partners veelal onvoldoende is. Partijen kennen nog maar een korte historie op dat gebied en systemen sluiten niet op elkaar aan. Anderzijds omdat de dynamiek groot is. Mensen en kinderen verhuizen, geven dat soms niet door en de administratiesystemen lopen per definitie achter. Evenmin betrekken de partners cliënten bij de ontwikkeling van de keten, bijvoorbeeld in de rol van klankbord. Dit terwijl herkenbaarheid in de beleving van de cliënt (en zijn directe omgeving) een van de doelen is en dit toch nuttige feedback kan opleveren over de effecten van de samenwerking.

Dit is een risico in twee opzichten: politiek en professioneel. Preventie is politiek gezien een kwetsbare activiteit en concurreert zonder cijfers over output moeizaam met andere politieke doelstellingen. Daarnaast is het voor doorontwikkeling van de keten van belang. Voor professionals is het belangrijk om te zien dat de nieuwe werkwijze effect sorteert: dat sluit aan bij hun professionele drive en genereert blijvende verbetering.

2.2 SELECTIEVERE SAMENWERKINGSVERBANDEN

In de enquête werd door 62% van de respondenten aangegeven dat het voor het slagen van de samenwerking belangrijk is dat alleen de kernpartijen deelnemen. De gemeenten en hun partners in de Jong-overeenkomst hebben op dit punt grote winst geboekt. Met name door een scherp onderscheid aan te brengen tussen frequent uitvoerend (casuïstiek) werk, (minder frequent) casusoverleg over "moeilijke gevallen" en beleidsmatig overleg. In de "oude situaties" werden deze nogal eens vermengd in breed samengestelde buurt- en zorgnetwerken. Door de beleidsmatige insteek van deze netwerken en een veelheid aan partijen die betrokken was, kwam er een veelheid aan onderwerpen op de agenda te staan.

Berenschot

Casuïstiek wordt nu in kleine teams met louter uitvoerende partijen . Ook zijn veel samenwerkingsverbanden uitgefaseerd naar leeftijdsgroep. Deze operationele samenwerking is daarnaast niet meer uitsluitend gericht op overleg en advies, maar gericht op actie: wie gaat wat met dit kind doen? Tenslotte zien we een “opschaling in deskundigheid”, ook wel “escalatieladder” genoemd. Op instellingsniveau is een zorgteam beschikbaar met basisdeskundigheid voor frequente gevallen. Op het niveau van de wijk en gemeente zijn zorgteams actief met bredere deskundigheid voor uitzonderingsgevallen, veelal de kinderen met “meervoudige” problematiek.

Op bestuurlijk/beleidsmatig niveau is sprake van een breder overleg over trends en ontwikkelingen met een bredere vertegenwoordiging van partijen. Op deze wijze is bovendien een basisstructuur ontstaan waarop met specifieke projecten, bijvoorbeeld voor specifieke doelgroepen, kan worden voortgebouwd. Op deze manier kan het “projectenparadijs”, waarbij elk project weer zijn eigen aanstuuringswijze en stuurgroep heeft, worden teruggedrongen.

Ondanks dat het geheel van afspraken dat gemeenten maken, gebaseerd zijn op dezelfde principes, varieert op onderdelen de rol van partijen. In sommige gemeenten vervult bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg een zogenaamde “voorpostfunctie” (Rotterdam, Helmond) vroeg in de keten, terwijl die in andere gemeenten pas veel later in de keten actief wordt.

Wij hebben getracht te achterhalen waarop de keuze voor het samenwerken met een partner is gebaseerd. Voor de centrale positie die de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) en het algemeen maatschappelijk werk (AMW) in veel gemeenten innemen geldt de directe subsidierelatie met de gemeente mede als verklaring. De verschillende posities van Bureaus Jeugdzorg worden bepaald door verschillende opvattingen van provincies en stadsregio's. Voor het overige lijkt de keuze om samen te werken met bepaalde partners vooral historisch gegroeid.

2.3 BESTUURLIJKE REGIE

Regie in de jeugdketen is het committeren van partijen of personen aan gezamenlijke doelen of werkafspraken en de ketenpartners effectief kunnen aanspreken op hun toegezegde bijdrage om er zo voor te zorgen dat de verantwoordelijkheid voor alle schakels in de jeugdketen (*het systeem*) eenduidig is gedekt.

Partijen committeren

Zoals gezegd slagen de gemeenten er in het algemeen in tot afspraken te komen over een sluitende jeugdketen, ondanks het feit dat ze niet over (ruime) expliciete sturingsmiddelen beschikken (geld en bevoegdheden), bijvoorbeeld richting scholen en politie en justitie.

De gemeenten weten de relevante partijen dus te committeren op basis van “impliciete instrumenten” zoals:

- Urgentie van het probleem. De meeste instellingen erkennen en voelen de urgentie om de jeugdketen te versterken en het kind centraal te stellen, ook als dit niet door harde cijfers wordt gestaafd.
- Maatschappelijke opdracht. Alle instellingen werken aan een maatschappelijke opdracht en daar hoort de zorg voor de meest kwetsbare groep, namelijk jeugd, ook bij. De meeste instellingen zijn aanspreekbaar op die opdracht.

Berenschot

- Wederzijds belang. Mede gegeven die maatschappelijke opdracht is het veelal in het belang van de instellingen zelf, dat een goed georganiseerde preventieve zorgstructuur ontstaat. Scholen bijvoorbeeld, hoeven na het “binnenhalen” van een zorgteam niet meer te “hobbyen” met leerlingen met psychosociale problemen en kunnen zich richten op hun “core business”: onderwijs geven.

Ook de autoriteit en kwaliteit van de wethouder en soms publiciteit spelen een rol.

Gemeenten hebben wel een expliciete sturingsrelatie met het AMW en de JGZ en zetten die ook in. Dit is een van de verklaringen waarom beide uitvoerders vrijwel zonder uitzondering een centrale plaats innemen in de zorgstructuren. Als uitvoerders en soms dus ook als uitvoerend regisseur. Voorwaarde is dan wel dat de gemeente zijn subsidierelaties op orde heeft. Voor kleine gemeenten geldt bovendien dat het als kleine deelnemer aan een gemeenschappelijke regeling (zoals de GGD) niet altijd gemakkelijk is van de eigen prioriteiten ook de prioriteiten van de gemeenschappelijke regeling te maken.

Dat neemt niet weg dat het even kan duren voordat partijen elkaar vinden op die titels en afdwingbaar is het derhalve evenmin. Bovendien werken landelijke prikkels niet altijd productief voor samenwerking:

- scholen worden juist meer en meer gepositioneerd als autonome maatschappelijke ondernemers, die vooral eigen afwegingen moeten maken op basis van lump sum financiering. Een keuze voor kleinere klassen ten koste van investeringen in interne zorgstructuren is in dat sturingsconcept een legitieme keuze.
- de prestatiecontracten waarmee de politie wordt aangestuurd belonen vooral repressieve inzet, zodat deelname aan preventieve jeugdzorgstructuren onder druk staat. De “driehoek” en de burgemeester lijken op dit moment nog betrekkelijk weinig te worden gebruikt om betrokkenheid van politie (en justitie) te verwerven. Op het eerste gezicht lijkt de op handen zijnde centralisering van de politie daarvoor ook niet meer kansen te bieden.

Ten slotte zijn er nogal wat ketenpartners die zich in een transformatieproces bevinden. Denk aan de ROC's die na een geweldige fusiegolf nog altijd sterk met zichzelf bezig zijn. Of aan al die andere partners die zich bezinnen op hun kerntaken en daarbij tot de slotsom komen dat deelname aan preventieve zorgstructuren daartoe niet behoort. Tenzij de gemeente die activiteiten financiert; ze zijn immers op weg om maatschappelijke ondernemers te worden. Met een beroep op de gemeentelijke verantwoordelijkheid komt de rekening vervolgens bij de gemeente terecht.

Hoewel gemeenten er dus in slagen de bestuurlijke regierol te pakken, vragen ze om meer expliciete sturingsmiddelen om de regierol waar te maken. Ze voelen zich “Koning zonder land”: wethouders worden de facto verantwoordelijk gehouden voor falende jeugdzorg, maar hebben maar zeer beperkte bevoegdheden om dat waar te maken.

Denkbare mogelijkheden in dit kader zijn:

1. Een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden, met name tussen scholen en gemeente. Waar houdt de verantwoordelijkheid voor de school voor de interne zorgstructuren op en begint die van de gemeente? Vervolgens kunnen partijen elkaar daaraan houden.

Berenschot

2. Een duidelijke aanwijzing in de financieringsvoorwaarden, dat zij moeten functioneren in de gemeentelijke structuren, afspraken moeten maken en inzichtelijke managementinformatie moeten leveren, mogelijk helpen. De opdrachtgevers (de financiers) moeten daar vervolgens wel op sturen: het kan dus van belang zijn deze financiers (zoals de provincie en zorgkantoren bijvoorbeeld) te betrekken bij de bestuurlijke afspraken). Tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat zo'n aanwijzing altijd een van de vele aanwijzingen is, die bovendien de ruimte van de betreffende instelling om eigen keuzes te maken juist beperkt. Bovendien wilden we met zijn allen toch juist minder administratieve lasten?
3. Een Brede Doeluitkering Jeugd, waarmee de gemeente zich als opdrachtgever van ketenpartijen kan manifesteren, en partijen dus kan afrekenen op hun activiteit en kwaliteit. Ofschoon het de vraag is in hoeverre organisaties met de huidige omvang (en budgetten) van de ROC's daar warm of koud van zullen worden. In ieder geval geldt dat kwaliteit binnen organisaties niet per direct kan worden afgedwongen, met geen enkele doorzettingsmacht. Daar doet zich, bij gedwongen winkelnering, dus een knelpunt voor: hier ligt enerzijds mogelijk een rol voor inspecties, anderzijds de noodzaak voor gezamenlijke professionalisering.

Niettemin blijft het de vraag of meer expliciete instrumenten (zoals een aanwijzingsbevoegdheid of meer middelen) partijen die echt niet willen of kunnen over de streep trekken. De impliciete instrumenten van de gemeente zouden wel eens veel sterker kunnen blijken dan de expliciete.

Bestuurlijke afspraken

Hoe dan ook, gemeenten slagen er in tot afspraken te komen. Dat zijn afspraken over:

- Ambitie en doelen: waar doen we het voor?
- Taken en bevoegdheden: het "herontwerp" van de uitvoerende werkprocessen.
- Faciliteiten: een procesmanager, administratieve ondersteuning, opleiding en training voor professionals.
- Financiering: wie gaat de extra kosten betalen? Kan dat op basis van gesloten beurzen, of juist via cofinanciering?
- Organisatie en monitoring: hoe zorgen we er voor dat de afspraken ook worden uitgevoerd en dat we zicht krijgen op voortgang en de resultaten voor eventuele bijsturing? Bijvoorbeeld met behulp van een programmamanager, of een projectbureau.

Niet alle gemeenten maken afspraken over alle thema's; dat is ook sterk afhankelijk van de ontwikkelingsfase waarin de samenwerking zich bevindt. De basis is in ieder geval steeds een gezamenlijke ambitie op basis van de gevoelde (en liefst bewezen) urgentie en vervolgens concrete afspraken over taken en bevoegdheden in het uitvoerende proces. Met de doorontwikkeling van de samenwerking ontstaat de wens, of eigenlijk de noodzaak, om ook op de andere elementen concrete afspraken te maken.

Bij het maken van concrete afspraken speelt soms de regievraag tussen scholen en gemeente op, bijvoorbeeld als het gaat om kwaliteitseisen aan de interne zorgstructuren. Sommige scholen zijn van mening dat zij daarover regie voeren en de gemeente (of de gezamenlijke partners) daarover dus niets te zeggen hebben.

Berenschot

Het scheppen van duidelijkheid over het einde van de verantwoordelijkheid van de school en het begin van die van de gemeente kan de toch geregeld spanningsvolle relatie tussen gemeente en scholen op dit punt verbeteren.

Met het maken van afspraken, moet ook monitoring en bijsturing worden geregeld. Het ligt voor de hand dat partners elkaar op bestuurlijk niveau (een regiegroep, stuurgroep of beleidsgroep) moeten kunnen aanspreken op de mate waarin het afgegeven bestuurlijke commitment ook op de werkvloer wordt waargemaakt. Veelal heeft de gemeente als bestuurlijk regisseur hier een specifieke rol in, die er ook voor moet zorgen dat de signalen daar terecht komen waar ze horen. Met gedwongen winkelnering en beperkte financiële middelen, is het bestuurlijk afbreukrisico het belangrijkste stuurmiddel om er voor te zorgen dat partijen hun genomen verantwoordelijkheid daadwerkelijk waarmaken.

2.4 UITVOERENDE REGIE

Uitvoerende regie is afstemming organiseren tussen de mensen die met het kind/de jongere werken, zodat de keten sluitend is. De keten is sluitend wanneer voor iedere handeling/beslissing in de keten een partij verantwoordelijk is en deze partij op haar verantwoordelijkheid wordt aangesproken; wanneer een goede overdracht tussen de schakels/verantwoordelijkheden is geborgd, een partij verantwoordelijk is voor die overdracht, en daarop aanspreekbaar is. Anders gezegd, *het verbinden* van alle activiteiten die nodig zijn om er voor te zorgen dat het kind snel de hulp krijgt die het nodig heeft.

In de praktijk zien we dat de verbinding tussen de uitvoerende activiteiten vorm krijgt langs twee lijnen:

1. een “herontwerp” van het uitvoerende werkproces in de keten. Partijen vereenvoudigen het gezamenlijke werkproces (via bestuurlijke afspraken) door de activiteiten in de schakels in de keten eenduidig te definiëren. Welke activiteiten vinden plaats in de schakels signalering en beoordeling en interventie en welke partijen krijgen daar een uitvoerende rol in?
2. het definiëren van eenduidige verantwoordelijkheden over besluitvorming *binnen* de schakel en de overdracht naar volgende schakels. Dit is in de kern de uitvoerende regie zoals die bij de start van Operatie Jong is gedefinieerd.

2.4.1 Vereenvoudiging van het uitvoerende proces

In alle gemeenten zien we vergelijkbare werkprocessen, waarbij alle gemeenten de “bezetting” door de uitvoerende partijen variëren voor de verschillende leeftijdsgroepen.

Signalering

Er wordt geïnvesteerd in systematische signalering op die plekken waar kinderen vaak waarneembaar zijn, zodat risico's vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. Dit heeft geleid tot een vereenvoudiging van de signalering. Voor de leeftijd 0-4 waren er natuurlijk altijd al de consultatiebureaus. In steeds meer gemeenten worden die verbreed tot ouder-kindcentra (Amsterdam) of JONG-centra (Rotterdam), waar naast JGZ ook AMW (opvoedingsondersteuning) wordt ondergebracht. In een aantal gemeenten worden ook de peuterspeelzalen betrokken, omdat daarmee een (in)directe relatie met de gemeente bestaat.

Berenschot

Kinderdagverblijven zijn nog minder in beeld, ook doordat de marktwerking heeft gezorgd voor verschillende aanbieders.

Voor de leeftijdsgroepen 4-12 en 12-18 zijn de scholen de primaire vindplaatsen. Daarbij wordt vooral voortgebouwd op de WSNS- structuren van de (basis- en middelbare) scholen. De interne begeleider (IB) vormt binnen de scholen het adres voor signalen van leerkrachten over kinderen, de IB'er verzorgt vervolgens de overdracht naar het zorgteam. Met de ROC's verloopt de samenwerking over het algemeen wat minder voorspoedig, terwijl daar natuurlijk grote uitdagingen liggen. Voor de leeftijdsgroep 18-23 jaar is een eenduidige vindplaats minder gemakkelijk, voor zover de jongere niet meer op school zit. Daar komen partners uit "andere ketens" in beeld, bijvoorbeeld het CWI, voor wie jeugd niet de primaire doelgroep is.

Beoordeling

De ketenpartners streven naar een "integrale beoordeling" van de gesignaleerde kinderen met een risico, door een multidisciplinair beoordelingsteam zo dicht mogelijk bij de vindplaatsen positioneren. We zien dat in de vorm van zorgadviesteams die inmiddels op veel scholen actief zijn. De teams bespreken op regelmatige basis met de interne begeleider de in de school gesignaleerde risicokinderen. In de meeste gevallen maken de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) en Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) deel uit van de multidisciplinaire teams. In een enkel geval is Bureau Jeugdzorg betrokken bij zorgadviesteams op scholen (zoals in Helmond op twee scholen het geval is). In de oudere leeftijdsgroepen is vaak ook de politie en HALT betrokken. De multidisciplinaire teams geven niet alleen advies, maar nemen ook beslissingen (indien nodig) over de gewenste aanpak en zetten stappen om de interventies te realiseren. Het zijn in feite dus niet zozeer adviesteams als wel actie-teams.



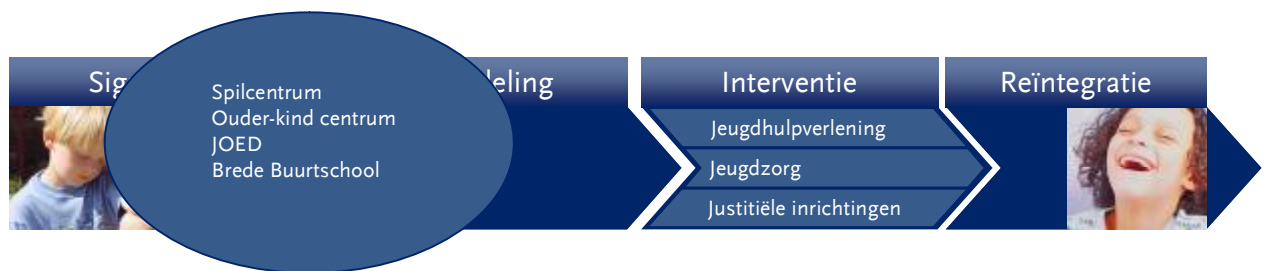
De zorgteams op het niveau van de instelling (zoals de school) beschikken over een brede basiskwaliteit waarmee de meeste gesignaleerde kinderen kunnen worden beoordeeld. Voor kinderen waarvoor meer specialismen nodig zijn, veelal met zwaardere en/of meervoudige problematiek, zijn op wijk- of gemeentelijk niveau zorgteams met meer specialismen (zoals bureau jeugdzorg, AMK of RvK) actief voor beoordeling. Dit is de volgende sport op de zogenaamde "escalatieladder". De hoogste sport is een voorziening voor crisissituaties, een noodprocedure.



Berenschot

In toenemende mate werken gemeenten aan fysieke clustering van verschillende disciplines op wijkniveau in ouder-kindcentra (Amsterdam), SPIL-centra (Eindhoven), Jeugd Onder Een Dak (Rotterdam), de brede buurtscholen in verschillende gemeenten en het veiligheidshuis (Tilburg). Fysieke clustering faciliteert de samenwerking tussen partijen, maakt “warme overdracht” tussen de schakels (signalering en beoordeling) mogelijk, zorgt dat lichte interventies snel beschikbaar zijn, en in een vertrouwde omgeving (bijvoorbeeld de school in het geval van een brede buurt school). Bovendien zijn ze herkenbaar voor ouders en kinderen. Dit betekent nog niet dat er automatisch een sluitende keten ontstaat; afspraken over verantwoordelijkheden blijven noodzakelijk.

Overigens is deze “fysieke aanpak” minder logisch voor landelijke gemeenten met veel verschillende kernen. Het criterium “dichtbij” pleit daar juist voor “virtuele centra”: multidisciplinaire teams die periodiek de vindplaatsen in de kernen bezoeken.



De aansluiting met interventies

Om de doorstroming van zorgadviesteams naar (geïndiceerde) zorg te bevorderen is het wenselijk is dat de ZAT's en andere zorgnetwerken de informatie op zo'n manier en van zodanige kwaliteit verzamelen dat Bureau Jeugdzorg daar een indicatie op kan baseren, zonder extra informatie te hoeven inwinnen bij de cliënt. Dat scheelt een hoop tijd bij het verzamelen van informatie, scheelt onvrede bij cliënten die hun verhaal niet steeds opnieuw hoeven doen en zou idealiter moeten leiden tot snellere indicaties (en snellere plaatsing).

In verschillende gemeenten zijn hierover afspraken gemaakt, bijvoorbeeld in Helmond en in Cuijk. Daar indiceert Bureau Jeugdzorg op basis van de door het ZAT aangeleverde informatie. In geval van crisissituaties kan afgeweken worden van de route en wordt direct op basis van de informatie van het ZAT zorg verleend en kan de indicatie achteraf worden gesteld. Verder heeft Hengelo in buurtnetwerk-Zuid een gezamenlijk intakeformulier en -proces ontwikkeld. Ook Bureau Jeugdzorg participeert hierin, waardoor de gevraagde informatie aansluit bij de informatiebehoefte van Bureau Jeugdzorg.

Een ander voorbeeld van aansluiting met de geïndiceerde zorg is een in Rotterdam ontworpen arrangement, waarbij de schoolmaatschappelijk werker een dossier opbouwt in een format dat direct bruikbaar is voor de indicatie van de Jeugdzorg. In die rol functioneren zij als het ware als de “voorpost van Bureau Jeugdzorg”. Daarnaast hebben zij voorpostfunctionarissen van Bureau Jeugdzorg zelf.

2.4.2 Eenduidige definiëring van verantwoordelijkheden

De uitvoerende keten kan opnieuw ontworpen zijn, dat is nog geen garantie dat voor ieder kind sprake is van een sluitende (en snelle) keten. Het feit dat partners onder een dak werken is praktisch, maar garandeert nog geen effectieve samenwerking. Allereerst zullen er altijd kinderen en situaties zijn die slecht “passen” in het gedefinieerde proces: kinderen

Berenschot

zijn geen tomaten waarvan we de eigenschappen (inmiddels) zo kunnen veranderen dat er zo veel mogelijk in een vrachtwagen en op een schap passen, zodat de keten optimaal doelmatig is en geen bijsturing vraagt.

Er wordt wel eens gesteld dat de “keten van iedereen en dus van niemand” is. Daar waar in een hiërarchische omgeving een lijnmanager verantwoordelijk is voor het functioneren van het hele werkproces, blijft dat in ketenverband verdeeld. Dat hoeft echter geen probleem te zijn, zolang er afspraken worden gemaakt over “eigendom” en dus verantwoordelijkheid van schakels en overdracht tussen de schakels.

Welbeschouwd is er geen enkel werkproces waarvoor de integrale verantwoordelijkheid bij een actor berust: er zijn altijd overdrachtmomenten. In het verleden heeft juist het ontbreken van een scherpe verantwoordelijkheidsverdeling over schakels en overdracht in de jeugdketen geleid tot een zekere vrijblijvendheid, met “gaten in de keten” tot gevolg:

- overlap: instellingen werken tegelijk met hetzelfde kind zonder het van elkaar te weten.
- de keten sluit niet: instellingen werken allebei juist even niet met het kind omdat ze ervan uitgaan dat de ander het wel doet.
- handelingsverlegenheid blijft bestaan: professionals durven niet te handelen, omdat ze niet weten of de casus wel onder hun verantwoordelijkheid valt, omdat een andere instantie een andere opvatting heeft, of omdat ze die opvatting niet kennen.

Adhocratie: vrijblijvendheid voorbij

Van oudsher is wederzijdse afstemming in de vorm van overleg het dominante coördinatiemechanisme in de jeugdhulpverlening en –zorg. Ook binnen de instellingen zien we dit mechanisme terug als dominante cultuur. Voor samenwerking in ketenverband tussen professionals van autonome organisaties geldt bovendien dat er geen alternatief is voor wederzijdse afstemming, tenzij de partijen of hun professionals vrijwillig hun autonomie opgeven.

Dit verklaart de uitbundige groei aan overleggen en netwerken die door de hang naar samenwerking op basis van wederzijdse afstemming is ontstaan. Wederzijdse afstemming is namelijk een intensieve coördinatievorm, vooral wanneer de omgeving complex is. De complexiteit van de ketensamenwerking in de jeugdhulpverlening en de jeugdzorg is de effectiviteit van de wederzijdse afstemming al lang overstegen. Het is dan ook logisch dat geprobeerd wordt andere mechanismen in te brengen om de complexiteit terug te dringen.

Ook al omdat wederzijdse afstemming ook een gedeelde verantwoordelijkheid voor de beslissing betekent: je hebt hem immers samen genomen. In de meeste gevallen werkt het mechanisme goed, met name die waarin de beoordeling van het risico op uitval van een kind of jongere eenduidig is. Niettemin kunnen zich juist in de minder eenduidige gevallen, problemen voordoen. Immers, wat gebeurt er als de professionals het niet eens worden, of wat als de gekozen aanpak niet de juiste blijkt? Wie is dan verantwoordelijk? Als iedereen verantwoordelijk is, is niemand het, is deelname aan overleggen volstrekt vrijblijvend.

We zien dat in de gemeenten verschillende oplossingen worden toegepast om er voor te zorgen dat op ieder moment, in elke schakel in de keten, een organisatie verantwoordelijk is voor het kind dat hulp nodig heeft. Als we vanuit een helikopter kijken dan zien we in essentie drie vormen, die in samenhang worden toegepast.

Berenschot

1. *De procesmanager.* De procesmanager is de uitvoerend regisseur in persoon, die verantwoordelijkheid neemt voor het verbinden van de schakels in het (preventieve) traject dat het kind doorloopt. De procesmanager vervult de voorzittersrol in het multidisciplinaire beoordelingsoverleg (bijvoorbeeld het zorgteam) en zorgt er voor dat de juiste casuïstiek wordt besproken, bepaalt wie daarbij aanwezig moet zijn, zorgt dat er afspraken worden gemaakt over het verdere traject en beoordeelt wie daarvoor verantwoordelijk is. Vervolgens monitort de procesmanager of de betreffende organisaties/professionals hun toezeggingen ook daadwerkelijk gestand doen.
2. *De casemanager:* In alle gevallen wordt in het zorgteam na een beslissing over de te volgen aanpak voor het kind, een organisatie verantwoordelijk gemaakt voor het verdere traject. In feite is deze organisatie daarmee casemanager geworden. In een aantal gemeenten is de keuze van de case-manager *flexibel*: het hangt af van de situatie van het kind wie het casemanagement op zich neemt, bijvoorbeeld de mate waarin een professional in staat is contact te houden met het kind of gezin. In die situaties is ook veelal sprake van een procesmanager, die er voor zorgt dat dit proces goed verloopt. In enkele gemeenten is gekozen voor een *vaste verantwoordelijkheid* voor het realiseren van de gewenste aanpak. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Helmond in de zorgteams: “als BJZ zitting heeft in het zorgteam dan heeft die de eindverantwoordelijkheid, anders AMW”. Hiermee vervalt ook de noodzaak van een uitvoerend procesmanager in de teams. De facto vervullen BJZ en AMW zowel de rol van case- als procesmanager.
3. *Risicoprofielen/protocollen:* Met de ontwikkeling van SISA, een geautomatiseerde verwijfsindex, ontwikkelt Rotterdam standaard risicoprofielen die bepalend zijn voor het beleggen van het casemanagement: “indien het kind aan die kenmerken voldoet dan is die organisatie aan zet”. Zo ontstaat een “logische verantwoordelijkheid”. Dit is bijvoorbeeld de richting die men in de pilot van Rotterdam op wil gaan, ten aanzien van regieafspraken die onder de verwijfsindex liggen (wie doet wat met welk signaal)¹. Het is de bedoeling dat de gemeente toezicht houdt op de invulling van de verantwoordelijkheid en op die gevallen waarin onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van de profielen.

Verwijsindex risicjongeren

Er komt voor alle gemeenten nog in 2006 een verwijfsindex beschikbaar. Dit is een ict-toepassing, die risicosignalen over een jongere (0-23) samenbrengt. Bij meerdere meldingen over een jongere informeert de verwijfsindex de betrokken instanties actief. De meldende instanties ontvangen contactgegevens over elkaar. Op deze wijze kan een effectief en doelgericht casuoverleg tot stand gebracht worden over individuele jongeren.

Inhoudelijke informatie wordt niet geregistreerd in de verwijfsindex; alleen de melding telt. De verwijfsindex werkt ondersteunend aan bestaande vormen van dossier-vastlegging, zoals het leerplichtadministratiesysteem, de politiedossiers en het te ontwikkelen Elektronisch kinddossier in de jeugdgezondheidszorg. Dat betekent dat gemeenten zelf met de lokale partners afspreken wie er aansluiten en welke signalen er worden opgenomen in de ver-

¹ In bijlage 1 is een beschrijving opgenomen van “het Tilburgse model”.

Berenschot

wijsindex. Ook werkafspraken over de wijze waarop acties worden verbonden aan signalen moeten lokaal worden gemaakt, zoveel mogelijk aansluitend bij de lokale situatie.

De gemeenten Enschede/Hengelo, Leeuwarden, Rotterdam en Helmond hebben al een werkend informatiesysteem en vervullen bij de verdere ontwikkeling een actieve rol.

De gemeente: rol in de uitvoering?

Als we kijken naar de rol van de gemeente bij uitvoerende regie zien we een minimale en een maximale rolopvatting.

In de *minimale rolopvatting* staat de gedachte centraal dat de uitvoering, de casuïstiek, een zaak is van de professionals. De gemeente zorgt er voor dat er een systeem van afspraken tot stand komt, en functioneert op uitvoerend niveau als “systeembewaker”, of regisseur op afstand. In deze rolopvatting past een verantwoordelijkheidsverdeling met een vaste case-manager, of vervult een van de professionele partijen de rol van procesmanager/regisseur. Zo vervult in Almelo de JGZ de rol van procesmanager, terwijl in Enschede JGZ en AMW voor respectievelijk “gezond” en “gelukkig” als procesmanager fungeren. Indien de uitvoering (stelselmatig) niet verloopt zoals zou moeten komt de (ambtelijke) regisseur op afstand in actie om te helpen, of om de afspraken op bestuurlijk niveau aan de orde te stellen.

Voordeel van deze opvatting is dat niet (weer) een extra partij zich mengt in het uitvoerende proces, en het scheelt ook in de (transactie)kosten. In Breda wordt de gemeentelijke procesmanager overigens gezien als een soort “kwartiermaker”: als de werkwijze voldoende is ingesleten moeten de professionals de verantwoordelijkheid zelf oppakken.

In de *maximale rolopvatting* claimt de gemeente een rol “in de haarvaten” van het uitvoerende proces, veelal als procesmanager in de zorgteams. In Hengelo bijvoorbeeld vervullen gemeentefunctionarissen de rol van procesmanager bij de zorgteams.

Aan deze rol zijn twee belangrijke voordelen verbonden. Ten eerste gaat het in de zorgteams welbeschouwd om het verdelen van de “workload” over de uitvoerende organisaties. De gemeente is daarin als niet-uitvoerder een onafhankelijke speler en daarmee een onverdachte procesmanager. Bovendien ontstaat een directe koppeling tussen beleid en praktijk.

2.5 NOODPROCEDURE

Uitvoerende doorzettingsmacht voor de gemeente in crisisgevallen (een noodprocedure) is een van de meest besproken thema’s als het over jeugdbeleid gaat en dit is goed te begrijpen. Uit de enquête blijkt een ruime meerderheid (78%) van gemeentelijke vertegenwoordigers en ketenpartners het er over eens te zijn dat in crisisgevallen iemand de bevoegdheid moet hebben om knopen door te hakken. Met name de beperkte capaciteit van geïndiceerde jeugdzorg voor acute opvang en behandeling van crisisgevallen zorgt er voor dat kinderen ten onrechte in het preventieve circuit blijven. Wethouders krijgen daarmee ineens verantwoordelijkheid voor het instandhouden van situaties die zichtbaar schadelijk zijn voor het kind. Bovendien worden zij door hun burgers aangesproken wanneer de oplossing niet vol doet. Vanuit dat gezichtspunt is het logisch dat wethouders de bevoegdheid willen om in bepaalde gevallen een beslissing te forceren, ook bij instellingen die niet direct onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente vallen.

In de meeste gemeenten is een vorm van een “escalatieladder” geïntroduceerd: de kinderen met een complexe, veelal meervoudige problematiek, worden op gemeentelijk niveau be-

Berenschot

sproken met vertegenwoordigers van de relevante instellingen, veelal op directieniveau. In veel gevallen wordt daar ook een oplossing gevonden.

Maar soms is er sprake van een daadwerkelijke crisissituatie: het kind kan niet langer in zijn huidige omgeving blijven en er is geen capaciteit. Naar schatting gaat dat overigens maar om enkele gevallen per jaar. Dan is doorzettingsmacht nodig om de aansluiting met de curatieve keten te maken.

In verschillende gemeenten worden modellen voor noodprocedures ontwikkeld. In Tilburg is onlangs een noodprocedure in werking getreden². Daarbij is als sluitstuk van een scherp omschreven escalatieladder (met eerst een crisispreventie-overleg, en vervolgens een stedelijk crisisberaad) een zogenaamde “interventiemacht” belegd bij het College van B&W. De interventiemacht treedt op wanneer:

- betrokken professionele partijen niet tot een gezamenlijke aanpak in een crisissituatie kunnen komen: B&W is in het uiterste geval bevoegd binnen 24 uur bij de betreffende partijen een oplossing af te dwingen
- geen capaciteit beschikbaar is: B&W is dan bevoegd een oplossing af te dwingen bij de provincie.

Het spreekt voor zich dat deze werkwijze het een en ander vraagt van de betrokken partijen, inclusief de provincie. Met name de vraag of de afspraken met deze gemeente ten koste zouden kunnen gaan van crisiscapaciteit voor kinderen uit andere gemeenten is natuurlijk een reëel punt.

Het aantal gevallen waarvoor “interventiemacht” moet worden ingezet zal echter beperkt zijn in gemeenten die sluitende afspraken met partners in de jeugdketen hebben gemaakt, inclusief een scherp omschreven escalatieladder. Dat zouden dan ook harde voorwaarden moeten zijn voor implementatie van een noodprocedure.

² In bijlage 2 is een beschrijving opgenomen van het Rotterdamse regiemodel op basis van SISA.

Berenschot

3. ANALYSE

Uit de bevindingen ten aanzien van gemeentelijke regie destilleren we een vijftal centrale elementen die van belang zijn voor verdere versterking van regie in de jeugdketen, en daarmee vermindering van risico's voor kinderen in Nederland.

1. Transactiekosten verminderen: vereenvoudiging
2. De positie van de gemeente
3. Schuiven tussen de schakels
4. Noodprocedure
5. Professionalisering!

We sluiten af met een wenkend perspectief.

3.1 TRANSACTIEKOSTEN VERMINDEREN: VEREENVOUDIGING

Centrale bevinding van de Jong-overeenkomst is dat gemeenten in staat zijn de regierol te pakken en waar te maken, maar dat de transactiekosten hoog zijn. Effectief regievoeren betekent tot dusver veel investeren in “secundaire activiteiten” (activiteiten die dus niet direct ten goede komen aan het kind): bestuurlijk overleg, relatie-management, convenanten en intentieverklaringen, financiële toezeggingen, programma-management en procesmanagement. Het is allemaal nodig, maar het zijn inspanningen die niet kunnen worden aangewend voor directe hulp.

De omvang van de transactiekosten heeft alles te maken met de complexiteit, liever gezegd, fragmentatie in de jeugdketen, zowel preventief als curatief:

- een verscheidenheid aan sterk gespecialiseerde professionals;
- werkzaam bij een veelheid aan uitvoerende instellingen, met een specifieke (vaak wettelijk omschreven) opdracht, die monopolist zijn op hun terrein;
- een opdracht die veelal uitgewerkt is in strak gereguleerde werkprocessen (zoals bijvoorbeeld indicatiestelling);
- instellingen met eigen complexe financieringsarrangementen die niet zijn toegesneden op samenwerking in een keten.

In feite zien we nu dat gemeenten en de uitvoerende partners, soms bijgestaan door financiers, op lokaal en regionaal niveau vereenvoudigingen aanbrenge in de keten door uit te gaan van het adagium “kind centraal”. Dat proces zal doorgaan: wij denken dat “bottom-up” een transitieproces in gang is gezet richting een andere ordening van de “jeugdmarkt”. Partijen werken op operationeel niveau samen, gaan meer en meer werken onder een dak, en zullen op termijn ook zoeken naar manieren om samenwerkende professionals ook bestuurlijk en organisatorisch te integreren. Hoe ingewikkeld ook (CAO's!), het is een herkenbaar, en naar wij menen onomkeerbaar proces.

De speelruimte voor vereenvoudiging en efficiëntieverbetering is echter beperkt, juist door de sterke regulering en versnipperde financiering. Samenwerken is voor instellingen vanuit bedrijfseconomisch gezichtspunt soms domweg niet aantrekkelijk. En het “schuiven” van

Berenschot

activiteiten naar die plek in de keten waar ze het meest effectief zijn wordt gehinderd door sterke regulering van opdrachten en werkprocessen. We merken in de verschillende sessies die we met gemeenten en ketenpartners hebben gehad dat met (overwegend) enthousiasme wordt gesproken over de activiteiten die op lokaal en regionaal niveau zijn uitgevoerd. Zodra het over regelgeving en financiering gaat wordt de toon al snel tobberig. Er is feitelijk op dat punt in het afgelopen jaar geen voortgang geboekt.

Minder uitvoerende en financierende spelers (bijvoorbeeld door vooral functies en functionaliteiten in wetten en regelingen te definiëren en zo min mogelijk partijen die die functies moeten uitvoeren), eenduidige financieringsstromen gericht op ketenresultaten, en sturing op ketenresultaten in plaats van regulering van processen, zullen leiden tot een aanzienlijke verlaging van transactiekosten, en daarmee middelen vrijspelen voor extra capaciteit (en kwaliteit) in de primaire processen.

Wijzigingen aanbrengen in instituties in een gefragmenteerde omgeving is echter niet gemakkelijk. Het is inhoudelijk lastig, want voor iedere, vanuit het perspectief van de jeugdketen onnodige, bepaling bestaat een rationaliteit vanuit een ander gezichtspunt: de regelingen voor jeugdbeleid zijn immers sterk verknoot met allerlei andere ketens (zoals de justitiële keten bijvoorbeeld). En het besluitvormingsproces is lastig; er zijn immers vele partijen die er een rol en een belang in hebben, en dus leiden wijzigingen al snel tot intensieve lobby-acties. Een systeemwijziging om ook de regelgeving en financiering te vereenvoudigen krijgt dan ook onvermijdelijk zijn eigen dynamiek. Met het gevaar dat de goede ontwikkeling “van onderop” wordt geremd door strategisch gedrag van partijen met het oog op een stelselwijziging. Het is dus de vraag of de jeugdketen nu, nadat de wet op de jeugdzorg net een jaar in werking is, zit te wachten op een stelselherziening. Ook al omdat belangrijke elementen zich in de komende tijd zullen uitkristalliseren, zoals bijvoorbeeld de effecten van een sluitende preventieve jeugdketen op de instroom in de geïndiceerde en justitiële jeugdvoorzieningen. Daarnaast loopt er momenteel een IBO³-onderzoek naar de financiële stromen in de jeugdketen dat inzicht moet bieden in de perverse financiële prikkels.

3.2 DE POSITIE VAN DE GEMEENTE

Ook binnen de huidige kaders is er nog het een en ander mogelijk. Centraal element in alle gesprekken en discussies met gemeenten is en blijft de vraag of gemeenten over voldoende instrumentarium beschikken om de regierol in het preventieve jeugdbeleid waar te maken. Op basis van de prestaties van de gemeenten in de Jong-overeenkomst zou de conclusie kunnen zijn; kennelijk wel. Ze slagen er immers in de uitvoerende (en waar nodig ook financierende) partijen te verbinden aan daadwerkelijke veranderingen in de (preventieve) jeugdketen. Daarbij zijn “impliciete” instrumenten (maatschappelijke urgentie, een appel op de maatschappelijke opdracht van de partijen, het eigen belang van instellingen bij goede samenwerking) toch krachtiger dan gemeenten wellicht zelf denken.

In ieder geval is duidelijk dat gemeenten zich goed moeten equiperen om de regierol waar te maken. Kleinere gemeenten blijken minder snel in staat power te ontwikkelen, en zullen in veel gevallen samenwerking moeten zoeken om de regiefunctie aan te kunnen. Met name daar waar geen grote centrumgemeente is betekent dat echter een “dubbele regietaak”: eerst met de buurgemeenten op een lijn komen, en vervolgens een sluitende keten met de

³ Interdepartementaal BeleidsOnderzoek

Berenschot

partners smeden. Het is de vraag of ze dit allemaal op eigen kracht kunnen; het aanbieden van ondersteuning zou kunnen helpen. Er zijn natuurlijk veel meer kleine gemeenten dan grote.

Het zou de gemeenten niettemin gemakkelijker gemaakt kunnen worden wanneer zij over meer expliciete instrumenten zouden beschikken richting voornamelijk scholen en politie/OM.

Scholen zijn als vindplaats een centrale partner in de jeugdketen. Gemeenten hebben echter weinig tot geen expliciete sturingsmiddelen richting scholen. De bijdrage van scholen, zelfs onder een hetzelfde bestuur, aan de jeugdketen varieert sterk. Bijvoorbeeld het moment waarop scholen de hulp inroepen van het ZAT, de kwaliteit waarmee de interne zorgstructuur wordt opgezet, en de mate waarin de school meewerkt aan effectieve interventies. Allereerst is het zaak dat gemeenten en scholen concrete werkafspraken maken over de bijdrage van de school in de keten. Het opstellen van een gezamenlijke lokale educatieve agenda kan daarbij helpen. Niettemin hebben gemeenten behoefte aan de markering van logische verantwoordelijkheidsverdeling tussen interne en externe zorgstructuren op landelijk niveau.

Ook politie en justitie zijn, met name in de oudere leeftijdsgroepen, belangrijke partners. Het OM, en naar alle waarschijnlijkheid ook de politie, worden echter vooral landelijk aangestuurd. De ruimte voor preventieve activiteiten en de inbreng van lokale accenten lijkt met de prestatiecontracten alleen maar af te nemen. Gemeenten hebben indirect (nog) de mogelijkheid om via de burgemeester in de Driehoek invloed uit te oefenen. Maar het lijkt zeker van belang het jeugdbeleid in beeld te brengen bij nieuwe prestatie-afspraken, en de het belang van lokale invloed bij de ontwikkeling van het nieuwe politiebesteden te benadrukken.

Brede Doeluitkering Jeugd

Een daadwerkelijke versterking van de positie van de gemeente als bestuurlijk regisseur, zou een Brede Doeluitkering Jeugd zijn (BDUJ), waarmee de gemeente zich meer als “opdrachtgever” van uitvoerende partijen kan manifesteren. Momenteel zijn de middelen die de gemeente van rijkswege ontvangt voor preventief jeugdbeleid versnipperd en sterk projectmatig. Denk aan de impuls opvoed- en gezinsondersteuning, de €50,- per nieuwgeboren kind, de BOS-regeling, gezondheidspreventiemiddelen, etc. Daarnaast zetten de grote gemeenten GSB-middelen in. Gevolg is dat gemeenten creatief moeten boekhouden, en uiteenlopend moeten verantwoorden om structurele investeringen in de jeugdketen (naast de eigen middelen) mogelijk te maken.

In een Brede Doeluitkering Jeugd kunnen de diverse jeugdbudgetten en –projecten voor gemeenten worden gebundeld, en gezien de samenhang ook de diverse geldstromen voor gezinsondersteuning (brede doeluitkering jeugd en gezin). De wethouder Jeugd in de gemeente moet de bevoegdheid krijgen het budget daar in de keten in te zetten, waar die het meest effect sorteert. Hiermee kan het effect van de ingezette middelen sterk vergroot worden, de risico's van structurele inzet door de gemeenten verkleind en ook de verantwoordingsinspanning worden verminderd.

Daarmee wordt bovendien de positie van de gemeente als regisseur geaccentueerd en versterkt, zeker als ook de middelen voor zorgstructuren in en om de school in de BDUJ zouden worden ingebracht. Dit laatste vraagt wel om wijziging van het sturingsparadigma van

Berenschot

het ministerie van OC&W, dat uitgaat van een regierol van scholen in dit opzicht. Overigens is bundeling van budgetten één van de onderwerpen binnen het eerder genoemde Interdepartementaal BeleidsOnderzoek (IBO) jeugd.

Een ondersteunende mogelijkheid om de positie van gemeenten te versterken is het opnemen van een aanwijzing tot samenwerking in de financieringsvoorwaarden van instellingen. Bijvoorbeeld dat zij moeten functioneren in de gemeentelijke zorgstructuren, afspraken moeten maken en inzichtelijke managementinformatie moeten leveren. De opdrachtgevers (de financiers) moeten daar vervolgens wel op sturen: het kan dus van belang zijn deze financiers (zoals de provincie en zorgkantoren bijvoorbeeld) te betrekken bij de bestuurlijke afspraken. Overigens is het voor ons de vraag hoeveel impact dit instrument in de praktijk zal hebben. Het zal namelijk altijd een aanwijzing zijn naast vele andere prikkels voor de betreffende instelling, die bovendien de ruimte van de betreffende instelling om eigen keuzes te maken juist beperkt. En wilden we met zijn allen niet juist dereguleren en minder administratieve lasten?

Sowieso geldt dat kwaliteit binnen de organisaties, die zo van belang is voor doorwerking tot op de werkvloer, niet kan worden afgedwongen, met geen enkele doorzettingsmacht. In een situatie van gedwongen winkelnering is er ook geen mogelijkheid de expertise elders te halen. In die gevallen is er enerzijds een rol voor de inspectie, anderzijds reden om te investeren in gezamenlijke professionalisering. Niettemin blijft het de vraag of meer expliciete instrumenten (zoals een aanwijzingsbevoegdheid of meer middelen) partijen die echt niet willen of kunnen over de streep trekken. De impliciete instrumenten van de gemeente zouden wel eens veel sterker kunnen blijken dan de expliciete.

3.3 SCHUIVEN TUSSEN DE SCHAKELS

Gemeenten en hun partners boeken resultaat bij het formeren van een sluitende keten in het preventieve jeugdbeleid. Iedereen verwacht dat dit in eerste instantie zal resulteren in een “grotere dekking” van het aantal kinderen dat in het zicht komt van de hulpverlening, en zal leiden tot meer signaleringen van risicokinderen en vervolgens ook een groter volume aan kinderen dat in aanmerking zal komen voor geïndiceerde jeugdzorg. Die extra instroom zal zich pas stabiliseren als het “inhaaleffect” is uitgewerkt, en dan pas leiden tot verminderde instroom in de curatieve schakels.

Op die middellange termijn wordt verbetering van de aansluiting tussen de preventieve schakels en curatieve schakels in de jeugdketen nog urgenter dan hij al was. Nu is er al veelvuldig sprake van dat kinderen ten onrechte “in het preventieve circuit blijven hangen” omdat er geen capaciteit is bij de geïndiceerde jeugdzorg. De indicatiestellingen zijn in de loop der jaren meer gaan functioneren als financieel beheersingsinstrument, en dat is begrijpelijk gezien de kosten die met de jeugdzorg gemoeid zijn. Zo worden echter hoge drempels opgeworpen voor het ontvangen van gespecialiseerde hulp, en komt die (te) beperkt en vertraagd beschikbaar voor kinderen op een moment dat erger voorkomen kan worden, zo is een breed gedragen analyse.

Het verder versterken van de preventieve keten zonder de aansluiting met de curatieve keten te verbeteren zal leiden tot frustraties bij gemeenten en hun preventieve ketenpartners, omdat zij geconfronteerd zullen worden met meer kinderen die ten onrechte (nog) geen gespecialiseerde hulp kunnen ontvangen. Het is dan ook van groot belang, parallel aan de blijvende versterking van de preventieve jeugdketen, te werken aan de aansluiting met geïndiceerde jeugdzorg (en dat is dus veel breder dan een noodprocedure).

Berenschot

Grotere gemeenten pleiten voor het overbrengen van de financiering voor geïndiceerde jeugdzorg naar de gemeenten, zodat zij daadwerkelijk regie kunnen voeren op de “hele keten” (met uitzondering van justitiële inrichtingen uiteraard) en budgetten daar in de keten kunnen inzetten waar ze het meeste effect sorteren. In principe kunnen provincies cq. stadsregio’s en gemeenten dat ook bereiken door budgetten samen te beheren: beide hebben immers belang bij een beperkte instroom in de geïndiceerde jeugdzorg door extra investeringen in de preventieve schakels. Het verschuiven van de geldstroom zou de slagvaardigheid vergroten omdat minder actoren betrokken hoeven te worden. Maar verschuiven zonder iets te doen aan de huidige drempels voor geïndiceerde jeugdzorg zal er niet toe leiden dat gespecialiseerde zorg breder en sneller beschikbaar komt voor kinderen die dat nodig hebben.

Bovendien is er momenteel geen ruimte in de financiering van de geïndiceerde jeugdzorg, er zijn nog wachtlijsten, en op korte termijn dus een “boeggolf” aan instroom in de preventieve en curatieve jeugdketen te verwachten als gevolg van betere signalering. Hoewel de huidige kosten van de preventieve schakels in de jeugdketen bij lange na niet op wegen tegen die van de curatieve en justitiële jeugdzorg (we investeren een veelvoud aan herstelwerkzaamheden ten opzichte van preventie en het is zowel maatschappelijk als economisch zonder meer te prefereren die investeringen naar voren te halen in de keten) kan dat echter niet zomaar. Om een daadwerkelijke verschuiving van curatieve naar preventieve investeringen is dus een “transitiebudget” nodig.

Verschillende gemeenten uit de Jong-overeenkomst hebben aangegeven dolgraag te willen experimenteren met arrangementen waarbij kan worden “geschoven tussen preventieve en curatieve schakels” om geïndiceerde jeugdzorg sneller beschikbaar te laten komen. Bijvoorbeeld in een vorm waarbij gemeenten extra preventiemiddelen kunnen inzetten op basis van scherpe prestatie-afspraken over beperking van de instroom in de geïndiceerde jeugdzorg. Op die manier zou de hypothese over het instroombeperkende effect van goede preventie in de praktijk kunnen worden getoetst.

Het principe van een experiment van gemeente(n) en provincie (of stadsregio) samen, ondersteund door rijkspartijen (vooral als kennispartner op het gebied van regelgeving), lijkt een aantrekkelijke optie. Zo kunnen in een afgebakende omgeving arrangementen worden ontwikkeld en ervaringen worden opgedaan, ook met financiële effecten. Voorwaarde voor experimenteerterruimte is dat het gemeenten betreft waar de regie in de preventieve keten goed ontwikkeld is. Zo worden de voorlopers die voortgang hebben geboekt ook beloond voor hun inspanningen.

3.4 NOODPROCEDURE

De beperkte capaciteit van geïndiceerde jeugdzorg en justitiële inrichtingen voor acute opvang leidt soms tot een daadwerkelijke crisissituatie: het kind kan niet langer in zijn huidige omgeving blijven en er is geen capaciteit. Naar schatting gaat dat overigens maar om enkele gevallen per jaar. Dan is doorzettingsmacht nodig om de aansluiting met de curatieve keten te maken.

De beperkte capaciteit zorgt er voor dat kinderen ten onrechte in het preventieve circuit blijven. Wethouders krijgen daarmee ineens de verantwoordelijkheid voor het instandhouden van situaties die zichtbaar schadelijk zijn voor het kind, en worden daar door hun burgers op aangesproken. Vanuit dat gezichtspunt is het logisch dat wethouders de mogelijkheid willen om in bepaalde gevallen capaciteit te claimen. Een procedure voor noodgevallen dus.

Berenschot

Voor wat betreft de geïndiceerde jeugdzorg moeten gemeenten en provincie cq. stadsregio's in principe samen tot een noodprocedure kunnen komen. De provincie heeft hierin immers een verantwoordelijkheid en dus hebben beide belang bij adequate opvang in crisissituaties. In Tilburg is zojuist een noodprocedure van start gegaan, met draagvlak van alle noodzakelijke partners. Dat model kan zonder meer als inspiratiebron dienen voor andere gemeenten en provincies cq. stadsregio's. Gemeenten vragen aan het rijk de provincies en stadsregio's aan te sporen mee te werken aan ontwikkeling en implementatie van zo'n noodprocedure.

Een reële vraag voor de provincies en stadsregio's is of een afspraak met een of enkele gemeenten ten koste gaat van de capaciteit voor kinderen uit andere gemeenten. Indien de betreffende gemeente er in geslaagd is een daadwerkelijk sluitende keten te realiseren, met een goed werkende escalatieladder, zou het aantal crisissituaties echter beperkt moeten zijn, en daarmee de beperkende effecten voor andere gemeenten ook. Hiermee zijn tevens de voorwaarden voor zo'n arrangement benoemd.

3.5 PROFESSIONALISERING!

De regiefunctie van de gemeente, en ook de afspraken die tussen partners kunnen worden gemaakt is in de afgelopen in de praktijk flink uitgekristalliseerd. Gemeenten verbreden de ontwikkelde arrangementen nu naar alle leeftijdsgroepen, en mogelijk specifieke groepen.

Een belangrijke volgende stap is het versterken van de doorwerking van de afspraken op bestuurlijk niveau naar de uitvoeringspraktijk. De effectiviteit van de keten wordt immers bepaald door het gedrag van de professionals, en daar is nog winst te behalen zo blijkt. De bestuurlijke afspraken worden nog niet altijd een op een doorvertaald naar de werkpraktijk van de professionals.

Allereerst gaat het daarbij om het versterken van de "instellingsregie", de mate waarin het management van de instelling bereid en in staat is richting middenmanagement en uitvoerende professionals te sturen op kwaliteit in samenwerkingsrelaties. Daarbij kan het gaan om de afspraak om samenwerking in de keten expliciet onderdeel te laten zijn van beoordeling. Een andere manier is het formuleren van kwaliteitseisen aan de bijdrage van de partners. Dat kan gaan om interne zorgstructuren, maar bijvoorbeeld ook aan functie-eisen en tijdsbesteding voor deelnemers aan zorgteams.

Het lijkt een voor de hand liggende volgende fase in de samenwerking, maar de vraag doet zich wel voor wat te doen als het toch niet werkt: de kwaliteit van een organisatie en haar professionals is immers niet afdwingbaar, en de meeste uitvoerende instellingen zijn monopolisten. Feed back organiseren van cliënten en (creatieve) inzet van inspecties (op een manier die niet het vertrouwen tussen de partners schaadt), lijken daarvoor instrumenten.

Ten tweede gaat het om het faciliteren van verdere gezamenlijke professionalisering van de samenwerkende professionals in de keten. Samenwerking op een nieuwe manier, en met andere disciplines, is sowieso een rijke bron voor leerprocessen en innovatie. De verkoeking tussen de disciplines kan verder worden teruggedrongen door gezamenlijke leerprocessen te faciliteren. Uiteraard zijn daar in eerste instantie de partners zelf verantwoordelijk voor; in een volgende fase van de ketenontwikkeling zijn zij mogelijk in staat een deel van hun opleidings- en ontwikkelingsbudgetten samen te brengen. Maar het rijk, en ook sociale partners in bijvoorbeeld O&O-fondsen, kunnen een impuls geven aan "ketenprofessionalisering", door, onder de voorwaarde van een werkende sluitende keten, **gezamenlijke profes-**

Berenschot

sionalisering financieel te stimuleren. Daarmee worden gemeenten die hebben geïnvesteerd in de jeugdketen beloond voor hun inspanningen en krijgen zij een prikkel om door te ontwikkelen.

Ten slotte is het van belang dat de opleidingen die professionals voor de jeugdketen afleveren, hun curricula afstemmen op de realiteit van de samenwerkingspraktijk. Het is van groot belang voor de preventieve keten dat de opleidingen voor “signalerende beroepen” (leidsters op peuterspeelzalen en kinderopvang, leraren op de verschillende niveau’s, buurtagenten, etc.) serieus aandacht besteden aan signalering. Daarnaast worden in verschillende sectoren nog steeds echte specialisten opgeleid die er in de werkpraktijk achter komen dat ontkokering het devies is. De sociale partners werken aan al aan een meer gemeenschappelijk functiegebouw voor verschillende disciplines. En ook de werkgevers, als afnemers van de opleidingen zijn aan zet om invloed uit te oefenen. Niettemin kan het rijk in dezen ook een stimulerende rol vervullen.

3.6 EEN WENKEND PERSPECTIEF

De jeugdketen kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van de algemene ontwikkelingen in maatschappelijke sectoren. Als we de verschillende elementen in dat bredere kader plaatsen doemt een wenkend perspectief op op de ontwikkeling van de (preventieve en curatieve) jeugdketen.

Centraal staat daarbij de opgave om in de komende periode kinderen veel eerder te kunnen helpen om erger te kunnen voorkomen. Daarvoor moet gespecialiseerde hulp veel eerder beschikbaar komen, en moeten we de publieke investeringen in de jeugdketen “naar voren halen. Op de lange termijn zal “dat niet alleen leiden tot een gezondere jeugd, en op weer langere termijn een gezondere samenleving, maar ook tot inverdien-effecten: effectieve, relatief goedkope preventieve interventies beperken de instroom in curatieve, dure geïndiceerde interventies.

Verder zien we de bestuurlijke en economische noodzaak voor vereenvoudiging en deregulering, ook in de jeugdketen, die zal leiden tot meer ruimte voor effectieve samenwerking op regionaal en lokaal niveau, en tot verlaging van transactiekosten.

En we zien de onmiskenbare ontwikkeling van maatschappelijke dienstverleners als scholen, het maatschappelijk werk, de GGZ-instellingen en andere relevante dienstverleners, naar maatschappelijke ondernemingen. Ondernemingen die steeds op zoek zijn naar nieuwe producten en nieuwe afnemers in hun eigen omgeving om maatschappelijke doelen te bereiken. AMW en GGZ-instellingen doen dat al in toenemende mate, en met MEE is de figuur welbeschouwd al op de markt. Ze maken zelf strategische keuzes en gaan nieuwe verbindingen aan. Die ontwikkeling zal van onderop doorgaan, en zal leiden tot een concurrerend aanbod aan interventies en andere activiteiten voor kinderen en jongeren.

Gemeenten maken hun bestuurlijke regierol in de (preventieve) jeugdketen waar, met beperkte middelen en bevoegdheden. Zij zijn in staat impliciete instrumenten aan te wenden om andere partijen te binden. Voor versterking vragen ze om extra bevoegdheden en bundeling van geldstromen in een Brede DoelUitkering Jeugd (BDUJ). Extra bevoegdheden, zoals aanwijzingen, zijn moeilijk in te passen in bredere ontwikkelingen als deregulering en het stimuleren van ondernemerschap in maatschappelijke sectoren. Een BDUJ, gekoppeld aan de bevoegdheden van een wethouder Jeugd past daar echter goed in. Het betekent

Berenschot

de omslag naar de gemeente als “opdrachtgever” van uitvoerende ketenpartijen, een rol die ze in de WMO ook krijgen.

Zo ontstaat een wenkend perspectief op de jeugdketen waarbij de regierol voor de hele keten op lokaal of regionaal/provinciaal niveau (voor kleine gemeenten, en daar zijn er nog heel veel van) wordt neergelegd, en bestuurlijke regie de vorm van opdrachtgeversschap kan aannemen. Grote gemeenten, samenwerkende gemeenten, provincie en gemeenten samen, kunnen aanbiedende partijen in de jeugdzorg en jeugdhulpverlening contracteren voor bepaalde activiteiten: signalering, beoordeling, interventie of nazorg. Er zal (vrijwel) geen sprake meer zijn van gedwongen winkelnering, omdat er voldoende concurrerend aanbod is.

Uiteraard zal dit niet ongereguleerd zijn: de zorg voor de meest kwetsbare, en tegelijkertijd voor de samenleving op lange termijn meest belangrijke doelgroep, kan niet louter worden overgelaten aan het “spel der vrije krachten”. Sowieso geldt dat voor justitiële partners als politie en justitie. Het vraagt dus nog voldoende evenwichtskunst om een goed arrangement te vinden.

Om het juiste evenwicht te kunnen vinden en ook de goede prikkels te ontwikkelen, zou het goed zijn op een samenhangende wijze te experimenteren met specifieke elementen op een aantal plaatsen in Nederland. Oefenen met een nieuw sturingsparadigma als het ware. Daarbij kan het gaan om elementen als:

- De effecten van extra investeringen in de preventieve keten op de instroom in curatieve schakels;
- Andere, snellere manieren van indicatiestelling om sneller gespecialiseerde hulp te kunnen bieden;
- Gemeente en provincie als “gezamenlijk opdrachtgever” voor de hele keten;
- Noodprocedure;
- Andere vormen van financiering (in aansluiting op bevindingen van het IBO-onderzoek);

Een experimentenprogramma, op basis van een wenkend of waarschijnlijk sturingsperspectief, dat empirische gegevens levert voor een stelselwijziging op de middellange termijn (bijvoorbeeld 2009) zou een mooi vervolg kunnen zijn op de Jong-overeenkomst. Daarbij is het uiteraard van belang er voor te zorgen dat de experimenten goed ondersteund en gevolgd worden, zodat van degelijke beleidsinput sprake kan zijn. Verschillende gemeenten hebben al voorstellen gedaan voor experimenten. Uiteraard is een voorwaarde voor deelnemende gemeenten dat zij hebben bewezen de bestuurlijke regiefunctie in de preventieve keten aan te kunnen.

Berenschot

4. WAT HEEFT DE JONG-OVEREENKOMST DE GEMEENTEN OPGELEVERD?

Enthousiaste berichten.....

Jeugd op de agenda

Dankzij Operatie Jong heeft jeugd meer aandacht gekregen, wat heeft geholpen bij het op de agenda zetten en houden van jeugdbeleid in de gemeente. Het speelt ook een rol bij de vorming van nieuwe colleges. Enkele steden kunnen voor de komende periode rekenen op een wethouder jeugdbeleid.

Meer inzicht in knelpunten

Jeugdbeleid is meer gaan leven en er is hard gewerkt aan een goede signalering en indicatiestelling. Enerzijds positief voor de ontwikkeling van de keten, maar het heeft er ook toe geleid dat er meer duidelijkheid is over de omvang van de problemen. Dit heeft tot een groter bewustzijn van het belang van jeugdhulpverlening geleid.

Enthousiasme ketenpartners

Een groot aantal van de Jong-pilots zijn projecten die al voor de Jong-overeenkomst gestart waren. Dankzij Operatie Jong is veel van deze initiatieven nieuw leven ingeblazen, waardoor de ketenpartners geënthousiasmeerd raakten en er beter vooruitgang kon worden geboekt.

Adoptierelatie

Het directe contact met bewindspersonen is door de gemeenten als positief ervaren. De werkbezoeken maakten het de bewindslieden mogelijk om kennis te nemen van de praktijken en de gemeenten konden belangrijke knelpunten aan de betrokken minister voorleggen. De werkbezoeken hebben een belangrijke impuls aan de Jong-pilots gegeven.

Maar ook kanttekeningen....

Rode telefoonvragen waren een teleurstelling

Vanuit de gemeenten die een rode telefoon of rode enveloppe vraag hebben ingediend, zijn veel teleurgestelde reacties gekomen. De reactie vanuit het departement liet vaak erg lang op zich wachten en het antwoord had niet de verwachte diepgang. De departementen lijken de rode telefoon teveel als “kamervraag” behandeld te hebben. De contacten met de gemeenten vraagt een andere houding dan de gebruikelijke.

Oplossingen liggen niet altijd in Den Haag

Gevaar van initiatieven als Operatie Jong is dat de neiging bestaat naar ‘Den Haag’ te kijken, met de hoop dat daar antwoorden vandaan komen. Oplossingen liggen daarentegen vaak ook op de werkvloer.

Berenschot

5. WAT KUNNEN RIJK EN PROVINCIES/STADSREGIO'S DOEN?

In deel twee, de keten smeden, zijn de samenhangende aanbevelingen voor de gemeenten zelf opgenomen. Ter afsluiting van deel 1 de aanbevelingen voor rijk en provincies cq. stadsregio's, volgend uit met name de analyse. De aanbevelingen worden onderschreven door de deelnemende gemeenten aan de Jong-overeenkomst.

1. Het versterken van de positie van de gemeente als regisseur

- Ontwikkel en implementeer een Brede Doeluitkering Jeugd (BDUJ), waarin alle huidige regelingen voor jeugd- (en gezins)beleid worden gebundeld. De BDUJ valt onder verantwoordelijkheid van de wethouder Jeugd, die de middelen kan inzetten in die schakels in de keten waar ze het meest effect sorteren. Een BDUJ verlicht ook de versnipperde verantwoordingsplicht van gemeenten. Hevel ook de (voormalige) GOA-middelen over naar de BDUJ;
- Formuleer een scherpe afbakening tussen de verantwoordelijkheid van de school en de gemeente voor zorgstructuren, zodat gemeenten scholen daarop kunnen aanspreken (en vice versa);
- Neem in de financieringsvoorwaarden van uitvoerende instellingen de plicht tot afstemming in ketenverband op;
- Benadruk het belang van gemeentelijke invloed op de lokale activiteiten van de politie bij de ontwikkeling van een nieuw politiebestedel. Breng het belang van deelname van de politie aan de preventieve jeugdketen in bij de formulering van de prestatieafspraken met de politie.

2. Het terugdringen van transactiekosten

- Laat nieuwe beleidsimpulsen (projecten/programma's/subsidieregelingen) op het gebied van jeugd aansluiten bij de ontwikkelde structuren op lokaal niveau, en breng ze onder in de Brede Doeluitkering;
- Hanteer bij een nieuwe of wijziging (of afschaffing!) van relevante regelgeving of financiering voor jeugd vereenvoudiging als criterium. Neem zo min mogelijk organisaties op in regelgeving, maar formuleer functies of functionaliteiten die moeten worden uitgevoerd;
- Ontwikkel een waarschijnlijk sturingsperspectief op hoofdlijnen dat ruimte maakt voor een verschuivingen van de publieke investeringen van achteren (curatief) naar voren in de keten en dat de transactiekosten van regie vermindert;
- Ontwikkel een samenhangend experimentenprogramma waarin in een aantal gemeenten en regio's essentiële innovaties in sturing, samenwerking en financiering worden toegepast en gevolgd, als empirische input voor een nieuw stelsel;
- Spoor ook provincies en stadsregio's aan deel te nemen;

3. Noodprocedure

- Provincies: kom tot afspraken met gemeenten over een noodprocedure richting geïndiceerde jeugdzorg voor crisissituaties. Voorwaarde is een sluitende keten en een duidelijke escalatieladder;

Berenschot

4. Stimuleren van (keten)professionalisering

- Ontwikkel een stimulerende rol van inspecties bij professionele ontwikkeling;
- beloon gemeenten en hun partners die een sluitende keten hebben gerealiseerd met (financieel) stimulansen voor **gezamenlijke** professionalisering;
- stimuleer aandacht voor signaleringsvaardigheden in relevante beroepsopleidingen;
- Provincies: doorgaan met het stimuleren van professionalisering;

Berenschot

DEEL 2

DE KETEN SMEDEN

Berenschot

1. EEN SLUITENDE KETEN SMEDEN

1.1 INLEIDING

De gemeente is verantwoordelijk voor het lokaal preventief jeugdbeleid. De uitvoering van dat beleid is een zaak van vele verschillende partijen, waar de gemeente uiteenlopende relaties mee onderhoudt. De gemeente zal dus regie moeten voeren om er voor te zorgen dat de uitvoerders tezamen tot een sluitende keten voor ieder kind komen.

Regie is op zichzelf echter een weinig richtinggevend begrip. Het openbaar bestuur en de publiek gefinancierde sectoren kennen inmiddels een oneindig aantal, al dan niet zelfbenoemde, regisseurs. Door de deelnemende gemeenten in de Jong-overeenkomst te volgen en kennis te nemen van hun ervaringen, hebben we enige grip kunnen krijgen wat regie in de jeugdketen voor gemeenten betekent. In dit deel van de eindrapportage Jong-overeenkomst presenteren we de lessen die we hebben meegekregen van de betrokken gemeenten. Het beoogt antwoord te geven op de basale, maar logische vraag: “wat moet je als regisseur van de preventieve jeugdketen doen”?

We beschrijven niet zomaar praktijken, maar beogen samenhang te bieden door te werken met een stappenplan en een model, waarin de belangrijkste elementen terugkomen. Voor ieder element beschrijven we een duidelijke of opvallende praktijk van een van de gemeenten die heeft deelgenomen aan de Jong-overeenkomst. In de bijlage presenteren wij twee voorbeelden van de noodprocedure in Tilburg en de regieopzet in Rotterdam.

We hebben primair de gemeenten op het oog die nog aan het begin staan om invulling te geven aan hun regierol. Veel gemeenten hebben natuurlijk al stappen gezet. Zij kunnen het model gebruiken om te bezien of er elementen ten onrechte (of juist terecht) geen aandacht hebben gekregen. Tenslotte geven we enkele wenken voor gemeenten die de cyclus hebben voltooid: doorontwikkelen en verbeteren is dan het devies.

Uiteraard is het niet zo dat het simpelweg uitvoeren van de voorgestelde stappen tot succes leidt. Sterker nog, de gepresenteerde stappen zijn helemaal niet zo simpel. Het goed doorlopen vereist specifieke competenties, die veelal niet gelijk zijn aan de competenties van een goede beleidsmedewerker. Bovendien zal de specifieke omgeving toch weer net afwijken van de aannames die hier worden gepresenteerd. Maatwerk en zelf nadenken zijn dan ook misschien wel de belangrijkste voorwaarden voor een succesvolle regierol.

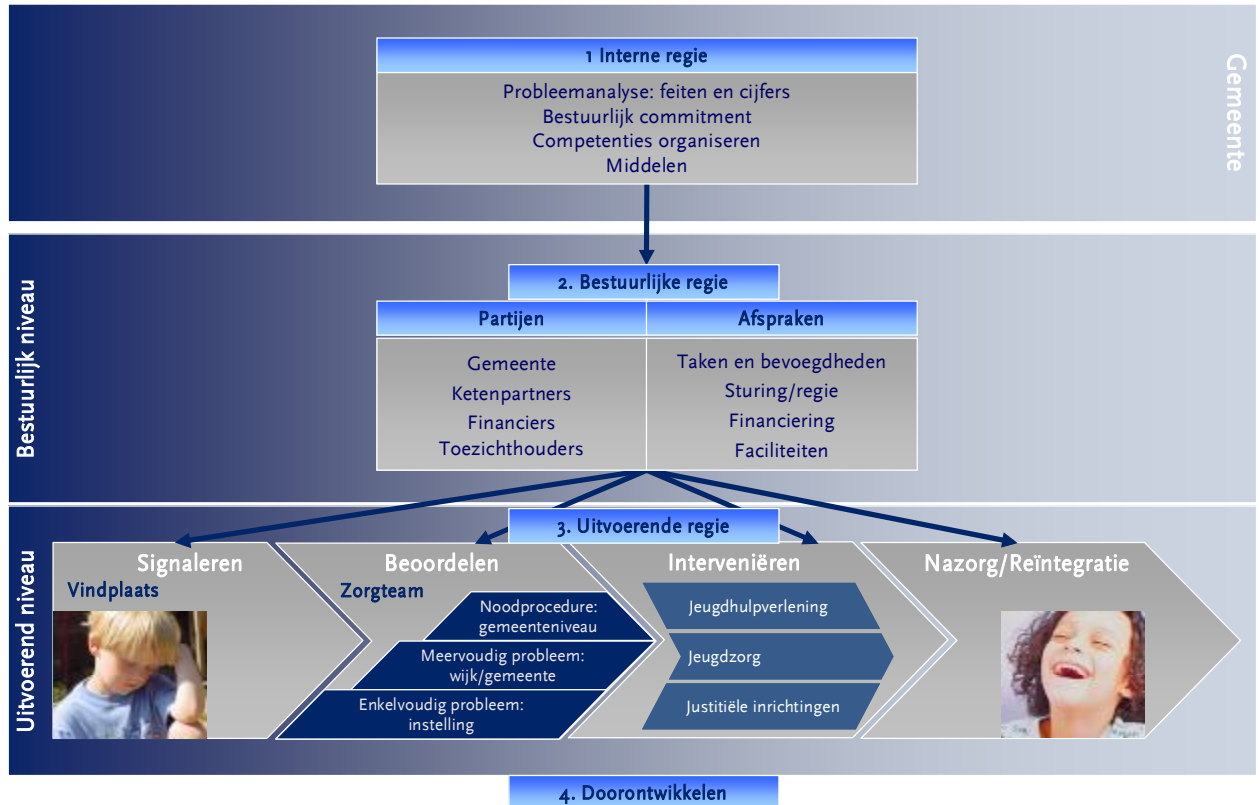
1.2 HET MODEL

In onze ogen zijn drie stappen nodig om te komen tot een sluitende keten. De vierde stap is vervolgens het doorontwikkelen en verbeteren van de keten:

1. Interne regie: commitment in de eigen gemeentelijke organisatie realiseren.
2. Bestuurlijke regie voeren: relevante partijen committeren aan een gezamenlijke missie.
3. Uitvoerende regie organiseren: zorgen dat het werkt.
4. Doorontwikkelen: richting professionalisering.

Berenschot

Elk van de stappen kent zijn eigen elementen. We bespreken ze in de volgende hoofdstukken.



Kan het ook anders?

De methode die wij presenteren is sterk bestuurlijk en projectmatig. Dat is natuurlijk niet voor niets zo. In de meeste gemeenten die hebben deelgenomen aan de Jong-overeenkomst is sprake van een ruime historie aan samenwerkingspogingen; de problematiek geeft daar natuurlijk aanleiding toe. Opvallend daarbij is dat voorheen werd gekozen voor een “pragmatische aanpak”: gewoon aan de slag gaan met de uitvoering. Uiteindelijk heeft deze aanpak op zichzelf vrijwel nergens geleid tot duurzame samenwerkingverbanden. Wel tot gefrustreerde professionals die zonder de noodzakelijke randvoorwaarden veelal in eigen tijd werkten aan goede overdracht en multidisciplinaire samenwerking voor de kinderen die dat nodig hadden. Een belangrijke conclusie van de Jong-overeenkomst is dan ook dat bestuurlijke borging zonder meer nodig is.

Dat neemt niet weg dat het in de uitvoering moet gebeuren; bestuurlijke borging zonder dat de stap wordt gemaakt naar de uitvoering levert voor het kind niets op. We moeten er dus voor oppassen niet louter stil te staan bij bestuurlijke regie: de uitvoerende keten moet sluiten!

In de volgende hoofdstukken beschrijven we de vier stappen.

Berenschot

2. COMMITMENT IN DE GEMEENTE ORGANISEREN: “INTERNE REGIE”

Een duidelijke les uit de Jong-overeenkomst, is dat wanneer gemeenten de regierol in het preventieve jeugdbeleid zelf niet serieus nemen, de partners dat ook niet doen. De gemeente is voor alle partners de aangewezen partij als bestuurlijk regisseur. Maar dit betekent nog niet dat de samenwerkingspartners te allen tijde bereid zijn zich te laten binden. De uitvoerende partners vinden het belangrijk dat de gemeente door haar eigen daden laat zien dat samenwerking in de jeugdketen urgent is en dat het jeugdbeleid prioriteit moet hebben. Anders gezegd: de gemeente moet laten zien dat het eigen huis op orde is. De start voor regie in de jeugdketen ligt dan ook binnen de gemeente zelf: er moet commitment binnen de gemeente georganiseerd worden.

Daarvoor zijn de volgende activiteiten van belang:

1. Probleemanalyse: hoe staat de jeugd in onze gemeente er eigenlijk voor?
2. Bestuurlijk commitment organiseren.
3. Eigen competenties organiseren.
4. Middelen vrijmaken.

2.1 PROBLEEMANALYSE

Allereerst is van belang dat de opgave waar de gemeente voor staat duidelijk is. Hoe staat de jeugd in de gemeente er eigenlijk voor? Voor kleinere gemeenten lijkt dat nog belangrijker dan voor de grotere. Voor de landelijke gemeenten is het weer belangrijker dan de stedelijke. In de grotere stedelijke gemeenten is het iedereen namelijk wel duidelijk dat “jeugd” aandacht behoeft: het gevoel van urgentie is zonder uitzondering aanwezig. Voor kleinere landelijke gemeenten leeft het gevoel van urgentie niet. Soms is dat ook terecht; de populatie risicokinderen en risicojongeren kan heel klein zijn. Ook dan is het echter van belang om daar een onderbouwde uitspraak over te kunnen doen. Een scherp beeld van de problematiek is van groot belang voor proportionele investeringen. Bovendien is het nodig om bestuurlijk commitment te verkrijgen.

Wij hebben gezien dat niet alle gemeenten de cijfers zomaar paraat hebben en overigens ook dat het niet zo gemakkelijk is om dat scherp te weten te komen. Gemeenten (en provincies) beschikken natuurlijk over sociale structuurschetsen waar waardevolle gegevens in staan. Gelukkig zijn er steeds meer instrumenten in ontwikkeling die daarbij helpen, zoals de jeugdmonitor en bijvoorbeeld een onlangs verschenen onderzoek in opdracht van enkele maatschappelijke organisaties (ofschoon daar nog wel op aan te merken valt). Daarnaast beschikt de gemeente zelf over basisgegevens, zoals uit de GBA.

(Bijna) alle nul- tot vierjarigen in beeld

De gemeente Enschede heeft, op basis van de eigen gegevens, samen met de partners in beeld gebracht hoe groot de populatie van 0-4 jarigen in Enschede is en welk percentage in beeld is bij de consultatiebureaus en peuterspeelzalen. Vervolgens zijn de gemeente en de partners gericht op zoek gegaan naar de “ontbrekende kinderen” waardoor het “dekkingspercentage” aanzienlijk is toegenomen. De gemeente en de partners weten nu dat ze verreweg het grootste deel van de kinderen (0-4 dus) in Enschede regelmatig in beeld hebben.

Berenschot

Hoe groot is de populatie in de gemeente eigenlijk in de diverse leeftijdsgroepen? Weten de consultatiebureaus in welke wijken de meeste risicokinderen (0-4) wonen? Hoeveel kinderen uit de gemeente doen een beroep op Bureau Jeugdzorg en het maatschappelijk werk? De partners moeten in principe kunnen beschikken over dat soort gegevens. Gemeenten kunnen samen de belangrijkste uitvoerders aan “joint fact finding” doen: door gegevens samen te brengen kunnen zij een gefundeerd beeld opbouwen van de “staat van de jeugd”. Het samen stellen van een “diagnose” kan een eerste stap zijn naar effectieve samenwerking.

In kleinere gemeenten is dat zelfs relatief gemakkelijker omdat het over minder grote aantallen gaat en ook het verloop in het algemeen minder groot is dan in de grote steden. Voor kleinere gemeenten zonder een centrumfunctie is het zeer relevant te bekijken hoe de centrumgemeente de regiefunctie heeft ingevuld. Veel samenwerkingspartners werken immers op regionale schaal en zijn al betrokken bij de ketensamenwerking in de centrumgemeente. Het ligt dan voor de hand te kiezen voor structuren en afspraken die aansluiten bij die van de centrumgemeente.

2.2 BESTUURLIJK COMMITMENT

Persoonlijke gedrevenheid en vertrouwen in het bestuur is een succesfactor. Het begint dus bij “interne regie”: jeugd moet op de agenda komen in het College van B&W. Een wethouder “Jeugd” is daarvoor natuurlijk een goed middel. Met die portefeuille is automatisch een direct belanghebbende in resultaat in het College vertegenwoordigd. In steeds meer gemeenten zien we zo’n wethouder. Deze wethouder heeft ofwel voor jeugd belangrijke beleidsterreinen, zoals onderwijs, jeugdgezondheidszorg, welzijn en sport in de portefeuille (wat in kleinere gemeenten met minder wethoudersposten mogelijk is), ofwel de verantwoordelijkheid voor een programma Jeugd met duidelijke doelen (in grote gemeenten waar de portefeuilles over meer wethouders verdeeld worden).

Daadwerkelijk commitment van het bestuur blijkt overigens ook uit de mate waarin andere, misschien minder voor de hand liggende sectoren, rekening houden met voorzieningen voor de jeugd. Denk bijvoorbeeld aan een stimulerende inrichting van de buitenruimte en bereikbaarheid van scholen en sportvoorzieningen.

2.3 AMBTELIJKE COMPETENTIES

Daarnaast moet een sterke ambtelijke organisatie de portefeuillehouder jeugd terzijde staan in de gevechten voor geld en privileges in het College van B&W. Dat geldt zeker voor een politiek kwetsbaar beleidsterrein als preventie: de resultaten zullen immers pas na jaren zichtbaar worden. We kunnen ons echter niet aan de indruk onttrekken dat welzijn (waar het jeugdbeleid meestal is ondergebracht) qua ambtelijke en bestuurlijke organisatie op achterstand staat. Van oudsher weet de welzijnssector veel minder goed (dan bijvoorbeeld Ruimtelijke Ordening en Economie) haar eigen urgentie en kansen over te brengen aan B&W. Dat geldt met name voor de feiten en de cijfers, maar ook voor de aantrekkelijke presentatie. Ruimtelijke plaatjes, schetsen e.d. spreken nu eenmaal meer tot de verbeelding.

De regierol stelt daarnaast andere eisen aan ambtelijke kwaliteit. Het regisseren van samenwerking vraagt andere competenties dan het ontwikkelen van beleid(snota’s) en ook dat

Berenschot

blijft nodig. Kleinere gemeenten proberen die competenties toch te verenigen in een ambtenaar, juist omdat zij maar over beperkte capaciteit beschikken.

Om effectief regie te kunnen voeren is het beter in die situaties tijdelijk van binnen (bijvoorbeeld een ervaren projectleider op een ander beleidsterrein) of buiten externe procesmanagement kwaliteit aan te trekken. Om meer te investeren in de ambtelijke ondersteuning jeugd en welzijn is het echter nodig dat het College van B&W jeugdbeleid als urgent speerpunt gaat zien. Het jeugdbeleid moet zich nogal eens aan zijn eigen haren uit het moeras omhoog trekken.

Ter illustratie hebben wij de onderstaande tabel opgenomen over de gemiddelde bezetting (in f.t.e. per 1000 inwoners) voor de meest relevante structurele begrotingsposten. Uit de tabel blijkt de (gemiddeld) beperkte (basis) bezetting van gemeenten op deze posten. De cijfers zijn afkomstig uit de Berenschot database van gemeenten (november 2005). Deze database bevat gegevens van meer dan 150 gemeenten in Nederland en is gebaseerd op de posten in de begroting. Let wel, in deze cijfers is de financiering van f.t.e.'s uit diverse alternatieve potjes (bijvoorbeeld GSB-geld) niet meegenomen. De formatie van uitbestede diensten (zoals de GGD) is niet opgenomen, en gecorrigeerd voor die gemeenten die zelf uitbestede taken uitvoeren.

Schema 5: Bezetting relevante begrotingsposten per 1000 inwoners (in f.t.e.)

<i>Begrotingspost</i>	<i>Alle gemeenten</i>	<i>0-15.000</i>	<i>15.000-30.000</i>	<i>30.000-50.000</i>	<i>50.000-100.000</i>	<i>100.000+</i>
Vormings- en ontwikkelingswerk	0,02	0,01	0,03	0,00	0,01	0,04
Sociaal-cultureel werk	0,06	0,11	0,05	0,08	0,05	0,08
Jeugdgezondheidszorg	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00

2.4 MIDDELEN

Hoewel (bij met name rijkspartners) nog wel eens de vrees bestaat dat de gemeentelijke politiek te weinig oog heeft voor langetermijninvesteringen als preventief jeugdbeleid, hebben wij waargenomen dat alle gemeenten uit eigen middelen hebben geïnvesteerd in een sluitende jeugdketen. Gemeenten investeren niet alleen in “regieactiviteiten” (programmamanagers, procesmanagers, e.d.), maar ook in het uitvoeringsproces. Dit gebeurt bijvoorbeeld door extra activiteiten van AMW en GGD (mee) te financieren (bijvoorbeeld deelname in zorgteams) of investeringen van partners in extra of nieuwe voorzieningen te cofinancieren.

Gemeenten weten middelen voor preventief jeugdbeleid uit de diverse doel- en projectuitkeringen te “rammelen”: GSB-middelen en BOS-middelen bijvoorbeeld. Daarnaast investeren zij veelal ook structureel vanuit de reguliere eigen middelen. Niet alleen door anders om te gaan met gemeentelijk gefinancierde instellingen als AMW en JGZ/GGD. Een potje met “smeergeld”, om het onparlementair te zeggen, blijkt zeer nuttig voor effectieve regievoering.

Voor kleinere gemeenten is die financiële opgave lastig. Enerzijds omdat zij bijvoorbeeld niet in aanmerking komen voor GSB-middelen, anderzijds omdat de “aanvangsinvestering” relatief hoog is ten opzichte van de eigen budgetten. Samenwerking met andere gemeenten ligt dus ook in dit opzicht voor de hand, maar dit vereist wel weer een extra regierol: zorgen dat de intergemeentelijke samenwerking totstandkomt.

Berenschot

3. BESTUURLIJKE REGIE: PARTIJEN BINDEN

Op het bestuurlijk niveau committeren relevante partijen zich aan de doelen van de samenwerking, de wijze waarop deze bereikt gaan worden en de bijdrage van elke partij daarin. Het gaat dan om de partijen die een deel van de uitvoering voor hun rekening nemen (de ketenpartners, vertegenwoordigd op management- of directieniveau), maar ook indien nodig om financierders en toezichthouders als inspecties. Dit betreft het regisseren van het toneel waarop besturen en topmanagement van uitvoerende partners, financiers en toezichthouders zich aan elkaar verbinden.

Wij zien onderscheiden twee essentiële onderdelen:

1. Het binden van partijen aan een gezamenlijke ambitie.
2. Bestuurlijke afspraken: het binden van partijen aan een duidelijke bijdrage aan het realiseren van de ambitie.

2. Bestuurlijke regie	
Partijen	Afspraken
Gemeente Ketenpartners Financiers Toezichthouders	Taken en bevoegdheden Sturing/regie Financiering Faciliteiten

3.1 PARTIJEN BINDEN AAN EEN GEZAMENLIJKE AMBITIE

Op bestuurlijk niveau is het zaak de partijen te binden aan een gezamenlijke ambitie die bij voorkeur voldoende concreet gemaakt wordt om waar te kunnen nemen of die wordt gehaald of niet. Bijvoorbeeld om een daadwerkelijk sluitende keten te realiseren en er dus voor te zorgen dat ieder kind dat eenmaal is gesignaleerd ook daadwerkelijk op tijd hulp krijgt.

Daarbij gaat het er overigens niet alleen om uitvoerende partijen, ook wel ketenpartners genoemd, te binden. Voor het creëren van voldoende ruimte voor alternatieve oplossingen, is het (bestuurlijk) committeren van andere financiers, bijvoorbeeld de Provincie of Stadsregio (in de regio's Amsterdam en Rotterdam), toezichthouders zoals inspecties en regelgevers zoals departementen nodig.

3.1.1 Expliciete en impliciete instrumenten

De gemeente is weliswaar verantwoordelijk voor het preventief jeugd beleid maar heeft weinig "expliciete" sturingsinstrumenten, zoals specifieke bevoegdheden, of het beheer van dominante geldstromen richting de partners.

De gemeente heeft met de subsidierelatie een expliciet sturingsinstrument richting enkele uitvoerende partijen (ketenpartners), met name de GGD (JGZ) en het AMW, maar ook welzijnsinstellingen. Ten aanzien van de meeste andere relevante partijen heeft de gemeente die niet of slechts in zeer beperkte mate. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de financiering van schoolgebouwen en heeft de burgemeester een stem in het regionaal college en

Berenschot

de (regionale en/of districts)driehoeken (met de korps/districtschef en officier van justitie) van de politie. “Instrumentjes” die nimmer de doorslag zullen geven. Richting partners zoals Bureau Jeugdzorg, Bureau Halt, of de raad voor de Kinderbescherming en de AWBZ-gefinancierde zorgaanbieders heeft de gemeente geen enkele bevoegdheid of financieringsrelatie.

De gemeente zal als regisseur dus andere, meer impliciete, strategieën en instrumenten moeten inzetten om partijen te binden aan het sluitend maken van de jeugdketen. Dat is trouwens ook de kern van het regieconcept; niet voor niets hebben we regie elders ook wel “partners *verleiden* tot betere dienstverlening” genoemd.

De meeste gemeenten lukt het ook om partners te binden aan een gezamenlijke ambitie om de jeugdketen te sluiten met gecombineerde inzet van impliciete instrumenten. Wij hebben de volgende waargenomen.

1. *Maatschappelijke urgentie*. In de praktijk blijken de meeste relevante instellingen de urgentie om de jeugdketen te versterken en het kind centraal te stellen, te voelen en ook zelf te ervaren, ook als dit niet door harde cijfers wordt gestaafd. Dit is natuurlijk de beste drijfveer om samen te werken;
2. *Maatschappelijke opdracht*. De betrokken instellingen (en ook de financiers en toezichthouders) werken primair aan een maatschappelijke opdracht en worden daarvoor publiek (of via premies) gefinancierd. Voor elk van de instellingen, of het nu een school, de politie, Bureau Jeugdzorg of de reclassering is, hoort zorg voor de meest kwetsbare groep, namelijk jeugd, daar ook toe. De meeste instellingen zijn ook aanspreekbaar op die opdracht om in samenwerking een bijdrage te leveren.

Maatschappelijke opdracht en public governance

Maatschappelijke organisaties veranderen in rap tempo van uitvoeringsinstellingen van rijksbeleid in zogenaamde “maatschappelijke ondernemers”. Ze willen de vrijheid (en krijgen die ook steeds meer) om zelf de strategische keuzes te maken waarmee ze hun specifieke “markt” het best kunnen bedienen. We zien dat bijvoorbeeld terug in de lump sum financiering van scholen. Tegenover die vrijheid staat de (vooralsnog morele) plicht dat ze zich dan ook publiekelijk zouden moeten verantwoorden over hun keuzes en de consequenties daarvan aan de relevante stakeholders.

Enkele organisaties in Nederland voeren inmiddels een serieus “stakeholdermanagement”. Gemeenten zijn voor alle partijen in de jeugdketen een relevante stakeholder, en zullen door steeds meer organisaties in de gelegenheid worden gesteld hun visie op de vervulling van de maatschappelijke opdracht door die instelling kenbaar kunnen maken.

3. *Wederzijds belang*. Een sterk instrument is natuurlijk een eigen belang voor de instelling om zich te binden. Dit vraagt nog wel eens om “reframing”: we zien dat bijvoorbeeld scholen heel verschillend kunnen kijken naar hun belang bij deelname aan externe zorgstructuren. De scholen die zich hebben verbonden aan een sluitende keten geven aan dat zij dat vooral doen uit eigen belang. Het “binnenbrengen” van zorgen welzijnsexpertise in een zorgteam op school heeft tot gevolg dat kinderen met problemen, die bijvoorbeeld ook de groepsdynamiek in de klas verstoren, sneller worden geholpen en zorgt er voor dat de leraren zich kunnen concentreren op hun kernactiviteit: onderwijs. Een ander evident voorbeeld is de provincie, die als financier van geïndiceerde jeugdzorg belang heeft een zo effectief mogelijke preventieve jeugd-

Berenschot

keten, omdat daarmee de instroom in de jeugdzorg (op termijn) waarschijnlijk zal dalen.

4. *Koek groter maken.* Gemeenten zijn veelkoppige monsters waar het beleidsterreinen en producten betreft. Dat kan soms lastig zijn, maar ook nuttig. Door verbindingen te maken met andere voor een instelling relevante beleidsterreinen waar de gemeente iets te zeggen heeft, kan de gemeente een belang creëren voor die instelling om toch een bijdrage te leveren aan de jeugdketen. Denk aan het verkeersveilig maken van een schoolomgeving, of samenwerking op andere terreinen met de politie. Juist door de brede actieradius van de gemeente heeft de gemeente als bestuurlijk regisseur mogelijkheden om “de koek groter te maken”.
5. *Gezag van de wethouder.* Een wethouder die laat zien zelf te willen investeren in het jeugdbeleid, die weet waar het over gaat, daarin resultaten boekt (zie “interne regie”) en dat ook uitdraagt, kan rekenen op gezag bij de partners. Hij of zij zet daarmee het werk van de partners op de agenda. Een aantal wethouders heeft zich persoonlijk verbonden met de versterking van het jeugdbeleid en daarmee gezag verworven bij de partners. Dat gezag hebben zij ook ingezet om die partners te binden: “ik doe mijn deel, nu is het jullie beurt”. Het is van belang dat de wethouder op bestuurlijk niveau een zeer actieve rol speelt en niet schroomt om, als het nodig is, bestuurders en directeuren persoonlijk aan te spreken.

Een plek op school

Jongeren die in detentie zijn geweest maar nog leerplichtig zijn, moeten weer terugkeren naar school. In grotere gemeenten kunnen dat meerdere per jaar zijn. Scholen staan niet te springen om dit type jongeren in te schrijven en niet alle scholen hebben de plicht om dat te doen. Het is niet in het belang van de school wanneer dit type jongeren stelselmatig op dezelfde school terecht komt.

In een gemeente heeft de wethouder voor het begin van het schooljaar de relevante scholen bijeen geroepen. De wethouder was voorzitter. “We gaan de deur niet uit voordat deze jongeren komend jaar een plek hebben op een school”. Aan het einde van de bijeenkomst hadden de jongeren inderdaad een plek.

6. *Publiciteit.* Publiciteit is een instrument dat ook wel degelijk wordt ingezet om partijen in beweging te krijgen. Niemand wil negatieve publiciteit en zeker niet als je in toenemende mate moet concurreren. Het is echter een scherp middel dat heel snel bot kan worden: het is immers niet bevorderlijk voor het vertrouwen.

Bestuurlijk regisseren om partijen te binden is natuurlijk van groot belang bij de (door)start van een samenwerkingsproces. Maar de instrumenten zijn niet alleen dan van belang; ketensamenwerking blijft een dynamisch proces. In dit proces zal de bestuurlijk regisseur steeds weer instrumenten moeten inzetten om partners mee te krijgen in nieuwe initiatieven, gevolgen van omgevingsontwikkelingen op te vangen of nieuwe partners te binden. Bestuurlijke regie is een continue activiteit. Tenslotte is het natuurlijk niet alleen de bestuurlijk regisseur die de samenwerking regisseert. Alle partners oefenen invloed uit op de samenwerking en sommige partners zijn daar zo bedreven in dat zij soms de echte “regisseur” zijn, als we spreken in termen van invloed.

Berenschot

3.1.2 Commitment expliciet maken

Uiteindelijk moet het resultaat zijn dat de relevante partijen zich hebben verbonden aan een gezamenlijke, liefst waarneembare, ambitie. Het is van belang die binding expliciet te maken, bijvoorbeeld in de vorm van een intentieverklaring, mogelijk in combinatie met een ceremoniële omlijsting. Het commitment moet immers betekenis hebben voor alle partijen. Dat betekent dus ook dat er consequenties zijn (bijvoorbeeld afbreukrisico) wanneer het commitment in volgende fase niet waargemaakt wordt.

In het convenant of de intentieverklaring wordt het commitment veelal materieel gemaakt met de instelling van een “sturend orgaan”, waarin de partners met een rol in de uitvoering en soms financiers op bestuurs- of directieniveau zitting nemen.

Deze beleidsgroep, regiegroep of stuurgroep staat veelal onder voorzitterschap van de wethouder en kent de volgende functies:

1. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en het functioneren van de samenwerking. De groep bepaalt gezamenlijk de beleidsmatige en organisatorische kaders van de samenwerking.
2. Het gremium waar partijen elkaar moeten aanspreken op het wel of niet waarmaken van hun afgegeven commitment. Daarvoor is het van belang dat partijen op het juiste niveau zijn vertegenwoordigd. Het is moeilijk afspraken te maken als de vertegenwoordiger van een instelling niet gelegitimeerd is die te maken. Het is dan ook wenselijk dat de betreffende persoon ook de bevoegdheid heeft het lijnmanagement in de eigen organisatie aan te sturen wanneer de organisatie de toegezegde kwaliteit niet levert.
3. De “hoogste sport op de escalatieladder”, waar casuïstiek wordt besproken die door de professionals in de zorgteams en op wijkniveau niet kan worden opgelost. Het gaat dan om kinderen met complexe en meervoudige problematiek, en ook om kinderen in crisissituaties, waarvoor een acute oplossing is vereist.

3.2 AFSPRAKEN MAKEN

3.2.1 Bestuurlijke afspraken

Wanneer de partijen zich bestuurlijk hebben verbonden aan de gezamenlijke ambitie kunnen ze overgaan tot het maken van afspraken om de geformuleerde ambitie ook daadwerkelijk te realiseren. Daarvoor zullen de partijen tot afspraken moeten komen. Een belangrijke les is dat zonder bestuurlijke borging en bestuurlijke vastlegging van de afspraken duurzame ketensamenwerking niet van de grond komt. Ondanks de “bestuurlijke drukte” die hiermee gepaard gaat is het toch van belang goede afspraken te maken.

Het is dan wel van belang een groeimodel te hanteren: naarmate de samenwerking langer verloopt kunnen de afspraken verschuiven van “input naar output”. Het is niet verstandig om direct met prestatieafspraken te beginnen, want dit zet het vertrouwen van de partners direct onder druk. In de praktijk zien we dat over de volgende aspecten afspraken worden gemaakt.

Berenschot

Aspecten		
Bestuurlijke afspraken	Taken/ bevoegdheden	Vereenvoudigen uitvoeringsproces Organiseren uitvoerende regie
	Faciliteiten	Procesmanager/coördinator, Verwijsindex, Administratieve ondersteuning, Training en opleiding
	Financiering	Gesloten beurzen, Cofinanciering, Gemeente financiert extra activiteiten
	Sturing	Projectmanager/programmamanager Monitoring

3.2.2 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het uitvoerend proces

De kern van de sluitende keten is dat de partijen afspraken maken over een eenduidig werkproces in de keten: signalering, beoordeling, interventie en nazorg:

- Welke taken worden in welke schakel uitgevoerd?
- Hoe wordt de overdracht van de ene naar de andere schakel geregeld?
- Wie is bevoegd beslissingen te nemen over wat er met het kind moet gebeuren en neemt dus verantwoordelijkheid voor de gekozen aanpak?
- Wie neemt er verantwoordelijkheid voor dat een gesignaleerd kind in voldoende tempo door de keten wordt geleid: dat het wordt beoordeeld, een plan van aanpak wordt opgesteld en hulp wordt verleend en dat die hulp wordt verleend op het moment dat dat nodig is?

Met het maken van deze afspraken werken de partners in feite aan een “herontwerp” van het zorgproces voor kinderen, waarbij het ontwerpcriterium “het kind centraal” is. Met name een vereenvoudiging van het proces is nodig om de keten sluitend te maken. Zo ontstaat overzicht en inzicht. Hier en nu: op welk punt in de keten bevindt het kind zich en wie is er mee aan het werk? Maar ook in retrospectief: wie droeg verantwoordelijkheid bij het slagen of falen van de keten? Daarmee wordt ook een randvoorwaarde voor een lerende keten geschapen.

Met de vereenvoudiging van het uitvoerende proces gaan de partijen veel verder dan voorheen, toen naast de bestaande uitvoering vooral overleg- en adviesnetwerken ontstonden. Nu wordt echt het werken met het kind gestroomlijnd. Zo’n herontwerp van werkprocessen is ingrijpend. Dat is het zowel in hiërarchische situaties, als in “horizontale” situaties, zoals in een keten. Het leidt tot een andere taakverdeling tussen partners dan voorheen gebruikelijk was, en mogelijk (zeker op termijn) tot een verschuiving van de “workload”. Ondanks de moeilijkheidsgraad slagen gemeenten en hun partners er in die afspraken te maken.

Berenschot

Erken de belangen van partijen

“Het kind centraal” is het terechte devies bij de afspraken die de partners maken. Het aanbod van de instellingen moet worden toegesneden op de “vraag” c.q. behoefte van het kind en niet andersom, zoals inderdaad nog wel degelijk gebeurt. Soms wordt het kind centraal echter wel heel stringent gehanteerd: partijen die hun eigen belang inbrengen worden hier en daar snel weggezet als mensen die het devies “dus” niet serieus nemen en alleen uit zijn op eigen belang.

In een aantal gevallen zijn de bezwaren van partijen echter reëel. Als er daadwerkelijk verschuivingen in de werklast tussen partijen gaan optreden, waar het kind van zal profiteren, komen wel degelijk financiële plaatjes en arbeidscontracten in gevaar, en kan een bestuurder die andere verantwoordelijkheid, namelijk continuïteit voor zijn organisatie niet meer helemaal waarmaken.

Beter dan dit type bezwaren weg te wuiven als “competentiediscussie”, is het om ze te erkennen en vervolgens te bezien of er manieren kunnen worden gevonden om “het kind centraal” te realiseren. Zo kan tegemoetgekomen worden aan de reële bezwaren van die partner. Een zakelijke basis voor samenwerking is namelijk aanzienlijk duurzamer dan een morele.

Inzake uitvoerende regie uitvoerende regie gaan we nader in op de wijze waarop het uitvoerende proces vorm kan krijgen.

3.2.3 Faciliteiten

Een tweede punt waarover afspraken worden gemaakt, is het bieden van ondersteunende *faciliteiten* die de samenwerking tussen de professionals in de jeugdketen aanzienlijk vergemakkelijken. We kunnen daarbij denken aan:

- Een procesmanager op uitvoerend niveau die het samenwerkingsproces tussen de partners begeleidt.
- Administratieve ondersteuning bij het multidisciplinaire beoordelingsoverleg zodat de professionals zich kunnen concentreren op de inhoud en de afspraken eenduidig worden vastgelegd.
- Een verwijzindex, waarmee partijen snel inzage krijgen in wie er allemaal werken met of aan het kind.
- Eenduidige protocollen voor beoordeling die ook worden geaccepteerd door schakels “verderop in de keten”, zodat informatie maar een wordt verzameld, en maar een keer onderzoek wordt gedaan (bijvoorbeeld wanneer BJZ gebruik maakt van hetzelfde protocol als zorgteams).
- Faciliteiten voor professionalisering, bijvoorbeeld een protocol voor signalering, en faciliteiten voor (gezamenlijke) training en opleiding van samenwerkende professionals in de keten.

Een andere belangrijke faciliteit is het elektronische kinddossier. Dat wordt nu, mede met impulsen vanuit het rijk, op enkele plaatsen in het land verder ontwikkeld.

Berenschot

Praktijkvoorbeeld: verwijsindex

Rotterdam en Helmond (en andere gemeenten) werken aan een verwijsindex, waarin een professional die een signaal heeft gekregen over een kind met risico's, direct kan zien welke andere professionals en instanties eventueel ook met dat kind, of het gezin werken en ook wie er in het verleden mee heeft gewerkt. De professionals krijgen overigens (via het systeem) geen inzicht in de inhoudelijke interventies die zijn gepleegd. Het gaat om een verwijsindex, niet om een kinddossier. In bijlage twee is als praktijkvoorbeeld het SISA-model van Rotterdam opgenomen.

Praktijkvoorbeeld: administratieve ondersteuning

Hengelo stelt naast een procesmanager administratieve ondersteuning beschikbaar voor de multidisciplinaire zorgteams. Zo faciliteert Hengelo dat de professionals zich met hun kerntaak kunnen bezig houden en dat afspraken eenduidig worden vastgelegd.

3.2.4 Financiering

Extra faciliteiten voor een sluitende jeugdketen moeten worden gefinancierd. Vaak bestaat er grote onduidelijkheid over de beschikbaarheid van 'potjes' en bestaat er frustratie over de inflexibiliteit van de besteding van financiële middelen. Subsidies bijvoorbeeld worden vaak jaarlijks toegekend. Dit heeft als gevolg dat participerende instellingen in onzekerheid blijven over hun toekomst. Op bestuurlijk niveau is het dus van groot belang om ook hier duidelijke afspraken over te maken, zodat financiële onzekerheid zo veel mogelijk wordt beperkt en men durft te investeren, zowel in geld, tijd en energie.

De partners proberen zo veel mogelijk op te vangen met bestaande budgetten en verschuivingen in activiteiten. Met de afspraken over eenduidige werkprocessen kan een aantal bestaande overlegstructuren worden opgeheven, minder frequent worden gehouden of kan men met minder partners toe. In de meeste gevallen is dat echter niet toereikend om de ambities te vervullen. Gemeenten benutten in eerste instantie de reguliere subsidierelatie met de JGZ en het AMW om daarin andere prioriteiten te bewerkstelligen. De financiering is een van de redenen waarom JGZ en AMW een centrale plaats innemen in de ontwikkelde zorgstructuren. In een aantal gevallen leidt dit ook tot extra werk voor (een van) beide instellingen, gefinancierd door de gemeente.

Voorwaarde is overigens dat gemeenten hun subsidierelaties op orde hebben. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van zogenaamde beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). Kern van deze methode is dat gemeenten eerst als opdrachtgever zelf bepalen welke doelen zij willen bereiken en welke inzet van de uitvoeringsorganisatie daarvoor nodig is. Hoewel gemeenten in dit opzicht snel verbeteren (mede onder druk van de komst van de WMO), komt het nog steeds voor dat uitvoeringsorganisaties vooral zelf voorstellen doen over de activiteiten die zij gaan vervullen.

Een andere mogelijkheid is om financiers van andere uitvoerende instellingen te betrekken om extra of andersoortige inzet van bepaalde partners te realiseren. We hebben de provincies (en stadsregio's) als financiers van BJZ al genoemd en ook met de zorgkantoren zijn soms afspraken te maken.

Berenschot

Praktijkvoorbeeld: Gemeentelijke investeringen

In Breda en Rotterdam financiert de gemeente gezinscoaching, als extra zorgfaciliteit.

Praktijkvoorbeeld: Cofinanciering

Eindhoven hanteert een systeem van cofinanciering voor de SPIL-centra. In het geval van opvoedingsondersteuning en het SPIL-management betaalt de gemeente 50% en de partners de andere helft. Daarentegen worden de kosten van het schoolmaatschappelijk werk gedeeld met de provincie.

Gemeenten zetten ook extra eigen middelen in om tot een sluitende jeugdketen te komen. Enerzijds voor regiecapaciteit (programmamanager, projectleider, procesmanagers, en dus in een enkel geval administratieve ondersteuning), maar ook om investeringen door de andere partijen te stimuleren, bijvoorbeeld met een co-financieringsregeling.

3.2.5 Organisatie en monitoring

Ten slotte maken partners afspraken over de organisatie van het samenwerkingsproject en de monitoring. Uiteraard is het niet de bedoeling dat alles op bestuurlijk niveau wordt uitgewerkt en voorbereid. Daarom is het van belang ook de ambtelijke samenwerking te organiseren op stafniveau. Ook al omdat de ontwikkelde bestuurlijke structuur een vehikel is om verdeelprojecten aan op te hangen: zo loopt de ontwikkeling van de samenwerking in de verschillende leeftijdsgroepen meestal niet gelijk in de tijd.

Op deze manier ontstaat vanzelf een programmatische aanpak, waarbij doelen en deelprojecten in samenhang (maar onafhankelijk van elkaar) worden aangestuurd door een programmamanager of een projectleider. Deze is ook verantwoordelijk voor de monitoring en bestuurlijke ondersteuning en doet voorstellen voor verdere ontwikkeling.

3.3 OP TIJD NAAR IMPLEMENTATIE

Voor implementatie van het uitvoerende proces is het van belang zodanige bestuurlijke afspraken gemaakt te hebben, dat professionals de ruimte hebben om uit te voeren en ze kunnen worden aangesproken op hun genomen verantwoordelijkheid. Dat betekent op zijn minst afspraken over taken en bevoegdheden, financiering en monitoring.

Het is dus zeker niet zo dat eerst op alle aspecten bestuurlijke afspraken moeten zijn uitgewerkt voordat ze geïmplementeerd kunnen worden. Een valkuil van bestuurlijke regie is dan ook om het bestuurlijk regiemodel te blijven optimaliseren, alvorens te het uitvoeringsproces implementeren. Het veld leent zich er ook goed voor om in bepaalde wijken met bepaalde leeftijdsgroepen te experimenteren met samenwerking en vervolgens het afsprakenkader gedurende het samenwerkingsproces te “vullen”. Zo ontstaat een cyclus tussen bestuurlijke en uitvoerende regie. Dit is ook wat we in de praktijk zien gebeuren.

Juist de implementatie door de professionals, de leereffecten die dat oplevert en het resultaat dat wordt geboekt, geeft energie en levert ambassadeurs voor de verdere ontwikkeling.

Berenschot

4. UITVOERENDE REGIE

Regie op uitvoerend niveau moet er voor zorgen dat voor elk afzonderlijk kind dat wordt gesignaleerd een sluitende keten wordt gerealiseerd. Dit is dus het niveau waarop de inspanningen op de “andere regieniveaus” zich moeten uitbetalen.

Een sluitende keten wordt enerzijds bereikt door het werkproces te herontwerpen en te vereenvoudigen, zoals we net al zagen. Anderzijds door sluitende verantwoordelijkheden te definiëren en een verbindende uitvoerende regiefunctie vorm te geven.

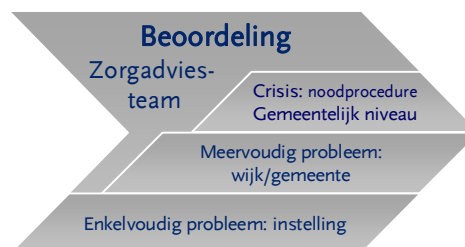
4.1 HET WERKPROCES

De zorgketen voor kinderen en jongeren bestaat derhalve uit vier schakels:



Gemeenten geven hun werkprocessen op hoofdlijnen op dezelfde manier vorm. Ze variëren in naamgeving, in de schaal waarop ze organiseren en in de betrokken organisaties.

- Gestructureerde signalering op die plekken waar de meeste kinderen en jongeren toch al komen (vindplaatsen), zoals de consultatiebureaus (0-4) en de scholen (4-12 en 12-18), waarbij wordt voortgebouwd op de structuur van WSNS. De interne begeleiders binnen de scholen verzamelen de signalen van de leerkrachten.
- Beoordeling:
 - multidisciplinaire zorgteams (met name psychosociale en fysieke deskundigheid) die zo dicht mogelijk bij en op de vindplaatsen opereren (niveau van de instelling): zorgteams in en om de school, en in wijkcentra die de situatie van de kinderen bespreken (veelal met de genoemde intern begeleider) die door consultatiebureau of school zijn gesignaleerd.
 - een systeem van opschaling (escalatieladder) voor kinderen met complexe, minder frequente en/of urgente problemen, die de competentie van de zorgteams overschrijden. Op wijkniveau of (deel)gemeentelijk niveau (afhankelijk van de schaal) functioneert een breder samengesteld expertteam met meer specialismen dat de “moeilijke gevallen” bespreekt. Voor urgente (crisis)situaties met kinderen wordt een groep van experts op gemeentelijk niveau geraadpleegd, soms wordt de regiegroep daarvoor gebruikt.



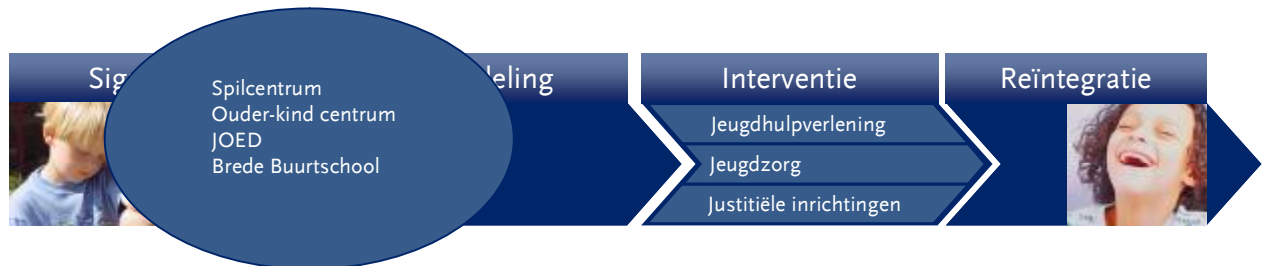
Berenschot

- Aansluiting met interventie: de zorgteams bespreken niet alleen, ze ontwikkelen ook (indien nodig) de gewenste aanpak en zorgen er voor dat de interventies op tijd plaatsvinden. In bepaalde gevallen is dat gemakkelijk omdat kan worden volstaan met lichte hulp en de hulpverlenende instelling zelf aan tafel zit. Soms is het echter lastig omdat geïndiceerde zorg of justitiële inzet noodzakelijk is, maar (nog) niet beschikbaar. Deze laatste situatie kan tot een crisissituatie en dus opschaling leiden.

4.1.1 Fysieke clustering op wijkniveau

Steeds meer gemeenten besluiten tot een fysieke clustering van een aantal activiteiten op wijkniveau, zodat signalering en multidisciplinaire beoordeling (en ook bepaalde interventies) “als vanzelf” gaan. Voorbeelden hiervan zijn de SPIL-centra in Eindhoven, Ouder-kindcentra in Amsterdam, JONG-centra in Rotterdam, het Veiligheidshuis in Tilburg en de Brede buurtscholen in diverse andere gemeenten.

Voordeel van deze centra is dat ze de samenwerking tussen partijen gemakkelijker maken, dat er sprake kan zijn van “warme overdracht” tussen de schakels (tussen signalering en beoordeling), dat lichte interventies snel beschikbaar zijn en in een vertrouwde omgeving (bijvoorbeeld de school in het geval van een brede buurt school) kunnen worden ingezet. Maar ook dat ze dichtbij (veelal op wijkniveau) herkenbaar zijn en daardoor toegankelijk voor ouders en kinderen. Bovendien sluit de vorming ervan aan bij de wens van veel gemeenten om meer wijkgericht te gaan werken.



Overigens is het realiseren van dit type centra nog niet zo eenvoudig en in ieder geval complexer dan “virtuele” samenwerking in teams en op basis van afspraken. Er komen een flink aantal extra aspecten bij kijken zoals accommodatiebeleid en er zijn flinke investeringen, en ook complexe exploitatieconstructies mee gemoeid. Ook is een fysieke clustering geen garantie voor gemakkelijke samenwerking en er zullen dus ook dan afspraken gemaakt moeten worden over verantwoordelijkheden. In termen van een groeimodel lijkt het dan ook voor de hand te liggen eerst samen ervaring op te doen met “virtuele samenwerking” alvorens te werken aan fysiek clustering. Natuurlijk ligt het in nieuwe wijken weer een slag anders.

Voor landelijke gemeenten met veel kernen is fysieke clustering ook niet de oplossing: die is dan per definitie relatief ver weg. Voor deze gemeenten lijkt juist virtuele (of misschien wel mobiele) samenwerking, via zorgteams die langskomen (dicht) bij de vindplaatsen een betere oplossing.

4.1.2 Partijen

Gemeenten variëren in de keuze van partijen die een uitvoerende rol in het werkproces vervullen. Voor vrijwel alle gemeenten geldt dat JGZ en AMW een centrale uitvoerende rol hebben gekregen. Naast inhoudelijke motieven ten aanzien van specialismen speelt hier

Berenschot

mee dat de gemeente een subsidierelatie onderhoudt met deze twee partijen. Daarnaast zien we ook verschillen in de rol van Bureau Jeugdzorg.

In de leeftijdsgroep 0-4 hebben vooral de consultatiebureaus de rol van signaleerder. Enkele gemeenten werken nu ook aan de signaleringsfunctie binnen peuterspeelzalen. Sinds de marktwerking in de kinderopvang zijn intrede heeft gedaan is het wat complexer geworden ook daar een (gestructureerde) signaleringsfunctie te beleggen.

Samen met de thuiszorg (consultatiebureau) vervult het AMW de beoordelingsfunctie, zodat fysieke en psychosociale competenties geborgd zijn.

In de leeftijdsgroepen 4-12 zijn de scholen prominente vindplaatsen, met een interne zorgstructuur (op basis van WSNS met een interne begeleider) en een externe zorgstructuur (zorgteams). In veel gevallen worden de zorgteams bemand door de JGZ en het AMW. Soms is ook de politie al betrokken bij deze zorgteams: “vanaf negen jaar moet je er bij zijn”. In verschillende gemeenten kennen de zorgteams een “lege stoel” die afhankelijk van de casuïstiek wordt bezet door een specifieke deskundige. Dit vereist uiteraard wel een voorzitter die het “uitnodigingsbeleid” bewaakt. Soms is dat een van beide partijen, soms een toegevoegd procesmanager.

Ook in de leeftijdsgroepen 12-18 zijn de scholen de centrale vindplaats met een eigen zorgstructuur. Overigens lijkt dat in het voortgezet onderwijs gemakkelijker van de grond te komen dan bij ROC's. Politie en bureau Halt zijn hierbij logische deelnemers aan het casusoverleg. In Helmond neemt BJZ deel aan zorgteams op twee scholen en functioneert daar ook als “casemanager”. Bovendien maakt Helmond gebruik van een beoordelingsformulier dat ook BJZ gebruikt bij indicatiestelling. Op deze wijze kan, indien nodig, snelheid worden gemaakt met geïndiceerde jeugdzorg. Opvallend is dat JGZ hierbij juist weer een zeer beperkte rol speelt.

In de leeftijdsgroep 18-23 jaar is de vindplaats minder eenduidig. Een aantal jongeren zit niet meer op school maar werkt of heeft een uitkering. Daarmee komen andere spelers in beeld als de sociale dienst en het CWI, maar ook woningcorporaties (als de jongere op zichzelf woont), naast politie en justitie.

In de “tweede trede” van de opschalingsprocedure, waarbij de complexere (en vaak ernstiger), en minder frequente casuïstiek wordt behandeld komen andere partijen in beeld zoals bureau jeugdzorg, het AMK, de raad voor de kinderbescherming en de reclassering. Ook hier wordt gebruik gemaakt van een flexibele bezetting, ook al omdat de problematiek nogal gespecialiseerd kan zijn.

Voor de verschillen in de rollen van de partijen zijn tot dusver niet echt objectieve factoren weer te geven. Wel is duidelijk dat de sturingsrelatie met de gemeente een rol speelt en ook de samenwerkingshistorie: de mate waarin partijen goede ervaringen hebben. Andere factoren kunnen zijn:

- a. verschillende problematiek in verschillende wijken, die vraagt om verschillende specialismen
- b. de professionaliteit van de organisatie
- c. de opvatting van de financier (zoals de provincie of stadsregio ten aanzien van Bureau Jeugdzorg)
- d. de samenwerkingsgerichtheid van de organisatie

Berenschot

- e. de persoonlijke chemie.

4.2 VERANTWOORDELIJKHEDEN: VERBINDENDE REGIEFUNCTIE

Een sluitende keten voor ieder kind betekent dat:

- de verantwoordelijkheid voor besluiten over en activiteiten met en aan het kind in iedere schakel eenduidig is belegd
- goede overdracht van kinderen van de ene naar de andere schakel is geborgd
- partijen aangesproken kunnen worden wanneer zij hun verantwoordelijkheid niet (voldoende) waarmaken.

Wanneer op ieder moment in de keten duidelijk is “van wie het kind is”, en ervoor wordt gezorgd dat de verantwoordelijke partij die verantwoordelijkheid ook waarmaakt, wordt voorkomen dat kinderen tussen wal en schip vallen. Die uitvoerende regiefunctie valt dus niet per definitie samen met een regisseur voor de hele keten. In de praktijk organiseren gemeenten de verbindende regiefunctie in de uitvoering op verschillende manieren. Er zijn drie manieren die in samenhang kunnen worden toegepast:

1. *De procesmanager.* De procesmanager is de uitvoerend regisseur in persoon, die ervoor zorgt dat partijen hun verantwoordelijkheid nemen en de schakels goed in het (preventieve) traject dat het kind doorloopt, goed verbonden worden. De procesmanager:
 - vervult de voorzittersrol in het zorgteam
 - *zorgt er voor* dat de juiste casuïstiek wordt besproken (de agenda), en dat juiste specialismen aan tafel zitten
 - *zorgt dat:*
 - ◆ er voor elk kind een eenduidig plan van aanpak komt
 - ◆ dat een partij verantwoordelijkheid neemt voor het realiseren van het plan van aanpak
 - monitort of de betreffende organisaties/professionals hun toezeggingen ook daadwerkelijk gestand doen, en spreekt ze erop aan wanneer dat onvoldoende het geval is.
2. *De casemanager:* In alle gevallen wordt in het zorgteam na een beslissing over de te volgen aanpak voor het kind, een organisatie verantwoordelijk gemaakt voor het verdere traject. In feite is deze organisatie daarmee casemanager geworden. De keuze voor de casemanager kan:
 - *Flexibel zijn:* de situatie van het kind bepaalt wie het casemanagement op zich neemt, bijvoorbeeld van de mate waarin een professional in staat is contact te houden met kind of gezin. In deze situatie staat het kind echt centraal, maar het vereist wel wat meer overleg. Het vereist ook dat er een procesmanager is die er voor zorgt dat de keuze voor een aanpak expliciet wordt gemaakt, en de keuze voor de casemanager expliciet wordt vastgelegd. Is dat niet het geval, dan doet zich toch weer de kans voor dat een kind tussen wal en schip valt.

Berenschot

- *Vast zijn*: de functie van casemanager hoort standaard bij een bepaalde organisatie thuis. In enkele gemeenten is gekozen voor een *vaste verantwoordelijkheid* voor het realiseren van de gewenste aanpak. Dit gebeurt bijvoorbeeld in Helmond in de zorgteams: “als BJZ zitting heeft in het zorgteam dan heeft die de eindverantwoordelijkheid, anders AMW”. Voordeel is de transparante en eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling.
- 3. *Risicoprofielen/protocollen*: Gestandaardiseerde werkwijzen hebben ook een verbindende functie tussenpartijen en schakels. Dat geldt voor de risicoprofielen die in Rotterdam worden ontwikkeld, en waaraan het casemanagement wordt gekoppeld: “indien het kind aan die kenmerken voldoet dan is die organisatie aan zet”. Maar ook de gestandaardiseerde beoordelingsformulieren in Helmond en Cuijk, en het signaleringsprotocol in Breda zorgen er voor dat de activiteiten van partijen in verschillende schakels sneller worden verbonden.

4.2.1 De rol van de gemeente bij uitvoerende regie

Gemeenten kunnen kiezen voor een minimale en een maximale rol in het uitvoerend proces.

In de *minimale rolopvatting* staat de gedachte centraal dat de uitvoering, de casuïstiek, een zaak is van professionals. De gemeente zorgt ervoor dat er een systeem van afspraken tot stand komt, en functioneert op uitvoerend niveau als “systeembewaker”.

In deze rolopvatting past een verantwoordelijkheidsverdeling met een vaste casemanager, of vervult een van de professionele partijen de rol van procesmanager in de zorgteams. Indien de uitvoering (stelselmatig) niet verloopt zoals zou moeten, komt de (ambtelijke) regisseur in actie om te helpen, of om de afspraken op bestuurlijk niveau aan de orde te stellen.

Praktijkvoorbeeld: uitvoerende instelling als procesmanager

Almelo heeft voor de JGZ als uitvoerend procesmanager gekozen. De gemeente kan de JGZ via de subsidierelatie aansturen, en houdt dus zo grip op het functioneren. Daarnaast heeft de JGZ kennis van zaken en levert dus een inhoudelijke bijdrage, maar heeft een grotere onafhankelijkheid dan het AMW, omdat de JGZ bij minder kinderen is betrokken als behandelaar.

Voordeel is dat niet (weer) een extra partij zich mengt in het uitvoerende proces en het scheelt ook in de (transactie)kosten. In Breda wordt de procesmanager overigens gezien als een soort “kwartiermaker”: als de werkwijze voldoende is ingesleten moeten de professionals de verantwoordelijkheid zelf oppakken.

In de *maximale rolopvatting* claimt de gemeente een rol “in de haarvaten” van het uitvoerende proces, veelal als procesmanager in de zorgteams. Voordeel is dat de gemeente als niet-uitvoerder een onafhankelijke speler is (geen belang bij een bepaalde verdeling van de workload), en daarmee een onverdachte procesmanager is. Bovendien ontstaat een directe koppeling tussen beleid en praktijk.

Praktijkvoorbeeld: uitvoerende instelling als procesmanager

Hengelo heeft er bewust voor gekozen dat gemeentefunctionarissen de rol van procesmanager bij de zorgteams vervullen. Het is de overtuiging van de gemeente (en het bestuur) dat de gemeente diep in de werkprocessen moet zitten om zo sterke en snelle interactie tussen beleid en praktijk te bewerkstelligen.

Berenschot

4.3 ZORGEN DAT HET WERKT: GEFASEERD EN ITERATIEF

Als de partners het eens zijn geworden over de (basis)keuzes ten aanzien van uitvoerende regie kunnen ze gaan implementeren. De snelheid waarmee dat kan is afhankelijk van de schaal en ingrijpendheid van de verandering. De partijen moeten immers wel de faciliteiten, met name de mensen, kunnen en blijven leveren. Dat betekent ofwel een structurele verschuiving in capaciteit ofwel structurele financiering. Een gefaseerde implementatie (per leeftijdsgroep, per wijk) ligt daarom meer voor de hand.

Vervolgens is het zaak gemotiveerde professionals in te zetten in de ontworpen structuur, die beschikken over een zekere samenwerkingvaardigheid. De eerder genoemde iteratieve aanpak, waarbij steeds wordt geschakeld tussen bestuurlijke, ondersteunende afspraken, en ontwikkeling van ervaring in de praktijk, biedt de professionals ruimte voor een lerende aanpak: samen ontdekken wat de beste werkwijze is.

Berenschot

5. KETEN DOORONTWIKKELEN

Wanneer de bestuurlijke afspraken gemaakt zijn en op uitvoeringsniveau in de praktijk worden gebracht, is het regisseren voor de gemeente niet voorbij. Evenmin is er dan sprake van een “beheerfase”. We spraken al over de afwisseling (iteratie) tussen het “vullen” van de bestuurlijke afspraken en de ervaring met implementeren. Dat is een continu proces van doorontwikkeling. De meeste gemeenten uit de Jong-overeenkomst hebben een paar van die slagen gehad, maar zijn er nog lang niet. De meeste hebben een werkende uitvoerende structuur voor een of twee leeftijdsgroepen en een bestuurlijke structuur waar ze op verder kunnen bouwen.

Want verder bouwen moeten ze. Ze werken aan uitvoerende structuren voor andere leeftijdsgroepen, ze werken aan kwaliteitsverbetering in de uitvoerende keten en ze zullen moeten gaan werken aan professionalisering van de uitvoerders.

Naast het realiseren van sluitende ketens voor andere leeftijdsgroepen is doorontwikkeling in onze ogen vooral verdere professionalisering. En niet zozeer van de regiefunctie, maar van de uitvoerende werkprocessen en de professionals zelf. De regiefunctie moet die professionalisering stimuleren. De doorwerking van de bestuurlijke afspraken, via het lijnmanagement naar de professionals van de betrokken organisaties, is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Praktijkvoorbeeld: kwaliteitseisen

Amsterdam heeft na evaluatie van zorgstructuren in en om de school met de partners kwaliteitseisen geformuleerd waaraan de interne begeleiding en de zorgteams moeten voldoen. Gebleken was dat de structuren wel waren gerealiseerd, maar niet overal even goed werkten.

Daarbij gelden in onze ogen enkele aandachtspunten.

1. Houdt het oog op de bal: probeer de effecten in beeld te krijgen.

Regie in de jeugdketen krijgt veel aandacht, en terecht. Maar het blijft natuurlijk een middel om ervoor te zorgen dat kinderen die het nodig hebben beter en sneller geholpen worden. Een blijvend aandachtspunt is inzicht te krijgen in de effecten die de ketensamenwerking genereert. Groeit het percentage “dekking” van het aantal kinderen dat in beeld komt van gestructureerde signaleerders daadwerkelijk? Neemt het percentage kinderen dat ten onrechte niet in de jeugdketen terecht komt echt af? Komt het niet meer voor dat kinderen “zoek raken” in de keten of “uit vallen”? Is er inderdaad sprake van snellere behandeling? En klopt het dat de instroom van kinderen in de geïndiceerde jeugdzorg en de justitiële inrichtingen afneemt ten opzichte van de instroom in de preventieve jeugdketen? Het vertrouwen is bij de partners groot dat alle wijzers omhoog zullen gaan wijzen. Momenteel moeten we de feitelijke antwoorden op die vragen echter nog schuldig blijven.

2. Creëer terugkoppeling van de effecten naar de professionals.

De beste stimulans voor professionals om verder te gaan met samenwerking is te zien dat een andere werkwijze effect heeft. Koppel dus resultaten terug naar partners en professionals: stimulans om door te gaan en verbeteringen te ontwikkelen.

Berenschot

3. Betrek cliënten bij de terugkoppeling.
Cliënten beschikken over ervaringen die uiterst waardevol zijn voor verdere ontwikkeling. Wat zien zij aan effecten? Cliënten worden tot dusver amper ingezet als klankbord voor het ontwikkelen van ketensamenwerking.
4. Probeer samen met de partners ruimte te maken voor kwaliteitsimpulsen aan vitale processen (bijvoorbeeld vaardigheidsontwikkeling ten aanzien van signalering).
5. Initieer verbeterprojecten binnen de bestaande structuur, vooral gericht op (gezamenlijke) professionalisering van het uitvoeringsproces.
6. Ondersteun ketenpartners die het moeilijk vinden om voldoende kwaliteit te leveren en voorkom dat de keten zwakke plekken blijft vertonen.

Berenschot

BIJLAGE 1

NOODPROCEDURE TILBURG

Berschot

gemeente Tilburg



Model voor stedelijk crisisberaad en interventiemacht voor de Gemeente Tilburg

in het kader van Operatie Jong



20 februari 2006

Opdrachtgever: Gemeente Tilburg

Uitvoering: Organisatie-inrichters Impact

Aanleiding

De gemeente Tilburg voert al jaren een actief en vooruitstrevend jeugdbeleid. Er is veel aandacht en inspanning voor het steeds verder verbeteren van de keten van organisaties die de jeugdzorg ten uitvoer brengen.

Dit heeft geleid tot een basis van afspraken, die in Tilburg goed op orde is. Ondanks deze basis wordt Tilburg elk jaar geconfronteerd met een aantal schrijnende gevallen, die tussen wal en schip belanden. De gemeente Tilburg heeft nu het initiatief genomen om deze schrijnende gevallen te allen tijde te voorkomen, ongeacht de bestaande capaciteitsproblemen. Om dit te realiseren is het ondermeer nodig om een stedelijk crisisberaad te organiseren alsmede een Interventiemacht, die in de ultieme gevallen de bevoegdheid heeft om dwingend op te treden in het belang van het kind.

In dit document is bovengenoemd beleid vormgegeven.

Berenschot

Het model schematisch



Het model toegelicht

De maatregel	Welke gevallen	Welke partijen	Wie signaleert, wie organiseert
1. Crisispreventie-overleg Doelen: <ul style="list-style-type: none"> Betere behandeling van latente ernstige, complexe crisisgevallen Evaluëren elk optreden crisisberaad Evaluëren en verbeteren zorgketen Informereren wethouder 	<ul style="list-style-type: none"> Ernstige, dreigende gevallen van kinderen waarover de aanbrengeende partij (vakmatig onderbouwd) grote zorg heeft. Alle gevallen die in het stedelijk crisisberaad en de Interventiemacht zijn terechtgekomen; dit ter evaluatie en verbetering van de keten Afgehandelde ('reguliere') crises waarin de keten aantoonbaar niet goed heeft gefunctioneerd 	<ul style="list-style-type: none"> Bureau Jeugdzorg (BJZ) Raad voor de Kinderbescherming (RvK) Instituut voor Maatschappelijk Werk (IMW) Regisseur + ondersteuning Relevante partijen per geval (bijv. OM, GGD, GGZ, Thuiszorg) 	Aanbrengen latente crisisgevallen door: <ul style="list-style-type: none"> BJZ, RvK en IMW alle andere relevante partijen (GGD, GGZ, Thuiszorg, De Bocht, e.a.). Inbrengen van afgehandelde crises gebeurt door regisseur Organisatie door regisseur (Incl. uitnodigen partijen die info kunnen leveren)
2. Stedelijk crisisberaad Doelen: <ul style="list-style-type: none"> Oplossen ernstige en acute crises die niet in de reguliere keten zijn opgelost Resultaat = of: kind geplaatst of: Interventiemacht bijeen	<ul style="list-style-type: none"> Ernstige, acute crisisgevallen waarvoor in de reguliere zorgketen geen oplossing is gevonden Ernstig = levensbedreigend en/of ernstig lichamelijk geweld. Acuut = direct ingrijpen noodzakelijk.	<ul style="list-style-type: none"> BJZ RvK Kompaan Regisseur + ondersteuning 	Signaleren: BJZ, RvK. Organiseren: regisseur.
3. Interventiemacht Doelen: <ul style="list-style-type: none"> Beslissing afdwingen en doorzetten over oplossing voor kind (incl. afdwingen noodcapaciteit) 	<ul style="list-style-type: none"> Die gevallen waar het crisisberaad geen oplossing voor heeft gevonden 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeente BJZ RvK Kompaan Regisseur + ondersteuning 	Signaleren: stedelijk crisisberaad. Organiseren: regisseur

1 Crisispreventie-overleg

Frequentie: wekelijks

Belangrijk voor succesvol overleg: de mate waarin zinvolle zaken ('die er toe doen') op tafel komen

Doelen:

1. Preventief

- Uitvergroten en maximaal volgen en zo mogelijk oplossen van latente crisisgevallen (ernstig & complex)
- Zorg-partijen kunnen de gevallen waarin ze het ernstig mis zien gaan aanmelden bij de regisseur. De regisseur ziet erop toe dat de ernst van deze gevallen vakmatig is onderbouwd, en brengt ze in in het overleg.
- De regisseur zorgt dat informatie over het geval, die meer inzicht geeft en die nu nog separaat aanwezig is bij andere partijen (zoals GGD, GGZ, OM), beschikbaar is op het eerstvolgende overleg na aanmelding.

2. Verbetering van de keten (gevals-nivo)

- Evalueren van alle gevallen die in het stedelijk crisisberaad zijn gekomen. Periodieke rapportage aan wethouder Jeugdzaken. Idem voor gevallen waarvoor de Interventiemacht bijeen is gekomen.
- Evalueren crises waarin de reguliere keten wel oplossing heeft geboden maar aantoonbaar niet goed heeft gefunctioneerd. Hieraan worden (door de regisseur) hoge toelatingseisen gesteld zodat een beperkt aantal casussen wordt besproken.

3. Verbetering van de keten (structureel)

- De evaluaties en opvolging van bovenstaande casussen moet leiden tot verbetering van de keten. De regisseur, secretariaal ondersteund, zorgt voor belegging van de verbeteringen bij de betrokken partijen. Verbeteringen worden in dit overleg gemonitord.

Op basis van de periodieke rapportages uit het crisispreventie-overleg overlegt het college van burgemeester en wethouders c.q. de door hem daartoe gemachtigde wethouder Jeugdbeleid bovendien periodiek met de leiding van de deelnemende partijen (BJZ, RvK, IMW) over *structurele* verbetering van de keten. De regisseur voedt dit overleg, de wethouder heeft de bevoegdheid om, binnen de (wettelijke) kaders en regelgeving, sturend op te treden ten aanzien van structurele verbetering van de keten.

2 Stedelijk crisisberaad

- Bij crisis volgens de criteria komt het stedelijk crisisberaad direct bijeen. Regisseur organiseert, partijen binnen 1 uur aanwezig
- BJZ, RvK en Kompaan zijn dus 24 uur bereikbaar
- BJZ, RvK en Kompaan vaardigen medewerkers af met toereikende beslissingsbevoegdheid
- Kompaan draagt oplossingsmogelijkheden aan voor het zorgaanbod in de regio en zonodig provincie
- Alleen de Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg kunnen het stedelijk crisisberaad initiëren
- Uitkomst is of een acceptabele en door alle betrokken partijen gedragen oplossing voor het kind of het bijeenroepen van de Interventiemacht
- Casus-rapportage gaat ter evaluatie naar crisispreventie-overleg

3 Interventiemacht

- Komt in actie daar waar het crisisberaad niet tot een oplossing komt. De regisseur initieert.
- Indien partijen zodanig van inzicht verschillen dat zelfs in het crisisberaad geen oplossing bereikt kan worden, dan komt de Interventiemacht bijeen. De Interventiemacht bestaat uit de hoogste leiding op lokaal niveau van de betrokken partijen Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en Kompaan. Deze treden in overleg om tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen en deze in hun eigen organisatie door te zetten. De vorm waarin dit gebeurt (spoed-overleg, telefonisch contact, alternatief) is situatie-afhankelijk. Elke partij is hierin verantwoordelijk voor bereikbaarheid en beschikbaarheid van de bevoegde vertegenwoordiger. Het college van burgemeester en wethouders van Tilburg heeft de regie en is bevoegd om binnen 24 uur een oplossing af te dwingen van bovenstaande partijen.
- Indien er wel een gedeeld beeld over de situatie is maar er (ondanks provinciale regelingen) absoluut geen geschikte capaciteit (bed + organisatie) beschikbaar is, is het college van burgemeester en wethouders van Tilburg bevoegd om een oplossing af te dwingen bij de Provincie.
- Casus-rapportage gaat ter evaluatie naar crisispreventie-overleg.

Dit model betekent voor

Bureau Jeugdzorg Tilburg (*)

- Bevoegde en materiedeskundige medewerker in het crisispreventie-overleg (Crisismedewerker)
- Bevoegde vertegenwoordiger (Teammanager) in het crisisberaad is 24 uur bereikbaar en binnen 1 uur aanwezig
- Bevoegde vertegenwoordiger (Districtmanager) in de interventiemacht is zodanig bereikbaar dat binnen 24 uur een oplossing kan worden verkregen
- Acceptatie sturende bevoegdheid wethouder binnen bestaande (wettelijke) kaders en regelgeving (incl. indicatiestelling).
- Uitkomst is of een acceptabele en door alle betrokken partijen gedragen oplossing voor het kind of het bijeenroepen van de Interventiemacht
- Casus-rapportage gaat ter evaluatie naar crisispreventie-overleg

(*) Het AMK (Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling) is onderdeel van Bureau Jeugdzorg. In verband met de bijzondere positie en afspraken is AMK voornamelijk geen onderdeel van het onderhavige model. AMK wordt wel op korte termijn - binnen de wettelijke kaders - ingepast.

Raad v.d. Kinderbescherming:

- Bevoegde en materiedeskundige medewerker in het crisispreventie-overleg (Raadsonderzoeker)
- Bevoegde vertegenwoordiger (Teamleider) in het crisisberaad is 24 uur bereikbaar en binnen 1 uur aanwezig
- Bevoegde vertegenwoordiger (Teamleider) in de interventiemacht is zodanig bereikbaar dat binnen 24 uur een oplossing kan worden verkregen
- Acceptatie sturende bevoegdheid wethouder binnen bestaande (wettelijke) kaders en regelgeving (incl. privacy).

Kompaan

- Bevoegde vertegenwoordiger (cliëntmanager) in het crisisberaad is 24 uur bereikbaar en binnen 1 uur aanwezig
- Bevoegde vertegenwoordiger (unitmanager) in de interventiemacht is zodanig bereikbaar dat binnen 24 uur een oplossing kan worden verkregen
- Rol in stedelijk crisisberaad en interventiemacht: oplossingsmogelijkheden aandragen voor het zorgaanbod in de regio en zonodig de provincie. Oplossingen kunnen dus ook buiten Kompaan liggen
- Acceptatie sturende bevoegdheid wethouder binnen bestaande (wettelijke) kaders.

Regisseur (gemeente)

- Roept crisisberaad en interventiemacht bijeen
- Is verantwoordelijk voor proces, niet voor inhoud
- Is de ingang voor de latente crisisgevallen in het crisispreventie-overleg
- Organiseert inbreng van andere partijen in crisispreventie-overleg
- Bereidt de evaluaties voor
- Belegt en bewaakt verbeterpunten
- Voedt het structureel overleg tussen het college van burgemeester en wethouders van Tilburg c.q. de door hem gemachtigde wethouder en leiding van de deelnemende partijen
- Veeleisende rol: onpartijdig; daadkrachtig; besluitvaardig; kritisch; voldoende ingewijd; 24 uur bereikbaar, binnen 1 uur aanwezig
- Krijgt secretariële ondersteuning.

College van Tilburg

- Hoge eisen aan bereikbaarheid van de door het college gemachtigde wethouder (het college heeft de intentie de wethouder jeugdbeleid in deze te machtigen de bevoegdheden namens het college uit te oefenen).
- Binnen 1 uur aanwezig i.g.v. interventiemacht
- Heeft (binnen bestaande wet- en regelgeving) bevoegdheid om:
 - regie te voeren voor bereiken en zonodig afdwingen van oplossingen van BJZ, Rvk en Kompaan;
 - in geval van capaciteitsproblematiek dwingend op te treden naar de provincie om voldoende de capaciteit beschikbaar te krijgen
- Ontvangt periodiek rapportage over analyse van de casussen van crisisberaad / interventiemacht alsmede over voortgang van verbeteringen van de keten
- Heeft sturende bevoegdheid voor structureel verbeteren van de keten.

Intentieverklaring

- Het college zal met gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant nadere uitwerking geven aan een bestuurlijke intentieverklaring, waarbij onderstaande conceptafspraken m.b.t. de provincie aan de orde komen.
- Verantwoordelijkheid voor het te allen tijde beschikbaar zijn van voldoende crisisplaatsen
- Acceptatie van het model en de consequenties t.a.v. verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Implementatie

- De implementatie en borging van het model verdient veel aandacht. Zeker in het begin is het aan te bevelen om de werking van het model regelmatig te evalueren. Wellicht verloopt niet alles direct al perfect. Een 'doe'-houding is hierin belangrijk – om vervolgens gaandeweg de werkwijze te optimaliseren. Het risico bestaat anders dat onvoldoende snelheid en daadkracht wordt bereikt.
- Implementatie van het model is een pilot voor voorlopig twee jaar, waarbij bij positieve resultaten partijen de samenwerking volgens de uitgangspunten van deze overeenkomst (mogelijk in overleg bijgesteld) continueren. Het implementatieproces van de pilot wordt door partijen structureel gevolgd.
- In het kader van het pilot-karakter van het onderhavige model voor de gemeente Tilburg zal de gemeente Tilburg de provincie voorstellen om op 2 plaatsen in het model actief aan te sluiten. Enerzijds om waar nodig ondersteuning te bieden, anderzijds om de leereffecten van de pilot maximaal te kunnen benutten voor andere gemeentes. Het betreft hier:
 - het bijwonen van het crisispreventie-overleg door een adviseur/begeleider van K2 (provinciale organisatie op gebied van jeugd en jeugdbeleid);
 - het bijwonen van het overleg voor structurele verbeteringen tussen de wethouder jeugdbeleid en de leiding van de uitvoerende partijen door een account manager van de Provincie of door K2.Operationalisering hiervan is onderdeel van de implementatiefase.

Het stedelijk crisisberaad, en vooral de interventiemacht, zijn primair bedoeld voor de veiligheid van jongeren in schrijnende omstandigheden, maar hebben tevens een verdere verbetering van de jeugdzorgketen tot doel. Ten gevolge van deze verbeteringen in de keten zal de druk op het crisisberaad en de interventiemacht geleidelijk afnemen, zodat periodieke heroverweging van de meest optimale werkwijze geboden is.

Berenschot

BIJLAGE 2

REGIEMODEL ROTTERDAM

Berenschot

Regiemodel Rotterdam SISA

drs. G.P. van't Hoff

19 april 2006

Versie 0.92

Berenschot

I. AANLEIDING

Jeugdbeleid

In de gemeente Rotterdam wordt al een aantal jaren een actief jeugdbeleid gevoerd. Zoveel mogelijk kinderen en jongeren worden gestimuleerd om productief mee te doen aan de samenleving en uitval wordt zo goed mogelijk bestreden. Het tijdig signaleren van problemen in opvoeden en opgroeien en het effectief daarop reageren is daarbij van groot belang.

Tijdige signalering van risico's

Binnen het Integraal Jeugdbeleid wordt voortdurend gewerkt aan betere samenwerking en informatie-uitwisseling. Instellingen kunnen beter hun werk doen als ze snel en kort geïnformeerd worden over het feit dat ook een andere instelling met een bepaald kind of bepaalde jongeren bezig is. Ook kunnen risicovolle situaties voorkomen worden als men er tijdig van op de hoogte wordt gesteld dat er bij één of meer andere instellingen ook signalen van problemen binnenkomen. Hiervoor wordt in Rotterdam het SISA-signaleringsstelsel gebruikt.

Operatie Jong

In het kader van Operatie Jong heeft Rotterdam de opdracht gekregen om een schets te geven van een werkbaar regiemodel rond samenwerking tussen de verschillende ketens. (model zie hoofdstuk 3).

Onderzoek

In de uitwerking van dit model neemt Rotterdam het signaleringssysteem SISA, als koppelvlak tussen de ketens. Immers daar is al vijf jaar ervaring mee opgedaan, en de nodige zaken rondom regie besproken en uitgewerkt.

Professor J.M.A. Hermanns is de opdracht gegund om de huidige partners, maar ook nog aan te sluiten partners, van het signaleringssysteem te bevragen en ervaring en ideeën over het vraagstuk regie in de samenwerking op te tekenen⁴.

Een toelichting op het begrip regie

Regie

Het is van belang vooraf te realiseren over welke vorm van regie hier gesproken wordt. Zonder een sluitende definitie te geven, betreft het, rond het signaleringssysteem, de regie op de samenwerking, niet op de inhoudelijke keuzes van de professional op zijn eigen werkgebied. Immers in het model blijft iedere organisatie zijn eigen activiteiten, binnen het eigen verantwoordingskader, uitvoeren, alleen nu samen.

Weten en samenwerken

De regie op de samenwerking ontstaat door afstemming, de grondgedachte van het Signaleringsstelsel. Immers iedere professional wil het beste voor zijn cliënt en nu kunnen de afzonderlijke trajecten elkaar versterken. Om te voorkomen dat er op enig moment gesteld kan worden dat iedereen wist dat er wat met een jongere mis was, alleen dat men het niet van elkaar wist. En als men het wel van elkaar wist men niet samen optrok, zijn er afspraken (regie) op de samenwerking vereist.

⁴ Een deel van de tekst uit deze notitie is gebaseerd op het, door professor J.M.A. Hermanns, uitgevoerde onderzoek met de titel 'Tussen overtuigingskracht en doorzettingsmacht. Een verkenning bevoegdheden van de SISA-regisseur'.

Berenschot

Kortom in dit model regie op de samenwerking zorgt ervoor:

1. dat men weet dat twee of meerdere organisaties met een zelfde cliënt dit weten;
2. wanneer je weet dat je eenzelfde cliënt in behandeling hebt stem je dit op elkaar af.

Actie vereist

Om nu te voorkomen dat organisatie op elkaar wachten om de afstemming vorm en inhoud te geven zijn er spelregels opgesteld over wanneer men elkaar benaderd en daar een terugkoppeling over geeft. Tevens is afgesproken dat de organisatie met de meeste doorzettingsmacht in zijn/haar eigen proces de verantwoordelijkheid om het contact te leggen en af te stemmen over hoe de gezamenlijke aanpak kan worden vormgegeven⁵.

3. Bij de rol van trekker op de samenwerking behoort ook de taak de samenwerkingspartner aan te zetten tot het uitvoeren van zijn of haar primaire taak, en/of andere organisaties in de stad daarop aan te spreken.

Borging en versterking van de bestaande structuren.

Omdat het model zijn oorsprong heeft in afstemming zoeken werkt dit over het algemeen vrij aardig. In deze notitie wordt een volgende stap gemaakt naar het borgen van deze structuur op basis van enerzijds ervaring, anderzijds op basis van ontwikkelingen die in de stad hebben plaatsgevonden, zoals de ontwikkeling van JONG's en het instellen van de DOSA regisseur. Het model streeft naar het uitnutten en versterken van de bestaande structuren.

SISA

Signalering en samenwerking

In grote lijnen werkt SISA als volgt. Als een kind of jongere in een bepaalde periode met meer dan één instelling een contact heeft dat verwijst naar mogelijke problemen (bijvoorbeeld een uitkering aanvraagt én een politiecontact heeft) wordt er bij de gemeente automatisch en digitaal een 'match' geconstateerd. Dit risicosignaal is voor de gemeente aanleiding om actie te ondernemen en samen te werken. Deze actie is eenvoudig: aan de betrokken instellingen wordt de match gemeld en wordt gevraagd een 'regisseur' aan te wijzen die een plan van aanpak maakt. Er wordt op dat moment geen inhoudelijke informatie over burgers uitgewisseld. Dat zal uiteraard, net als dat nu ook het geval is, vervolgens wel mogelijk zijn als verschillende instellingen gaan samenwerken.

Door het SISA-signaleringsstelsel te combineren met reeds bestaande of in ontwikkeling zijnde registratiesystemen in de sectoren onderwijs, zorg, SoZaWe en politie en justitie kan er een sluitend en effectief systeem van informatievoorziening ontstaan dat het professionele handelen ondersteunt en stuurt.

⁵ Inhoudelijke kennis en informatie blijft bij de professional. Op basis van de casus en beroepscode wisselen zij enkel relevante informatie uit.

Berschot

Risico signalering

De opzet van het SISA-signaleringsstelsel sluit aan bij moderne inzichten in risicoprocessen bij de jeugd. Alle kinderen en jongeren hebben wel eens problemen en een groot aantal van hen heeft bijvoorbeeld wel eens een politiecontact of spijbelt wel eens. Zodra zich echter meerdere problemen tegelijk voordoen, is er een aanzienlijk verhoogd risico dat zich een ernstiger probleem aan het ontwikkelen is dat zowel voor het kind of de jongere als voor de samenleving risicovol wordt. Ook een aantal signalen in een bepaalde tijdsperiode achter elkaar kunnen hierop wijzen. Het SISA-signaleringsstelsel voorziet daarom ook in het matchen van elkaar in de tijd opeenvolgende signalen.

Regiemodel

Voor het benoemen van een partner met regie op de samenwerking hanteert SISA een regiemodel. Dit model geeft weer bij welke verschillende match mogelijkheden (bijvoorbeeld: SoZaWe met DOSA of RMC met GGD, Politie en SoZaWe) welke partner de verantwoordelijkheid heeft om de samenwerking inhoud te geven. (de Sisa-regisseur)

Convenanten

Met het toetreden van nieuwe partners wordt het model naar de nieuwe situatie aangepast. Het bepalen welke partner in welke situatie de rol van regisseur op de samenwerking krijgt toebedeeld wordt in gemeenschappelijkheid vastgesteld. Aspecten die daarbij meewegen zijn bijvoorbeeld reeds aanwezige doorzettingmacht, contactfrequentie, etc. Afspraken over de samenwerking en regie binnen SISA zijn vastgelegd in samenwerkingsconvenanten. Ook deze worden met het toetreden van nieuwe partners opnieuw bezien en aangepast.

2. REGIE NADER UITGEWERKT

Regie bij samenwerking binnen SISA

Het matchsignaal dient zo snel mogelijk terecht te komen bij de medewerkers van een instelling die betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak. Meldingen moeten zoveel mogelijk zonder persoonlijke tussenkomst van medewerkers geschieden. Op signalen moet, in het geval er al een gecoördineerde samenwerking tot stand gekomen is, snel en kort gereageerd kunnen worden⁶.

De snelle reactie is van groot belang. Om die samenwerking efficiënt te laten verlopen zijn er afspraken te maken: regie.

Regie bestaat uit een aantal elementen die qua intensiteit kunnen variëren per casus.

- Informatie
Door het (vooraf) aanwijzen van een voor de regie verantwoordelijke samenwerkingspartner kan deze de beschikbare bronnen van informatie in beeld te brengen en de deelbare en relevante informatie de betrokken partners te doen toekomen. Deze rol wordt toegedeeld op basis

⁶ Tussen overtuigingskracht en doorzettingmacht, januari 2006: noodzaak van regie.

Berenschot

van een regiemodel wat door de partners op basis van ervaring en verschillende situaties van doorzettingsmacht is bepaald.

- Casus overleg
Het bij elkaar brengen van personen/ instellingen die nodig zijn voor de oplossing van een probleem. Binnen de verschillende ketens is dit reeds georganiseerd in JONG's, ZAT's etc.

Als er regie gevoerd moet worden over meerdere de ketens heen heeft in Rotterdam de DOSA-regisseur deze functie (elders ook wel brandpunctfunctionaris genoemd). Overleg gebeurt alleen op aangeven van de DOSA-regisseur of één van de partners. Voor de overige meldingen wordt het regiemodel gehanteerd en is overleg niet nodig. (zie onder: regie nader uitgewerkt)

- Eén aanpak
De meerwaarde van samenwerking binnen het signaleringssysteem is dat afstemming en versterking op de individuele plannen van aanpak wordt gerealiseerd tot één samenhangend plan van aanpak. Iedere partner blijft verantwoordelijk voor zijn eigen taakstelling, echter nu met hulp van andere partners.
- Monitoren
Het monitoren van de uitvoering en zonodig bijsturen van de uitvoerende activiteiten is de taak van de verantwoordelijke samenwerkingspartner (op basis van het vooraf vastgestelde regiemodel).

Bevoegdheden bij regie

Bij het opstellen en coördineren van de individuele programma's (of die nu wel of niet het gevolg zijn van het SISAsysteem) kunnen er soms belemmeringen ontstaan. Bijvoorbeeld als instellingen niet kunnen of willen meewerken aan de probleemanalyse, als instellingen zich autonoom opstellen als het gaat om de uitvoering van plannen of als er wachtlijsten zijn waardoor onderdelen van het plan niet tot uitvoering kunnen komen.

In een aantal gevallen kan het niet totstandkomen van een programma of stagnaties in de uitvoering daarvan voor onaanvaardbare risico's zorgen voor het kind, de jongere of zijn omgeving. In die gevallen moet er iemand de bevoegdheid krijgen om in te grijpen en het ontwerp en/of de uitvoering van het programma af te dwingen.

Uit nadere verkenning is gebleken dat het binnen de huidige kaders uitgesloten is dat de wettelijke bevoegdheden van instellingen worden overgedragen aan de regisseur op de samenwerking waardoor besluitvorming buiten de instellingen belegd zou worden.

Wel kunnen de samenwerkingspartners overeenkomen dat de uitoefening van wettelijke bevoegdheden uitsluitend na afstemming met de regisseur en passend in het

Berenschot

plan van aanpak worden uitgeoefend⁷. Van belang is dat instellingen vooraf expliciteren, en vastleggen binnen een convenant, binnen welk kader en welke grenzen hun functioneren, in de samenwerking, mogelijk is.

Toch kan het onder bijzondere omstandigheden van belang zijn dat er snel wordt gehandeld. Om dan de nodige slagkracht te kunnen ontwikkelen moet er kunnen worden opgeschaald naar een hoger niveau met meer bevoegdheden.

3. MODEL ROTTERDAM

Ondersteuning in de samenwerking

Ketensamenwerking

De werkelijkheid laat zich lastig weergeven in een model. Echter vanuit het denken in ketensamenwerking geeft het volgende model voor de Rotterdamse situatie wel een beeld van de realiteit.

Multi-problemsituaties

De visie op de jeugd met ernstige problemen is veranderd. Nog te vaak worden de discussies vereenvoudigd door vanuit één keten te redeneren en wordt vooral gedacht in doelgroepen of diagnostische categorieën zoals voortijdige schoolverlaters, werkloze jongeren, verslaafde jongeren, criminele jongeren, zwakbegaafde jongeren, jongeren met een problematische gezinsachtergrond, etc. Het is inmiddels echter duidelijk dat een aanzienlijk deel van de probleemjeugd dat in de ene categorie valt ook in een of meer andere categorieën valt. Veel kinderen en jongeren hebben te maken met een cumulatie van problemen.

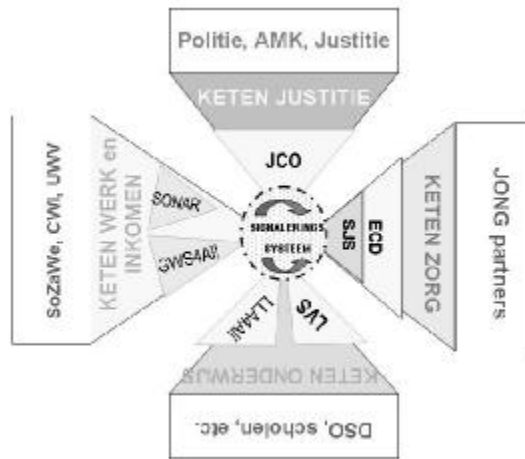
Beperkte informatiedeling

In het model van Rotterdam wordt ingezet op het verbinden van een maximum aan partners uit de verschillende ketens, en een minimum aan elektronische informatie-uitwisseling via het systeem i.v.m. privacy-wetgeving. Het signaleringssysteem wordt als neutraal schakelpunt van DAT informatie benut. Onder DAT informatie verstaan we het signaal dat er een risico rond een jongere bestaat. Via het systeem wordt geen WAT informatie uitgewisseld: oftewel wat er aan de hand is.

Een tweede essentieel aspect is de afspraak dat er een vervolg dient te komen op een match. Het signaleringssysteem signaleert niet alleen maar zet aan tot samenwerking.

⁷ Hierop zullen echter uitzonderingen gemaakt moeten worden zoals: crisisinterventies door jeugdzorg of ggz, opnames, in hechtenis neming, en toepassing van de Wet Bijzondere opnemingen in de psychiatrische ziekenhuizen

Berenschot



De vier ketens, genoemd met een aantal partners in de ketens, zijn met elkaar (systeem technisch) verbonden middels het signaleringssysteem.

De verbinding is systeemtechnisch van aard. De computersystemen genereren signalen (ECD, JCOss, etc) welke digitaal worden vergeleken. Bij een match (2 of meer organisaties, actief met dezelfde jongere) zorg ook de computer voor een bericht (of email) naar de betrokken organisaties en de betreffende jongere.

Samenwerking binnen de keten

Met een eerder genoemd regiemodel wordt vooraf bepaald welke partner bij een match de regie op de samenwerking in de casus krijgt. In de afgelopen jaren blijkt dit, bij het aansluiten van een nieuwe partner, een eenmalige exercitie welke op basis van logica verloopt. Binnen ketens, bijvoorbeeld de zorg, is een logische verdeling dat de verantwoordelijkheid om de samenwerking in de casus te regisseren bij de JONG-coördinator ligt, maar dat deze bij BJZ ligt als er sprake is van een maatregel van jeugdbescherming. Wanneer het een vrijwillige maatregel betreft is het mogelijk een andere regisseur aan te wijzen.

Match binnen een keten

Dit regiemodel heeft zich in de afgelopen jaren bewezen, en werkt naar tevredenheid. In onderling overleg is er van het regiemodel af te wijken wanneer de casus daar om vraagt. Binnen SISA wordt vastgelegd welke partner de regie op de samenwerking in die casus op zich heeft genomen. De onderlinge afstemming (ook de aanpassing van de regie) gebeurt veelal telefonisch of per email. Hiervoor hoeft niet extra te worden vergaderd.

Regiemodel

Ook de ontwikkelingen binnen de keten hebben in de afgelopen periode invloed gehad op het model. Zo hebben de vorming van de JONG's en de effecten op onderlinge samenwerking en de signalering naar SISA: zo komt er één signaal vanuit het JONG, ipv verschillende signalen vanuit de partners in een JONG.

Ontwikkelingen

Iedere aangesloten partner signaleert, op basis van een door de organisatie opgesteld risicoprofiel, enkel DAT er sprake is van een risico.

Het gezamenlijk vastgestelde regiemodel bepaalt wie binnen de keten de regie op de samenwerking toebedeeld krijgt. De organisatiegraad in de verschillende ketens en de beschikbare doorzettingsmacht zijn bepalend voor welke organisatie deze rol, binnen de keten, oppakt.

Berenschot

Samenwerking over de ketens heen

Match met partners uit meerdere ketens.

Op het moment dat meerdere instellingen uit verschillende ketens actief worden ten behoeve van een cliënt is afstemming en coördinatie over de ketens heen nodig. Met deze werkwijze is in Nederland nog niet zo lang ervaring opgedaan. In het buitenland, met name in de USA en Engeland wordt al langer met deze aanpak gewerkt. De Nederlandse ervaringen met casusoverleg, gezinscoaching, ITB-trajecten, diverse vangnetten en multisysteem-achtige benaderingen zijn positief. Doorgaan slaagt men erin een programma op maat samen te stellen en slagen de coördinerende instellingen of personen erin de diverse onderdelen van de programma's tot uitvoering te brengen. Deze ervaring is ook opgedaan o.a. in de Rotterdamse DOSA's (Deelgemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak). De DOSA-regisseur is voorzitter van het DOSA-netwerk van preventieve instellingen binnen een deelgemeente maar is ook voorzitter van het afstemmingsoverleg waarin nu nog alleen de voorzitter van het Justitieel Casusoverleg en de voorpostfunctionaris van Bureau Jeugdzorg zitting hebben.

DOSA structuur

Uit een onderzoek van Prof. Hermanns naar het Rotterdamse Intergraal Jeugdbeleid is geconcludeerd dat deze bestaande lokale structuur zeer goed bruikbaar is en het verdient verder te worden uitgebouwd. Het DOSA-afstemmingsoverleg is een prima, neutraal, knooppunt als het gaat om matches die over de ketens heen gaan. Het afstemmingsoverleg in het model Rotterdam, met nu nog 2 ketenpartners, dient te migreren naar een Ketenoverleg met vertegenwoordigers vanuit de ketens onderwijs, zorg, werk en inkomen en Justitie.

Imago DOSA

Essentieel voor een DOSA om succesvol te opereren is het goed, maar vooral ook neutraal en objectief uitvoeren van de regierol. In de afgelopen 2 jaar is het imago van de DOSA-regisseur door een sterke inzet op Jeugd en Overlast wat naar de repressieve kant opgeschoven. Met het de regierol over de ketens heen zullen zaken in het afstemmingsoverleg aan de orde komen die niet met overlast en repressie te maken hebben. De positionering van de DOSA-regisseur verdient dan ook aandacht.

Afstemmingsoverleg moet groeien

Voor het goed kunnen invullen van de afstemmingsfunctie, in zo'n Ketenoverleg, zijn een aantal zaken van belang.

Allereerst dient het Ketenoverleg te worden uitgebreid met de noodzakelijke partners. Nu zijn Bureau Jeugdzorg en Politie vertegenwoordigd en daar zou op dit moment minimaal de JONG-coördinator aan moeten worden toegevoegd. Een representatieve vertegenwoordiging uit de ketens onderwijs en werk en inkomen (Jongerenloket) zouden het Ketenoverleg compleet maken. Hierover worden op dit moment nog besprekingen gevoerd.

Regiemodel voor 80% van de gevallen toereikend.

Een tweede belangrijke voorwaarde voor het succesvol functioneren van dit model is dat niet iedere match over de ketens leidt tot bespreking in het Ketenoverleg. Onder normale omstandigheden vindt regietoedeling plaats op basis van het regiemodel. Zo kunnen de samenwerkingspartners op aangeven van de uitkomst direct aan de slag. Overleg vindt alleen plaats op aangeven van één van de gematchte partners die vastloopt of op aangeven van de DOSA-regisseur.

Berenschot

Doorzettingsmacht op
basis van geformaliseerde
afspraken

Het meest krachtige middel om een regisseur op de samenwerking invloed te geven is de wil van alle instellingen en betrokken overheden om meervoudige problematiek in onderlinge samenhang aan te pakken.

Deze wil dient te worden geformaliseerd in een systeem van afspraken/convenanten waarin instellingen vastleggen dat ze hun samenwerking betreffende een bepaalde groep cliënten organiseren in een systeem waarin één regisseur met een aantal bevoegdheden de samenwerking regelt.

Dat betekent dat instellingen meldingen doen bij het signaleringssysteem, o.a. toezeggen dat er bij deze medewerkers mandaat is om een plan van aanpak goed te keuren en de gevraagde inzet te leveren.

Hoewel goede wil de meest krachtige motivator is om tot samenwerking te komen, zullen sommige instellingen een zetje in de goede richting nodig hebben. Hier kunnen de (deel)gemeente, Stadsregio en Rijk als subsidiegevers een belangrijke rol spelen door de volgende voorwaarden aan hun subsidies te verbinden:

1. Instellingen moeten op lokaal niveau aansluiting zoeken bij de plaatselijke samenwerkingsverbanden.
2. Instellingen geven signalen af aan het Signaleringsysteem;
3. Instellingen maken convenantsafspraken over regietoedeling en accepteren de spelregels van het signaleringssysteem;
4. Instellingen geven aan welke doorlooptijden gangbaar zijn onder normale omstandigheden. (op basis van eigen prestatie indicatoren of wettelijke opdrachten)

Ontwikkelingen

Afspraken worden zo nodig herijkt om aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen. Zo kunnen landelijke ontwikkelingen, b.v. het tot stand brengen van centra voor Jeugd en Gezin deze aanpak beïnvloeden.

Opschaling

Onaanvaardbare risico's

Als de DOSA-regisseur er niet uitkomt, en er sprake is van een reëel risico voor het welzijn van een kind, moet opschaling naar een hoger niveau mogelijk zijn. In het afstemmingsoverleg is de deskundigheid aanwezig om te beoordelen of er sprake is van onaanvaardbare risico's. De meest voor de hand liggende optie voor effectief optreden is dat in die gevallen de wethouder Jeugd de mogelijkheid krijgt om de noodzakelijke partijen op korte termijn bijeen te roepen om tot gecoördineerde actie te komen. Door op Collegeniveau de wethouder Jeugd het mandaat te geven om ook in gemeentelijke instellingen buiten de eigen portefeuille te kunnen ingrijpen, wordt al de nodige slagkracht gerealiseerd. In ingewikkelde zaken waar daadwerkelijk sprake is van onaanvaardbare risico's voor het kind zullen ook niet gemeentelijk aangestuurde partners een rol moeten spelen. In die gevallen moet de Wethouder Jeugd de Raad v.d. Kinderbescherming, Jeugdzorg, Politie en OM bijeen kunnen roepen om noodzakelijke stappen te zetten. (JEUGDvierkant) Hiervoor zullen afspraken gemaakt moeten worden met de Stadsregio en het Rijk. Ambtelijke heeft de Stadsregio inmiddels ingestemd met dit model onder de voorwaarde dat de portefeuillehouder

Berenschot

Jeugdzorg deel uitmaakt van het JEUGDvierkant, het functioneren van het opschalingsmodel periodiek wordt geëvalueerd en de beleidsinformatie van de DOSA-regisseur wordt benut om zo nodig afspraken over ketensamenwerking aan te scherpen of bij te stellen. Om te voorkomen dat te vaak onnodig wordt opgeschaald, zal door de DOSA-regisseur achteraf verantwoording moeten worden afgelegd. Voor de opschaling dient een opschalingsprotocol te worden vastgesteld.

Het gezamenlijk vastgestelde regiemodel bepaalt wie, ook buiten de keten de partner is die regie op de samenwerking toebedeeld krijgt. Echter de DOSA-regisseur draagt de eindverantwoordelijkheid voor een succesvolle samenwerking en kan de casus agenderen voor gezamenlijk overleg en bijsturen of knelpunten inventariseren en escaleren. De regisseur heeft, vastgelegd in convenanten, de bevoegdheid om de samenwerkingspartners aan te spreken op participatie in het gezamenlijk vastgestelde plan van aanpak en op te schalen (conform opschalingsprotocol) wanneer een plan van aanpak stagneert.

VOORWAARDEN VOOR (LANDELIJKE) IMPLEMENTATIE VAN DIT MODEL

VWS heeft de opdracht gekregen om een verwijzindex risicjongeren te realiseren. De vorm en het model wordt op dit moment onderzocht. De uitkomst zal nooit verder gaan als een basis applicatie met beperkte functionaliteit. Dat kan ook niet anders want de invulling van de samenwerking blijft een decentrale verantwoordelijkheid. Evenals de ontwikkeling van een proces ondersteunende applicatie en het vastleggen van de samenwerkingsafspraken en een regiemodel in convenanten.

Uitgaande van een landelijke verwijzindex met beperkte functionaliteit zal het op termijn mogelijk zijn risicosignalen over dezelfde jongere tussen gemeenten uit te wisselen. Op voorhand enige lijn in de opzet van het regiemodel is daarbij wenselijk.

Op basis van ervaring opgedaan bij de gemeente Rotterdam, maar ook gesignaleerd bij gemeenten die nu aan het experimenteren zijn, is het verstandig gebleken de beginnende samenwerking de ruimte te geven zicht te ontwikkelen en verankeren. Dit is te realiseren door:

1. vooraf sluitende afspraken te maken over regie bij meerdere signalen op één jongere, en verrassingen te voorkomen. Regietoedeling op basis van vooraf gemaakte afspraken: het regiemodel. Een belangrijk weegpunt is de beschikbare doorzettingsmacht. Overige argumenten zijn in het rapport opgenomen.
2. verschil te maken tussen regie binnen en buiten een keten, waarbij wordt aangesloten op bestaande structuren, en regie op de samenwerking over de ketens, waar een onafhankelijk regisseur/brandpuntfunctionaris de trajecten bewaakt en ondersteunt.
3. bij een match alleen vergaderingen wanneer dat voor één van de partners of

Berenschot

de regisseur wenselijk is. Laat verder het regiemodel en de eigen dynamiek zijn werk doen.

4. zorg dat in het overleg de partners uit de vier ketens zijn vertegenwoordigd. Stel in dat gezamenlijk overleg de aanpak voor de specifieke casus vast
5. maak, vanuit het overleg met de vier ketenpartners, opschaling mogelijk naar een verantwoordelijk wethouder Jeugd die zo nodig Raad v.d. Kinderbescherming, politie en OM, verantwoordelijk bestuurder Stadsregio/provincie (dan wel een mandateringsconstructie) en Bureau Jeugdzorg op korte termijn bijeen moet kunnen roepen.

Om dit model van regie goed te laten werken zijn er diverse voorwaarden waar aan moet worden voldaan. Een aantal daarvan zijn:

- Goed werkende applicatie (Geen dubbele matches);
- Geen regie op regie. Enkel effectieve en efficiënte samenwerkingsafspraken;
- Risicoprofiel van signalering op te stellen door de organisaties;
- Het imago en de positionering van de regisseur op de samenwerking over de ketens heen moet onafhankelijk zijn (meer in lijn met de DOSA doelstellingen en weg uit overlast/veiligheidshoek);
- Bestuurlijke verantwoordelijkheid moet zijn georganiseerd;

De regisseur over de ketens heen dient zicht te hebben op de crisisinterventie mogelijkheden, evenals de hulpverlening in het lokale veld.