



Een onderzoek naar Wicked Probleemdefinities en de Aansturings- vormen van Netwerken

Masterthesis
Universiteit Utrecht
Begeleider : Marcel Hoogenboom
2^e beoordelaar: Trudie Knijn



Cara Rutten
Studentnummer: 3689573

Voorwoord

Deze masterthesis vormt de afronding van mijn master ‘Arbeid, Zorg en Welzijn: Beleid en Interventie’ aan de Universiteit Utrecht. Na wat tegenslag ben ik trots dat ik mijn scriptie kan presenteren. Het betreft een onderzoek naar de aansturingsvormen van netwerken en de mogelijke verklaring hiervan door wicked probleemdefinities. Wicked problems en de aansturingsvormen van netwerken zijn nog relatief weinig onderzochte concepten, waardoor het opzetten van dit onderzoek lastig maar ook uitdagend was.

Graag wil ik mijn begeleider Marcel Hoogenboom bedanken voor zijn feedback. Daarnaast wil ik mijn vriendinnen en studiegenoten: Esther, Merel, Annelijn, Jacobien, Fleur en Elly bedanken voor hun feedback en met name voor hun mentale ondersteuning. Ook mijn partner, Simon, heeft een belangrijke rol gespeeld. Naast het feit dat studeren waarschijnlijk niet mogelijk zou zijn geweest zonder hem, was hij degene die mij hielp om dingen te relativeren en om te ontspannen op de momenten dat ik het niet meer zag zitten. Beiden broodnodige zaken die ertoe hebben geleid dat ik mijn masterthesis succesvol heb af kunnen ronden.

Cara Rutten

22 oktober 2012

Samenvatting

Inleiding: Problemen zoals kindermishandeling, verwaarlozing en andere opvoedingsproblematiek zijn complex en moeilijk op te lossen en daardoor misschien wel ‘wicked’. Een relatief nieuwe ontwikkeling die gezien kan worden als dé oplossing voor deze opvoedings- & jeugdproblematiek is het ontstaan van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG’s). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opzet van deze netwerken en de aansturing hiervan kan verschillen. Zodoende is het interessant om te onderzoeken welke aansturingsvormen de Nederlandse CJG’s gebruiken en of dit valt te verklaren door de probleemdefinities van de betrokkenen over de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek.

Theoretisch kader: Het concept wicked problems dat ontwikkeld is door Rittel & Webber (1973) is nader onderzocht. Aangezien hier nog geen expliciete en eenduidige definitie van bleek te zijn, wordt dit concept geherdefinieerd op basis van Head (2008). De drie dimensies van een wicked problem (complexiteit, onzekerheden en divergentie) zijn vervolgens onderzocht in de Nederlandse context en het is de vraag hoe deze onoplosbare problemen getemd kunnen worden. Meerdere wetenschappers (Kenis & Provan, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004; Roberts, 2000) geven aan dat het opzetten van netwerken een geschikte oplossing zou zijn voor deze wicked problems. Toch hebben ook netwerken een bepaalde vorm van aansturing nodig. Provan & Kenis (2008) onderscheiden drie aansturingsvormen van netwerken (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk) en deze worden in verband gebracht met één van de dimensies van een wicked problem die kan overheersen in de probleemdefinities van betrokkenen.

Methoden: Aangezien het herinneren van de probleemdefinities van groot belang is voor dit onderzoek, is ervoor gekozen om enkel de CJG’s die in 2010 of 2011 geopend zijn te betrekken in dit onderzoek. Vervolgens was het noodzakelijk om de aansturingsvormen van de CJG’s vast te stellen. Zodoende is een online enquête ontwikkeld die door 67 CJG’s is ingevuld. Op basis van deze gegevens zijn 8 gemeenten (met 16 participanten) benaderd voor verder onderzoek. Middels semigestructureerde interviews zijn de probleemdefinities van betrokkenen in kaart gebracht.

Resultaten: Uit de data blijkt dat de drie pure aansturingsvormen van Provan & Kenis (2008) zelden of niet voorkomen. 63 van de 67 CJG’s maken immers gebruik van een combinatie van deze pure aansturingsvormen. Op basis van de vier meest voorkomende (combi-)aansturingsvormen zijn vervolgens de probleemdefinities beschreven. Hieruit blijkt dat in alle gemeenten met name elementen terugkomen die te maken hebben met de dimensie complexiteit. De dimensie onzekerheden speelt een kleine rol in de probleemdefinities van betrokkenen, maar de dimensies onzekerheden en divergentie lijken met name een rol te spelen als het CJG eenmaal ontwikkeld is. Daarnaast blijkt dat uiteindelijk zeven van de acht gemeenten gebruik maken van een combi-aansturingsvorm waarin een NAO domineert.

Conclusie: Als er wordt gekeken naar de dominantie van de dimensies in de probleemdefinities van betrokkenen en naar de dominantie van de (combi-)aansturingsvormen, dan lijkt dit onderzoek te bevestigen dat een complexe probleemdefinitie over wicked problems een verklaring vormt voor een combi-aansturingsvorm waarin een NAO domineert. Als er echter wordt gekeken naar alle dimensies in de probleemdefinities en naar alle combinaties in de combi-aansturingsvormen, dan vormen de (wicked) probleemdefinities een twijfelachtige verklaring.

Inhoudsopgave

1. Introductie	6
1.1. Inleiding	6
1.2. Doelstelling	7
1.3. Leeswijzer	8
2. Context en achtergrond	9
2.1. De CJG ontwikkelingen in Nederland	9
2.2. Het basismodel en de verankering in de wet	9
2.3. De CJG's in de praktijk	10
2.4. Conclusie	11
3. Theoretische verkenning	12
3.1. Wicked problems	12
3.2. De karakteristieken van een wicked problem	12
3.3. Een wicked problem als de combinatie tussen complexiteit, onzekerheden en divergentie	14
3.3.1. Complexiteit	14
3.3.2. Onzekerheden	15
3.3.3. Divergentie	16
3.3.4. Een schematisch overzicht van complexiteit, onzekerheden en divergentie	17
3.4. De opvoedings- en jeugdproblematiek in Nederland als wicked problem	17
3.5. Copingstrategieën en coördinatiemechanismen	20
3.6. De definitie van een 'netwerk'	21
3.7. De aansturing van netwerken	22
3.8. De kenmerken van de drie aansturingsvormen	23
3.9. Wicked probleemdefinities en aansturingsvormen van netwerken	25
3.10. Conclusie	27
4. Empirische vraagstelling & relevantie	29
4.1. Hoofd- en deelvragen	29
4.2. Wetenschappelijke relevantie	29
4.3. Maatschappelijke relevantie	30
4.4. ASW-relevantie	30
5. Onderzoeksopzet	31
5.1. Type onderzoek & strategie	31
5.2. Populatie	31
5.3. Steekproef & casusselectie	32
5.4. Dataverzamelingsmethoden	32
5.5. De operationalisering van de concepten	33
5.6. Data-analyse	35
6. Resultaten	37
6.1. De diverse aansturingsvormen van de CJG's	37
6.1.1. De typen aansturingsvormen	37

6.1.2.	De vier meest voorkomende (combi-)aansturingsvormen	38
6.1.3.	De aansturing van combi-aansturingsvorm A1	40
6.1.4.	De aansturing van combi-aansturingsvorm B1	43
6.1.5.	De aansturing van combi-aansturingsvorm B2	44
6.1.6.	De aansturing van combi-aansturingsvorm C1	46
6.1.7.	Samenvatting van de (combi-)aansturingsvormen	48
6.2.	Probleemdefinities en de dimensies van wicked problems	48
6.2.1.	Probleemdefinities van combi-aansturingsvorm A1	48
6.2.2.	Probleemdefinities van combi-aansturingsvorm A2	52
6.2.3.	Probleemdefinities van combi-aansturingsvorm B1	54
6.2.4.	Samenvatting van de wicked probleemdefinities	55
6.3.	Beantwoording van de (sub-)hypothesen	56
7.	Conclusie	58
7.1.	Beantwoording van deelvraag 1	58
7.2.	Beantwoording van deelvraag 2	59
7.3.	Beantwoording van de hoofdvraag	60
7.4.	Reflectie op het onderzoek	60
7.5.	Aanbevelingen	61
	Referenties	63
	Bijlage 1: Stand van zaken met betrekking tot de invoering van de CJG's	67
	Bijlage 2: De populatie	68
	Bijlage 3: Overzicht van de participanten	71
	Bijlage 4: Enquête over de aansturingsvormen bij de Centra voor Jeugd en Gezin	72
	Bijlage 5: E-mail die verstuurd is naar de coördinatoren van de CJG's	75
	Bijlage 6: E-mail die verstuurd is naar de algemene e-mail adressen van de CJG's	76
	Bijlage 7: E-mail die verstuurd is naar betrokkenen die de enquête niet hebben ingevuld om medewerking voor de interviews te krijgen	77
	Bijlage 8: Vragenlijst voor de beleidsmedewerker, coördinator, manager en medewerker van een kernpartner	78
	Bijlage 9: Analyse van de kenmerken van de aansturingsvormen	82
	Bijlage 10: Codeboom	87
	Bijlage 11: Schematische weergave van de antwoorden op de enquêtevragen per combi-aansturingsvorm	89

1. Introductie

1.1 Inleiding

“De problemen in het jeugdbeleid zijn groot en complex” (van Eijck, 2006, p. 12). Problemen zoals kindermishandeling, verwaarlozing en andere opvoedingsproblematiek zijn moeilijk op te lossen. Incidenten, zoals de Savanna-zaak waarbij de driejarige peuter dood werd aangetroffen in de kofferbak van een auto (Hofland, 11 maart 2005) en het Maasmeisje dat dood werd aangetroffen in de Nieuwe Maas te Rotterdam (Agema & Dijkstra, 7 november 2006), wijzen hierop. Daarbij geeft van Montfoort (jurist en lector Jeugdzorg & Jeugdbeleid aan de Hogeschool Leiden) aan dat dé oplossing niet bestaat (Ghaemina, 23 juli 2011). Toch worden er steeds nieuwe initiatieven opgezet om deze sociale problemen tegen te gaan. Rittel & Webber (1973) onderschrijven deze eindeloze zoektocht naar oplossingen en geven aan dat sommige problemen moeilijk oplosbaar en complex, oftewel ‘wicked’ kunnen zijn. Op basis van bovenstaande incidenten en citaten kan verwacht worden dat de huidige opvoedings- & jeugdproblematiek in Nederland ‘wicked’ is. Daarentegen is nader onderzoek nodig, aangezien er nog onduidelijkheden zijn over wat een wicked problem precies is en welke oplossingen het geschiktst zouden zijn om deze ‘onoplosbare’ problematiek te temmen. Door deze onduidelijkheden is het lastig om op voorhand vast te stellen of er sprake is van een wicked problem. Dit onderzoek tracht opheldering te geven over het concept wicked problems en onderzoekt dit in de context van de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek.

Een nieuwe ontwikkeling op het gebied van de opvoedings- & jeugdproblematiek zijn de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG’s). Deze CJG’s zijn laagdrempelige centra voor opgroei- & opvoedvragen, deskundige hulp en de coördinatie van deze hulp ten behoeve van ouders, kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007a). Het CJG wordt de “front office voor alle jeugdzorg” genoemd (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010, p. 20) en is “(...) niet zomaar een gebouwtje, maar de spin in het web van de ingewikkelde jeugdzorg” (Ghaemina, 23 juli 2011, p. 6). Dit geeft aan dat deze centra momenteel als dé oplossing worden gezien voor de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek en dat de verwachtingen hoog zijn.

De CJG’s zijn geïnitieerd door minister Rouvoet (voormalig minister van het ministerie Jeugd en Gezin) met het beleidsprogramma ‘Alle kansen voor alle kinderen’ (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2007a). In dit beleidsprogramma en andere nota’s & brochures zijn nationale doelen en een basismodel vastgesteld waaraan ieder CJG dient te voldoen (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007a, 2007b, 2009, 2010). Desondanks zijn er veel verschillen waarneembaar tussen CJG’s in diverse gemeenten (Boogaart & Slabbèrtje, 2008; Ghaemina, 23 juli 2011). Zo zou onder andere de aansturing van het netwerk, dat verwijst naar de manier waarop activiteiten worden gecoördineerd, kunnen verschillen (Provan & Kenis, 2008). Deze verschillen in aansturing zijn waarschijnlijk, omdat de verantwoordelijkheden voor het opzetten van de CJG’s bij de gemeenten worden gelegd (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007b). Deze decentralisatie, waarbij nationale taken en macht worden overgeheveld naar regionale of lokale overheden (de Vries, 2000), geeft gemeenten meer vrijheid en verantwoordelijkheid om bepaalde taken uit te voeren. Deze tendens van decentralisatie lijkt tevens te worden voortgezet, aangezien het (inmiddels demissionaire) kabinet Rutte het plan heeft om de gehele jeugdzorg over te hevelen naar de gemeenten (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie, 30 september 2011; Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Praktisch gezien houdt dit in dat gemeenten niet alleen verantwoordelijk worden voor de preventieve jeugdzorg

zoals de CJG's, maar ook voor alle andere taken die te maken hebben met de jeugdzorg (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010).

Uit bovenstaande blijkt dat gemeenten door de decentralisatie van taken, zoals het opzetten van de CJG's, extra verantwoordelijkheden krijgen. Daarnaast blijkt dat gemeenten in de context van de Nederlandse opvoedings- & jeugd problematiek mogelijk ook te maken kunnen hebben met wicked problems die moeilijk zijn op te lossen. Deze combinatie kan het extra moeilijk maken voor gemeenten om hun koers te bepalen, waardoor verschillen nog waarschijnlijker zijn. Zoals eerder al is aangegeven kunnen CJG's per gemeente verschillen in de aansturing van het netwerk (Provan & Kenis, 2008). Aangezien er, op Beaumont & Dredge (2010), Uijen (2010) en Willem (2010) na, nog weinig empirisch onderzoek is gedaan naar deze aansturingsvormen, is het interessant om te onderzoeken welke keuzes gemeenten gemaakt hebben en waarom ze voor een bepaalde aansturingsvorm hebben gekozen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de sociale problemen en de context waarin deze spelen van invloed kunnen zijn op de aansturingsvorm die gekozen wordt. De interpretatie van deze sociale problemen en hun context vormen immers het beginpunt voor een probleemdefinitie die van invloed is op de oplossing (Rittel & Webber, 1973; Lindblom, 1959). In de context van de CJG-ontwikkelingen tracht dit onderzoek dus een beschrijving te geven van de diverse aansturingsvormen die CJG's gebruiken en wordt met dit onderzoek gepoogd deze keuze te verklaren vanuit de aard van de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek. Zodoende wordt onderzocht of de (wicked) probleemdefinities van betrokkenen over de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek een verklaring vormen voor de gekozen aansturingsvormen van de Nederlandse CJG's.

In de literatuurstudie zal aandacht worden besteed aan wicked problems, de oplossingen hiervoor en de diverse aansturingsvormen die gebruikt kunnen worden in netwerken. Deze literatuur vormt de basis voor dit onderzoek. Om de aansturingsvormen van de CJG's in kaart te brengen, is gebruikgemaakt van een online enquête. Naar aanleiding van deze enquête zijn vervolgens typen aansturingsvormen samengesteld en hebben er semigestructureerde interviews plaatsgevonden met enkele betrokkenen van gemeenten en CJG's om de probleemdefinities en de aansturingsvormen verder te ontrafelen. Hoewel sommige gemeenten al sinds 2007 een CJG hebben, zijn andere CJG's in 2010 of 2011 geopend. Er is gekozen om deze laatste groep te betrekken in dit onderzoek, aangezien het herinneren van de eigen probleemdefinities van essentieel belang is voor dit onderzoek.

1.2 Doelstelling

Het overkoepelende doel van dit onderzoek is om een verklaring te vinden voor de diverse aansturingsvormen die gebruikt worden in netwerken zoals de CJG's. Hierbij gaat dit onderzoek ervan uit dat de aard van de (sociale) problematiek en de context waarin dit speelt als startpunt moet worden genomen. Om deze reden wordt het concept 'wicked problems' in relatie tot de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek nader onderzocht. Aangezien dit concept nog niet voldoende gedefinieerd is, zal dit onderzoek ernaar streven om dit concept te verhelderen en om dit te beschrijven in relatie tot de diverse probleemdefinities die betrokkenen kunnen hebben over (wicked) problemen. Deze (wicked) probleemdefinities kunnen verschillen en zouden een verklaring kunnen vormen voor de diverse aansturingsvormen van netwerken. Zodoende heeft dit onderzoek ook tot doel om een beschrijving te geven van de aansturingsvormen die gebruikt worden door de Nederlandse CJG's.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt eerst enige contextuele informatie verschaft over de CJG's, omdat dit een relatief nieuw concept is in het Nederlandse jeugdbeleid. In hoofdstuk drie wordt vervolgens het theoretisch raamwerk van dit onderzoek beschreven. Hierbij wordt aandacht besteed aan wicked problems, de oplossingen hiervoor, de manier waarop netwerken gedefinieerd kunnen worden, hoe deze volgens de theorie kunnen worden aangestuurd en aan welke kenmerken deze aansturingsvormen herkend kunnen worden. Dit resulteert in een conceptueel kader dat vervolgens wordt omgezet naar een empirische vraagstelling. Deze empirische vraagstelling en de theoretische, maatschappelijke en ASW-relevantie worden in hoofdstuk vier verwoord. Aansluitend wordt in hoofdstuk vijf de onderzoeksopzet beschreven en in hoofdstuk zes de resultaten van de dataverzameling. Ten slotte eindigt deze scriptie met hoofdstuk zeven waarin de conclusie wordt gegeven die antwoord geeft op de empirische vraagstelling.

2. Context en achtergrond

2.1 De CJG ontwikkelingen in Nederland

De CJG's in Nederland zijn ontstaan op advies van Operatie JONG. Dit was een samenwerkingsverband tussen verschillende ministeries dat is geïnitieerd door kabinet Balkenende II. Er was sprake van een groot aantal betrokkenen en versnipperde taken & verantwoordelijkheden ten aanzien van het jeugdbeleid, waardoor jongeren niet altijd de juiste hulp kregen. Operatie JONG had tot doel om een advies uit te brengen dat zorgde voor meer samenhang, verbeteringen en vereenvoudigingen van het jeugdbeleid en de aansturing hiervan. Eén van deze adviezen betrof het opzetten van een laagdrempelig eerstelijns centrum voor jongeren en ouders, oftewel een Centrum voor Jeugd en Gezin (van Eijck, 2006). Dit advies is ter harte genomen en vervolgens is het beleidsprogramma 'Alle kansen voor alle kinderen' vormgegeven onder leiding van minister Rouvoet. Hierin is tot doel gesteld om eind 2011 een landelijk dekkend netwerk van CJG's te hebben (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2007a).

De CJG's zijn bedoeld voor alle ouders, kinderen en jongeren (-9 maanden tot 23 jaar) en het is de intentie om een laagdrempelige centraal punt te vormen voor opgroei- & opvoedvragen, deskundige hulp en de coördinatie van die hulp (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007a). De ambitie is dat jeugdigen gezond en veilig kunnen opgroeien. De CJG's zouden dus een spin in het web moeten zijn met betrekking tot opvoeden, opgroeien en gezondheid. Hiermee wordt bedoeld dat de centra diverse functies en instanties bij elkaar zouden moeten brengen om tot een zo effectief mogelijke samenwerking te komen (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2007a). De doelen van een CJG sluiten aan bij de eerder genoemde ambitie en dienen onder andere bereikt te worden door middel van een betere samenwerking tussen de verschillende instanties:

- “Bevorderen van de algemene gezondheid, een optimale opvoeding en een brede ontwikkeling van alle jeugdigen.
- Voorkomen van problemen bij gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden.
- Vroegtijdig inzetten of mobiliseren van effectieve steun of hulp bij (beginnende) problemen die een belemmerende of negatieve invloed (kunnen) hebben op de domeinen van gezondheid, ontwikkeling, opgroeien en opvoeden.”

(Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2010, p. 5.)

Om de ambitie en de doelen te verwezenlijken is een basismodel ontwikkeld.

2.2 Het basismodel en de verankering in de wet

Het basismodel dat ontwikkeld is voor de CJG's geeft gemeenten enige houvast om de ambitie en doelen van de overheid te realiseren. In dit basismodel wordt aangegeven dat er verschillende functies moeten worden gebundeld. Dit houdt in dat in ieder CJG ten minste de volgende organisaties en functies betrokken moeten zijn:

- Jeugdgezondheidszorg; zoals consultatiebureaus en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD).
- Er moet invulling worden gegeven aan onderstaande vijf (WMO) functies:
 - Het geven van informatie & advies
 - Signalering van mogelijke problemen
 - Toeleiding naar hulp
 - Coördinatie van hulp op lokaal niveau
 - Licht pedagogische hulp

- Er moet een schakel zijn met Bureau Jeugdzorg (de beschermende tak in de jeugdzorg)
- Er moet een schakel zijn met de Zorg- en Adviesteams (ZAT) die op hun beurt weer contact hebben met het onderwijs

(Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007b).

Een belangrijk aspect van het basismodel is de Jeugdgezondheidszorg (JGZ). Deze heeft de taak om de gezondheid van 0 tot 19 jarigen te waarborgen en dit is vastgelegd in de Wet Publieke Gezondheid (WPG). Onder deze taken vallen onder andere het systematisch monitoren en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van jeugdigen, het aanbieden van vaccinaties, het geven van voorlichting, advies, instructies en begeleiding (zoals opvoedingsondersteuning) en het formuleren van maatregelen ter beïnvloeding van gezondheidsbedreigingen (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2002; Wet Publieke Gezondheid, 2012).

Een ander aspect van het basismodel zijn de ZAT's. Dit zijn "multidisciplinaire teams, waarin instellingen die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders aansluiten bij de zorg die scholen zelf bieden" (Nederlands Jeugd Instituut, 2012a, p. 1). Deze ZAT's vervulden al heel wat activiteiten die behoren tot de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) voordat de CJG's ontwikkeld werden. De WMO is sinds 2007 van kracht en stelde gemeenten onder andere verantwoordelijk voor de "op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden" (Staten-Generaal, 2004-2005, p. 24). Zodoende vallen ook de verantwoordelijkheden van het CJG onder deze wet en worden daarin de vijf WMO functies omschreven die ook vermeld staan in het basismodel (Staten-Generaal, 2004-2005).

Hoewel het ontstaan van de CJG's dus geen wettelijke veranderingen heeft meegebracht (in de WPG en de WMO waren deze functies immers al vastgelegd) is er wel een wetswijziging voorgesteld in de 'Wet op de Jeugdzorg'. De gemeenten zouden via deze wetswijziging officieel verantwoordelijk gemaakt worden voor de totstandkoming van de CJG's en voor het creëren van een efficiënte en effectieve samenwerking binnen de jeugdketen (Staten-Generaal, 2008-2009). Dit wetsvoorstel is echter nog niet doorgevoerd, omdat deze wijziging nauw samenhangt met de 'stelselwijziging zorg voor jeugd' die is aangekondigd door (het inmiddels demissionaire) kabinet Rutte (Staten-Generaal, 2010-2011). Dit betekent dat gemeenten niet alleen verantwoordelijk zullen zijn voor de preventieve jeugdzorg (het CJG met daarin de JGZ en de ZAT's), maar dat ook de overige taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld zullen worden. Hieronder valt de "jeugd-GGZ (...), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en [de zorg voor de] licht verstandelijk gehandicapte jeugd" (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). De staatssecretaris van VWS, mevrouw Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, adviseert zo snel mogelijk de wetswijziging in de 'Wet op de jeugdzorg' te behandelen, nadat meer informatie over de stelselwijziging in de jeugdzorg bekend is (Staten-Generaal, 2010-2011).

2.3 De CJG's in de praktijk

Het basismodel en de wettelijke verankering vormen het kader waarbinnen gemeenten (en dus ook de CJG's) werken. Maar wat is de stand van zaken? Het is inmiddels 2012 en iedere gemeente zou minstens één CJG moeten hebben. Uit de gegevens van de Nationale Atlas Volksgezondheid (bijlage 1) blijkt dat 410 gemeenten in Nederland op 15 februari 2012 een CJG hebben gerealiseerd. De overige vijf gemeenten bevinden zich in de implementatiefase. Er kan dus geconcludeerd worden dat het overgrote gedeelte van de Nederlandse gemeenten inmiddels een CJG heeft. Sommige CJG's hebben een aparte

fysieke locatie gekregen in de wijk, andere gemeenten hebben ervoor gekozen om aan te sluiten bij consultatiebureaus of soortgelijke bestaande (steun)punten in de wijk. Veel CJG's hebben zogenaamde inloopsprekuren waar ouders, jongeren en kinderen terecht kunnen, maar sommige gemeenten hebben (ook) gekozen voor online hulpverlening en/of informatieverstrekking. Allerlei combinaties van hulpverlening en organisatievormen zijn dus mogelijk. Hoewel iedere gemeente de Jeugdgezondheidszorg, Bureau Jeugdzorg en de ZAT's dient te betrekken in het CJG, mag de gemeente zelf bepalen welke overige instanties betrokken worden (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007a). In deze setting zijn de CJG's zogenaamde netwerkorganisaties. Dit houdt in dat de medewerkers in dienst zijn van een partner-organisatie zoals de GGD of Bureau Jeugdzorg en via deze organisatie werkzaam zijn bij een CJG. Afgeleid uit de 'verplichte' partners die het basismodel voorschrijft, zouden de volgende professionals betrokken moeten zijn bij de CJG's: jeugdartsen, jeugdverpleegkundigen, doktersassistenten of consultatiebureau assistenten, gedragswetenschappers (psychologen of orthopedagogen) en (school) maatschappelijk werkers (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2010).

2.4 Conclusie

Zoals uit bovenstaande context blijkt, zijn er enkele nationale kaders vastgesteld om de CJG's te realiseren. Zo is er een basismodel opgelegd en zijn de taken die iedere CJG moet vervullen vastgelegd in de WPG en WMO. Via deze wettelijke verankeringen zijn de gemeenten momenteel indirect verantwoordelijk voor het opzetten van de CJG's en hebben gemeenten veel vrijheid gekregen om zelf onder meer te bepalen hoe het CJG georganiseerd wordt en welke organisaties betrokken worden. Ook kan er sprake zijn van intergemeentelijke samenwerking, waarbij verschillende gemeenten op beleids-, strategisch en/of uitvoerend niveau samenwerken om een CJG te realiseren (Bogaart & Wolswinkel, 2009). Door deze beleidsvrijheid kunnen de CJG's qua aansturing van elkaar verschillen. Een verklaring voor deze verschillen kan gezocht worden in de karakteristieke elementen van de (eventuele wicked) problemen waarmee CJG's en gemeenten te maken krijgen, oftewel alle complexe sociale problemen die kunnen spelen bij kinderen en hun gezin (zoals kindermishandeling, verwaarlozing, schoolverzuim, psychische problemen, verslavingsproblemen en opvoedingsproblemen). In dit onderzoek wordt de term 'opvoedings- & jeugdproblematiek' gebruikt om te verwijzen naar deze problemen die gelinkt kunnen worden aan het concept wicked problems.

3. Theoretische verkenning

3.1 Wicked problems

“(…) confronting problems of social policy is bound to fail, because of the nature of these problems. They are wicked problems, whereas science has developed to deal with tame problems”. (Rittel & Webber, 1973, p. 155). In hun artikel geven Rittel & Webber kritiek op het idee dat veranderingen rationeel gepland kunnen worden. Dit komt veel overeen met het standpunt van Lindblom (1959) die aangeeft dat rationeel-allesomvattende methoden om tot een beslissing te komen praktisch onmogelijk zijn voor complexe problemen. Volgens hem weet niemand immers voldoende van de sociale wereld om ‘fouten’ te voorkomen en daarom worden beleidsveranderingen in kleine stapjes doorgevoerd. Lindblom noemt dit “the science of muddling through” (1959, p. 88). Hoewel Rittel & Webber (1973) niet zozeer deze methode van beleidsveranderingen beschrijven, benadrukken zij wel dat een rationele benadering van complexe problemen onmogelijk is. De samenleving is namelijk te pluralistisch en heterogeen geworden, waardoor allerlei mensen en groepen andere waarden/visies/attitudes hebben gekregen. Door deze differentiatie en de complexe aard van de problemen in de samenleving wordt het moeilijk om tot eenduidige doelen, probleemdefinities en oplossingen te komen. Rittel & Webber geven aan dat met name het definiëren van sociale (beleids-)problemen en oplossingen moeilijk is. Deze problemen en oplossingen berusten dan ook op het beoordelingsvermogen van de (politieke) betrokkenen en kunnen nooit helemaal worden ‘opgelost’. Er worden eerder steeds nieuwe oplossingen bedacht om deze complexe, oftewel wicked problems te ‘verhelpen’.

3.2 De karakteristieken van een wicked problem

Rittel & Webber (1973) onderscheiden in hun artikel tien karakteristieken van een wicked problem:

1. *Er is geen definitieve formulering van een wicked problem.* Het proces waarin een probleem gedefinieerd wordt en het proces waarin een oplossing gevonden wordt, zijn met elkaar verweven. Iedere specificering van het probleem impliceert immers een richting voor de oplossing (Rittel & Webber, 1973). Daarbij hangt de probleemdefiniëring af van de verschillende betrokkenen. Stakeholders hebben immers verschillende visies op het probleem en de oplossing (Conklin, 2006).
2. *Wicked problems hebben geen eindpunt.* Aangezien er geen definitieve probleemformulering is, is er ook geen definitieve oplossing (Conklin, 2006). Daarnaast zijn er geen objectieve criteria die aangeven wanneer het probleem is opgelost. Veelal stopt het ‘werken’ aan een wicked problem vanwege externe redenen zoals geld en tijdsrestricties (Rittel & Webber, 1973).
3. *Oplossingen voor wicked problems zijn niet ‘waar’ of ‘niet waar’, maar goed/fout (Rittel & Webber, 1973).* Het vaststellen van de kwaliteit van de oplossing is bij wicked problems niet objectief (Conklin, 2006). Vaak zijn er veel stakeholders betrokken bij een wicked problem en deze beoordelen de kwaliteit van de oplossingen naar gelang hun persoonlijke voorkeuren, waarden en ideologieën (Rittel & Webber, 1973). Een diversiteit aan meningen/oordelen is het gevolg.
4. *Er is geen ultieme test om de gekozen oplossing te beoordelen.* Het is onmogelijk om de oplossing voor een wicked problem te toetsen en daardoor is het onmogelijk om alle gevolgen van de oplossing te identificeren (Rittel & Webber, 1973).
5. *Iedere oplossing voor een wicked problem is een “one-shot operation” omdat er geen kans is om via trial-and-error te experimenteren.* In de wetenschap kunnen opties voor bijvoorbeeld een wiskundige oplossing oneindig getest worden om uiteindelijk de beste oplossing te kiezen. Dit is onmogelijk bij

wicked problems; er kan niet eerst een brug gebouwd worden om te kijken of deze voldoet aan de criteria, om deze vervolgens ‘gemakkelijk’ te corrigeren (Rittel & Webber, 1973).

6. *Wicked problems hebben geen welomschreven set aan potentiële oplossingen en het is onduidelijk welke oplossingen toelaatbaar/acceptabel zijn.* Dit houdt in dat je er nooit zeker van kan zijn dat alle oplossingen voor het probleem zijn overwogen. Daarnaast is het onduidelijk welke strategieën en acties toelaatbaar zijn, omdat hier geen objectieve criteria voor kunnen worden opgesteld. Hoe bepaal je immers wat ‘toelaatbare oplossingen’ zijn om ‘onkundige’ ouders aan te pakken? De oplossingen/acties die uiteindelijk worden gekozen, berusten dus op het beoordelingsvermogen van de betrokkenen (Rittel & Webber, 1973). Er zijn dus zoveel oplossingen als dat er mensen zijn.
7. *Ieder wicked problem is uniek.* Ondanks eventuele overeenkomsten tussen problemen spelen er vaak veel verschillende factoren en invloeden in de sociale context van het probleem, waardoor problemen toch van elkaar verschillen en kant-en-klare oplossingen onmogelijk zijn (Conklin, 2006).
8. *Ieder wicked problem kan gezien worden als een symptoom van een ander probleem.* Door de dynamische sociale context waarin wicked problems voorkomen zijn deze problemen vaak met elkaar verweven en afhankelijk van elkaar. Het resultaat kan zijn dat de pogingen om het ene probleem op te lossen resulteren in het verschijnen van nieuwe onverwachte (wicked) problemen (Dranove, Kessler, McCellan & Satterwaite in Devaney & Spratt, 2009). Daarnaast kan de vermeende oorzaak van een wicked problem zelf ook gezien worden als een wicked problem met een oorzaak op een hoger niveau (Rittel & Webber, 1973). Zo zouden de drama’s in de jeugdzorg zoals de Savannah-zaak, gezien kunnen worden als de onkunde van Bureau Jeugdzorg, maar kan dit ook een op zichzelf staand probleem zijn dat veroorzaakt wordt door de onkunde van de overheid.
9. *Het bestaan van een wicked problem kan op verschillende manieren verklaard worden. De keuze van de verklaring bepaalt de aard van de oplossing.* Rittel & Webber (1973) beschrijven dat er geen regels zijn om een ‘juiste’ verklaring te identificeren. Daarbij geven zij aan dat het soms moeilijk is om te bepalen of een hypothese nu weerlegd of bewezen is. Het probleem is volgens Rittel & Webber dat hypothesen niet goed getoetst kunnen worden en dat daarmee de visie van degene die de analyse maakt de sterkste factor is die bepaalt hoe een wicked problem moet worden ‘opgelost’ (Rittel & Webber, 1973). Hiermee lijkt subjectiviteit een groot bestanddeel van wicked problems te zijn.
10. *De planner of verantwoordelijke voor de oplossing heeft niet het recht om ‘fouten’ te maken.* Dit houdt in dat er geen publieke tolerantie is voor initiatieven of experimenten die falen (Head, 2008). Het is namelijk de bedoeling om sommige aspecten van de (menselijke) wereld ‘aan te passen’. De gevolgen van een ‘foute’ oplossing kunnen daardoor een groot effect hebben op de betrokken mensen (Rittel & Webber, 1973), waardoor deze fouten als onacceptabel kunnen worden gezien.


Bovenstaande karakteristieken geven een idee van het concept ‘wicked problems’. Dit beeld is echter niet eenduidig, omdat veel van de kenmerken met elkaar verweven zijn. Zo lijkt kenmerk vijf overeen te komen met kenmerk vier. Als er immers geen ultieme toets is om de kwaliteit van een oplossing te beoordelen, dan is iedere oplossing een “one-shot operation”. Ook kenmerk één, twee en negen staan met elkaar in verband. Als er immers geen eenduidige verklaring gevonden kan worden voor een probleem, dan wordt het moeilijk om een definitieve probleemformulering te geven en om een oplossing daarvoor te bedenken. Analytisch gezien zijn de tien karakteristieken van Rittel & Webber (1973) dus moeilijk uit elkaar te houden, waardoor het onderscheiden van de kernelementen van een wicked problem ingewikkeld is. Head (2008) heeft een eerste stap gezet om dit probleem op te lossen. Hij herdefinieert een wicked problem tot een combinatie van complexiteit, onzekerheden en divergenties.

3.3 Een wicked problem als de combinatie van complexiteit, onzekerheden en divergentie

Head (2008) beargumenteert dat met name de combinatie van (1) een hoge complexiteit van de (sub)systemen en de onderlinge afhankelijkheid van elkaar, (2) veel onzekerheden over de consequenties van acties en veranderende patronen en (3) een hoge divergentie en fragmentatie van visies, waarden en strategieën de mate van ‘wickedness’ bepalen.

Table 1: Complexity, uncertainty and divergence

Complexity of elements, sub-systems and interdependencies	Low	Moderate	High
Uncertainty in relation to risks, consequences of action, and changing patterns	Low	Moderate	High
Divergence and fragmentation in viewpoints, values, strategic intentions	Low	Moderate	High



Tabel 1: Head (2008, p. 103)

Hoewel Head (2008) een waardevolle bijdrage levert middels deze poging om de kernelementen van een wicked problem te onderscheiden, zijn er twee aspecten die opvallen. Ten eerste gaat Head ervan uit dat een wicked problem altijd hoog scoort op alle drie de dimensies (zie tabel 1). Hij onderbouwt deze aanname echter niet en theoretisch gezien zou een probleem ook wicked kunnen zijn als alle drie de dimensies aanwezig zijn waarbij één dimensie domineert. Het tweede aspect dat opvalt is dat Head de drie dimensies niet verder expliciteert dan in bovenstaande tabel is weergegeven. Om de dimensies te betrekken in dit onderzoek is het dus noodzakelijk om deze eerst nader te beschrijven.

In deze beschrijving wordt een onderscheid gemaakt tussen de sociale problemen/context en de organisatorische consequentie daarvan. Er is specifiek voor de term ‘sociale problemen/context’ gekozen, omdat het probleem en de context onderling in verband staan met elkaar. Pawson & Tilley (1997) onderschrijven dit. Problemen die in een bepaalde context bestaan, kunnen immers in stand worden gehouden door een bepaald mechanisme. Beleidsmakers en managers die oplossingen bedenken en/of implementeren moeten dus rekening houden met deze context en moeten een vervangend mechanisme aanbieden om het probleem te verhelpen of te verminderen (Pawson & Tilley, 1997). De context en het probleem zijn dus met elkaar verweven en om deze reden is het in de praktijk vaak moeilijk om sociale problemen te onderscheiden van de sociale context. Vervolgens is het ook van belang om aan te geven dat hetzelfde geldt voor het onderscheid tussen sociale problemen/context en de organisatorische consequentie daarvan. Theoretisch gezien kan hier een onderscheid in worden gemaakt, maar in de praktijk kan de organisatorische consequentie ook vaak een onderdeel worden/zijn van de sociale problemen/context. Vanuit analytisch oogpunt is het echter toch van belang om dit onderscheid te maken, aangezien dit meer kennis op kan leveren over wat een wicked problem is.

3.3.1 Complexiteit

Head (2008) geeft aan dat complexiteit te maken heeft met de verschillende betrokkenen die onderling afhankelijk zijn van elkaar. Het gaat hier dus om het aantal betrokkenen en naarmate er meer betrokkenen zijn, lijkt de mate van ‘wickedness’ toe te nemen. Conklin (2006) voegt hieraan toe dat het niet enkel het

aantal betrokkenen betreft, maar ook de diversiteit van de betrokkenen. Ook Mitchell & Shortell (2000) beamen dit en geven aan dat er ook naar het aantal betrokken personen per organisatie gekeken moet worden. Sommige organisaties hebben namelijk meerdere afgevaardigden in een netwerk en meer personen leiden tot een complexere aansturing. Ten aanzien van de heterogeniteit van het netwerk voegen zij toe dat er een onderscheid tussen organisaties en personen gemaakt moet worden. Als organisaties uit veel verschillende sectoren komen, wordt het netwerk of de aansturing hiervan complexer en ditzelfde geldt als de deelnemende personen veel van elkaar verschillen op basis van leeftijd, werkervaring etc. Hoewel deze complexiteit van betrokkenen die Head (2008), Conklin (2006) en Mitchell & Shortell (2000) beschrijven van belang is, beschrijft dit enkel de complexiteit op een organisatorisch niveau terwijl er geen aandacht wordt geschonken aan de complexiteit van de sociale problemen/context zelf.

De complexiteit van sociale problemen heeft te maken met het bestaan van meervoudige met elkaar verweven problemen. Rittel & Webber (1973) beschrijven dit onder andere in kenmerk acht van een wicked problem waarin wordt aangegeven dat ieder wicked problem gezien kan worden als een symptoom van een ander probleem. Zo kan een toegenomen aantal overtredingen door jongeren gezien worden als een op zichzelf staand sociaal probleem, maar kan het ook worden gezien als een symptoom van 'hogere' sociale problemen zoals 'slecht' onderwijs of armoede. Al deze verklaringen staan vaak met elkaar in verband en dit blijkt ook uit de gevolgen van de economische crisis. Dit betreft immers niet alleen de Amerikaanse banken, maar dit heeft ook invloed op bijvoorbeeld de Europese werkgelegenheid (Europese Commissie, 2012; van der Heijden et al., 2011). Problemen kunnen dus doorwerken op elkaar en zijn met elkaar verweven, waardoor er gesproken kan worden van meervoudige verweven problemen.

In dit onderzoek wordt complexiteit opgevat als de complexe problematiek, oftewel het bestaan van meerdere met elkaar verweven problemen die leiden tot de organisatorische consequentie dat veel verschillende organisaties/personen betrokken zijn. Als er sprake is van meervoudige verweven problemen waarbij veel verschillende organisaties/personen betrokken zijn, kan er gesproken worden van een sociaal- & organisatorisch complexe situatie.

3.3.2 Onzekerheden

Koppenjan & Klijn (2004) geven een beschrijving van drie onzekerheden die kunnen spelen bij sociale problemen. De *substantiële onzekerheden* hebben betrekking op de aard van wicked problems. Vaak is er een tekort aan informatie en kennis over zowel de aard als de gevolgen van bepaalde problemen, waardoor onzekerheden ontstaan. Daarnaast betreft het ook de verschillende betekenissen die mensen aan deze informatie of kennis geven. Hiermee schenken Koppenjan & Klijn (2004) net als Rittel & Webber (1973) en Head (2008) aandacht aan de diversiteit van menselijke percepties. De *strategische onzekerheden* hebben betrekking op de enorme diversiteit aan strategieën die aanwezig kan zijn ten gevolge van de substantiële onzekerheden. Tevens reageren actoren op elkaars strategieën, waardoor het des te moeilijker wordt om gedrag te voorspellen en er dus onzekerheden ontstaan. Ten slotte zijn er nog *institutionele onzekerheden*. Bij wicked problems zijn niet alleen heel veel actoren betrokken, maar vaak werken deze ook vanuit verschillende institutionele achtergronden (Burns & Flam; March & Olsen in Koppenjan & Klijn, 2004). Wicked problems worden dus ook gekarakteriseerd door verschillende institutionele regimes, waardoor er met name aan het begin van een samenwerkingsrelatie onzekerheden kunnen ontstaan (Koppenjan & Klijn, 2004).

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat Koppenjan & Klijn (2004) geen onderscheid maken tussen sociale problemen/context en de organisatorische consequenties daarvan. Zo kunnen de substantiële onzekerheden, die betrekking hebben op de onzekere aard en gevolgen van sociale problemen, gezien

worden als de sociale context waarin wordt gewerkt die verbonden is aan sociale problemen. De toekomst is vaak onzeker en deze onzekerheden lijken te maken te hebben met de snel veranderende behoeften die zich voordoen in de omgeving. Het betreft dus de onvoorspelbaarheid van de aard van het probleem, de gevolgen daarvan en de omgeving waarin wordt gewerkt, waardoor betrokkenen niet goed weten wat het probleem is (substantiële onzekerheid). Deze onzekerheid is onder andere terug te zien in het feit dat er meerdere probleemdefinities zijn en er geen ultieme test is om een oplossing voor een wicked problem te beoordelen (Rittel & Webber, 1973). Daarnaast zijn de uitkomsten van de oplossing moeilijk te voorspellen. Rittel & Webber (1973) beschrijven dit door aan te geven dat na de implementatie van een oplossing er “waves of consequences” zijn die niet altijd voorzien kunnen worden (p. 163). Deze onvoorspelbaarheid heeft ook organisatorische consequenties. Hoe bepaal je immers welke strategie of oplossing je toepast als er sprake is van (een) snel veranderende omgeving, je niet weet wat de oorzaken van het probleem zijn en je ook de gevolgen niet kan inschatten? Deze strategische onzekerheid beschrijven Rittel & Webber door aan te geven dat wicked problems geen welomschreven set aan oplossingen hebben, waardoor je ook nooit zeker weet of alle strategieën overwogen zijn. De keuze voor een strategie of oplossing is dus afhankelijk van de beoordeling van betrokkenen (Rittel & Webber, 1973). De institutionele onzekerheden die Koppenjan & Klijn (2004) beschrijven hebben met name te maken met de diversiteit tussen de deelnemende organisaties en dit element is al betrokken in de dimensie complexiteit. Ook benadrukken Koppenjan & Klijn (2004) de percepties van mensen en dit element wordt betrokken in de derde dimensie van een wicked problem: divergentie.

In dit onderzoek worden ‘onzekerheden’ gezien als de onvoorspelbaarheid van de aard, de gevolgen en de omgeving waarin gewerkt wordt, waardoor de betrokkenen niet goed weten wat het probleem is (substantiële onzekerheid). Dit leidt vervolgens tot de organisatorische consequentie dat men niet goed weet welke strategie of combinatie van strategieën toegepast moeten worden (strategische onzekerheid). Als betrokkenen niet goed weten wat de oorzaken van een probleem zijn (de aard) en wat de effecten van bepaalde oplossingen zijn (gevolgen), dit alles plaatsvindt in een snel veranderende omgeving/werkveld en de betrokkenen vervolgens niet goed weten welke strategie ze moeten toepassen dan kan er gesproken worden van een sociaal & organisatorische onzekere situatie.

3.3.3 Divergentie

Head (2008) omschrijft divergentie als de uiteenlopende percepties, waarden en strategieën tussen organisaties. Hoewel de strategieën die worden toegepast al betrokken zijn in de vorige dimensie, lijkt Head met deze definitie invulling te geven aan hetgeen ook Rittel & Webber (1973) en Conklin (2006) beschrijven als conflicterende visies over wat het probleem is en welke oplossing gekozen moet worden. Er zijn immers geen objectieve criteria om de kwaliteit van een oplossing te beoordelen, waardoor oplossingen voor wicked problems niet ‘waar’ of ‘niet waar’, maar goed of fout zijn (Rittel & Webber, 1973). Wat de ene betrokkene een goede probleemdefinitie/oplossing vindt, kan een andere betrokkene als onacceptabel achten. Ook hier wordt geen analytisch onderscheid gemaakt tussen het sociaal probleem/context en de organisatorische consequenties. Rittel & Webber (1973) en Koppenjan & Klijn (2004) benadrukken dat de samenleving heterogener is geworden, waardoor er een diversiteit aan visies, normen en waarden is ontstaan. Deze culturele diversiteit kan worden gezien als de sociale context waarin wordt gewerkt die verbonden is aan sociale problemen. Hierdoor is het moeilijker om tot een eenduidige probleemdefinitie en oplossing te komen (Koppenjan & Klijn, 2004). Mede om deze reden is een wicked problem moeilijk aan te pakken. Iedereen heeft immers een andere kijk op het probleem en dit kan leiden

tot conflicten. Deze eventuele conflicten tussen betrokkenen zijn de organisatorische consequentie van een heterogene en pluralistische samenleving/werkveld.

In dit onderzoek wordt divergentie opgevat als de culturele diversiteit, oftewel de verschillende visies, normen en waarden die heersen ten aanzien van het probleem (en de probleemdefinitie) die kunnen leiden tot conflicten tussen betrokkenen over wat de ‘beste’ oplossing is. Als er dus sprake is van diverse visies op het probleem dat vervolgens leidt tot conflicten over de oplossing dan kan er gesproken worden van een sociaal & organisatorische divergente situatie.

3.3.4 Een schematisch overzicht van complexiteit, onzekerheden en divergentie.

Dit onderzoek gaat ervan uit dat de drie dimensies van Head (2008) bestanddelen zijn van een wicked problem. Daarentegen geeft Head geen expliciete omschrijving van deze dimensies en verwarren zowel Head (2008) als Koppenjan & Klijn (2004) sociale problemen/context en organisatorische consequenties met elkaar, waardoor onduidelijkheden ontstaan over wat een wicked problem is. Betreft het immers een sociaal probleem dat wicked is of de organisatie van de oplossing voor dat probleem? Dit onderzoek tracht opheldering te geven en gaat ervan uit dat enkel een sociaal probleem wicked kan zijn, maar dat dit kan leiden tot consequenties op een organisatorisch niveau die als wicked kunnen worden ervaren. Om deze reden wordt in onderstaande tabel (tabel 2) gebruikgemaakt van een stippellijn. Theoretisch gezien kan er gesproken worden van een wicked problem als er sprake is van:

- Een bepaalde mate van complexiteit: meerdere met elkaar verweven problemen.
- Een bepaalde mate van onzekerheid: onvoorspelbaarheid ten aanzien van de aard van de problematiek, de gevolgen daarvan en de omgeving waarin de problematiek speelt.
- Een bepaalde mate van divergentie: culturele diversiteit, oftewel er zijn verschillende visies, normen en waarden ten aanzien van het probleem.

De drie dimensies van Head (2008) zijn in dit onderzoek dus nader gedefinieerd. Het is echter de vraag of de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek als wicked kan worden gezien.

	Complexiteit	Onzekerheden	Divergentie
Wicked problem	Sociale problemen/context: Meervoudige verweven problemen	Sociale problemen/context: Onvoorspelbaarheid van de aard van het probleem, de gevolgen en de omgeving	Sociale problemen/context: Culturele diversiteit ofwel verschillende visies, normen en waarden ten aanzien van het probleem
	Organisatorische consequentie: Veel diverse organisaties/personen die betrokken zijn	Organisatorische consequentie: Gedeelde onzekerheden over welke (combinatie van) oplossingen/strategieën moeten worden toegepast	Organisatorische consequentie: (Eventuele) conflicten over wat de 'beste' oplossing/strategie is

Tabel 2: Definitie van een wicked problem en de dimensies complexiteit, onzekerheden en divergentie (nadere definitie van Head, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004).

3.4 De opvoedings- en jeugdproblematiek in Nederland als wicked problem

Head (2008) en Devaney & Spratt (2009) zien de opvoedings- & jeugdproblematiek als een wicked problem. Daarnaast wijzen tragische incidenten zoals de Savanna-zaak en het Maasmeisje erop dat kindermishandeling en andere opvoedingsproblematieken complexe problemen zijn die niet eenvoudig zijn ‘op te lossen’ door één organisatie. In deze paragraaf worden de drie dimensies van een wicked

problem onderzocht om de mate van ‘wickedness’ van de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek vast te stellen.

De *complexiteit* van de opvoedings- en jeugdproblematiek is in dit onderzoek gedefinieerd als het bestaan van meerdere verweven problemen. Een term die deze complexiteit goed weergeeft, is de term ‘multi-problem gezin’. Dit houdt in dat een gezin langdurig kampt met een combinatie van sociaaleconomische en psychosociale problemen waarbij ook moeilijkheden zijn in de hulpverlening doordat ouders bijvoorbeeld hulp weigeren (Ghesquière, 1993; NJI, 2012b). Deze sociale problemen beïnvloeden elkaar en kunnen elkaar in stand houden (Ghesquière, 1993; NJI, 2012; Steketee & Vandenbroucke, 2010). Juist deze comorbiditeit van problemen maakt de opvoedings- & jeugdproblematiek complex. De organisatorische consequentie van deze verschillende problemen in gezinnen is dat er veel verschillende organisaties/personen betrokken zijn bij de hulpverlening, oftewel de complexiteit die Conklin (2006), Head (2008) en Mitchell & Shortell (2000) beschrijven, waardoor samenwerking van belang is.

Hoewel deze meervoudige problemen de opvoedings- & jeugdproblematiek in Nederland complex maakt, is er weinig onderzoek gedaan naar het aantal multi-problem gezinnen in Nederland. Hier zijn dus ook geen specifieke cijfers van (Ince, 2008). Wel is er onderzoek gedaan naar multi-problem gezinnen in Amsterdam. Zo blijkt dat 3% van de gezinnen met minstens één kind tussen de nul en vier jaar als multi-problem werd getypeerd. Helaas bleek dit echter niet goed generaliseerbaar naar de leeftijdscategorie 5 tot 19 jaar (van Burik & van Vianen, 2006). Ondanks de afwezigheid van betrouwbare cijfers kan er toch vanuit worden gegaan dat er multi-problem gezinnen zijn. Niet voor niets stelt de overheid dat er via de ‘één gezin, één plan methode’ moet worden gewerkt (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007a). Dit impliceert namelijk dat er vaak meerdere problemen spelen, waardoor ook meerdere personen/organisaties betrokken zijn bij de hulpverlening. In deze zin kan ervan uit worden gegaan dat de opvoedings- & jeugdproblematiek in Nederland complex is. Daarentegen lijken de overheid en operatie JONG meer nadruk te leggen op de organisatorische consequentie van multi-problem gezinnen, namelijk dat de betrokkenheid van veel diversie organisaties/personen de samenwerking moeilijk maakt. Zo benadrukt het sturingsadvies dat de problemen in de jeugdzorg met name veroorzaakt worden door de hoeveelheid regels, instellingen en overheden die betrokken zijn (van Eijck, 2006) en benadrukken meerder kamerstukken dat er een betere samenwerking en zorgcoördinatie nodig is (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007a, 2009, 2010). Deze focus op het organisatorische aspect van de jeugdzorg benadrukt de eerder gemaakte aanname dat de organisatorische consequenties van een sociaal probleem kunnen worden ervaren als een wicked problem.

De dimensie *onzekerheden* is eerder gedefinieerd als de situatie waarin de aard van het probleem, de gevolgen van het probleem en de omgeving waarin wordt gewerkt onvoorspelbaar zijn, waardoor betrokkenen niet goed weten wat het probleem is (substantiële onzekerheid). De termen risico’s en risicomanagement zijn verbonden aan deze onzekerheden die als onvermijdelijk worden beschouwd door Macdonald & Macdonald (2010). Knight (in Macdonald & Macdonald, 2010) maakt een onderscheid tussen risico’s en onzekerheden. Een risico betekent dat men niet zeker weet wat er gaat gebeuren maar dat de kansen bekend zijn, terwijl bij onzekerheden ook de kansen onbekend zijn. Macdonald & Macdonald (2010) geven aan dat het onderscheid tussen een onzekerheid en een risico van belang is in de dienstverlening aan kinderen. Of iets (bijvoorbeeld mishandeling van een kind) een risico of een onzekerheid is, maakt immers uit voor de beoordeling van de kwaliteit van de besluitvorming (wel of geen uithuisplaatsing) en de verantwoordelijkheden/schuld van organisaties/personen. Macdonald &

Macdonald geven aan dat het verhelpen/voorkomen van verwaarlozing bij kinderen vaak een doel is van de hulpverlening aan families, maar dat verwaarlozing een slecht gedefinieerd en onmeetbaar concept is waarvan hulpverleners de lange termijn uitkomsten niet weten. Werken in deze context is dus verbonden aan onzekerheden en hulpverleners hebben zelden invloed op alle factoren die het welzijn van kinderen beïnvloeden. Om deze reden is het moeilijk om zeker te zijn van de uitkomsten van bepaalde acties en volgens Macdonald & Macdonald (2010) blijven de uitkomsten onderhevig aan willekeur. Dit artikel wijst erop dat onzekerheden over de aard van het probleem en de gevolgen van acties duidelijk aanwezig zijn in de hulpverlening aan kinderen. Daarnaast laat de Nederlandse context zien dat er ook sprake is van een snel veranderende omgeving. De CJG's zijn immers een relatief nieuw fenomeen. Daarnaast zijn er nog meer veranderingen op komst, aangezien (het inmiddels demissionaire) Kabinet Rutte van plan is om de gehele jeugdzorg over te dragen aan gemeenten (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Veiligheid en Justitie, 30 september 2011). Organisaties en hulpverleners hebben dus te maken met een veranderende omgeving waarin mogelijkwils taken, verantwoordelijkheden en financiën zullen wijzigen. Deze substantiële onzekerheden hebben vervolgens ook organisatorische consequenties. Het is namelijk moeilijk om in een onzekere situatie te bepalen welk hulpverleningsaanbod het beste is voor een gezin (Steketee & van Gelder in Steketee & Vandenbroucke, 2010). Er kan dus geconcludeerd worden dat aan alle aspecten van de dimensie onzekerheden wordt voldaan.

Divergentie heeft te maken met de verschillende visies, normen en waarden die organisaties/personen kunnen hebben ten aanzien van het probleem of de definitie daarvan. De samenleving is heterogener geworden met een grotere diversiteit aan normen, waarden en visies (Koppenjan & Klijn, 2004; Rittel & Webber, 1973). Waarden en normen zitten zelfs verweven in beleid, worden uitgedragen in beroepsgroepen en kunnen per persoon verschillen. Zo laten Hopman et al. (2012) zien dat het jeugdbeleid in Nederland niet waardenvrij is, maar dat de waarden van de overheid/beleidsmakers over wat een 'goede' opvoeding is doorschemeren in dit beleid. Daarnaast blijkt uit meerdere artikelen dat er ook waarden en cultuur verschillen kunnen zijn tussen sociale beroepsgroepen en dat er aandacht besteed moet worden aan deze verschillen om interprofessionele samenwerking te bevorderen (Glen, 1999; Roberts, 1989). Ten slotte kunnen ook ouders hun kinderen vanuit verschillende opvoedingsstijlen opvoeden (Baumrind, 1966, 1971). Er kan dus geconcludeerd worden dat iedereen een andere invulling kan geven aan hoe kinderen 'moeten' worden opgevoed en dat verschillende mensen dit anders aanpakken. Vanuit dit gegeven is het aannemelijk dat er op het gebied van opvoedings- en jeugdproblematiek verschillen in visies, normen en waarden aanwezig zijn tussen organisaties/personen en dat dit kan leiden tot onenigheden over de oplossing (organisatorische consequentie).

Hierboven zijn de dimensies complexiteit, onzekerheden en divergentie toegepast op de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek. Hieruit blijkt dat het aannemelijk is dat er multi-problem gezinnen zijn in Nederland, dat onzekerheden een rol spelen in de hulpverlening aan kinderen (Macdonald & Macdonald, 2010), dat er sprake is van een snel veranderende omgeving, dat er verschillende normen en waarden aanwezig zijn in het jeugdbeleid en dat er waarden verschillen kunnen zijn tussen beroepsgroepen waardoor het bestaan van verschillende visies (die kunnen leiden tot conflicten) aannemelijk is. Al met al kan dus geconcludeerd worden dat de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek als wicked kan worden gezien. Het is echter de vraag hoe wicked problems kunnen worden opgelost.

3.5 Copingstrategieën en coördinatiemechanismen

Roberts (2000) beschrijft in haar artikel drie copingstrategieën om wicked problems aan te pakken: autoritaire, competitieve en samenwerkingsstrategieën. Afhankelijk van de machtsverdeling en de betwisting hiervan, is één van deze strategieën het meest geschikt. Als de macht bijvoorbeeld in hoge mate geconcentreerd is bij een beperkt aantal stakeholders dan kunnen autoritaire strategieën worden toegepast. Als de macht verspreid is over een groot aantal betrokkenen en deze verdeling betwist wordt dan kunnen competitieve strategieën een uitkomst zijn. Soms is echter de macht wel verspreid, maar wordt deze niet betwist. In een dergelijk geval kunnen samenwerkingsstrategieën worden toegepast.

Roberts bespreekt de drie strategieën en hun voor- en nadelen. Zo beschrijft ze *autoritaire strategieën* als ‘taming strategies’ (Roberts, 2000, p. 4). Dergelijke strategieën verkleinen de mate van conflict door de verantwoordelijkheden voor de oplossing in handen te leggen van een klein aantal experts. Het voordeel is dat er een klein aantal stakeholders is, waardoor de complexiteit van de probleemoplossing afneemt. Het nadeel van autoritaire strategieën is echter dat experts het probleem soms verkeerd kunnen inschatten omdat deze het probleem enkel vanuit één professioneel en institutioneel oogpunt benaderen. De *competitieve strategieën* gaan volgens Roberts (2000) uit van een ‘zero-sum game’. Dit houdt in dat als de tegenstander ‘wint’ door het probleem te mogen formuleren en de oplossing te bedenken, jijzelf ‘verliest’. Een centraal element in deze strategie is dus de strijd om macht. Het voordeel van deze strategie is dat competitie tot nieuwe innovatieve ontwikkelingen kan leiden. De nadelen zijn echter dat het conflicten uitlokt en dat competitie ook middelen zoals tijd en geld nodig heeft die ook besteed kunnen worden aan de daadwerkelijke ‘oplossing’ van het probleem. Ten slotte beschrijft Roberts (2000) *samenwerkingsstrategieën*. Deze strategieën gaan ervan uit er meer bereikt kan worden als een collectief dan als afzonderlijke organisaties. De kern van samenwerkingsstrategieën is dus een ‘win-win view’ voor alle betrokkenen. De voordelen van samenwerking zijn onder andere dat de kosten en de risico’s gedeeld kunnen worden, waardoor betere diensten geleverd kunnen worden (Doz & Hamel in Roberts, 2000). Het nadeel is echter dat er veel overhead kosten gemaakt kunnen worden, omdat het vinden van een gezamenlijke grondslag tijd in beslag kan nemen. Samenwerking is geen automatisch proces volgens Roberts (2000) en betrokkenen moeten soms samenwerkingsvaardigheden aanleren om tot een daadwerkelijke win-win situatie te komen.

De drie beschreven copingstrategieën lijken overeen te komen met de coördinatiemechanismen markt (competitieve strategie), hiërarchie (autoritaire strategie) en netwerk (samenwerkingsstrategie) die Powell (1990) en Kenis & Provan (2008) beschrijven. Meerdere wetenschappers lijken te focussen op het netwerk (Kenis & Provan, 2008; O’Toole, 1997; Powell, 1990) en sommigen geven aan dat het opzetten van netwerken zelfs een noodzakelijk en geschikt alternatief is om wicked problems ‘op te lossen’ (Kenis & Provan, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004). Deze problemen “(...) cut across traditional jurisdictions of organizations and cross the traditional boundaries between the private and public sector” (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 1). Om deze reden zouden overheden, bedrijven en de publieke sector niet in staat zijn om wicked problemen zelf op te lossen. Daarnaast bieden de markt, de hiërarchische organisatie en de samenwerkingsrelatie (waarbij de samenwerkingsrelatie twee organisaties betreft waarin de samenwerkingspartners geen onderlinge relaties onderhouden) geen oplossing voor wicked problems (Kenis & Provan, 2008). Wicked problems brengen immers te veel onzekerheden mee voor bedrijven waardoor deze liever afzien van het aanpakken van wicked problems. Ook hiërarchische organisaties bieden geen uitkomst, omdat het oplossen van wicked problems om diverse middelen en competenties vraagt die moeilijk te bundelen zijn in één organisatie. Daarnaast zouden ook samenwerkingsrelaties niet voldoende

zijn, aangezien het verminderen van onzekerheden, zoals een school die gaat selecteren op jongeren met een lage kans op schoolverzuim, het probleem (schoolverzuim) niet oplost maar het enkel verplaatst (Kenis & Provan, 2008).

Het lijkt er dus op dat hiërarchische & markt georiënteerde werkwijzen en samenwerkingsrelaties veelal vervangen worden door netwerken, aangezien wicked problems om deze manier van organiseren vragen (Kenis & Provan, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004). Eerder is de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek als wicked gedefinieerd en om deze reden zouden netwerkvormen het meest geschikt zijn om deze problematiek aan te pakken. Dit wordt ook onderschreven door de theorie van Roberts (2000). Er zijn immers veel betrokken organisaties & overheden die op dit gebied werken en hun macht lijkt niet betwist te worden, waardoor samenwerkingsstrategieën het meest geschikt zijn als oplossing.

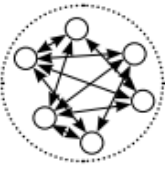
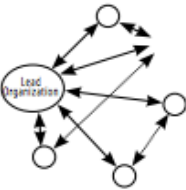
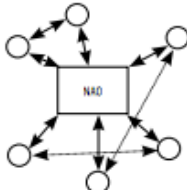
3.6 De definitie van een ‘netwerk’

Wetenschappers geven verschillende namen aan de interorganisatorische multidisciplinaire samenwerkingsverbanden die ontstaan in netwerken. Sommigen gebruiken de term (beleids)netwerk (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997), maar anderen prefereren termen zoals partnerschappen en coalities (Provan, Fish & Sydow, 2007). Daarbij kunnen de definities ook inhoudelijk van elkaar verschillen. Zo geeft O’Toole (1997) aan dat het gaat om meerdere organisaties die onderling afhankelijk zijn van elkaar en die op een non-hiërarchische manier samenwerken. Anderen benadrukken dat netwerken zowel formeel als informeel kunnen zijn en dat ze over het algemeen organisaties betrekken uit meerdere sectoren en overheidslagen (Arganoff in McGuire, 2011). Keast et al. (2004) beschrijven een netwerk of een ‘netwerk structuur’ eerder als een transformatie waarin organisaties/personen getransformeerd worden naar een ‘nieuw geheel’. Deze netwerk structuren ontstaan omdat organisaties/personen zich realiseren dat het individueel werken aan een (wicked) probleem niet voldoende is. Actieve samenwerking en het delen van middelen/informatie is nodig om gezamenlijke doelen te realiseren. Een netwerk structuur wordt dan gekenmerkt door een gedeelde missie, onderling afhankelijke leden en een unieke samenwerkingsstructuur waaraan afgevaardigden van verschillende organisaties deelnemen (Keast et al, 2004).

Deze netwerk structuur komt veel overeen met wat in de literatuur ook wel ‘whole networks’ wordt genoemd. Dit zijn bewust opgezette netwerken (door een mandaat of eigen initiatieven) van meer dan drie autonome maar ook onderling afhankelijke organisaties, die op meerdere manieren aan elkaar verbonden zijn (via informatie, diensten, financiële middelen) en die op een non-hiërarchische manier samenwerken om een gezamenlijk doel te bereiken (Provan & Kenis, 2008; Provan, Fish & Sydow, 2007; Raab & Kenis, 2009). Als er vanuit de context van de CJG’s wordt gekeken naar de verschillende definities van een netwerk, dan past de definitie van een ‘whole network’ het beste bij de CJG’s als netwerkorganisaties. De CJG’s zijn immers doelbewust opgezet in opdracht van de Nederlandse overheid, waarbij meer dan drie onderling afhankelijke organisaties samenwerken aan een gezamenlijk doel (kinderen gezond en veilig laten opgroeien) door onder andere informatie en diensten te delen. De focus op ‘whole networks’ betekent ook dat het netwerk zelf het onderwerp van onderzoek is en niet zozeer de aparte organisaties die deelnemen aan het netwerk (Provan, Fish & Sydow, 2007). Dit wil echter niet zeggen dat een netwerk automatisch werkt of dat dit een voldoende voorwaarde is voor het oplossen van (wicked) problemen (Kenis & Provan, 2008).

3.7 De aansturing van netwerken

De manier waarop het netwerk is ontworpen en wordt aangestuurd, kan een effect hebben op de resultaten van het netwerk (Kenis & Provan, 2008). Provan & Kenis (2008) en van Raaij (2006) beschrijven dat netwerken (waaronder whole networks) behoefte hebben aan een vorm van aansturing om ervoor te zorgen dat alle deelnemers overgaan tot collectieve acties, dat de middelen van het netwerk efficiënt worden ingezet en dat conflicten worden uitgesproken. 'Aansturing' verwijst dan naar "(...) het gebruik van instituties, autoriteitsstructuren of vormen van samenwerking om middelen toe te wijzen, activiteiten te coördineren en te controleren in de maatschappij of de economie" (Kenis & Provan, 2008, p. 300). Vanuit dit perspectief onderscheiden Provan & Kenis (2008) drie verschillende typen van aansturing: het zelfregulerend netwerk, het leiderorganisatienetwerk en de netwerk administratieve organisatie (NAO) (zie tabel 3).

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatienetwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Tabel 3: Kenis & Provan (2008, p. 301).

In het *zelfregulerend netwerk* wordt het netwerk, inclusief alle beslissingen en acties, aangestuurd door de leden zelf. Verschillende organisaties werken dus op een collectieve manier samen, waardoor alle leden verantwoordelijk zijn voor het netwerk als geheel. De macht van de leden is min of meer gelijk. Sommige administratieve of coördinerende taken kunnen wel door een gedeelte van het netwerk worden uitgevoerd, maar in theorie handelt het netwerk als collectief en kan geen enkel lid het netwerk als geheel vertegenwoordigen (Provan & Kenis, 2008). Er is dus niet één organisatie of persoon die de leiding heeft en de macht is verdeeld. De tweede aansturingvorm is het *leiderorganisatienetwerk*. Deze komt veelal voor wanneer één organisatie voldoende middelen en legitimiteit heeft om een leidende rol te spelen. In de dienstverlening is dit vaak een organisatie die een centrale positie heeft ten opzichte van de doelgroep. De leidende rol kan toegewezen worden vanuit de deelnemende organisaties zelf (bottom-up) of het kan worden opgelegd (top-down). Kenmerkend voor deze aansturingvorm is dat alle beslissingen en activiteiten van het netwerk worden gecoördineerd door de 'lead organization'. Deze leidende persoon/organisatie biedt vervolgens administratieve hulp en/of faciliteert mogelijkheden zodat de netwerkdoelen (die veel overeen kunnen komen met de doelen van de leidende organisatie zelf) kunnen worden behaald. De macht in het netwerk ligt voornamelijk bij de leidende persoon/organisatie (Provan & Kenis, 2008), waardoor de macht gecentraliseerd is rondom die organisatie/persoon. De derde vorm die Provan & Kenis beschrijven is de *Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)*. Het basisidee is dat er

een aparte entiteit in het leven wordt geroepen met de taak om het netwerk te managen en te coördineren. Net zoals bij het leiderorganisatienetwerk is de macht dus gecentraliseerd. Het verschil met het leiderorganisatienetwerk is echter dat de NAO geen lid is van het netwerk zelf. Met een NAO wordt het netwerk extern bestuurd, waarbij de NAO (de organisatie/persoon die deze rol vervult) door de netwerkleden zelf is toegewezen of is opgelegd door een mandaat (Provan & Kenis, 2008).

3.8 De kenmerken van de drie aansturingsvormen

Hoewel Provan & Kenis (2008) een beschrijving geven van de drie aansturingsvormen, worden de karakteristieke kenmerken van deze aansturingsvormen niet expliciet gemaakt. Wel worden er enkele contingentiefactoren gegeven die bepalen welke aansturingsvorm het meest effectief zou zijn in een specifieke situatie. Als er bijvoorbeeld veel behoefte is aan netwerkcompetenties (coördinatie), er een hoge doelconsensus is, er sprake is van veel netwerkleden en een middelmatig vertrouwen dan zou het beste gekozen kunnen worden voor een NAO. Een andere combinatie van uitkomsten (hoog/moderaat/weinig) leidt tot een zelfregulerend of leiderorganisatie- netwerk (zie tabel 4).

Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerk- leden	Doelconsensus	Behoeftte aan net- werkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

Tabel 4: Contingentie voor effectieve vormen van aansturing van netwerken (Provan & Kenis in Kenis & Provan, 2008)

Bovenstaande contingentiefactoren beschrijven dus niet hoe de aansturingsvormen eruit zien en hierdoor lijken de karakteristieke kenmerken van de aansturingsvormen nog niet te zijn vastgesteld. In deze paragraaf worden enkele kenmerken van de aansturingsvormen achterhaald middels het originele artikel van Provan & Kenis (2008) en aanvullingen uit andere wetenschappelijke literatuur.

Het eerste kenmerk betreft de *machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid*. Provan & Kenis (2008) beschrijven in hun artikel dat het zelfregulerend netwerk een decentrale en symmetrische machtsverdeling heeft. Dit houdt in dat de ‘macht’ niet in handen is van één centrale persoon/organisatie, maar dat de macht ongeveer gelijk verdeeld is over de verschillende netwerkleden. Volgens de organisatietheorie heeft de machtsverdeling in een organisatie te maken met de beslissingsautoriteit. Als de meeste beslissingen door de top van een organisatie worden genomen dan is een organisatie gecentraliseerd, terwijl als de beslissingen meer op een democratische/collectieve wijze door personeel worden genomen er sprake is van een gedecentraliseerde organisatie (Hall, 1999). Daarnaast kan er een onderscheid gemaakt worden tussen procesmatige en inhoudelijke beslissingen. De procesmatige beslissingen hebben betrekking op het coördinerende aspect van een netwerk (Alter & Hage, 1993), oftewel de manier waarop het werk georganiseerd wordt (Hage in Alter & Hage, 1993). In dit onderzoek hebben procesmatige beslissingen dus te maken met het vaststellen van deadlines, het plannen van vergaderingen en alle overige taken die zorgen dat de hulpverleningstaken uitgevoerd kunnen worden. Naast deze procesmatige beslissingen zijn er ook inhoudelijke beslissingen die bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op het hulpverleningsaanbod en wie het beste een bepaalde cliënt kan begeleiden (casemanagement) (Alter & Hage, 1993). Het betreft hier veel meer de beslissingen over de hulpverleningstaak zelf. Aangezien Provan & Kenis (2008) de machtsverdeling in het zelfregulerend netwerk als decentraal en symmetrisch

beschrijven, kan geconcludeerd worden dat alle netwerkleden in een zelfregulerend netwerk ongeveer evenveel macht zouden moeten hebben over beide type beslissingen.

Voor het leiderorganisatienetwerk beschrijven Provan & Kenis (2008) een centrale asymmetrische machtsverdeling. Dit houdt in dat de macht gecentraliseerd is rondom één persoon/organisatie die de meeste beslissingen neemt en die tot de top van de organisatie behoort. Aangezien de leidende organisatie in deze aansturingsvorm lid is van het netwerk zelf, is de macht ten aanzien van de procesmatige en inhoudelijke beslissingen ongelijk verdeeld. Dit wordt onderschreven door Beaumont & Dredge (2010) die benadrukken dat er bij een leiderorganisatienetwerk sprake kan zijn van een top-down benadering. Daarnaast geven ook Kenis & Provan (2008; 2009) aan dat een leidende organisatie/persoon er een eigen agenda op na kan houden en dat deze kan domineren over de andere netwerkleden.

De NAO wordt ten slotte beschreven als een aansturingsvorm met een centrale machtsverdeling, maar Provan & Kenis (2008) benoemen niet of deze machtsverdeling symmetrisch of asymmetrisch is. De meeste wetenschappers gaan ervan uit dat de NAO in eerste instantie bedoeld is om het netwerk te coördineren en om de besluitvorming te leiden (Beaumont & Dredge, 2010; Provan & Kenis, 2008; Kenis & Provan 2008; Willem, 2010). Dit impliceert dat er enkel een centralisatie en asymmetrie van macht is met betrekking tot de procesmatige beslissingen, waardoor op inhoudelijk niveau alle netwerkleden dezelfde macht zouden kunnen hebben (symmetrisch & decentraal).

Het tweede kenmerk dat van belang is, is de manier waarop besluiten worden genomen (*besluitvorming*). Milward & Provan (2006) geven aan dat in een zelfregulerend netwerk de besluitvorming decentraal plaatsvindt. Eerder is aangegeven dat er in een dergelijk geval sprake is van besluitvorming die op een democratische of in ieder geval collectieve wijze plaatsvindt (Hall, 1999). In het leiderorganisatienetwerk is vervolgens juist een gecentraliseerde besluitvorming (Milward & Provan, 2006). Dit houdt in dat de leidende organisatie/persoon op een top-down manier beslissingen neemt oftewel oplegt. Om de verwarring met een centrale en decentrale machtsverdeling te voorkomen, worden de termen 'collectief' en 'top-down' gebruikt om de besluitvorming van het zelfregulerend respectievelijk het leiderorganisatienetwerk te typeren. Ten slotte geven Milward & Provan (2006) aan dat er bij een NAO sprake is van een mix tussen beide benaderingen (top-down & collectief).

Opvallend is dat de besluitvorming lijkt samen te hangen met de mate van inclusie die Provan & Kenis (2008) beschrijven. Dit betreft de mate van medezeggenschap die Van het Kaar & Smit (2006) definiëren als de mogelijkheid van werknemers om de besluitvorming te beïnvloeden en/of om mee te beslissen in welke vorm dan ook. Dit veronderstelt dat er een mate van inspraak is (mee mogen praten) en een mate waarin de ideeën/mening van de desbetreffende personen/organisaties van invloed zijn op het uiteindelijke besluit (mee mogen beslissen). Als er vanuit dit perspectief gekeken wordt naar de besluitvorming in een leiderorganisatienetwerk dat middels een top-down benadering plaatsvindt, dan is het logisch dat dit samenhangt met een lage mate van medezeggenschap (meepraten en meebeslissen). Op een soortgelijke wijze is de medezeggenschap bij een collectieve besluitvorming (zelfregulerend netwerk) hoog en is de medezeggenschap bij een mix van top-down en collectieve besluitvorming (NAO) matig (Provan & Kenis, 2008).

Het derde kenmerk *leiderschap* hangt veel samen met de machtsverdeling, maar wordt toch apart beschreven omdat degene die de leiderschapsrol vervult kan verschillen per aansturingsvorm. Leiderschap kan worden gezien als de kunst om medewerking te verkrijgen, als instrument om doelen te bereiken, als het uitoefenen van macht etc. (Bass, 1990). In dit onderzoek betreft het niet zozeer deze

inhoudelijke definities, maar eerder de aan- of afwezigheid van leiderschap en welke persoon/organisatie gezien wordt als de ‘leider’. In het zelfregulerend netwerk heeft iedereen ongeveer evenveel macht en Provan & Kenis (2008) geven aan dat deze vorm gebaseerd is op gelijkheid. Dit impliceert dat niemand de leiderschapsrol vervult of dat er sprake is van een gedeelde leiderschapsrol. Het netwerk handelt immers als collectief. Bij het leiderorganisatienetwerk beschrijven Provan & Kenis (2008) een leidende rol voor de persoon/organisatie die tevens lid is van het netwerk en dit geldt ook voor de NAO met de uitzondering dat de desbetreffende persoon/organisatie geen lid is van het netwerk.

Ten slotte kan ook iets gezegd worden over de *mate van interactie*. Met ‘interactie’ worden de gelegenheden bedoeld waarbij mensen op elkaar kunnen reageren (Interactie, n.d.), oftewel wanneer mensen met elkaar kunnen communiceren via ontmoetingen, telefoongesprekken en schriftelijke correspondentie. Als er vanuit dit perspectief gekeken wordt naar het zelfregulerend netwerk waarin iedereen evenveel beslissingsbevoegdheid heeft en beslissingen gezamenlijk worden genomen (Provan & Kenis, 2008), dan is het aannemelijk dat de mate van interactie hoog is. Er zal immers veel communicatie nodig zijn om gezamenlijk alles te regelen. Vanuit eenzelfde gedachte zal er sprake zijn van een lage interactie bij een leiderorganisatienetwerk. Hier kan de leidende persoon/organisatie namelijk domineren en is de macht gecentraliseerd, waardoor niet alle netwerkleden betrokken worden bij beslissingen (Provan & Kenis, 2008). De NAO neemt wederom een tussenpositie in. Provan & Kenis geven namelijk aan dat netwerkleden meer medezeggenschap hebben in een NAO dan in een leiderorganisatienetwerk, waardoor het aannemelijk is dat er meer interactie is tussen de netwerkleden omdat zij af en toe mogen meepraten en meebeslissen. In tabel 5 worden de kenmerken kort samengevat.

	NAO	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatienetwerk
Machtsverdeling/ Beslissingsbevoegdheid	Procesmatig centraal en asymmetrisch, maar inhoudelijk decentraal en symmetrisch	Procesmatig en inhoudelijk decentraal en symmetrisch	Procesmatig en inhoudelijk centraal en asymmetrisch
Besluitvorming	Mix van collectief en top-down met een middelmatige medezeggenschap	Collectief met een hoge medezeggenschap	Top-down met een lage medezeggenschap
Leiderschap	Het leiderschap ligt bij één onafhankelijke persoon/organisatie die geen lid is van het netwerk	Gedeeld of geen leiderschap	Het leiderschap ligt bij één persoon/organisatie die lid is van het netwerk
Mate van interactie	Middelmatig	Hoog	Laag

Tabel 5: De kenmerken van de aansturingvormen van netwerken

3.9 Wicked probleemdefinities en aansturingvormen van netwerken

Ondanks de complexe, onzekere en divergente wicked problems, verlangen politieke leiders toch vaak dat er pogingen worden ondernomen om deze problemen aan te pakken (Head & Alford, 2008). Hoewel Rittel & Webber (1973) aangeven dat probleemdefinities en oplossingen nooit definitief zijn, moeten actoren in de praktijk dus toch tot een probleemdefinitie en een ‘oplossing’ komen. Net zoals Rittel & Webber (1973) en Lindblom (1959) gaat dit onderzoek ervan uit dat de probleemdefinitie die betrokkenen formuleren van invloed is op de oplossing die gekozen wordt. Dit onderzoek stelt dat de gekozen aansturingvorm (zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk, NAO) af kan hangen van de

dimensies (complexiteit, onzekerheden, divergentie) die dominant kunnen zijn (geweest) in de probleemdefinitie van betrokkenen over wicked problems zoals de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek (ook wel wicked probleemdefinitie genoemd). Hierbij wordt ervoor gekozen om zowel de sociale problemen/context als de organisatorische consequentie te betrekken in de probleemdefinitie, aangezien in de praktijk het onderscheid tussen het sociaal probleem/context en de organisatorische consequentie moeilijk te maken is. Hoewel de contingentiefactoren uit de vorige paragraaf (tabel 4) geen beschrijving geven van de kenmerken van de aansturingvormen, kunnen deze wel gebruikt worden om hypothesen te formuleren. De contingentiefactoren ‘aantal netwerkleden’ en ‘behoefte aan netwerkcompetenties’ lijken namelijk verbonden te zijn aan de dimensie complexiteit. De behoefte aan netwerkcompetenties houdt immers in dat er behoefte is aan coördinatie van het netwerk en dit hangt samen met het feit dat er veel betrokkenen zijn. Als de twee contingentiefactoren ‘behoefte aan netwerkcompetenties’ en ‘aantal netwerkleden’ hoog respectievelijk veel is, wordt er middelmatig gescoord op de contingentiefactoren ‘vertrouwen’ en ‘doelconsensus’. Dit impliceert dat de dimensie *complexiteit* kan domineren en dit onderzoek gaat ervan uit dat dit ook het geval kan zijn bij wicked probleemdefinitie. Uit de vorige paragraaf blijkt tevens dat een aansturingvorm getypeerd kan worden door enkele kenmerken (zie tabel 5). Aangezien deze kenmerken nog niet onderzocht zijn in relatie tot de aansturingvormen en er in de praktijk andere combinaties van kenmerken mogelijk zijn, worden de kenmerken ook afzonderlijk in verband gebracht met de drie dimensies van een wicked problem. Dit leidt tot de volgende hypothesen voor de dimensie complexiteit:

- H1: Als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie van betrokkenen dan wordt er gekozen voor een NAO.
- a. Als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie van betrokkenen dan is de machtsverdeling procesmatig centraal en asymmetrisch, maar inhoudelijk decentraal en symmetrisch.
 - b. Als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie van betrokkenen dan vindt de besluitvorming plaats op basis van een mix van collectieve en top-down benaderingen met een middelmatige medezeggenschap.
 - c. Als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie van betrokkenen dan is er één onafhankelijke persoon/organisatie die geen lid is van het netwerk, die het leiderschap heeft.
 - d. Als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie van betrokkenen dan is de mate van interactie middelmatig.

Vervolgens lijkt een hoge mate van ‘doelconsensus’ en ‘vertrouwen’ gekoppeld te zijn aan de dimensie *onzekerheden* die in verband lijkt te staan met het zelfregulerend netwerk. Als de betrokkenen immers te maken hebben met een snel veranderende omgeving, dan is het noodzakelijk voor een effectief netwerk dat de leden het eens zijn over de doelen en dat de leden elkaar vertrouwen. Op basis van deze eigenschappen zou een zelfregulerend netwerk passen bij een probleemdefinitie waarin onzekerheden domineren. Mintzberg (1983) onderschrijft dit met zijn typologie die een onderscheid maakt tussen een complexe/simpele omgeving en een stabiele/dynamische omgeving. Het is volgens Mintzberg logisch dat als er sprake is van een complexe en dynamische omgeving (waarin taken niet tot kleine eenheden gereduceerd kunnen worden, waarin veel kennis nodig is en men te maken heeft met snel veranderende economieën, overheidsplannen etc.) dat er gekozen wordt voor een decentrale organische organisatiestructuur. Dit houdt in dat de beslissingsbevoegdheid wordt overgeheveld naar managers of specialisten en dat deze op een

flexibele wijze kunnen werken. Deze complexe en dynamische omgeving lijkt overeen te komen met de substantiële onzekerheden die Koppenjan & Klijn (2004) beschrijven en die in dit onderzoek een onderdeel zijn van de dimensie onzekerheden. Vanuit deze optiek worden onderstaande hypothesen geformuleerd voor de dimensie onzekerheden:

- H2: Als de dimensie onzekerheden domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan wordt er gekozen voor een zelfregulerend netwerk.
- Als de dimensie onzekerheden domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan is de machtsverdeling procesmatig en inhoudelijk decentraal en symmetrisch.
 - Als de dimensie onzekerheden domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan vindt de besluitvorming plaats op basis van een collectieve wijze met een hoge medezeggenschap.
 - Als de dimensie onzekerheden domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan is er sprake van een gedeeld(e) of geen leiderschap(srol).
 - Als de dimensie onzekerheden domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan is de mate van interactie hoog.

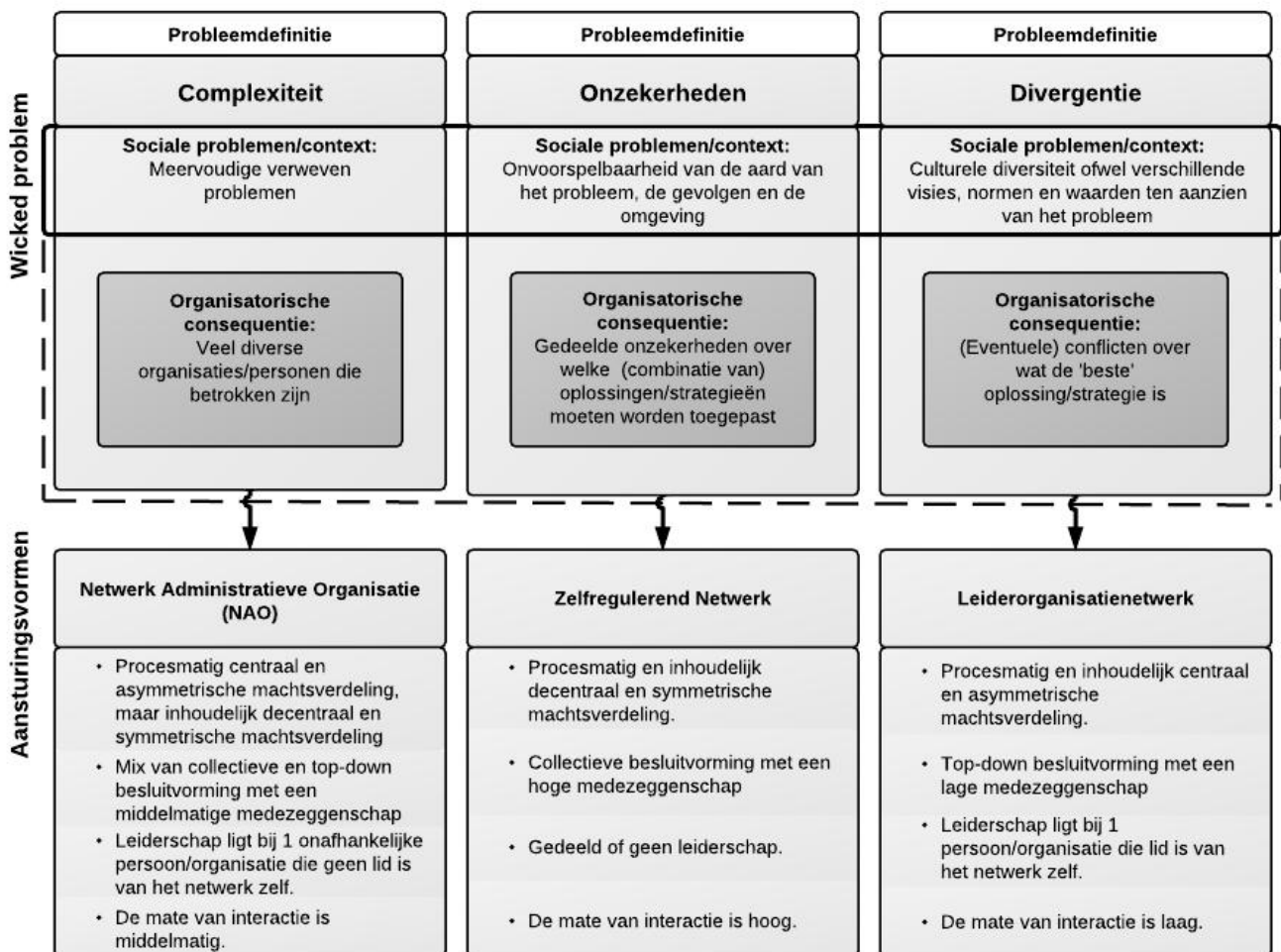
Als er ten slotte gekeken wordt naar de dimensie *divergentie*, dan lijkt het erop dat dit gekoppeld kan worden aan een lage 'doelconsensus' en 'vertrouwen' waarbij een leiderorganisatienetwerk het meest toepasselijk zou zijn. Als betrokkenen immers andere doelen hebben, is het aannemelijk dat ze ook andere visies hebben op het probleem. In combinatie met een laag vertrouwen kan dit leiden tot conflicten. Daarbij is het aannemelijk dat als er veel verschillende visies op het probleem zijn in combinatie met conflicten over de oplossing, dat externe verantwoordelijken zoals gemeenten een leiderorganisatienetwerk prefereren, omdat dan één persoon/organisatie aanspreekbaar en verantwoordelijk is voor de resultaten. Zodoende worden onderstaande hypothesen geformuleerd voor de dimensie divergentie:

- H3: Als de dimensie divergentie domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan wordt er gekozen voor een leiderorganisatienetwerk.
- Als de dimensie divergentie domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan is de machtsverdeling procesmatig en inhoudelijk centraal en asymmetrisch.
 - Als de dimensie divergentie domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan vindt de besluitvorming plaats op basis van een top-down benadering met een lage medezeggenschap.
 - Als de dimensie divergentie domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan vervult één persoon/organisatie die tevens lid is van het netwerk, het leiderschap.
 - Als de dimensie divergentie domineert in de probleemdefinities van betrokkenen dan is de mate van interactie laag.

3.10 Conclusie.

Bovenstaande theoretische verkenning heeft het concept wicked problems nader gedefinieerd en heeft laten zien dat de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek als wicked kan worden gezien. Daarnaast is gebleken dat een netwerk kan worden gezien als een 'oplossing' voor deze wicked problems en dat er verschillende aansturingvormen zijn van netwerken (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk). Hoewel de kenmerken van deze aansturingvormen nog niet waren vastgelegd, zijn deze logischerwijs uit de theorie gedestilleerd. De huidige ontwikkeling rondom de CJG's biedt zowel de mogelijkheid om te onderzoeken welke aansturingvormen in de praktijk voorkomen als om te onder-

zoeken hoe de dimensies (complexiteit, onzekerheden, divergentie) van een wicked problem zich tot elkaar verhouden in de probleemdefinities en of deze in verband staan met de verschillende aansturingsvormen. De literatuurstudie resulteert in onderstaand conceptueel model (tabel 6) waarbij iedere dimensie van een wicked problem en de daarbij behorende organisatorische consequentie een andere oorzaak belicht die dominant kan zijn in de probleemdefinities van gemeenten en andere betrokkenen die hebben meegeholpen aan het opzetten van een CJG. In navolging van Rittel & Webber (1973) en Lindblom (1959) gaat dit onderzoek ervan uit dat dergelijke verschillen in probleemdefinities gevolgen kunnen hebben voor de oplossing die gekozen wordt of in dit geval de aansturingsvormen die voorkomen bij de Nederlandse CJG's. Het bovenste gedeelte van onderstaand schema (de wicked probleemdefinities) is de onafhankelijke variabele in dit onderzoek, terwijl het onderste gedeelte van dit schema (de aansturingsvormen en hun kenmerken) de afhankelijke variabele vormt.



Tabel 6: Het conceptueel model van dit onderzoek

4. Empirische vraagstelling & Relevantie

Alle kern elementen uit de theoretische verkenning (hoofdstuk 3) zijn weergegeven in het conceptueel model (tabel 6) en dit leidt tot de volgende hoofd- en deelvragen.

4.1 Hoofd- en deelvragen

Hoe verhouden de drie dimensies van een wicked problem (complexiteit, onzekerheden en divergentie) zich tot elkaar in de probleemdefinities van gemeenten en andere betrokkenen die hebben meegewerkt aan het opzetten van een CJG en is de dominantie van één van deze dimensies een verklaring voor de verschillende aansturingvormen die gekozen zijn om de CJG's in Nederland vorm te geven?

1. Van welke aansturingvorm(en) maken de Nederlandse CJG's gebruik?
2. Wat was de probleemdefinitie die gemeenten en andere betrokkenen (die hebben meegewerkt aan het opzetten van een CJG) hebben geformuleerd ten aanzien van de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek en hoe verhouden de drie dimensies van een wicked problem (complexiteit, onzekerheden en divergentie) zich tot elkaar in deze probleemdefinities?

4.2 Wetenschappelijke relevantie

In eerste instantie is uit de theoretische verkenning gebleken dat het concept 'wicked problems' nog onvoldoende was gedefinieerd. De tien kenmerken van Rittel & Webber (1973) overlappen elkaar, waardoor een wicked problem analytisch moeilijk is vast te stellen. Hoewel Head (2008) een eerste stap zet om dit probleem op te lossen, geeft hij geen expliciete definiëring van de drie dimensies en wordt er geen onderscheid gemaakt tussen de sociale problemen/context en de organisatorische consequentie. Hierdoor blijft het lastig om te bepalen wat een wicked problem is. Dit onderzoek tracht hier opheldering over te geven en geeft een expliciete definiëring van de dimensies complexiteit, onzekerheden en divergentie. In deze zin draagt dit onderzoek bij aan de kennisvermeerdering over het concept wicked problems. Ten tweede draagt dit onderzoek bij aan de kennis over de aansturingvormen van netwerken (NAO, zelfregulerend netwerk en leiderorganisatienetwerk). Provan & Kenis (2008) hebben deze aansturingvormen ontwikkeld en hebben gekeken in welke situaties een bepaalde aansturingvorm het effectiefst zou zijn (zie tabel 5 voor deze contingentiefactoren). Daarentegen hebben zij geen empirisch onderzoek gedaan naar deze aansturingvormen en zijn er weinig onderzoeken die dit wel hebben gedaan (zie voor uitzonderingen: Beaumont & Dredge, 2010; Uijen, 2010; Willem, 2010). Provan & Kenis (2008) geven daarnaast geen expliciete kenmerken van de drie aansturingvormen en ook de onderzoekers die wel empirisch onderzoek hebben gedaan naar de aansturingvormen lijken hier weinig aandacht aan te schenken. Ten slotte bieden Provan & Kenis (2008) ook geen verklaringen voor het gebruik van een bepaalde aansturingvorm. Dit onderzoek tracht deze drie leemtes in te vullen. Ten eerste zijn er in de literatuurstudie kenmerken van de drie aansturingvormen gedestilleerd uit de wetenschappelijke literatuur, waardoor deze expliciet zijn gemaakt. Ten tweede wordt aan de hand van deze kenmerken onderzocht van welke aansturingvormen de Nederlandse CJG's gebruikmaken. Hiermee wordt onderzocht hoe de theorie en de praktijk zich tot elkaar verhouden. Ten derde wordt onderzocht of de dominantie van één van de dimensies van een wicked problem in de probleemdefinities van betrokkenen een verklaring vormt voor de verschillende aansturingvormen. Hierdoor wordt een link gelegd tussen het concept wicked problems en de aansturingvormen van netwerken.

4.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek probeert onder andere inzichtelijk te maken voor welke aansturingsvormen de Nederlandse CJG's hebben gekozen. In hoofdstuk twee is duidelijk geworden dat gemeenten relatief veel vrijheid hebben gekregen om de CJG's vorm te geven. Dit onderzoek wil geen oordeel vellen over de keuzes die gemeenten of CJG's gemaakt hebben, maar wil wel in kaart brengen voor welke aansturingsvormen gekozen is en of dit valt te verklaren vanuit de verschillende probleemdefinities die betrokken hebben (gehad) over de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek. Als er meer duidelijkheid is over welke vormen van aansturing gebruikt worden in netwerkorganisaties zoals het CJG, zou de effectiviteit van deze aansturingsvormen onderzocht kunnen worden. Daarnaast ontstaat er inzicht in de keuzes die gemeenten en betrokkenen hebben gemaakt ten aanzien van de aansturing van netwerken en dit kan van belang zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Door het ontstaan van de CJG's is namelijk enkel de preventieve tak van de jeugdzorg overgeheveld naar gemeenten (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2009). Daarentegen zal dit veranderen aangezien (het inmiddels demissionaire) kabinet Rutte het plan heeft om de gehele jeugdzorg over te hevelen naar gemeenten (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie, 30 september 2011, Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Om deze reden is het van belang om meer inzicht te krijgen in de keuzes die gemeenten en betrokken maken ten aanzien van de aansturing van hun jeugdbeleid. Dit kan immers een indicatie zijn voor de aansturing van de gehele jeugdzorg als de stelselwijziging 'zorg voor jeugd' is doorgevoerd.

4.4 ASW-relevantie

Dit onderzoek wordt uitgevoerd als afsluiting van de master 'Arbeid Zorg en Welzijn: beleid en interventie'. Dit is een master van de studie Algemene Sociale Wetenschappen (ASW) die gericht is op interdisciplinariteit, probleemgerichtheid en beleidsoriëntatie (Universiteit Utrecht, n.d.). Dit onderzoek voldoet aan deze eisen. Ten eerste is dit onderzoek interdisciplinair. Het grootste gedeelte van dit onderzoek betreft literatuur uit de bestuurs- en organisatiewetenschappen. Zo vallen Head (2008), Provan & Kenis (2008, 2009), Alter & Hage (1993), Hall (1999) en Mintzberg (1983) onder deze discipline. Daarentegen behoren Rittel & Webber (1973) eerder tot de discipline planologie en was Lindblom (1959) een politicoloog en econoom. Daarbij heeft dit onderzoek ook een sociologisch element. De CJG's vormen namelijk een 'oplossing' voor een sociaal probleem, oftewel de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek. Vanuit een sociologisch perspectief is het van groot belang om aandacht te schenken aan de context waarin deze problemen voorkomen. Dit onderzoek doet dit door in de wicked probleemdefinities een duidelijk onderscheid te maken tussen de sociale problemen/context en de organisatorische consequenties daarvan die verwant zijn aan de bestuurs- & organisatiewetenschappen. De focus op probleemgerichtheid is min of meer al aangetoond, omdat dit onderzoek focust op de 'oplossing' van de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek, oftewel de CJG's en de manier waarop deze worden aangestuurd. Ten slotte is dit onderzoek ook georiënteerd op beleid. Doordat de probleemdefinities in relatie tot de aansturingsvormen van de CJG's onderzocht worden, wordt namelijk indirect ook gekeken naar de totstandkoming van het gemeentelijk beleid ten aanzien van het preventieve jeugdbeleid.

5. Onderzoeksopzet

5.1 Type onderzoek & Strategie

Dit onderzoek heeft een beschrijvend en verklarend karakter. In eerste instantie kan dit onderzoek als beschrijvend worden gezien, omdat uit de literatuurstudie blijkt dat het concept wicked problems nog onvoldoende gedefinieerd is. Dit onderzoek beschrijft met name hoe de dimensies van een wicked problem (complexiteit, onzekerheden, divergentie) zich tot elkaar verhouden in de probleemdefinities over wicked problems (oftewel wicked probleemdefinities). Daarnaast beschrijft dit onderzoek aan de hand van de eerder geformuleerde kenmerken (§3.8) de verschillende aansturingsvormen die de CJG's gebruiken. Een bepaalde combinatie van de vier kenmerken behoort tot een NAO, een zelfregulerend of een leiderorganisatienetwerk, maar mogelijkwijs zijn er ook andere combinaties van kenmerken aanwezig in de praktijk die kunnen duiden op nieuwe (variaties op) aansturingsvormen. Ten slotte wordt er getracht om de verschillende aansturingsvormen te verklaren vanuit de wicked probleemdefinities die betrokkenen kunnen hebben.

Dit onderzoek kiest voor een kwantitatieve (deelvraag 1) en kwalitatieve benadering (gedeeltelijk deelvraag 1 en de overige deelvragen). Om van zoveel mogelijk CJG's de diverse aansturingsvormen te beschrijven, wordt er gekozen voor een kwantitatieve benadering middels een korte enquête. Daarnaast is het ook noodzakelijk om meer informatie te vergaren over de probleemdefinities die de betrokkenen gehanteerd hebben en hoe de dimensies complexiteit, onzekerheden en divergentie zich tot elkaar verhouden. Om dit te doen is een kwalitatieve benadering het geschiktst. Kwalitatief onderzoek wil namelijk de betekenissen en gedragingen van mensen beschrijven en eventueel verklaren (Boeije, 2009). Door semigestructureerde interviews af te nemen kunnen de probleemdefinities van betrokkenen beschreven worden en kan uiteindelijk de relatie tussen probleemdefinities en aansturingsvormen onderzocht worden. Tevens biedt een semigestructureerd interview de mogelijkheid om de aansturingsvormen van netwerken nader te beschrijven.

5.2 Populatie

De CJG's die in 2010 en 2011 in Nederland zijn geopend, behoren tot de populatie van dit onderzoek. Er wordt voor een tijdsafbakening gekozen, omdat dit onderzoek retrospectief is en de Goede et al. (2009) aangeven dat het geheugen feilbaar kan zijn. Als er ook CJG's betrokken zouden worden uit eerdere jaren kan het zijn dat de betrokkenen hun probleemdefinities minder goed kunnen herinneren, waardoor de gegevens minder valide zouden zijn. In bijlage 2 zijn de CJG's weergegeven die behoren tot de populatie van dit onderzoek. Hoewel iedere gemeente in principe een CJG moet hebben, wil dit niet zeggen dat het aantal CJG's overeenkomt met het aantal gemeenten. Sommige gemeenten hebben immers gezamenlijk een CJG opgezet. De gemeenten waarvan op voorhand duidelijk was dat ze samenwerken in één CJG zijn samengevoegd, gemeenten die dubbel vermeld stonden zijn enkel eenmalig vermeld en de CJG's die op de Nederlandse Antillen zijn geopend, zijn verwijderd van de originele lijst van CJG's die geopend zijn in 2010 en 2011 (Samenwerken voor de jeugd, n.d.). Uiteindelijk worden 179 CJG's tot de populatie van dit onderzoek gerekend (bijlage 2). Binnen deze gemeenten worden de personen die betrokken zijn (geweest) bij de vormgeving van het CJG ook tot de populatie van dit onderzoek gerekend. Dit betreft de wethouders/beleidsmedewerkers van de desbetreffende gemeenten, de eventuele CJG coördinatoren/managers en eventuele medewerkers/managers van de betrokken organisaties. Hier kan echter geen cijfermatige schatting van worden gegeven, aangezien hier geen overzichten van zijn en omdat gemeenten niet verplicht waren bepaalde personen/organisaties vooraf te betrekken bij de opzet van het CJG.

5.3 Steekproef & Casusselectie

Eerder is aangegeven dat de populatie van dit onderzoek 179 CJG's betreft. Er wordt getracht deze hele populatie te betrekken in het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek, aangezien de dataverzameling plaatsvindt in de zomervakantie. Uiteindelijk zijn er 69 digitale reacties ontvangen van diverse gemeenten. Twee gemeenten hebben de enquête echter dubbel ingevuld, waardoor de uiteindelijke respons op 67 (38.5%) komt te liggen. Er was gehoopt op een hogere respons, maar van 23 CJG's is het bericht ontvangen dat de coördinator op vakantie was of dat de locatie in zijn geheel gesloten was vanwege de schoolvakantie. Daarnaast waren er twee CJG's waar geen telefoonnummer, werkend e-mail adres of website van te vinden was en waren er drie coördinatoren die niet mee wilden werken. In totaal waren er dus 28 CJG's (15.6%) die niet konden of wilden meewerken.

Ten aanzien van het kwalitatieve gedeelte dient er weldegelijk een casusselectie plaats te vinden. Het zou immers onmogelijk zijn om bij alle 67 CJG's semigestructureerde interviews af te nemen. Op basis van de kwantitatieve dataverzameling is een overzicht gemaakt van de type aansturingvormen en is beschreven hoe vaak een bepaald type voorkomt in de praktijk (zie §6.1.1). Op basis van deze uitkomsten zijn vervolgens enkele gemeenten geselecteerd. Vanuit de literatuur werden drie aansturingvormen verwacht (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk), maar de kwantitatieve data geeft negen typen/combinaties van aansturingvormen weer. Het streven was om van de vier meest voorkomende typen (die een combinatie maken van de diverse aansturingvormen) twee gemeenten per type te benaderen. In deze gemeenten was het vervolgens de bedoeling om twee participanten te interviewen dat zou resulteren in 16 interviews. Er is contact gezocht met 23 gemeenten waarvan 8 gemeenten niet mee wilden werken, het in 7 gemeenten moeilijk was om twee participanten te vinden die betrokken waren bij de opzet van het CJG en uiteindelijk 8 gemeenten die mee wilden werken aan dit onderzoek. Hoewel gestreefd werd naar een evenredige verdeling van deze gemeenten over de vier typen, is voor één type enkel één bereidwillige gemeente gevonden waar vanwege onverwachte omstandigheden (ziekte) ook maar één participant is geïnterviewd. Het totaal aantal participanten (16) en gemeenten (8) is toch gelijk gebleven, aangezien van één type drie gemeenten zijn betrokken en omdat in een andere gemeente drie participanten zijn geïnterviewd. Een overzicht van de participanten en de verdeling over de vier typen aansturingvormen wordt gegeven in bijlage 3.

5.4 Dataverzamelingsmethoden

Het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een kleine online enquête die via de mail is verspreid. Middels deze enquête die bestaat uit gesloten en open vragen wordt er een antwoord gezocht op deelvraag 1 van dit onderzoek. Een enquête is hiervoor het geschiktst, omdat er op een relatief snelle manier veel respondenten bereikt kunnen worden. Meestal wordt een enquête gebruikt om sociale verschijnselen te beschrijven, voorspellen en te verklaren ('t Hart & Snijkers, 2009) en in dit geval wordt deze methode met name gebruikt om de verdeling van een verschijnsel in de samenleving (de aansturingvormen van netwerken) te beschrijven. In de enquête (zie bijlage 4) wordt gevraagd naar enkele achtergrond kenmerken van onder andere de respondent, maar er worden ook enkele inhoudelijke vragen gesteld over de aansturing van het CJG. Hoewel de online enquête klein is, is dit een noodzakelijke stap in dit onderzoek. De hypothesen en de dimensies van een wicked problem kunnen namelijk niet onderzocht worden als er onduidelijkheid blijft bestaan over welke aansturingvormen CJG's gebruiken. In sommige gevallen is de enquête direct gemaïld naar de coördinator/manager/kwartiermaker en in andere gevallen waren deze contactgegevens niet beschikbaar, waardoor de enquête is verstuurd naar het algemene e-mail adres van de desbetreffende CJG's. Er is een aparte e-mail gemaakt voor de coördinatio-

ren (bijlage 5) en voor de algemene e-mail adressen (bijlage 6). In de e-mail voor de algemene e-mail adressen wordt verzocht om de enquête in te laten vullen door de CJG coördinator/manager/kwartiermaker, omdat deze vaak verantwoordelijk is voor de samenwerking en coördinatie tussen de diverse organisaties en daardoor goed in kan schatten welke aansturingsvorm van toepassing is. Indien er geen coördinator/manager/kwartiermaker is (zoals verwacht kan worden bij een zelfregulerend netwerk), wordt er gevraagd diegene de enquête in te laten vullen die het meest betrokken is bij de aansturing van het CJG. De CJG's hebben twee weken de tijd gehad om de enquête te retourneren. Om de respons te verhogen, is een herinneringsmailtje gestuurd na één week.

De overige deelvragen (en deels deelvraag 1) worden middels semigestructureerde interviews beantwoord. Deze interviews worden gehouden met de betrokkenen (beleidsmedewerkers, CJG coördinator/managers, medewerkers/managers van betrokken organisaties) die mee hebben gewerkt aan het opzetten van het CJG in hun gemeente. Er is specifiek gekozen voor een semigestructureerd interview, omdat deze methode zowel enige structuur biedt gedurende het interview als dat het de mogelijkheid geeft om door te vragen of in te spelen op de antwoorden van de participant. In de kwantitatieve fase is een e-mail verstuurd en in deze e-mail is aangegeven dat er contact opgenomen kan worden met de desbetreffende CJG's voor nader onderzoek. Om gemeenten/CJG's te benaderen voor deelname aan het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek is telefonisch contact opgenomen met degenen die de enquête hebben ingevuld. In sommige gevallen waren de huidige coördinatoren niet betrokken geweest bij de opzet van het CJG in hun gemeente. In een dergelijk geval is gevraagd welke personen het beste benaderd konden worden voor deelname aan dit onderzoek. Vervolgens is telefonisch contact opgenomen met deze personen en is nog een informatieve mail nagestuurd (Bijlage 7).

5.5 De operationalisering van de concepten

In eerste instantie geeft het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek antwoord op deelvraag 1, waardoor het een beschrijving geeft van de afhankelijke variabele. In een online enquête (zie bijlage 4) is gevraagd hoe de respondent de aansturing van het CJG zou omschrijven aan de hand van de eerder opgestelde kenmerken van de aansturingsvormen. In onderstaande tabel (tabel 7) zijn deze vier kenmerken gedefinieerd op basis van de theoretische verkenning en meetbaar gemaakt middels enkele enquêtevragen. De enquêtevragen in onderstaande tabel zijn van nominaal of ordinaal meetniveau en de vragen hebben twee tot vier antwoordmogelijkheden. De enquêtevragen 1 tot en met 8 zijn niet opgenomen in de tabel, aangezien dit algemene vragen betreft over bijvoorbeeld de functie van de respondent.

Hoewel de enquête een beschrijving geeft van de aansturingsvormen die gebruikt worden door de CJG's, geeft de enquête als dataverzamelmethode weinig ruimte aan respondenten om hun keuzes uit te leggen. Om respondenten deze kans te geven en omdat er vragen over de aansturingsvormen voort vloeiden uit de enquête is ervoor gekozen om deze ook te betrekken in het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek. Aan de hand van een vragenlijst voor alle betrokkenen zijn de semigestructureerde interviews vormgegeven (bijlage 8). De interviewvragen die behoren tot de gedeelten 1 tot en met 5.5 en 6 zijn niet opgenomen in tabel 7, aangezien dit algemene vragen betreft of omdat deze vragen behoren tot de operationalisering van de onafhankelijke variabele.

Kenmerk	Definitie	Operationalisering
Machtsverdeling/ Beslissingsbevoegdheid	Volgens de organisatietheorie beschrijft dit door wie en/of waar de beslissingen worden genomen (door de top van de organisatie of door medewerkers zelf) en de symmetrie of asymmetrie	Enquêtevraag: 9, 10, 11

	<p>van deze macht (Hall, 1999). Het betreft dus de beslissingsbevoegdheid en dit onderzoek maakt een onderscheid tussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procesmatige beslissingen die betrekking hebben op het coördinerende aspect van een netwerk (Alter & Hage, 1993). Dit zijn beslissingen die zich concentreren op de organisatie van de hulpverleningstaak. • Inhoudelijke beslissingen die betrekking hebben op het hulpverleningsaanbod, wie het beste een bepaalde cliënt kan begeleiden (casemanagement), hoe deze begeleiding eruit ziet etc. (Alter & Hage, 1993). Dit zijn dus beslissingen over de hulpverlening zelf. 	<p>Interviewvraag: 5.9, 5.10, 5.11</p>
Besluitvorming	<p>Dit wordt in dit onderzoek beschreven als de manier waarop besluiten worden genomen. Dit hangt samen met de mate van medezeggenschap, oftewel in hoeverre netwerkleden mogen meepraten en meebeslissen (van het Kaar & Smit, 2006). De categorieën die behoren tot dit kenmerk zijn eerder gedefinieerd in tabel 6.</p>	<p>Enquêtevraag: 12, 13</p> <p>Interviewvraag: 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.16</p>
Leiderschap	<p>In dit onderzoek wordt dit gedefinieerd als de aan- of afwezigheid van een leider en welke persoon/organisatie eventueel als leider wordt gezien. Het betreft dus geen inhoudelijke aspecten die verbonden zijn aan het leiderschap (Bass, 1990), maar 'wie' volgens de respondent deze rol vervult. De categorieën die behoren tot dit kenmerk zijn eerder gedefinieerd in tabel 6.</p>	<p>Enquêtevraag: 14</p> <p>Interviewvraag: 5.17, 5.18</p>
Mate van interactie	<p>Interactie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de situaties waarin mensen op elkaar kunnen reageren (Interactie, n.d.), oftewel met elkaar kunnen communiceren via ontmoetingen, telefoongesprekken of schriftelijke correspondentie. In de enquête van dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt tussen de diverse manieren van interactie (ontmoeting, telefoongesprek, schriftelijke correspondentie), maar wordt er wel gekeken naar de 'totale' mate van interactie volgens de respondent. In de interviews wordt met name gevraagd naar de ontmoetingen en de overlegstructuren die betrekking hebben op de aansturing van het CJG.</p>	<p>Enquêtevraag: 15, 16</p> <p>Interviewvraag: 5.6, 5.7, 5.8</p>

Tabel 7: Operationalisering van de afhankelijke variabele

Het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek geeft vervolgens antwoord op de overige deelvragen van dit onderzoek en beschrijft daarmee met name de onafhankelijke variabele. Ten aanzien van dit gedeelte is een proefinterview gehouden met een medewerker van Bureau Jeugdzorg, waardoor de validiteit van dit onderzoek wordt verhoogd. Deze persoon kon geen antwoord geven op de vragen over de aansturing van het CJG, aangezien zij daar niet bij betrokken was, maar wel op de vragen over de probleemdefinities. Naar aanleiding van dit interview zijn enkele vragen aangepast en bleek dat het van groot belang was om vooraf aan het interview te verduidelijken dat het interview enkel de probleemdefinities betreft die heersten voordat het CJG was opgezet. Hoewel de vragenlijst voor de interviews (bijlage 8) redelijk gedetailleerd en gestructureerd is, bleek tijdens het proefinterview dat dit het doorvragen of het aansluiten bij de participant niet in de weg stond. Aangezien de vragenlijst een houvast biedt voor de onderzoeker is ervoor gekozen om deze te behouden. De vragen die onder de gedeelten 1, 2, 3, 5 en 6 vallen, zijn niet

opgenomen in onderstaande tabel (tabel 8), aangezien dit algemene vragen betreft over bijvoorbeeld de werkgever of omdat deze vragen behoren tot de operationalisering van de afhankelijke variabele.

Concept	Definitie	Operationalisering
Probleemdefinitie Complexiteit	In de context van de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek en in combinatie met de term ‘probleemdefinitie’ wordt hiermee de situatie bedoeld waarin betrokkenen met name het bestaan van multi-probleem gezinnen en/of het grote aantal diverse betrokken hulpverleners/hulpverleningsorganisaties als de hoofdoorzaak zien voor het ontstaan van de CJG’s (zie tabel 6).	Interviewvraag: 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.10
Probleemdefinitie Onzekerheden	In de context van de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek en in combinatie met de term ‘probleemdefinitie’ wordt hiermee de situatie bedoeld waarin betrokkenen met name de onvoorspelbare aard van sociale problemen, de gevolgen van deze problemen, de snelle veranderingen in het werkveld en/of de gedeelde onzekerheid over welke hulpverleningsstrategie moet worden toegepast als de hoofdoorzaak zien voor het ontstaan van de CJG’s (zie tabel 6).	Interviewvraag: 4.2, 4.6, 4.7, 4.10
Probleemdefinitie Divergentie	In de context van de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek en in combinatie met de term ‘probleemdefinitie’ wordt hiermee de situatie bedoeld waarin betrokkenen met name de verschillen in visies, normen en waarden over de opvoedings- & jeugdproblematiek en/of de conflicten die ontstaan over de te volgen hulpverleningsstrategie als de hoofdoorzaak zien voor het ontstaan van de CJG’s (zie tabel 6).	Interviewvraag: 4.2, 4.8, 4.9, 4.10

Tabel 8: Operationalisering van de onafhankelijke variabele.

5.6 Data-Analyse

De enquête is via ‘Google Documents’ online gezet en vanuit dit document is de data overgezet naar Excel. Vervolgens is eerst per kenmerk gekeken naar de frequentie van de antwoorden/antwoordcombinaties die gegeven zijn (zie bijlage 9). Hierna is gekeken naar de algehele antwoordcombinaties van de casussen. Op basis van de theoretische verkenning zou bijvoorbeeld bij een ‘pure’ NAO verwacht worden dat er op enquêtevraag 9 tot en met 15, respectievelijk a,b,c,c,b,a,b gescord wordt. Op deze manier behoren de antwoordmogelijkheden tot een bepaalde aansturingvorm, waarbij antwoordmogelijkheid a (gezamenlijke leiding) en d (niemand heeft de leiding) van vraag 14 over leiderschap samengevoegd worden, omdat deze beiden een kenmerk zijn van het zelfregulerend netwerk. Op basis van de antwoorden die gegeven zijn, is vervolgens gekeken tot welke (combinatie van) aansturingvorm(en) het CJG behoort. Dit resulteert in een overzicht van frequenties en typen aansturingvormen die zijn weergegeven in §6.1.1. Aangezien de uitkomsten niet overeenkwamen met de literatuur is een nadere analyse per veel voorkomende type aansturingvorm wenselijk om te achterhalen of er overeenkomsten in de gegeven antwoorden zijn. Kwantitatieve analyses waren echter onmogelijk vanwege het kleine aantal casussen per combi-aansturingvorm. Toch kan er wel gezocht worden naar overeenkomsten via de ‘Method of Agreement’. Deze vergelijkende methode houdt in dat casussen geselecteerd worden op basis van hun gelijke uitkomst en dat deze casussen met elkaar vergeleken worden om overeenkomsten vast te stellen (in Etzioni & Dubow, 1970; in Skocpol & Sommers, 1980). “If two or more instances of the phenomenon under investigation have only one circumstance in common,

the circumstance in which alone all the instances agree, is the cause (or effect) of the given phenomenon.” (Mill in Etzioni & Dubow, 1970, p. 206).

De analyse voor het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek wordt ondernomen met het computerprogramma Nvivo (software voor kwalitatieve data-analyse). Ieder interview zal met toestemming van de participant worden opgenomen en getranscribeerd. Vervolgens kunnen de interviews middels Nvivo worden gecodeerd (voor de codeboom zie bijlage 10), waarna een vergelijking tussen de verschillende interviews mogelijk is. Per gemeente zullen de geïnterviewde participanten met elkaar worden vergeleken om te bepalen in hoeverre de dominantie van één van de dimensies in die gemeente de gekozen aansturingsvorm verklaart.

6. Resultaten

6.1 De diverse aansturingsvormen van de CJG's.

In dit gedeelte worden de resultaten beschreven van het kwantitatieve en kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek dat in gaat op de aansturingsvorm(en) van de Nederlandse CJG's. Eerst worden de resultaten van de enquête besproken en vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de (combi-)aansturingsvormen.

6.1.1 De typen aansturingsvormen

Op basis van de literatuur werd een bepaald(e) antwoord(combinatie) verwacht per aansturingsvorm en per kenmerk. Uit de analyse per kenmerk (bijlage 9) blijkt echter dat sommige antwoordcombinaties niet voorkomen. Zo komen er bij de kenmerken machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid en besluitvorming geen antwoordcombinaties voor die het leiderorganisatienetwerk representeren. Daarnaast blijkt uit de analyse per kenmerk ook dat er andere antwoordcombinaties gegeven zijn dan vanuit de literatuur werd verwacht. Zo blijkt dat bij het kenmerk machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid de meeste CJG's (49,2%) antwoorden hebben gegeven die een combinatie maken tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk. Eenzelfde situatie is zichtbaar bij het kenmerk besluitvorming. Hoewel deze eerste bevindingen weldegelijk iets zeggen over de dominantie van bepaalde (combinaties van) aansturingsvormen per kenmerk, is het met name van belang om naar de combinaties van de diverse kenmerken en de daarop gegeven antwoorden te kijken. Uiteindelijk zegt de algehele combinatie van antwoorden namelijk iets over de aansturingsvorm. Zo kan het voorkomen dat een CJG bij de kenmerken machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid en besluitvorming de antwoorden heeft gegeven waarbij een combinatie tussen een NAO en zelfregulerend netwerk wordt gemaakt en bij de kenmerken leiderschap en mate van interactie het antwoord heeft gegeven dat tot een NAO behoort. Als er vervolgens naar dit geheel wordt gekeken dan zou in een dergelijk geval sprake zijn van een 'combinatie tussen een NAO en het zelfregulerend netwerk met een overhelling naar een NAO'. Dit betekent dat de aansturingsvorm met name kenmerken vertoont van een NAO. Op een soortgelijke wijze zijn alle 67 casussen geanalyseerd en dit resulteert in negen typen aansturingsvormen (tabel 10).

Typen aansturingsvormen	Frequentie	Percentage
Een pure NAO	2	3%
Combinatie van NAO-Zelfregulerend netwerk met een overhelling naar een NAO	20	29.9%
Combinatie van NAO-Zelfregulerend-Leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een NAO	4	6%
Een puur Zelfregulerend netwerk	2	3%
Een combinatie van Zelfregulerend-NAO netwerk met een overhelling naar een Zelfregulerend netwerk	15	22.4%
Een combinatie van Zelfregulerend-Leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een Zelfregulerend netwerk	1	1.5%
Een combinatie van Zelfregulerend-NAO-Leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een Zelfregulerend netwerk	9	13.4%

Een gelijkwaardige combinatie tussen NAO en een Zelfregulerend netwerk (50/50)	10	14.9%
Een combinatie van een NAO-Zelfregulerend-Leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een gelijkwaardige combinatie tussen een NAO en een Zelfregulerend netwerk.	4	6%

Tabel 10: Frequentie en percentages van de typen aansturingvormen

Hoewel op basis van de literatuur drie (pure) aansturingvormen werden verwacht (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk), blijkt uit bovenstaande tabel dat er geen puur leiderorganisatienetwerk voorkomt bij de Nederlandse CJG's. Om deze reden kan hoofdhypothese 3, die ervan uit gaat dat als divergentie domineert in de probleemdefinitie er gekozen wordt voor een leiderorganisatienetwerk, niet onderzocht worden. Daarentegen zijn er in het theoretisch kader ook sub-hypothesen geformuleerd. Deze brengen de kenmerken van een leiderorganisatienetwerk direct in relatie met dimensie divergentie. Sommige van deze sub-hypothesen (3c & 3d) zouden alsnog onderzocht kunnen worden, omdat er bij het kenmerk leiderschap en mate van interactie weldegelijk casussen zijn die kenmerken weergeven van het leiderorganisatienetwerk. Of deze sub-hypothesen daadwerkelijk getoetst kunnen worden is afhankelijk van de casusselectie voor het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek en de resultaten daarvan. Ook bij de kenmerken machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid en besluitvorming zijn enige kenmerken te zien van het leiderorganisatienetwerk, maar dit is altijd in combinatie met een andere aansturingvorm (zie bijlage 9). Om deze reden is het onmogelijk om sub-hypothesen 3a & 3b te onderzoeken.

Als er vervolgens weer naar tabel 10 wordt gekeken, dan valt het op dat er meer typen aansturingvormen zijn dan Provan & Kenis (2008) beschrijven en dat degenen die zij beschrijven niet of zelden voorkomen in de praktijk. Eerder is al vastgesteld dat het leiderorganisatienetwerk niet voorkomt en uit bovenstaande tabel blijkt ook dat de NAO en het zelfregulerend netwerk in de minderheid zijn. In totaal zijn er immers maar twee pure NAO's en twee puur zelfregulerende netwerken. In alle overige 63 gevallen wordt een combinatie gemaakt tussen de diverse aansturingvormen, waarbij met name een combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk (waarbij één van beiden domineert of beiden gelijkwaardig zijn) veel voorkomt. Het lijkt er dus op dat de aansturingvormen van Provan & Kenis (2008) gezien moeten worden als ideaaltypen die zelden in hun pure vorm voorkomen. De resultaten van de enquête laten echter ook zien dat bepaalde combinaties van aansturingvormen veel voorkomen. Met name deze combinaties zijn interessant om te onderzoeken en om deze reden worden de pure NAO en het puur zelfregulerend netwerk niet verder onderzocht. Dit betekent dat naast hoofdhypothese 3 ook hoofdhypothese 1 en 2 niet onderzocht worden. Mogelijkerwijs kunnen de sub-hypothesen nog wel worden onderzocht, maar eerst worden de vier meest voorkomende aansturingvormen nader bekeken.

6.1.2 De vier meest voorkomende (combi-)aansturingvormen

Uit tabel 10 blijkt dat de volgende vier aansturingvormen vaak voorkomen: de combinatie tussen een NAO en zelfregulerend netwerk met een overhelling naar een NAO (20), de combinatie tussen een zelfregulerend netwerk en NAO met een overhelling naar een zelfregulerend netwerk (15), de combinatie tussen een zelfregulerend netwerk, een NAO en een leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een zelfregulerend netwerk (9) en de gelijkwaardige combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk (10). Al deze typen maken een combinatie tussen diverse pure aansturingvormen en daarom worden deze vanaf nu respectievelijk combi-aansturingvormen A1, B1, B2 en C1 genoemd. Aangezien deze combi-aansturingvormen niet verwacht werden vanuit de literatuur, is het interessant om te achterhalen of bepaalde overeenkomsten zichtbaar zijn in de antwoorden op de enquêtevragen. Dit

gebeurt middels de ‘Method of Agreement’. Om deze methode toe te passen worden alle antwoorden op de enquêtevragen over de aansturing van het CJG per combi-aansturingsvorm in kaart gebracht, inclusief frequenties en percentages (zie bijlage 11). Dit maakt dat enkel casussen die behoren tot dezelfde combi-aansturingsvorm in één schema staan.

Tabel 1 in bijlage 11 betreft de antwoorden van de 20 casussen die tot combi-aansturingsvorm A1 behoren. Als er middels de ‘Method of Agreement’ wordt gekeken naar deze tabel, dan zou er gezocht moeten worden naar antwoorden die in alle gevallen voorkomen. Uit de tabel blijkt vervolgens dat alle 20 casussen hebben aangegeven dat de inhoudelijke beslissingen door de kernpartners of de leden van het kernteam worden genomen. Geen enkel ander antwoord komt in alle gevallen voor, dus mogelijkwijs zou dit antwoord de ‘oorzaak’ kunnen zijn voor het feit dat deze 20 casussen tot combi-aansturingsvorm A1 behoren. Tabel 2 in bijlage 11 betreft de antwoorden van de 15 casussen die tot combi-aansturingsvorm B1 behoren. Ook in dit geval geven alle casussen aan dat de inhoudelijke beslissingen worden genomen door de kernpartners en komt geen enkel ander antwoord in alle gevallen voor. Hetzelfde geldt voor tabel 4 die de antwoorden van combi-aansturingsvorm C1 weergeeft. Deze constatering maken het onwaarschijnlijk dat enkel het antwoord op de enquêtevraag over de inhoudelijke beslissingen de oorzaak is voor het wel of niet behoren tot een bepaalde combi-aansturingsvorm. Als opnieuw naar de tabellen in bijlage 11 wordt gekeken middels de ‘Method of Agreement’, maar de eis dat een specifiek antwoord in alle casussen voor moet komen iets lossier wordt gelaten, dan blijkt dat er weldegelijk iets gezegd kan worden over welke antwoorden verbonden kunnen zijn aan een bepaald type. Een antwoord kan immers wel voor 85% voorkomen, waardoor het aannemelijk is dat de enquêtevraag en het gegeven antwoord van belang zijn voor dat type.

Zoals eerder al is vastgesteld, is de enquêtevraag over de inhoudelijke beslissingen verbonden aan combi-aansturingsvorm A1. Tevens blijkt uit tabel 1 in bijlage 11 dat enkel 1 casus (5%) heeft ingevuld dat de besluitvorming gezamenlijk plaatsvindt, terwijl alle overige 19 casussen (95%) hebben aangegeven dat de besluitvorming gemixt is. Ook blijkt uit de frequenties en percentages dat er een relatief dominante bijdrage wordt geleverd door de enquêtevragen die gaan over de machtsverdeling en het leiderschap. In beide gevallen geven 17 casussen (85%) aan dat er sprake is van een mix in de machtsverdeling en dat het leiderschap wordt ingevuld door een onafhankelijke organisatie/persoon. Er kan dus geconcludeerd worden dat met name de enquêtevragen over de inhoudelijke beslissingen, de besluitvorming, de machtsverdeling en het leiderschap de oorzaak kunnen zijn voor het wel/niet behoren tot combi-aansturingsvorm A1. Daarnaast kunnen de dominante antwoorden op deze enquêtevragen als kenmerk worden beschouwd voor dit type: inhoudelijke beslissingen worden door de kernpartners/het kernteam genomen, het leiderschap wordt ingevuld door een onafhankelijke organisatie/persoon en de besluitvorming en machtsverdeling is gemixt.

Als op een vergelijkbare wijze naar tabel 2 in bijlage 11 wordt gekeken, dan blijkt dat ook hier meerdere enquêtevragen van belang zijn. Naast de enquêtevraag over de inhoudelijke beslissingen blijken de enquêtevragen over de procesmatige beslissingen, de medezeggenschap en de interactie ook belangrijk te zijn voor combi-aansturingsvorm B1. In alle drie de gevallen heeft de meerderheid van de casussen (87%) aangegeven dat de procesmatige beslissingen worden genomen door de kernpartners, dat men altijd mag meepraten en meebeslissen en dat de interactie veel is. Kenmerkend voor dit type is dus dat de inhoudelijke en procesmatige beslissingen door de kernpartners of het kernteam worden genomen, dat de medezeggenschap hoog is en dat er sprake is van veel interactie.

Tabel 3 in bijlage 11 betreft combi-aansturingsvorm B2 en toont in totaal 9 antwoordcombinaties voor 9 casussen. Iedere casus representeert dus één antwoordcombinatie. Vanuit deze gedachte en zoals ook blijkt uit tabel 3 zijn er geen enquêtevragen die een duidelijke oorzakelijke rol spelen voor deze combi-aansturingsvorm. Van de diverse antwoorden op de enquêtevragen lijken de procesmatige beslissingen het meest kenmerkend te zijn voor combi-aansturingsvorm B2. Dit is echter minder evident dan bij de andere combi-aansturingsvormen, aangezien enkel 78% van de casussen heeft aangegeven dat de procesmatige beslissingen door de kernpartners of leden van het kernteam worden genomen.

Als er ten slotte naar tabel 4 in bijlage 11 wordt gekeken, dan blijkt dat met name de enquêtevragen over de inhoudelijke beslissingen en de medezeggenschap van belang zijn voor combi-aansturingsvorm C1. Enkel 1 van de 10 casussen (10%) heeft aangegeven dat men soms mag meepraten en meebeslissen, terwijl de overige casussen (90%) aangeven dat dit altijd mag. Kenmerkend voor dit type is dus dat de inhoudelijke beslissingen genomen worden door de kernpartners en dat de medezeggenschap hoog is.

Hoewel bovenstaande analyse niets kan zeggen over de significantie van de enquêtevragen, beschrijft deze analyse wel de kenmerkende eigenschappen per combi-aansturingsvorm en geeft het een indicatie van de elementen die van belang zijn voor ieder type. Ook in het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de aansturing van het netwerk. Mogelijkerwijs kan op basis van deze data nog meer gezegd worden over de kenmerkende eigenschappen van de combi-aansturingsvormen. In de volgende paragrafen wordt aan de hand van de eerder vastgestelde kenmerken (machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid, besluitvorming, leiderschap, mate van interactie) een beschrijving gegeven van de vier meest voorkomende combi-aansturingsvormen.

6.1.3 De aansturing van combi-aansturingsvorm A1

Deze combi-aansturingsvorm maakt een combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk waarbij de NAO domineert. De gemeenten die naar aanleiding van de enquête tot dit type behoren zijn Kerkrade, Sittard-Geleen en Oosterhout.

In alle drie de gemeenten zijn verschillende overlegvormen die betrekking hebben op het CJG. Deze zijn besproken om de *mate van interactie* in te schatten en om iets te kunnen zeggen over de overlegstructuur. Het betreft hier de overlegvormen die betrekking hebben op de aansturing van het CJG en dus niet de diverse casuïstiekbesprekingen. Opvallend is dat in alle drie de gemeenten een soort van projectstructuur wordt aangehouden die bestaat uit een stuurgroep die de hoofdlijnen uitzet, een overleg dat voorbereidend werk doet voor de stuurgroep en een overleg dat focust op de uitvoering. Kerkrade vormt hier een uitzondering op, omdat hier geen uitvoerend overleg is. In iedere gemeente zijn dus drie tot vier overlegvormen die regionaal of lokaal kunnen zijn opgezet. Zo ligt het merendeel van de overlegvormen in Kerkrade en Sittard-Geleen op regionaal niveau, waarbij nauw wordt samengewerkt met enkele andere gemeenten.

“We proberen dat af te stemmen.. nou ja het is eigenlijk gewoon één beleid. We hebben daar één aanpak voor geformuleerd en nou.. we zijn nog net niet zo ver dat we een gezamenlijke begroting hebben, maar dat stemmen we wel allemaal af.”
(Beleidsmedewerker Jeugd, Gemeente Sittard-Geleen).

In Oosterhout worden de meeste overlegvormen op lokaal niveau uitgevoerd. Naast de lokale of regionale opzet, verschilt ook de deelname van de geïnterviewden aan de diverse overlegvormen. In alle drie de gemeenten zijn degenen die tijdens de opzet van het CJG een coördinerende rol vervulden geïnterviewd en deze personen waren bijna in alle overlegvormen van hun gemeente of regio betrokken. Andere

geïnterviewden namen enkel deel aan één overlegvorm. Toch beoordeelt iedereen de tijdsinvestering als nuttig en waardevol.

“Die [de tijdsinvestering] is te verwaarlozen ten opzichte van de meerwaarde die het heeft om als procescoördinator zowel bij de beleidsbesluiten te zitten als heel lokaal en laag in de uitvoering.”
(Procescoördinator/Beleidsmedewerker Welzijn, Gemeente Kerkrade)

Als vervolgens naar de *machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid* wordt gekeken, dan blijkt dat er niet alleen een onderscheid gemaakt moet worden tussen coördinerende en inhoudelijke beslissingen, maar dat er ook beleidsmatige beslissingen zijn. Vaak worden deze beleidsmatige beslissingen in de diverse stuurgroepen ‘genomen’. In deze stuurgroepen zitten veelal de wethouder(s) en de directeuren (oftewel degenen met beslissingsautoriteit) en hierin worden de grote lijnen qua visie en financiering uitgezet. Uiteindelijk hebben deze stuurgroepen echter geen beslissingsmacht, omdat de definitieve besluiten in alle gevallen door het gemeentelijke college van burgemeester en wethouders (B&W) worden genomen.

“(…) nou letterlijk besluiten nemen .. als het echt gaat om gemeentelijk beleid is het natuurlijk uiteindelijk de gemeente die het besluit neemt, maar we hebben een adviserende functie en de gemeente kan ons natuurlijk consulteren over bepaalde zaken.”
(Teammanager Impuls, gemeente Kerkrade).

De procesmatige beslissingen, die bedoeld zijn om het werk te coördineren, worden over het algemeen door de coördinatoren/kwartiermakers genomen. Toch worden ook deze beslissingen vaak overlegd met de kernpartners. Opvallend is dat Oosterhout in de enquête heeft aangegeven dat de procesmatige beslissingen door de kernpartners worden genomen. Op basis van de interviews kan echter gezegd worden dat ook hier de coördinator een centrale rol speelt in de coördinatie van het netwerk. De inhoudelijke beslissingen over de daadwerkelijke hulpverlening aan cliënten ligt in alle drie de gemeenten bij de uitvoerende medewerkers/organisaties. Daarentegen lijkt het erop dat de beslissingen over het hulpverleningsaanbod (wel of geen triple-p training) indirect ook hogerop in de stuurgroep en uiteindelijk door het college B&W worden genomen. Dit heeft immers met financiën te maken. In deze zin geven de geïnterviewden aan dat de machtsverdeling gemixt is. Aan de ene kant worden de ‘echte’ besluiten door de gemeente genomen en heeft die de regie. Aan de andere kant wordt er een hoge mate van betrokkenheid en *medezeggenschap* ervaren, waardoor de macht als gelijk wordt gezien.

“Ik vind dat de gemeente heel goed luistert naar wat het JOW [het lokale beleidsoverleg over Jeugd Onderwijs en Welzijn] en de ketenpartners voorstellen (...) en omgekeerd luisteren wij ook heel goed naar de ideeën van de gemeente. Het is een samenspel waarbij in formele zin uiteindelijk iemand de besluitvorming.. of de machtspositie heeft.. ja dat is de gemeente.. maar ik kan me geen situatie herinneren dat de gemeente gebruik heeft gemaakt van die machtspositie om iets af te dwingen en om het door de strot van het JOW te douwen.”
(Teammanager Impuls, gemeente Kerkrade).

Toch wordt ook opgemerkt dat persoonsgebonden factoren en de relatiegeschiedenis met de gemeente van belang kunnen zijn. Als iemand immers iets goed en overtuigend kan brengen, dan heeft die persoon informeel meer ‘macht’ dan anderen. Daarnaast kunnen gewoonten ook een rol spelen en dit wordt benoemd als aandachtspunt. Sommige kernpartners hebben namelijk al een langere financiële relatie met de gemeente, waardoor de gemeente weet wat het kan verwachten van deze kernpartner en het gemakkelijker kan zijn om met die organisatie afspraken te maken.

“Soms zit je dan in oude patronen waarin je heel snel met iemand een overleg hebt en dat je dan bijna een 1-2-tje hebt gemaakt. Dus dat is wel eens in de stuurgroep besproken, (...) als je zegt van wij willen als netwerkorganisatie met elkaar opereren, dan moet je ook als een netwerk de stuurgroep vormen.”
(Directeur MEE Plus Groep, gemeente Oosterhout).

Ten aanzien van de *besluitvorming* wordt zo veel mogelijk gestreefd naar consensus. Daarentegen geven Sittard-Geleen en Oosterhout aan dat de gemeente de doorslaggevende stem zou moeten hebben in situaties waarin consensus moeilijk te bereiken is. In Oosterhout worden sommige beslissingen ook genomen door de gemeente zelf.

“Uiteindelijk heeft de gemeente de doorslaggevende stem, maar het is in de praktijk gewoon niet voorgekomen dat er een voorstel lag waar de stuurgroep het absoluut niet mee eens was (...). Maar bijvoorbeeld om mij hier neer te zetten, dat heeft de stuurgroep niet afgetikt, dat is gewoon vanuit de gemeente besloten.”
(Coördinator/Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Oosterhout).

In alle drie de gemeenten is de coördinator of kwartiermaker in dienst van de desbetreffende gemeente of wordt deze ingehuurd door de gemeente. In Oosterhout werd het coördinatorschap voorheen ingevuld door iemand van de GGD, maar momenteel ligt het coördinatorschap bij één van de beleidsmedewerkers van de gemeente. De gemeente Oosterhout zit in een doorontwikkeling en is bezig zich te positioneren ten aanzien van de transitie jeugdzorg. Mede om deze reden is het coördinatorschap tijdelijk in handen van de gemeente.

“(...) dat was inderdaad vanwege allerlei ontwikkelingen die op ons af komen als gemeente en het gevoel dat we die regie iets meer in onze handen moesten pakken, tijdelijk hoor want er is ook gezegd (...) dat we die voorlopig stellen tot 1 januari 2015.”
(Coördinator/Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Oosterhout)

Toch lijkt ook hier niet echt sprake te zijn van een hiërarchische aansturing. De huidige coördinator geeft immers aan met name op het proces te willen sturen en meer taken over te willen dragen aan de kernpartners. Deze procesbegeleiding is ook terug te zien in Kerkrade en Sittard-Geleen. In beide gevallen wordt gezegd dat de aansturing bij de kernpartners ligt en dat de coördinator/kwartiermaker hiërarchisch weinig te zeggen heeft.

“Onze doelstelling is om samenwerking tussen alle partners maximaal vorm te laten krijgen. Eigenlijk zijn we als CJG dat wat we van de burger verwachten: dat die het zelf goed doet.. dat klinkt heel stom, maar dat is wel eigenlijk de primaire opdracht van ons CJG.. zorgen dat die instellingen dat doen waar ze goed in zijn, waar ze voor bedoeld zijn, vooral dat ze het zelf doen en we het niet gaan overnemen en dat ze de goede combinatie en communicatie met anderen onderhouden (...). Dat is ook de manier waarop wij die CJG's eigenlijk willen aansturen.”
(Procescoördinator/Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Kerkrade).

Het *leiderschap* opgevat als coördinatorschap ligt dus in alle drie de gevallen bij de gemeente die de coördinatoren/kwartiermakers in dienst hebben genomen of inhuren. Deze bevinding past bij een NAO waarbij verwacht werd dat het leiderschap bij een onafhankelijke persoon/organisatie zou liggen. Aan de andere kant geven de geïnterviewden ook aan dat de medewerkers en de hulpverlenende organisaties degenen zijn die het CJG draaien en dat hun medewerking van groot belang is.

Waar de drie gemeenten ten slotte nog in verschillen is de *toekomstige visie op de aansturing* van het CJG. Zo wordt in Sittard-Geleen een nieuw organisatie-model geïntroduceerd waarbij één CJG manager wordt aangesteld die zowel functioneel als hiërarchisch de leiding zal hebben over alle uitvoerende medewerkers van de kernpartners. In deze zin hebben de kernpartners ermee ingestemd om veel van hun autonomie op te geven. Hiermee lijkt een eerste stap gezet te zijn richting het CJG als nieuwe ‘organisatie’ onder directe aansturing van de gemeenten. Een andere toekomstvisie is zichtbaar in Oosterhout. Hier wil men het leiderschap zo veel mogelijk teruggeven aan de kernpartners en de dagelijkse leiding zou eigenlijk overbodig moeten worden volgens de huidige coördinator. In deze zin lijkt het erop dat Oosterhout met betrekking tot het kenmerk leiderschap (opgevat als coördinatorschap) een doorontwikkeling heeft gemaakt van een leiderorganisatienetwerk met een kernpartner als coördinator, naar een tijdelijke NAO met de beleidsmedewerker als coördinator, naar een toekomstig zelfregulerend netwerk waarin alle kernpartners gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse leiding. Het

is de vraag of deze ontwikkeling doorzet. Uit de analyse blijkt ten slotte dat er voor de gemeente Oosterhout een kleine discrepantie zit tussen de antwoorden op de enquêtevragen en de beschrijvingen in de interviews. Er is vanuit gegaan dat de kwalitatieve data leidend is, omdat dit meer ruimte bood voor toelichting. Om deze reden heeft er een herbeoordeling plaatsgevonden en hieruit blijkt dat gemeente Oosterhout tot hetzelfde type blijft behoren, oftewel combi-aansturingsvorm A1.

6.1.4 De aansturing van combi-aansturingsvorm B1

Deze combi-aansturingsvorm maakt een combinatie tussen een zelfregulerend netwerk en een NAO waarbij het zelfregulerend netwerk domineert. Enkel de gemeente Nuenen behoort tot dit type, waardoor geen vergelijking gemaakt kan worden met andere gemeenten.

De geïnterviewde schoolmaatschappelijk werkster van de LEV-groep (een brede welzijnsinstelling) heeft aangegeven dat er diverse overlegvormen zijn. Zo is er een overleg van de beleidsmedewerker met de managers, een overleg van de beleidsmedewerker met de uitvoerende medewerkers en een teamoverleg (in totaal drie overlegvormen). Ook in Nuenen is dus een soort van stuurgroep en een uitvoerend overleg. Het is echter onduidelijk of er ook een voorbereidend overleg is en of er nog ambtelijk overleg plaatsvindt. Uit het interview blijkt wel dat het teamoverleg tussen de uitvoerende medewerkers relatief vaak plaatsvindt (ongeveer eens in de 2 à 3 weken), waardoor *de mate van interactie* hoog lijkt te zijn. Volgens de geïnterviewde is er echter een goede balans tussen overleg en uitvoering. In Nuenen was geen coördinator die sturing gaf aan de vormgeving van het CJG, terwijl dit weldegelijk gemist werd.

“(…) het zijn wel drie verschillende instellingen en wij werken vanuit de LEV-groep toch anders dan de GGD en ook anders dan de Zuidzorg.. dus er was een beetje een cultuurverandering (…). Ik denk dat ze het zeker een jaar hadden moeten begeleiden en dan vooral op die stukjes.. die visie en de manier van samenwerken. Iemand had dat gewoon moeten coördineren.”
(Schoolmaatschappelijk werkster LEV-groep, gemeente Nuenen).

Als *leiderschap* wordt opgevat als coördinatorschap, dan hebben de kernpartners in dit geval gezamenlijk de leiding. Toch benadrukt de geïnterviewde dat de gemeente uiteindelijk de beleidsmatige en financiële beslissingen neemt en dat de rol van de gemeente dus ook als leidend kan worden gezien. Er is niet specifiek gekozen voor een model zonder coördinator, maar vanwege financiële redenen vanuit de gemeente was een coördinator geen optie. Zodoende worden zowel de coördinerende als de inhoudelijke beslissingen door de leden van het kernteam genomen. De beslissingen worden dus relatief laag in de organisatie genomen (decentraal) en de *machtsverdeling* in het teamoverleg wordt als gelijk ervaren. Als de uitvoerende medewerkers besluiten moeten nemen dan wordt dit overlegd met alle CJG-medewerkers en gebeurt de *besluitvorming* op basis van vertrouwen en gezamenlijkheid. Sommige aspecten worden echter ook opgelegd, zoals beleidsmatige ontwikkelingen vanuit de gemeente of de overheid.

“Er wordt nu een Centrum Maatschappelijke Dienstverlening ontwikkeld (…). Daar mogen we wel in meedenken maar dat wordt wel opgelegd (…) en dan kan ik zeggen ‘ik ben het er niet mee eens’ maar ja dat werkt niet.. dat wordt toch zo uitgevoerd.. dus over die beslissingen hebben wij niets te zeggen, maar inhoudelijk wel.”
(Schoolmaatschappelijk werkster LEV-groep, gemeente Nuenen).

In deze zin kan de machtsverdeling en de besluitvorming als gemixt worden beschouwd, waarbij de kernpartners wel betrokken worden om mee te denken. Zo heeft de geïnterviewde mee kunnen denken over de implementatieplannen van het CJG en geeft ze aan dat inbreng van onderaf mogelijk is.

“Nou bijvoorbeeld (…) ik wilde heel graag een SOVA-training [Sociale Vaardigheidstraining] geven vanuit het CJG, omdat wij ook op die scholen zaten en daar hebben we het dan even over [in het overleg met de beleidsmedewerker] en dan wordt ter plekke wel gezegd van oké.. prima doe maar. De beleidsmedewerker moet dan even kijken of er nog budget is en die zoekt dat uit (…) en uiteindelijk ga ik de training samen met een andere medewerker van het CJG in januari geven.”
(Schoolmaatschappelijk werkster LEV-groep, gemeente Nuenen).

De *medezeggenschap* wordt door de geïnterviewde toch als ‘soms’ gekarakteriseerd, omdat ze weinig te zeggen heeft over beleidsmatige en financiële beslissingen die hogerop worden genomen.

Als er vervolgens wordt gekeken naar de antwoorden van deze gemeente op de enquêtevragen, dan valt het op dat de machtsverdeling in de enquête was bestempeld als gelijk, terwijl uit het interview blijkt dat dit eerder gemixt is. Ook kan er discussie ontstaan over de mate van interactie. Aan de ene kant vindt het teamoverleg relatief vaak plaats, maar aan de andere kant zijn er in totaal drie overlegvormen die eerder gekarakteriseerd werden als een middelmatige mate van interactie. Aangezien er onduidelijkheid is over het bestaan van ambtelijke overlegvormen wordt het antwoord op de enquêtevraag aangehouden, waardoor de mate van interactie hoog blijft. Na een herbeoordeling behoort de gemeente Nuenen alsnog tot combi-aansturingsvorm B1.

6.1.5 De aansturing van combi-aansturingsvorm B2

Deze combi-aansturingsvorm is een combinatie tussen een zelfregulerend netwerk, een NAO en een leiderorganisatienetwerk waarbij het zelfregulerend netwerk domineert. Volgens de enquête vallen de gemeenten Heemstede en Oirschot onder dit type.

Ook in dit geval is er een soortgelijke overlegstructuur als in de voorgaande gemeenten. Heemstede heeft een ‘regionaal platform jeugd’ dat min of meer als stuurgroep functioneert. Daarnaast vindt er regionaal overleg plaats voor de beleidsmedewerkers en de wethouders onderling en is er op lokaal niveau een managementoverleg en een teamvergadering (in totaal vijf overlegvormen). In Oirschot is er een lokale stuurgroep met de wethouder en directeuren van de kernpartners, een projectgroep met de directe managers en de beleidsmedewerker en een werkoverleg met de uitvoerende medewerkers (in totaal drie overlegvormen). Op basis van deze overlegstructuren zou gezegd kunnen worden dat de *mate van interactie* in Heemstede hoger ligt dan in Oirschot. Dit blijkt ook uit de reactie van de coördinator CJG Heemstede op de vraag over de tijdsinvestering in de diverse overlegvormen.

“Nou ik moet zeggen dat ik daar heel strategisch mee om ga. De meeste overleggen waar ik heen ga, daar vind ik het zinvol van dat ik daarheen ga, maar af en toe ga ik wat korter of (...) als ik het niet direct binnen mijn functie vind passen waarbij ik denk dat ik daar niets aan heb voor de werkvloer, dan zeg ik het af of ik kom 1 keer voor de contacten (...).”
(Coördinator CJG, gemeente Heemstede).

Dit komt niet overeen met de antwoorden op de enquêtevragen. Beide gemeenten hebben namelijk aangegeven dat er sprake is van ‘veel’ interactie. Dit was echter een subjectieve schatting, terwijl er nu aan de hand van de overlegstructuren een betere indicatie gegeven kan worden. Heemstede zou dan tot de categorie ‘veel’ behoren en Oirschot tot de categorie ‘middelmatig’.

Als er vervolgens wordt gekeken naar de *machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid*, dan zie je ook hier dat de beleidsmatige afstemming in de stuurgroep plaatsvindt onder regie van de gemeente(n). Daarnaast liggen de procesmatige beslissingen in beide gemeenten bij de coördinator die is aangesteld.

“(...) als het gaat om de dagelijkse reilen en zeilen, hoe ga je met de klant om, hoe moeten de gesprekken bemand worden, vergaderingen regelen, vakanties indelen, de bezetting, daarin ligt de regie bij mij zeg maar. Dat bepaal ik zonder dat ik heel veel hoeft te overleggen.”
(Coördinator CJG, gemeente Heemstede)

Toch is ook dit opvallend omdat Heemstede in de enquête heeft aangegeven dat de coördinerende beslissingen door de kernpartners of leden van het kernteam worden genomen. De coördinator is echter in dienst van de gemeente. Mogelijkerwijs is dit opgevat als een kernpartner, maar in dit onderzoek werd dat gezien als een ‘onafhankelijke partij’. Ten aanzien van de inhoudelijke beslissingen wordt in Heemstede aangegeven dat dit onder de verantwoordelijkheid van de uitvoerende medewerkers valt. Waarschijnlijk

is dit ook het geval in Oirschot, maar omdat de coördinator niet betrokken was bij de opzet van het CJG is deze niet geïnterviewd. De beleidsmedewerker gaf wel aan dat de coördinator dit stroomlijnt en het lijkt dus onwaarschijnlijk dat alle vragen die CJG-medewerkers binnen krijgen eerst besproken worden met de coördinator. Ten aanzien van de machtsverdeling blijkt dat in beide gemeenten wordt gestreefd naar gelijkheid. Toch geldt ook hier dat de gemeente uiteindelijk bepaalt.

“Ik denk dat voor 80% de sturing toch bij de gemeente ligt en ik heb het idee dat we met name in de rol van klankbordgroep zitten.. Natuurlijk heb je dan invloed, maar strikt formeel ligt uiteindelijk de beslissing toch in het hamerstuk van het ambtelijk proces (...) Er wordt wel goed geluisterd naar partners. Dus vanuit die positie kun je zeggen dat we wel beslissingsmacht hebben, want het is een bereidwillige gemeente die ook luistert. Maar als je het formeel bekijkt dan is het de gemeente die beslist.”
(Directeur Welzijn Best & Oirschot, gemeente Oirschot).

Heemstede heeft bij de enquête ingevuld dat de machtsverdeling gelijk is, maar zoals ook de coördinator CJG van Heemstede aangeeft, bepaalt uiteindelijk de politiek waardoor de machtsverdeling eerder gemixt is. Zoals uit bovenstaand citaat blijkt, ervaren de geïnterviewden in Oirschot een hoge mate van *medezeggenschap* en wordt er goed geluisterd naar partners. In Heemstede hebben alle betrokkenen ook de kans gehad om mee te denken, maar hier wordt aangegeven dat de regionale instellingen weinig moeite hebben gedaan om het CJG op lokaal niveau te beïnvloeden, waardoor de medezeggenschap als ‘soms’ is gekarakteriseerd. Ook in dit type kan de medezeggenschap dus worden gezien als de kernpartners die een adviesfunctie vervullen, waarbij de *besluitvorming* met name plaatsvindt in dialoog. In Oirschot lijkt dit met name op basis van consensus te gebeuren, terwijl in Heemstede het uitgangspunt van de gemeente ook belangrijk lijkt te zijn.

“We hebben nu bijvoorbeeld die koers uitgezet met de CJG coaches (...). Toen hebben we voor besproken wat een goede lijn zou zijn.. dan gaan we die koers/visie met de partners bespreken en dan kan het zijn dat sommigen zeggen dat dit leuk is of juist niet en dat kan dan weer invloed hebben op de kant die je uit gaat. Of je kan zeggen dat.. ondanks dat die en die het niet zien zitten gaan we toch die koers zetten. Dan komt die politieke stap.. we gaan het voorleggen aan de politiek. Die kunnen dan er nog wat over zeggen en (...) vervolgens ga je het implementeren.”
(Coördinator CJG, gemeente Heemstede).

Het lijkt er dus op dat in Heemstede beslissingen zowel plaatsvinden op basis van gezamenlijkheid als dat sommige beslissingen worden genomen door de gemeente, waardoor de besluitvorming gemixt is. Dit is ook het geval in Oirschot, maar hier ervaren de geïnterviewden een hogere mate van medezeggenschap waardoor de besluitvorming als gelijkwaardiger wordt beschouwd. Qua *leiderschap* (opgevat als coördinatorschap) ligt de leiding in Heemstede bij de gemeente, terwijl in Oirschot de coördinator in dienst is van Bureau Jeugdzorg (BJZ). Oirschot heeft bij de enquête ingevuld dat de leiding door een onafhankelijke persoon of organisatie wordt gegeven, maar bekeken vanuit het basismodel CJG (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007b) is BJZ weldegelijk een kernpartner. Hierdoor kan het leiderschap in Oirschot eerder gekarakteriseerd worden door een leiderorganisatienetwerk. Heemstede heeft precies het tegenovergestelde gedaan. Zij hebben een coördinator in dienst van de gemeente en hebben bij de enquête ingevuld dat het leiderschap wordt vervuld door een kernpartner. Dit terwijl Heemstede er specifiek voor heeft gekozen om de coördinator zelf in dienst te nemen.

“Als er goede ideeën zijn vanuit de organisaties nemen we die natuurlijk mee (...) maar je wilt niet als gemeente afhankelijk zijn van de organisaties om verder te kunnen. Er is dus wel bewust gekozen dat we zelf de bal in handen houden, zodat als het nodig is we zelf het proces kunnen versnellen of een koers kunnen inzetten zonder dat we afhankelijk zijn van andere partijen.”
(Coördinator CJG, gemeente Heemstede)

Ten aanzien van *toekomstige ontwikkelingen* is het dus ook niet opvallend dat gemeente Heemstede net als Sittard-Geleen meer hiërarchische bevoegdheden wil geven aan de coördinator.

“Als de coördinator een taak wil laten uitvoeren en medewerkers zeggen dat dat niet hun pakkie aan is, dan kan zij heel lastig dat toch gedaan krijgen, omdat diegenen niet hiërarchisch onder haar vallen en omdat het een samenwerkingsverband is. Dat willen we nu wel, doordat organisaties zich gaan uitspreken dat ze het prima vinden als de coördinator die rol krijgt.”
(Beleidsmedewerker Welzijn, Gemeente Heemstede).

Uit bovenstaande blijkt dat voor beide gemeenten de antwoorden op de enquêtevragen niet helemaal overeenstemmen met de beschrijvingen die gegeven worden in de interviews. Als opnieuw bekeken wordt tot welk type gemeenten Oirschot en Heemstede behoren, dan zou Heemstede tot combi-aansturingsvorm A1 behoren, terwijl Oirschot behoort tot het type dat een combinatie maakt tussen een NAO, een zelfregulerend netwerk en een leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een NAO (ook wel combi-aansturingsvorm A2 genoemd).

6.1.6 De aansturing van combi-aansturingsvorm C1

Deze combi-aansturingsvorm maakt een gelijkwaardige combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk. Volgens de enquête behoren gemeente Heiloo en Nunspeet tot dit type.

In beide gemeenten vinden de meeste overlegvormen op lokaal niveau plaats, maar zijn er ook regionale varianten die algemene richtlijnen uitzetten. In Heiloo waren er tijdens de opzet van het CJG een stuurgroep en een implementatieoverleg. Nadat het CJG was geopend is de stuurgroep niet meer bijeengekomen, maar is er wel een werkoverleg ontstaan.

“(...)in theorie zou er nog een stuurgroep boven hangen, maar in de praktijk komt het daar gewoon niet van en dat heeft eenvoudig weg te maken.. dat iemand van Bureau Jeugdzorg bijvoorbeeld... die zou dat dan bij iedere gemeente moeten doen. Dat zijn 26 gemeenten alleen al in noord-holland-noord.”
(Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Heiloo).

In Nunspeet waren er bij de opzet van het CJG een stuurgroep en een projectgroep, waarbij de projectgroep is opgeheven zodra het CJG gerealiseerd was. Ook hier is een werkoverleg voor in de plaats gekomen. In beide gemeenten zijn momenteel dus twee lokale overlegvormen die betrekking hebben op de aansturing van het CJG. Regionaal gezien is in beide gemeenten ook minimaal één overlegvorm, waardoor beide gemeenten in totaal op minimaal drie overlegvormen komen. Dit komt redelijk overeen met de *mate van interactie* van combi-aansturingsvorm A1, waarbij dit gekarakteriseerd werd als middelmatig. Het feit dat regionale instellingen behoorlijk wat tijd kwijt kunnen zijn met alle lokale overlegvormen over het CJG blijkt uit de interviews met de Rayon manager GGD Hollands Noorden en met de Teamleider van de afdeling toegang van Bureau Jeugdzorg (BJZ) Alkmaar. Waar de eerste respectievelijk in drie gemeenten participeert in een overleg over het CJG, participeert de teamleider van BJZ in elf gemeenten. Toch beoordelen beiden de tijdsinvestering als nuttig. Eenzelfde houding is waarneembaar in Nunspeet waar de gezamenlijke bijeenkomsten als waardevol worden beschouwd.

Ten aanzien van de *machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid* worden ook hier de beleidsmatige beslissingen door het college B&W genomen. Aangezien in Heiloo de lokale stuurgroep niet meer bijeenkomt, worden de beleidsmatige beslissingen door de managers voorgelegd aan hun directeuren. In beide gemeenten ligt vervolgens de verantwoordelijkheid voor het nemen van de inhoudelijke beslissingen bij de desbetreffende medewerkers of organisaties. Als het om financiële aspecten gaat, valt dit echter weer onder beleidsmatige beslissingen. De coördinerende beslissingen lijken in Nunspeet door de coördinator genomen te worden. Daarentegen gebeurt ook dit in overleg met de kernpartners.

“Ik heb.. tijd en ruimte mee gekregen .. van zoveel tijd mag je vragen van onze medewerkers.. en dat moet natuurlijk in overleg gaan.. in de zin van wat is de meest geschikte dag en het meest geschikte moment [om een werkoverleg te plannen waardoor] de eigen primaire processen van de 5 kernpartijen daar niet zwaar onder gaan lijden.”
(Coördinator CJG, gemeente Nunspeet).

In de enquête had Nunspeet aangegeven dat de coördinerende beslissingen door de kernpartners worden genomen, maar uit bovenstaande blijkt dat er weldegelijk een structurerende rol is weggelegd voor de coördinator. In Heiloo was tot voor kort geen coördinator waardoor de beleidsmedewerker het spel in het web was. Alle geïnterviewden ervaren dat de machtsverdeling gelijk is, daarentegen moet er volgens de straathoekwerker van de gemeente Nunspeet iets meer aandacht zijn voor kleine lokale organisaties.

“Wat ik wel vaak merkte is dat je toch je best moest blijven doen om de positie van bijvoorbeeld een jongerenwerk serieus in het verhaal te houden.. er wordt heel snel gedacht vanuit de grote hulpverleningsorganisaties.”
(Straathoekwerker, gemeente Nunspeet).

Hoewel in de diverse overlegvormen dus geen ‘echte’ besluiten worden genomen, wordt in beide gemeenten een hoge mate van *medezeggenschap* ervaren. Kernpartners hebben niet alleen advies kunnen geven, maar in Nunspeet werd zelfs een blanco start gemaakt.

“Het was een blanco start wat dat betreft en lopende in het traject was het niet alleen de beleidsmedewerker die dingen lanceerde maar ook de partners (...).”
(Straathoekwerker, gemeente Nunspeet).

Besluiten worden met name in gezamenlijk overleg en op basis van consensus genomen, maar ook hier moet een gemeente soms keuzes maken. Zo bleek in Heiloo dat de kernpartners heel graag een baliefunctie wilden toevoegen aan het CJG, maar heeft de gemeente besloten dit niet te doen vanwege financiële overwegingen. Het uitgangspunt lijkt dus gezamenlijke besluitvorming te zijn, waarbij in sommige gevallen beslissingen hogerop worden genomen. Zo besloot gemeente Nunspeet dat het zelf de coördinator in dienst wilde hebben. Qua *leiderschap* (opgevat als coördinatorschap) wijkt dit af van de omliggende gemeenten, omdat de meesten ervoor kozen om het coördinatorschap te geven aan één van de kernpartners. De geïnterviewden geven aan dat hiervoor is gekozen, omdat de gemeente meer grip wil houden op het CJG en omdat de onafhankelijkheid van de coördinator een rol speelt.

“Een coördinator uit de kernpartijen is minder (...) onafhankelijk dan een coördinator die niet uit de kernpartijen komt. Want een ouder heeft een vraag.. hebben de 5 kernpartijen altijd de juiste antwoorden op al deze vragen? Dat is niet gezegd.. ga je dan die kernpartijen verder optuigen door daar dan ook die dienstverlening onder te brengen of gaat dan iemand onafhankelijk denken en zeggen van nou.. in dit geval kan (...) een lokale partner (...) voor deze ouder ook prima een vraag beantwoorden.”
(Coördinator CJG, gemeente Nunspeet)

Vanwege tijdsgebrek is in Heiloo sinds kort een coördinator aangesteld, waardoor de beleidsmedewerker zich meer kan richten op de beleidsmatige ontwikkelingen en de coördinator zich kan richten op uitvoeringsgerichte aspecten. Vooralsnog is de coördinator van de gemeente Heiloo in dienst van BJZ, maar zodra hier financiële ruimte voor is, wordt zij in dienst genomen van de gemeente. Ten tijde van de enquête was er echter nog geen coördinator en leiderschap was niet echt van toepassing volgens de beleidsmedewerker.

“Ja leiding is niet in Frage.. het is een regiemodel. En dan heeft de gemeente de regie over het CJG. (...) Maar kijk vanuit één van de partners.. kunnen gewoon signalen komen en die handelt de gemeente dan af.. als zij aanwijzingen geven dan zijn zij leidend op dat terrein... ik denk dat iedereen dat op zijn of haar manier weer is vanuit de eigen expertise.. alleen de gemeente regisseert en coördineert.”
(Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Heiloo).

Met een coördinator in dienst van BJZ krijgt gemeente Heiloo ook kenmerken van een leiderorganisatienetwerk, omdat een kernpartner veelal een coördinerende positie inneemt. Na een herbeoordeling van de kenmerken behoort Heiloo (net als Oirschot) tot combi-aansturingsvorm A2, terwijl Nunspeet tot combi-aansturingsvorm A1 behoort. Geen enkele gemeente behoort nog tot combi-aansturingsvorm C1.

6.1.7 Samenvatting van de (combi-)aansturingsvormen

Uit de enquête blijkt dat de meeste CJG's gebruik maken van een combinatie tussen de pure aansturingsvormen van Provan & Kenis (2008) en dat de combi-aansturingsvormen A1, B1, B2 en C1 veel voorkomen. Deze combi-aansturingsvormen maken met name een combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk waarbij één van beiden domineert of beiden gelijkwaardig zijn. Uit de analyse van de enquêtevragen (§6.1.2) blijkt vervolgens dat de karakteristieke kenmerken en enquêtevragen per combi-aansturingsvorm verschillen, maar dat voor drie van de vier typen de inhoudelijke beslissingen van belang zijn.

Uit de interviews komt vervolgens naar voren dat de overlegstructuren overal een soortgelijke structuur volgen (stuurgroep, projectgroep, werkoverleg), dat beleidsmatige beslissingen een aparte categorie vormen en dat de manier waarop gemeenten de regisseursrol invullen van belang is. De uiteindelijke regievoering ligt namelijk bij de gemeente(n), waardoor theoretisch gezien de besluitvorming en de machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid altijd gemixt zouden moeten zijn. Toch ervaren sommige betrokkenen dit als gelijk. Daarentegen lijkt dit meer te maken te hebben met de hoge mate van medezeggenschap die ervaren wordt, dan met een daadwerkelijke gelijke machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid of besluitvorming. Uiteindelijk worden de 'echte' besluiten namelijk genomen door het college B&W. Bij de besluitvorming streven de meeste gemeenten naar consensus en gelijkwaardigheid zolang de financiën en de eigen gemeentelijke visies dit toelaten. In sommige gevallen worden beslissingen (wel of geen baliefunctie) echter 'gewoon' genomen. Ten aanzien van de mate van interactie kan worden gezegd dat er gemiddeld drie overlegvormen per gemeente zijn. Ten slotte is het belangrijk om op te merken dat de aansturingsvormen nog in ontwikkeling zijn. Uit de interviews blijkt immers dat meerdere gemeenten van plan zijn om de aansturing van het CJG te veranderen.

Naar aanleiding van de kwalitatieve data heeft er een herbeoordeling van de gemeenten plaatsgevonden, omdat er discrepanties zaten tussen de antwoorden op de enquêtevragen en de beschrijvingen in de interviews. Uiteindelijk behoren vijf gemeenten tot combi-aansturingsvorm A1, twee gemeenten behoren tot combi-aansturingsvorm A2 en één gemeente behoort tot combi-aansturingsvorm B1. Deze indeling wordt aangehouden voor de beschrijving van de probleemdefinities in de volgende paragraaf en geconcludeerd kan worden dat zeven van de acht gemeenten gebruik maken van een combi-aansturingsvorm waarin een NAO domineert. Opvallend is wel dat na de herbeoordeling met name het kenmerk leiderschap (opgevat als coördinatorschap) kan worden gezien als een karakteristiek kenmerk van de combi-aansturingsvormen. Zo hebben alle gemeenten die behoren tot combi-aansturingsvorm A1 een coördinator in dienst van de gemeente, hebben alle gemeenten die behoren tot combi-aansturingsvorm A2 een coördinator in dienst van een netwerkpartner en heeft de gemeente die behoort tot combi-aansturingsvorm B1 geen coördinator.

6.2 Probleemdefinities en de dimensies van wicked problems

In dit gedeelte wordt per combi-aansturingsvorm onderzocht wat de probleemdefinities van gemeenten en andere betrokkenen waren toen het CJG werd opgezet en hoe de dimensies van een wicked problem (complexiteit, onzekerheden, divergentie) hierin terugkomen.

6.2.1 Probleemdefinities van combi-aansturingsvorm A1

Combi-aansturingsvorm A1 is een combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk met een overhelling naar een NAO. Bij een NAO wordt verwacht dat de probleemdefinities gedomineerd worden door meervoudig verweven problemen (multi-problem gezinnen), waardoor veel diverse organisaties en

hulpverleners betrokken zijn en moeten samenwerken. De gemeenten die na de herbeoordeling van de kwalitatieve data tot dit type behoren (Kerkrade, Sittard-Geleen, Oosterhout, Nunspeet, Heemstede) zijn echter geen pure NAO's. Vanwege de combinatie met een zelfregulerend netwerk zou verwacht kunnen worden dat de probleemdefinities van deze gemeenten ook elementen vertonen van onzekerheden over de aard van de problemen, de gevolgen van deze problemen, de snel veranderende omgeving of de strategieën die toegepast moeten worden.

Uit alle interviews die tot dit type behoren blijkt dat met name de organisatorische consequentie van de dimensie *complexiteit* een rol speelt in de probleemdefinities van betrokkenen. Het verbeteren van de samenwerking staat immers centraal en dit heeft te maken met het feit dat er veel verschillende organisaties/hulpverleners betrokken zijn bij de hulpverlening aan families en kinderen. Dit was dan ook één van de hoofdredenen om een CJG te ontwikkelen.

“Het ging niet zozeer om bepaalde categorieën of bepaalde probleemstellingen.. het ging vooral over het feit dat we in Parkstad met elkaar heel veel geld uitgaven en geven (...) aan ondersteuning en toch signaleren dat er heel vaak het verwachte effect er niet is omdat schijnbaar we daarin iets niet goed doen. En wat we daar.. en dat is een algemene tendens.. wat we daar vooral niet goed hebben gedaan (...), is de samenwerking en de afstemming over wie nu wat doet (...)”
(Procescoördinator/beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Kerkrade)

Bovenstaand citaat laat ook zien dat het CJG niet zozeer is ontstaan voor bepaalde categorieën zoals multi-problem gezinnen. Alle geïnterviewden geven aan dat multi-problem gezinnen aanwezig zijn in hun gemeente(n), maar dat dit niet echt een aanleiding was voor het opzetten van een CJG.

I: “Als ik dan nog even teruggrijp naar die multi-problem gezinnen. Begrijp ik het dan goed dat dat niet specifiek voor problemen zorgde voordat het CJG er was?”

P: “Nee, want daar ga je gewoon mee in gesprek en je gaat het oplossen. Dat er dan een aantal gezinnen zijn die heel problematisch zijn... die heb je overal.”

(Directeur MEE Plus Groep, gemeente Oosterhout).

Wel wordt aangegeven dat het bij multi-problem gezinnen lastig kan zijn om vast te stellen aan welke problemen er gewerkt moet worden. Dit laat zien dat de verwevenheid van problemen, oftewel de sociale problemen van de dimensie complexiteit, wel een rol kan spelen.

“(...) het heeft weinig zin om opvoedingsondersteuning te geven op het moment dat er stress in de basisbehoefte is van de ouders. Dan is dat geen prioriteit; dreig je je dak boven je hoofd te verliezen of heb je niet genoeg financiële middelen om rond te komen, dan heb je te veel stress aan je hoofd om gestructureerd iets met opvoedingsadviezen te kunnen. En dat is altijd lastig.”
(Coördinator CJG, gemeente Heemstede)

Toch wordt met name aangegeven dat de organisatorische aspecten in de samenwerking van belang waren. Er waren namelijk signalen van een versnipperd aanbod, dat hulpverleners elkaar niet wisten te vinden en dat er bij wijze van spreken 14 hulpverleners in één gezin zaten. Hierbij is het opvallend dat veel van deze gemeenten al initiatieven hadden genomen om de samenwerking te verbeteren. Mede om deze reden hebben de geïnterviewden waarschijnlijk niet echt het idee dat de sociale problemen van multi-problem gezinnen een aanleiding waren voor het opzetten van een CJG. Hier was immers al een aanbod voor. In Kerkrade en Nunspeet waren bijvoorbeeld al Zorg & Advies teams (ZAT's) opgericht waarin diverse hulpverlenende instanties gezamenlijk overlegden over casussen. In Oosterhout waren al Steunpunt Opvoeding en ketencoördinatie opgezet en in Sittard-Geleen waren al pedagogische medewerkers werkzaam omdat uit onderzoek bleek dat ouders hier behoefte aan hadden.

“(...) er zijn ook zulk soort eenvoudige vragen zo van.. ik loop met mijn kind in de winkel en die wil de hele tijd van alles in het karretje doen en als dat niet mag dan gaat hij schreeuwen.. wat moet ik daar aan doen? Dat zijn eigenlijk de vragen die je heel veel krijgt en die zijn ook best heel belangrijk.. en daar was eigenlijk niet echt een aanbod voor.”
(Beleidsmedewerker Jeugd, gemeente Sittard-Geleen)

Voor veel van deze gemeenten was het CJG dan ook niets nieuws en is het met name ontstaan vanuit een visie dat de samenwerking beter kan. Een thema dat veel terugkomt, is dat hulpverleners/organisaties verder moeten kijken dan de eigen organisatie of professie. Ook dit thema heeft te maken met de organisatorische consequentie van de dimensie complexiteit, oftewel samenwerking. Als je niet samenwerkt en elkaar niet kent, wordt het immers lastig om verder te kijken dan de eigen grenzen. Het CJG lijkt hiervoor een hulpmiddel te zijn.

“ (...) het helpt in het minder solistisch benaderen van waar je mee bezig bent. Toen is ook gezegd van ‘beschouw je klant niet meer als jouw klant’, ja je bent betrokken bij die klant maar het is niet jouw klant. De vraag van de klant staat centraal en als dat betekent dat jij een bijdrage levert .. prima.. maar wees je vooral bewust dat je niet het hele antwoord in je eentje geeft.”
(Coördinator CJG, gemeente Nunspeet)

Sommige gemeenten leggen echter ook een nadruk op andere aspecten in de probleemdefinitie. Zo geeft Sittard-Geleen aan dat het CJG eigenlijk een voortzetting is van het feit dat er een *mismatch was tussen vraag en aanbod*. Daarnaast wordt in Nunspeet aangegeven dat er met name aandacht nodig was voor een betere *signalering*. Uit voorgaand onderzoek bleek immers dat ouders bepaalde opvoedvragen hadden, maar dat deze (voor zover bekend) niet beantwoord werden. Toch zouden ook deze aspecten verbonden kunnen zijn aan de dimensie complexiteit. Als er immers veel verweven problemen zijn en/of als er sprake is van een slechte samenwerking tussen organisaties/hulpverleners, dan wordt het moeilijker om alle problemen te signaleren en om een passend hulpverleningsaanbod te creëren.

Onzekerheden over de aard van de problemen, de gevolgen daarvan, de aanpak daarvan of een onvoorspelbare omgeving lijken in vergelijking met de dimensie complexiteit een kleinere rol te spelen. Meerdere gemeenten geven namelijk aan dat onzekerheden juist naar boven kwamen toen het CJG er eenmaal was.

P: *“Hoe meer je weet (...) over wat er allemaal mogelijk is, ben je meer onzeker over wat je moet toepassen.”*

I: *“Trainingen of strategieën?”*

P: *“Ja en in die zin, ik weet nog wel van het maatschappelijk werk in het begin, op een gegeven moment wist je wat je kon bieden en zodra het daarbuiten viel dan sloot je af. En nu met de nieuwe werkwijze vanuit het CJG kan je niet zo maar meer afsluiten. (...) je kan niet meer zeggen ‘dit is mijn taak en hier houdt het bij op’.”*

(Coördinator CJG, gemeente Heemstede)

Een thema dat meerdere malen benoemd is, is de privacy wetgeving. Dit heeft in het begin voor moeilijkheden in de samenwerking gezorgd, omdat het voor hulpverleners en organisaties onduidelijk was wat ze wel en niet mochten delen met anderen. In sommige gemeenten zoals in Sittard-Geleen is zelfs een eigen privacy protocol ontwikkeld om dit te verhelpen.

Toch zijn er ook onzekerheden die speelden voordat het CJG er was. Zo wordt aangegeven dat een bepaalde mate van onzekerheid inherent is aan hulpverleners.

“Ik denk altijd, willen wij met de organisaties de wereld maakbaar maken? De wereld is niet maakbaar. Je hebt altijd uitzonderingen.”

(Directeur MEE Plus Groep, gemeente Oosterhout).

Daarnaast was er sprake van onmacht die werd ervaren door hulpverleners. Deze machteloosheid zou kunnen wijzen op onzekerheden over bijvoorbeeld de aard van het probleem (sociale problemen/context van de dimensie onzekerheden). Deze onmacht komt volgens de procescoördinator van Kerkrade namelijk doordat er een maatschappelijke tendens is geweest waarin met name ‘in problemen’ werd gedacht. Door te focussen op problemen, focus je indirect ook op de aard van de problemen en door deze uiteen te rafelen worden de problemen alleen maar groter en lijkt onmacht een logisch gevolg.

“[We hebben] vooral met elkaar gekeken naar hoe we die problemen uiteen kunnen rafelen en hoe we die problemen moeten aanpakken. Dat is echter een doodlopend straatje want hoe meer je naar dat probleem kijkt.. hoe meer problemen je erbij ziet die

ook een rol spelen en waarvan je vindt dat er ook iets moet gebeuren, maar wat je zelf niet kunt .. waarvoor je een andere hulpverlener nodig hebt.. en die dan ook vervolgens gaat kijken en zegt van 'ja dit is zo zwaar'.. Als je focust op de problemen dan worden die alleen maar groter en worden we steeds onmachtiger en moeten we steeds meer hulpverlening hebben die het ook niet kan."

(Procescoördinator/Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Kerkrade).

Een ander problematisch aspect dat te maken heeft met de attitude van de hulpverlener wordt beschreven door de kwartiermaker van Sittard-Geleen en de directeur van MEE Plus Groep te Oosterhout. Hulpverleners kunnen namelijk te snel denken dat ze het probleem en/of de oplossing al weten.

"Dus dan hebben ze het probleem verteld en dan denk ik [de hulpverlener].. 'ow ja ik weet precies wat jij nodig hebt'. Maar dat moet het niet zijn, jij moet mij vertellen wat je nodig hebt en als je dat niet kan dan moet ik je daarbij helpen. Want het is jou vraag en niet mijn interpretatie van jou vraag. En daar is denk ik altijd veel mis gegaan omdat je dan hulp en zorg in gaat zetten op een vermeende vraag die achteraf anders blijkt te zijn.. dan schiet je je doel voorbij."

(Kwartiermaker, gemeente Sittard-Geleen)

Daarentegen zou dit ook een (onbewust) copingsmechanisme kunnen zijn om met de complexiteit van problemen, de onmacht en de onzekerheden om te gaan. Door de problemen te interpreteren kan de hulpverlener voor zijn/haar gevoel immers wel werken aan een (deel)oplossing, waardoor mogelijk diens rol als hulpverlener gewaarborgd is. Dit laat zien dat er meer aandacht zou moeten zijn voor een duidelijke probleemdefiniëring en de visie van de cliënt, waardoor er sneller naar de juiste hulp kan worden doorverwezen. Mogelijkerwijs is de visie van de hulpverlener dus (te) leidend geweest in het hulpverleningscontact. Desondanks geven geen van de gemeenten aan dat *divergentie (visie- of meningsverschillen)* een rol speelde voordat het CJG er was. Dit heeft volgens de kwartiermaker van Sittard-Geleen te maken met het feit dat men elkaar van te voren nog niet kende en dit lijkt verbonden te zijn aan de organisatorische consequentie van de dimensie complexiteit. Het is immers lastig is om 'iedereen' te kennen als er veel verschillende betrokkenen zijn. Andere gemeenten zoals Heemstede geven aan dat de meeste organisaties in hun gemeente al een triple-p cursus hadden doorlopen en dat betrokkenen daardoor qua visie op één lijn zaten. Visie- en/of meningsverschillen kwamen daarentegen wel aan het daglicht gedurende het realisatieproces of toen het CJG eenmaal tot stand was gekomen. Nunspeet, Oosterhout en Sittard-Geleen geven namelijk aan dat er cultuurverschillen waren tussen de diverse kernpartners (sociale problemen/context van de dimensie divergentie).

"We kregen vragen binnen en dan merkte je meteen dat er meerdere dingen spelen en daar hebben we van gezegd.. we gaan gewoon met zijn allen aan tafel. Verschillende disciplines kunnen elkaar versterken en helpen en dan merk je dat als je met 5 disciplines aan tafel zit, dat ze van 5 verschillende kanten het probleem definiëren vanuit hun eigen achtergrond, opleiding en werkervaring."

(Kwartiermaker, gemeente Sittard-Geleen).

Hoewel het aannemelijk is dat deze cultuurverschillen er ook waren voordat het CJG er was, hebben geïnterviewden dit niet als problematisch ervaren (omdat men elkaar niet kende) en wordt dit niet als oorzaak gezien voor het opzetten van een CJG. Er is ook rechtstreeks gevraagd naar wat volgens de geïnterviewde de grootste reden is voor het ontstaan van het CJG en de meesten gaven aan dat dit te maken had met het verbeteren van de samenwerking (complexiteit), maar ook omdat het een *wettelijke plicht* was. Sommige gemeenten geven zelfs aan dat het CJG er niet zou zijn geweest (misschien wel in een andere vorm) als dit niet was 'opgelegd'. De coördinator/beleidsmedewerker van de gemeente Oosterhout impliceert daarnaast dat er soms te weinig tijd is besteed aan een nieuwe probleemdefinitie.

"Het CJG is heel erg vanuit het rijk ingegeven .. het is ook een wettelijke plicht geweest om een CJG op te gaan richten.. en naar mijn idee ook veel te veel.. maar goed achteraf is altijd gemakkelijk praten.. maar veel te veel fysiek gericht. Er is veel te veel nadruk op gelegd dat eind 2011 iedereen een CJG moet hebben met een laagdrempelig inlooppunt, waardoor er eigenlijk veel te weinig is nagedacht over wat heeft onze gemeente nou nodig en hoe gaan we dat vervolgens inrichten."

(Coördinator/Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Oosterhout).

In andere gemeenten zoals Sittard-Geleen is men gewoon begonnen.

“En hier heeft men heel bewust gekozen in Sittard-Geleen (...) om maar gewoon te starten. Zo is dat ook letterlijk gezegd.. we beginnen gewoon en we zien wel hoe het gaat. En dat leidt ertoe dat je dus gewoon dingen gaat uitproberen.”
(Kwartiermaker, gemeente Sittard-Geleen).

De kwartiermaker van Sittard-Geleen ziet hier ook de voordelen van in, aangezien het bij elkaar zetten van mensen leidt tot discussies die helpen om elkaar te begrijpen. Toch suggereren deze voorbeelden dat er weinig aandacht is geschonken aan een (nieuwe) probleemdefinitie en dat gemeenten ‘gewoon’ gestart zijn met het opzetten van een CJG. Deze focus op de wettelijke plicht zou te maken kunnen hebben met de dimensies complexiteit en onzekerheden. Als er immers veel complexe problemen spelen in een gemeente of als men zich onmachtig/onzeker voelt om hier veranderingen in aan te brengen, dan is het ‘veilig’ en prettig om te focussen op iets dat is voorgeschreven. Dit is echter lastig te concluderen, omdat in de interviews niet gevraagd is naar de redenen voor de focus op de wettelijke plicht. Er is wel gevraagd naar de reden(en) voor de gekozen structuur en aansturing van het CJG en hieruit blijkt dat het CJG met name is vormgegeven aan de hand van *de structuren, overlegvormen en succeservaringen* die er al waren. In Heemstede was bijvoorbeeld al een succesvol WMO loket dat dienst deed als voorbeeld, in Oosterhout was er het Steunpunt Opvoeding, in Kerkrade en Nunspeet waren de ZAT’s al ontwikkeld en vanuit deze context is gekeken naar het opzetten van een CJG.

“Dus na een jaar of 1 à 2 begon Rouvoet te praten over CJG’s en dat daar die zorg gecoördineerd moest worden. En eigenlijk hebben we in Kerkrade gezegd.. we gaan daar niets nieuws voor verzinnen.. we hebben onze structuren, we hebben onze afspraken met de partners dus die hele CJG operatie gaan we ook met die partners doen. Het is gewoon een verlengde van wat we in de ZAT’s hadden.. en als daar een fysiek inlooppunt moet zijn dan richten we ergens een fysiek inlooppunt in.. het liefst budgettair neutraal.. zo goedkoop mogelijk want we gaan rondom die CJG’s geen hele nieuwe instelling inrichten.”
(Procescoördinator/Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Kerkrade).

6.2.2 Probleemdefinities van combi-aansturingsvorm A2

Combi-aansturingsvorm A2 is een combinatie tussen een NAO, een zelfregulerend netwerk en een leiderorganisatienetwerk waarbij de NAO domineert. Dit type is naar aanleiding van de kwalitatieve data over de aansturing van de CJG’s toegevoegd, omdat de gemeenten Heiloo en Oirschot tot dit type lijken te behoren. Op basis van de theoretische verkenning zouden dus elementen van alle drie de dimensies verwacht kunnen worden in de probleemdefinities, waarbij meervoudige verweven problemen of samenwerkingsissues (complexiteit) de hoofdrol zouden moeten spelen.

Net als bij combi-aansturingsvorm A1 geven deze gemeenten aan dat multi-problem gezinnen aanwezig zijn en dat de verwevenheid van problemen een rol kan spelen (*complexiteit*).

“Wat toch wel vaak een probleem is, is dat je tegen een muur aanloopt in de zin van (...) hier is opvoedingsspanning, maar de ouders zijn er helemaal niet aan toe om daar mee bezig te zijn omdat ze bijvoorbeeld geen inkomen hebben of geen huis .. en dat ze eigenlijk alleen maar bereid zijn om daar iets mee te doen als die basis geregeld is.”
(Rayon manager GGD Hollands Noorden, gemeente Heiloo).

Heiloo en Oirschot gaven echter ook aan dat er al een bestaande overlegstructuur was waarin multi-problem gezinnen ter sprake kwamen. Hierdoor worden de sociale problemen van multi-problem gezinnen niet echt gezien als een motivatie voor het CJG. Daarentegen wordt er wel een nadruk gelegd op het verbeteren van de samenwerking, oftewel de organisatorisch consequentie van de dimensie complexiteit. Waar gemeente Heiloo het CJG als hulpmiddel ziet om alle functies rondom jeugd te bundelen, ziet gemeente Oirschot het als hulpmiddel om het netwerk rondom jeugd te versterken.

“Dus het is niet zo van .. het [de samenwerking in Oirschot] was er niet en het moet er komen. Maar veel eerder.. er is al een hoop en we kunnen met behulp van het CJG op een aantal stukjes scherper en duidelijker worden.”
(Directeur Welzijn Best & Oirschot, gemeente Oirschot).

In deze zin lijkt het erop dat er in Heiloo iets meer aandacht geschonken moest worden aan het opzetten van de samenwerking. Zo gaf de beleidsmedewerker van de gemeente Heiloo aan dat medewerkers elkaar nog niet zo goed kenden en had de Rayon manager van de GGD Hollands Noorden het idee dat medewerkers erg vanuit hun eigen organisatie dachten en handelden.

“Dat is absoluut een verandering, vroeger was het veel meer dat je dat binnenshuis probeerde op te lossen. Iedereen komt in aanraking met gezinnen en problemen en je kijkt heel erg binnen je eigen mogelijkheden [naar] wat kan ik doen, wat kan ik aanbieden en nu is het veel meer... heel breed kijken en denken van goh laat ik even met maatschappelijk werk overleggen.”
(Rayon manager GGD Hollands Noorden, gemeente Heiloo).

Beiden duiden op de organisatorische consequentie van de dimensie complexiteit en vanuit deze optiek wordt het CJG dan ook als meerwaarde ervaren. Een ander aspect dat in beide gemeenten een rol speelde, was de *signalering* van problemen.

“Heiloo kenmerkt zich door problemen lang binnen de deur te houden en dat ze de reguliere structuren van zorg proberen te mijden door zich bijvoorbeeld bij een vrijgevestigde psycholoog aan te melden (...)”
(Teamleider Bureau Jeugdzorg Alkmaar, gemeente Heiloo).

Doordat problemen lang binnenshuis bleven, had de gemeente weinig zicht op de problemen die er speelden en was aandacht voor het actief aanbieden van het hulpverleningsaanbod hard nodig volgens de Rayon manager van de GGD Hollands Noorden. In Oirschot ging het signaleringsvraagstuk meer over het verbeteren van de signalering op scholen. Er werd namelijk weinig casuïstiek vanuit de scholen ingebracht in de bestaande overlegvormen. In de vorige paragraaf is gesuggereerd dat de aandacht voor signalering verbonden kan zijn aan de dimensie complexiteit, maar het feit dat een gemeente weinig zicht heeft op de problematiek (onbekendheid), zou ook tot onzekerheden kunnen leiden.

Als er gekeken wordt naar deze *onzekerheden*, dan valt het op dat gemeente Heiloo en Oirschot hierin verschillen. De betrokkenen van de gemeente Oirschot gaven aan dat onzekerheden geen rol leken te spelen voordat het CJG er was, maar dat er wel een mate van ongedurigheid was in de samenwerking tussen hulpverleners/organisaties (behorend tot de dimensie complexiteit).

“Als je onzekerheden vertaalt naar.. de ongedurigheid van (...) ik geef iets door aan maatschappelijk werk en ik hoor niets terug.. dat wel. Onzekerheden in de zin van ik weet niet hoe te handelen.. die heb ik minder gehoord.”
(Directeur Welzijn Best & Oirschot, gemeente Oirschot).

In Heiloo wordt daarentegen aangegeven dat er veel beleidsveranderingen waren toen het CJG werd opgezet, oftewel dat er sprake was van een onvoorspelbare omgeving (sociale problemen/context van de dimensie onzekerheden).

“(...) het was wat veel.. vooral omdat onze JGZ ging fuseren in die tijd.. 0-4 ging samen met 4-19, er kwam een digitaal dossier, een verwijzindex risico jongeren, een CJG, één gezin en één plan etc.”
(Beleidsmedewerker Welzijn, gemeente Heiloo).

Daarnaast gaf de Rayon manager van de GGD Hollands Noorden aan dat onmacht ook een rol speelt. Je bent immers vaak afhankelijk van anderen als het diverse problemen betreft.

“(...) er zit heel vaak diverse problematiek bij.. en je macht is beperkt daarin. Als jij iets signaleert ben je wel afhankelijk van die andere organisatie.. van wachtlijsten die er zijn, van hun kunnen en kwaliteiten en weet ik veel wat eigenlijk allemaal.”
(Rayon manager GGD Hollands Noorden, gemeente Heiloo)

Dit kan erop wijzen dat de dimensies complexiteit en onzekerheden met elkaar kunnen samenhangen.

Visie- of meningsverschillen over opvoeding (divergentie) hebben volgens de betrokkenen in Oirschot geen rol gespeeld. Geen van beide geïnterviewden heeft echter deelgenomen aan de casusbesprekingen die er al waren voordat het CJG ontstond, waardoor de uitvoerende medewerkers hier een ander beeld over zouden kunnen hebben. Vanwege praktische redenen was het onmogelijk om deze te betrekken in dit onderzoek. In Heiloo wordt ook aangegeven dat divergentie geen rol speelde, maar de Rayon manager van de GGD Hollands Noorden meldt wel dat er situaties voorkwamen waarin niemand de zorg opstartte vanwege contra-indicaties. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat iedereen een andere oorzaak van het probleem belicht (sociale problemen/context van de dimensie divergentie).

“Als er meerdere problemen zijn dan zie je soms dat mensen niet willen starten met de zorg, omdat eerst iets anders moet gebeuren en dan zegt die andere partij.. nee wij kunnen niet starten.. eerst moet de psychische problematiek opgelost worden en degene die daar zijn hulp kan bieden die zegt nee eerst moet dat opgelost worden.. wij gaan niet aan het werk zo lang die verslaving er nog is of wat dan ook.”

(Rayon manager GGD Hollands Noorden, gemeente Heiloo)

Ten slotte moet worden opgemerkt dat ook bij deze gemeenten de *wettelijke plicht* om een CJG op te zetten van invloed is geweest. In Heiloo was er waarschijnlijk geen CJG geweest als dit niet was opgelegd. Nu wordt het nut er wel van ingezien, omdat het als voorportaal kan dienen voor de algehele jeugdzorg zodra de transitie eenmaal is doorgevoerd. Ook de directeur van Welzijn Best & Oirschot ziet het CJG als een bestuurlijke kreet met een nobele doelstelling. Eerder is opgemerkt dat deze focus op de wettelijke plicht te maken zou kunnen hebben met de dimensies complexiteit en onzekerheden.

Ten slotte gaven ook deze gemeenten aan dat de oude overlegstructuren leidend zijn geweest in de vormgeving van het CJG en dat men alles wat goed liep wilde behouden. Zo wilde Oirschot met name de bestaande overlegstructuren efficiënter maken. Toch geeft de Rayon manager van de GGD Hollands Noorden ook aan dat gemeenten met name naar andere gemeenten kijken als voorbeeldfunctie en dat de financiën van de gemeente een rol speelt.

“Iedereen probeert dan zelf het wiel uit te vinden .. daarom wordt er heel erg gekeken naar elkaar en naar de beschikbare middelen.. dat is ook heel erg leidende.. als de gemeente moet bezuinigen dan komen er hele andere afspraken uit.”

(Rayon manager GGD Hollands Noorden, gemeente Heiloo)

6.2.3 Probleemdefinitie van combi-aanstuuringsvorm B1

Combi-aanstuuringsvorm B1 is een combinatie tussen een zelfregulerend netwerk en een NAO met een overhelling naar een zelfregulerend netwerk. Op basis van de theoretische verkenning wordt verwacht dat er in de probleemdefinitie van gemeenten die behoren tot dit type (Nuenen) met name elementen van de dimensie onzekerheden (onvoorspelbaarheid van de aard van het probleem, de gevolgen, de omgeving en de toe te passen strategie) naar voren komen. Aangezien er ook elementen van een NAO terugkomen in dit type zouden er in de probleemdefinitie ook elementen kunnen zitten die te maken hebben met meervoudig verweven problemen en/of het bestaan van meerdere en diverse hulpverleners/organisaties die onvoldoende samenwerken.

Uit het interview dat is gehouden in de gemeente Nuenen blijkt dat het bestaan van multi-probleem gezinnen an sich (sociale problemen/context van de dimensie *complexiteit*) niet werd gezien als een aanleiding voor het CJG in Nuenen.

I: “Had je het idee dat het bestaan van multi-probleem gezinnen iets te maken had met het ontstaan van het cjk in deze gemeente?”

P: “Nee, maar ik vergelijk het een beetje met dat steunpunt huiselijk geweld.. dat hadden we vroeger ook niet.. daar is meer reclame voor gemaakt en iedereen durft [nu] eerder te melden.”

(Schoolmaatschappelijk werker, Gemeente Nuenen).

De afwezigheid van samenwerking (organisatorische consequentie van de dimensie complexiteit) werd daarentegen wel ervaren als een essentieel element dat heeft geleid tot het opzetten van een CJG. Zoals onderstaand citaat laat zien, werkten hulpverleners meer op hun eigen ‘eilandjes’.

“Ik denk dat ieder veel meer zijn eigen ding deed. Dus als ze bij de GGD binnen kwamen dan losten zij het op, kwamen ze hier binnen dan losten wij het op.. (...) dat waren wel meer eilandjes.. van ieder is met zijn eigen probleempje iets aan het oplossen.”
(Schoolmaatschappelijk werker, Gemeente Nuenen)

De geïnterviewde staat dan ook vierkant achter de ‘één gezin, één plan methode’ en ze ziet er de meerwaarde van in om hulpverlening af te stemmen. Toch wordt ook hier aangegeven dat de *wettelijke plicht* om een CJG te ontwikkelen mee speelde.

“Nou ik denk gewoon omdat dat is opgelegd door de overheid. Iedereen moest een CJG hebben.. ja dus gaan ze maar iets ontwikkelen denk ik.”
(Schoolmaatschappelijk werker, Gemeente Nuenen).

Het laatste gedeelte van dit citaat suggereert dat de focus op de wettelijke plicht inderdaad te maken kan hebben met de complexiteit van problemen of de onzekerheden over die problemen, waardoor gemeenten maar gewoon beginnen. Toch speelden *onzekerheden* niet echt een rol volgens de geïnterviewde en waren *visie- of meningsverschillen (divergentie)* eigenlijk onzichtbaar, omdat er niet echt werd samengewerkt voordat het CJG er was. Cultuurverschillen (culturele divergentie) speelden wel een rol toen het CJG in Nuenen eenmaal ontwikkeld was en dit heeft ook geleid tot conflicten (organisatorische consequentie) over bijvoorbeeld de openheid naar ouders toe wanneer een melding wordt gemaakt in het signalerings-systeem Zorg voor Jeugd (specifiek systeem dat wordt gebruikt in Noord-Brabant).

“Dan hadden we een casusbespreking en dan hadden hun bijvoorbeeld al een signaal afgegeven aan zorg voor jeugd.. en toen vroeg ik van ‘ja heb je dat aan die ouders teruggekoppeld?’.. nee dus.. en ik zeg ‘ja maar ouders hebben wel recht op wat je aan het doen bent toch?’ (...) Nou dat was echt een vreselijke botsing.. het sloeg nergens op maar ik denk wel dat als er iemand de coördinatie had en het geleid had, dan waren daar gesprekken over geweest.”
(Schoolmaatschappelijk werker, gemeente Nuenen)

6.2.4 Samenvatting van de wicked probleemdefinities

In de meerderheid van de probleemdefinities komen elementen als ‘het verbeteren van de samenwerking’ en ‘de wettelijke plicht om het CJG te ontwikkelen’ naar voren. Het eerste element lijkt tot de dimensie complexiteit te behoren, terwijl de wettelijke plicht een op zichzelf staand element lijkt te zijn die verbonden kan worden aan meerdere dimensies van een wicked problem. Er wordt een korte samenvatting van de resultaten gegeven.

De organisatorische consequentie van de dimensie *complexiteit*, oftewel het bestaan van meerdere diverse hulpverleners/organisaties die moeten samenwerken, is dominant in alle probleemdefinities. Gemeenten gaven aan dat multi-problem gezinnen in iedere gemeente aanwezig zijn en dat de verwevenheid van de problemen het lastig kan maken om prioriteiten te stellen (sociale problemen/context van de dimensie complexiteit). Daarentegen vormde dit volgens de betrokkenen geen aanleiding voor het opzetten van een CJG. Ook de dimensie onzekerheden is door geen enkele betrokkenen benoemd als motivatie voor het opzetten van een CJG. Toch blijken de sociale problemen/context van de dimensie *onzekerheden* wel een kleine rol te spelen in de wicked probleemdefinities van betrokkenen. Uit de interviews blijkt namelijk dat er een bepaalde mate van onmacht werd ervaren bij combi-aanstuuringsvorm A1 en A2, dat er veel beleidsveranderingen waren in Heiloo en dat onzekerheden inherent verbonden kunnen zijn aan de hulpverlening (Oosterhout). Toch blijkt uit de data ook dat onzekerheden juist speelden toen het CJG er eenmaal was. Opvallend is dat bij de dimensie complexiteit met name de nadruk ligt op de organisatorische consequentie, terwijl bij de dimensie onzekerheden de sociale proble-

men/context vaker benoemd worden. Ten slotte moet gezegd worden dat de dimensie *divergentie* weinig tot geen rol lijkt te spelen in de wicked probleemdefinities van betrokkenen. Meerdere gemeenten benoemen dat er cultuurverschillen waren (sociale problemen/context) en in een enkel geval heeft dit geleid tot conflicten (organisatorische consequentie). Daarentegen speelde dit met name nadat het CJG al was opgezet. Enkel in gemeente Heiloo lijken er zich verschillen in visie tussen hulpverleners/organisaties te hebben voorgedaan voordat het CJG er was. Daarentegen wordt dit door maar één geïnterviewde benoemd, waardoor alleen gesuggereerd kan worden dat dit een rol zou kunnen hebben gespeeld.

Naar aanleiding van de kwalitatieve data moet ook aandacht besteed worden aan de *wettelijke plicht* an sich. Gemeenten en betrokkenen gaven in de interviews aan dat ze al overlegstructuren of sluitende ketens hadden voordat het CJG werd 'opgelegd' en vaak waren ze hier tevreden over. In veel gemeenten is dan ook geen specifieke aandacht geschonken aan het formuleren van een nieuwe probleemdefinitie en soms is ervoor gekozen om gewoon te beginnen. Dit geheel in combinatie met de focus op de wettelijke plicht kan te maken hebben met de dimensies complexiteit en onzekerheden. In een complexe en onzekere situatie is het immers moeilijk om een (nieuwe) probleemdefinitie te maken en kan het prettig zijn om te focussen op iets dat is voorgeschreven.

6.3 Beantwoording van de (sub-)hypothesen

Hoewel de hoofdhypothesen van dit onderzoek niet verder onderzocht konden worden, kan op basis van de combi-aansturingvormen wel een bepaalde dominantie van de dimensies verwacht worden. Zo werd de dominantie van de dimensie complexiteit verwacht bij combi-aansturingvormen A1 en A2, maar niet bij combi-aansturingvorm B1. In deze combi-aansturingvorm domineert het zelfregulerend netwerk immers, waardoor verwacht werd dat de dimensie onzekerheden zou domineren. Daarentegen lijkt hier geen sprake van te zijn. Mogelijkerwijs komt dit doordat er in Nuenen (de enige gemeente die behoort tot combi-aansturingvorm B1) enkel vanwege financiële redenen geen coördinator is. Bij gunstigere financiële omstandigheden zou Nuenen waarschijnlijk wel een coördinator hebben, waardoor deze gemeente meer zou neigen naar een NAO (als de coördinator in dienst van de gemeente komt) of naar een leiderorganisatienetwerk (als de coördinator in dienst blijft van een netwerkpartner). In beide gevallen zou Nuenen niet meer tot combi-aansturingvorm B1 behoren. Naast de hoofdhypothesen waren er ook sub-hypothesen geformuleerd en er werd verwacht dat het mogelijk zou zijn om deze te beantwoorden. Uit de beschrijvingen van de probleemdefinities (§6.2) blijkt echter dat de dimensies onzekerheden en divergentie in geen van de acht gemeenten dominant zijn. Enkel de dimensie complexiteit blijkt dominant te zijn, waardoor alleen de sub-hypothesen van deze dimensie onderzocht kunnen worden.

Sub-hypothese 1a veronderstelde dat als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie, de machtsverdeling procesmatig centraal en asymmetrisch maar inhoudelijk decentraal en symmetrisch zou zijn. In eerste instantie blijkt uit de resultaten van de interviews dat naast procesmatige en inhoudelijke beslissingen er ook beleidsmatige beslissingen zijn. Deze betreffen meestal de grote lijnen (qua visie, financiering, inkopen etc.) en worden veelal in een zogenaamde stuurgroep besproken. Als er wordt gekeken naar de procesmatige & inhoudelijke beslissingen, dan bevestigen de resultaten deze sub-hypothese. In alle gevallen (behalve in Nuenen omdat daar geen coördinator aanwezig is) worden de coördinerende beslissingen door de coördinator genomen. Zoals verwacht, worden ook de inhoudelijke beslissingen over de hulpverlening in iedere gemeente door de kernpartners of leden van het kernteam genomen. Als er ten slotte wordt gekeken naar de machtsverdeling moet er een verschil worden gemaakt in de feitelijke machtsverdeling en de ervaren machtsverdeling. Enkele gemeenten hebben namelijk in de

enquête aangegeven dat de machtsverdeling gelijk is (Nunspeet, Heiloo, Nuenen, Heemstede). Uit de interviews blijkt echter dat in alle gevallen het college B&W de definitieve besluiten neemt. Hierdoor fungeert een stuurgroep eerder als een klankbordgroep met een adviesfunctie dan als een daadwerkelijk ‘bestuur’. Als er rekening wordt gehouden met deze feitelijke machtsverdeling dan is de machtsverdeling eigenlijk in alle gevallen gemixt en wordt sub-hypothese 1a bevestigd.

Sub-hypothese 1b veronderstelde dat als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie, de besluitvorming plaatsvindt op basis van een mix van collectieve en top-down benaderingen met een middelmatige medezeggenschap. Ook hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de feitelijke besluitvorming en de ervaren besluitvorming. Enkele gemeenten (zoals Nunspeet, Kerkrade, Oirschot) hebben aangegeven dat de besluitvorming gezamenlijk plaatsvindt op basis van consensus. Hoewel dit inderdaad zo ervaren kan worden, is het toch uiteindelijk de gemeente die bepaalt. Om deze reden is de feitelijke besluitvorming eigenlijk altijd gemixt. Het feit dat sommigen de besluitvorming toch als gezamenlijk ervaren, lijkt samen te hangen met het begrip medezeggenschap. De medezeggenschap wordt door de meeste gemeenten namelijk als hoog ervaren (uitzonderingen zijn Nuenen en Heemstede), waarbij kernpartners altijd mogen meepraten en meebeslissen. Hoewel sub-hypothese 1b dus bevestigd lijkt te worden ten aanzien van de (feitelijke) manier waarop beslissingen worden genomen, wordt de sub-hypothese ook weerlegd omdat de medezeggenschap door de meesten als hoog wordt ervaren en niet als middelmatig. Het feit dat de medezeggenschap hoog is, wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat alle acht gemeenten in ieder geval een combinatie maken tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk. Bij een zelfregulerend netwerk werd immers wel een hoge mate van medezeggenschap verwacht.

Sub-hypothese 1c veronderstelde dat als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie, dat er dan één onafhankelijke persoon/organisatie die geen lid is van het netwerk het leiderschap heeft. In twee van de acht gemeenten is echter een kernpartner (BJZ) degene die het leiderschap (opgevat als coördinatorschap) invult (Heiloo, Oirschot), terwijl in één gemeente niemand het leiderschap heeft (Nuenen). Aan de ene kant lijkt deze sub-hypothese dus verworpen te kunnen worden, omdat de dimensie complexiteit ook kan overheersen wanneer het leiderschap niet wordt ingevuld door een onafhankelijke persoon/organisatie. Aan de andere kant heeft de meerderheid van de gemeenten wel een coördinator in dienst van de gemeente (dat bestempeld is als een onafhankelijke persoon/organisatie), waardoor ook beargumenteerd kan worden dat deze sub-hypothese bevestigd wordt.

Sub-hypothese 1d veronderstelde dat als de dimensie complexiteit domineert in de probleemdefinitie, de mate van interactie middelmatig is. In iedere gemeente is een soortgelijke overlegstructuur met een stuurgroep, een projectgroep en een werkoverleg, maar soms is er nog aanvullend overleg. Drie tot vier overlegvormen is min of meer bestempeld als middelmatig en uit de data blijkt dat de meeste gemeenten hieraan voldoen. Er is één gemeente die vijf overlegvormen heeft (Heemstede) en er is één gemeente waarbij de mate van interactie als hoog is bestempeld aangezien er onduidelijkheid heerst over het bestaan van ambtelijke overleg (Nuenen). Over het algemeen kan deze sub-hypothese dus worden bevestigd.

Bovenstaande sub-hypothesen waren gebaseerd op de pure aansturingvormen van Provan & Kenis (2008). Aangezien uit de data blijkt dat de meeste gemeenten een combinatie maken tussen de pure aansturingvormen, is het logisch dat de sub-hypothesen niet unaniem bevestigd worden. Als een gemeente immers een combinatie maakt tussen twee aansturingvormen, dan zijn de kenmerken van deze aansturingvormen ook verdeeld tussen de twee aansturingvormen zoals bij sub-hypothese 1b.

7. Conclusie

Dit onderzoek had tot doel om een verklaring te vinden voor de diverse aansturingsvormen die gebruikt worden in netwerken. Zodoende is onderzocht of de verschillende probleemdefinities over de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek (oftewel wicked probleemdefinities) een verklaring vormen voor de diverse aansturingsvormen die gebruikt worden door de CJG's. In deze paragraaf wordt middels de beantwoording van de deelvragen toegewerkt naar de beantwoording van de hoofdvraag. Ten slotte vindt er een reflectie op dit onderzoek plaats en worden nog enkele aanbevelingen gedaan.

7.1 Beantwoording van deelvraag 1

Van welke aansturingsvorm(en) maken de Nederlandse CJG's gebruik?

Op basis van de theoretische verkenning werden drie verschillende aansturingsvormen verwacht: een NAO, een zelfregulerend netwerk en een leiderorganisatienetwerk (Provan & Kenis, 2008). Uit de enquête blijkt echter dat er negen typen aansturingsvormen voorkomen bij de CJG's en dat in de meeste gevallen een combinatie wordt gemaakt tussen de (pure) aansturingsvormen (ook wel combi-aansturingsvorm genoemd). Met name de combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk (waarbij één van beiden domineert of beiden gelijkwaardig zijn) komt veel voor. Dit lijkt een nieuwe bevinding te zijn, omdat Beaumont & Dredge (2010) in hun onderzoek naar lokaal toerisme wel geconcludeerd hebben dat de drie aansturingsvormen van Provan & Kenis (2008) naast elkaar kunnen bestaan in hetzelfde werkveld, maar niet dat deze aansturingsvormen ook voor kunnen komen in één netwerk. Zodoende zijn de vier meest voorkomende combi-aansturingsvormen (A1, B1, B2, C1) nader onderzocht middels semigestructureerde interviews in acht gemeenten. Uit de kwalitatieve data blijkt echter dat de gemeenten die behoren tot combi-aansturingsvorm B2 en C1 toch eerder onder een andere combi-aansturingsvorm vallen. Er zijn namelijk enkele discrepanties gevonden tussen de antwoorden op de enquêtevragen en de beschrijvingen in de interviews. Na een herbeoordeling aan de hand van de kwalitatieve data behoren uiteindelijk vijf gemeenten tot combi-aansturingsvorm A1 die een combinatie maakt tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk met een overhelling naar een NAO, twee gemeenten behoren tot de combi-aansturingsvorm A2 die een combinatie maakt tussen een NAO, een zelfregulerend netwerk en een leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een NAO en één gemeente behoort tot combi-aansturingsvorm B1 die een combinatie maakt tussen een zelfregulerend netwerk en een NAO met een overhelling naar een zelfregulerend netwerk. Hierdoor is het bestaan van combi-aansturingsvormen B2 en C1 twijfelachtig. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat de combi-aansturingsvormen in ontwikkeling zijn. Meerdere gemeenten zijn namelijk van plan om de aansturing van hun CJG's te veranderen. Dit sluit aan bij de bevindingen van Beaumont & Dredge (2010) die concluderen dat historisch gezien meerdere aansturingsvormen elkaar kunnen opvolgen in één streek. Toch is het opvallend dat zeven van de acht gemeenten gebruik maken van een combi-aansturingsvorm waarin een NAO domineert.

7.2 Beantwoording van deelvraag 2

Wat was de probleemdefinitie die gemeenten en andere betrokkenen (die hebben meegewerkt aan het opzetten van een CJG) hebben geformuleerd ten aanzien van de Nederlandse opvoedings- en jeugdproblematiek en hoe verhouden de drie dimensies van een wicked problem (complexiteit, onzekerheden en divergentie) zich tot elkaar in deze probleemdefinities?

Uit de data blijkt dat in de meerderheid van de probleemdefinities elementen als ‘het verbeteren van de samenwerking’ en ‘de wettelijke plicht om het CJG te ontwikkelen’ naar voren komen. Als er vervolgens gekeken wordt naar de drie dimensies van een wicked problem, dan betekent dit dat met name de organisatorische consequentie van de dimensie complexiteit overheerst in alle probleemdefinities. Het verbeteren van de samenwerking hangt immers samen met het feit dat veel diverse hulpverleners/organisaties betrokken zijn. Hoewel sommige gemeenten wel benoemen dat de verwevenheid van problemen (sociale problemen/context van de dimensie complexiteit) een rol speelt, zien zij het bestaan van multi-problem gezinnen niet als reden voor het opzetten van een CJG. Vervolgens kan ook geconcludeerd worden dat de sociale problemen/context van de dimensie onzekerheden een kleine rol speelt in de probleemdefinities van betrokkenen. Zo wordt er een bepaalde mate van onmacht ervaren, wordt er aangegeven dat er veel beleidsveranderingen waren en dat onzekerheden inherent verbonden kunnen zijn aan de hulpverlening zoals ook Macdonald & Macdonald (2010) aangeven. Toch benoemt niemand onzekerheden als dé reden voor het opzetten van een CJG en blijkt uit de data dat onzekerheden juist speelden toen het CJG er eenmaal was. Ditzelfde geldt voor de dimensie divergentie. Visie- en meningsverschillen lijken met name naar voren te komen nadat het CJG tot stand is gekomen en de dimensie divergentie speelt bijna geen rol in de probleemdefinities over de Nederlandse opvoedings- & jeugdproblematiek. Samenvattend kan gezegd worden dat er sprake leek te zijn van een organisatorische complexe en sociaal onzekere situatie voordat het CJG er was.

Veel gemeenten benoemen ook dat de wettelijke plicht aan zich een motivatie was voor het opzetten van een CJG. Vaak waren er al overlegstructuren of sluitende ketens, waardoor in veel gemeenten geen specifieke aandacht is geschonken aan het formuleren van een nieuwe probleemdefinitie en er soms voor is gekozen om gewoon te beginnen. Dit zou te maken kunnen hebben met de dimensies complexiteit en onzekerheden. In een complexe en onzekere situatie is het immers moeilijk om een (nieuwe) probleemdefinitie te maken en kan het prettig zijn om te focussen op iets dat is voorgeschreven. Deze bevindingen lijken te bevestigen dat het beleidsproces niet rationeel-allesomvattend kan zijn zoals Lindblom (1959) beschrijft. Beleid wordt dus in kleine stapjes gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met de huidige situatie. Deze “science of muddling through” (Lindblom, 1959, p.88) lijkt de realiteit te zijn als het gaat om complexe problemen. Toch gingen Lindblom (1959) en Rittel & Webber (1979) er indirect wel vanuit dat er een probleemdefinitie gemaakt zou worden voordat een probleem wordt aangepakt. Beiden omschrijven immers dat de probleemdefinitie verbonden is aan de oplossing. Als er een oplossing is, dan zou er dus ook een probleemdefinitie moeten zijn. De oplossing, oftewel de CJG’s, zijn echter opgelegd en hoewel gemeenten relatief veel vrijheid hebben gekregen om de CJG’s vorm te geven, lijkt het erop dat de probleemdefinities van de gemeenten veel overeenkomen met die van de overheid. Zo bleek eerder uit de theoretische verkenning dat zowel operatie JONG als de overheid een nadruk leggen op de totstandkoming van een betere samenwerking en zorgcoördinatie (van Eijck, 2006; Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007a, 2009, 2010) oftewel de dimensie complexiteit.

7.3 Beantwoording van de hoofdvraag

Hoe verhouden de drie dimensies van een wicked problem (complexiteit, onzekerheden en divergentie) zich tot elkaar in de probleemdefinities van gemeenten en andere betrokkenen die hebben meegewerkt aan het opzetten van een CJG en is de dominantie van één van deze dimensies een verklaring voor de verschillende aanstuuringsvormen die gekozen zijn om de CJG's in Nederland vorm te geven?

In deelvraag 2 is toegelicht hoe de dimensies van een wicked problem zich tot elkaar verhouden en uit deelvraag 1 blijkt dat de pure aanstuuringsvormen van Provan & Kenis (2008) niet of zelden voorkomen. Als de aanstuuringsvormen in de hoofdvraag worden opgevat als deze pure aanstuuringsvormen, dan kan geconcludeerd worden dat de dominantie van één van de dimensies in de probleemdefinitie geen verklaring vormt voor deze aanstuuringsvormen. Deze aanstuuringsvormen komen immers niet of zelden voor. Als de aanstuuringsvormen in de hoofdvraag worden opgevat als de combi-aanstuuringsvormen die uit de enquête en de kwalitatieve data blijken, dan lijkt het erop dat de dominantie van één van de dimensies wel een verklaring vormt. In alle probleemdefinities domineren immers aspecten die te maken hebben met de organisatorische consequentie van de dimensie complexiteit, oftewel veel verschillende hulpverleners/organisaties die moeten samenwerken. Daarnaast maken zeven van de acht CJG's gebruik van een combi-aanstuuringsvorm waarin een NAO domineert.

Als er vervolgens wordt gekeken naar alle dimensies in de probleemdefinities en de gehele combinatie van aanstuuringsvormen, dan blijken alle dimensies in de probleemdefinitie ook een verklaring te vormen voor bijvoorbeeld combi-aanstuuringsvorm A1. Deze combi-aanstuuringsvorm maakt een combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk waarbij een NAO domineert. Dit komt overeen met de dimensies van een wicked problem in de probleemdefinities van gemeenten die tot dit type behoren. In al deze probleemdefinities domineren immers aspecten die te maken hebben met het verbeteren van de samenwerking, waarbij gevoelens van onmacht (onzekerheden) een ondergeschikte rol spelen. Het omgekeerde is echter het geval voor combi-aanstuuringsvorm A2 (combinatie tussen een NAO, een zelfregulerend netwerk en een leiderorganisatienetwerk waarbij een NAO domineert) en B1 (combinatie tussen zelfregulerend netwerk en NAO waarbij een zelfregulerend netwerk domineert). Op basis van de theorie werd verwacht dat ook aspecten van onzekerheden en divergentie een rol zouden spelen bij combi-aanstuuringsvorm A2. Hoewel dit het geval lijkt te zijn voor één van de twee gemeenten die tot deze categorie behoort, is dit niet het geval voor de tweede gemeente. Daarnaast blijken er geen aspecten van onzekerheden door te schemeren bij de gemeente die behoort tot combi-aanstuuringsvorm B1. Geconcludeerd kan worden dat het geheel van de dimensies in de probleemdefinitie een twijfelachtige verklaring vormt voor alle combinaties in de combi-aanstuuringsvorm. Als er echter enkel gekeken wordt naar de dominantie van de dimensies en de dominantie van de combi-aanstuuringsvormen, dan lijkt dit onderzoek te bevestigen dat een complexe probleemdefinitie over wicked problems een verklaring vormt voor een combi-aanstuuringsvorm waarin een NAO domineert.

7.3 Reflectie op het onderzoek

Hoewel dit onderzoek een bijdrage levert aan de kennis over wicked problems en aanstuuringsvormen van netwerken, zijn er toch enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo bestond de enquête uit enquêtevragen van nominaal of ordinaal meetniveau. Hier was voor gekozen omdat dit nauw aansloot bij de kenmerken van de aanstuuringsvormen (§3.8). Achteraf bleek dat enquêtevragen met een interval of ratio meetniveau beter zou zijn geweest, omdat op die manier meer gezegd kon worden over de samenhang tussen de diverse kenmerken van de combi-aanstuuringsvormen. Een tweede kanttekening is dat uit de vergelijking tussen de

kwantitatieve en kwalitatieve data over de aansturingsvormen van het CJG blijkt dat er enkele discrepanties zitten in de antwoorden. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de data van de interviews als leidend te zien, waarbij de onderzoeker aan de hand van de kwalitatieve data nogmaals de kenmerken per gemeente heeft onderzocht. Dit kan tot gevolg hebben dat de interpretatie van de onderzoeker een effect heeft op de uiteindelijke analyse en resultaten van dit onderzoek.

Vervolgens dient er nog iets gezegd te worden over de representativiteit, de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. Representativiteit is “de mate waarin de steekproef een goede afspiegeling is van de populatie.” (Hox, 2009, p. 153). In dit onderzoek is geen steekproef gehouden voor de enquête, aangezien de populatie in totaal 179 CJG’s betrof. Al deze CJG’s hebben de mogelijkheid gehad om deel te nemen aan de enquête, waardoor de steekproef zeer representatief was. Daarentegen hebben enkel 67 CJG’s de enquête ingevuld. Door deze kleine steekproefgrootte en het feit dat CJG’s zelf konden bepalen of ze de enquête invulden (zelfselectie) is het de vraag of de resultaten representatief zijn voor de hele populatie. Als er gekeken wordt naar de casusselectie voor het kwalitatieve gedeelte, dan kan geconcludeerd worden dat de representativiteit van de steekproef aannemelijk is. Zo zijn er zowel kleine gemeenten (< 30.000), middelgrote gemeenten (30.000-60.000) als één grote gemeenten (>60.000) betrokken in het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek. Toch is ook voor het kwalitatieve gedeelte het aantal betrokken gemeenten relatief klein en is er sprake van zelfselectie, waardoor niet met zekerheid gezegd kan worden dat deze gemeenten representatief zijn voor alle CJG’s die in 2010 of 2011 zijn geopend. Een andere maatstaf voor de kwaliteit van dit onderzoek is de betrouwbaarheid. Dit heeft betrekking op de afwezigheid van toevallige fouten en dit wordt verhoogd als er gebruikgemaakt wordt van gestandaardiseerde dataverzamelmethode (Boeije, 2009). In dit onderzoek is gebruikgemaakt van een gestandaardiseerde enquête en een uitgebreide vragenlijst voor de semigestructureerde interviews, waardoor de betrouwbaarheid aannemelijk is. Ten slotte moet er ook gekeken worden naar de interne validiteit. Dit heeft betrekking op de afwezigheid van systematische fouten en of de meetinstrumenten meten wat de onderzoeker wilt meten (Boeije, 2009). Hoewel er meerdere maatregelen zijn genomen om de validiteit van dit onderzoek te waarborgen (het houden van een proefinterview, het opnemen van de interviews, een terugkoppeling van het transcript naar de geïnterviewden & methoden triangulatie), blijkt dat er discrepanties zitten tussen de antwoorden van de enquête en de interviews. Dit zou erop kunnen wijzen dat de interne validiteit van de enquête twijfelachtig is. Respondenten hebben aangegeven dat ze het invullen van de enquête lastig vonden en mede om deze reden is ervoor gekozen om de kwalitatieve data als leidend te zien. Ten slotte is het de vraag of de onderzoeksresultaten te generaliseren zijn naar andere niet-onderzochte situaties (Boeije, 2009). Aangezien bijvoorbeeld de G8 gemeenten niet behoorden tot de populatie van dit onderzoek en de opvoedings- & jeugdproblematiek daar toch anders kan zijn, verwacht ik dat de resultaten van dit onderzoek niet gelden voor alle CJG’s in Nederland. Daarnaast blijkt dat de context van dit onderzoek, namelijk het mandaat om CJG’s op te zetten, erg belangrijk is. Aangezien de context van andere netwerken kan verschillen, kunnen daar ook andere resultaten verwacht worden.

7.4 Aanbevelingen

Op basis van de vorige paragraaf kunnen enkele aanbevelingen worden gegeven voor verder onderzoek. Zo is het een aanbeveling om uitgebreidere kwantitatieve indicatoren te ontwikkelen voor de kenmerken van de combi-aansturingsvormen. Op deze manier kunnen de aansturingsvormen van netwerken op een grotere schaal onderzocht worden, kan er worden gekeken naar de samenhang van de kenmerken en kan er ook met somscores worden gewerkt waardoor de betrouwbaarheid en de validiteit van de enquête

worden verhoogd. Hoewel dit onderzoek laat zien dat wicked probleemdefinities een verklaring kunnen zijn voor de combi-aansturingsvormen van netwerken, behoren veel van de in dit onderzoek onderzochte CJG's tot dezelfde combi-aansturingsvorm. Nader onderzoek zou plaats moeten vinden naar de wicked probleemdefinities van andere combi-aansturingsvormen en naar eventuele aanvullende verklaringen. Zo bleek uit de interviews dat veel gemeenten ook naar elkaar hebben gekeken, ervaringen hebben uitgewisseld en dat de oude structuren voor een groot gedeelte bepalen hoe het CJG eruit ziet. Een ander aspect dat te maken heeft met de aansturing van het CJG is dat voor veel betrokkenen de 'regierol' van de gemeente onduidelijk is. Een onderzoek naar de invulling en betekenis hiervan zou ervoor kunnen zorgen dat verwarring tussen gemeenten en kernpartners voorkomen kan worden.

Ten slotte kan er ook een praktische aanbevelingen worden gegeven. Zo blijkt uit de resultaten dat sommige gemeenten gefocust waren op het voldoen aan de wettelijke verplichting. Met het oog op de transitie jeugdzorg, laat dit onderzoek zien dat het zinvol zou kunnen zijn als gemeenten tijd besteden aan een specifieke probleemdefinitie voor hun eigen gemeente. Het bestaande aanbod is vaak wel in kaart gebracht, maar er is niet altijd aandacht geschonken aan hetgeen dat als 'probleem' werd ervaren of de geschikteste oplossing voor dat probleem. Als hier tijd aan wordt besteed, kan waarschijnlijk een geschikter en mogelijkerewijs goedkoper aanbod worden gecreëerd voor ouders, jongeren en kinderen in iedere specifieke gemeente.

Referenties

- Agema, T., & Dijkstra, A. (7 november 2006). Getalm met onderzoek naar Gessica – ‘Er was te weinig informatie’. *Algemeen Dagblad*, p. 2.
- Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park: Sage publications.
- Bass, B.M. (1990). *Bass & Stogdill's handbook of leadership: Theory, research and managerial applications*. New York: The Free Press.
- Baumrind, D. (1966). Effects of authoritative parental control on child behavior. *Child Development*, 37(4), 887-907.
- Baumrind, D. (1971). Current patterns of parental authority. *Developmental Psychology Monograph*, 4(1), part 2.
- Beaumont, N., & Dredge, D. (2010). Local tourism governance: A comparison of three network approaches. *Journal of Sustainable Tourism*, 18(1), 7-28.
- Boeije, H. (2009). Kwalitatief onderzoek. In H. Boeije, H. 't Hart, J. Hox (Eds.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 246-281). Den Haag: Boom Onderwijs.
- Boogaart, A., & Slabbèrtje, A. (2008). *De onderdelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Inspiratie voor en door gemeenten*. Retrieved from http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Handreikingen/Gereedschapskist_CJG.html op 7 juni 2012.
- Boogaart, A., & Wolswinkel, L. (2009). *Centra voor Jeugd en Gezin en regionale samenwerking: Een verkenning van vier regionale samenwerkingsverbanden*. Retrieved from <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Sez/JOC/VNGregionaalCJG%20www.pdf> op 27 juli 2012.
- Burik, A. E. van, & Vianen, R.T. van (2006). *Multiprobleemgezinnen in de agglomeratie Amsterdam. Een onderzoek naar de omvang en samenstelling van multiprobleemgezinnen en de hulpverlening van de geïndiceerde jeugdzorg aan gezinnen*. Woerden: Adviesbureau Van Montfoort.
- Conklin, J. (2006). *Dialogue mapping: Building shared understandings of wicked problems*. Chichester: John Wiley.
- Devaney, J., & Spratt, T. (2009). Child abuse as a complex and wicked problem: Reflecting on policy developments in the United Kingdom in working with children and families with multiple problems. *Children and Youth Services Review*, 31, 635-642.
- Eijck, S.R.A. van (2006). *Sturingsadvies deel 1: Koersen op het kind*. Retrieved from <http://dev.vo-raad.nl/themas/leerlingenzorg1/operatie-jong> op 8 februari 2012.
- Etzioni, A., & Dubow, F.L. (1970). *Comparative perspectives: Theories and methods*. Boston: Little, Brown.
- Europese Commissie (2012). *Impact of the economic crisis on unemployment*. Retrieved from http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Impact_of_the_economic_crisis_on_unemployment op 25 juni 2012.
- Ghaemina, S. (23 juli 2011). Het stokpaardje van Rouvoet in de praktijk. *Trouw*, p. 6.
- Ghesquière, P. (1993). *Multi-problem gezinnen: Problematische hulpverleningssituaties in perspectief*. Apeldoorn: Garant.
- Glen, S. (1999). Educating for interprofessional collaboration: Teaching about values. *Nurs Ethics*, 6(3), 201-213.

- Goede, M. de, Boeije, H., & 't Hart, H. (2009). Het onderzoeksplan. In H. Boeije, H. 't Hart, J. Hox (Eds.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 37-63). Den Haag: Boom Onderwijs.
- Hall, R.H. (1999). *Organizations: Structures, processes and outcomes*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Hart, H. 't, & Snijkers, G. (2009). De enquête. In H. Boeije, H. 't Hart, J. Hox (Eds.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 208-245). Den Haag: Boom Onderwijs
- Head, B.W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Head, B.W., & Alford, J. (2008). Wicked problems: The implications for public management. *Paper for International Research Society for Public Management Conference, Brisbane, 26-28 March 2008*.
- Heijden, H. van der, Dol, K., & Oxly, M. (2011). Western European housing systems and the impact of the international financial crisis. *Journal of Housing and the Built Environment*, 26(3), 295-313.
- Hofland, D. (11 maart 2005). Wellicht wordt voogd vervolgd. *BN/DeStem*. Retrieved from LexisNexis.
- Hopman, M., de Winter, M., & Koops, W. (2012). The hidden curriculum of youth policy: A Dutch example. *Youth & Society*, published online 5 February 2012. doi: 10.1177/0044118X11436187
- Hox J. (2009). Definiëren en operationaliseren. In H. Boeije, H. 't Hart, J. Hox (Eds.), *Onderzoeksmethoden* (pp. 133-163). Den Haag: Boom Onderwijs.
- Ince, D. (2008). *Cijfers over multiprobleemgezinnen*. Retrieved from http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Cijfers_Multiprobleemgezinnen.pdf op 18 Juni 2012.
- Interactie (n.d.). Retrieved from <http://www.woorden.org/woord/interactie> op 17 juli 2012.
- Kaar, R. van het, & Smit, E. (Eds.) (2006). *Vier scenario's voor de toekomst van de medezeggenschap*. Retrieved from http://docs.szw.nl/pdf/129/2006/129_2006_3_9664.pdf op 27 juli 2012.
- Keast, R., Mandell, M.P., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363-371.
- Kenis, P.N., & Provan, K.G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business performance management: Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Den Haag: Boom Academic.
- Kenis, P.N., & Provan, K.G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E-H, & Koppenjan, J.F.M. (1997). Introduction: A management perspective on policy networks. In W.J.M. Kickert, E-H. Klijn, & J.F.M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector* (pp. 1-13). London: Sage publications.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of "Muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Macdonald, G., & Macdonald, G. (2010). Safeguarding: A case for intelligent risk management. *British Journal of Social Work*, 40, 1174-1191.
- McGuire, M. (2011). Network management. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 436-453). Londen: Sage publications.
- Milward H.B., & Provan, K.G. (2006). *A manager's guide to choosing and using collaborative networks*. Retrieved from <http://www.businessofgovernment.org/report/managers-guide-choosing-and-using-collaborative-networks> op 8 oktober 2012.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2002). *Basistakenpakket Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar*. Retrieved from <http://www.ncj.nl/onderwerpen/3/basistakenpakket> op 5 april 2012.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie (30 september 2011). *Transitiebrief stelselwijziging zorg voor jeugd*. Retrieved from <http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Kamerstukken/Stelselwijziging-zorg-voor-jeugd/Beleid-en-regelgeving-stelselwijziging.html> op 27 juni 2012.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. New Jersey: Prentice-Hall
- Mitchell, S.M., & Shortell, S.M. (2000). The governance and management of effective community health partnerships: A typology for research, policy and practice. *The Milbank Quarterly*, 78(2), 241-289.
- Nederlands Jeugd Instituut (2012a). *ZAT's en Centra voor Jeugd en Gezin*. Retrieved from http://www.zat.nl/zat/download/ZAT-CJG_bewerkt.pdf op 21 maart 2012.
- Nederlands Jeugd Instituut (2012b). Dossier multiprobleemgezinnen: Definitie. Retrieved from <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/09/644.html> op 15 juni 2012.
- Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Memorie van Toelichting*. Handeling der Staten-Generaal (2004-2005) II, 30131, 3.
- O'Toole, L.J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45-52.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Londen: Sage publications.
- Powell, W.W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007a). *Alle kansen voor alle kinderen: Programma jeugd en gezin 2007-2011*. Retrieved from [http://www.aanpakkindermishandeling.nl/Bredeschool/download/Jeugdegezinbeleidsprogramma-2007-2011_tcm21-152387\[1\].pdf](http://www.aanpakkindermishandeling.nl/Bredeschool/download/Jeugdegezinbeleidsprogramma-2007-2011_tcm21-152387[1].pdf) op 6 februari 2012.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007b). *Factsheet Centrum voor Jeugd en Gezin*. Retrieved from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandeldossier/31001/kst-31001-23-b1?resultIndex=153&sorttype=1&sortorder=4> op 15 oktober 2012.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2009). *Samenwerken voor de jeugd*. Retrieved from http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Kamerstukken/Web-Paginas-Breed-Centrum-voor-Jeugd-en-Gezin/Beleid-en-regelgeving-CJG/Overige_documenten_CJG.html op 10 februari 2012.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2010). *Professionals in het Centrum voor Jeugd en Gezin: Samenwerken in het belang van jeugdigen en opvoeders*. Retrieved from <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=90088> op 26 maart 2012.
- Provan, K.G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33, 479-516.
- Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, Management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Raab, J., & Kenis, P.N. (2009). Heading towards a society of networks. *Journal of Management Inquiry*, 18(3), 198-210.
- Raaij, D.P.A.M. van (2006). Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success or failure. *International Public Management Journal*, 9(3), 249-270.

- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Retrieved from <http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Kamerstukken/Stelselwijziging-zorg-voor-jeugd/Beleid-en-regelgeving-stelselwijziging.html> op 30 juli 2012.
- Rittel, H.W.J., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Roberts, C.S. (1989). Conflicting professional values in social work and medicine. *Health and Social Work*, 14(3), 211-218.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1-19.
- Samenwerken voor de jeugd (n.d.). *Openingen CJG's*. Retrieved from <http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Kamerstukken/Web-Paginas-Breed-Centrum-voor-Jeugd-en-Gezin/Openingen-CJGs.html> op 3 juli 2012
- Skocpol, T., & Somers, M. (1980). The uses of comparative history in macrosocial inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 174-197.
- Steketee, M., & Vandenbroucke, M. (2010). *Typologie voor een strategische aanpak van multiprobleemgezinnen in Rotterdam*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Uijen, R. (2010). *Effective management of mandated public networks. An evaluation of Centra voor Jeugd en Gezin in the Netherlands* (Masterthesis). Tilburg School of Economics and Management, Tilburg.
- Universiteit Utrecht (n.d.). *Departement algemene sociale wetenschappen*. Retrieved from <http://www.uu.nl/faculty/socialsciences/nl/organisatie/departementen/asw/Pages/default.aspx> op 28 februari 2012.
- Vries, M.S. de (2000). The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European journal of political research*, 38, 193-224.
- Wet Publieke Gezondheid (2012). Retrieved from http://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/geldigheidsdatum_04-04-2012#HoofdstukII op 4 april 2012.
- Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen. Memorie van Toelichting*. Handeling der Staten-Generaal (2008-2009) II, 31977, 3.
- Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen. Brief van de staatssecretaris Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Handeling der Staten-Generaal (2010-2011) II, 31977, 10.
- Willem, A. (2010). *Trust in whole networks in the public and nonprofit sector: The impact of public sector characteristics*. Retrieved from <http://ideas.repec.org/p/rug/rugwps/10-649.html> op 29 juni 2012.

Bijlage 1: Stand van zaken met betrekking tot de invoering van de CJG's

Invoering Centrum voor Jeugd en Gezin

peildatum 15 februari 2012



Bron

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012). *Centrum voor Jeugd en Gezin*. Retrieved from <http://www.zorgatlas.nl/thema-s/jeugd/centrum-jeugd-en-gezin> op 21 maart 2012.

Bijlage 2: De populatie

CJG's die in 2010 zijn geopend

Nr.	Gemeente
1	Montfoort (zie ook de Ronde Venen en Woerden)
2	Zundert & Etten-Leur
3	Culemborg
4	Zuidplas
5	Heusden
6	Scherpenzeel
7	De Ronde venen (zie ook Montfoort en Woerden)
8	Naarden, Bussum
9	Krimpen aan den IJssel
10	Aalten
11	Gennep, Mook en Middelaar
12	Veldhoven
13	Stichtse Vecht (locaties Breukelen, Maarssen, Loenen)
14	Gulpen-Wittem, Eijsden-Margraten, Meerssen, Vaals, Valkenburg a/d Geul
15	Bodegraven-Reeuwijk
16	Achtkarspelen
17	Kollumerland
18	Nuenen
19	Olst-Wijhe
20	Uden, Veghel (Landerd?)
21	Lemsterland (locatie Lemmer) en Sudwest-Fryslan (locatie Koudum)
22	Houten
23	Midden-Delfland
24	Coevorden
25	Brunssum en Onderbanken
26	Rijswijk
27	Harderwijk
28	Alkmaar
29	Heerde

CJG's die in 2011 zijn geopend

Nr.	Gemeente
1	Voorst
2	Waddinxveen
3	Sluis
4	Oost-Gelre
5	Rozendaal (regio arnhem)
6	Laarbeeek
7	Graafstroom, Liesveld, Nieuw-Lekkerland (onderdeel van CJG Ablasserwaard Vijfheerenlanden)
8	Tynaarlo
9	Hoorn
10	Groesbeek
11	Teylingen
12	Oirschot
13	Rijnwaarden (regio arnhem)
14	Ouderkerk
15	Berkelland
16	Deurne
17	Druten
18	Lochem
19	Voorschoten
20	Bunnik
21	Lingewaard (regio arnhem)
22	Papendrecht
23	Leiderdorp
24	Haaren
25	Westvoorne (samen met Hellevoortsluis)
26	Moerdijk
27	Drimmelen
28	Cranendonck, Waalre (samen met Heeze-Leende en Valkenswaard).
29	Zeist
30	Heerenveen
31	Zoeterwoude

30	Epe
31	Leidschendam-Voorburg
32	Noordwijkerhout
33	Veenendaal
34	Zoetermeer
35	Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn
36	Ede
37	Capelle aan den IJssel
38	Lansingerland (locatie Bergschenhoek)
39	Putten
40	De Bilt
41	Heemstede
42	Zeevang (locatie Oosthuizen)
43	Stein, Sittard-Geleen, Schinnen (onderdeel van CJG westelijke mijnstreek)
44	Zwolle
45	Barendrecht
46	Borger Odoorn
47	Waalwijk
48	Best
49	Duiven (regio arnhem)
50	Renkum (regio arnhem)
51	Arnhem (regio Arnhem)
52	Westervoort (regio arnhem)
53	Woensdrecht
54	Noordwijk
55	Nijmegen
56	Hilversum
57	Nieuwegein
58	Utrechtse Heuvelrug
59	Hendrik Ido Ambacht
60	Vlaardingen
61	Noordoost Polder
62	Dongeradeel
63	Dantumadiel
64	Soest
65	Elburg
66	Twenterand
67	Rijssen-Holten

32	Wijk bij Duurstede
33	Vlist
34	Wageningen
35	Zutphen
36	Woudenberg
37	Oisterwijk
38	Alphen-Chaam, Baarle Nassau
39	Heumen
40	Lisse
41	Neerijnen
42	Rhenen
43	Nijkerk
44	Beesel
45	Aalburg
46	Werkendam-Woudrichem
47	Buren
48	Sliedrecht
49	Barneveld
50	Vianen
51	De Wolden
52	Zeewolde
53	CJG IJmond (o.a locaties Velsen, Heemskerk, Beverwijk)
54	Steenwijkerland
55	Goes
56	Noord-Beveland
57	Schouwen-Duiveland
58	Borsele
59	Kapelle
60	Reimerswaal
61	Tholen
62	Geldermalsen
63	Loon op Zand
64	Leusden
65	Nederlek
66	Hillegom
67	Tiel
68	Bergen (NH)
69	Castricum
70	Zandvoort
71	Staphorst
72	Franekeradeel

68	Wierden
69	Meppel
70	Nunspeet
71	Oldebroek
72	Ermelo
73	Purmerend
74	Brummen
75	Montferland (locatie 's-Heerenberg)
76	Maastricht
77	Gilze en Rijen
78	Oosterhout
79	Westland (locatie De Lier + Wateringen)
80	Kerkrade
81	Weert, Nederweert, Leudal
82	Helmond
83	Oud Beijerland (CJG Hoeksche Waard)
84	Hulst (samenwerking met CJG Terneuzen)
85	Hardenberg
86	IJsselstein
87	Huizen
88	Nieuwkoop (locatie Ter Aar)
89	Deventer
90	Woerden (zie ook montfoort en de ronde venen)
91	Bergen op Zoom

73	Bellingwedde + Oldambt
74	Hogezand-Sappermeer
75	Heiloo
76	Midden-Drenthe
77	Veendam
78	Hollands Kroon (locaties Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen, Wieringermeer)
79	CJG Hellendoorn (Nijverdal)
80	Ooststellingwerf
81	Dronten
82	Wijdemeeren
83	Haarlem
84	Landsmeer
85	Urk
86	Menterwolde
87	Rheden (regio arnhem)
88	Gouda

Bron:

Samenwerken voor de jeugd (n.d.). *Openingen CJG's*. Retrieved from

<http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Kamerstukken/Web-Paginas-Breed-Centrum-voor-Jeugd-en-Gezin/Openingen-CJGs.html> op 3 juli 2012

Bijlage 3: Overzicht van de participanten

Typen	Gemeenten	Participanten
Combi-Aansturingsvorm A1 (combinatie tussen een NAO en zelfregulerend netwerk met een overhelling naar een NAO)	Oosterhout	Beleidsmedewerker Welzijn / Coördinator CJG
		Directeur MEE Plus Groep
	Kerkrade	Beleidsmedewerker Welzijn / Procescoördinator CJG
		Teammanager Impuls
	Sittard-Geleen	Beleidsmedewerker Jeugd
		Beleidsmedewerker GGD / Kwartiermaker CJG
Combi-Aansturingsvorm B1 (combinatie tussen een zelfregulerend netwerk en een NAO met een overhelling naar een zelfregulerend netwerk)	Nuenen	School maatschappelijk werker LEV-groep
Combi-Aansturingsvorm B2 (combinatie tussen een zelfregulerend netwerk, NAO en een leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een zelfregulerend netwerk)	Oirschot (n.a.v. de kwalitatieve data behoort deze later tot combi-aansturingsvorm A2 die een combinatie maakt tussen een NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een NAO)	Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling
		Directeur Welzijn Best & Oirschot
	Heemstede (n.a.v. de kwalitatieve data behoort deze later tot combi-aansturingsvorm A1)	Beleidsmedewerker Welzijn
		Coördinator CJG
Combi-Aansturingsvorm C1 (gelijkwaardige combinatie tussen een NAO en zelfregulerend netwerk)	Heiloo (n.a.v. de kwalitatieve data behoort deze later tot combi-aansturingsvorm A2 die een combinatie maakt tussen een NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk met een overhelling naar een NAO)	Beleidsmedewerker Welzijn
		Rayon manager GGD Hollands Noorden
		Teamleider (afdeling Toegang) Bureau Jeugdzorg Alkmaar
	Nunspeet (n.a.v. de kwalitatieve data behoort deze later tot combi-aansturingsvorm A1)	Coördinator CJG
		Straathoekwerker Nunspeet

Bijlage 4: Enquête over de aansturingsvormen bij de Centra voor Jeugd en Gezin

Instructies

In deze korte enquête worden enkele algemene vragen gesteld over uw CJG, uw functie en uw gemeente(n). Ten slotte worden er acht vragen gesteld die betrekking hebben op de aansturing van uw CJG.

Lees de vragen zorgvuldig door en beantwoord de vragen zo goed mogelijk. Sommige vragen zijn open, waarbij u uw eigen antwoord in kunt vullen. Bij andere vragen kunt u een antwoord aankruisen.

Gedeelte I: Algemene Gegevens

1. Voor welke CJG, die geopend is in 2010 of 2011, vult u deze enquête in?
(Dit kan een gemeente en/of locatie zijn)

2. Wat is uw functie bij het CJG?

3. Wie is uw werkgever?

4. Bent u vooraf betrokken geweest bij het opzetten van uw CJG?
 - a. Ja
 - b. Nee

5. Zijn er andere personen/organisaties behalve de gemeente vooraf betrokken geweest bij het opzetten van uw CJG?
 - a. Ja
 - b. Nee

Zo ja, welke personen/organisaties?

6. Maken andere gemeenten deel uit van uw CJG?
 - a. Ja
 - b. Nee (ga verder naar vraag 8)

Zo ja, welke gemeente(n)?

7. Zijn er vaste contactpersonen (wethouders/ambtenaren) van deze andere gemeente(n) die betrokken zijn (geweest) bij uw CJG?
- Ja
 - Nee
- Zo ja, wie en wat is diens functie?
8. Zijn er vaste contactpersonen (wethouder/ambtenaar) van uw eigen gemeente die betrokken zijn (geweest) bij uw CJG?
- Ja
 - Nee
- Zo ja, wie en wat is diens functie?

Gedeelte II: De aansturing van uw CJG

In onderstaand gedeelte wordt met "Kernpartners/leden van het kernteam" de verschillende personen/organisaties die actief en permanent deelnemen aan het CJG bedoeld. Hier worden dus niet de personen/organisaties bedoeld die af en toe betrokken worden in verband met een casus of incident.

9. Wie maakt er in uw CJG de beslissingen over de coördinatie van het netwerk (zoals het vastleggen van deadlines, vergaderdata etc.)?
- Deze beslissingen worden meestal door de top van de organisatie, oftewel het management/het bestuur genomen.
 - Deze beslissingen worden meestal door alle kernpartners en/of leden van het kernteam genomen.
10. Wie maakt er in uw CJG de beslissingen over de hulpverlening zelf (zoals het hulpverleningsaanbod, de manier van begeleiding, wie welke cliënt begeleid etc.)?
- Deze beslissingen worden meestal door de top van de organisatie, oftewel het management/het bestuur genomen.
 - Deze beslissingen worden meestal door alle kernpartners en/of leden van het kernteam genomen.
11. Hoe zou u in het algemeen de bevoegdheidsverdeling (oftewel de macht) ten aanzien van beslissingen in uw CJG omschrijven?
- Gelijk
 - Ongelijk
 - Een mix van beide bovenstaande antwoorden
12. Hoe zou u de manier waarop beslissingen worden genomen in uw CJG omschrijven?
- Beslissingen worden opgelegd.

- b. Beslissingen worden gezamenlijk genomen.
 - c. Beslissingen worden soms opgelegd, maar soms ook gezamenlijk genomen.
13. Hoe zou u de medezeggenschap van de kernpartners en/of leden van het kernteam in uw CJG omschrijven?
- a. De kernpartners en/of leden van het kernteam mogen altijd meepraten en meebeslissen.
 - b. De kernpartners en/of leden van het kernteam mogen soms meepraten en meebeslissen.
 - c. De kernpartners en/of leden van het kernteam mogen zelden meepraten en meebeslissen.
14. Wie heeft er in uw CJG de leiding?
- a. Eén onafhankelijke persoon/organisatie die zelf geen hulpverleningstaak vervult ten aanzien van de doelgroep van het CJG.
 - b. Eén persoon/organisatie die ook een hulpverleningstaak vervult ten aanzien van de doelgroep van het CJG.
 - c. De kernpartners en/of leden van het kernteam hebben gezamenlijk de leiding, maar wisselen elkaar af in de leiderschapsrol.
 - d. Niemand heeft de leiding en er wordt geen leiderschapsrol vervuld.
15. Hoe vaak zien, bellen, schrijven of mailen de kernpartners en/of leden van het kernteam van uw CJG elkaar volgens u?
- a. Veel
 - b. Middelmatig
 - c. Weinig
16. Hoe vaak zien, bellen, schrijven of mailen de kernpartners en/of leden van het kernteam van uw CJG elkaar gemiddeld per week?
(Vul a.u.b. een heel getal in voor uw schatting)

Einde van de enquête.

Bedankt voor uw medewerking. Om de enquête te verzenden kunt u hieronder op 'insturen' klikken.

Bijlage 5: E-mail die verstuurd is naar de coördinatoren van de CJG's

Beste meneer of mevrouw (achternaam),

Mijn naam is Cara Rutten en ik ben student aan de Universiteit Utrecht. Momenteel ben ik bezig met mijn scriptie voor de master 'Arbeid, Zorg en Welzijn: Beleid en Interventie' en voer ik onderzoek uit naar de verschillende aansturingsvormen die voorkomen bij het Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) als netwerkorganisatie. Hiermee worden de verschillende vormen bedoeld waarmee het netwerk gecoördineerd kan worden. Een voorbeeld van aansturing is als iemand de absolute leiding heeft over het netwerk.

Er is nog weinig bekend over deze aansturing van verschillende netwerken en mijn onderzoek heeft in eerste instantie tot doel om de verschillende aansturingsvormen bij de CJG's in kaart te brengen. Alle CJG's die in 2010 en 2011 geopend zijn, worden in dit onderzoek betrokken en naar mijn informatie betreft dit onder andere het CJG in (gemeente/gemeenten).

Voor zover ik ben geïnformeerd bent u de coördinator/manager van deze locatie en ik zou u willen vragen om onderstaande enquête (16 vragen) in te vullen **voor 8 augustus**. De enquête kan mogelijk ook ingevuld worden door een medewerker van de locatie zelf, mits deze persoon betrokken is bij de aansturing/coördinatie van het netwerk.

Onderstaande link verwijst naar de digitale enquête, waarin enkele algemene vragen worden gesteld over uw functie, uw gemeente(n) en de aansturing van uw CJG.

<https://docs.google.com/spreadsheet/viewform?formkey=dG5UTjRnb2RDa1VIZ1FCWF1wT1E4TkE6M>
[Q](#)

Deze gegevens zullen worden gebruikt om de verschillende aansturingsvormen van CJG's in kaart te brengen. Daarnaast zullen uit de CJG's die deze mail ontvangen, enkele CJG's/gemeenten benaderd worden voor verder onderzoek. In deze tweede fase worden interviews gehouden om de verschillende aansturingsvormen nader te beschrijven en om de relatie tussen probleemdefinities en de gekozen aansturingsvorm te onderzoeken.

Bij deze wil ik u alvast bedanken voor uw medewerking!

Met vriendelijke groet,

Cara Rutten

P.S. Als u nog vragen heeft kunt u mij mailen (cararutten@gmail.com) of bellen op 06-14240162

Bijlage 6: E-mail die verstuurd is naar de algemene e-mail adressen van de CJG's

Beste meneer, mevrouw,

Mijn naam is Cara Rutten en ik ben student aan de Universiteit Utrecht. Momenteel ben ik bezig met mijn scriptie voor de master 'Arbeid, Zorg en Welzijn: Beleid en Interventie' en voer ik onderzoek uit naar de verschillende aansturingsvormen die voorkomen bij het Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) als netwerkorganisatie. Hiermee worden de verschillende vormen bedoeld waarmee het netwerk gecoördineerd kan worden. Een voorbeeld van aansturing is als iemand de absolute leiding heeft over het netwerk.

Er is nog weinig bekend over deze aansturing van verschillende netwerken en mijn onderzoek heeft in eerste instantie tot doel om de verschillende aansturingsvormen bij de CJG's in kaart te brengen. Als er bij uw CJG een CJG coördinator/manager/kwartiermaker is, zou het prettig zijn als deze persoon onderstaande korte enquête (16 vragen) in kan vullen **voor 8 augustus**. Als er echter niemand met een dergelijke coördinerende functie aanwezig is, kan degene die het meest betrokken is bij de aansturing van uw CJG de enquête invullen.

Onderstaande link verwijst naar de digitale enquête, waarin enkele algemene vragen worden gesteld over uw functie, uw gemeente(n) en de aansturing van uw CJG.

<https://docs.google.com/spreadsheets/viewform?formkey=dG5UTjRnb2RDa1VIZ1FCWFIwT1E4TkE6M>
[Q](#)

Deze gegevens zullen worden gebruikt om de verschillende aansturingsvormen van CJG's in kaart te brengen. Daarnaast zullen uit de CJG's die deze mail ontvangen, enkele CJG's/gemeenten benaderd worden voor verder onderzoek. In deze tweede fase worden interviews gehouden om de verschillende aansturingsvormen nader te beschrijven en om de relatie tussen probleemdefinities en de gekozen aansturingsvorm te onderzoeken.

Bij deze wil ik u alvast bedanken voor uw medewerking!

Met vriendelijke groet,

Cara Rutten

P.S. Als u nog vragen heeft kunt u mij mailen (cararutten@gmail.com) of bellen op 06-14240162

Bijlage 7: E-mail die verstuurd is naar betrokkenen die de enquête niet hebben ingevuld om medewerking voor de interviews te krijgen

Beste (naam van de desbetreffende persoon),

Zoals vanmorgen telefonisch overeen gekomen zou ik u een informatief mailtje sturen over de aanvullende interviews die ik graag zou willen houden ten behoeve van mijn afstudeerscriptie. Eerder heeft (naam/functie van degene die de enquête heeft ingevuld) mee gewerkt aan een korte enquête over de aansturing van het CJG en naar aanleiding hiervan mail ik.

Mijn naam is Cara Rutten en ben ik bezig met mijn scriptie voor de master ‘Arbeid, Zorg en Welzijn: Beleid en Interventie’ aan de Universiteit Utrecht. Momenteel voer ik onderzoek uit naar de verschillende aansturingsvormen die voorkomen bij het Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) als netwerkorganisatie. Hiermee worden de verschillende vormen bedoeld waarmee het netwerk gecoördineerd kan worden. Een voorbeeld van aansturing is als iemand de absolute leiding heeft over het netwerk of als juist alles gezamenlijk gedaan wordt.

Er is nog weinig bekend over deze aansturing van verschillende netwerken en mijn onderzoek heeft in eerste instantie tot doel om de verschillende aansturingsvormen bij de CJG's in kaart te brengen via de enquête. Alle CJG's die in 2010 en 2011 geopend zijn, hebben de mogelijkheid gehad om de enquêtes in te vullen. Zo ook het CJG in (naam van de gemeente).

Uit de enquête blijkt dat er veel variatie zit in de aansturingsvormen die de CJG's hebben gekozen en naar aanleiding van deze uitkomsten wil ik enkele CJG's/gemeenten benaderen voor nader onderzoek. Op basis van de antwoorden, zou het CJG in (naam van de gemeente) behoren tot een van de typen aansturingsvormen en om deze reden zou ik uw gemeenten/CJG graag willen betrekken in de tweede fase van mijn onderzoek.

In deze tweede fase wil ik graag interviews houden met degenen die vooraf betrokken waren bij het opzetten van het CJG (coördinator/beleidsmedewerker/kernpartners). In deze interviews probeer ik te achterhalen wat de relatie is tussen de probleemdefinities van de betrokkenen en de gekozen aansturingsvorm. Daarnaast wil ik aan de hand van de interviews de aansturingsvormen nader beschrijven. Mogelijkerwijs zien andere betrokkenen de aansturing namelijk anders of is de aansturing genuanceerder dan de enquête antwoorden toeliet te beschrijven. De interviews zullen maximaal 1 uur per persoon in beslag nemen en iedere deelnemer zal een letterlijk verslag krijgen van het interview. De resultaten zullen enkel worden verwerkt in mijn afstudeerscriptie.

Hopelijk heb ik u van voldoende informatie voorzien en wilt u meewerken aan dit onderzoek. Mocht u nog vragen hebben kunt u mij altijd mailen of bellen (06-14240162).

Met vriendelijke groet,

Cara Rutten

Bijlage 8: Vragenlijst voor de beleidsmedewerker, coördinator, manager en medewerker van een kernpartner

1. Introductie

- 1.1. Mezelf voorstellen
- 1.2. Doel van het onderzoek
- 1.3. Uitleg privacy/anonimiteit
- 1.4. Toestemming opname (mondeling)

RECORDER AAN

2. Algemene informatie van de participant

- 2.1. Naam en e-mail adres i.v.m. nasturen transcript
- 2.2. Geslacht
- 2.3. Functie(s) (omschrijving + duur)
- 2.4. Werkgever?
- 2.5. Huidige taken met betrekking tot het CJG?

3. Betrokkenheid bij de opzet van het CJG

- 3.1. Sinds wanneer bent u betrokken bij de opzet van het CJG?
- 3.2. Wat waren uw taken rondom het opzetten van het CJG?

4. Probleemdefinitie opvoedings- & jeugdproblematiek

Nu ga ik enkele vragen stellen over de periode voordat het CJG was opgezet. Hierbij gaat het specifiek over de situatie zoals deze in uw gemeente(n) voorkwam. Het zou fijn zijn als u de vragen vanuit dit oogpunt kunt beantwoorden.

- 4.1. Kunt u vertellen welke problemen op het gebied van opvoeding & jeugd een rol speelden in uw gemeente(n)? *(zoals schoolverzuim, mishandeling)*

In de volgende vragen zal ik de term opvoedings- en jeugdproblematiek gebruiken om te verwijzen naar de problemen die u net beschreven heeft.

- 4.2. Waren er dingen die volgens u problematisch verliepen in de aanpak van deze opvoedings- & jeugdproblematiek en zo ja welke? *(bijvoorbeeld langs elkaar heen werken, te weinig informatie over gezinnen, gezinnen die geen hulpverlening willen, afwezigheid van beleid)*
- 4.3. Hoe zou u multi-problem gezinnen omschrijven?
- 4.4. Speelden multi-problem gezinnen een rol in de aanpak van deze opvoedings- & jeugdproblematiek? En kunt u hier iets meer over vertellen?
- 4.5. Heeft u het idee dat multi-problem gezinnen voor moeilijkheden zorgde in de aanpak van de opvoedings- & jeugdproblematiek?

4.5.1. **Zo ja**, kunt u omschrijven op wat voor manier deze gezinnen het moeilijker maakten om de opvoedings- & jeugdproblematiek aan te pakken? (*eerst zelf laten vertellen + doorvragen*)

Dus als ik het goed begrijp dan speelde/speelden met name de...

4.5.1.1. *Verweven meervoudige problemen een rol?*

4.5.1.2. *Diversiteit en/of het hoge aantal hulpverleners/organisaties een rol?*

4.5.1.3. *..... (open invulling)*

4.5.1.4. *Wat voor effect had dit volgens u op de aanpak van opvoedings- en jeugdproblemen? (bleven er casussen liggen, werd er alleen gewerkt aan bepaalde problemen, of juist meer samenwerking?)*

4.5.2. **Zo nee**, kunt u omschrijven waarom niet?

4.6. Speelden onzekerheden (momenten dat u of iemands anders iets niet goed wist) een rol in de aanpak van deze opvoedings- & jeugdproblematiek? En kunt u hier iets meer over vertellen?

4.6.1. Kunt u omschrijven waarover er onzekerheden waren in uw gemeente(n)? (*eerst zelf laten vertellen + doorvragen*)

Dus als ik het goed begrijp dan speelde/speelden met name de ...

4.6.1.1. *aard van de problemen zelf een rol?*

4.6.1.2. *gevolgen van de problemen een rol?*

4.6.1.3. *veranderingen in de omgeving een rol?*

4.6.1.4. *het hulpverleningsaanbod of de strategie die toegepast moest worden een rol?*

4.6.1.5. *..... (open invulling)*

4.7. Heeft u het idee dat onzekerheden voor moeilijkheden zorgde in de aanpak van de opvoedings- & jeugdproblematiek?

4.7.1. **Zo ja**, op wat voor manier maakten deze onzekerheden het moeilijker om de opvoedings- & jeugdproblematiek aan te pakken?

4.7.2. Wat voor effect hadden deze onzekerheden volgens u op de aanpak van de opvoedings- & jeugdproblematiek? (*bleven er casussen liggen, werd er alleen gewerkt aan bepaalde problemen, of juist meer samenwerking?*)

4.7.3. **Zo nee**, kunt u omschrijven waarom niet?

4.8. Speelden andere visies, normen & waarden volgens u een rol in de aanpak van de opvoedings- & jeugdproblematiek? En kunt u daar iets meer over vertellen?

4.9. Heeft u het idee dat andere visies, normen & waarden, voor moeilijkheden zorgde in de aanpak van de opvoedings- & jeugdproblematiek? (*bijvoorbeeld dat iedereen een andere visie had op de oorzaak van verwaarlozing, obesitas, schoolverzuim*)

4.9.1. **Zo ja**, kunt u een voorbeeld geven en omschrijven waarin de diverse organisaties/personen van elkaar verschilden? (*eerst zelf laten vertellen + doorvragen*)

Dus als ik het goed begrijp dan verschilden de organisaties/personen met name op:

4.9.1.1. *Hun visie, normen en waarden over het probleem of de oorzaak ervan*

4.9.1.2. *Hun visie op de oplossing/het hulpverleningsaanbod*

4.9.1.3. *..... (open invulling)*

4.9.1.4. Zorgde deze verschillen ook wel eens voor conflicten?

4.9.1.4.1. Zo ja, waar gingen deze conflicten over en hoe werd hiermee om gegaan?

4.9.1.4.2. Zo nee, waarom niet?

4.9.1.5. Zijn er nog andere manieren waarop deze verschillen het moeilijker maakten om de opvoedings- & jeugdproblematiek aan te pakken?

4.9.1.6. Wat voor effect hadden deze verschillen in visies, normen en waarden volgens u op de aanpak van de opvoedings- & jeugdproblematiek? (*bleven er casussen liggen, werd er alleen gewerkt aan bepaalde problemen, of minder samenwerking?*)

4.9.2. **Zo nee**, kunt u omschrijven waarom niet?

4.10. Wat is volgens u het ‘grootste probleem’, dat voor het ontstaan van het CJG in uw gemeente(n) zorgde (buiten het feit dat deze min of meer zijn opgelegd vanuit de overheid)?

5. Design & aansturing CJG

5.1. Had u naar aanleiding van uw probleemdefinitie een voorkeur voor een bepaalde aansturing of vorm voor het CJG en kunt u dit omschrijven?

5.2. Hoe is het CJG vervolgens tot stand gekomen?

5.2.1. Was er iemand die het voortouw nam?

5.2.2. Wie werden er betrokken?

5.2.3. Wat was uw inbreng? (*meepraten en meebeslissen over; b.v. gebouw, medewerkers, aansturing etc.*)

Nu ga ik u vragen om het CJG in uw gemeente(n) op een aantal aspecten te omschrijven. De vragen gaan over hoe het CJG er op dit moment uit ziet.

5.3. Wie zijn de samenwerkingspartners in uw CJG?

5.4. Kunt u een omschrijving geven van de locaties in uw gemeente(n)? (*partners in 1 gebouw, diverse locaties, wel of geen inlooppunt*).

- 5.5. Hoe ziet de organisatiestructuur van het CJG eruit en waar zou u zichzelf indelen? (*oftewel de organisatorische niveaus: beleid/bestuur-managers-uitvoerende teams*). *Hier kom ik later op terug.*

De mate van interactie:

- 5.6. Wat voor vormen van overleg vinden er plaats? (*zorg coördinatie, management overleg, beleidsoverleg, informeel overleg etc.*)
- 5.6.1. Hoe vaak + tijdsinvestering
- 5.6.2. Wie zijn daarbij betrokken?
- 5.6.3. Waarom is er volgens u specifiek voor deze vorm(en) van overleg gekozen?
- 5.7. Aan welke overlegvormen neemt u deel?
- 5.8. Wat vindt u in het algemeen van het aantal contactmomenten en de tijd die u hiermee kwijt bent?

De machtsverdeling- beslissingsbevoegdheid

- 5.9. Waar beslissen de diverse organisatieniveaus (beleid/bestuur-management- uitvoerende teams) over? (*strategie, financiën, wie welke cliënt begeleid, coördinerende aspecten*)
- 5.9.1. *Coördinerende aspecten*
- 5.9.2. *Inhoudelijke aspecten*
- 5.10. Waarom is er volgens u voor deze specifieke indeling gekozen?
- 5.11. Hoe vindt u dat de macht verdeeld is in de overlegvormen/organisatieniveaus waaraan u deelneemt?
- 5.11.1. *Tussen de kernpartners*
- 5.11.2. *Tussen de kernpartners-gemeente(n)*

De besluitvorming en mate van medezeggenschap

- 5.12. Hoe worden de beslissingen genomen in de overlegvormen/organisatieniveaus waar u aan deelneemt? (*opgelegd, gezamenlijk of een mix?*) en kunt u dit omschrijven? (*wordt er bijvoorbeeld gestemd?*)
- 5.13. Waarom is er volgens u voor deze besluitvorming gekozen?
- 5.14. Hoe worden de samenwerkingspartners (of uzelf) betrokken bij de verschillende beslissingen? (*is er bijvoorbeeld maandelijks overleg of worden netwerkleden gemaild?*)
- 5.15. En in hoeverre mogen ze (of uzelf) meepraten en/of meebeslissen?
- 5.15.1. *Als 'opgelegd'/'mix' wat betekent dit voor de medezeggenschap?*
- 5.16. Waarom is voor deze specifieke vorm(en) van medezeggenschap gekozen?

Leiderschap

- 5.17. Wie heeft er in uw ogen de leiding over het CJG? (*iedereen/niemand, kernpartner, onafhankelijke persoon*).
- 5.18. Waarom is er volgens u specifiek voor deze vorm gekozen?

6. Afsluiting

- 6.1. Zijn er belangrijke aspecten die ik vergeten ben?
- 6.2. Bedankt voor het interview

Bijlage 9: Analyse van de kenmerken van de aansturingsvormen

De machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid.

In de theoretische verkenning is een overzicht gemaakt van het kenmerk machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid in relatie tot de drie aansturingsvormen van netwerken. Eerder is vast gesteld dat dit in dit onderzoek betekent wie/waar beslissingen worden genomen en de symmetrie of asymmetrie van macht (Hall 1999). Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen procesmatige beslissingen over de coördinatie van het netwerk en inhoudelijke beslissingen over de hulpverlening zelf (Alter & Hage, 1993). Aan de hand van tabel (1) wordt per enquêtevraag inzichtelijk gemaakt hoe vaak de CJG's/respondenten een bepaald antwoord hebben gegeven.

Enquêtevraag	Antwoordmogelijkheden	Frequentie	Percentage
Vraag 9: over wie er in het CJG de procesmatige beslissingen neemt	Top	20	29,9%
	Kern (-partners/-team)	47	70,1%
Vraag 10: over wie er in het CJG de inhoudelijke beslissingen neemt	Top	5	7,5%
	Kern (-partners/-team)	62	92,5%
Vraag 11: over de machtsverdeling ten aanzien van beslissingen in het algemeen	Gelijk	15	22,4%
	Ongelijk	4	6%
	Een mix van beiden	48	71,6%

Tabel 1: Frequentie en percentage van de antwoordmogelijkheden per enquêtevraag die behoort tot het kenmerk machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid.

Op basis van tabel 1 kan wel geconcludeerd worden dat de meest dominante antwoordcombinatie voor het kenmerk machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid 'kern-kern-mix' zou moeten zijn, maar andere combinaties komen ook voor zoals blijkt uit tabel 2. Tabel 2 maakt immers inzichtelijk hoe vaak CJG's een bepaalde combinatie van antwoorden hebben gegeven dat behoort tot een van de drie aansturingsvormen uit de literatuur (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk) of een combinatie daarvan.

Pure aansturingsvormen	Antwoordcombinatie(s)	Frequentie	Percentage
NAO	top-kern-mix	15	22.4%
Zelfregulerend netwerk	kern-kern-gelijk	10	14.9%
Leiderorganisatienetwerk	top-top-ongelijk	0	-
Combinatie van aansturingsvormen			
NAO-zelfregulerend	top-kern-gelijk (4) + kern-kern-mix (29)	33	49.2%
Zelfregulerend-Leiderorganisatienetwerk*	kern-kern-ongelijk (4) + kern-top-gelijk (1)	5	7.5%
NAO-Leiderorganisatienetwerk	top-top-mix	1	1.5%
Zelfregulerend-leiderorganisatienetwerk-NAO	kern-top-mix	3	4.5%

Tabel 2: Frequentie en percentages van de antwoordcombinaties van het kenmerk machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid.

* In dit geval overheerst de aansturingsvorm die als eerste vermeld staat.

Het eerste aspect dat opvalt aan bovenstaande tabel is dat geen enkele respondent de antwoordcombinatie voor een puur leiderorganisatienetwerk heeft ingevuld. Blijkbaar worden de beslissingen (zowel procesmatige als inhoudelijke) in de ogen van de respondenten niet genomen door de top, waarbij de macht ongelijk verdeeld is. Van de pure aansturingsvormen is de NAO het meest dominant in het kenmerk machtsverdeling/beslissingsbevoegdheid, met een tweede plaats voor een puur zelfregulerend netwerk. Uit de tabel blijkt echter ook dat met name de combinatie tussen een NAO en een zelfregulerend netwerk dominant is met 49,2%. Er waren twee antwoordcombinaties die tot dit type behoorden, waarvan de meeste respondenten (29) hebben ingevuld dat zowel procesmatige als inhoudelijke beslissingen door alle kernpartners worden genomen, waarbij sprake is van een gemixte machtsverdeling. Dit komt overeen met de eerder aangegeven dominantie per enquêtevraag. Enkele anderen (4) hebben ook ingevuld dat de beslissingen door de kernpartners worden genomen, maar dat de machtsverdeling ongelijk is. Deze antwoordcombinatie behoort tot een combinatie van een zelfregulerend netwerk met een leiderorganisatienetwerk. Het feit dat in beide gevallen de beslissingen wel door alle kernpartners worden genomen, maar dat de machtsverdeling gemixt of ongelijk is, zou erop kunnen wijzen dat bepaalde kernpartners meer macht hebben dan anderen of dat de rol van de gemeente als regievoerder als ‘ongelijk’ wordt ervaren. Vervolgens hebben sommigen (3) aangegeven dat de kernpartners beslissen over de coördinerende aspecten zoals het plannen van vergaderingen etc. en dat de top beslist over de hulpverleningsaspecten zoals hoe de begeleiding eruit ziet. Zij geven aan dat de machtsverdeling gemixt is en deze antwoordcombinatie behoort tot een combinatie van alle drie de aansturingsvormen. Mogelijkerwijs duidt dit erop dat er geen vaste vergaderdata e.d. zijn, maar dat iedere professional zelfstandig overleg pleegt met andere collega’s. Ook kan dit erop wijzen dat het management of bestuur van het CJG een begeleidingsprotocol of iets dergelijks heeft opgesteld dat inhoud geeft aan de begeleiding, waardoor de respondenten het idee hebben dat de top beslist over inhoudelijke beslissingen. Dit zijn echter speculaties en mede omdat de data van de enquête vragen oplevert, is het noodzakelijk om de aansturingsvormen ook op een kwalitatieve wijze te onderzoeken.

Besluitvorming

Besluitvorming was in dit onderzoek eerder gedefinieerd als de manier waarop besluiten worden genomen (collectief, top-down of een mix daarvan) en hoe de medezeggenschap van de kernpartners/netwerkliden ervaren wordt door de respondenten. Net zoals bij het vorige kenmerk wordt er eerst gekeken naar de antwoorden per enquêtevraag (tabel 3).

Enquêtevraag	Antwoordmogelijkheden	Frequentie	Percentage
Vraag 12: over de manier waarop beslissingen worden genomen	Top-down (opleggen)	0	-
	Collectief (gezamenlijk nemen)	26	38,8%
	Een mix van beiden	41	61,2%
Vraag 13: over de mate van medezeggenschap	Hoog (altijd mee praten/beslissen)	47	70,1%
	Middelmatig (soms mee praten/beslissen)	20	29,9%
	Laag (zelden mee praten/beslissen)	0	-

Tabel 3: Frequentie en percentage van de antwoordmogelijkheden per enquêtevraag die behoort tot het kenmerk besluitvorming.

Bovenstaande tabel laat zien dat geen enkele respondent heeft aangegeven dat beslissingen over het algemeen worden opgelegd of dat de kernpartners zelden mogen meepraten en meebeslissen. Later zal dit

ook blijken uit tabel 4 die inzoomt op de antwoordcombinaties die respondenten hebben gegeven. Op basis van tabel 3 zou de antwoordcombinatie ‘mix-hoog’ het meest dominant moeten zijn voor het kenmerk besluitvorming en dit blijkt ook uit tabel 4. Tabel 4 maakt dus inzichtelijk hoe vaak CJG’s een bepaalde combinatie van antwoorden hebben gegeven dat behoort tot een van de drie aansturingsvormen uit de literatuur (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk) of een combinatie daarvan.

Pure aansturingsvormen	Antwoordcombinatie(s)	Frequentie	Percentage
NAO	mix-middelmatig	17	25.4%
Zelfregulerend netwerk	collectief-hoog	23	34.3%
Leiderorganisatienetwerk	top down-laag	0	-
Combinatie van aansturingsvormen			
NAO-zelfregulerend	mix-hoog (24) + collectief-middelmatig (3)	27	40.3%

Tabel 4: Frequentie en percentages van de antwoordcombinaties van het kenmerk besluitvorming

Ook bij het kenmerk besluitvorming valt het op dat geen enkele respondent de antwoordcombinatie heeft ingevuld die behoort tot het leiderorganisatienetwerk. Dit volgt logischerwijs uit het feit dat er per enquêtevraag geen antwoorden waren ingevuld dat tot die aansturingsvorm behoort. Het lijkt er juist op dat er sprake is van een hoge mate van medezeggenschap. In totaal hebben immers 47 respondenten (70,1%) aangegeven dat kernpartners altijd mogen meepraten en meebeslissen. Toch gaat dit niet altijd gepaard met een collectieve vorm van besluitvorming, zoals werd verwacht vanuit de literatuur (Provan & Kenis, 2008). 24 van de respondenten heeft immers aangegeven dat een hoge mate van medezeggenschap samen gaat met een gemixte vorm van besluitvorming, waarbij beslissingen soms worden opgelegd en soms gezamenlijk worden genomen. Theoretisch gezien spreekt dit elkaar tegen, omdat als beslissingen soms worden opgelegd kernpartners niet ‘altijd’ kunnen meepraten en meebeslissen. Daarentegen is dit hetgeen de data laat zien. Dit kan impliceren dat het opleggen van beslissingen niet altijd per definitie zorgt voor minder medezeggenschap in de ogen van de respondent.

Als er vervolgens weer gekeken wordt naar de pure aansturingsvormen, dan scoort de antwoordcombinatie van het zelfregulerend netwerk het hoogst (23) en neemt de antwoordcombinatie van de NAO (17) een middenpositie in. Toch blijkt ook uit bovenstaande tabel dat de combinaties van aansturingsvormen, in dit geval een combinatie tussen een NAO en het zelfregulerend netwerk, het dominantst zijn bij het kenmerk besluitvorming (27). Daarentegen is het verschil relatief klein als er rekening wordt gehouden met de twee antwoordcombinaties die vallen onder de mengeling NAO-zelfregulerend. 24 van deze respondenten hebben immers aangegeven dat de beslissingen soms worden opgelegd, maar soms ook gezamenlijk worden genomen en dat de medezeggenschap hoog is. Dit komt overeen met de antwoordcombinatie die dominant zou moeten zijn op basis van tabel 3, maar in vergelijking met de 23 respondenten, die hebben aangegeven dat beslissingen collectief en met een hoge mate van medezeggenschap worden gemaakt, is dit een klein verschil. Een duidelijke conclusie is echter dat beiden de medezeggenschap als hoog ervaren.

Leiderschap

Het kenmerk leiderschap heeft betrekking op de aanwezigheid van wel of geen leider/leidende organisatie en wie deze rol volgens de respondent vervult. In de enquête zijn de antwoorden ‘niemand heeft de

leiding' en 'gedeeld leiderschap' uit elkaar gehaald, omdat het antwoord op de enquêtevraag anders te lang en ingewikkeld zou worden. In de analyse zijn deze twee antwoordcategorieën weer samengevoegd, omdat beiden een kenmerk zijn van een zelfregulerend netwerk. Aangezien dit kenmerk met één enquêtevraag is geoperationaliseerd is het niet nodig om eerst een overzicht te geven van de antwoorden op de enquêtevraag zoals bij de vorige kenmerken wel is gedaan. Dit komt immers op hetzelfde neer. Daarnaast kunnen er bij dit kenmerk dus ook geen combinaties van aansturingvormen voorkomen. In onderstaande tabel (5) is inzichtelijk gemaakt hoe vaak CJG's een bepaald antwoord hebben gegeven dat behoort tot een van de drie aansturingvormen uit de literatuur (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk).

Pure aansturingvormen	Antwoordcombinatie(s)	Frequentie	Percentage
NAO	Eén onafhankelijke persoon/organisatie	39	58.2%
Zelfregulerend netwerk	Niemand heeft de leiding (14) + gedeeld leiderschap (6)	20	29.9%
Leiderorganisatienetwerk	Eén persoon/organisatie die ook een hulpverleningstaak vervult	8	11.9%

Tabel 5: Frequentie en percentages van de antwoorden van het kenmerk leiderschap

Hoewel bij de vorige kenmerken geen antwoordcombinaties zijn gegeven die behoren tot het leiderorganisatienetwerk, valt in bovenstaande tabel op dat dit weldegelijk het geval is voor het kenmerk leiderschap. 8 respondenten (11.9%) hebben aangegeven dat één persoon/organisatie de leiding heeft en dat die persoon/organisatie tevens een hulpverleningstaak heeft ten aanzien van de doelgroep van het CJG. In deze zin worden dus wel enige eigenschappen van het leiderorganisatienetwerk terug gevonden in de praktijk. Toch komt het antwoord dat hoort bij het leiderorganisatienetwerk ook bij dit kenmerk het minst vaak voor. In totaal hebben 20 respondenten (29.9%) immers aangegeven dat niemand de leiding heeft of dat er een gedeelde leiderschapsrol wordt vervuld. Deze antwoorden behoren tot een kenmerk van het zelfregulerend netwerk en deze neemt daarmee een tussenpositie in ten aanzien van het kenmerk leiderschap. De NAO en het bijbehorende antwoord dat er één onafhankelijke persoon/organisatie is die de leiding heeft, komt met 39 respondenten het meeste voor. Ten aanzien van het kenmerk leiderschap is de NAO dus het dominantst.

Mate van interactie

De mate van interactie heeft betrekking op de vraag of de netwerkliden elkaar veel, middelmatig of weinig zien, spreken, mailen etc. Hoewel er twee enquêtevragen tot dit kenmerk behoren, is met name vraag 15 van belang. Deze vraag laat de respondent zelf aangeven of de netwerkliden elkaar veel, middelmatig, weinig zien, spreken, mailen etc. Vraag 16, die vervolgens vraagt om een schatting hiervan te geven, is enkel gebruikt om in te schatten wat de respondent bedoelt met veel, middelmatig of weinig. In onderstaande tabel (6) is inzichtelijk gemaakt hoe vaak CJG's een bepaald antwoord hebben gegeven dat behoort tot een van de drie aansturingvormen uit de literatuur (NAO, zelfregulerend netwerk, leiderorganisatienetwerk). In dit schema is enkel enquêtevraag 15 meegenomen.

Pure aansturingvormen	Antwoordcombinatie(s)	Frequentie	Percentage
NAO	Middelmatig	30	44.8%

Zelfregulerend netwerk	Veel	34	50.7%
Leiderorganisatienetwerk	Weinig	3	4.5%

Tabel 6: Frequentie en percentages van de antwoorden van het kenmerk mate van interactie

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, vinden 34 respondenten (50.7%) dat de netwerkleden elkaar veel zien en vinden 30 respondenten (44.8%) dat ze elkaar middelmatig zien. Enkel 3 respondenten (4.5%) vinden dat ze elkaar weinig zien. Hieruit kan geconcludeerd worden dat in de ogen van de respondenten de netwerkleden elkaar veel tot regelmatig zien, spreken, mailen etc. Toch zit er nogal een verschil in de schatting die de respondenten geven van het aantal keer per week dat ze elkaar zien, spreken, mailen. Zo heeft de een 2 keer ingevuld bij ‘middelmatig’ terwijl een andere respondent 20 heeft ingevuld. Ditzelfde geldt voor hetgeen onder ‘veel’ wordt verstaan. De ene respondent heeft 4 keer ingevuld terwijl een andere respondent 100 heeft ingevuld. De interpretaties die gegeven worden aan veel, middelmatig en weinig verschillen.

Bijlage 10: Codeboom

- **Algemene informatie**
 - Functie - werkgever
 - Functieduur
 - Huidige - toekomstige taken
 - Sinds wanneer betrokken bij het CJG
 - Taken rondom opzet CJG
- **Omschrijving cjk - inlooppunt**
 - Bemanning cjk – inlooppunt
 - Fysieke locatie
 - Samenwerkingspartners
 - zorgstructuur - ZAT
- **Specifieke problemen in de gemeente**
- **Probleemdefinitie**
 - (mismatch) vraag & aanbod
 - De attitude van de hulpverlener
 - Problematiseren en overnemen
 - Gewoon beginnen
 - Multi-probleem
 - Verbeteren van de samenwerking en het opheffen van organisatie denken
 - Verweven problematiek en moeite met prioriteiten
 - Onbekendheid & signalering
 - Onzekerheden
 - Visie, normen en waarden verschillen
- **(voornaamste) Reden voor opzet cjk**
 - Mismatch vraag en aanbod
 - Samenwerking verbeteren
 - Wettelijke plicht
- **Totstandkoming cjk**
 - Betrokkenen
 - Initiatief - kartrekker
 - Overleg structuur vooraf en initiatieven die er al waren
 - Persoonlijke voorkeur
- **Aansturing**
 - Algemene beschrijving
 - Besluitvorming
 - Leiderschap
 - Motivatie
 - Machtsverdeling - beslissingsbevoegdheid
 - Beleidsmatige beslissingen - verantwoordelijkheden
 - Coördinerende beslissingen - verantwoordelijkheden

- Inhoudelijke beslissingen - verantwoordelijkheden
 - Mate van Interactie
 - Deelname van geïnterviewde
 - Huidige overlegvormen en structuren
 - ◇ lokaal
 - ◇ regionaal
 - ◇ verbinding lokaal - regionaal
 - Mening over tijdsinvestering - aantal contact momenten
 - Medezeggenschap
- **Aandachtspunten**
- **Succesfactoren**
- **Redenen voor de huidige aansturingsvorm**
 - Gebruikmaken van de oude structuren
 - Kennis uitwisselen en 'afkijken' van anderen
- **Toekomst perspectief c/jg**