



Sturen op gezinsveiligheid

Een onderzoek naar uitdagingen en oplossingsrichtingen bij sturingsvraagstukken ten aanzien van het vergroten van de gezinsveiligheid door gemeenten.

Sibren de Weerd

Colofon

Werk van:

Sibren de Weerd

Student nr. 2683288

s.de.weerd@outlook.com

Geschreven voor:

Vak:

Masterthesis (18 EC)

Opleiding:

Master Bestuurskunde

Afstudeertrack:

Besturen van Zorgvernieuwing

Faculteit:

Faculteit Sociale Wetenschappen

Opleidingsinstituut:

Vrije Universiteit Amsterdam

Betrokken begeleiders:

Duco Bannink

d.b.d.bannink@vu.nl

Clement van der Klooster

c.van.der.klooster@amstelveen.nl

Tweede lezer:

Liselot Vandenbusche

l.vandenbussche@vu.nl

Aantal woorden: 28.859

© 2022 Sibren de Weerd

No part of this thesis may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the author.

Voorwoord

Jeugdbeschermers hebben ontzettend zwaar werk. Na mijzelf zo'n 15 jaar te hebben ingezet voor jeugdigen met- en zonder problemen is mij dat wel duidelijk. Ik vind het daarom erg naar om te merken hoe veel negatieve aandacht er op het moment is voor de jeugdbescherming. Met name na de toeslagenaffaire staat de samenleving weer op scherp. In kranten en op social media is in korte tijd een modderstroom ontstaan aan drek richting jeugdbeschermers (en de overheid), wie verweten worden kinderen uit huis te plaatsen vanwege de toeslagenaffaire. Onzin, al vraag je het mij. Kinderen worden niet uit huis gehaald vanwege geldzorgen. Kinderen worden uit huis gehaald als ze onveilig zijn, en daar moet veel meer voor aan de hand zijn. Bijvoorbeeld mishandeling, misbruik, verwaarlozing of een ernstige bedreiging van hun ontwikkeling. Hoe erg de toeslagenaffaire ook is geweest voor de slachtoffers, en hoe zeer dat ook aan de overheid heeft gelegen, wanneer een kind uit huis wordt geplaatst is het nodig en is dit niet te wijten aan 'kwade wil' van de jeugdbeschermers. Ik ben overtuigd van de goede zaak waar de jeugdbeschermers zich elke dag keihard voor inzetten en ik zie hoe zwaar ze het soms hebben. Tegelijkertijd zie ik ook dat het beter kan. Voor de gezinnen en voor alle partijen die zich inzetten om de veiligheid terug te laten keren. Ik hoop van harte dat het onderzoek dat voor u ligt u inspireert, het u handvatten biedt ten aanzien van dit uiterst complexe onderwerp en het, als ultiem doel, zijn bijdrage kan leveren aan een beter veiligheidsstelsel.

Sibren de Weerd

Graag wil ik een woord van dank uitspreken naar:

- ⌋ Duco Bannink en Clement van der Klooster voor de begeleiding bij dit afstudeertraject;
- ⌋ Esther Gorissen voor de gegeven ruimte en het vertrouwen;
- ⌋ Emmy van Boxtel¹, Nadia Ait Hammou², Madelein Varenhorst³, Thijs Kamlag⁴ en Tom Reijers⁵ voor het sparren en de inspiratie tijdens het onderzoeksproces;
- ⌋ Arno van Dorland, Eline Ahaus, Jamijn Lagerweij, Len Raaijmakers en Marit Rutten voor het aan elkaar kunnen optrekken door de gehele studie de afgelopen drie jaar;
- ⌋ En tot slot: Sanne van Velzen voor de onvoorwaardelijke en onafgebroken steun

¹ zie: *"Integraal werken in de gezondheidszorg"*, 2022

² zie: *"Besluitvorming in de zorg ten tijde van COVID-19"* [verwacht 2022]

³ zie: *"Tijd voor kwaliteit in de fysiotherapeutische zorg"* [verwacht 2022]

⁴ zie: *"Eigen verantwoordelijkheid voor de burger binnen het sociaal- en zorgdomein"*, 2022

⁵ zie: *"Balanceren tussen beschermen en benutten"*, 2022



Samenvatting

Geweld achter de voordeur en/of in afhankelijkheidsrelaties is een ontzettend hardnekkig probleem. Waar dergelijk geweld plaatsvindt is namelijk meestal sprake van complexe, onderliggende, intergenerationele problematiek. De zware taak van gemeenten en de partijen in de jeugdbeschermingsketen is om het geweld te stoppen en de gezinnen te begeleiden naar duurzame veiligheid. Iets waar, volgens onder andere de verantwoordelijke inspecties, men niet goed genoeg in lijkt te slagen. Dit onderzoek richt zich op het kunnen bieden van handvatten voor gemeenten door de ontbrekende link tussen (wetenschappelijke) sturingsinzichten en het te besturen thema van gezinsveiligheid vorm te geven.

In dit onderzoek wordt er vanuit een Most Different Systems (onderzoeks-)Design gekeken naar de aanpakken IHV13w van de gemeenten Amstelveen-Aalsmeer en Blijvend Veilig van de gemeente Amsterdam/ regio Amsterdam-Amstelland. Er worden theoretische concepten en perspectieven uitgediept ten aanzien van 1) *gezinsveiligheid* en het bereiken er van; 2) de drie klassieke sturingsvormen hiërarchie-, markt- en netwerksturing en de context waarin de sturingsvormen relevant zijn; 3) de *dubbele (sturings-)uitdaging* die ontstaat bij complexe problemen en conflicterende belangen; en ten slotte 4) onverstandige, onvolmaakte doch intelligente en ironische oplossingsrichtingen om de *dubbele uitdaging* voorbij te komen. Deze theoretische concepten worden middels semigestructureerde expert- en stakeholders-interviews, documentanalyse en dossieranalyse langs de praktijk gelegd. Hieruit volgt een verkenning van- en aanvulling op de concepten en worden deze aan elkaar verbonden om gemeenten een antwoord te geven op de in dit onderzoek gestelde hoofdvraag: “*Hoe kunnen gemeenten sturen op een aanpak voor gezinsveiligheid?*”

Dit onderzoek wijst uit dat de onderzochte gemeenten hiërarchische- markt- en netwerksturing naast elkaar gebruiken, welke nuttig zijn wanneer de complexiteit en/ of de verschillen in belangen beperkt zijn. In een dergelijke situatie is een gemeente goed in staat te *beheersen*. Wanneer de complexiteit en belangenverschillen toenemen zijn deze sturingsvormen op zichzelf niet meer genoeg. De stuurder kan dan door een groot verschil in kennis niet langer een belangenverschil afkopen (marktsturing) omdat hij niet begrijpt wat hij nodig heeft, en een stuurder kan niet langer een verschil in kennis lijmen door met een netwerk van stakeholders en professionals te overleggen (netwerksturing), omdat de belangen van de netwerkpartners te veel uit een lopen. De stuurder heeft dan *expertise* nodig om de problemen

op te lossen en zal over moeten gaan van een model van *sturen* en *verantwoorden* naar *faciliteren* en *adviseren*.

Amsterdam en Amstelveen-Aalsmeer laten met de aanpakken IHV13w en Blijvend Veilig zien dat gemeenten de potentie hebben een hoogcomplex probleem op te lossen door de praktijk leidend te stellen in het ontwikkelen van een aanpak. Hierbij komt dat er door de actoren in- en rondom de aanpakken sturingsoplossingen voor complexe problemen en conflicterende belangen worden toegepast die de aanpak in staat stelt zich voorbij deze sturingsproblemen te bewegen. Actoren verplaatsen zich in de visie en doelstellingen van de ander, projecteren die op zichzelf en gebruiken dit om gezamenlijke grond te vinden met hun netwerkpartners. Hiernaast zijn er bij de aanpakken actoren te vinden die met veel lef, kennis en doorzettingsvermogen zich buiten de gebaande paden bewegen om te orkestreren wat zij en hun moederorganisatie nodig hebben om structureel tot de best mogelijke uitkomst te komen ten aanzien van het ‘hogere doel’: gezinsveiligheid. Het bereiken van duurzame veiligheid in gezinnen en van alle gezinsleden, in plaats van de veiligheid van enkel het kind.

Gemeenten die willen weten hoe te sturen op dit complexe thema worden geadviseerd kennis te nemen van de uitdagingen en oplossingsrichtingen zoals ze in dit onderzoek worden verkend, waarnaast gemeenten tevens worden geadviseerd om:

1. Deelverantwoordelijkheden te beleggen in een netwerksamenwerking om een pervers effect van ontbrekende verantwoordelijkheid tegen te gaan;
2. Bij het inzichtelijk willen maken van sturingsdata te zorgen voor een regieapplicatie die uitvoerend professionals ontlast in hun werkzaamheden in plaats van belast;
3. Verbinding te houden tussen stuurder en gestuurde en samen te leren en ontwikkelen;
4. In de regio de handen in één te slaan om verdere versnippering van de veiligheidsketen te voorkomen;
5. Goede afspraken te maken in de regio om de samenwerking in het nieuwe, versneld ingerichte, landelijke toekomstscenario van de veiligheidsketen vorm te geven.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding, achtergrond en relevantie	8
1.2 Probleem- en vraagstelling	12
1.3 Spoedcursus Jeugdbeschermingsketen	12
1.4 Leeswijzer	14
2. Centrale theoretische concepten en perspectieven	15
2.1 Gezinsveiligheid	15
2.1.1 Conceptualisering van gezinsveiligheid	15
2.1.2 Het bereiken van gezinsveiligheid	20
2.2 Sturen door gemeenten	25
2.2.1 Governance: drie vormen	25
2.2.2 Governance is contextafhankelijk	28
2.3 Uitdagingen: een dubbele (sturings-)uitdaging	31
2.4 Oplossingsrichtingen bij complexe problemen en conflicterende belangen	34
2.4.1 Onverstandige uitwegen: inzet op waarden	34
2.4.2 Onvolmaakte antwoorden	35
2.4.3 Ironische uitwegen	37
3. Methodologie	41
3.1 Onderzoeksdesign	41
3.2 Casusselectie	42
3.3 Methoden van dataverzameling	44
3.3.1 Semigestructureerde stakeholder interviews	45
3.3.2 Documentanalyse	46
3.3.3 Dossieronderzoek	47
3.3.4 Verwerking en analyse van data	48
3.4 Kwaliteitscriteria	49

4. Empirische bevindingen.....	50
4.1 Gezinsveiligheid.....	50
4.1.1 Begripsbepaling	50
4.1.2 Stelselproblemen.....	51
4.1.3 Wijze van hervorming.....	52
4.1.4 Slagingscriteria en successen.....	55
4.2 Sturen door gemeenten.....	58
4.2.1 Formele sturing Blijvend Veilig: sturen op aanpak	58
4.2.2 Formele sturing IHV13w: Sturen op en binnen aanpak.....	63
4.2.3 Materiele sturing: beheersen en expertise.....	66
4.3 Uitdagingen	70
4.4 Oplossingsrichtingen.....	75
4.4.1 (on)Verstandige oplossingen: inzet op waarden?	75
4.4.2 Ironische uitwegen	78
4.4.3 Onvolmaakte antwoorden	81
5. Conclusie, aanbevelingen en discussie	84
5.1 Conclusie.....	84
5.2 Aanbevelingen.....	90
5.3 Discussie.....	93
Literatuurlijst.....	95
Bijlage.....	102
Bijlage 1. Lijst van afkortingen	103
Bijlage 2. Lijst van figuren en tabellen.....	104
Bijlage 3. Infographic Jeugdbeschermingsketen	105
Bijlage 4. Topic en vragenlijst interviews	106
Bijlage 5. Wijze uitwerking & analyse interviews	107
Bijlage 6. Wijze uitwerking dossieronderzoek	108

1. Inleiding

1.1 Aanleiding, achtergrond en relevantie

Vanuit het landelijk programma ‘geweld hoort nergens thuis’ ligt een opdracht aan regio’s en lokale overheden om huiselijk geweld en kindermishandeling te stoppen en te zorgen voor een intensieve samenwerking met werkveldpartners om duurzame veiligheid binnen gezinnen te bewerkstelligen (Ministerie van Justitie en Veiligheid et.al., 2018). Er zijn echter grote en hardnekkige uitdagingen in de jeugdbeschermingsketen. Veel gemeenten en ketenpartners hebben de grootste moeite complexe problematiek rondom onveiligheid in gezinnen aan te pakken. De evaluatie van de Jeugdwet (Friele et. al., 2018) liet zichzelf hierover kritisch uit. Aan de hand van deze evaluatie wordt gesteld dat de doelgroep van de jeugdveiligheidsketen, de meest kwetsbare gezinnen met structureel complexe problemen, het moeilijkst bereikt worden. Daarnaast is er niet tijdig specialistische hulp beschikbaar en wordt er kritiek geuit op de wenselijkheid van het vrijwillige, maar niet vrijblijvende karakter van het ‘drang’ kader (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [VWS] & Ministerie van Justitie en Veiligheid [JenV], 2018).

Ook de rapporttitels van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) (2019) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV)(IGJ en IJenV, 2019) spreken boekdelen: ‘Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd’ en ‘Jeugdbeschermingsketen in gevaar’. De IGJ stelt dat de overheid op dit moment onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt om kinderen beschermen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd door mishandeling of verwaarlozing. *“Deze kwetsbare kinderen moeten zonder vertraging de hulp krijgen die ze nodig hebben. Daarom moeten direct stappen worden gezet die ertoe leiden dat de jeugdbescherming voor deze kinderen beter functioneert”* (IGJ, 2019). Het is duidelijk dat er iets moet veranderen.

Onderzoek die deze claims ondersteunen is onder andere uitgevoerd in de regio Midden en West Brabant (Van Montfoort et.al., 2018). Het onderzoek toont aan dat de wachttijden in de keten, afhankelijk van de route die het gezin in de keten aflegt, op kan lopen tot wel 20 maanden. Gemiddeld wachten de gezinnen 8,2 maanden terwijl de maximale normtijd is vastgesteld op 5 maanden. De samenwerking die vereist is door het aantal schakels in de keten blijkt onvoldoende plaats te vinden of niet optimaal te verlopen. De conclusie van het

onderzoek is dat de keten te lang is, te langzaam werkt en hierdoor (de evaluatie van de jeugdwet onderstrepende) de meest kwetsbare kinderen het langst op hulp moeten wachten.



Figuur 1: Visualisatie normtijden jeugdbeschermingsketen. Ontleend aan Van Montfoort, 2018

Het inspectierapport (IGJ en IJenV, 2019) tracht in- en externe factoren te verklaren die zouden kunnen hebben bijgedragen aan de problemen waar gemeenten en de jeugdbeschermingsketen mee worstelen. Zo wordt genoemd dat de complexiteit van de problematiek van jeugdigen en ouders die met jeugdbescherming en jeugdreclassering te maken hebben groter is geworden. Dit zou onder andere komen door een groot aantal complexe echtscheidingen, getraumatiseerde vluchtelingengezinnen, ontwikkelingen van ernstig geweld, wapenbezit en (door wachtlijsten) onbehandelde psychiatrische en andere onderliggende problematiek bij kinderen en ouders. Daarnaast is er onvoldoende personeel beschikbaar die bereid en in staat is de complexe doelgroep van de jeugdbeschermingsketen de juiste hulp en ondersteuning te bieden of hen daarheen te begeleiden.

Het probleem van geweld in afhankelijkheidsrelaties is er één die de onverdeelde aandacht verdient van gemeenten. Onderzoek dat in 2013 is uitgevoerd in opdracht van de ‘G4’ (‘Grote Vier’: gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) benadrukt de rechtvaardiging van het ingrijpen door gemeenten. Alle burgers hebben het recht in veiligheid te leven en op te groeien en kindermishandeling is in het strafrecht vastgelegd als misdrijf. Het ongeroerd laten van de problemen zou een schending van de grondrechten zijn. Tevens is er een noodzaak om een duurzame oplossing te vinden voor het geweld dat plaats vindt omdat het geweld een veelal transgenerationeel probleem is: slachtoffers worden vaak de plegers van later. Al met al gaat het om een probleem dat voor lange tijd voor ontwrichting van de samenleving kan zorgen en leidt tot hoge maatschappelijke kosten (Pattje, 2013).

Met het besef dat er verandering nodig is, komen het Ministerie van JenV en het Ministerie van VWS na de evaluatie van de jeugdwet met het actieprogramma ‘Zorg voor de

Jeugd' (2018). De vijfde actielijn van hun zesdelige actieplan richt zich op het verbeteren van de jeugdbeschermingsketen. Hieruit volgt de opdracht voor het starten van zes pilots in zes jeugdhulpregio's. De pilot 'Blijvend Veilig' van de regio Amsterdam Amstelland is hier een onderdeel van.

Met Blijvend Veilig komt er een aanpak met een torenhoge ambitie. Het betreft een radicale stelselwijziging waarbij de schotten uit de keten worden gehaald en alle partijen die de keten vormen plaatsnemen in één integraal team. Het moet een aanpak worden waarbij elk gezin te maken heeft met één regisseur in plaats van een legio onderzoekers en regisseurs uit verschillende organisaties. De aanpak moet leiden tot een flinke vermindering in overdrachten waardoor wachttijden naar beneden gaan, de communicatie tussen partijen verbetert, er minder informatie verloren gaat en het geheel transparanter wordt voor ouders. Ook moet de vernieuwde handelswijze leiden tot grotere successen aangaande het bereiken van duurzame veiligheid in een vrijwillige samenwerking met gezinnen (Gemeente Amsterdam, 2021^{ID6}). De aanpak heeft echter in zijn beginsel een beperkte omvang. Er zijn twee Blijvend Veilig teams actief in de gemeente Amsterdam en Uithoorn. De andere regiogemeenten zijn wel betrokken, maar hebben (nog) geen actieve teams.

De gemeenten Amstelveen en Aalsmeer hebben er parallel voor gekozen om een pilot te starten. In 2020 starten de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer met de pilot 'Intensieve Hulpverlening Vrijwillig traject in 13 weken' (IHV13w). Met de pilot wordt een werkwijze ontwikkeld waarbij er in een afgebakend tijdspad, integraal en vanuit één plan wordt gewerkt aan doelen voor alle gezinsleden. Er is sprake van een intensieve casusregie in het vrijwillig kader waarbij intrinsieke motivatie van het gezinssysteem zo veel mogelijk wordt gestimuleerd en een dwangmaatregel zo veel als mogelijk wordt voorkomen. Hulpverlenende instanties die betrokken worden (of zijn) bij het kind en de ouders werken gezamenlijk en gelijktijdig om de veiligheid in het gezin weder te laten keren. Door de inzet van dit programma wordt verwacht dat gezinnen meer bereid zijn mee te werken, er sneller hulp beschikbaar is voor de gezinsleden, de interventie korter duurt, de samenwerking tussen hulpverlenende instanties

⁶ In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van documenten die niet openbaar zijn. Dit gaat om Interne documenten als projectplannen, werkdocumenten, stafstukken en voortgangsrapportages. Bronvermelding bij gebruik van interne documentatie wordt in dit onderzoek aangegeven met ID in superscript achter het jaartal. Deze bronnen worden genoemd bij naam van de gemeente of organisatie (met 1 uitzondering: onderzoek Dijkstra) en worden in verband met de herleidbaarheid apart genoemd in de bronnenlijst.

verbetert, een dwangmaatregel kan worden voorkomen en de kosten van de hulp minder worden (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2021^{ID}).

Vanuit de jeugdagenda van de gemeente Amstelveen (2019-2022) en nota sociaal domein Aalsmeer (2019-2023) is ervoor gekozen de nieuwe werkwijze verder te ontwikkelen. De gemeenten willen dat ieder kind veilig kan opgroeien en willen weten hoe de nieuwe aanpak hieraan kan bijdragen. Het belang is groot om te onderzoeken of de gemeenten met de nieuwe werkwijze op de goede weg zijn én wat er in de aanpak verbetert kan worden. Omwille van de keuzes die gemaakt moeten worden over de voortzetting van het programma ontstaat de logische vraag naar onderbouwing en effectiviteit. Tevens speelt mee dat de gemeenten in de regio Amsterdam-Amstelland graag de pilot Blijvend Veilig willen uitbreiden. Omdat er bij Blijvend Veilig sprake is van een ingrijpende stelselwijziging ten aanzien van de veiligheidsketen en bij IHV13W juist gebruik gemaakt wordt van de beschikbare expertise in het bestaande stelsel is dit een interessant gebied om verder te onderzoeken. Hoe sturen de gemeenten de aanpak? Welke uitdagingen komen ze tegen? Hoe kunnen ze hiermee omgaan?

In dit onderzoek worden uitdagingen en oplossingsrichtingen ten aanzien van de sturing op- en binnen de aanpak op gezinsveiligheid door gemeenten Amsterdam en Amstelveen-Aalsmeer onderzocht. De sturing op de gezinsveiligheid aanpak omvat de inrichting van de keten en sturing op de aanpak. De sturing binnen de aanpak betreft de samenwerking en taaktoebedeling van verschillende partijen die tot gezinsveiligheid moeten komen.

De gemeenten Amstelveen en Aalsmeer hebben gekozen om de IHV13W-aanpak ook langs een andere lijn te onderzoeken. Dit betreft een extern onderzoek dat zich richt op het benoemen, verhelderen en articuleren van de componenten die de aanpak IHV13W maken (Dijkstra, 2021^{ID}). Hiervoor wordt onderzocht hoe het werkt, wie er werkt, of het werkt en waarom het werkt. Het betreft een onderzoek waarbij onder andere informatie wordt opgehaald bij betrokken professionals van de gemeente en uit de veiligheidsketen en bij gezinnen die met de aanpak geholpen worden.



1.2 Probleem- en vraagstelling

Het is duidelijk dat de uitdagingen in de jeugdbeschermingsketen groot zijn. De wachttijd is te lang en de effectiviteit van de hulp valt tegen. Ondertussen kampen gezinnen langer met problemen van onveiligheid waarmee het grondrecht van de gezinnen om in veiligheid te kunnen leven en opgroeien onder druk staat. Hiernaast hebben gemeenten weinig grip op het onderwerp waar zij voor verantwoordelijk worden gehouden, wat gepaard gaat met zware kritiek en hoge maatschappelijke kosten. Het ontbreekt gemeenten aan handvatten door een ontbrekende link tussen (wetenschappelijke) sturingsinzichten en het te besturen thema van gezinsveiligheid. Derhalve is de centrale vraag:

Hoe kunnen gemeenten sturen op (een aanpak voor) gezinsveiligheid?

De centrale vraag wordt beantwoord door een theoretische en empirische analyse van de deelvragen:

- *Wat is gezinsveiligheid en hoe kom je daar toe?*
- *Hoe kan je als gemeente sturen?*
- *Wat zijn uitdagingen ten aanzien van sturen op gezinsveiligheid?*
- *Wat zijn oplossingsrichtingen ten aanzien van de uitdagingen bij het sturen op gezinsveiligheid?*

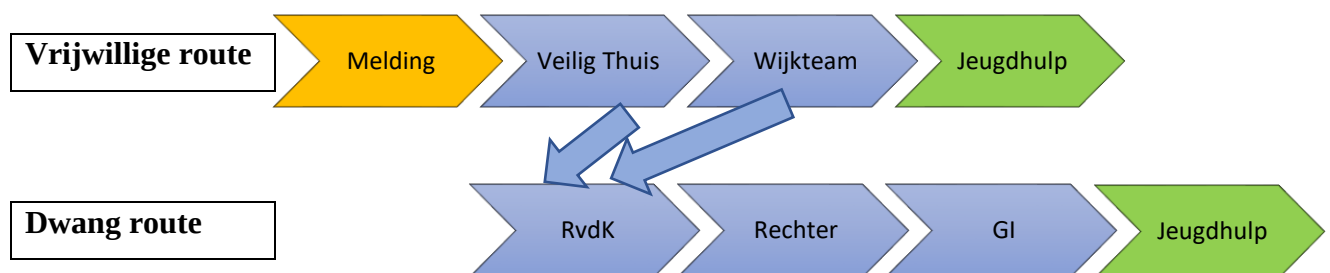
1.3 Spoedcursus Jeugdbeschermingsketen

Om de problemen van de keten goed te kunnen begrijpen zal men de partijen en hun taken moeten kennen en de complexiteit die ze samen vormen.

De jeugdbeschermingsketen start met een melding bij Veilig Thuis door een betrokkene of professional. Bij Veilig Thuis worden meldingen van Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (HGKM) onderzocht. Het wijkteam kan vrijwillige hulp verlenen of doorverwijzen naar specialistische jeugdhulpverlening. Veilig Thuis en het wijkteam kunnen doorverwijzen (middels een Verzoek Tot Onderzoek) naar de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) wanneer vrijwillige hulpverlening niet toereikend is. Hierna zal een raadsonderzoeker, opnieuw, een uitgebreider onafhankelijk onderzoek doen en haar onderzoekresultaten overdragen aan de kinderrechter. Wanneer de rechter oordeelt dat er een kindbeschermingsmaatregel moet worden getroffen komt het kind onder toezichtstelling (OTS) te staan van een Gecertificeerde Instelling (GI). Afhankelijk van welke gecertificeerde

partijen gecontracteerd zijn door de gemeente die de zorgplicht heeft voor het gezin en de aard van de problematiek van het gezin wordt een GI aan het gezin toegewezen. In de regio Amsterdam Amstelland (gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel) zijn dit Jeugdbescherming Regio Amsterdam, William Schrikker Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, De Jeugd en Gezinsbeschermers en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering. Deze partijen zullen regie voeren over het gezin, hebben de opdracht de veiligheid in het gezin te laten terugkeren en zetten hulpverlening in om dat doel te bereiken.

De keten valt als volgt te visualiseren:



Figuur 2: Visualisatie Jeugdveiligheidsketen

Voor dit onderzoek is het ook van belang te weten dat er een vrijwillige variant van de dwang route bestaat. Dit is het zogenoemde ‘drang-kader’, het kader van de vrijwillige, preventieve jeugdbescherming. Wanneer Veilig Thuis of het wijkteam zich ernstig zorgen maakt, kunnen ze het gezin in afwachting van een onderzoek alvast verwijzen naar de GI. De GI kan dan voorafgaand aan het onderzoek alvast starten met een jeugdbeschermingstraject bij vrijwilligheid van ouders.

Het signalement ‘kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd’ (IGJ en IJenV, 2019) bevat een nuttige infographic die de partijen en hun taken overzichtelijk weergeeft. Voor uw gemak is deze te vinden in Bijlage 3: Infographic Jeugdbeschermingsketen.

1.4 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk beschrijft de achtergrond en relevantie van het onderzoek, formuleert het te onderzoeken probleem en de vraagstelling en geeft een introductie van de jeugdveiligheidsketen.

In het tweede hoofdstuk passeren de theoretische grondslagen van dit onderzoek. Opeenvolgend worden theoretische concepten en perspectieven verkend ten aanzien van 1) Gezinsveiligheid; 2) Sturen; 3) Sturingsuitdagingen en tot slot 4) Sturingsoplossingen.

In het derde hoofdstuk wordt de methodologie besproken, waarin het onderzoeksdesign, de casusselectie, de methoden van dataverzameling en kwaliteitscriteria centraal staan.

In het vierde hoofdstuk volgt een empirische analyse van het onderwerp, welke geordend is in de stramien van de literaire inzichten van gezinsveiligheid, sturen, sturingsuitdagingen en sturingsoplossingsrichtingen.

Het vijfde hoofdstuk sluit het onderzoek af met een conclusie aangaande de deelvragen en hoofdvraag, vervolgens een discussie ten aanzien van het uitgevoerde onderzoek en opgehaalde resultaten en tot slot aanbevelingen aan gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer en andere gemeenten die worstelen met het sturen op gezinsveiligheid.

2. Centrale theoretische concepten en perspectieven

In dit hoofdstuk komen de centrale theoretische concepten en perspectieven aan bod. Dit betreffen wetenschappelijke inzichten op de thema's uit de deelvragen, te kennen: gezinsveiligheid, sturen, (sturings-)uitdagingen en (sturings-)oplossingsrichtingen.

2.1 Gezinsveiligheid

De theoretische verkenning in deze paragraaf is die van de deelvraag: *Wat is gezinsveiligheid en hoe kom je daar toe?* Eerst wordt gezinsveiligheid als begrip ontleed door onveiligheid en veiligheid inhoudt. Vervolgens wordt het komen tot- en meten van (gezins)veiligheid nader onderzocht.

2.1.1 Conceptualisering van gezinsveiligheid

“Geweld hoort nergens thuis”. De landelijke opdracht aan regio's en lokale overheden richt zich op het terugdringen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het doel: het bereiken van 'duurzame veiligheid' (Ministerie van JenV et. al., 2018). Zodoende draait de ambitie van het programma om het bestaan van het probleem van onveiligheid en de gewenste situatie van veiligheid, beiden in de context van een thuissituatie en/ of de (afhankelijkheids-)relatie tussen de betrokken personen.

Onveiligheid

Het zal voor veel mensen niet moeilijk zijn een beeld te vormen van wat onveiligheid in de thuissituatie, als resultaat van huiselijk geweld of kindermishandeling, inhoudt. Velen zullen zich de verschillende reclamespotjes op de televisie en radio kunnen herinneren van de rijksoverheid-campagne *“Geweld in huiselijke kring”* welke liep van 2012 tot en met 2014. Het waren weergaven van trieste werkelijkheden van mensen die te maken hadden met geweld in huiselijke kring, muzikaal begeleid door het nummer *“Het Houdt Niet Op”* van Kirsten Schneider. De boodschap hiervan was dat het geweld alleen zou stoppen als 'iemand' wat zou doen en moest mensen aanmoedigen hulp te vragen, advies te vragen of een melding te doen (Stichting Adverteerdersjury Nederland, 2013).

De wettelijk gehanteerde definities van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn vastgelegd in de Wet Maatschappelijk Ondersteuning (WMO, 2014) en de Jeugdwet (2014). Huiselijk geweld betreft de *“lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld of bedreiging daarmee*



door iemand uit de huiselijke kring” waarbij de huiselijke kring een familielid, een huisgenoot, de echtgenoot of voormalig echtgenoot of een mantelzorger betreft (artikel 1.1 WMO, 2014). Kindermishandeling betreft:

“Elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel” (artikel 1.1.1 Jeugdwet, 2014).

Naast de Rijkscampagnes is er in de eerste twee decennia van de twintigste eeuw uitgebreide media-aandacht geweest voor zeer heftige zaken van huiselijk geweld en kindermishandeling. Zoals over het driejarige meisje Savanna, wie in 2004 per toeval door de politie in de auto van haar ouders wordt gevonden, overleden door ondervoeding en langdurige mishandeling (Steyaert, 2008). Tevens voor het acht jarige meisje Sharleyne, wie in 2016 door haar beschonken moeder werd gewurgd en van de 10^e verdieping van hun galerijflat is laten vallen (RTLNieuws, 2021). En zo ook voor een aantal andere pijnlijke zaken, zoals het gezinsdrama in Roermond in 2002, ‘het maasmeisje’ in 2006, de 16 jarige Pascal in 2007 en baby Talysa in 2007. Allen overigens zaken waar hulpverlening betrokken was, maar waar de hulp tekort schoot (Steyaert, 2008).

Zeker in dergelijke gevallen, waar de mishandeling van een kind leidt tot het overlijden er van, is het leed en de onveiligheid van het kind evident. Er zijn echter ook veel situaties waarbij de onveiligheid in de thuissituatie zich minder zichtbaar afspeelt. Toch zijn de gevolgen van ook minder zichtbare onveiligheid terug te zien bij de gezinsleden. Onveiligheid in de thuissituatie die leidt tot blauwe plekken die moeilijk verklaarbaar zijn door vallen en stoten, of onveiligheid die leidt tot veranderingen in het gedrag of persoonskenmerken van een jeugdige of volwassene. Deze signalen kunnen verschillen per leeftijdscategorie en mishandelingsvorm, maar komen op een aantal vlakken overeen. Zo kunnen slachtoffers onder andere moe, angstig of juist drukker dan normaal zijn, niet aangeraakt willen worden, in gewicht aankomen of afvallen, maar ook sneller en heftigere emotie tonen of juist afvlakken in emotie (Wolzak & Ten Berge, 2012).

Om meer zicht te krijgen op het moeilijk vatbaar probleem van onveiligheid in gezinnen zijn er in de loop van de 21^e eeuw verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de aard en

omvang van kindermishandeling en huiselijk geweld. Een aantal van deze onderzoeken komen samen in het combinerend prevalentie-onderzoek ‘Cahier 2019-1’, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Ten Boom & Wittenbrood, 2019).

Het onderzoek vindt kindermishandeling bij 12% bij kinderen tot 18 jaar. Het voorkomen van mishandeling van kinderen is onevenredig verdeeld onder jongens en meisjes. Er is sprake van kindermishandeling bij 10% van de jongens en 15% van de meisjes. In totale aantallen gaat dit om circa 90.000 tot 127.000 kinderen (Schellingerhout & Ramakers, 2017). In 96% van de gevallen worden kinderen mishandeld door hun biologische ouders. In 86% van de gevallen vindt mishandeling plaats door moeder en in 62% van de gevallen door de vader (Alink et. al., 2018).

Aangaande ander huiselijk geweld vindt er in 5.5% van de huishoudens partner & ander huiselijk geweld plaats. Wederom is dit onevenredig verdeeld over vrouwen en mannen. 6.2% van de vrouwen is slachtoffer van huiselijk geweld tegen 4,7% van de mannen. In totale aantallen gaat het om geweld in de thuissituatie bij 747.000 mensen boven de 18 jaar. Betreffende het aantal keer dat het geweld plaatsvindt is het in 34% van de gevallen éénmalig, 41% van de gevallen een enkele keer en vindt het geweld in 20% van de gevallen structureel plaats. De pleger van het geweld is in 56% van de gevallen de (ex) partner. In de overige ruim 40% gaat dit om geweld door broers en zussen (13%), ouders (11%) en ‘huisvrienden’ (14%). (Ten Boom & Wittenbrood, 2019)

In gezinnen waar sprake is van onveiligheid komt er afhankelijk van de vorm van de aanwezige kindermishandeling óók partner- en ander huiselijk geweld voor. Zo is er in 28% van de gevallen waar kinderen seksueel misbruikt wordt sprake van 121(seksueel misbruik) tot 65% (emotionele mishandeling) óók partner & ander huiselijk geweld voor (Alink et. al., 2018). Oftewel: de onveiligheid van een kind gaat vaak samen met onveiligheid van andere gezinsleden.

Veiligheid

Ieder burger heeft het grondrecht om in zowel de publieke als privésfeer te worden gevrijwaard van geweld. Ook is de staat met al haar ambtenaren, agenten, instellingen en andere actoren verplicht er op toe te zien dat geweld wordt voorkomen, onderzocht, bestraft en slachtoffers begeleid worden naar herstel (Verdrag van de Raad van Europa, 2011). Ieder burger, zowel kind als volwassene, heeft dus recht op veiligheid. Deze veiligheid wordt in de



(jeugd)hulpverleningssector algemeen en specifiek geoperationaliseerd. Zo zijn er definities die zich richten op het verweren tegen het probleem van geweld (probleemperspectief), of zich richten op de veiligheid van een specifieke doelgroep zoals jeugdigen (doelgroeperspectief).

Vogtländer, Tan & Lünemann (2016, p.12) omschrijven het concept ‘veiligheid’ als *“De aanwezigheid van krachten die hebben laten zien voldoende en gedurende langere tijd te beschermen tegen het gevaar. Het gevaar bestaat uit de feitelijke onveilige gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan en waarover zorg is dat ze zich herhalen”*. Hierbij volgen ze de definitie van Turnell & Essex (2010): *Safety = strengths demonstrated as protection - relative to the danger - over time*. Hierbij maken Vogtländer, Tan & Lünemann (2016) onderscheid tussen *Directe veiligheid* en *Stabiele veiligheid*. Directe veiligheid betreft het stoppen van veiligheid op korte termijn: het direct stoppen van geweld en het in bescherming nemen van slachtoffers. Stabiele veiligheid betreft de veiligheid op de lange termijn, waar sprake van is wanneer alle betrokken partijen met elkaar, over langere perioden, meermaals oordelen dat de veiligheid van het systeem goed genoeg is.

Er zijn ook veiligheidsdefinities die direct ageren op de specifieke rechten van het kind en plichten van de ouder, zoals die worden gesteld in het verdrag inzake de rechten van het kind (1989), de Jeugdwet (2014) en het Burgerlijk Wetboek (2021). In een zoektocht naar het verbeteren van de jeugdbescherming komen Ten Berge en Bakker (2005) met een doelgroep-specifieke definitie van veiligheid. *“Het kind kan structureel rekenen op een volwassene die voorziet in zijn basale fysieke en emotionele behoefte, die hem beschermt tegen gevaar en die daarin continuïteit en voorspelbaarheid biedt”*. De door het jeugdveld jarenlang breed gebruikte definitie heeft inmiddels wel een kanttekening nodig. Van Ypereren et. al. (2020) betogen dat veiligheid en onveiligheid diffuse concepten zijn die in de praktijk moeilijk te objectiveren vallen. Wanneer er een beoordeling gemaakt moet worden van de veiligheid van een jeugdige bepleiten ze dat ‘onveilig’ niet hetzelfde betekend als ‘ontwikkelingsbedreigend’. Ze stellen dat de veiligheidsbeoordeling gekleurd wordt door een veelheid aan factoren, welke het objectieve oordeel van de professional beperken en dat wanneer er geen sprake van ontwikkelingsbedreiging is, er niet hoeft worden ingegrepen. De veiligheidsdefinitie van Ten Berge en Bakker (2005) doet immers iets anders vermoeden: wanneer het kind onveilig is dient te worden ingegrepen. En dat ingrijpen, dat gebeurt nog regelmatig.

De maatregelen die getroffen kunnen worden om jeugdigen te beschermen zijn het afgeven van een ondertoezichtstelling (OTS), gezagsbeëindigende maatregel of

voogdijmaatregel. De ondertoezichtstelling kan worden opgelegd als de ontwikkeling van een kind ernstig wordt en is gericht op het ondersteunen en begeleiden van ouders naar een gezonde opgroei- en opvoedingssituatie. Een gezagsbeëindigende maatregel is een zeer vergaande maatregel die het gezag van ouders beëindigt. Deze wordt afgegeven wanneer een ondertoezichtstelling geen positief effect heeft gehad op de situatie van een kind en ouders hulp weigeren of er anderzijds het perspectief op een verbetering van de opvoedingssituatie ontbreekt. Na een gezagsbeëindigende maatregel volgt dan een voogdijmaatregel waarbij een ander dan de ouders het gezag voert over de kinderen tot deze meerderjarig zijn. De voogdijmaatregel kan ook worden ingezet als ouders bijvoorbeeld overleden zijn of de ouders van het kind minderjarig zijn (Addink, 2022). Een andere maatregel die kan worden opgelegd is jeugdreclassering. Dit is een maatregel die door een rechter wordt opgelegd wanneer een kind van 12 tot 18 jaar (of in sommige gevallen tot 21) wordt vervolgd voor een gepleegd delict. Dit hoeft echter niet een gewelddadig delict te zijn geweest die samenhangt met de veiligheid van het gezin in de thuissituatie, maar het is wel tevens een belangrijke taak van de jeugdbeschermers.

De mate waarin veiligheidsinterventies voorkomen ligt al een aantal jaar op een vergelijkbaar niveau. Het aantal ondertoezichtstellingen en jeugdreclasserings-maatregelen is sinds de decentralisatie zelfs iets teruggelopen.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
OTS	32.695	29.960	29.160	29.525	30.570	30.850
Voogdij	10.685	11.395	11.595	11.675	11.665	11.570
Jeugdreclassering	11.150	10.680	10.135	9.385	9.130	8.555

Tabel 1: Prevalentie interventie OTS, Voogdij en Jeugdreclassering (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2015-2020)

Om te onderzoeken wat de effecten van de hulpverlening zijn aan gezinnen met jonge kinderen is er vanuit een gezamenlijk actieprogramma van de ‘G4’ in de periode van 2009 tot 2012 een groot onderzoek door het Verwey-Jonker instituut uitgevoerd. De onderzoeksgroep volgde 211 ouders en 396 kinderen waar sprake was van ernstig en excessief geweld in de thuissituatie (Tierolf, Lünemann & Steketee, 2014). De belangrijkste lering die men uit dit onderzoek kon trekken is dat het inzetten of van de grond komen van hulpverlening niet vanzelfsprekend was en dat geboden hulp onvoldoende resultaat boekte. Het onderzoek



onderstreept nogmaals hoe ernstig de situaties van de gezinnen zijn en hoe ernstig de gevolgen zijn voor zowel ouders als kinderen (Tierolf, Lünemann & Stekete, 2014).

Gezinsveiligheid

Tot nog toe worden in de Jeugdwet (2014), WMO (2014), Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht huiselijk geweld en kindermishandeling los van elkaar behandeld. Tevens zijn er met het oog op kindermishandeling aparte verdragen zoals het verdrag inzake de rechten van het kind (1989). Ook in rapporten en opdrachten van het rijk en gemeenten wordt er stevast gesproken over jeugdveiligheid. Als afgeleid effect van het volgen van de wettelijke opdracht en het bijhorend financieringskader voor de jeugd is dit niet vreemd, maar dit strookt niet met de ambitie om preventief en integraal te werk te gaan. Het doel van een interveniërende partij moet zijn de veiligheid in het gezin te laten wederkeren en niet enkel de veiligheid van de jeugd in dat gezin.

Dit integraal streefbeeld zien we onder andere terug in het samengaan van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) in de organisatie Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), later Veilig Thuis genoemd. De aanleiding van het integraliteitsstreven als wezenlijk onderdeel van de Jeugdwet (2015) en WMO (2015). Het doel was om tot een systeemgerichte aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling te komen vanuit een gedeeld systeemgericht begrip van ‘veiligheid’, waar dit ‘integraal advies-en meldpunt/ expertisecentrum’ voor moest zorgen (Sprokkereef & Bruinooge, 2016). Dit streefbeeld is de afgelopen decennia steeds meer centraal komen te staan in overheidsbeleid en wetenschappelijke literatuur (waarover meer in de volgende paragraaf). De focus op ‘jeugdveiligheid’ lijkt niet langer passend.

Hierom wordt in dit onderzoek, het integraal streefbeeld volgende, het probleem perspectief gebruikt om een uitgebreider doelgroeperspectief te kunnen hanteren. Dit betreft het probleem van onveiligheid in gezinnen. Positief geformuleerd betreft dit het bereiken van veiligheid in gezinnen en veiligheid van alle individuele gezinsleden: ***Gezinsveiligheid.***

2.1.2 Het bereiken van gezinsveiligheid

De trieste conclusie van het in 2014 afgeronde Verwey-Jonker onderzoek was dat met de sinds 2003 geïnitieerde integrale aanpak van de G4 gemeentes vooral het milde geweld en

partnergeweld is afgenomen. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat excessief geweld niet significant af is genomen en geweldsafname en een toename van welbevinden niet te danken is aan de ingezette hulpverlening (Tierolf, Lünemann & Stekete, 2014). De onderzoekers maakten op dat er zeer vaak sprake was van ernstig fysiek geweld en dit gedurende een langere periode plaatsvond. Ze concludeerden dat de gevolgen voor ouders en kinderen tevens zeer ernstig waren: 33% van de kinderen had aantoonbare traumasymptomen tegen 3,5% van de referentiegroep. Ook was hulp aan alle gezinnen niet vanzelfsprekend: 1 op de 12 gezinnen bleek geen ondersteuning te hebben gehad voor hun problemen, een kwart kreeg niet de juiste hulp en bij de helft van de gezinnen was het niet gelukt het geweld te stoppen. Hulpverleners werkten slechts beperkt samen, focuste zich met name op deelproblemen als schulden of stoornissen en hadden een beperkte kennis van het geweldsprobleem waardoor een echt systemische (integrale) aanpak niet van de grond kwam (Tierolf, Lünemann & Stekete, 2014). Hierop werd het duidelijk dat er zaken radicaal moesten veranderen en er een éénduidige, duurzame en werkelijk integrale visie moest komen op veiligheid.

Een duurzame visie

Vogtländer en Van Arum komen in 2016 tot die duurzame visie met hun gefaseerde ketensamenwerking. De visie beslaat drie fasen: eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg, en vervolgens samenwerken voor trauma-geïnformeerde en herstelgerichte zorg. Met hun visie hopen ze bij te dragen aan de discussie rondom het bereiken van- en sturen op veiligheid in gezinnen (Vogtländer & Van Arum, 2016). Deze door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Gemeentelijke Gezondheidsdienst, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GGD GHOR) geïnitieerde opdracht tot deze visie is in korte tijd als richtinggevende visie overgenomen door onder andere de RvdK, de vrouwenhulpverlening, de landelijke politie, het Top Referente Trauma Centra (voor getraumatiseerde jeugdigen) en de 26 Veilig Thuis regio's. Hiermee is de gefaseerde ketensamenwerking dé landelijke leidraad voor het werken aan- en komen tot veiligheid in thuissituaties (Landelijk Netwerk Veilig Thuis, 2020).

Deze visie heeft geleid tot de tevens in 2016 (parallelontwikkelde) 'GIPS'. GIPS staat voor Gestructureerde & gezinsgerichte Intersectorale Professionele Samenwerking en is, zoals de naam doet vermoeden, een nieuwe methodiek voor intensieve intersectorale zorg bij kindermishandeling. De GIPS moet optreden als richtinggevend instrument ten aanzien van



zorginhoud en organisatie van zorg. Het moet de tot voor kort ontbrekende methodiek worden die leidt tot samenwerking en samenhang in de zorg (Vogtländer, Tan & Lünemann, 2016). De GIPS hanteert ten aanzien van het aanbieden van zorg dezelfde drie fasen als de visie van Vogtländer en Van Arum (2016), al dan niet uitgebreid met nazorgcomponenten ‘werken aan stabilisatie’ en ‘werken aan het leren omgaan met terugval’.

De beide producten, de GIPS en het gefaseerde ketensamenwerkingsmodel, moeten gezamenlijk zorgen voor een specifiek hulpaanbod geborgd vanuit een door een gedeelde integrale visie aangaande het aanpakken van onveiligheid en het bereiken van veiligheid. De fasen waar deze aanpakken zich op berusten zijn de volgende:

Eerst samenwerken aan directe veiligheid

Het allereerst bereiken van directe veiligheid is essentieel. Cliënten moeten zich namelijk veilig voelen om gebruik te kunnen maken van oplossingsgericht vermogen. Ook professionals moeten niet worden blootgesteld aan de schadelijkheid van een continuüm aan geweld en onveiligheid om goed onderzoek te kunnen doen en effectieve hulp te kunnen bieden. Deze directe veiligheid wordt aan gewerkt door het gezamenlijk opstellen van een veiligheidsplan. De basis van dit plan is eensgezindheid over wat ‘voldoende veiligheid’ voor het huishouden inhoudt. Rekening houdend met de bodemeisen van de casusregisseur worden veiligheidsdoelen opgesteld die allen gedurende het traject moeten worden beoordeeld met minimaal een 6 op een schaal van 10.

Dan samenwerken voor risico gestuurde zorg

Als de directe veiligheid is bereikt is de voorwaarde gerealiseerd die moet leiden tot veiligheid op de lange termijn. In dit stadium wordt er gekeken naar onderliggende factoren die onveiligheid in stand houden. Hiervoor wordt een risicotaxatie van de veiligheid gemaakt en vervolgens een hulpverleningsplan opgesteld. In dit plan komen hulpverleningsdoelen te staan die met tussenpozen meermaals beoordeeld moeten worden met een 7 op een schaal van 10 aangaande de ervaren veiligheid. De veiligheid is dan ‘goed genoeg’. Het plan betreft een systeemgericht hulpverleningsplan die zich richt op de wisselwerking tussen gezinsleden en spelende individuele- en omgevingsfactoren. Dit vanuit de wetenschap dat veel van de problemen die in dergelijke gezinssystemen met elkaar samenhangen en alleen worden opgelost als ze in samenhang worden gezien en behandeld.

Vervolgens samenwerken voor trauma-geïnformeerde en herstelgerichte zorg

Wanneer het gelukt is om aan de stabiele veiligheid te werken volgt de opdracht behandeling te organiseren voor, wanneer relevant, aanwezige trauma of psychische klachten die ten gevolge van gewelds- of onveiligheidservaring zijn ontstaan. Dit is essentieel omdat traumatische ervaringen leiden tot verregaande ontwikkelingsproblemen bij kinderen en geweld in gezinnen een transgeneratieel probleem is van plegers die vroeger vaak slachtoffers zijn geweest. Hiervoor wordt een herstelplan gemaakt waarin gezinsleden aangeven wat zij nodig hebben om de kwaliteit van leven te verbeteren en uiteindelijk te herstellen van de meegemaakte ervaringen en hieruit volgende psychische klachten.

Het meten van veiligheid en onveiligheid

Met het landelijk overgenomen werk van Vogtländer & Van Arum (2016) en Vogtländer, Tan & Lünemann (2016) is er een redelijk éénduidig idee van het bereiken van gezinsveiligheid. Toch is het meten van veiligheid en onveiligheid in gezinnen erg lastig: de mate van veiligheid blijft een inschatting van de gezinsleden en de professional. Daarbij kan een ouder een situatie als veilig zien, maar een professional niet, of kan bijvoorbeeld een kind zich onveilig voelen, maar mist een professional dat omdat de ouder ‘mooi weer’ speelt. Ook kijkt de gemeente, de politiek, de inspectie, de media of de samenleving anders naar veiligheid in gezinnen dan alle betrokken partijen in de veiligheidsketen.

Zo worden er verschillende instrumenten gebruikt voor verschillende doeleinden, door verschillende gebruikersgroepen, in verschillende gebruiksfasen en ten aanzien van verschillende doelgroepen. Kijkend naar instrumenten die in de jeugdbeschermingsketen gebruikt worden is het al snel duidelijk dat ‘veiligheid’, ondanks het bestaan van een éénduidige visie, op veel verschillende manieren wordt gemeten. Hiermee lijkt het dat de sector/ wetenschap nog niet ver genoeg is om veiligheid ook op een éénduidige manier meetbaar te maken, ofwel dat veiligheid zich in verschillende situaties ook verschillend manifesteert en dus verschillend gemeten kan worden.

Instrument	Omschrijving	Gebruikersgroep	Fase	Doelgroep/ focus
Screeningslijst pleegouders ¹	Bepalen veiligheid van een gezin vooraf aan pleegzorg plaatsing van kinderen	Jeugdbeschermers	Preventief	Veiligheid gezin t.b.v. veiligheid van het kind
Meldcode ²	Wettelijke verplichting tot rapporteren en overleggen over signalen van huiselijk	Ketenbreed: professionals in gezondheidszorg,	Doorgeven signalen	Veiligheid in huishouden



	geweld en kindermishandeling	onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulp of justitie		
Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (RiHG) ³	Bepalen veiligheid van thuissituatie bij signalen huiselijk geweld	Officier van justitie / politiefunctionarissen	Onderzoek na signalen	Veiligheid in huishouden t.b.v. veiligheid slachtoffer huiselijk geweld
Actuarieel Risicotaxatie Instrument voor Jeugdbescherming (ARIJ) ⁴	Veiligheids- en risicotaxatie t.b.v. veiligheid van kinderen.	Jeugdbeschermers	Onderzoek na signalen	Veiligheid gezin t.b.v. veiligheid van het kind
GIPS evaluatie ⁵	Het bepalen van de veiligheid in de thuissituatie gedurende een veiligheidsinterventie	Jeugdbeschermers	Tijdens veiligheids-interventie	Veiligheid gezin

Tabel 2: Instrumenten veiligheidsmeting

¹ Jeugdzorg Nederland, 2013

² Ministerie van Algemene Zaken, 2022

³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2008

⁴ Van der Put, Vial & Assink, 2020

⁵ Vogtländer, Tan & Lünemann, 2016

Zoals uitvoerend professionals de veiligheid en onveiligheid in een gezin trachten te meten tracht de overheid zicht te houden op de onveiligheidsproblematiek in de samenleving middels monitoring en onderzoek. In het programma ‘geweld hoort nergens thuis’ worden de twee actielijnen ‘eerder in beeld krijgen’ en ‘stoppen en duurzaam oplossen’ uitgesplitst in een aantal indicatoren die de voortgang ervan moeten weergeven. Zo wordt voor de eerste actielijn het aantal contactmomenten met Veilig Thuis via beleidsinformatie ontleed, de duur van het geweld tot de eerste melding en de verbetering van bespreekbaarheid van HGKM middels bevolkingsonderzoek achterhaald. Voor de tweede actielijn worden veiligheidsbeoordelingen in cijfers door gezinnen in een interventietraject gevolgd, worden voor de korte termijn het aantal strafrechtelijke recidive van HGKM gevolgd en worden voor de lange termijn de prevalentie van HGKM gevolgd (Ministerie van JenV et al., 2018). Alle indicatoren zijn zodoende gericht op het verbeteren van de status quo en niet op het meten van feitelijke ‘veiligheid’. Wat ‘goed’ of ‘acceptabel’ is in absolute aantallen of vermindering in aantal wordt daarbij niet geoperationaliseerd. Dit is overigens niet heel vreemd, want elk gezin waar dergelijke problematiek plaats vindt is er één te veel.

2.2 Sturen door gemeenten

Met de decentralisatie van de Jeugdwet, Participatiewet en WMO in 2015 krijgen de Nederlandse gemeenten er een flink takenpakket bij ten aanzien van het Sociaal Domein. De gemeenten zijn hiermee verantwoordelijk voor de zorgplicht aan jeugdigen en volwassenen, waarnaast zij ook de burgers dienen te ondersteunen ten aanzien van werk en inkomen (Besseling et al., 2013). Hiermee hebben de gemeenten een inhoudelijke en een financiële verantwoordelijkheid over deze onderwerpen gekregen. Logischerwijs decentraliseert hiermee tevens de noodzaak tot sturing op deze onderwerpen om de gestelde doelen van het rijk en de (gemeentelijke) doelen uit de respectievelijke beleidsdomeinen te behalen. Om een beeld te kunnen vormen van de gevolgen van sturingscomponenten die ingezet kunnen worden om te sturen op gezinsveiligheid is het belangrijk te begrijpen welke sturingsvormen en componenten er zijn en welke aannames hieraan ten grondslag liggen. De veronderstelling aangaande de actoren (zoals gezinnen, professionals en ambtenaren) zijn namelijk van wezenlijk belang om te begrijpen of- en waarom, er wel of niet gebruik gemaakt kan worden van bepaalde sturingsvormen (Bannink, 2019). Deze paragraaf moet hiermee een theoretisch antwoord formuleren op de deelvraag: *hoe kan een gemeente sturen?*

Het is goed om te beseffen dat er op verschillende niveaus gestuurd kan worden op maatschappelijke doelen. Vanuit een centraal orgaan, zoals vanuit het rijk, of decentraal, zoals door een jeugdveiligheidsregio of een gemeente. De sturingsmogelijkheden van het rijk of de jeugdveiligheidsregio kunnen overlappen met de mogelijkheden van gemeenten. Immers zijn sturingsvormen en componenten op zichzelf niet gebonden aan specifieke sectoren of doelgroepen. Omwille van de opdracht van veiligheid in gezinnen, welke is gedecentraliseerd van het rijk naar de gemeenten, ligt de focus op de sturingsmogelijkheden van gemeenten.

2.2.1 Governance: drie vormen

In de klassieke wetenschap van de bestuurskunde zijn er drie sturingsvormen te onderscheiden: hiërarchie-, markt- en netwerksturing (Bannink, 2019 o.b.v. Thompson et. al. 1991). Bij deze sturingsvormen wordt er een band verondersteld tussen degene die tracht te sturen (vanaf hier: de stuurder) en degene die gestuurd wordt (vanaf hier: de gestuurde), waarnaast er aannames worden gedaan over de wijze waarop de doelen van de stuurder wordt overgenomen door de gestuurde. Deze sturingsvormen zijn gedurende verschillende periodes dominant geweest in de toen heersende bestuursfilosofie. Omdat gedurende de afgelopen eeuw de overtuigingen ten



aanzien van deze filosofieën en dominante sturingsvormen zijn veranderd is het nuttig de context van deze veranderingen te begrijpen.

Hiërarchische sturing: *Sturen*

De hiërarchische sturingsvorm is een kenmerkend aspect van de Weberiaanse Bureaucratie. De klassieke Public Administration. Een hiërarchisch ingericht systeem, ingebed in regels die het handelen van de ambtenaar coördineren en legitimeren. Het centrale idee van Webers bureaucratie is de waarde gelijkheid: de staat mag niet willekeurig handelen, ieder die aan dezelfde voorwaarden voldoet heeft recht op dezelfde behandeling en uitkomst (Weber, 1917 als vertaald door Driessen, 2012). De nadruk van deze benadering ligt zodoende op beleidsimplementatie (Osborne, 2006) en het sturingsmiddel is dwang (Bannink, 2019).

Bij hiërarchische sturing is er een hiërarchische band tussen de stuurder en de gestuurde: ‘de baas’ en ‘de ondergeschikte’. De aanname is dat de gestuurde de doelen van de stuurder overneemt omdat dit van hem gevraagd wordt of hem dit wordt verteld. Deze sturingsvorm vertaald naar activiteit van de stuurder noemen we ‘*Sturen*’ (Bannink, 2019).

Het regelbeleid, de taakgerichte financiering en de hiërarchische structuur kon op steeds meer kritiek rekenen vanuit het (neo)liberale gedachtegoed. De talloze regels maakte het systeem ontzettend traag en inflexibel, de financiering op de uitvoering van een taak in plaats van het beoogde resultaat van de taak werd gezien als verkwisting en binnen de hiërarchische structuur was er te weinig ruimte voor het individu om een verschil te maken: het was een verspilling van talent (Giddens, 1998). De aanzwellende kritiek kwam op een hoogtepunt door de financiële onhoudbaarheid van de naoorlogse verzorgingsstaten. Het aantal werkelozen, arbeidsongeschikten en vervroegde uittreeders namen in de jaren tachtig sterk toe waardoor er een noodzaak ontstond voor een sanering van de overheidsuitgaven. Een heroriëntatie van de overheidstaken kwam op gang waarbij er een uitweg uit de problemen leek door het centraal stellen van marktprincipes (Veldheer et. al., 2012).

Marksturing: *Kopen*

Onder invloed van onder andere Hood (1991) en Osborne & Gaebler (1992), met hun pleidooi voor efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid bij de organisatie van overheidsdiensten en het organiseren van de overheid alsof het een bedrijf is, wordt er een beweging naar marktsturing gemaakt. Overheidsdiensten zoals afvalverwerking, energieopwekking, treinvervoer en hoger onderwijs werden onder leiding van de ‘paarse kabinetten’ - een mengelmoes van het (blauwe)

liberalisme en de (rode) sociaaldemocraten, op afstand geplaatst of geprivatiseerd. Vervolgens konden deze diensten met elkaar concurreren en werden de diensten die de beste prestaties leverden voor de laagste prijs gekozen als partners (Dunleavy et. al., 2006). Zo kon de overheid inkrimpen, konden de gemeenschappelijke lasten naar beneden en was het aan de staat om aantoonbaar te presteren. Dit is het New Public Management (NPM) (Greener, 2013). De nadruk van deze benadering ligt zodoende op de input en output van diensten (Osborne, 2006) en het sturingsmiddel is ruilen (Bannink, 2019).

Bij marktsturing is er een financiële band tussen de stuurder en de gestuurde: ‘de koper (of vrager)’ en ‘de verkoper (of aanbieder)’. De aanname is dat de gestuurde de doelen van de stuurder overneemt door (financiële) prikkels. Deze sturingsvorm vertaald naar activiteit van de stuurder noemen we ‘*Kopen*’ (Bannink, 2019).

Helaas komt de herdefiniëring van de overheidsrol als marktmeester met een legio onbedoelde gevolgen. De op prestatie gebaseerde sturing en financiering maakt van opportunisme en zwendel de standaard. Het wordt voor ondernemingen aantrekkelijk of zelfs noodzakelijk om zich beter voor te doen dan ze zijn om grotere winsten te maken ofwel boven water te kunnen blijven. Ook beleidsdoelen blijken ongrijpbaar: de doelen zijn te complex en verliezen hun betekenis in de vertaalslag van de doelen naar prestatie-indicatoren. Hiernaast blijkt innovatie stuk te lopen door de korte termijn visie die voortkomen uit de indicatorsturing, is er om dezelfde reden een tunnelvisie op deze indicatoren omdat men enkel voor specifieke prestaties wordt gefinancierd of afgerekend en als kers op de taart neemt het professionalisme af omdat er naar hun prestaties wordt gekeken in plaats van de normen en waarden van hun beroep. Het is de paradox van de prestaties (Van Thiel & Leeuw, 2002, Hood & Peters, 2004). Kortom: de ziel verdwijnt uit de (maatschappelijke) zaken en taken.

Netwerksturing: Overleggen

Naast de problemen die de prestatie-paradox van het NPM met zich meebrengt verandert de samenleving in een ‘Netwerksamenleving’. Met de komst van nieuwe technologie is de hele wereld met elkaar ‘verbonden’. Mensen van over de hele wereld hebben interactie met elkaar via onder andere sociale media en ook nieuwsitems hebben wereldwijde relevantie. Maatschappelijke discussies die in het éne land worden gevoerd, worden door het andere land overgenomen. Ook de economieën hebben een grotere interdependentie dan ooit (Castells, 2000). Deze beweging van technologische, culturele, economische en politieke verbondenheid



levert een samenleving op waarin informatiestromen zich razendsnel opvolgen en door elkaar bewegen. Dit vraagt enorm veel van het openbaar bestuur, en in het verlengde, de bestuurder ('t Hart, 2014). Om de scherpe kanten van het NPM er af te halen en goed te doen aan de veranderingen die de netwerksamenleving met zich meebrengt komen verschillende auteurs (Kickert, 1993; Rhodes, 1997; Frederickson, 1999; Kooiman, 1999; Kettl, 2000; Salomon, 2002 en anderen) met inzichten en voorstellen die Osborne (2006) samenvat als het New Public Governance. De kern van dit bestuursconcept is de erkenning dat de samenleving bestaat uit één grote aaneensluiting van gedeфраgmenteerde netwerken en de overheid, om effectief te kunnen sturen, zich in deze netwerken moet begeven. De bestuurder krijgt een verbindende en coördinerende rol binnen een systeem dat complex en meervormig is en moet alle deelnemers leiden naar een voor hen zo optimaal mogelijke uitkomst. De nadruk van deze benadering ligt zodoende op de processen en outcome van diensten (Osborne, 2006) en er lijkt niet één leidend sturingsmiddel te zijn dat een bestuurder kan inzetten om te krijgen wat hij wil.

Bij netwerksturing is er een inhoudelijk beargumenteerde band tussen de stuurder en de gestuurde. De aanname is dat de gestuurde de doelen van de stuurder overneemt omdat ze het eens kunnen worden over de uitkomst. Deze sturingsvorm vertaald naar activiteit van de stuurder noemen we ‘Overleggen’ (Bannink, 2019).

2.2.2 Governance is contextafhankelijk

Nu zijn de uitgangspunten van deze sturingsvormen wel duidelijk, maar verder is het nog vrij abstract. De verschillen in veronderstellingen ten aanzien van de relatie en doelovername tussen stuurder en gestuurde suggereren dat de sturingsvormen enkel werken binnen een context waarin de veronderstellingen aannemelijk zijn. Zo werkt hiërarchische sturing enkel als de gestuurde wil doen wat de stuurder hem vraagt. Het zou kunnen dat een professional het oneens is met zijn teamleider en de consequenties die bij het onttrekken aan de hiërarchische dwang minder zwaar wegen dan de integriteit van de professional. Deze integriteit kan in de knel komen wanneer de teamleider de complexiteit van het werk van de professional niet begrijpt- en dus de feiten niet kent, ofwel de teamleider en professional er tegengestelde belangen op na houden (bijvoorbeeld: focus op kostenverlaging versus focus op goede zorg). Dit wordt ook wel het ‘principaal-agent probleem’ genoemd: het probleem van een disbalans in kennis of informatie (informatieasymmetrie) en tegenstrijdige of concurrerende belangen tussen de stuurder en gestuurde (Eggertsson, 1990). Hiërarchische sturing, of *Sturen*, is dus alleen mogelijk in situaties waar de stuurder en de gestuurde hun feiten en waarden delen.

Een soortgelijk dilemma speelt bij marktsturing, waar informatieasymmetrie ook kan optreden. Dit is volgens de logica van de NPM beweging van de eind 20^e eeuw helemaal niet gek: de markt is volgens de NPM-voorvechters juist de plek waar kennis te halen is. Door onderlinge concurrentie bestaat de noodzaak om de beste, snelste en/ of goedkoopste te zijn, wat de aanbieder (de gestuurde) alleen kan zijn als hij zijn veld goed kent. Die aanbieder komt alleen tot waarde als hij voor de koper (de stuurder) van waarde is. Op deze waarde wordt gestuurd door het afspreken van een te behalen prestatie. En dat is waar het fout gaat ten aanzien van de informatieasymmetrie. Het probleem dat hier ontstaat is dat de stuurder expertise koopt die hij zelf niet heeft en dit gat in expertise probeert te dichten door resultaten af te stemmen met de gestuurde. De stuurder krijgt, omdat hij expertise ten aanzien van wat hij koopt mist, wel wat hij *vraagt*, maar niet wat hij *wil* (Bannink, 2019). Zo kan een wethouder het doel hebben dat jeugdigen sneller geholpen worden als ze jeugdhulp nodig hebben. Hij spreekt prestaties af met de organisatie die is ingekocht om jeugdhulpaanvragen te behandelen: binnen 1 week na aanmelding hebben jullie een gesprek, binnen 8 weken is een jeugdige gestart bij een jeugdhulpaanbieder. Na evaluatie blijkt dat de resultaten aardig worden gehaald, maar de kosten met 15% zijn toegenomen. Het probleem: door doorstroomproblematiek bij voorkeursinstellingen wordt er vaker gekozen voor de inzet van andere, veel duurdere, aanbieders om de gestelde termijnen te halen. In dit scenario was de kennis van de wethouder niet toereikend genoeg om dergelijke perverse effecten te kunnen voorspellen. De gevraagde prestatie verliest haar waarde door het verdampen van het onderscheid tussen een goede prestatie en een slechte: het is een prestatie-paradox (Van Thiel & Leeuw, 2002). Je denkt te weten wat je koopt, maar komt bedrogen uit. Marktsturing, of *Kopen*, kan daarom alleen in situaties waar de stuurder weet wat hij koopt. De stuurder moet de feiten kennen.

Ten slotte wordt met netwerksturing, de informatieasymmetrie erkennende, de samenwerking opgezocht. De stuurder is zich er van bewust niet de kennis in huis te hebben om tot goede uitkomsten op de inhoud te komen. Daarom gaat hij deze kennis bij de praktijk ophalen en afstemmen. Het dilemma dat bij deze sturingsvorm ontstaat is dat de stuurder niet alleen kennis komt ‘ophalen’ in deze samenwerking. De stuurder houdt zijn eigen agenda, zijn eigen doelen, zijn eigen waarden, welke vaak genoeg niet overeenkomen met die van de professionals bij wie hij te rade gaat. Terugvallend op het eerder genoemde waardendilemma van focus op kostenverlaging versus focus op goede zorg is voor te stellen dat hier de afstemming makkelijk tot een einde kan komen. De Graaf & Paanakker (2014) noemen dit incompatibiliteit en incommensurabiliteit van waarden. Waarden welke soms onverenigbaar



zijn waardoor er in meer of mindere maten tussen concurrerende waarden moet worden gekozen, of dat het maken van een keuze zelfs onmogelijk is omdat de naast elkaar bestaande waarden té belangrijk zijn. Als de stuurder de expertise ten aanzien van de feiten overneemt van de gestuurde, maar vervolgens niet kan sturen omdat de waarden niet overeen komen (omdat de stuurder en gestuurde het niet eens zijn over de oplossing) dan is de netwerksturing dus geen mogelijkheid. Netwerksturing, of *Overleggen*, kan daarom alleen in situaties waarbij stuurder en gestuurde hun waarden delen.

Aan de hand van deze analyse kan gesteld worden dat de sturingsvorm die een stuurder kan gebruiken afhankelijk is van de context. Welke sturingsvorm een stuurder kan inzetten hangt af van of hij 1) de feitelijkheden en complexiteit van het te besturen veld wel of niet begrijpt; en 2) normatieve belangen deelt met de actoren uit het te besturen veld. De oplettende lezer merkt nu dat er naast *Sturen*, *Kopen* en *Overleggen* een categorie mist. Een sturingsvorm voor wanneer de stuurder de expertise mist én zijn belangen niet overeenkomen met de actoren uit het te besturen veld. Dit is de uitzonderlijk moeilijke opgave van bestuurders: de ‘*dubbele uitdaging*’ (Bannink, 2013). Sturingscomplexiteit die haar eigen paragraaf verdient (2.3).

<i>Sturen:</i>	Bestuurder kent de feiten en er is geen normatief conflict tussen betrokken actoren.
<i>Kopen:</i>	Bestuurder kent de feiten, maar er is een normatief conflict tussen betrokken actoren
<i>Overleggen:</i>	Bestuurder kent de feiten niet, maar er is geen normatief conflict tussen betrokken actoren
<i>Dubbele uitdaging:</i>	Bestuurder kent feiten niet en er is een normatief conflict tussen betrokken actoren

2.3 Uitdagingen: een dubbele (sturings-)uitdaging

Er is een redelijk idee van wat gezinsveiligheid is en er is een legio aan sturingsmogelijkheden die ingezet kunnen worden om te komen tot een goede aanpak voor gezinnen die te maken hebben met onveiligheid. Waarom lukt het echter niet om tot gezinsveiligheid te komen en waarom is het zo moeilijk om hierop te sturen? In deze paragraaf wordt een theoretisch antwoord geformuleerd op de deelvraag: *Wat zijn uitdagingen ten aanzien van sturen op gezinsveiligheid?*

Op basis van de kennis over gezinsveiligheid en sturing is het vermoeden dat dit te maken heeft met de in de vorige paragraaf geïntroduceerde *dubbele uitdaging*. Wanneer er sprake is van een *dubbele (sturings-) uitdaging* is er sprake van probleemcomplexiteit en probleemconflicten. Probleemcomplexiteit betreft de onzekerheid van de feitelijke inschatting van sociale problemen. Een probleemconflict betreft de onzekerheid van de normatieve inschatting van sociale problemen en oplossingen (Bannink & Trommel, 2019). Oftewel: de bestuurder zit met het probleem van een complex veld waar de feiten niet éénduidig zijn én de belangen van de bestuurder niet overeenkomen met de actoren in het veld dat hij probeert te sturen. Als we de mate van ambiguïteit in waarden afzetten tegen de mate van complexiteit in feiten wordt dit gevisualiseerd als in het onderstaande figuur.

		Waarden (ambiguïteit)	
		Waarden komen overeen: Weinig ambiguïteit	Waarden komen niet overeen: Veel ambiguïteit (<i>probleemconflict</i>)
Feiten (complexiteit)	De feiten zijn eenduidig: Lage complexiteit	Sturen Afdwingen conformiteit	Kopen Afstemmen van belangen
	De feiten zijn niet eenduidig: Hoge complexiteit (<i>probleemcomplexiteit</i>)	Overleggen Afstemmen van expertise	Dubbele uitdaging Afstemmen van belangen en expertise

Figuur 3: Visualisatie dubbele uitdaging. Aangepast van Bannink, 2013 & 2018 en Bannink & Trommel, 2019.

Beheersen of expertise?

Maar wat betekent die *dubbele uitdaging* nu voor het sturen door gemeenten? Stuurders hebben het besef dat bepaalde werkvelden te complex zijn om voor hen te overzien. Zij erkennen dat ze niet overal voldoende kennis bezitten om effectieve kaders te stellen. Wanneer velden te complex zijn, zoals het gezinsveiligheidsveld dat hier onderzocht wordt, is er vrijheid nodig voor de hulpverlener om te doen wat hij of zij nodig acht om tot successen te komen ten aanzien



van de hulpverleningsdoelen van het gezin. De stuurder levert een mate van *beheersing* in omdat er een hogere mate van *expertise* nodig is. Bannink & Bosselaar (2019) stellen dat een stuurder de uitvoerende professional moet *loslaten* om maximaal gebruik te kunnen maken van hun deskundigheid. Dit toepassende op de visualisatie van de dubbele uitdaging zou dit er, volgens de theorie, uit moeten zien als in figuur 4: wanneer de stuurder de feiten kent zou hij in staat moeten zijn om beheersingsmaatregelen te treffen en wanneer de stuurder de feiten niet kent moet hij gebruik maken van expertise uit het te sturen veld.

	Waarden komen overeen: Weinig ambiguïteit	Waarden komen niet overeen: Veel ambiguïteit (<i>probleemconflict</i>)
De feiten zijn eenduidig: Lage complexiteit Beheersen	Sturen Afdwingen conformiteit Beheersen	Kopen Afstemmen van belangen Beheersen
De feiten zijn niet eenduidig: Hoge complexiteit (<i>probleemcomplexiteit</i>) Expertise	Overleggen Afstemmen van expertise Expertise	Dubbele uitdaging Afstemmen van belangen en expertise Expertise

Figuur 4: Beheersen versus expertise, theoretisch. Aangepast van Bannink, 2013 & 2018 en Bannink & Trommel, 2019.

Echter ziet het er in de praktijk er heel anders uit. Door de perverse effecten die optreden bij een strategie van *kopen* (de stuurder krijgt wat hij *vraagt*, niet wat hij *wil*, Bannink, 2019) is beheersing helemaal niet vanzelfsprekend. Tevens kan je verwachten dat wanneer stuurder en gestuurde elkaars waarden delen, en hun doelen daarmee overeenkomen, beheersing bij een strategie van *overleggen* makkelijker gemaakt wordt. Feitelijk komt het dilemma van *beheersen* en *expertise* er dan uit te zien als in figuur 5:

	Waarden komen overeen: Weinig ambiguïteit	Waarden komen niet overeen: Veel ambiguïteit (<i>probleemconflict</i>)
De feiten zijn eenduidig: Lage complexiteit	Sturen Afdwingen conformiteit Beheersen	Kopen Afstemmen van belangen
De feiten zijn niet eenduidig: Hoge complexiteit (<i>probleemcomplexiteit</i>)	Overleggen Afstemmen van expertise	Dubbele uitdaging Afstemmen van belangen en expertise Expertise

Figuur 5: Beheersen versus expertise in de praktijk. Aangepast van Bannink, 2013 & 2018 en Bannink & Trommel, 2019.

Dit levert de hypothese op dat hoe groter de discrepantie van waarden en feiten tussen de stuurder en gestuurde is, des te minder de stuurder kan *beheersen* en des te meer de stuurder afhankelijk is van *expertise* uit het te sturen veld.

Op het eerste gezicht lijkt het er op dat de stuurder nog weinig sturingsinvloed uit kan oefenen op een hoogcomplex veld waar de feiten niet eenduidig zijn en er sprake is van veel ambiguïteit ten aanzien van waarden. Echter zijn er toch nog mogelijkheden, welke aan bod komen in de volgende paragraaf.

2.4 Oplossingsrichtingen bij complexe problemen en conflicterende belangen

De sturingsproblemen die komen kijken bij een veranderende samenleving worden al langer onderkend (Moore, 1994; Giddens, 1998; Trommel, 2018; Bannink, 2019). Echter is hetgeen dat vanuit de wetenschap wordt aangedragen als probleemoplossende governance, sturingsfilosofie of de noodzaak tot maatschappelijke verandering vaak onverstandig (niet-probleemoplossend of juist probleem-creërend) of onvolmaakt (niet concreet en afhankelijk). Toch lijken er ook uitwegen uit het dilemma van de dubbele uitdaging die wellicht minder voor de hand liggen. Dit zijn de ironische uitwegen, welke uit het waarden en feiten dilemma proberen te komen door creatieve inzet van individuele actoren in een samenwerkingsverband. Dit zijn de theoretische inzichten die antwoord geven op de deelvraag: *Wat zijn oplossingsrichtingen ten aanzien van sturen op gezinsveiligheid?*

2.4.1 Onverstandige uitwegen: inzet op waarden.

Enkele wetenschappelijke inzichten aangaande het oplossen van complexe problemen en conflicterende belangen zijn 1) het herbevestigen van professionaliteit in de ‘New Public Service’ benadering; 2) een herbevestiging van managerialisme in een risicomanagementperspectief en 3) een herbevestiging van hyperrationaliteit in de ‘New Public Governance’ of ‘Performance Governance’ (Bannink & Trommel, 2019). Dit zijn allen uitwegen die zich baseren op de waarden van de professionals of eindgebruikers, maar om verkeerde aannames over de belangenverhouding tussen stuurder en gestuurde een grote kans hebben te falen als oplossingsrichting voor complexe sturingsvraagstukken.

Met de New Public Service benadering, zoals beschreven door Denhardt en Denhardt (2000, 2007, benoemd in Bannink, 2018a), gaat men er van uit dat wanneer stuurders te maken hebben met implementatieproblemen er een beroep gedaan kan worden op de (ambtelijk) professional. Deze professional zou op moeten kunnen treden als verbinder tussen wat nodig is op inhoud vanuit zijn/ haar professionele achtergrond en de waarden en belangen van de burgers. De verkeerde aannames die hier onder liggen is dat professionals de waarden van de stuurder delen aangaande belangen van de organisatie én dat de professional de waarden van de burger wel weet te articuleren. De professional is namelijk een op zichzelf staande actor met kennis en belangen uit zijn eigen beroepsgroep. Als die kennis en belangen niet overeenkomen met die van de burger en/ of die van de stuurder dan is het een strategie die door *probleemcomplexiteit* en/ of *probleemconflicten* makkelijk kan stranden.

Het risicomanagementperspectief (Giddens, 2000) of het mechanisme van ‘responsibilization’ (Garland, 1996) verbindt maatschappelijke risico’s met het management van verantwoordelijkheden als oplossing voor complexe problemen en conflicterende belangen. De centrale gedachte hierachter is dat een sturend orgaan de burger kan stimuleren (‘nudgen’) om de waarden van de stuurder over te nemen en medeverantwoordelijk gemaakt wordt voor ‘het probleem’. Hierbij kan men denken aan de ‘iedereen doet wat’ campagne van de overheid, gericht op het verbeteren van het klimaat, of de campagne die was gericht op het verantwoordelijk (of schuldig?) laten voelen van de burger voor de eenzaamheid van een ander. Een strategie die Jessop (2011) onderscheidt als vierde sturingsvorm (‘solidarity’) naast hiërarchie-, markt- en netwerksturing. De aanname van deze strategie is dat de besluitvormer begrijpt wat het probleem is, welk gedrag van de burger het probleem succesvol kan aanpakken, dat de burger hier toe in staat is en de burger dit ook wil. Wederom is het de vraag of dit wel kan door *probleemcomplexiteit* en *probleemconflicten* die hierbij kunnen opspelen.

Ten slotte wordt Public Value Management (PVM, Moore, 1994; Osborne, 2006) of Performance Governance (PG, Bouckaert & Halligan, 2008) genoemd als antwoord op conflicterende waarden. Bij deze strategieën is de inschatting van hetgeen de eindgebruiker of dienstontvangende kan waarderen (PVM) ofwel de gezamenlijke bepaling van de te bereiken prestaties (PG) leidend in de afstemming in plaats van de doelen van de stuurder en de gestuurde. De aanname is dat de stuurder en de burger zelf begrijpen wat de burger belangrijk vindt en hierover dezelfde visie (kunnen) delen, maar of de stuurder en gestuurde elkaars normatieve belangen delen is maar zeer de vraag.

2.4.2 Onvolmaakte antwoorden

De problemen die zich voordoen in de context van de *dubbele uitdaging* hebben geen volmaakte antwoorden. De ‘onverstandige uitwegen’ lijken een specifieke oplossing te zijn voor problemen die zich bij de dubbele uitdagingsproblematiek voordoen, maar deze berusten zich op verkeerde aannames. De hierop volgende onvolmaakte antwoorden zijn met name gericht op het vermijden van de valkuil van ‘perfectie’ en de illusie van het maakbaarheidsdenken (Trommel, 2018). Het soms noodlottige karakter van het sociale leven zal hiervoor geaccepteerd moeten worden, al geeft dit geenszins voldoening. Met de structureel zichtbare maatschappelijke (morele) verontwaardiging die speelt bij zaken die fout gaan of niet als ‘goed’ of ‘goed genoeg’ gezien worden (Van Den Brink, 2020) is het ook maar de vraag of de samenleving hier klaar voor is. Om meervoudig complexe sociale problematiek met



conflicterende belangen en feitelijke onzekerheid op te kunnen lossen (*Wicked Problems*) is het onwaarschijnlijk dat dit zomaar lukt door deelproblemen te identificeren en te managen. Bannink & Trommel (2019) schetsen op basis van klassieke sociaal-wetenschappelijke inzichten een viertal ‘intelligente’, doch onvolmaakte antwoorden: het kunnen leven met problemen, improviseren en experimenteren, het herframen van problemen en tot slot het heroverwegen van de eigen overtuigingen.

Leef met problemen

Sociale problemen zijn niet anders dan een feit van het leven. Niet alles kan worden opgelost. Niet alles is maakbaar. Dingen gaan fout, dingen doen pijn. Het kan helpen het verlies te accepteren (Trommel, 2018). Dit kan een individu het van de volledige verantwoordelijkheid over zijn of haar problemen bevrijden en anderen in zijn of haar netwerk verleidt tot hulp of ondersteuning. Ook is het een politiek-bestuurlijke les dat het verstandig is de drang om te interveniëren te matigen (Bannink & Trommel, 2019).

Decompositie en improvisatie

Karl Popper (1935, 1957, in Bannink & Trommel, 2019) leert ons dat er geen blauwdruk is van het handelen in politiek en beleid en de sociale toekomst niet te voorspellen is. Popper pleit voor het maken van een zorgvuldig onderscheid tussen wat we, door wetenschappelijk bewijs, kunnen weten en wat waarzeggerij is. Omdat we niet altijd kunnen vaststellen wat het probleem is en/ of waar het door komt is het een gevaarlijke bezigheid om ieder probleem dat we tegen komen maar op te lossen, of zoals Lindblom (1959, in Bannink & Trommel, 2019) dit het ‘doormodderen’ in de beleidsvoering noemt. Het is daarom nodig te improviseren en experimenteren en gaanderweg te komen tot vernieuwende inzichten die de wereld stukje bij beetje beter maken (Bannink & Trommel, 2019).

Sociologische verbeelding

Mills (1959) en Scott (1998) (als genoemd in Bannink & Trommel, 2019) bepleiten dat de visie op sociale problemen gedomineerd wordt door bestuurlijke zorgen, in plaats van sociologische zorgen. De bestuursorganen zouden bepalen hoe sociale problemen worden gezien of uitgelegd. Om dit tegen te gaan heeft men verbeeldingskracht nodig om het probleem van burn-outs bij jongeren te kunnen herframen van persoonlijk falen naar een kwestie van oneigenlijke prestatiedruk vanuit de samenleving. Het is een bestuurlijke les om dergelijke probleemdefinities ter discussie te stellen en het kan complexiteit binnen *Wicked Problems* mogelijk verkleinen door de problemen achter de problemen te kunnen zien. Ervaring en kennis

(*expertise*) kunnen helpend zijn bij het definiëren en oplossen van complexe problemen (Bannink & Trommel, 2019).

Kaderreflectie

Volgens Schön en Rein (1994, genoemd in Bannink & Trommel, 2019) kunnen sommige geschillen niet worden bijgelegd door een beroep op de feiten te doen. Om vooruitgang te boeken kunnen de actoren de overtuigingen achter hun beleidsstandpunten heroverwegen. Met het ontwikkelen van strategieën die tegenstrijdige overtuigingen herkaderen is het mogelijk dat sommige problemen beter zijn op te lossen. Dit combinerend met de theorie van communicatieve actie (Habermas, 1984 genoemd in Bannink & Trommel, 2019), zou het mogelijk zijn een rationeel debat te voeren over normatieve kwesties. Zoals bij ‘onverstandige uitwegen’ al genoemd is, is praten niet genoeg. Maar dit kan, net zoals sociologische verbeelding, wel helpen bij het verminderen van problemen (Bannink & Trommel, 2019).

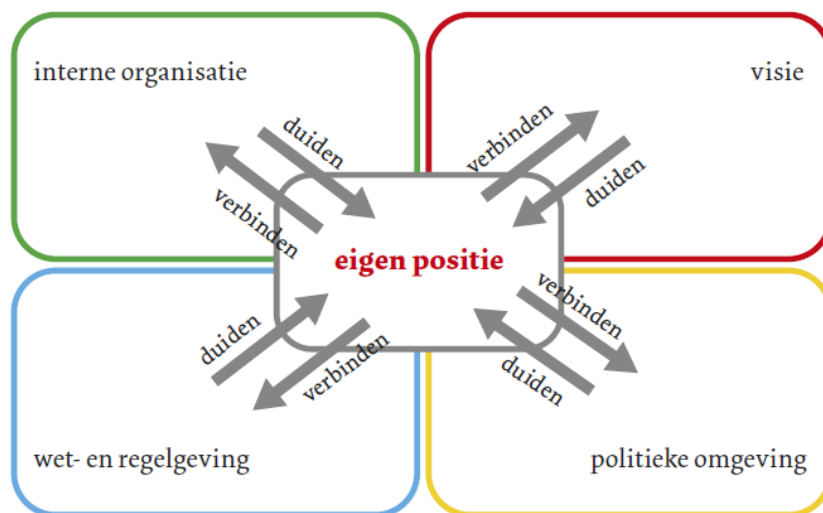
2.4.3 Ironische uitwegen

Ironische uitwegen zijn net als de onvolmaakte antwoorden oplossingsrichtingen waarvan tevreden kunnen zijn met suboptimale resultaten een belangrijk onderdeel is. De essentie van de ironische uitwegen is dat *“je weet waar je heen wilt, maar niet waar je uitkomt”* (Bosselaar & Middendorp, 2018 p.179). Toch is er een verschil met de onvolmaakte antwoorden. De onvolmaakte antwoorden hebben een zekere afhankelijkheid van andere mensen, de eigen organisatie en andere organisaties. Immers zal het een flinke uitdaging zijn problemen te herframen of te leven met problemen als de rest van de organisatie dat niet wil of doet. De in deze paragraaf volgende ironische uitwegen leggen de nadruk op wat een individu kan toepassen om voorbij vastgelopen samenwerkingen te komen die door complexiteit van problemen of belangenverschillen zijn ontstaan.

Duiden en verbinden

Verschillende mensen en organisaties hebben verschillende perspectieven ten aanzien van ‘het probleem’ en ‘de oplossing’. Om tot samenwerking en uiteindelijk uitkomsten te komen is het nodig dat de actor zijn visie weet te vertalen naar het perspectief van de samenwerkingspartner, en andersom. De bedoeling van het door Bannink (2018b) genoemde ‘duiden en verbinden’ is het analyseren van de doel- en belangstelling van de ander en die te duiden ten aanzien van die van jezelf. Dit visualiseert Bannink als te zien in figuur 6.





Figuur 6: Duiden en verbinden. Ontleend aan Bannink, 2018b

Iedere actor heeft, vanuit eigen deskundigheid en kennis, een visie (rood) op een op te lossen probleem. Hierbij kan een actor afstemmen met- en invloed uitoefenen op interne partijen (groen), externe partijen (geel), daarbij rekening houdend met de wettelijke kaders en gebruikmakend van de ruimte die hier ligt (blauw). Om tot samenwerking met een partner te komen is het noodzakelijk dat de actor ten eerste zijn eigen opvattingen helder heeft ten opzichte van het probleem, hoe hij zijn expertise en middelen kan inzetten om het probleem op te lossen, en niet geheel onbelangrijk, dat hij ook wil bijdragen aan een oplossing voor het probleem.

Valkuilen bij het duiden en verbinden zijn: 1) het meewaaien met de externe (politieke) wind; 2) uitsluitend focus op de eigen organisatie; 3) een overmatige focus op wet- en regelgeving. Ten gevolge van het meewaaien met de externe (politieke) wind is het risico dat de eigen belangen, of het belang dat de actor vertegenwoordigd, ondergeschikt gemaakt wordt aan de belangen van de samenwerkingspartner. De actor wordt dan een ‘politieke speelbal die zichzelf en/ of anderen teleurstelt of zich overwerkt. Het uitsluitend focussen op de eigen organisatie is ook een verkeerde keuze doordat dit ertoe kan leiden dat verbindingen met externe partijen worden verbroken en er weerstand kan ontstaan tussen stuurders en gestuurde of tussen samenwerkingspartners. Ten slotte kan een overmatige focus op wet- en regelgeving er toe leiden dat de verbinding met de eigen professionals en de professionals van externe organisaties beschadigd raken of geheel breekt. Deze focus is voor managers een veilige strategie omdat problemen kunnen worden genegeerd door een focus op de regels die een ander voor hen heeft gemaakt. Ondertussen worden daarmee (moeilijke) sociale problemen ontkent die wel degelijk aandacht behoeven (Bannink, 2018b).

Logischerwijs vindt de noodzaak van de juiste manier van duiden en verbinden plaats bij niet alleen de actor en zijn organisatie zelf, maar ook bij al zijn samenwerkingspartners. Ook alle samenwerkingspartners hebben op hun beurt dezelfde dilemma's en valkuilen in hun organisatie. Dit laat zien dat hoe complexer een probleem is en hoe verder de belangen van verschillende actoren uit elkaar liggen, hoe moeilijker het zal zijn goed samen te werken. Echter zal de samenwerking verbeteren bij personen en partijen die goed in staat zijn te duiden en verbinden, waarmee dit een passende oplossingsrichting is voor actoren in complexe samenwerkingsverbanden.

Doe de Dinges!

Decennia geleden waren instituties star en gesloten. Aanhangers van de institutionele theorie stellen dat het vrijwel onmogelijk is voor instituties om van de gebaande paden af te wijken doordat de regels, normen en ideeën in het veld een rigide structuur bepalen (Pierson, 2000). Verandering teweeg brengen in een dergelijke organisatie was voor actoren daarom tot voor kort erg moeilijk. De veranderingen in de samenleving van de afgelopen decennia maken echter dat er meer ruimte is voor het individu. Dit biedt ruimte aan moedwillige en ambitieuze actoren om verandering te brengen aan instituties die voorheen erg strak en gesloten waren. Deze 'institutionele entrepreneurs' (DiMaggio, 1988, als genoemd door Bosselaar & Middendorp, 2018), 'best person' (De Graaf, 2017) ofwel sleutelfiguren zijn personen met veel lef, een ondernemende houding, een uitstekend netwerkvermogen en een gevoel van betrokkenheid en empathie ten aanzien van 'hun' zaak en de mensen die hierbij horen. Zij kennen het veld waarin ze opereren goed en zijn niet bang om de regels waar nodig te buigen om tot veranderingen te komen (De Graaf, 2017).

Gebaseerd op het genoemde eerdere werk van De Graaf (2017), DiMaggio (1988) en andere wetenschappelijke werken ten aanzien van sleutelfiguren introduceren Bosselaar en Middendorp (2018) *'De Dinges'*. De auteurs erkennen de door De Graaf (2017) genoemde persoonskenmerken maar onderscheiden daarnaast ook de handelingswijze van een Dinges.

Ten eerste is de Dinges een strateeg: Hij weet dat hij anderen nodig heeft om tot successen te komen en zoekt de aansluiting tussen zijn visie en handelingsmogelijkheden en die van de ander.

Ten tweede schept de Dinges voorwaarden voor samenwerking: hij is iemand die in staat is personen en organisaties bij elkaar te laten komen en bij elkaar te houden. Iemand die



in ‘het veld’ opereert tussen verschillende samenwerkingspartners die elkaar nodig hebben. Dit is een plek waar vaak (middels handelings- en verantwoordings-protocollen) ontzettend veel bureaucratische muren zijn opgeworpen waardoor intensieve of creatieve samenwerking wordt bemoeilijkt. De Dinges heeft hier geen boodschap aan, hij vindt manieren om de juiste voorwaarden te scheppen om tóch tot de samenwerking te komen.

Ten slotte zoekt en benut de Dinges ambiguïteit: hij komt dagelijks in complexe situaties terecht waarbij hij tot het best mogelijke scenario moet komen. Veelal met organisaties en professionals waarvan de normen en waarden van elkaar verschillen. Hiermee ontbreekt het aan een gezamenlijke opvatting van de realiteit en doeldefinitie. De Dinges maakt de ambiguïteit in de problematiek zichtbaar, voelbaar en bespreekbaar waarmee er een grotere kans is op een gedeelde visie, of in ieder geval een gedeeld plan van aanpak door ieder in de samenwerkingsketen. De moedige Dinges is in tegenstelling tot veel ‘niet-dingesen’ niet bang voor verschillen, maar gebruikt deze om tot vernieuwing te kunnen komen.

De Dinges onttrekt zich actief van bureaucratische rompslomp en krijgt veel voor elkaar, ook als hij daar geen formele bevoegdheden voor heeft. Juist omdat de Dinges beter dan ieder ander kan duiden en verbinden, als expert van zijn vakgebied en de politiek/ bestuurlijke omgeving, lukt het de Dinges om spelenderwijs oplossingen te orkestreren bij complexe problemen en conflicterende belangen.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk komen de onderzoekskenmerken aan bod als beschreven door Bryman (2012) en Van Thiel (2014). Eerst wordt het onderzoeksdesign behandeld, vervolgens de casusselectie en tot slot de methoden van dataverzameling. De gehanteerde kwaliteitscriteria voor degelijk wetenschappelijk onderzoek zijn betrouwbaarheid, herhaalbaarheid, validiteit en ethische principes (Bryman, 2012). Deze kwaliteitscriteria worden besproken bij de gemaakte keuzes in het onderzoeksdesign en de methoden van dataverzameling, waarnaast er een korte reflectie plaatsvindt ten aanzien van de positie van de onderzoeker aan het eind van dit hoofdstuk.

3.1 Onderzoeksdesign

Dit onderzoek is niet een puur deductief- of inductief onderzoek. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van bestaande wetenschappelijke theorieën over gezinsveiligheid en sturen, welke fungeren als bril om naar de praktijk te kijken en aan de hand van de praktijk worden getoetst en verbeterd (deductief onderzoek, Van Thiel, 2014). Tegelijkertijd is er weinig kennis en wetenschappelijke literatuur die het te besturen thema samenbrengt met de bestuurskundige literatuur (inductief onderzoek, Van Thiel, 2014). Desalniettemin is dit onderzoek met name deductief door het gebruik, toetsen en aanvullen van bestaande wetenschappelijke literatuur.

De voor dit onderzoek gekozen onderzoeksontwerp is de ‘Most Different Systems Design’ (MDSD). Bij deze comparatieve strategie worden onderzoekseenheden gekozen waarbij externe variabelen enorm van elkaar verschillen. De essentie van dit onderzoeksontwerp is dat, in tegenstelling tot het onderzoeken van gelijksoortige onderzoekseenheden, verschillen tussen de onderzoekseenheden het vinden van voor de hand liggende overeenkomsten tegenhouden (Anckar, 2008). Hierdoor leent MDSD zich uitstekend voor het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek met een klein aantal cases en een groot aantal variabelen (Anckar, 2008). De relevantie van de MDSD hangt samen met de casusselectie: de aanpakken IHV13w en Blijvend Veilig van respectievelijk gemeenten Amstelveen/ Aalsmeer en gemeente Amsterdam. De kern is dat beide aanpakken willen komen tot gezinsveiligheid en de verantwoordelijke gemeenten hier grip op willen hebben middels sturing. Ondertussen verschillen de aanpakken wezenlijk in doelgroep, omvang, structuur en werkwijze. Gevonden overeenkomsten aangaande het sturen en het te besturen thema gezinsveiligheid zullen zodoende beter zijn te generaliseren naar andere omstandigheden of groepen (externe validiteit,



Van Thiel, 2014). Omdat de kracht van dit onderzoeksdesign ligt in de verschillen tussen de aanpakken, zullen deze in de volgende paragraaf uitgebreid worden toegelicht.

3.2 Casusselectie

De keuze voor IHV13w en Blijvend Veilig is interessant omdat deze twee aanpakken zich in dezelfde jeugdveiligheidsregio ontwikkelen, in twee buurgemeentes die tot en met 2020 samen jeugdhulp inkochten, maar per 2021 hun eigen weg zijn gegaan. Daarbij hanteren de proeftuinen een wezenlijk verschillende aanvliegroute van hervormingen en hebben de aanpakken bestuurlijke relevantie in de regio Amsterdam Amstelland. Blijvend Veilig heeft de ambitie om regionaal of zelfs landelijk te opereren, waardoor de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer voor de keuze komen te staan om door te gaan met hun eigen IHV13w- aanpak, over te stappen naar de Blijvend Veilig- aanpak ofwel een hybride te vormen van de twee. Zoals eerder genoemd willen beide proeftuinen gezinsveiligheid bereiken, maar verschillen ze in doelgroep, omvang, structuur en werkwijze. Dit kan mogelijk verschillen in governance of sturingscomponenten betekenen en tegelijkertijd helpt dit in het identificeren van aanknopingspunten voor de praktijk en vervolgonderzoek. Omdat de toegevoegde waarde van MDSD voort komt uit de verschillen tussen de onderzoekseenheden, is het belangrijk hier bij stil te staan.

Allereerst is het goed om de demografische verschillen tussen Amsterdam en Amstelveen/ Aalsmeer te duiden. Onderzoek naar aard en omvang van huiselijk geweld toont aan dat doorslaggevende kenmerken leeftijd, geslacht, etniciteit en inkomen zijn (Goderie & Ter Woerds, 2005). Bevindingen zijn dat jeugdigen (onder de twintig jaar) relatief vaak slachtoffer zijn van geweld; vrouwen vaker slachtoffer zijn dan mannen; geweld vaker voorkomt bij personen met een niet-westerse immigratieachtergrond en tot slot dat er een sterke samenhang is tussen geweld en werkloosheid, waarnaast mensen met een lager inkomen vaker met geweld te maken hebben dan mensen met een hoger inkomen.

In 2020 wonen er in Amsterdam 872.757 mensen tegenover 123.534 mensen in Amstelveen en Aalsmeer tezamen (CBS, 2022). Het verschil in schaalgrootte is daarmee een factor van 7. Een verschil dat nog groter wordt als de gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel, die ten tijde van dit onderzoek op het punt staan om mee te doen met de Blijvend Veilig proeftuin, worden toegevoegd. Een opvallend en enorm verschil tussen de gemeenten is dat 37,7% van de Amsterdammers een leeftijd tussen de 20 en 40 jaar heeft tegenover slechts

24,6% in Amstelveen en Aalsmeer. Procentueel zijn er daardoor in Amsterdam een stuk minder ouderen (50+) en jeugdigen (20-) dan in Amstelveen en Aalsmeer (CBS, 2022). Tevens zijn er procentueel meer mannen in Amsterdam dan in Amstelveen en Aalsmeer. Ten opzichte van hun respectievelijke inwoneraantal is het verschil ruim één procent (CBS, 1988-2022). Ook het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond is enorm verschillend. In Amstelveen en Aalsmeer is het gezamenlijk aandeel 21,7% tegenover 36,1% in Amsterdam (Alle Cijfers, 2022b;c;d). Ten slotte is er ook een aanzienlijk verschil in werkloosheidcijfers en inkomen. In Amsterdam ligt het werkloosheidcijfer in 2020 op 5,9% tegenover 3,9% in Amstelveen en Aalsmeer (VNG, 2021). Daarnaast is het gemiddelde inkomen in Amsterdam €32.200 per jaar tegenover €33.820 in Amstelveen en Aalsmeer (Alle Cijfers, 2022a).

Ten tweede is de schaalgrootte van de gemeenten en de aanpakken enorm verschillend. Naast dat de gemeenten onderling met een factor 7 van elkaar verschillen, verschillen het aantal meldingen en de omvang van de aanpakken met elkaar. In de tweede helft van 2020 zijn er in de regio Amsterdam-Amstelland 5.097 meldingen gedaan bij Veilig Thuis, waarvan er 4.283 uit Amsterdam kwamen en slechts 392 uit Amstelveen en Aalsmeer. Voor Amsterdam komt dat neer op 9 meldingen per 1000 huishoudens ten opzichte van 7 meldingen per 1000 huishoudens voor Amstelveen en Aalsmeer. In Amsterdam ging 74% van de meldingen over huishoudens met kinderen waar in Amstelveen en Aalsmeer 76% van het aantal meldingen over huishoudens met kinderen ging (Veilig Thuis, 2021^{ID}). Wat het verschil in schaalgrootte ook duidt is de toewijding van 33,4 fulltime-equivalent (FTE) per januari 2022 in het project Blijvend Veilig (Gemeente Amsterdam, 2022^{ID}) tegenover circa 2,5 FTE in IHV13w (Gemeente Amstelveen, 2022^{ID}). Voor IHV13w gaat dit om twee procesregisseurs, een projectleider en wat beleidscapaciteit versus een hele organisatie met verschillende teams bij Blijvend Veilig.

Ten slotte verschillen de aanpakken ook in hervormingsstrategie, werkwijze en sturingsstructuur. Blijvend Veilig herstructureert de hele jeugdbeschermingsketen door alle ketenpartijen samen te voegen in één integraal team. Ze werken in duo's van verschillende expertises en pakken casuïstiek op die over onveiligheid kan gaan zowel bij huishoudens met als zonder kinderen (Blijvend Veilig, 2021^{ID}). De uitvoering wordt daarmee opgepakt door de bestaande gecontracteerde partijen, al dan samengevoegd in de netwerkorganisatie Blijvend Veilig. De sturing vindt plaats in- en door verschillende netwerken van belanghebbenden zoals de politiek, gemeente, ketenorganisaties en beleidsmedewerkers (Gemeente Amsterdam,



2021b^{ID}). Bij IHV13w is de focus veel kleiner. IHV13w richt zich op het vervangen van het drang kader door middel van intensieve casusregie vanuit het gemeentelijk wijkteam en organiseert, als groot verschil met Blijvend Veilig, de casusregie hiermee zelf. De jeugdbeschermingsketen wordt in stand gelaten, maar er wordt ingezet op betere samenwerking met de ketenpartijen en minder overdrachten tussen de ketenpartijen. De sturing wordt georganiseerd door- en binnen de gemeente (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2021b^{ID}).

3.3 Methoden van dataverzameling

Samenhangend met de meerwaarde van het onderzoeksontwerp en de noodzaak tot verdieping in een complex werkveld is er gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Om de betrouwbaarheid en validiteit te vergroten is triangulatie toegepast door gebruik van verschillende gegevensbronnen, waarmee er tot een ‘mixed method design’ is gekomen (Van Thiel, 2014). Na een theoretische analyse van de onderwerpen uit de deelvragen zijn voor dit onderzoek semigestructureerde stakeholder interviews afgenomen en een podcast geanalyseerd (kwalitatief), zijn er documenten geanalyseerd (zowel kwalitatief als kwantitatief) en is er een dossieronderzoek gedaan onder 18 deelnemende gezinnen bij IHV13w (kwantitatief). Het steekproefkader ziet er als volgt uit (tabel 3):

	Blijvend Veilig / Amsterdam	IHV13w / Amstelveen-Aalsmeer
Stakeholder-interviews	Afdelingshoofd	Afdelingshoofd
	Projectleider	Projectleider
	Beleidsmedewerker	Beleidsmedewerker
	Teamleider uitvoering	Teamleider uitvoering
	Projectcontroller	Procesregisseur
Compensatie uitvoerend professional	Podcast “jij voor de jeugd”	-
Documentanalyse	Projectplan	Projectplan
	Sturingsvisie	Sturingsvisie
		Stafstukken
	Werkwijze	Evaluatief onderzoek
	Uitwerkingsvraagstukken	
	Eindrapportage	
Dossieronderzoek	-	Dossieronderzoek

Tabel 3. Steekproefkader: spreiding dataverzameling.

3.3.1 Semigestructureerde stakeholder interviews

De lokale aanpakken zijn nieuw, er wordt ‘gepionierd’. Hierdoor zijn de aanpakken niet goed te vatten met vragenlijsten: de methodiek, aanpak, werkwijze en werkzame en belemmerende factoren zijn nog niet uitvoerig beschreven en staan ook nog niet vast. Daarom worden er semigestructureerde interviews afgenomen, zodat er meer ruimte is voor informatie waarover van te voren geen duidelijkheid is (Van Thiel, 2014).

Gezinsveiligheid is ontzettend complex. De doelgroep is de meest complexe van het hele jeugdveld omdat er naast het geweld of de onveiligheid sprake is van meervoudige, intergenerationele problematiek welke zich niet gemakkelijk laten oplossen. Dit maakt het sturen hierop des te lastiger. Om de dilemma’s en de successen van de sturing op dit complexe thema te duiden worden belangrijke stakeholders geïnterviewd die vorm moeten geven aan de sturing en deel uitmaken van de sturing op- of binnen de respectievelijke aanpakken. Enkele van deze stakeholders zijn experts met vele jaren ofwel een leven lang ervaring met de jeugdbeschermingsketen en onveiligheid in gezinnen. Het voordeel van het interviewen van experts is dat er met relatief weinig gesprekken veel belangrijke informatie kan worden opgehaald (Bogner, Littig & Menz, 2009). De topic- en vragenlijst is vinden in bijlage 4.

In beide onderzochte pilots zijn er stakeholders te vinden in soortgelijke functies waarvan de verantwoordelijkheden en belangen overeen komen. Zo zijn in beide pilots afdelingshoofden betrokken die verantwoordelijk zijn voor de ambtelijke kant van het onderzochte domein, projectleiders die verantwoordelijk zijn voor het project als geheel, beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor inhoudelijke componenten van het programma, teamleiders die verantwoordelijk zijn voor het operationele deel van het project en professionals die in samenwerking met ketenpartners en cliënten de veiligheid in de gezinnen trachten terug te laten keren. Door personen te interviewen die dezelfde functies hebben, met een soortgelijke rol en verantwoordelijkheid ten opzichte van diens respectievelijke gemeente en aanpak, vergroot dit de interne validiteit. Gevonden overeenkomsten bij overeenkomende functies helpen de zekerheid van de gevonden bevindingen te versterken (Bryman, 2012).

Om de materiële sturing te reconstrueren is het van waarde meerdere professionals te interviewen die kunnen reageren op de wijze waarop ze gestuurd worden/ de sturing ervaren. Echter is de omvang van IHV13w klein: er is één procesregisseur werkzaam ten tijde van het onderzoek. Daarbij kiest de gemeente Amsterdam er voor geen professionals mee te laten



werken aan dit onderzoek, omdat professionals de afgelopen tijd al aan veel onderzoeken hebben meegedaan en de gemeente hen voor nog meer niet-cliëntgebonden zaken wil behoeden en de werkdruk niet verder wil verhogen.

In plaats van een professional te spreken van Blijvend Veilig is er bij de gemeente Amsterdam sinds begin 2022 een projectcontroller actief die zich specifiek bezig houdt met het inzichtelijk maken van resultaten en het mede oplossen van uitdagingen (zogenoemde ‘uitwerkingsvraagstukken’). Omdat hetgeen een wezenlijk onderdeel is van dit onderzoek en er daarom meerwaarde in wordt gezien, is er voor gekozen deze persoon ook te interviewen, ondanks dat de functie niet in de organisatie van beide aanpakken bestaat.

Het gemis van een uitvoerder aan de kant van Blijvend Veilig wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de podcast ‘jij voor de jeugd’ langs dezelfde lijn te analyseren als voor de respondenten is gehanteerd. In deze podcast komen drie gezinsmaatschappelijk werkers aan het woord die vertellen over de aard van hun werkzaamheden, de uitdagingen, de oplossingsrichtingen en de successen die ze zien in hun werk. Wanneer er gesproken wordt over ‘respondenten’ worden hiermee ook de professionals uit de podcast bedoelt.

Om respondenten zo vrij mogelijk te laten hun visie, ervaring en mening te delen worden de respondenten individueel geïnterviewd en in het onderzoek niet bij naam genoemd. Wanneer er citaten worden gebruikt in dit onderzoek worden respondenten aangeduid met een cijfer, welke ze willekeurig is toegewezen. Enkele respondenten hebben specifiek aangegeven anonimiteit op prijs te stellen waardoor dit is toegepast op de hele groep respondenten, om de herleidbaarheid van uitspraken naar een persoon zo klein mogelijk te houden. Dit komt ten goede aan de ethische principes van privacy en het voorkomen van toedoen van schade aan respondenten, alhoewel het nadelig is voor de herhaalbaarheid van het onderzoek (Bryman, 2012).

3.3.2 Documentanalyse

Mensen hebben hun eigen specifieke vooroordelen en verwachtingen en kunnen mogelijk wenselijke antwoorden geven ten aanzien van de onderzoeker of, relevanter in dit onderzoek, ten aanzien van hun werkgever. Dit zou mogelijk de betrouwbaarheid van het onderzoek kunnen verkleinen (Van Thiel, 2014). Hierom wordt er triangulatie toegepast middels gebruik van verschillende gegevensbronnen. Aanvullend op de interviews zijn er beleids- en

evaluatieve documenten geanalyseerd om mede antwoord te geven op de centrale vragen van dit onderzoek. Er is net als bij de interviews getracht een gelijksoortige vertegenwoordiging in documentatie te verzamelen. Betreffende de documenten ging dit op basis van vier thema's. Dit was 1) het (planmatig) beleidskader; 2) sturing; 3) werkwijze; en ten slotte 4) successen en uitdagingen. De gedachte hierachter was dat dit gezamenlijk antwoord zou kunnen geven op dezelfde vragen die de respondenten gesteld zijn aangaande het te besturen thema gezinsveiligheid, sturing, uitdagingen en oplossingsrichtingen (bijlage 4 en 5).

Door beide aanpakken is er een projectplan en een aparte sturingsvisie beschikbaar gesteld. Aangaande de werkwijze, successen en uitdagingen zijn de documenten wat meer verschillend qua inhoud en doelstelling. Zo is er bij IHV13w een onderzoek uitgevoerd die niet alleen de werkwijze probeert te omschrijven, maar ook tracht de werkzame factoren, de successen en de uitdagingen te ontleden. Bij Blijvend Veilig is dit echter apart omschreven, in verschillende documenten. Blijvend Veilig heeft daarbij sinds half juni 2022 cijfermatig inzicht in zaken die antwoord zouden moeten geven op de in dit onderzoek vastgestelde indicatoren. Omdat dit bij IHV13w ontbreekt en toch de indicatoren meetbaar te maken voor beide aanpakken is er voor gekozen om een dossieronderzoek te doen bij de cliëntengroep die de eerste dertien weken (de 13w van IHV13w) van de aanpak is door gekomen. Dit onderzoek komt in de volgende paragraaf aan bod. De spreiding van documenten is te vinden in tabel 3. In de tekst wordt naar deze interne documenten verwezen met een bronvermelding om de herhaalbaarheid te vergroten (Van Thiel, 2014).

3.3.3 Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek is uitgevoerd om inzicht te kunnen krijgen in de indicatoren 'mate van vrijwilligheid', 'wacht/ aanlooptijd', 'trajectduur' en 'kosten'. De functie van de onderzoeker stelt de onderzoeker in staat om inzicht te verkrijgen in de gegevens van cliënten met als doel het uitvoeren van kwaliteitscontroles, klachtbemiddeling, het doen van onderzoek bij incidenten en calamiteiten, het bieden van inhoudelijk ondersteuning aan indicatiestellers en het doen van wetenschappelijk onderzoek. Cliënten hoeven geen toestemming te verlenen voor het inzien en gebruiken van die gegevens (Jeugdwet, 2014). Desalniettemin is het van groot belang dat er zorgvuldig wordt omgegaan met de gegevens en de anonimiteit van de gezinnen gegarandeerd blijft. Hierom wordt er alleen gebruik gemaakt van de hoogst nodige basale trajectdata en is er geen gebruik gemaakt van gevoelige persoonsgegevens.



Om het dossieronderzoek zo min mogelijk invasief en zo privacy sensitief mogelijk uit te voeren wordt dit met de hulp van de procesregisseur uitgevoerd. De procesregisseur geeft per clientnummer in een Excelbestand de aanmelddatum, startdatum en einddatum van de zorg aan, waaraan de wacht/ looptijd en trajectduur ontleend kunnen worden. Tevens geeft de procesregisseur aan of het traject vrijwillig kon worden uitgevoerd of het traject moest worden overgedragen aan de RvdK of GI. Hieraan kon de indicator ‘vrijwilligheid’ (ja/ nee) worden ontleend.

Om de kosten te analyseren is echter meer nodig. Hiervoor wordt een uitvraag gedaan bij de financiële afdeling waarbij alle ingediende declaraties (met bedragen, betrekkingdatum en instelling) omtrent de IHV13w aanpak worden aangeleverd. De procesregisseur maakt een schifting tussen partijen die jeugdhulp bieden en partijen die volwassenenzorg bieden. Hierna kan worden berekend wat er aan jeugdhulpkosten en volwassenenzorg-kosten werd betaald. Echter bleek tijdens dit onderzoek dat een zinvolle vergelijking met Blijvend Veilig en de jeugdbeschermingsketen te complex zou worden. Hierom is er voor gekozen deze gegevens niet te gebruiken in dit onderzoek. De wijze waarop onderzoeksresultaten zijn vastgelegd is terug te vinden in bijlage 6.

3.3.4 Verwerking en analyse van data

De interviews zijn opgenomen en per respondent uitgewerkt in een kwalitatieve datamatrix om de data overzichtelijk te administreren en is er gebruik gemaakt van een strategie van open en axiaal coderen om de patronen in de data te herkennen (Van Thiel, 2014). In de datamatrix zijn de antwoorden van de respondenten gegroepeerd per onderwerp en de uitspraken met argumenten zijn geclusterd naar genummerde codes. De uitspraken van de respondenten zijn deels getranscribeerd (volzinnen en citaten) en deels geparafraseerd, afhankelijk van de mate van leesbaarheid van het gegeven antwoord. In het kader van een transparant onderzoeksproces en het vergroten van de nauwkeurigheid (en hiermee betrouwbaarheid, Van Thiel, 2014) is er gebruik gemaakt van respondentvalidatie. Dit betekent dat alle respondenten het uitgewerkte interview per mail toegestuurd hebben gekregen met het verzoek om te reageren op de juistheid van de vastgelegde antwoorden. Zeven van de tien respondenten hebben ofwel positief gereageerd, ofwel enkele aanpassingen voorgesteld. De voorgestelde aanpassingen betroffen:

- Woordgebruik, bijvoorbeeld het gebruik van ‘gezinsmaatschappelijk werker’ in plaats van ‘gezinsmanager’;

- Onjuiste zinsopbouw door transcriberen van spreektaal, bijvoorbeeld het verwoorden van ‘wij zullen dat dan niet zijn’ naar ‘wij niet’.
- Aanvullingen, bijvoorbeeld het uitgebreider beargumenteren van een gegeven antwoord;
- Een aantekening bij een parafrasering, namelijk het koppelen van een opgeschreven antwoord aan de gebruikte methodiek in de aanpak;
- Het herformuleren van gegeven antwoorden, omdat de respondent van mening was een onderwerp te simpel of te negatief te hebben belicht en het hiermee niet goed weergeeft wat de respondent over het onderwerp denkt, weet of voelt.

De podcast is op dezelfde manier geanalyseerd als de interviews. De documenten zijn echter niet apart in een datamatrix uitgewerkt, omdat deze in hun geheel zijn uitgeschreven was het erg makkelijk om de nodige informatie zonder tussenanalyse in de resultaten te verwerken.

3.4 Kwaliteitscriteria

De gehanteerde kwaliteitscriteria voor degelijk wetenschappelijk onderzoek zijn betrouwbaarheid, herhaalbaarheid, validiteit en ethische principes (Bryman, 2012). Deze kwaliteitscriteria zijn in de voorgaande paragrafen besproken aan de hand van de gemaakte keuzes ten aanzien van het onderzoeksdesign, de dataverzameling en de verwerking en analyse van data. Daarentegen is ook enige reflexiviteit gepast: de onderzoeker werkt voor de gemeenten Amstelveen-Aalsmeer, waarmee dit enerzijds het verzamelen van gegevens ten goede komt, maar anderzijds dit de betrouwbaarheid van het onderzoek kan verkleinen. Ook bij de onderzoeker kan er sprake zijn van het wenselijk opschrijven van resultaten door beïnvloeding of druk uit de eigen organisatie (Van Thiel, 2014). De onderzoeker vermoedt dat hier geen sprake van is, maar omdat hier ook onbewust sprake van zou kunnen zijn is het belangrijk om te noemen.

4. Empirische bevindingen

In dit hoofdstuk komen de empirische bevindingen aan bod, geordend naar de structuur van de deelvragen zoals die is gehanteerd voor de theoretische inzichten in hoofdstuk 3. Derhalve komt eerst gezinsveiligheid aan bod, waarna opeenvolgend de empirische inzichten over sturen, uitdagingen en oplossingsrichtingen worden besproken.

4.1 Gezinsveiligheid

In deze paragraaf wordt de operationalisering van het begrip *gezinsveiligheid* getoetst in de praktijk, waarnaast er onderzocht wordt op welke wijze dit bereikt moet worden en in welke mate de aanpakken daarin slagen. *Wat is gezinsveiligheid en hoe kom je daartoe?*

4.1.1 Begripsbepaling

Bij IHV13w start de regie-interventie na een melding van onveiligheid van een jeugdige waarmee dit de focus van jeugdveiligheid suggereert. In interviews en de evaluatie (Dijkstra, 2022^{ID}) wordt benoemd dat het doel is de onveiligheid in gezinnen aan te pakken en de veiligheid van alle gezinsleden duurzaam te laten terugkeren.

Bij Blijvend Veilig start de regie-interventie na melding van onveiligheid van personen in de leeftijd van 0 – 100. In de werkwijzebeschrijving (Blijvend Veilig, 2021^{ID}, p.4) worden gezinnen geoperationaliseerd als “gezinnen (met of zonder minderjarige kinderen, met mensen in een afhankelijkheidsrelatie in de leeftijd van 0 tot 100)”. Dit suggereert een focus op iets dat mogelijk iets anders dan gezinsveiligheid is. Eén respondent stelde dan ook dat de veiligheidsdefinitie voor hen misschien wel beter ‘huishoudensveiligheid’ genoemd kon worden. Toch wordt er in de interviews en in de werkwijze stevast over ‘gezinnen’ en ‘gezinsleden’ gesproken. De werkwijzebeschrijving (Blijvend Veilig, 2021^{ID}, p. 5) geeft hierbij de toelichting dat waar gezinnen staat ook huishoudens kan worden gelezen. De werkwijze en het doel is bij gezinnen met kinderen en huishoudens zonder kinderen hetzelfde: men handelt altijd in het belang van de veiligheid van alle betrokkenen; het hele systeem moet duurzaam veilig zijn.

Ondanks het ogenschijnlijk verschil in doelgroep tussen beide aanpakken is de gemene deler dat het gaat om het bereiken van duurzame veiligheid in het systeem waar de aanpakken in interveniëren.

4.1.2 Stelselproblemen

Alle respondenten zijn feilloos in staat aan te geven waarom hun respectievelijke aanpak nodig is. Al is de manier waarop de aanpakken de problemen willen verhelpen verschillend, het bestaansrecht van de aanpakken komt overeen. De genoemde (stelsel)problemen zijn:

1. De jeugdbeschermingsketen is verminderd functioneel en inefficiënt.

Volgens de respondenten is er een veelvoud aan organisaties die het werk voortdurend uitvoeren en elkaars werk overdoen. Door de overdrachten tussen het groot aantal schakels in de keten gaat informatie verloren, wat de weg naar hulpverlening verlengt. Gezinnen gaan ondertussen, afhankelijk van de mate en al dan niet terugkeren van de onveiligheid, heen en weer tussen onderzoekende en regie voerende organisaties. De gezinnen moeten keer op keer hun verhaal doen terwijl problemen aanhouden en hun vertrouwen in de hulpverlening daalt.

2. In de jeugdbeschermingsketen wordt de veiligheidsdefinitie van jeugdveiligheid in plaats van gezinsveiligheid gehanteerd.

De nadruk in de jeugdbeschermingsketen ligt op de veiligheid van- en hulp aan de jeugdige. Deze nadruk is incompleet omdat, volgens de respondenten, het de ouders zijn die problemen hebben als kinderen in onveiligheid verkeren. De problematiek in gezinnen waar onveiligheid voorkomt is namelijk meervoudig complex doordat deze bij meerdere gezinsleden speelt, intergenerationeel is en er bij veel ouders onderliggende problematiek zoals trauma, Geestelijke Gezondheid Zorg (GGZ) problematiek, huisvesting- of schuldenproblematiek leeft. Dossieronderzoek uitgevoerd in opdracht van de gemeente Amsterdam ondersteunt dit: bij de onderzochte populatie komt bij 85% van de ouders dergelijke problematiek voor en bij 57% van de ouders is er sprake van een groot vermoeden van GGZ problematiek (Gemeente Amsterdam, 2021a^{ID}). Dergelijke problematiek is in de jeugdbeschermingsketen veelal onbehandeld of onvoldoende behandeld gebleven. Er wordt wel aandacht geschonken aan de ouders, maar dit is nog onvoldoende om de gezinssituatie duurzaam te verbeteren.

3. In de jeugdbeschermingsketen ontbreekt het aan een effectieve, methodische benadering die leidt tot het duurzaam oplossen van onveiligheid in gezinnen

De respondenten noemen dat de effectiviteit van de hulp aan gezinnen tegenvalt. Eén van hen noemt dat er met name werd gewerkt van incident naar incident en hiertussen er betrokkenheid op afstand was op een lage intensiteit (monitoring). Gezinsleden kunnen hierdoor jarenlang te maken hebben met onveiligheid. Respondenten delen dat er rigoureuze inhoudelijke en organisatorische verandering nodig is om de problemen op te lossen.



4. Gezinnen blijven langer in onveiligheid of komen niet tot duurzame veiligheid door onbehandelde of volgtijdelijk behandelde problematiek

Volgens de respondenten is de wachtlijst voor specialistische hulp aan jeugdigen en ouders erg lang. Problematiek kan hierdoor verergeren maar ook terugval van een gezin door onbehandelde deelp Problemen is hierbij een risico. Ook krijgen gezinsleden door onder andere wachtlijstproblematiek volgtijdelijk in plaats van gelijktijdig hulp. Soms is er wel (verblijfs-) hulp of een behandeling, maar is deze onvoldoende passend.

4.1.3 Wijze van hervorming

IHV13w en Blijvend Veilig gaan beiden anders om met de stelselproblemen van de jeugdbeschermingsketen. De oplossingsrichtingen hebben onderlinge verschillen, maar zijn in te passen in dezelfde twee categorieën: het organiseren van netwerksamenwerking en het aanvullen van de 3-fasen methodiek met een eigen werkwijze.

1. Het organiseren van een netwerksamenwerking

IHV13w tracht de inefficiëntieproblemen op te lossen door het drang-kader van de GI zo veel mogelijk te voorkomen en vormen van vrijwillige regie-interventies in eigen hand te houden. Een respondent benoemt dat de interne samenwerking soepeler en sneller dan de externe samenwerking loopt, en hiermee een effectiever en sneller hulpverleningsproces tot stand kan worden gebracht. Met de plek die IHV13w in de keten inneemt (die van het wijkteam en deels die van de GI) blijft de keten verder bestaan en de problemen van volgtijdelijkheid en herhaling daarmee ook. De aanvliegroute van IHV13w is echter zo veel als mogelijk gezinnen uit de dwang route te houden waardoor de frequentie van de ‘dubbeling’-problemen afnemen. Hiernaast gaat IHV13w een actieve netwerksamenwerkingsrelatie aan met partijen als de RvdK en JBRA. IHV13w treedt buiten de gebaande paden en maakt afspraken met onder andere de RvdK over het overnemen van delen van informatie. Wanneer nodig wordt er een ‘light onderzoek’ gedaan met een sprint-team waarmee doorlooptijden korter worden wanneer gezinnen toch richting een dwangkader moeten.

“De Raad voor de Kinderbescherming is verplicht om onafhankelijk onderzoek te doen, maar kan door onze samenwerking er op vertrouwen dat informatie actueel, juist en gedetailleerd is.”

- Respondent 5

Dezelfde oplossingsrichting geldt voor de positionering van IHV13w's procesregisseur in diens samenwerking met het gezin, behandelaars en andere ketenpartners. In plaats van een verwijzing en monitoring wordt er een actieve, intensieve samenwerking opgezet in een team van behandelaars die deelproblemen behandelen en samen tot het gezamenlijk doel van duurzame veiligheid moeten komen. Waar mogelijk, wordt bij IHV13w om wachtlijsten heen gewerkt vanuit samenwerkingsafspraken.

“We willen obstakels in de samenwerking oplossen. Door het uitspreken van commitment met bestuurders en directeuren in de veiligheidsketen. Niet met een convenant, maar vanuit een overtuiging. We willen dertien weken lang openheid en actie. We zijn op zoek gegaan naar gezamenlijk belang en vonden die. We geloven er in en zijn het samen gaan proberen.”

- Respondent 3.

Blijvend Veilig is op zoek naar dezelfde samenwerkingsprincipes als IHV13w, maar doet het radicaal anders in de vorm van een stelselhervorming. Blijvend Veilig tracht de overdrachten en daarmee volgtijdelijkheid van hulp, herhaling van zetten en verlies van informatie tegen te gaan door alle professionals van de verschillende ketenpartijen in te zetten als integrale professionals, vanuit één team. Die integraliteit in de context van de aanpak wil dat zeggen dat elke professional, onafhankelijk van de moederorganisatie, zelfstandig de taken uitvoert zoals die voorheen bij verschillende organisaties en bij verschillende professionals waren belegd.

“De korte keten is één van onze succesfactoren. In de korte keten kunnen we heel snel opschalen of heel snel afschalen, zonder dat er wachtlijsten zijn. Dus dat estafettestokje hoeft niet worden doorgegeven aan de Raad (RvdK), maar we zijn de Raad. We zijn Veilig Thuis. We zijn de vrouwenopvang. We zijn dat met elkaar.”

- Respondent 10.

Tegelijkertijd zet Blijvend Veilig in op het ‘gebiedsgericht werken’ waardoor de teams dichter bij de ketenpartners zit zoals het lokale team en de politie, wie ook gebiedsgericht werken. De hoop is dat dit leidt tot een nieuw stramien van *samenwerken* in plaats van *overdragen* wat gezinnen en huishoudens direct ten goede moet komen (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2020b^{ID}).



2. Inhoudelijke vernieuwingen

Qua inhoudelijke vernieuwing maken IHV13w en Blijvend Veilig beiden gebruik van de 3-fasenmethodiek van Vogtländer en Van Arum (2016) (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2021b^{ID}, Blijvend Veilig, 2021^{ID}). Hiermee samenhangend leeft bij beide aanpakken de overtuiging dat er hulp aan gezinnen nodig is. Dit betekent niet alleen hulp aan kinderen, maar vooral ook aan de ouders. In het gezin is er aandacht nodig voor *directe veiligheid*, maar om tot *duurzame veiligheid* te komen leeft het besef dat de onderliggende problematiek van alle gezinsleden aangepakt moet worden. Eén van de respondenten benadrukt aan het eind van het interview dat de jeugdbeschermingsketen meer gaat over volwassenen die mishandelen dan kinderen die onveilig zijn. De respondenten onderstrepen dat er een omslag nodig is én wordt ingezet van symptoombestrijding (van incident naar incident) naar behandeling van onderliggende problematiek.

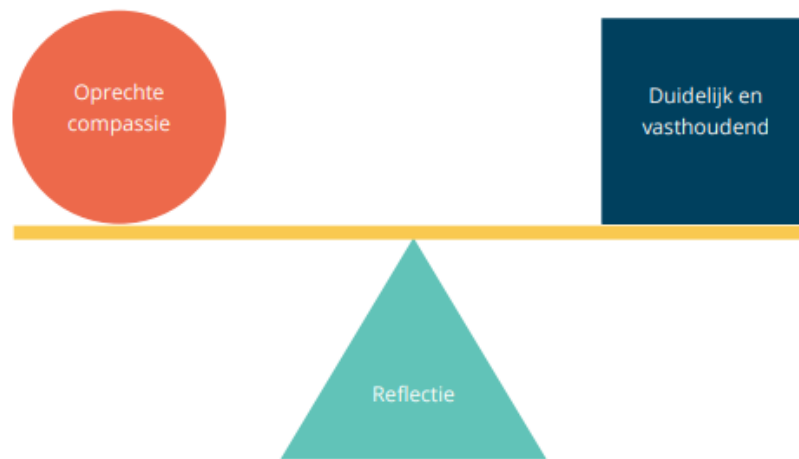
“Kinderen hebben geen OTS, ouders hebben een OTS!”

- Respondent 7.

“Wij voeren een domein brede, verklarende analyse van alle leefproblemen uit. Onder andere intergenerationele problematiek, GGZ, trauma, LVB, schulden, wonen, verslaving, delicten zijn onderwerp van aandacht. Dit hebben we bij andere aanpakken nog niet gezien.”

- Respondent 10.

De werkwijzen van de aanpakken verschillen echter. De werkwijze van Blijvend Veilig (2021b^{ID}) kent drie elementen: een compassievolle aanpak, vasthoudendheid en zelfreflectie. Een compassievolle aanpak betreft het veroordelen van het gedrag, maar niet de persoon, waarnaast er ruimte moet zijn voor oprechte nieuwsgierigheid om het gedrag te kunnen doorgronden en begrijpen. Vasthoudendheid betreft het doorzetten om te komen tot de verandering die nodig is om de veiligheid terug te laten keren. Dit betreft ook het gemotiveerd houden van ouders en het maken en naleven van duidelijke afspraken en doelen. Ten slotte is de overtuiging dat een zelfkritische, reflectieve houding leidt tot verbetering van de kwaliteit van zorg. Deze reflectieve houding houdt hetgeen waarmee de professional zichzelf als instrument inzet in balans (zie figuur 7). Als onderdeel van de aanpak doen gezinsmaatschappelijk werkers alles dat nodig is om het doel van blijvende veiligheid te behalen. Al is het maar, zo noemen respondenten, opruimen of afwassen, om stress bij een ouder te verlagen.



Figuur 7: Leidende principes Blijvend Veilig. Ontleed uit Blijvend Veilig, 2021^{ID}

De kenmerklijke vernieuwing van IHV13w zijn 1) een intensieve outreachende en vrijwillige samenwerking met ouders, kinderen en behandelaars; 2) vrije informatie-uitwisseling en verbindende samenwerkingsafspraken door een contractuele overeenkomst met het gezin; 3) het bieden van intensieve, systeemgerichte *gelijktijdige* in plaats van *volgtijdelijke* hulp; 4) het voeren van intensieve schriftelijke en mondelinge behandelregie; 5) het voeren van intensieve procesregie waarin rollen duidelijk worden ingenomen/ toegewezen en bewaakt; 6) het samenbrengen van behandelregie en procesregie in één regisseur die de continuïteit van zorg naar gezinnen en behandelaars vertegenwoordigt en bewaakt (Dijkstra, 2022^{ID}). Dit wordt allemaal gedaan in drie fasen: de fase van het verkennen van de behoeftes en het motiveren van het gezin (4 tot 6 weken), de fase van intensieve behandelregie waarin zorginzet plaatsvindt (13 weken) en de fase van voortzetting en actieve monitoring om de verandering naar duurzame veiligheid te borgen en aandacht is voor terugval (3 tot 6 maanden) (Dijkstra, 2022^{ID}).

Al zijn de accenten van de aanpakken verschillend, de inhoudelijke eigenschappen lijken er op gericht beter aan te sluiten bij de gezinnen en tot de successen te komen die Vogtlander en Van Arum (2016) beschrijven.

4.1.4 Slagingscriteria en successen

De slagingscriteria van IHV13w én Blijvend Veilig als beschreven door de respondenten kunnen worden samengevat in een viertal doelen:

1. Voorkomen van herhaling van zetten in de jeugdbeschermingsketen
2. Het sneller bieden van (betere) hulp aan kinderen én ouders
3. Meer gezinnen helpen in vrijwilligheid, zo veel als mogelijk dwang voorkomen
4. Het bereiken van duurzame veiligheid

In beide aanpakken wordt de herhaling van zetten als groot knelpunt gezien voor efficiëntie van de keten, wat moet worden opgelost. Dit punt hangt stevig samen met het tweede punt, namelijk dat kinderen én ouders (in tegenstelling tot alleen kinderen), sneller hulp moeten kunnen krijgen. De verwachting heerst dat dit kan worden bereikt door een herstructurering van de keten (Blijvend Veilig) ofwel betere samenwerking in de keten (IHV13w), maar respondenten vinden de twee belangrijk genoeg om apart te benoemen. Het sneller organiseren van hulp hangt namelijk ook samen met wachtlijsten bij zorgaanbieders, waar beide aanpakken ook op insteken. Het derde punt, de vrijwilligheid van gezinnen, is een belangrijke factor die bijdraagt aan het succes van het vierde punt- het bereiken van duurzame veiligheid. De vrijwilligheid zou volgens respondenten namelijk zorgen voor een betere vertrouwensrelatie en een hogere mate van intrinsieke motivatie. Echter ligt de nadruk van het bereiken van duurzame veiligheid ook meer op de mate waarin gezinnen veilig blijven. Oftewel: naast het kunnen bereiken van veiligheid (snelheid) ook het behouden van veiligheid (duurzaamheid).

Het verbaast niet dat de genoemde slagingscriteria overeenkomen met de grootste gebreken die volgens de evaluatie van de jeugdwet en inspectierapporten moeten worden opgelost. Als geïllustreerd in de inleiding is de kern van deze knelpunten dat gezinnen te lang te maken hebben met onveiligheid vanwege late en onsuccesvolle zorginzet, waarnaast dit vaak gepaard moet gaan met een (ongewenste) dwangmaatregel. Het oplossen van de knelpunten vallen te plaatsen in de indicatoren mate van vrijwilligheid; de wachttijd tot zorginzet; de trajectduur van een gezin in de jeugdbeschermingsketen; en tot slot de tevredenheid van gezinnen. Hoe de gemeenten op de indicatoren ‘scoren’ is voor zover mogelijk uitgezocht en uitgewerkt in tabel 4.

	Blijvend Veilig Amsterdam Amstelland	IHV13w Amstelveen / Aalsmeer
Aantal FTE in project	33,42 * ¹	2,5
Aantallen vrijwillig kader	55 * ²	12 * ³
Aantallen dwang kader	5 * ²	1 * ³
Gemiddelde wacht/ aanlooptijd	-	28.78 dagen/ 4 weken * ³
Gemiddelde trajectduur	-	9 maanden * ³
Tevredenheid gezinnen	-	7 – 9 * ⁴

Tabel 4: Meten indicatoren Blijvend Veilig & IHV13w. Data ontleed uit:

1. Gemeente Amsterdam, 2022a^{ID}
2. Gemeente Amsterdam, 2021a
3. Dossieronderzoek IHV13w
4. Dijkstra, 2022^{ID}

Beide aanpakken slagen er in ieder geval bij het overgrote deel van de populatie, bij circa 90%, dwang te voorkomen en de gezinnen in vrijwilligheid te helpen. De verwachting dat Blijvend Veilig per half juni 2022 cijfermatig inzicht zou hebben op de andere indicatoren bleek onterecht. Vooralsnog is dit voor het project een uitdaging en kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de successen ten aanzien van de indicatoren. Op basis van het dossieronderzoek bij IHV13w kon worden vastgesteld dat de gemiddelde wachttijd voor de start van zorg neerkomt op 4 weken, de trajectduur op 9 maanden en uit het evaluatief onderzoek van Dijkstra (2022^{ID}) bleken gezinsleden zeer te spreken over de aanpak van de gemeente. Ze gaven een cijfer tussen de 7 en de 9.

De ‘wachttijd’ of in termen van IHV13w ‘aanlooptijd’ genoemd is enorm goed nieuws. Met de gigantische wachtlijsten in met name de volwassen GGZ en complexe jeugdhulp, die soms op kunnen lopen tot een jaar, betekend het dat IHV13w een stuk eerder zorg weet te organiseren. Tijdens deze ‘aanlooptijd’ is de procesregisseur bezig het verkennen van de problematiek en motiveren van het gezin, iets dat een cruciaal onderdeel is voor het komen tot een passend aanbod en vrijwillige hulpverlening. De trajectduur kan vooralsnog weinig over worden vastgesteld. Het programma loopt namelijk nog maar een jaar ten tijde van de meting, en het doen van uitspraken over deze trajectduur is voorbarig, omdat er ook sprake zou kunnen zijn van recidive. Er is dus meer tijd voor nodig om te kunnen vast stellen of een gezin na 9 maanden duurzaam veilig is.

Er zijn ook buiten de indicatoren om successen te ontleden in de aanpakken. Zo komt in het evaluatief onderzoek van Dijkstra (2022^{ID}) en enkele evaluaties als benoemd in de eindrapportage van Blijvend Veilig (Gemeente Amsterdam, 2021a) naar voren dat er ‘een lage drempel naar zorg’ is, er sprake is van ‘een gouden samenwerking van het lokale veld met GGZ-partners en traumabehandelaars’, cliënten ‘in korte tijd veel meters maken’, er ‘verbindingen tot stand komen in de wijk’ en professionals en ketenpartners ‘enorm enthousiast worden’ van de werkwijze. Dit zijn uiteraard goede signalen dat ‘het goed gaat’, maar het is nog te vroeg om vast te kunnen stellen of de aanpakken op de meest cruciale punten beter presteren dan de jeugdveiligheidsketen.

4.2 Sturen door gemeenten

Hoe kan een gemeente sturen? De door Amsterdam en Amstelveen/ Aalsmeer aangeboden documentatie over diens respectievelijke aanpakken geven inzicht in de wijze waarop de governancestructuur is ingericht. De structuur zoals deze is ingericht, de samenstelling van de sturende partijen, de doelen en opdrachten van de sturende partijen betreffen de formele sturing: de sturing zoals deze is bedoeld ofwel bedacht. Beide aanpakken lijken op het oog een hiërarchische governancestrategie te hanteren omdat de sturende personen of partijen in hiërarchische lagen van verantwoordelijkheid en mandaat zijn verdeeld. Er blijken echter uit de praktijk andere sturingsvormen te worden gebruikt, al dan niet als subcategorie of nevenstrategie van de hiërarchische sturingslijn. Bij IHV13w is er enkel sprake van hiërarchische sturing door de gemeente zelf aangaande de sturing op de aanpak en is er sprake van een mengelmoes aan sturingsvormen binnen de aanpak. Bij Blijvend Veilig is er sprake van een hiërarchische, gelaagde sturing met een eindverantwoordelijkheid bij de deelnemende gemeenten (wethouders en bestuurders) en een belegde deelverantwoordelijkheid in een netwerk van landelijk of lokaal gecontracteerde partijen. Alvorens de materiele sturing te bespreken zal eerst de formele sturing per aanpak worden besproken.

4.2.1 Formele sturing Blijvend Veilig: sturen op aanpak

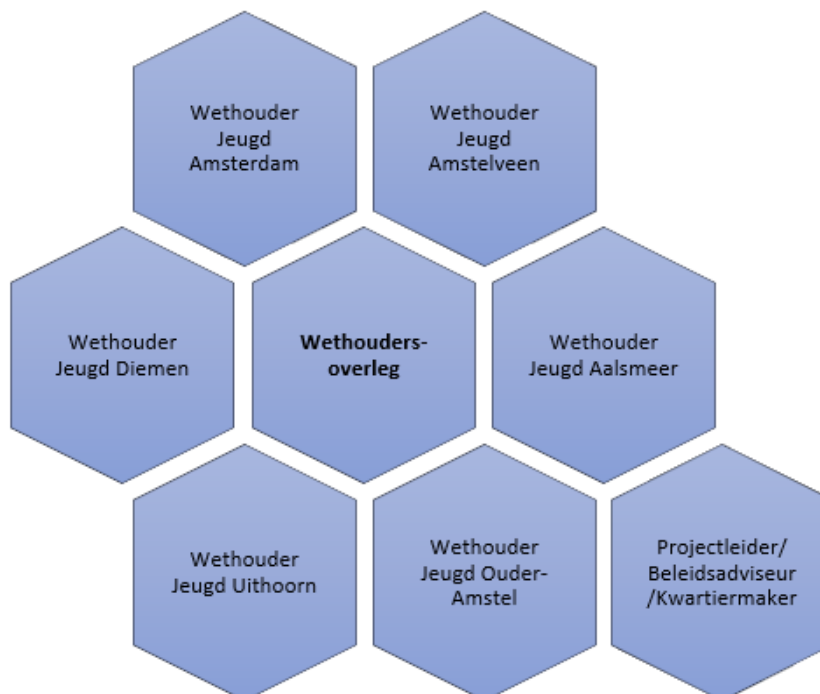
De governance van Blijvend Veilig kenmerkt zich als een gemeentemarkthybride met een hiërarchische sturingslijn tussen deelverantwoordelijke netwerken. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld over vier hiërarchische niveaus die sturen op de aanpak: het Wethoudersoverleg, het Opdrachtgeversoverleg, de Stuurgroep en tot slot de Projectgroep. De samenstelling, verantwoordelijkheden en doelen zullen per netwerk worden besproken. De reconstructie van de sturing op Blijvend Veilig ontstaat uit het bronbestand dat hier zijn bestaansrecht aan ontleend (Gemeente Amsterdam, 2021b^{ID}) en een koppeling met de bestuurskundige literatuur.



Figuur 8: Hiërarchische structuur netwerken Blijvend Veilig

Bestuursniveau: het Wethoudersoverleg en Opdrachtgeversoverleg

De wethouders (Zorg en) Jeugd van de betrokken gemeenten zijn eindverantwoordelijk over de aanpak en de doelgroep. De stand van zaken wordt tweemaal per jaar aan de wethouders gerapporteerd en hen worden bestuurlijke keuzes voorgelegd.

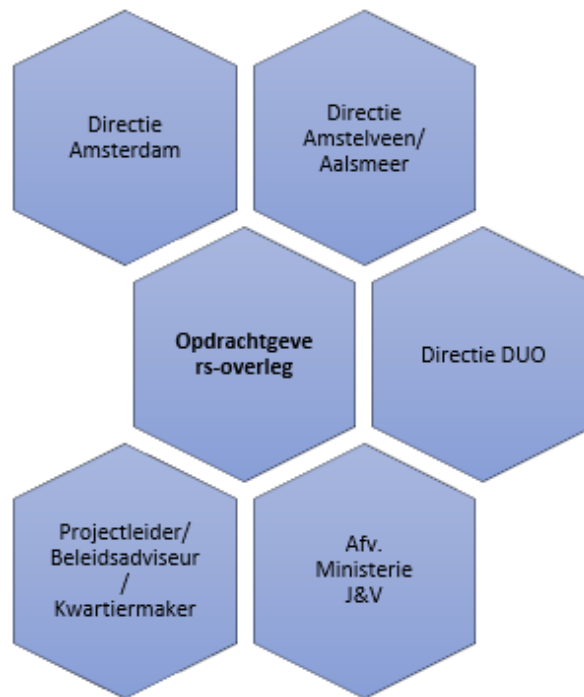


Figuur 9: Constellatie Netwerk Wethoudersoverleg

Het Opdrachtgeversoverleg wordt gevormd door de directie van de afdelingen (Zorg en) Jeugd van gemeente Amsterdam, gemeenten Amstelveen-Aalsmeer en gemeenten Diemen, Uithoorn en Ouder-amstel, waarnaast het ministerie van Justitie en Veiligheid deelneemt. Dit gezelschap wordt door de wethouders verantwoordelijk gehouden voor het bestuurlijk functioneren van de aanpak. De doelen van het Opdrachtgeversoverleg zijn enerzijds het in positie brengen en informeren over ontwikkelingen van de opdrachtgevers en anderzijds het plaatsvinden van strategische afstemming en besluitvorming over:

- Keuzes over de inrichting van Blijvend Veilig en de uitbreiding er van
- De intensieve verbinding tussen lokale teams/ buurtteams en Blijvend Veilig
- Keuzes over de toekomstige financiering
- Benodigde incidentele middelen gedurende de proeftuinfase
- Keuzes ten aanzien van de ontwikkeling en financiering van deelnemende partijen in verband met het grotere aandeel Blijvend Veilig aanpak versus oude aanpak

- Totstandkoming samenwerking met andere relevante partijen in het werkveld, zoals Reclassering Nederland, volwassen GGZ, volwassenen Zorg en specialistische Jeugdhulp



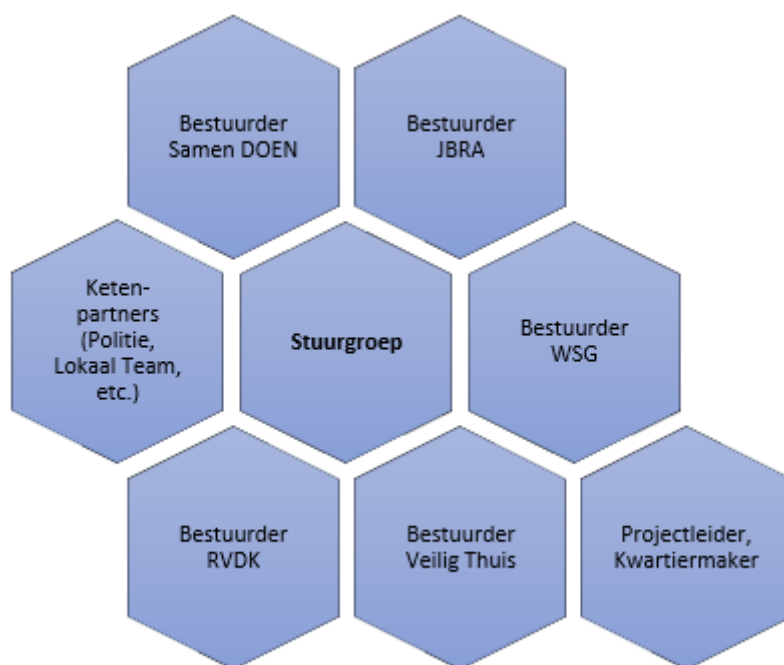
Figuur 10: Constellatie Netwerk Opdrachtgeversoverleg

Zowel het wethoudersoverleg als het opdrachtgeversoverleg vormen hiermee een netwerksamenstelling van gemeentelijke stakeholders, vanuit de ambitie om in de toekomst regionaal te opereren. Tussen het Wethoudersoverleg en het Opdrachtgeversoverleg zit een hiërarchische verhouding. Enerzijds is er hiermee sprake van strategie van *sturen* tussen de stuurder (baas) en gestuurde (ondergeschikte) in verband met erkende hiërarchische verhoudingen en verantwoordelijkheid, anderzijds suggereert de netwerkorganisatie dat er een strategie van *overleggen* nodig is om een bepaalde complexiteit te overbruggen. Theoretisch gezien zou dit moeten gaan om *probleemcomplexiteit* te verhelpen door gebruik te maken van expertise. Echter, gezien deze groep bestaat uit gelijksoortige entiteiten, met gelijksoortige kennis en met horizontale onderlinge verhoudingen suggereert de netwerkorganisatie eerder een *probleemconflict* te verhelpen en daarmee verschillen in belangen te overbruggen.

Aansturing van de organisatie: de Stuurgroep

De bestuurders/ directeuren van de vijf deelnemende organisaties: Samen DOEN, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, William Schrikker Groep, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming en Blijf Groep vormen de Stuurgroep van de netwerkorganisatie Blijvend Veilig. Hiernaast kunnen bestuurders /directeuren van ketenpartners aansluiten zoals de politie of het lokaal team. De kwartiermakers en de projectleider sluiten bij de stuurgroep aan. De stuurgroep:

- Functioneert als netwerk van bestuurders dat de organisatie aanstuurt
- Voert het plan van aanpak proeftuinen uit binnen de begroting
- Formuleert benodigde randvoorwaarden om de beoogde resultaten te behalen
- Legt verantwoording af aan het Opdrachtgeversoverleg.



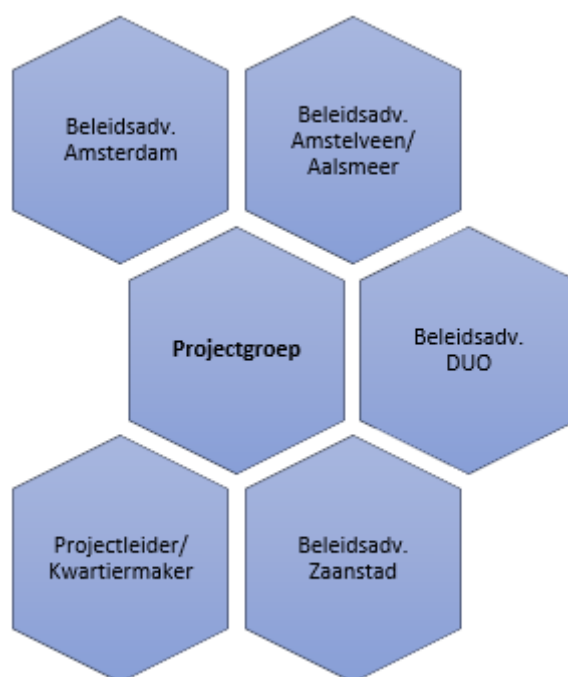
Figuur 11: Constellatie Netwerk Stuurgroep

De stuurgroep is derhalve een netwerk van marktpartijen die lokaal of regionaal gecontracteerd zijn met een eventuele aanvulling van ketenpartners die zowel marktpartijen als overheids-/ gemeentelijke partijen kunnen zijn. Er is daarom naast de netwerksturing voor een deel hiërarchische sturing uit de governancestructuur zoals die is ingericht en marktsturing uit contractuele verplichtingen en accountgesprekken die de marktpartijen hebben. De sturingsstrategie is hiermee *sturen* waar dat kan en *kopen* en *overleggen* waar verschillen in expertise en belangen moeten worden overbrugt.

Kennishouders: de Projectgroep

De projectgroep legt verantwoording af aan de stuurgroep en ondersteunt de stuurgroep om verantwoording af te leggen aan het opdrachtgeversoverleg. Deze groep wordt gevormd door de projectleider, eventueel kwartiermakers en beleidsadviseurs van de gemeenten Amsterdam en Diemen, Uithoorn & Ouder-Amstel (DUO), waarnaast eventueel beleidsmedewerkers van andere regiogemeenten zoals Amstelveen, Aalsmeer of Zaanstad. De projectgroep:

- Wisselt kennis en expertise uit over inhoudelijke dilemma's
- Vertaalt signalen uit de praktijk naar beleidsvoorstellen;
- Helpt actief mee de 'beproeving' van ontwikkelvraagstukken een stap verder te brengen;
- Bereidt opdrachtgeversoverleggen en bestuurlijke overleggen voor.



Figuur 12: Constellatie Netwerk Projectgroep

De Projectgroep is zodoende net als het Wethoudersoverleg en Opdrachtgeversoverleg een netwerk van gemeentelijke stakeholders. Vanwege de hiërarchische lijn die de Projectgroep met de andere organen heeft is er sprake van hiërarchische-, alsmede netwerksturing. Wederom is er, net als bij de andere gemeentelijke netwerken, een strategie van *sturen* en *overleggen* om in tegenstelling tot verwachting *probleemconflicten* te verhelpen.

4.2.2 Formele sturing IHV13w: Sturen op en binnen aanpak

De governance van IHV13w kenmerkt zich als een geheel gemeentelijke aanpak met een hiërarchische sturingslijn aangaande sturing op de aanpak met een netwerksturingscomponent voor de ontwikkeling en voortgang er van. In tegenstelling tot Blijvend Veilig vindt er ook sturing binnen de aanpak plaats, middels hiërarchische sturing binnen de gemeentelijke organisatie en netwerksturing bij het werken met gezinnen en ketenpartners. De reconstructie van de sturing op en binnen IHV13w ontstaat tevens uit het bronbestand over de aansturing dat hier zijn bestaansrecht aan ontleend (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2021c^{ID}), stafstukken (2020a^{ID}; 2021a^{ID}), het projectplan (2020b^{ID}) en een koppeling met de bestuurskundige literatuur.

Bestuursniveau: sturen op aanpak

De documentatie over de aansturing van de aanpak en organisatie wijst uit dat de aanpak onderdeel is van het sociaal team van de ambtelijke organisatie achter de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer. Qua verantwoordelijkheid en sturing op de aanpak wordt verwezen naar het organogram van de organisatie met de (hiërarchische) structuur van verantwoordelijkheid (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2021c^{ID}). Gecombineerd met de verantwoording over de pilot als terug te vinden in stafstukken (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2020a^{ID}, 2021a^{ID}) wordt duidelijk dat, net als andere pilots of onderwerpen van het Sociaal Team, de wethouders Jeugd en Zorg, afdelingshoofd Jeugd en Samenleving en beleidsadviseur sturen op de aanpak. In samenspraak met onder andere de teamleider van het Sociaal Team en de projectleider van IHV13w wordt de voortgang in termen van behaalde successen en te overwinnen uitdagingen besproken, waarnaast er om besluiten of (financiële) middelen wordt gevraagd. Derhalve is er in de eigen organisatie enkel sprake van een strategie van *sturen*.

Wetende dat er bestuurders deelnemen in de netwerken van Blijvend Veilig, is voor te stellen dat dergelijke overleggen gebruikt worden om middelen en aandacht te organiseren voor IHV13w, ofwel te voorkomen dat de belangen uit het netwerk van Blijvend Veilig in de weg komen te zitten van die van IHV13w. Ook al ontbreken er officiële verhoudingen tussen de twee aanpakken, er wordt desalniettemin een strategie van *overleggen* gehanteerd op bestuursniveau. Deze strategie blijkt ook uit het bestaan van de ‘versnellersgroep’. Dit is een voor IHV13w opgetuigde netwerksamenwerking met bestuurders van ketenpartners waarbij de stand van zaken wordt gedeeld, alsmede er ruimte is voor overleg over knelpunten en het



organiseren van capaciteit of andere zaken die noodzaak hebben tot facilitering (Dijkstra, 2022^{ID})

Aansturen van de uitvoering: sturen op en binnen aanpak

De projectleider en teamleider van het Sociaal Team worden op dezelfde manier als de bestuurders in de hiërarchische structuur van de organisatie geplaatst. Ook maken de projectleider en teamleider onderdeel uit van de sturing zoals die is ingericht voor de bestuurders. Zoals blijkt uit stafstukken (4e.1 & 4e.2, 2020, 4f.1, 2021) stellen de projectleider en teamleider in samenwerking met de beleidsadviseur adviezen op en verantwoorden ze zich over de kansen, risico's, financiering en voortgang van het programma. Deze sturing op overkoepelend niveau vinnen de hiërarchische lijn suggereert wederom dat er sprake is van een strategie van *sturen op* de aanpak. De projectleider maakt, net als de beleidsadviseur, gebruik van een strategie van *overleggen* door deel te nemen aan de versnellersgroep.

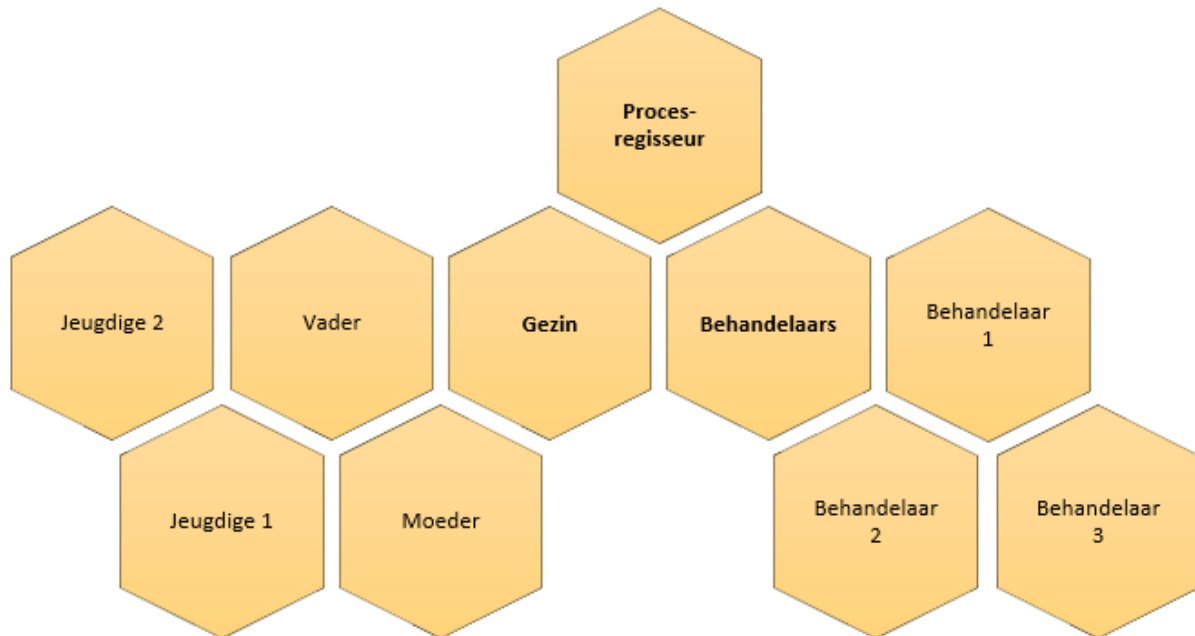
Tegelijkertijd hebben de twee functies een plek in de organisatie waarbij ze de uitvoerende en ondersteunende professionals onder andere aannemen, coachen, opleiden en faciliteren in wat ze nodig hebben om hun werkzaamheden uit te kunnen voeren (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2021c^{ID}). Hiermee hebben de projectleider en teamleider ook invloed binnen de aanpak. De sturingsstrategie van *sturen* verandert hiermee echter niet.

Uitvoeringsniveau: sturen binnen aanpak

Het team van adviseurs (gedragswetenschapper, kwaliteitsadviseur en werkbegeleider) en de procesregisseur sturen binnen de aanpak. Al hun taken zijn er op gericht om de uitvoeringspraktijk zo goed mogelijk vorm te geven en de gezinnen die onder hun verantwoordelijkheid vallen zo goed mogelijk te helpen door de juiste hulp te bieden ofwel in te zetten. Ondanks dat de medewerkers onderdeel uitmaken van dezelfde hiërarchische structuur bestaan er geen hiërarchische verhoudingen tussen de functies. De procesregisseur is expert als het aankomt op het begeleiden van de gezinnen, terwijl de adviseurs expert zijn in termen van werkprocessen, wettelijke kaders, kwaliteitskaders en stoornissen. Over en weer wordt informatie uitgewisseld en wordt er geadviseerd om tot een zo goed mogelijke uitvoeringspraktijk te komen (Gemeente Amstelveen-Aalsmeer, 2021c^{ID}).

Tevens bevindt de procesregisseur zich een netwerk van een gezin en behandelaars wanneer zij het gezin tracht te helpen. Omdat het gaat om een aanpak in het vrijwillig kader is er sprake van horizontale verhoudingen tussen de procesregisseur en het gezin. Met de

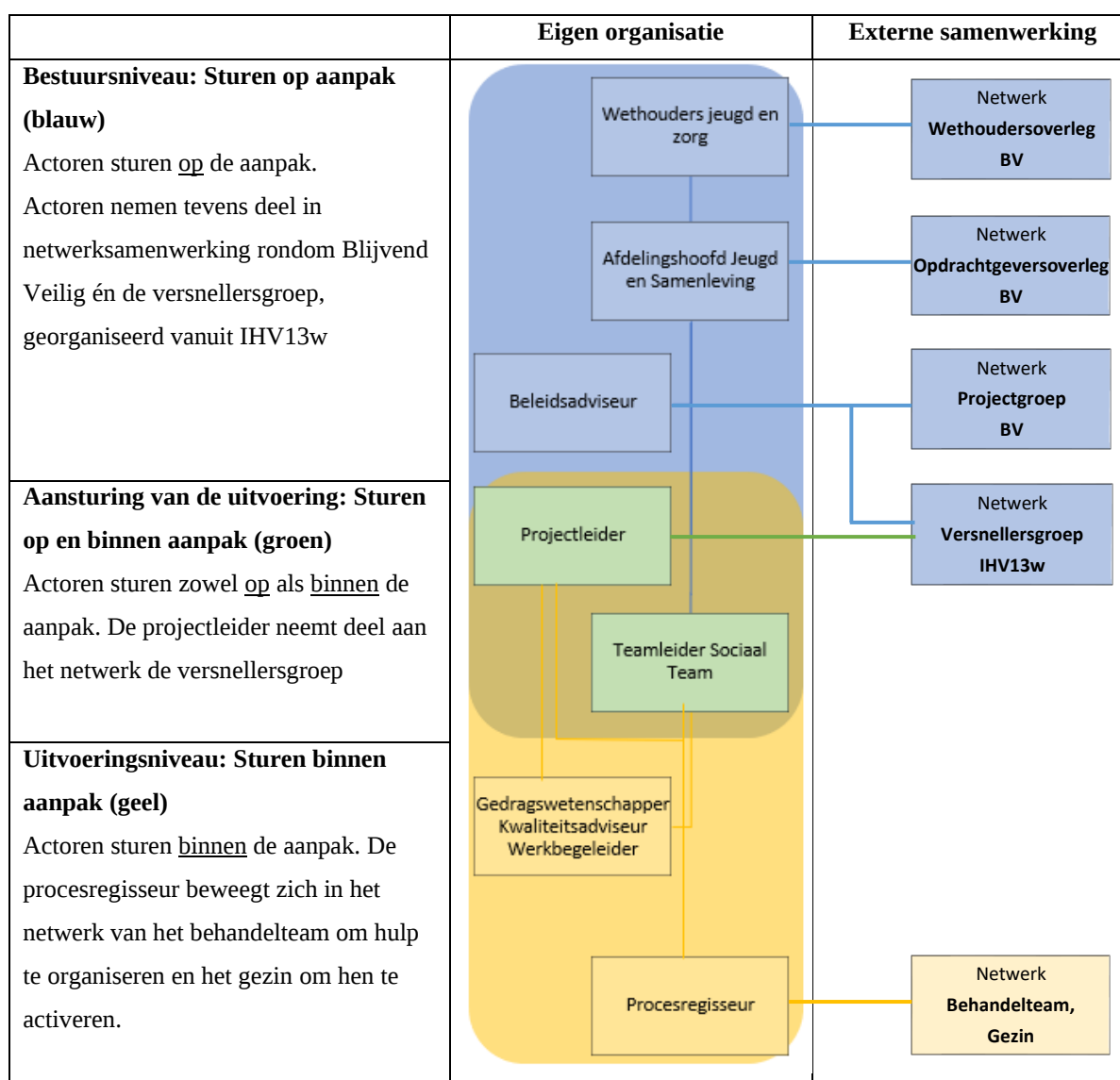
zorgaanbieders bestaat echter tegelijkertijd een markt en een netwerkverhouding. De zorgaanbieders zijn namelijk ingekocht, maar zijn niet verplicht de (zware) zorg te leveren: elke zorgaanbieder kan namelijk aangeven of een cliënt of gezin past bij de behandeling en begeleiding die ze bieden. Het netwerk van de procesregie is te visualiseren als figuur 13



Figuur 13: Constellatie Netwerk Procesregie

De verhoudingen in dit systeem zijn hiermee niet helder in één sturingsvorm te plaatsen. Derhalve is er aangaande sturing binnen de aanpak, bij de adviseurs en procesregisseur, sprake van een strategie van *overleggen*. In het geval van de procesregisseur in het procesregie netwerk is er sprake van een strategie van tegelijkertijd *overleggen* en *kopen*.

De sturingsstructuur in zijn geheel kan worden gevisualiseerd als weergegeven in figuur 14.



Figuur 14: Sturingsstructuur IHV13w

4.2.3 Materiele sturing: beheersen en expertise

Ondanks de verschillen tussen de aanpakken blijkt uit de interviews dat er bij beide aanpakken een vergelijkbaar verschil zit tussen de manier waarop de sturing is georganiseerd en de sturing daadwerkelijk plaatsvindt. De gemene deler is dat de ogenschijnlijke harde hiërarchische lijnen tussen personen of groepen een stuk zachter zijn. In de harde hiërarchische sturingslijn kan het (aan)sturen van- en *verantwoorden* naar mensen en groepen worden geïdentificeerd. In de zachte hiërarchische sturingslijn kan het *faciliteren* en *adviseren* van mensen en groepen worden geïdentificeerd. Hieruit kan een spanningsveld worden ontleed waarbij het ene moment mogelijk is voor een stuurer te *beheersen* en het andere moment een stuurer afhankelijk is van *expertise*.

Beheersen

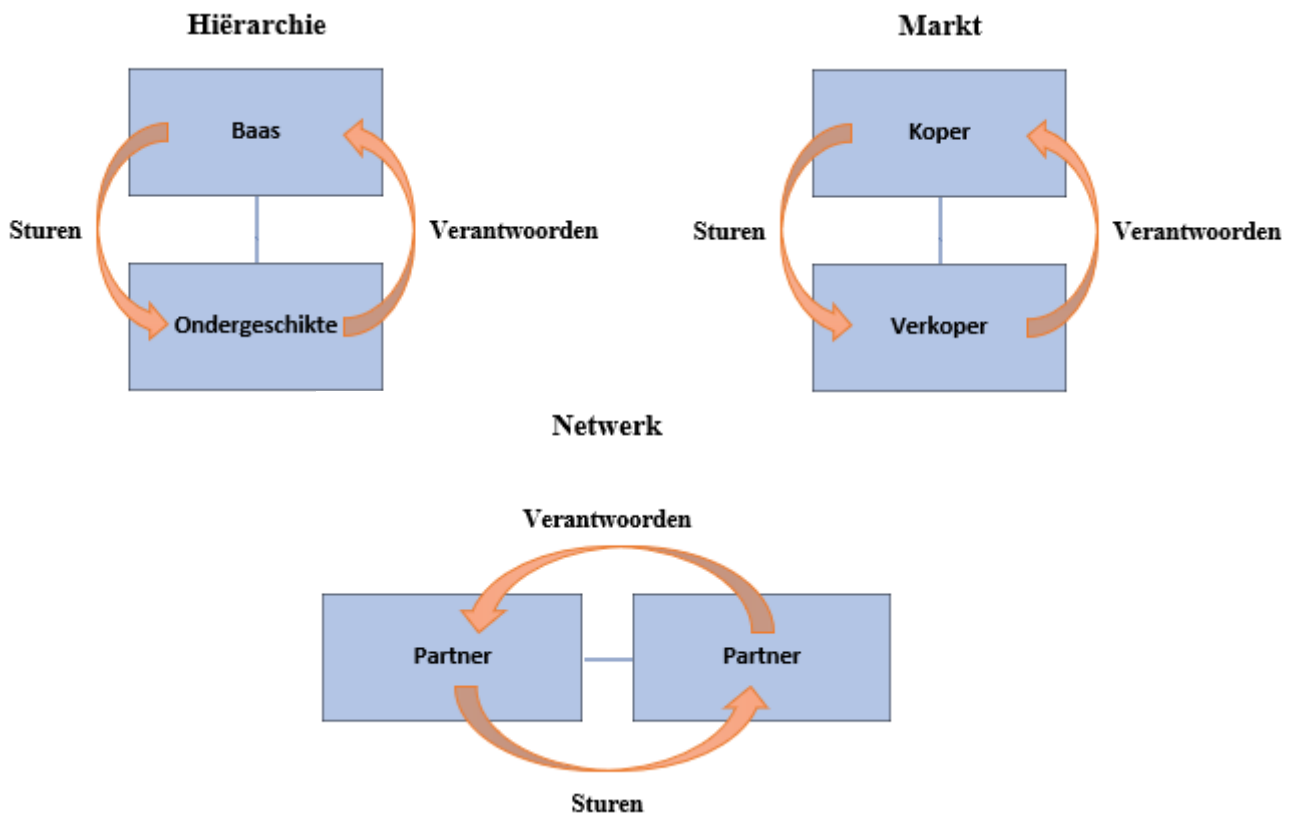
De respondenten erkennen de aanwezige hiërarchische lijn in de sturingsorganisatie en benoemen aan wie ze verantwoording moeten afleggen en wie hen aanstuurt, waarnaast ze uitleggen wie verantwoording aan hen aflegt en wie zij zelf aansturen. Zo bevestigen twee respondenten waartussen een hiërarchische verhouding bestaat beiden de te nemen verantwoordelijkheid en af te leggen verantwoording die ze in de hiërarchische sturingslijn naar elkaar en ten opzichte van het te sturen onderwerp hebben: ze beleggen de eindverantwoordelijkheid over de aanpak en het organiseren van (financiële) middelen bij het stuurder en de verantwoordelijkheid over een deugdelijke organisatie van de uitvoeringspraktijk bij de gestuurde. Ook is de erkenning van de hiërarchische sturingslijn en *beheersing* terug te vinden in andere aanwijzingen die de respondenten geven. Zo noemen respondenten het als hun verantwoordelijkheid ‘zaken te escaleren’ of ‘verantwoorden naar boven’. Ook worden door respondenten van Amsterdam/ Blijvend Veilig de ‘drie lagen’ van de sturingslijn met diens respectievelijke verantwoordelijkheden genoemd. Ook wordt er bij marktsturing en netwerksturing, afhankelijk van belegde verantwoordelijkheden, gesproken over ‘naar elkaar rapporteren’ en ‘dwingen’ van partners middels afspraken in contractering.

“Ik moet mij natuurlijk verantwoorden tegenover de minister, wethouders en bestuurders. In principe moet ik doen wat mijn bazen zeggen.”

- Respondent 7.

Beheersingsmodel

Bij het aanwezig kunnen en moeten zijn van beheersing, hebben we het over sturen en verantwoorden. In een model van beheersing is er namelijk iemand met verantwoordelijkheid die acties uit kan zetten die leiden tot het behalen van een doel. Degene die de acties uitzet moet aan verantwoord worden. Dit kan, afhankelijk van de complexiteit en mate van belangenverschillen, voorkomen bij zowel hiërarchie, markt als netwerksturing. Als dit gevisualiseerd wordt met behulp van de terminologie van Bannink (2019) komt dit er uit te zien als figuur 15.



Figuur 15: Beheersingsmodel: sturen en verantwoorden

Bannink (2019) noemt geen namen voor de actoren in een netwerksamenwerking. Uitgaande van gelijke, horizontale verhoudingen worden de actoren in dit model ‘partner’ genoemd.

Expertise

Des te complexer zaken worden, des te meer respondenten lijken te vertrouwen op de expertise van de gestuurden in de lagen onder hen en des te meer de respondenten de stuurders in de lagen boven hen adviseren. Dit blijkt onder andere uit benoemde horizontale verhoudingen die af te lezen zijn aan termen en uitspraken als ‘overleggen’, ‘samenwerken’, ‘op één lijn komen’, ‘co-creatie’, ‘evenveel macht’ of ‘de sturing is een wisselwerking’ over samenwerking en sturing tussen stuurders en gestuurden, of samenwerking tussen netwerkpartners. Nog sterker blijkt dit uit wat respondenten ‘bottom-up sturen’ noemen. Respondenten noemen vanuit het perspectief van de stuurder onder andere het ‘steunen van de uitvoering’, ‘het creëren van randvoorwaarden zodat de (uitvoerende) collega’s goed hun werk kunnen doen’ of ‘het oplossen van allerlei dingen waar uitvoerders tegenaan lopen’.

“Ik neem de belangen over van [uitvoerend professional] en daarvoor ga ik dingen regelen.”

- Respondent 2.

Ook vanuit het perspectief van de gestuurde komt inzetten van- of het beroep doen op hun expertise duidelijk naar voren. Zo spreken respondenten over ‘informer’, ‘adviseren’, ‘lobbyen’, ‘vertalen’ en zijn er zelfs twee respondenten die beweert amper gestuurd te worden omdat weinig bestuurders boven hen de complexiteit van de uitvoeringspraktijk zo goed begrijpen als zij.

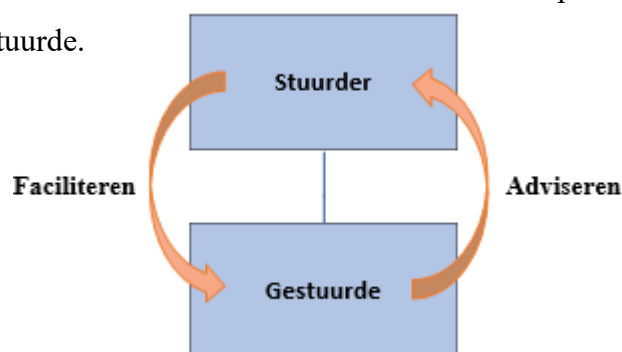
“ Ik stuur de wethouders op pad om aandacht en prioriteit in de gemeenteraad en het werkveld te genereren.”

- Respondent 1.

Expertisemodel

Het gebruik maken van *expertise* noemen Bannink & Bosselaar (2019) ‘loslaten’ als actie van de bestuurder en ‘vrijheid nemen’ als actie van de gestuurde. Beide termen worden niet geoperationaliseerd, al spreken ze redelijk voor zich. De termen lijken echter niet helemaal te passen op wat er in de empirie wordt opgehaald.

In de praktijk wordt vaak gesproken over ‘van onderop/ bottom up sturen’. Dit doet suggereren dat de peilen uit het beheersingsmodel moeten worden omgedraaid. Echter, een bestuurder, zoals een wethouder, houdt namelijk altijd verantwoordelijkheid over een onderwerp. Niet degene die hij aanstuurt, die is vaak deelverantwoordelijk. Daardoor is het omdraaien van de peilen vreemd. Nu wordt uit de interviews duidelijk dat bestuurders ‘financiën/ randvoorwaarden regelen’ die de uitvoerders nodig hebben, en gestuurden ‘adviseren/ meedenken/ lobbyen’ voor hetgeen dat zij denken dat er moet gebeuren. Daaruit lijkt ‘van onderop sturen’ en ‘loslaten’ op het moment dat we de praktijk in een leidende rol willen plaatsen voor het gebruik van *expertise* niet passend. Passender is dat én de verantwoordelijkheid van de bestuurder erkent wordt, én er meer recht wordt gedaan aan de rollen van de bestuurder en gestuurde. Op basis van de opgehaalde kennis lijkt het beter om ‘faciliteren’ in plaats van ‘loslaten’ te hanteren als actie van de bestuurder en ‘adviseren’ in plaats van ‘de vrijheid nemen’ als actie van de gestuurde.



Figuur 16: Expertisemodel: Faciliteren en adviseren

4.3 Uitdagingen

Wat zijn uitdagingen ten aanzien van het sturen op gezinsveiligheid? In deze paragraaf worden de uitdagingen belicht die worden ervaren door de personen die op (of binnen) de aanpak sturen. Alvast een vrijwaring vooraf: het sturen op een aanpak die tot gezinsveiligheid moet leiden is ontzettend lastig en er zijn een flink aantal uitdagingen te vinden. Het onbevredigende van deze paragraaf is dat de uitdagingen niet direct worden gerelativeerd met een oplossing die voor de gemeenten heeft gewerkt of zou kunnen werken. De oplossingen komen aan bod in de paragraaf hierna. Wat opvalt aan de grootste uitdagingen van de aanpakken, is dat het in meerdere mate uitvoeringsdilemma's lijken die door specifieke acties kunnen worden opgelost, ofwel buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen.

De overeenkomende uitdagingen die zijn gevonden hebben te maken met een disbalans in macht, kennis en/ of belangen. Het betreffen vijf uitdagingen: 1) het aantrekken en vasthouden van gekwalificeerde professionals; 2) de beschikbaarheid van de juiste hulp op het moment dat het nodig is; 3) het borgen en uitbreiden van de werkwijze; 4) de beschikbaarheid van betrouwbare, overzichtelijke data om op te sturen en 5) het sturen van- en in een netwerksamenwerking.

1. *Het aantrekken en vasthouden van gekwalificeerde professionals*

Acht van de tien respondenten noemen dat het enorm lastig is geschikte professionals te vinden die het werk kunnen en willen uitvoeren. Respondenten noemen dat het überhaupt lastig is om mensen te vinden in de hulpverleningssector, waar nog eens bovenop komt dat het nog moeilijker is mensen te vinden die kunnen en willen werken met onveilige thuissituaties, met alle complexiteit van gezinnen en de partners die je nodig hebt om de problemen te verhelpen. Het moeten professionals zijn 'met het lef om te doen wat nodig is' en die je 'serieus kan nemen en niet hoeft te micromanagen'. Oftewel: regisseurs die weten wat ze doen en weinig sturing nodig hebben.

Een bijkomend probleem is dat het ziekteverzuim hoog is en professionals snel een andere baan zoeken (Gemeente Amsterdam, 2022b^{ID}). Dit vormt een risico voor welke aanpak dan ook, omdat er naast het wegvloeiën van ervaren krachten er een hoge mate van investering nodig is om nieuwe regievoerders op te leiden tot effectieve krachten in het hoogcomplexe veld van de veiligheidsketen.

Hiermee lijkt er een disbalans te bestaan tussen de macht van de aanpakorganisatie en die van de professional. Omdat er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt heeft een professional banen voor het uitkiezen. De professional moet maar net de ambitie of overtuiging hebben om te werken met een complexe doelgroep die over het algemeen niet heel veranderbereid is. Daarbij komt dat de werkdruk hoog is en het salaris van een jeugdbeschermer net zo hoog is als de salarissen van professionals in dienst van lokale teams (schaal 10 CAO jeugdzorg & schaal 10 CAO gemeenten). Ondertussen springen professionals in een markt van licht zorgaanbod (Van Ooijen & Weerwind, 2022) waar bijvoorbeeld een kindercoach of de relatief nieuwe ‘paardencoaches’ zich als ZZP’er voor 75 tot 125 euro per uur laten uitbetalen (Beroepen.nl, z.d.). Door het belangenverschil is de stuurder niet in staat te *beheersen*.

2. De beschikbaarheid van de juiste hulp op het moment dat het nodig is

De arbeidsmarktproblemen in de hulpverleningssector werken zich verder door dan in enkel de beschermingsketen. Door enorme wachtlijsten bij specialistisch hulpaanbod ontbreekt het regievoerders aan de mogelijkheid de juiste hulp op het juiste moment in te zetten terwijl dit voor het voor het snel en duurzaam oplossen van de veiligheidsproblemen cruciaal wordt genoemd. Een door een respondent genoemd voorbeeld is de wachttijd van een jaar voor een traumabehandeling van ouders. Wanneer dergelijke problemen onbehandeld blijven, zo noemt ook een andere respondent, ‘is het dweilen met de kraan open’. Zonder beschikbare hulp, op het moment dat je het nodig hebt, heeft een aanpak geen kans van slagen.

Dit probleem hangt samen met problemen op de arbeidsmarkt, maar dan aan de kant van het zorgaanbod. Ditmaal vormt het een disbalans in macht tussen de aanpakorganisatie en die van de zorgverlenende instanties. De stuurder kan niet *beheersen*, omdat het niet in het belang is van zorgaanbieders om bepaalde cliëntengroepen voor te laten gaan op anderen.

3. Het borgen en uitbreiden van de werkwijze

De respondenten zien enorme kansen als het aankomt op ‘hun’ aanpak. Ze zien zat uitdagingen, maar zien ontzettend veel dingen goed werken. Zorgen dat de werkzame factoren blijven werken, ook wanneer de aanpak veranderd in schaalgrootte, is volgens alle respondenten een uitdaging en door beide teamleiders genoemd als de grootste uitdaging.

Respondenten noemen het al lastig genoeg om de werkzame factoren en competenties te ontleden uit een aanpak die voortdurend in ontwikkeling is. Om hier vervolgens ook een opleidingstraject voor te creëren waarin nieuwe professionals zich de werkwijze en



competenties toe-eigenen is nog een brug verder. Ook noemen enkele respondenten dat er een heel nieuw paradigma nodig is bij zorgverleners, managers en bestuurders. Het doorbreken van de oude patronen uit de jeugdbeschermingsketen blijkt volgens hen ontzettend lastig. Een andere respondent ziet dit niet als probleem van de jeugdveiligheidsketen maar als algeheel probleem: ‘mensen en organisaties willen niet graag veranderen’. De door een respondent ‘werken volgens de bedoeling’ genoemde uitdaging wordt volgens de respondenten niet vanzelf overwonnen. Een jeugdbeschermer kan niet zomaar in de aanpakken aan de gang en blijven doen wat hij of zij altijd al gedaan heeft. Het toe-eigenen van de werkstijl is bij beide aanpakken cruciaal.

“We willen een aanpak die werkt omdat de aanpak werkt. Niet een aanpak die werkt omdat we een goede procesregisseur hebben.”

- Respondent 2.

Behalve het vastleggen en overdraagbaar maken van de aanpak is het ook een uitdaging om de nieuwe aanpakken, die soms met ‘houtje-touwtje’ oplossingen werkbaar zijn gemaakt, in het regulier proces te borgen. Een respondent noemt dat er in de projectmatige organisatie van een pilot ontzettend veel mogelijk is. Wanneer dit overgaat naar een reguliere werkwijze wordt het belangrijk dat er goede dossiervorming is en komt er een vraag naar vaste formats. Ook wordt genoemd dat er in een projectorganisatie vaak een grotere tijdsinvestering mogelijk is om te leren en ontwikkelen, welke bij een regulier proces vaak ontbreekt. In het regulier proces, zo noemt een respondent, zitten deuren vaker dicht. De kans om “jij gaat hier niet over” of “zo doen we het nu eenmaal” te moeten horen is groter.

“We hebben iets nieuws bedacht dat lijkt te werken, dat is fijn, maar we moeten oppassen dat we niet van de daken schreeuwen dat we het zo goed doen. Eerst maar even zien of we de werkwijze in het reguliere proces krijgen. Dan is het pas écht bijzonder.”

- Respondent 4.

Ook ontstaan er nieuwe knelpunten bij het programma, of worden al bestaande knelpunten groter door het uitbreiden van de aanpak. Zo is er mogelijk op kleine schaal wél ruimte om wachtlijsten heen te werken of extra personeel mee te laten doen in de aanpak, maar op grotere schaal niet meer. Het is maar de vraag hoe veel capaciteit van ketenpartners en zorgaanbieders kunnen en willen besteden aan aanpakken die hen mogelijk niet direct iets opleveren of anderzijds conflicteren met hun eigen belangen. Dit maakt *beheesing* voor de stuurder des te lastiger (Bannink & Bosselaar (2019)).

4. De beschikbaarheid van betrouwbare, overzichtelijke data om op te kunnen sturen

De helft van de respondenten noemen de uitdaging van het verkrijgen van betrouwbare (sturings)informatie, zowel kwalitatief als kwantitatief. De respondenten van Blijvend Veilig noemen dit naar hun uitwerkingsvraagstukken ‘betekenisvolle metingen’ (Gemeente Amsterdam, 2022b^{ID}). Enerzijds is er behoefte aan kwantitatieve monitoring waarbij er op willekeurige momenten zaken als aantallen, percentages, kosten of looptijden gepeild kunnen worden ten opzichte van een eerder punt in de tijd of ten opzichte van andere organisaties of gemeenten. Anderzijds is er behoefte aan kwalitatief inzicht. Verhalen, gevoelens, de reis van een gezin: een intensievere schets van de complexe praktijk. Volgens respondenten zijn beiden nodig om écht begrip te hebben van wat er goed gaat en wat er beter kan. Zonder deze informatie kan ook niet de effectiviteit van het de aanpak worden gemeten.

In eerste instantie is het sturen een uitdaging omdat er beperkte of geen data beschikbaar is. Respondenten zeggen geen overzicht te hebben waardoor het volgen van de voortgang erg moeilijk is. Ook het organiseren van deze dataverzameling is een heikel punt: het inzichtelijk maken van data begint bij registratie en het uitlezen van deze registratie. Het meest waarschijnlijke scenario, en daarmee het grootste risico, is dat professionals die met de gezinnen werken degene zijn die de informatie moeten invullen die nodig is om de dashboards te vullen. Een respondent haalt daarom ‘de paarse krokodil’ aan, een symbool voor doorgeslagen bureaucratie die centraal stond in het programma ‘Ontregel de Zorg’. Dit programma, geleid door ‘speciaal adviseur’ en voormalig VVD-kamerlid Rita Verdonk, moest een eind maken aan de alsmaar oplopende administratielasten (Ministerie van VWS, 2021).

“Wat je niet wil is dat er een heel verantwoordingscircus wordt opgetuigd waar professionals 30% van hun tijd aan kwijt zijn.”

- Respondent 6.

Het verkrijgen van de juiste sturingsinformatie zonder administratieve werklast te verhogen is een groot dilemma. De stuurder wil om te kunnen *beheersen* specifieke zaken meten in de uitvoering die hij zelf niet meten kan. De stuurder heeft daarvoor de professionals en gezinnen nodig, terwijl het niet direct in hun belang is. De *probleemcomplexiteit* en het *probleemconflict* dat dit oplevert, maakt dit een *dubbele uitdaging*. Wederom is de stuurder niet in staat te *beheersen* en moeten expertise en belangen worden afgestemd (Bannink, 2019).



5. Het sturen van- en in een netwerksamenwerking

Ten slotte roept netwerksamenwerking die onderdeel uitmaakt van beide aanpakken dilemma's op. Met name ten aanzien van motivatie, verantwoordelijkheid en conflicterende belangen.

Ten eerste wordt het motiveren en 'meekrijgen' van het netwerk regelmatig door respondenten genoemd. Het netwerk en diens actoren moeten de wil houden mee te werken en doen wat nodig is, in het tempo dat nodig is, anders valt het geheel uit elkaar. Het onderliggende dilemma komt voort uit de horizontale verhoudingen van het sturingsmodel: bij een gelijke verdeling van de macht is iedereen en tegelijkertijd niemand verantwoordelijk. Deze horizontale verhoudingen ervaren de respondenten als prettig, ware het niet dat het nadeel is dat partijen niet gedwongen kunnen worden te doen wat een stuurder wil dat die partij doet.

"Wie is verantwoordelijk als je het allemaal samen doet? Wanneer je als collectief verantwoordelijk bent is ook weer niemand verantwoordelijk."

- Respondent 10.

Daarnaast is het geen gegeven dat alle partners in het netwerk dezelfde belangen delen. Ondanks dat er volgens de respondenten bij Blijvend Veilig en IHV13w 'veel energie in de keten zit' en men aangaande de samenwerking 'alle bestuurders mee heeft' en daarmee 'de wind in de zeilen', zijn er toch belangenverschillen kenbaar die, wanneer ongemoeid gelaten, de successen enorm kunnen afzwakken. Zo willen bij Blijvend Veilig alle partijen hetzelfde: gezinnen zo snel mogelijk duurzaam veilig krijgen. Tegelijkertijd willen ze niet hetzelfde: de gemeente wil uitbreiden terwijl onder andere landelijk georganiseerde partijen kampen met grote personeelstekorten en hoge werkdruk, waardoor uitbreiden onmogelijk wordt geacht.

"Ook al willen we allemaal hetzelfde, het is een beetje een doel als wereldvrede: niemand kan er tegen zijn. Iedereen 'Blijvend Veilig' - dat gaan we doen. Maar als het zo simpel was, was het allang al gebeurd. Er blijven verschillende belangen bij verschillende organisaties."

- Respondent 10.

Hiermee wordt de door De Graaf & Paanakker (2014) genoemde incompatibiliteit en incommensurabiliteit van waarden zichtbaar die netwerksturing en haar strategie van overleggen in de weg kan zitten. Gezien de hoge mate van complexiteit van de problemen op inhoudsniveau en de aanwezige belangenverschillen in het netwerk hebben bestuurders dus te maken met een *dubbele uitdaging* (Bannink, 2019). Hierdoor blijkt afstemming van *expertise* én belangen nodig.

4.4 Oplossingsrichtingen

Wat zijn oplossingsrichtingen ten aanzien van de uitdagingen bij het sturen op gezinsveiligheid? In deze paragraaf worden de oplossingsrichtingen verkend die door voor de aanpakken nodig zijn, zijn gekozen of succesvol zijn gebleken. Allereerst zijn er oplossingsrichtingen die zich richten op het overbruggen van *probleemcomplexiteit* en *probleemconflicten* die verstandig zijn als het lukt, maar een risico hebben onverstandig te zijn. Daarnaast zijn er oplossingen te identificeren die vanuit de literatuur over de ironische uitwegen (Bannink & Bosselaar, 2018) en onvolmaakte antwoorden (Bannink & Trommel, 2019) kunnen worden uitgelegd.

4.4.1 (on)Verstandige oplossingen: inzet op waarden?

De respondenten noemen enkele ‘randvoorwaardelijke’ oplossingsrichtingen die nodig zijn om de aanpak te kunnen laten functioneren. Die randvoorwaarden zijn echter niet zomaar geschapen, de oplossingsrichtingen zijn dan ook niet lukraak onderdeel van de ontwikkelopgaven van Blijvend Veilig én IHV13w. Deze oplossingsrichtingen betreffen: aantrekkelijk werkgeverschap; het overdraagbaar maken van de aanpak en het organiseren van betekenisvolle metingen.

1. Aantrekkelijk werkgeverschap

Om personeel te doen vasthouden en aantrekken is aantrekkelijk werkgeverschap nodig. Blijvend Veilig beschrijft in één van haar uitwerkingsvraagstukken op welke manier ze de personele problemen inzichtelijk maken en trachten op te lossen (Gemeente Amsterdam, 2022b^{ID}), waarnaast respondenten daar over toelichten. Onder andere voert Blijvend Veilig ‘exit’ en ‘blijf’ gesprekken waarmee ze zicht krijgen op wat de gezinsmaatschappelijk werkers wel en niet kunnen waarderen aan alles dat hun werk omvat en daarmee samenhangt. Een professional laat in één van de blijf-gesprekken weten: *“Ik zou niet meer terug kunnen naar mijn oude werk”* (Gemeente Amsterdam, 2022b^{ID}, p.5). Tegelijkertijd laat een ander weten: *“We hebben last van allerlei administratief en financieel gedoe, wat in mijn moederorganisatie beter geregeld was”* (Gemeente Amsterdam, 2022b^{ID}, p.5). Met de opgedane kennis over knelpunten voor werknemers wordt gekeken hoe bepaalde zaken beter kunnen worden georganiseerd, of hoe de belangen van de professional belangrijker gemaakt kunnen worden dan belangen die daarmee conflicteren. De oplossingsrichting van ‘aantrekkelijk werkgeverschap’ is daardoor een waarden gedreven Public Value Management oplossing die zich richt op wat de eindgebruiker kan waarderen.



Het lastige van het aantrekkelijk werkgeverschap als ‘oplossing’ voor het vasthouden en aantrekken van personeel is dat het niet hand in hand kan gaan met veel andere ontwikkelingen die de aanpak maken. Als men de aanpak ontwikkelt met hetgeen dat de uitvoering kan waarderen, is het maar de vraag of het bestuur ook het inzicht of de uitkomsten krijgt die ze willen. Of op het moment dat de aanpak in het regulier proces geborgd moet worden, komt de controle-afdeling bijvoorbeeld om de hoek kijken: zijn alle beschikkingen en verwijzingen wel rechtmatig? Hoe wordt de levering van prestaties gecontroleerd? Is dit volgens de richtlijnen van de accountant? Op het moment dat waarden van de bestuurder of waarden van de accountant voorgaan op die van de professional, is deze oplossing gedoemd om te mislukken. Het aantrekkelijk werkgeverschap is een verstandige oplossing als het lukt de waarden van de professional centraal te blijven stellen. Als dit niet lukt, wat waarschijnlijker is, dan is het als oplossingsrichting onverstandig.

2. Overdraagbaar maken van de aanpak:

Om uitbreiding te kunnen faciliteren en risico rondom uitstroom van personeel te beperken moeten de aanpak, met cultuur, visie, gevoel, werkzame factoren en al, overdraagbaar zijn. Het overdraagbaar maken van de aanpak bestaat uit twee elementen: ten eerste het onderzoeken en vastleggen van alles dat de werkwijze werkzaam maakt. Ten tweede het ontwikkelen van een scholingstraject voor regievoerders die binnen de aanpak aan het werk gaan.

De gemeenten Amsterdam en Amstelveen/ Aalsmeer hebben beiden geïnvesteerd in het vastleggen van de werkwijze en het ontleden van de werkzame factoren. Zo heeft Blijvend Veilig vanuit één van haar uitwerkingsvraagstukken een uitgebreid naslagwerk ontwikkeld over diens werkwijze. Voor IHV13w is onderzoekster dr. Sietske Dijkstra aangetrokken, wie ruim 30 jaar publiceert over geweld in relaties, geweldspatronen en de aanpak ervan. Na een half jaar onderzoek levert zij wetenschappelijk onderbouwde inzichten aan over de wijze waarop (en waarom) de aanpak werkt, praktijkervaring van betrokkenen en het bereik en potentie van de aanpak.

Het vastleggen van wat de aanpak maakt is een mooie eerste stap, echter is met het vastleggen alleen het gat in kennis tussen stuurder en gestuurde nog niet gedicht. Omdat de stuurder niet functioneert op uitvoeringsniveau, kan de stuurder niet écht begrijpen wat hij moet doen in welke situaties om een gezin naar duurzame veiligheid te helpen, laat staan dat de stuurder dit over kan brengen op het moment dat de werkwijze, competenties en houding van een professional zijn beschreven. Deze oplossingsrichting tracht *probleemcomplexiteit* te

overbruggen door de kennis vast te leggen, maar daar is het werk te complex voor. Veiligheidsexperts die zijn gesproken in het kader van het onderzoek van Dijkstra (2022^{ID}) laten dan ook weten dat een degelijke overdracht in de vorm van scholing cruciaal is. Gebeurt dit niet, dan heeft de oplossingsrichting iets weg van Performance Governance, waarbij de stuurder er van uit gaat dat de prestaties en werkwijze helder zijn, al denkende dat de normatieve opvattingen van stuurder en gestuurde gelijk zijn. Zoals al eerder verkend is, is dit een verkeerde aanname. Zelfs met scholingsprogramma blijft het een uitdaging om overeenstemming te krijgen in waarden tussen stuurder en gestuurde, maar dan heeft het een grotere kans van slagen gegeven de complexiteit van het werk.

3. *Betekenisvolle metingen*

Sturende respondenten geven aan dat ze graag een idee willen hebben van de voortgang, risico's en wat er met de aanpak maatschappelijk wordt teweeggebracht. IHV13w denkt onder andere aan het aanvullen van kwantitatieve data met kwalitatieve data. Een respondent noemt het volgen van aantallen instromende cliënten, de duur van trajecten en kosten van de hulp, waarnaast er 'storytelling' en 360* feedback wordt georganiseerd. Hiermee wordt er een beter idee geschetst van de 'klantreis' en successen en knelpunten in de aanpak voor gezinnen en professionals. Blijvend Veilig noemt het ophalen van informatie over het bereiken van de ambities 'betekenisvolle metingen' (Gemeente Amsterdam, 2022b^{ID}).

"Ik zou graag zien dat mij informatie wordt aangeleverd met stand van zaken, problemen, successen en beslispunten. Dat mag op papier of in een gesprek, zolang alle belangrijke partijen maar om tafel zitten en die informatie compleet is."

- Respondent 1.

Tegelijkertijd blijft het een uitdaging deze sturingsdata te organiseren zonder het opwekken van administratieve last voor de professionals. Beide aanpakken hebben hiervoor nog geen effectieve oplossing. Hiermee is deze oplossing enkel een oplossing voor inzicht die uitgaat van *responsibilization* (Garland, 1996): de professional moet de waarden van de stuurder overnemen, want iedereen moet toch kunnen zien dat het goed gaat? Afhankelijk van het standpunt ten opzichte van de belangen van de professional kan dit gezien worden als een verstandige of onverstandige oplossing. Aangezien deze oplossing botst met de oplossing van 'aantrekkelijk werkgeverschap' lijkt deze oplossing alleen verstandig als het lukt dit te organiseren zonder extra administratieve lasten.



4.4.2 Ironische uitwegen

Naast de randvoorwaardelijke oplossingen zijn er oplossingen kenbaar waarmee de actoren zichzelf inzetten als sturingsinstrument. In de aanpakken zijn personen te vinden die ‘duiden en verbinden’ en is het voor een deel onderdeel van de werkwijze. Er is daarbij een sterk vermoeden dat er actoren in de aanpakken actief zijn die vallen te classificeren als een ‘Dinges’.

1. Duiden en verbinden

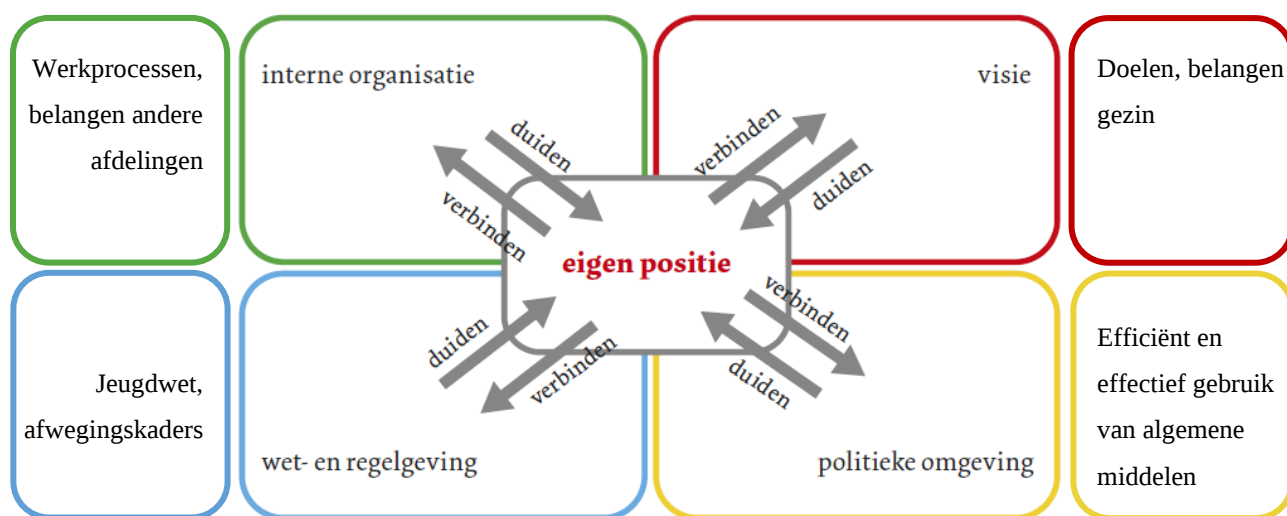
Zowel IHV13w als Blijvend Veilig hebben leidende principes die passen op een strategie van duiden en verbinden in een netwerksamenwerking. In het geval van Blijvend Veilig gaat dit om de drieluik van compassievol, vasthoudendheid en zelfreflectie. Compassievol gaat om professionele nabijheid. In plaats van ‘ik ben verplicht dit met je ouders te bespreken’; ‘ik wil graag dat het beter met je gaat’. Het betreft het wegblijven van regels en procedures, maar aansluiten bij de beleving en behoeftes van het gezin. Oprechte betrokkenheid, maar met een agenda. *“Met begrip en compassie voor de positie van de ander ben je vasthoudend in het realiseren van wat nodig is voor het gezin of het huishouden”* (Blijvend Veilig, 2021^{ID}, p. 24). Compassievol betreft hiermee het verbinden. Zelfreflectie ondersteunt daarbij: door bewust te zijn van het eigen handelen en kritisch te analyseren of de uitgevoerde acties passen op de behoefte van het gezin lukt het beter om de verbinding aan te gaan en te komen tot een beter resultaat. Zelfreflectie betreft daarmee het duiden. De vasthoudendheid met zijn duidelijkheid en doelbewustheid helpt in het voorkomen van de valkuilen zoals het meewaaien met de externe wind van het gezin en daarmee het verlies van grip op de eigen agenda.

“Werkstijl is cruciaal. Neutraal, niet beschuldigend. Naast een ouder op de bodem van de put gaan zitten in plaats van bovenaf er in turen. Je hebt hier te maken met mensen waarbij niemand het lukt om hulp te organiseren, die intrinsiek moeten gaan voelen dat er hulp moet komen en die accepteren”

- Respondent 5.

Bij IHV13w wordt er gewerkt uit een soortgelijke overtuiging, al is deze niet zo uitgewerkt als die van Blijvend Veilig. Bij IHV13w leeft de overtuiging dat de professional naast het gezin in de put moet gaan zitten in plaats van ‘van bovenaf er in turen’ aldus een respondent. De bedoeling hiervan is het vinden van een passende aansluiting. Het willen weten en kunnen begrijpen van wat de ander nodig heeft om tot het eigen- en hopelijk gezamenlijke doel duurzame veiligheid te komen. Oftewel: het begrijpen van de positie en behoeften van de ander en die vertalen naar de belangen en positie van jezelf.

Het genoemde duiden en verbinden vindt niet alleen plaats van professional naar gezin (visie), maar ook bij het hervormen van werkprocessen (interne organisatie), het aanpassen van wettelijke kaders (wet en regelgeving) en het georganiseerd krijgen van aandacht en financiering (politieke omgeving). De respondenten noemen dat ze zich actief inzetten samenwerking tot stand te laten komen die er toe leiden dat in te richten randvoorwaarden zich vormen in het voordeel van de aanpak. Zij begrijpen en vertalen de belangen van de samenwerkingspartner naar hetgeen de aanpak of de professional nodig heeft om goed te functioneren. Enkele van deze inzichten komen terug als gevisualiseerd in figuur 17.



Figuur 17: Duiden en verbinden in aanpakken gezinsveiligheid. Aangepast van Bannink & Bosselaar, 2018

2. Doe de Dinges!

Wat in beide aanpakken opvalt is dat er ontzettend bevlogen, ambitieuze professionals betrokken zijn die met de volste overtuiging achter hun aanpak staan. Het merendeel van de respondenten verteld gepassioneerd waar de knelpunten liggen in het verleden, in het heden, wat het belang is van het voorkomen van deze knelpunten en wat men actief bijdraagt aan de oplossing ervan. Dit is de eerste aanwijzing dat er wordt ‘gedingest’.

“Ik heb geen enkele zorgen over het programma. Dit IS het programma!”

- Respondent 7.

Hiernaast wordt duidelijk dat desbetreffende respondenten actief een netwerk van belangrijke partners om zich heen verzamelen om te bereiken wat zij nodig achten. Zo geeft een respondent vier keer de staatssecretaris te hebben gebeld om te zorgen dat hij aan het begin van 2022 op werkbezoek kwam. Zo ontstond de kans om te laten zien wat écht werkt, anders dan ‘de papieren werkelijkheid die hij van het ministerie krijgt voorgeschoteld’, waarnaast de timing belangrijk was vanwege belangrijke besluitvorming die in 2022 zou plaatsvinden.

Respondenten spreken over lobbyen, enthousiasmeren en het bijdragen aan een paradigmashift door de helen keten. Men is voor de aanpak op zoek naar professionals met uitstekende netwerkvaardigheden die kunnen optreden als ambassadeur en die doen wat nodig is om hun doelen te kunnen bereiken. Al is het dus het aan tafel krijgen van het ministerie of het doen van de afwas bij een gezin. Tegen afspraken in wordt er gewerkt met administratief lichte plannen zonder budgetverantwoording of ‘kerstbomen van toetsingskaders’ (IHV13w) of worden de schotten tussen de ketens in de jeugdbeschermingsketen gebroken door de introductie van integrale teams en regiohouderschap in duo’s van ketenpartners, iets dat wettelijk eigenlijk niet mogelijk is (Blijvend Veilig). Mede dankzij enkele ambitieuze professionals die het graag radicaal anders en beter willen organiseren.

Het lijkt er op dat meerdere respondenten het voor elkaar krijgen om de aanpakken vooruit te helpen wanneer er sprake is van *probleemcomplexiteit* en *probleemconflicten*. Zo weet een respondent een bepaalde autoriteit in een netwerksamenwerking af te dwingen die de respondent formeel helemaal niet heeft en weet een andere respondent zonder feitelijke opdracht de hiërarchische organisatiestructuur te gebruiken om een samenwerking met een andere afdeling tot stand te laten komen.

“Alle wethouders gaven ruimte: “ga maar doen”. Dit kon ik gebruiken in mijn overleg met ‘moeilijke afdelingen’, zoals [geredigeerd], wie in eerste instantie geen reden zagen om mee te werken. Ook als er geen sprake is van een feitelijke hiërarchische opdracht kan ik de hiërarchische lijn wel gebruiken om tot successen te komen voor mij of het programma.”

- Respondent 3.

Dergelijk ondernemerschap, netwerkvermogen en lef om buiten de gebaande paden te durven treden (De Graaf, 2017), alsmede het strategisch inzicht, het voorwaardenscheppend vermogen en het opzoeken en aanvliegen van ambiguïteit (Bosselaar en Middendorp, 2018), doet vermoeden dat er in beide aanpakken één of meerdere ‘Dingesen’ aanwezig zijn. De toewijding van de dingesen blijkt tot aanwijsbare resultaten te leiden die ten goede komen aan de ontwikkeling van de aanpak en het bereiken van gezinsveiligheid.

“Mijn advies zou zijn: weet talent te herkennen waar je het ziet in je gemeente. Dat zou heel erg kunnen helpen voor het komen tot gezamenlijke belangen.”

- Respondent 3.

4.4.3 Onvolmaakte antwoorden

Ten slotte zijn er nog intelligente, doch onvolmaakte antwoorden te identificeren die geenszins voldoening geven omwille van een grote afhankelijkheid van veranderzin van bestaande structuren in de samenleving, professionals en het openbaar bestuur. Hier worden de theoretisch verkende oplossingsrichtingen in de praktijk getoetst. Het gaat om kaderreflectie; sociologische verbeeldingskracht; decompositie en improvisatie; en het kunnen leven met problemen.

1. Kaderreflectie

Het is duidelijk dat de bestuurders actief proberen aan te sluiten bij de gestuurden en bestuurders bereid blijken concessies te doen op hun waarden versus die van de gestuurde. Dat bestuurders een nieuwe afweging doen ten aanzien van conflicterende waarden is echter niet hetzelfde als kaderreflectie, waarbij bestuurders ook daadwerkelijk iets anders gaan geloven; hun eigen waarheden in twijfel trekken. Daar worden echter geen duidelijke aanwijzingen voor gevonden in de interviews en onderzochte documenten. Er is daarom geen basis om op te concluderen dat men in de aanpakken de overtuigingen achter hun eigen standpunten actief heroverweegen om dilemma's tussen actoren te verkleinen.

2. Sociologische verbeeldingskracht

In het wetenschappelijke en professionele veld is een verandering gaande die door de overheid en gemeenten wordt overgenomen. Het probleem van onveiligheid van de jeugdige wordt steeds meer gezien als het probleem van geweld in gezinnen. Het cruciale verschil tussen beide is de focus op interventies gericht op de bescherming van de jeugdige versus het behandelen van de onderliggende problematiek die de onveiligheid in het gezin doet ontstaan. Deze overtuiging komt prominent terug in de gesprekken met respondenten, alsmede in de voor de aanpak vastgelegde werkwijzen (Blijvend Veilig, 2021^{ID}; Dijkstra, 2022^{ID}).

“De jeugdbeschermingsketen gaat meer over volwassenen die mishandelen dan het kind dat onveilig is. Dat is voor mij evident wegens de omslag die we maken van symptoombestrijding naar de behandeling van onderliggende problematiek.”

- Respondent 10.

Een tweede her-framing van problematiek die voor enkele respondenten aan de voet van de hervormingsagenda van de jeugdbeschermings-keten ligt is dat het probleem van onveiligheid in gezinnen niet puur in het licht van het falen van de jeugdbeschermingsketen



moet worden gezien, maar in plaats daarvan het te zien als een probleem van de samenleving. Respondenten noemen dat met de eerste probleemdefinitie met name jeugdbeschermers, wie keihard werken, zich in hun hemd gezet voelen. Het voelt als afwijzing voor hulpverleners die het zwaarder te verduren hebben dan veel andere hulpverleners. Met de tweede probleemdefinitie wordt echter een probleem aangekaart van veranderingen in de samenleving en (landelijk) beleid: namelijk het afzwakken van sociale cohesie/ controle in de wijk en het bezuinigen op ‘het maatschappelijk middenveld’.

“Het probleem van geweld achter de voordeur is echt niet alleen een probleem van de instanties die zich er mee bezig houden. Het is een probleem van de samenleving.”

- Respondent 8.

Meerdere respondenten zetten zich actief in voor het komen tot een paradigmashift in de jeugdbeschermingsketen, het rijk en gemeenten. Of dit het leidende paradigma wordt en blijft is echter, hoe onbevredigend ook, niet te voorspellen.

“Ik doe mijn best een paradigmashift te bewerkstelligen van een meldcultuur naar een hulpcultuur in de samenleving en de keten. Hiervoor pleit ik bij politiek, bestuur en beleid in het regionale en landelijke veld. Dit is hoog nodig omdat we anders weer zo’n ‘programma’tje’ zijn die iets proberen te veranderen, maar als we niet ook tot zo’n paradigmashift komen, komen we nergens.”

- Respondent 8.

3. Decompositie en improvisatie

Zowel bij IHV13w als bij Blijvend Veilig vindt er een beweging plaats die terug gaat naar de basis: wat helpt een gezin het meest om voorbij de onveiligheid te komen. Bestaande structuren worden afgebroken zoals de manier waarop de jeugdbeschermingsketen is opgebouwd (Blijvend Veilig) of uitgebreide verslaglegging en ‘checks and balances’ die ‘moeten vanwege de accountant’ (IHV13w). In plaats van ‘doormodderen’ in bestaande beleidsvoering (Lindblom 1959, als genoemd in Bannink & Trommel, 2019) zijn de gemeenten aan het leren door te experimenteren met nieuwe werkwijzen, samenwerkingsvormen en sturingsstrategieën. Zo neemt Blijvend Veilig, al dan niet in samenspraak met het rijk, de ruimte de wet te overtreden om tot vernieuwing te komen. En zo is men zich bij IHV13w er van bewust dat een actieplan en behandelmails lastig door accountantscontroles gaan komen vanwege matige controleerbaarheid op rechtmatigheid en prestatielevering, maar er worden waardes tegen elkaar afgewogen en er wordt gekozen om op de eerste plaats de gezinnen zo goed mogelijk te

helpen. Zodoende komen Blijvend Veilig en IHV13w al lerend en ontwikkelend tot een beter hulpaanbod voor de gezinnen.

4. Leef met problemen

Aan het eind van de interviews kregen alle respondenten de ruimte om hun gedachten te laten gaan over het onderwerp ‘sturen op gezinsveiligheid’. Eén van de respondenten benoemt dat de maakbaarheidsgedachte door de jaren heen een dominante positie heeft gekregen in de politiek, in ‘ons’- en andere werkvelden en de samenleving, terwijl deze volgens de respondent niet past op de werkelijkheid. Als er iets mis gaat dan moet er iemand gefaald hebben, er moet een schuldige zijn. De respondent noemt dat er hele kerstbomen worden opgetuigd van onderzoeken, toezichtcommissies en controlemaatregelen, waarna het probleem moet worden opgelost voor de comfort van degene die verantwoordelijk kan worden gehouden en voor het comfort van de samenleving. Geheel in lijn met Trommel (2018) beargumenteerd de respondent dat dit een verkeerde ontwikkeling is.

“(…) Dat is een factor die maakt dat we wegdrijven van waar het eigenlijk om gaat: dat er hulp geboden wordt aan mensen die dat nodig hebben. En dat schuurt met elkaar. Het is een illusie om te denken dat we problemen weg kunnen organiseren. We moeten zorgen dat als het beter kan/ moet het ook beter gaat en hier op sturen. Het is geen hobbyisme; “kijk maar wat je doet”, maar die behoefte aan controle en comfort schuurt met het belang van de kwetsbare burgers van 0-100 die hulp nodig hebben vanwege de situatie waar ze in zitten. Dat doorbreken van die maakbaarheidsgedachte hangt voor mij als paraplu boven wat we nu allemaal aan het doen zijn.”

- Respondent 8.

De respondent pleit tegen ‘het neoliberale beleid’ dat een ‘slachtveld’ heeft gemaakt van wat vroeger het maatschappelijk middenveld genoemd werd. Scholen, kerken, moskeeën, sportverenigingen en buurtwerk ziet de respondent, net als Trommel (2018), als een soort ‘sociaal weefsel’ wat ontzettend belangrijk zou kunnen zijn in het oplossen van niet alleen het probleem van onveiligheid in gezinnen, maar ook andere problemen van de samenleving. Het is een pleidooi voor het opnieuw belangrijk maken van de *civil society*.



5. Conclusie, aanbevelingen en discussie

In dit hoofdstuk komen de conclusies van het onderzoek, de aanbevelingen aan gemeenten en de discussie aan bod.

5.1 Conclusie

Geweld achter de voordeur of geweld in afhankelijkheidsrelaties is een ontzettend hardnekkig probleem. Waar geweld plaatsvindt is namelijk meestal sprake van complexe, onderliggende, intergenerationele problematiek. De zware taak van gemeenten en de partijen in de jeugdbeschermingsketen is om het geweld te stoppen en de gezinnen te begeleiden naar duurzame veiligheid. Iets waar, volgens onder andere de verantwoordelijke inspecties, men niet goed genoeg in lijkt te slagen. Om gemeenten handvatten te geven zodat ze kunnen sturen op het complexe thema gezinsveiligheid wordt in dit onderzoek een ontbrekende link gelegd tussen wetenschappelijke inzichten en inzichten uit de praktijk aangaande sturing en gezinsveiligheid. Eerst zal er een antwoord worden geformuleerd op de deelvragen, waarna in de slotconclusie de centrale vraag van dit onderzoek wordt beantwoord.

Gezinsveiligheid

De deelvraag luidt: *Wat is gezinsveiligheid en hoe kom je daar toe?*

Gebaseerd op inzichten uit de literatuur betreft Gezinsveiligheid het bereiken van duurzame veiligheid in gezinnen en van gezinsleden. Het is een doelgroeperspectief dat zich richt op het tegengaan van geweld in afhankelijkheidssituaties zoals die tussen ouders en kinderen, partners of huisgenoten. Veiligheid betreft *“De aanwezigheid van krachten die hebben laten zien voldoende en gedurende langere tijd te beschermen tegen het gevaar. Het gevaar bestaat uit de feitelijke onveilige gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan en waarover zorg is dat ze zich herhalen”*.

In het onderzoek wordt gevonden dat het afhangt van de focus van de aanpak of er met een aanpak een oplossing wordt gezocht die komt tot Jeugdveiligheid, Gezinsveiligheid of zelfs Huishoudensveiligheid. Definities van jeugdveiligheid, gezinsveiligheid of huishoudensveiligheid worden door elkaar heen gebruikt afhankelijk van de context van de aanpak of de context van het gezin in de aanpak. De gemene deler tussen de onderzochte aanpakken is de erkenning dat de weg naar gezinsveiligheid via de ouders bereikt moet worden. In een gezinssituatie waar kinderen onveilig zijn, is doorgaans een legio aan onderliggende

problematiek in het gehele systeem aanwezig die niet ongemoeid kan worden gelaten wanneer een interventie wordt gepleegd om het gezin richting duurzame veiligheid te begeleiden.

De inhoudelijke vernieuwingen uit de praktijk volgen die van de wetenschap, te kennen de gefaseerde ketensamenwerking van Vogtländer & Van Arum (2016). De aanpakken hanteren daarnaast eigen overtuigingen ten aanzien van gespreksvoering met- en het motiveren van gezinnen. Beide aanpakken zijn overtuigd van een horizontale verhouding tussen hulpverlener en gezin: compassievol naast iemand gaan zitten in plaats van vanuit een machtspositie er boven. Hervorming in werkwijzen centreren zich op het tegengaan van inefficiënties in de keten. Onder andere de herhaling van zetten en verlies van informatie die bij overdrachten komt kijken en de dilemma's die ontstaan in het samenwerken met verschillende partijen in- en buiten de jeugdbeschermingsketen. De combinatie van elementen die de aanpakken maken lijken veelbelovend. In voorzichtige eerste peilingen zijn professionals, ketenpartners en gezinnen enthousiast. Echter is óf de schaal van de aanpak klein (IHV13w) of zijn er nog geen betekenisvolle inhoudelijke resultaten gemeten (Blijvend Veilig) om stevige uitspraken te kunnen doen over het succes van de aanpakken. Er is nog te weinig zicht op of de wachttijd en trajecten daadwerkelijk korter zijn, en hiermee, de gezinnen eerder en duurzaam veilig zijn.

Sturen

De deelvraag luidt: *Hoe kan een gemeente sturen?*

Een gemeente heeft verschillende governance strategieën tot zijn beschikking. Zo kan een gemeente hiërarchische sturing, marktsturing of netwerksturing inzetten, of deze sturingsvormen door elkaar gebruiken. Welke sturingsvorm passend is, hangt af van of de stuurder de feitelijkheden en complexiteit van het te besturen veld wel of niet begrijpt; en ten tweede of de stuurder de normatieve belangen deelt met de actoren uit het te besturen veld. Als de feiten eenduidig zijn en de belangen van de stuurder en gestuurde gelijk zijn, zal hiërarchische sturing goed werken. Wanneer feiten eenduidig zijn, maar de belangen van de stuurder en gestuurde verschillen (een *probleemconflict*) dan kan het belangenverschil overkomen worden door een marktsturings-strategie. Wanneer de belangen van stuurder en gestuurde overeenkomen, maar de feiten niet eenduidig zijn (*probleemcomplexiteit*), zal netwerksturing een uitkomst bieden om het verschil in expertise te compenseren. Wanneer echter de feiten niet eenduidig zijn én de belangen van stuurder en gestuurde niet



overeenkomen (*probleemconflict* én *probleemcomplexiteit*) dan hebben gemeenten te maken met een dubbele sturingsuitdaging. Er zijn dan andere sturingsoplossingen nodig.

In de onderzochte aanpakken is er veel sprake van horizontale (netwerk)sturing of sturing van onderaf. Dit komt omdat de praktijk leidend wordt gesteld in het oplossen van een hoogcomplex probleem op inhoudsniveau. Stuurders beseffen zich niet alle wijsheid in pacht te hebben waardoor ze een beroep doen op de experts in de lagen onder hen. Ook de experts komen er zelf niet uit door afhankelijkheid van wet- en regelgeving, (financiële) middelen waarmee er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Verhoudingen tussen stuurder en gestuurde verplaatsen dan van *sturen* en *verantwoorden* naar *faciliteren* en *adviseren*.

Netwerksturing is een belangrijk element in de aanpakken Blijvend Veilig en IHV13w. In het onderzoek wordt bekrachtigd dat netwerksturing onderhevig is aan een schizofrene werkelijkheid van conflicterende belangen. Wanneer netwerksturing wordt gebruikt als sturingstrategie, is het belangrijk om de eigen belangen van de netwerkpartners te onderkennen die ondanks de gezamenlijke doelen en visie blijven bestaan. Een complicerende factor van netwerksturing is dat een gemeente hiermee kiest voor horizontale verhoudingen, welke betekenen dat de gemeente niet het beslisrecht behoudt. Daarom kan een stuurder niet *sturen*, maar enkel *overleggen*. Een gemeente kan daarom alleen netwerksturing inzetten als de stuurder de expertise van een netwerk nodig heeft, maar er geen belangenconflicten spelen. In het geval van het netwerk dat zich bezig houdt met het bereiken van gezinsveiligheid zijn deze belangenconflicten er wel en is daarmee netwerksturing in zijn puurste vorm niet de juiste sturingswijze.

Uitdagingen

De deelvraag luidt: *Welke uitdagingen zijn er ten aanzien van het sturen op gezinsveiligheid?*

Wanneer er sprake is van *probleemconflicten* én *probleemcomplexiteit*, en hiermee sprake is van onenigheid over feitelijke en normatieve opvattingen tussen de stuurder en gestuurde, is er sprake van een dubbele sturingsuitdaging. Bij het inrichten van de sturing in de onderzochte aanpakken leeft het besef dat men te maken heeft met een hoogcomplex probleem op inhoudsniveau waardoor men het reflex lijkt te hebben de problemen in een netwerk op te lossen. Zo kan men maximaal profiteren van de expertise uit het netwerk. Echter worden ook de belangenverschillen in de samenwerking kenbaar waarmee duidelijk wordt dat men te maken heeft met een dubbele sturingsuitdaging. Een strategie van *overleggen* vanuit de

netwerk-sturingsvorm is daardoor op zichzelf niet voldoende en is er meer nodig om te kunnen sturen op gezinsveiligheid.

Gevonden uitdagingen zijn onder andere het aantrekken en vasthouden van gekwalificeerde professionals; de beschikbaarheid van de juiste hulp op het moment dat dit nodig is; het borgen en uitbreiden van de aanpakken; de beschikbaarheid van zinvolle sturingsdata en het sturen van- en in een netwerksamenwerking. De sturingsuitdaging hiervan is een disbalans in kennis, belangen en macht welke er toe leiden dat bestuurders niet in staat zijn hun eigen doelen na te streven. In dit onderzoek wordt hiermee bevestiging gevonden voor de hypothese dat hoe groter de discrepantie van waarden en feiten tussen de bestuurder en gestuurde is, des te minder de bestuurder kan *beheersen* en des te meer de bestuurder afhankelijk is van *expertise* uit het te sturen veld.

Oplossingsrichtingen

De deelvraag luidt: *Wat zijn oplossingsrichtingen ten aanzien van de uitdagingen bij het sturen op gezinsveiligheid?*

In dit onderzoek is er onderzocht of- en hoe de in de theorie geschetste (on)verstandige oplossingen, ironische uitwegen en onvolmaakte antwoorden terugkwamen in de praktijk. (on)Verstandige oplossingen zijn verstandig als ze lukken, maar hebben een grote kans van mislukken door het miskennen van *probleemconflicten* en *probleemcomplexiteit*. Ironische uitwegen maken slim gebruik van individuele actoren in samenwerkingsverbanden en onvolmaakte antwoorden zijn als oplossing niet concreet en afhankelijk van anderen, maar zijn desalniettemin in staat bergen te verzetten als de meerderheid bereid is mee te bewegen.

(on)Verstandige oplossingen die naar voren komen in de aanpakken zijn onder andere het organiseren van aantrekkelijk werkgeverschap, het overdraagbaar maken van de aanpak en het organiseren van betekenisvolle metingen. Deze zijn verstandig als ze lukken, omdat ze voorzien in directe antwoorden op praktijk- en sturingsdilemma's. Echter zijn het onverstandige oplossingen in het geval bestuurders niet willen inleveren op hun waarden ten opzichte van de waarden van de professional. Als aantrekkelijk werkgeverschap een hoog salaris en een lage werkdruk betekend voor de professional, maar dit niet rijmt met efficiëntie- en economische doelstellingen van de bestuurder dan is deze oplossing, alsmede de andere twee, een onbegonnen oefening.



In de onderzochte aanpakken is het duiden en verbinden als ironische uitweg tot op zekere hoogte geïntegreerd in de werkwijzen. De actoren zijn in staat de eigen visie en doelstellingen beter langs die van de samenwerkingspartners, zoals gezinnen en behandelaars, te leggen en hier vervolgens adequaat op in te spelen. Zo worden wachtlijsten ontweken en gezinnen gemotiveerd om te werken aan hun problemen. Ook zijn er sterke aanwijzingen dat er ‘Dingesen’ zijn te vinden in de aanpakken. Er zijn bij IHV13w én Blijvend Veilig actoren aanwezig die zeer ervaren, gemotiveerd en ambitieus zijn en wie zaken voor elkaar krijgen ondanks (wettelijke) kaders die hen in de weg zijn. Het zijn experts op inhoud én organisatieniveau die beter dan ieder ander in staat zijn te duiden en verbinden. Deze personen zijn aantoonbaar in staat de aanpakken te bewegen in een richting die ten gunste van hun doelstellingen is. Bijvoorbeeld door slim gebruik van organisatiestructuren, het overtuigen van politiek bestuurders of het afdwingen van een niet bestaande autoriteit.

Ten slotte zijn er nog afhankelijke, minder concrete ‘onvolmaakte antwoorden’ die worden nagestreefd in de onderzochte aanpakken. In de aanpakken wordt er actief getracht een paradigmawijziging tot stand te laten komen. Met sociologische verbeeldingskracht ziet men de problemen uit de jeugdbeschermingsketen vanuit andere invalshoeken. In dit geval gaat het om het herframen van het probleem van onveilige kinderen naar het probleem van geweld in gezinnen, alsmede het herframen van het probleem van onveiligheid als probleem van de jeugdbeschermingsketen naar probleem van de samenleving (“*van meldcultuur naar hulpcultuur*”). Ook worden bestaande structuren in de aanpakken doorbroken zoals de wijze waarop de jeugdbeschermingsketen is ingericht en wordt er met vallen en opstaan, door te leren en ontwikkelen, gewerkt aan een aanpak die het veld stukje bij beetje beter maakt in plaats van ‘doormodderen’ in beleidsvoering (decompositie en improvisatie). Tot slot leeft het besef in de aanpakken dat *beheersen* door een gemeente, door het rijk of door de samenleving niet altijd mogelijk is, zeker niet bij hoogcomplexere problemen zoals gezinsonveiligheid. De vraag bestaat of de maakbaarheidsgedachte wel terecht is. Het al dan niet tijdelijk kunnen leven met problemen in plaats van het krampachtig proberen op te lossen zou kunnen helpen gedachtes en gevoelens van onontkoombaar falen van de gemeente en de jeugdbeschermingsketen te voorkomen. Soms zorgt de enorme aandacht voor de problemen en de gewenste directe oplossingen tot een stapeling aan initiatieven die ervoor kan zorgen dat de werkdruk in de praktijk zo hoog wordt dat het juist de hulp aan gezinnen schaadt.

Slotconclusie

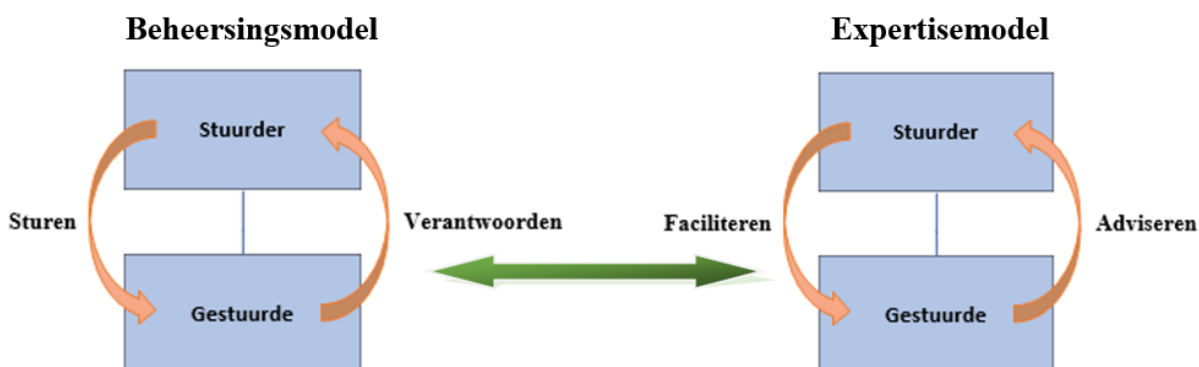
Hoe kunnen gemeenten sturen op een aanpak voor gezinsveiligheid?

Een gemeente kan verschillende governance strategieën hanteren in het sturen op gezinsveiligheid. Zo kan men hiërarchische sturing, marktsturing en netwerksturing kiezen of naast elkaar gebruiken. Het belangrijkste is dat gemeentes zich beseffen dat als het oplossen van de problemen de belangrijkste waarde is, de praktijk leidend moet worden gesteld in het oplossen van deze problemen. Gemeentes zijn wettelijk verantwoordelijk gemaakt voor het voldoen aan de zorgplicht richting diens inwoners. Omdat een gemeente verantwoordelijk is, moet zij zich altijd verantwoorden. Enerzijds over de kosten, anderzijds over het resultaat. Een lastig spanningsveld waarbij het één een reflex van *beheersen* oproept en het ander het gebruik van *expertise*. Echter kunnen bestuurders, en dus gemeenten, niet *beheersen* wanneer de feiten niet eenduidig zijn en de waarden niet overeenkomen.

	Waarden komen overeen: Weinig ambiguïteit	Waarden komen niet overeen: Veel ambiguïteit (<i>probleemconflict</i>)
De feiten zijn eenduidig: Lage complexiteit	Sturen Afdwingen conformiteit Beheersen	Kopen Afstemmen van belangen
De feiten zijn niet eenduidig: Hoge complexiteit (<i>probleemcomplexiteit</i>)	Overleggen Afstemmen van expertise	Dubbele uitdaging Afstemmen van belangen en expertise Expertise

Figuur5: *Beheersen versus expertise in de praktijk. Aangepast van Bannink, 2013 & 2018 en Bannink & Trommel, 2019.*

Wanneer de praktijk centraal gesteld wordt in het oplossen van hoogcomplexen problemen zal er een sturing moeten worden ingericht waarbij bestuurder faciliteert in wetgeving, middelen en mensen en waarbij een gestuurde adviseert over wat hij of zij nodig heeft om tot successen te komen. Wanneer er geen (of veel minder) expertise nodig is, kan beheersing plaatsvinden. Afhankelijk van de mate van complexiteit ten aanzien van de feiten en de ambiguïteit ten aanzien van de waarden (als geïllustreerd in figuur 5) kan een bestuurder kiezen voor ofwel het beheersingsmodel, ofwel het expertisemodel (figuur 18).



Figuur 18: *Beheersingsmodel en Expertisemodel*

5.2 Aanbevelingen

Feitelijk zijn de oplossingsrichtingen die aan bod komen bij dit onderzoek al aanbevelingen op zich over hoe om te gaan met sturingsvraagstukken waar sprake is van complexe problemen en conflicterende belangen. Allereerst is het daarom goed de overwegingen rondom de oplossingsrichting in acht te nemen. Desalniettemin zijn er nog andere aanbevelingen aan te bieden aan gemeenten die zich bezig houden met gezinsveiligheid.

1. Beleg deelverantwoordelijkheden bij netwerkpartners in een netwerksturing

Netwerksturing blijkt een geliefde strategie wanneer stuurders baat hebben bij expertise. Echter blijkt ook uit dit onderzoek dat wanneer alle partners verantwoordelijk zijn, er tegelijkertijd niemand verantwoordelijk is. Het risico bestaat dat men bij gedeelde verantwoordelijkheid op elkaar wacht of naar elkaar wijst. Het inrichten van een projectmatige organisatie en het beleggen van deelverantwoordelijkheden in het netwerk kunnen helpen bij het sturen. Blijvend Veilig heeft dit met hun uitwerkingsvraagstukken al redelijk voor elkaar gekregen en voor Amstelveen en Aalsmeer is dit een ontwikkelpunt vanuit de Ontwikkelagenda Jeugd. Netwerksturing is op zichzelf geen oplossing voor belangenconflicten bij complexe problemen maar projectmatige organisatie zou in ieder geval in een netwerksamenwerking kunnen assisteren bij het vooruithelpen van een gemeentelijke aanpak door het beleggen van deelverantwoordelijkheden bij actoren in het netwerk.

2. Wanneer je als stuurder inzicht wil in data, of professionals wil sturen middels werkprocessen, zorg dan dat je een digitale infrastructuur hebt die de professional ondersteunt in plaats van belast.

Het reflex dat gemeenten hebben om het werk van een uitvoerder te beheersen en inzicht te krijgen in hun output is een grote werkdruk verhogende en frustrerende factor voor hulpverleners. Het is één van de voornaamste redenen voor hulpverleners om teleurgesteld hun vakgebied te verlaten, samen met het moeten verwerken van pijn uit falende stelselwijzigingen en nieuwe aanbestedingen (Jansen et. al. 2021). Alhoewel de inzicht en het gevoel van beheersing begrijpelijk is vanuit het oogpunt van de stuurder is dit al jaren een heikel punt dat niet alleen de motivatie van professionals in de jeugdhulpsector, maar ook die van de professionals in de (ouderen)zorg en fysiotherapie langzaam maar zeker om zeep helpt.

Er vallen echter ontzettend veel zaken goed te regelen met een regie-applicatie. Denk aan applicaties waarbij de burger kan inloggen en toegang heeft tot zijn/ haar data in plaats van dat deze data moet worden opgevraagd, er met templates formulieren kunnen worden

gegenereerd en automatisch velden gevuld kunnen worden door invoer van een webformulier in plaats van handmatig allerlei zaken van een papiertje over nemen, of bijvoorbeeld het verkrijgen van een digitale handtekening in plaats van het moeten invullen, uitprinten, ondertekenen, inscannen en weer opslaan van formulieren. En zo zijn er nog heel veel meer voorbeelden te noemen. Een goede regie-applicatie is in staat de uitvoerend professional te ondersteunen bij haar dagelijkse werkzaamheden en haar eerder te ontlasten dan belasten. Ondertussen kan er data worden onttrokken uit de zaken die een uitvoerend professional of cliënt toch al invult. Een regie-applicatie zou daarom een enorme winst kunnen zijn voor bestuurders die willen voldoen aan hun beheersingsvraag, terwijl deze tegelijkertijd meer recht doet aan de waarden en behoeften van de professional.

3. Houd verbinding tussen stuurder en gestuurde. Blijf leren en ontwikkelen

Als de stuurder de gestuurde wil faciliteren ofwel sturen, is het van belang dat de stuurder en gestuurde elkaars praktijk begrijpen, bij wijze van spreken elkaars pijn voelen. Door allerlei begrijpelijke redenen verliezen de stuurder en gestuurde elkaar uit het oog. Bij het ontwerpen van de nieuwe aanpakken lijkt dit contact weer wat te worden hersteld. Het lijkt zowel bij IHV13w als BV een belangrijke succesfactor: men gaat terug naar de tekentafel en kijkt wat er nodig is. Wanneer de projecten groter worden en in de staande organisatie komen, wordt het risico weer groter dat stuurder en gestuurde elkaar uit het oog verliezen. Om dit te voorkomen moeten stuurder en gestuurde met elkaar blijven begrijpen. Leer en ontwikkel samen!

4. Maak werk van een stevige lokale aanpak, maar maak daarbij gebruik van al opgedane kennis van andere gemeenten en werk samen in de regio

Doe als gemeente niet alles zelf. De keten heeft te maken met verschillende wetten, verschillende financieringsstromen en veel spelers die landelijk, regionaal en lokaal opereren. De ruis en inefficiëntie die door deze complexiteit ontstaat roept een logische reflex tot actie op. Echter, wanneer elke gemeente dit probleem zelf op haar eigen manier tracht op te lossen loopt de keten het risico nog meer versnipperd te raken. Die staat van versnippering, zo blijkt uit dit onderzoek, heeft een negatief effect op de hulp aan de gezinnen. Maak gebruik van gemeenten die al een aanpak ontwikkeld hebben en sla in uw regio de handen in een of laat u leiden door landelijke hervormingen.

De landelijke hervormingen ten aanzien van de jeugdbescherming, als vastgesteld in het toekomstscenario (Helmich, 2021), worden versneld ingericht (Van Ooijen & Weerwind, 2022). Dit toekomstscenario stelt dat er een regionaal veiligheidsteam moet komen (zoals



Blijvend Veilig) die in een sterke verbinding met de lokale teams opereert (zoals het Sociaal Team met de werkwijze IHV13w). Het is daarom verstandig werk te maken van een stevige lokale aanpak die goed aansluit bij de geïntegreerde ketensamenwerking die in de regio moet worden georganiseerd.

5. Doe onderzoek naar gevolgen van regionale samenwerking op het gebied van gezinsveiligheid en maak hier afspraken over

Interbestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten zijn geen onderdeel geweest van dit onderzoek, maar blijken uit de interviews enorm relevant voor strategische keuzes die het gemeentebestuur te maken heeft. Om die strategische keuzes geïnformeerd te maken is er vervolgonderzoek nodig naar de gevolgen van regionale samenwerking op het gebied van gezinsveiligheid.

Stel dat twee gemeenten van gelijksoortige grootte en met gelijksoortige problematiek een aanpak kiezen. De éne gemeente doet geen investeringen in het lokaal team, helpt slechts dertig lichtcomplexe gezinnen op jaarbasis en draagt het leeuwendeel van de gezinnen over naar de regio. De andere gemeente doet flinke investeringen in het lokaal team, helpt honderd licht- en hoogcomplexe gezinnen op jaarbasis en draagt slechts een enkeling over aan de regio. In een dergelijke (potentiële) situatie is er sprake van een onevenredige verdeling van middelen en aandacht. Die onevenredige verdeling kan nog groter worden wanneer gemeenten verschillen in grootte en in mate van problematiek. Deze onevenredige verdeling kan er toe leiden dat gemeenten minder gemotiveerd zijn om investeringen te doen in het klein houden van problemen omdat ze de winst van hun investeringen niet meer terugzien. Tevens levert dit het risico op dat gemeenten die minder gebruik maken van de regionale veiligheidsteams (door kleinere schaalgrootte, minder heftige problematiek of grotere mate van investering in de voorliggende velden) minder goed in staat zijn te *beheersen*. Die gemeenten hebben het risico minder invloed te hebben doordat ze minder beleidscapaciteit of kleinere hulpverleningsbehoefte hebben.

Het risico moet vermeden worden dat gemeenten daarom stoppen met investeringen in hun voorliggend veld om problemen te voorkomen, hun jeugdveld om problemen klein te houden of de aanpak van hun lokale team om problemen van onveiligheid in het vrijwillig kader te verhelpen. Het is daarom enorm belangrijk om als bestuurders geïnformeerd met elkaar in gesprek te gaan en hier goede (financiële) afspraken over te maken. Mogelijk zal dit centraal, door het ministerie van VWS en JenV, georganiseerd moeten worden.

5.3 Discussie

Er zijn enkele beperkingen van dit onderzoek die gebonden worden aan de relevantie van dit onderzoek voor de bestuurskunde die in acht moeten worden genomen. Hierbij volgen enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

De generaliseerbaarheid van enkele delen uit dit onderzoek zijn beperkt. Dit onderzoek is uitgevoerd bij slechts twee gemeenten in dezelfde veiligheidsregio. Hiermee kan niet worden gezegd dat er sprake is van dataverzadiging ten aanzien van het onderwerp. Met het grote aantal gemeenten in Nederland is het onvermijdbaar dat er gemeenten zijn met andere sturingsstrategieën, uitdagingen en oplossingsrichtingen die niet aan bod zijn gekomen in dit onderzoek. Het onderzoeken van meerdere gemeenten zou daarom beter zijn geweest. Ook zou het onderzoek sterker zijn geweest als de gemeenten ook verschilden van veiligheidsregio. Dat zou een extra verschil zijn tussen de aanpakken waarmee het ‘Most Different Systems Design’ nog beter tot zijn recht zou komen. Echter is de gemaakte vergelijking relevanter voor de deelnemende gemeenten in verband met de samenwerking die tussen de gemeenten plaatsvindt en mogelijk moet worden geïntensiveerd, op basis waarvan deze keuze over deze vergelijking is gemaakt.

Het generaliseren van bepaalde uitkomsten uit dit onderzoek is problematisch. Niet alleen omdat de omvang beperkt is en gemeenten in Zuid- of Oost-Nederland het heel anders kunnen doen, maar ook omdat successen op uitvoeringsniveau moeilijk kunnen worden herleid tot keuzes op sturingsstrategie. Hier komt ook bij dat de successen op uitvoeringsniveau amper meetbaar zijn op het moment – iets waar beide aanpakken, IHV13w en Blijvend Veilig, hard aan werken.

In het geval van deze aanpakken ‘weten’ betrokkenen dat hun aanpak werkt. Het is echter niet inzichtelijk. De informatieasymmetrie die zich afspeelt tussen beleidsbepalers en beleidsuitvoerders is hierdoor erg groot. De bestuurders kunnen moeilijk zien en begrijpen wat de gestuurden doen door de enorme complexiteit van het werk én door het ontbreken van sturingsinformatie wordt er ook niet gezien of het gevoerde beleid zin heeft. Of tenminste: zin heeft in termen van de belangen van de bestuurder.

Een bijkomende beperking van dit onderzoek is dat er geen vergelijking plaats kon vinden tussen inhoudelijke successen van de aanpakken ten opzichte van de stand van zaken in de ‘oude jeugdbeschermingsketen’. De jeugdbeschermingsketen is namelijk enorm



versnipperd. Er is een veelvoud aan organisaties die allemaal verschillende specifieke taken hebben zoals vrouwenopvang, jeugdreclassering, alleen onderzoek doen of onderzoek én regie. Ook meten ze door hun verschillende taken andere zaken, weergeven ze dezelfde zaken op een verschillende manier of zijn de cijfers van de verschillende instanties om andere redenen niet over elkaar heen te leggen. Voor dit onderzoek was het niet mogelijk een optelsom van de diensten uit de keten te maken en die af te zetten tegen gebrekkige of ontbrekende informatie uit de pilots. Een vergelijking tussen ‘oud en nieuw’ zou echter wel zinvol kunnen zijn in het aantonen van inhoudelijk succes van de aanpak, waarmee het koppelen van de inhoudelijke successen van de aanpak aan de sturing op de aanpak in meerdere mate ‘evidence based’ beargumenteerd kan worden dan bij dit onderzoek.

Hierom is het nuttig om een effectiviteitsonderzoek te doen op uitvoeringsniveau bij meerdere aanpakken/ pilots in Nederland, welke aan dezelfde studie onderworpen kunnen worden als IHV13w en Blijvend Veilig in dit onderzoek. Wanneer dit gecombineerd wordt met een vergelijkend onderzoek tussen ‘oud’ (jeugdbeschermingsketen) en ‘nieuw’ (regionale pilots en lokale aanpakken) zouden er mogelijk betrouwbaardere uitspraken gedaan kunnen worden over de invloed van bepaalde sturingsvormen op bepaalde (deel)successen. Desalniettemin zorgt dit onderzoek voor een eerste verkenning in een complex veld en levert het een bruikbaar inzicht op voor gemeenten.

Literatuurlijst

- Addink, A. (2022). *Maatregelen jeugdbescherming*. Nederlands Jeugdinstituut. Geraadpleegd op 22 juni 2022, van <https://www.nji.nl/jeugdbescherming/maatregelen>
- Adriaans, B. (Host). (2021, 17 augustus). Blijvend Veilig (Nr. 6) [Podcastaflevering]. Transformatie-podcast Jij voor de Jeugd. Geraadpleegd op 6 maart 2022, van <https://jijvoordejeugd.nl/thema-items/blijvend-veilig/>
- Alink, L., Prevoo, M., Van Berkel, S., Linting, M., Klein Velderman, M., & Pannebakker, F. (2018). *Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van Kinderen en Jeugdigen* (WODC Rapport 2668g). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2241/2668G_volledige_tekst_tcm28-373868.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Alle Cijfers. (2022a, juni 17). *Ranglijst van het hoogste en laagste gemiddelde inkomen per inwoner van de gemeenten in Nederland*. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/ranglijst/hoogste-en-laagste-inkomen-per-gemeente-in-nederland/>
- Alle Cijfers. (2022b, juni 22). *Informatie gemeente Aalsmeer*. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/aalsmeer/>
- Alle Cijfers. (2022c, juni 22). *Informatie gemeente Amstelveen*. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/Amstelveen/>
- Alle Cijfers. (2022d, juni 22). *Informatie gemeente Amsterdam*. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://allecijfers.nl/gemeente/amsterdam/>
- Anckar, C. (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389–401. <https://doi.org/10.1080/13645570701401552>
- Bannink, D. (2013). Het managen van activering: Een dubbele uitdaging. In H. Bosselaar & G. J. Vonk (Reds.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg* (1ste editie, pp. 89–100). Den Haag, Nederland: Boom Bestuurskunde.
- Bannink, D. (2018a). De onbeheersbaarheid van beleidsimplementatie en beleidsintegratie. *Beleid en Maatschappij*, 45(1), 96–102. <https://doi.org/10.5553/benm/138900692018045001007>
- Bannink, D. (2018b). Duiden en Verbinden: het belang van een eigen visie. In D. Bannink & H. Bosselaar (Reds.), *Het probleem samenwerken* (1ste editie, pp. 129–143). Boom Bestuurskunde.
- Bannink, D. (2019). *Besturen zonder wij* (1ste editie). Amsterdam, Nederland: VU University Press.
- Bannink, D., & Bosselaar, H. (2018). *Het probleem samenwerken*. Den Haag, Nederland: Boom Bestuurskunde.
- Bannink, D., & Trommel, W. (2019). Intelligent modes of imperfect governance. *Policy and Society*, 38(2), 198–217. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1572576>
- Beroepen.nl. (z.d.). *Paardencoach*. Geraadpleegd op 25 juni 2022, van <https://beroepen.nl/paardencoach/#:%7E:text=Hoeveel%20een%20paardencoach%20per%20maand,50%20en%20%E2%82%AC250%20ligt.>



- Besseling, P., Hers, J., Hoekstra, K., Lamers, L., Mosca, I., & Okker, R. (2013, september). *Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag, Nederland: Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-4september2013-decentralisaties-het-sociale-domein.pdf>
- Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2009). *Interviewing Experts*. Londen, Engeland: Palgrave Macmillan.
- Bosselaar, H., & Middendorp, L. (2018). Effectiever samenwerken? Doe de Dinges! In D. Bannink & H. Bosselaar (Reds.), *Het probleem samenwerken* (1ste editie, pp. 161–179). Den Haag, Nederland: Boom Bestuurskunde.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons* (1ste editie). Londen, Engeland: Routledge.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th edition). New York, Amerika: Oxford University Press.
- Burgerlijk Wetboek Boek 1*. (2021, 1 januari). Overheid Wettenbank. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002656/2021-01-01>
- Castells, M. (2000). Toward a Sociology of the Network Society. *Contemporary Sociology*, 29(5), 693–699. <https://doi.org/10.2307/2655234>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (1988–2022). *Bevolking op 1 januari en gemiddeld; geslacht, leeftijd en regio* [Dataset]. Centraal Bureau voor de Statistiek. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/03759ned/table?dl=39E0B>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 25 februari). *Inwoners per gemeente*. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2015–2020). *Jongeren met jeugdzorg; persoonskenmerken, 2015–2020* [Dataset]. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84135ned/table?fromstatweb>
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2014). Good Governance. *The American Review of Public Administration*, 45(6), 635–652. <https://doi.org/10.1177/0275074014529361>
- De Graaf, L. J. (2017, april). *Van top tot teen in verbinding: beweging van onderop, beweging aan de top*. Hogeschool Utrecht. <https://www.socialevraagstukken.nl/wp-content/uploads/HU-openbare-les-Laurens-de-Graaf-Van-top-tot-teen-in-verbinding.pdf>
- Driessen, H. (2012). *Politiek als beroep voorafgegaan door wetenschap als beroep* (3de editie). Nijmegen, Nederland: Vantilt.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead. Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge, Engeland: Cambridge University Press.
- Friele, R. D., Bruning, M. R., Bastiaanssen, I. L. W., De Boer, R., Bucx, A. J. E. H., De Groot, J. F., Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondejker, F., Van Yperen, T. A., & Hageraats, R. (2018, januari). *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*. (Nr. 43). Den Haag: ZonMw.

- https://publicaties.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Jeugd/Evaluatie_Regelgeving/evaluatie_jeugdwet_webversie_2.pdf
- Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445–471. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.bjc.a014105>
- Gemeente Aalsmeer. (2020, 23 januari). *Strategie Sociaal Domein 2019–2023*. <https://aalsmeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/92f7a89b-1d32-4843-9a04-2f76ac1bf711?documentId=0616dbcf-e924-4b5a-a83f-4a6c59f30672>
- Gemeente Amstelveen. (2019, 2 oktober). *Kaderstellende Nota's: Jeugdagenda 2019–2022*. iBabs Online. <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/amstelveen/ed771fad-82c6-4198-862f-1e8a5b8b2dff#ada3aa4f-825e-4f2a-8cd3-b11b252e7f56>
- Giddens, A. (1998). *The Third Way*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Giddens, A. (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives* (1ste editie). Londen, Engeland: Routledge.
- Goderie, M., & Woerds, S. M. (2005). *Meten van geweld acher de voordeur* (W. J. F. Schakenraad, Red.). Utrecht, Nederland: Verwey-Jonker Instituut.
- Greener, I. (2013). *Public Management* (2de editie). Londen, Engeland: Palgrave Macmillan.
- Helmich, W. (2021, maart). *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-79dad0a9-c043-4a8b-8d15-f65d288242d2/1/pdf/tk-bijlage-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming.pdf>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh019>
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2019, november). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. <https://www.igj.nl/publicaties/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd>
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid. (2019, november). *Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar. Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. <https://www.igj.nl/publicaties/publicaties/2019/11/08/signalement-jeugdbeschermingsketen-in-gevaar>
- Jansen, J., Ketel, J., Liefhebber, S., Panhuizen, B., & Van Pelt, M. (2021, mei). *De stand van het sociaal werk in Nederland*. Movisie. https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2021-05/De-stand-van-het-sociaal-werk-in-Nederland_0.pdf
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. *The SAGE Handbook of Governance: Metagovernance*, 106–123. <https://doi.org/10.4135/9781446200964.n8>
- Jeugdwet*. (2014, 1 maart). Overheid Wettenbank. Geraadpleegd op 22 juni 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2022-05-01>



- Jeugdzorg Nederland. (2013, oktober). *Kwaliteitskader Voorbereiding en screening aspirant pleegouders*. <https://www.jeugdzorgnederland.nl/contents/documents/kwaliteitskader-voorbereiding-en-screening-asp-pleegouders-v2.0.pdf>
- Landelijk Netwerk Veilig Thuis. (2020). *Triage-instrument Veilig Thuis versie 1.0 Veiligheidstaxatie & Toewijzing zorg. Bij alle vormen van geweld en onveiligheid in huiselijke kring*. <https://www.nvlf.nl/wp-content/uploads/sites/2/2020/10/Bijlage-3-Triage-instrument-Veilig-Thuis-1-0-versie-voor-ketenpartners.pdf>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2022, 4 februari). *Meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2008). *RiHG: Risicotaxatie-instrument Huiselijk Geweld (2.2)*. <https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/publicaties/2008/11/07/risicotaxatie-instrument-huiselijk-geweld>
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2018, april). *Geweld hoort nergens thuis. Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-7ca7ae57-9eb9-42cc-9228-37e0ca59fdd2/1/pdf/geweld-hoort-nergens-thuis-aanpak-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling.pdf>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2021, 31 december). *Magazine 3 jaar [Ont]Regel de Zorg Sociaal Domein*. (Ont)Regel de Zorg. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://www.ordz.nl/documenten/magazines/2021/12/31/magazine-3-jaar-ontregel-de-zorg-sociaal-domein>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018, april). *Actieprogramma Zorg voor de Jeugd*. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-af23cf62-42d6-46c2-959d-86d381898877/1/pdf/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd.pdf>
- Moore, M. (1994). Public Value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York, Amerika: Plume.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Pattje, W. (2013, februari). *Gemeentelijke visie op een Veilig Thuis. Advies aan de wethouders van de G4*. https://denhaag.raadsinformatie.nl/modules/13/overige_bestuurlijke_stukken/74147
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- RTL Nieuws. (2021, 11 januari). *Hof: Sharleyne (8) werd van flat geduwd, bijna 10 jaar cel voor moeder* [Persbericht]. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5207918/moeder-sharleyne-veroordeeld>
- Schellingerhout, R., & Ramakers, C. (2017, maart). *Scholierenonderzoek Kindermishandeling 2016* (WODC Rapport 2668b). Wetenschappelijk Onderzoek- en

- Documentatiecentrum.
https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2237/2668B_Volledige_Tekst_tcm28-257873.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Sprokkereef, J. D., & Bruinooge, L. (2016, september). *Veilig Thuis: de basis op orde*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
<https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2017/06/27/rapportages-veilig-thuis-de-basis-op-orde>
- Steyaert, J. (2008, 1 september). *Savanna. Professionals tussen bureaucratie en zorgvuldigheid*. Canon Zorg voor de Jeugd.
https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_jz/details.php?cps=32&canon_id=63
- Stichting Adverteerdersjury Nederland. (2013, 23 oktober). *Een veilig thuis. Daar maak je je toch sterk voor?* <https://sanaccent.nl/case/een-veilig-thuis-daar-maak-je-je-toch-sterk-voor/>
- 't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. [E-book]. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Ten Berge, I., & Bakker, A. (2005). *Veilig thuis? Handreiking voor het beoordelen en bespreken van veiligheid van kinderen in hun thuissituatie*. Utrecht, Nederland: Nederlands Jeugdinstituut.
- Ten Boom, A., & Wittenbrood, K. (2019, februari). *De prevalentie van huiselijk geweld en kindermishandeling in Nederland* (Cahier 2019–01 2668I). Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
<https://www.huiselijkgeweld.nl/publicaties/rapporten/2019/02/06/de-prevalentie-van-huiselijk-geweld-en-kindermishandeling-in-nederland>
- Tierolf, B., Lünemann, K., & Steketee, M. (2014, mei). *Doorbreken geweldspatroon vraagt gespecialiseerde hulp. Onderzoek naar effectiviteit van de aanpak huiselijk geweld in de G4*. Verwey-Jonker Instituut. https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/1366_Doorbreken-geweldspatroon-vraagdg-gespecialiseerde-hulp_Web-2.pdf
- Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur*. Den Haag, Nederland: Boom Bestuurskunde.
- Turnell, A., & Essex, S. (2010). *Als er “niets aan de hand” is* (1ste editie). Houten, Nederland: Bohn Stafleu van Loghum.
- Van den Brink, G. (2020). *Ruw ontwaken uit de neoliberale droom* (1ste editie). Amsterdam, Nederland: Prometheus.
- Van der Put, C. E., Vial, A., & Assink, M. (2020). *Actuarieel Risicotaxatie Instrument voor Jeugdbescherming (ARIJ)* (Nr. 3). Expertisecentrum Forensische Orthopedagogiek Universiteit van Amsterdam. <https://www.expertisecentrumfortho.nl/producten-en-diensten/arij-cfra-erbij/download/arij>
- Van Montfoort, A. J., Verhagen, A., Sondorp, J. E., & Torregrosa, L. D. R. (2018, februari). *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Onderzoeksrapport midden- en west Brabant*. Woerden: VanMontfoort. <https://www.vanmontfoort.nl/wp-content/uploads/2018/03/onderzoeksrapport-jeugdbeschermingsketen.pdf>
- Van Ooijen, M., & Weerwind, F. (2022, 16 mei). *Kamerbrief over visie op stelsel jeugdzorg en noodzakelijke hervormingen*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van



- <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/05/13/kamerbrief-hervormingen-jeugdzorg>
- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. New York, Amerika: Taylor & Francis.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267–281.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>
- Van Yperen, T., Kraak, A., Van de Maat, A., & Prakken, J. (2020, april). *Veiligheid in gezinnen: een zaak voor iedereen. Knelpunten en oplossingsrichtingen*. Nederlands Jeugdinstituut. <https://www.nji.nl/system/files/2021-04/Veiligheid-in-gezinnen-een-zaak-voor-iedereen.pdf>
- Veldheer, V. C., Jonker, J. J., Van Noije, L., & Vrooman, C. (2012). *Een beroep op de burger*. Den Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verdrag inzake de rechten van het kind. (1989, 20 november). Overheid Wettenbank.
<https://wetten.overheid.nl/BWBV0002508/2002-11-18>
- Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld. (2016, 1 maart). Overheid Wettenbank.
<https://wetten.overheid.nl/BWBV0006074/2016-03-01>
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2021). *Dashboard Werk en Inkomen*. Waarstaatjegemeente. Geraadpleegd op 23 juni 2022, van <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/werk-en-inkomen>
- Vogtländer, L., Tan, S., & Lünemann, K. (2016, september). *De GIPS. Methodiek voor intensieve intersectorale (bemoei)zorg bij kindermishandeling*. De Waag: L. Vogtländer. https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/115034_de_GIPS_methodiek_voor_intensieve_intersectorale_bemoeizorg_bij_kindermishandeling-2.pdf
- Vogtländer, L., & Van Arum, S. (2016, mei). *Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg. Een duurzame visie op ketenzorg bij kindermishandeling, huiselijk geweld en seksueel misbruik en de centrale rol hierbij van het triage-instrument Veilig Thuis*. GGD GHOR Nederland.
https://vng.nl/files/vng/201605_visiedocument_gefaseerde_ketensamenwerkingvogtlander_van_arum_0.pdf
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. (2014, 9 juli). Overheid Wettenbank. Geraadpleegd op 22 juni 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035362/2022-05-01>
- Wolzak, A., & Berge, I. T. (2012). *Kindermishandeling* (7de editie). Amsterdam, Nederland: SWP.

Interne Documentatie

- Blijvend Veilig. (2021, februari). *Hoofddocument werkwijze versie 0.3*.
- Dijkstra, S. (2021, augustus). *Schets onderzoek IHV13w*. Utrecht, Nederland: Bureau Dijkstra.
- Dijkstra, S. (2022, maart). *Een praktijkgericht verkennend onderzoek naar de werkwijze en inbedding van IHV13w in de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer*. Utrecht, Nederland: Bureau Dijkstra.
- Gemeente Amstelveen-Aalsmeer. (2020a, oktober). *Oplegger nieuwe werkwijze intensieve vrijwillige hulp (4e.1)*.
- Gemeente Amstelveen-Aalsmeer. (2020b, november). *Projectplan Nieuwe werkwijze Intensieve Hulpverlening in Vrijwillig traject*.
- Gemeente Amstelveen-Aalsmeer. (2021a, mei). *Stafoplegger A-Aa Businesscase IHV13w (4f.1)*.
- Gemeente Amstelveen-Aalsmeer. (2021b, juni). *Businesscase IHV13w: Intensieve Hulp in Vrijwillig 13 weeks traject*.
- Gemeente Amstelveen-Aalsmeer. (2021c, december). *Aansturing, taken en verantwoordelijkheden IHV13w*.
- Gemeente Amstelveen-Aalsmeer. (2022, maart). *Schatting FTE IHV13w*.
- Gemeente Amsterdam. (2021a, juni). *Eindrapportage Programma Transformatie Jeugd. Programma Transformatie Jeugd*.
- Gemeente Amsterdam. (2021b, oktober). *Voorstel Governancestructuur Blijvend Veilig*.
- Gemeente Amsterdam. (2022a, januari). *Begroting Blijvend Veilig 2022 concept V7*.
- Gemeente Amsterdam. (2022b, januari). *Overzicht 11 Uitwerkingsvraagstukken*.
- Veilig Thuis. (2021, maart). *Halfjaarsrapportage Veilig Thuis Amsterdam Amstelland h2 2020*.



Bijlage

- Bijlage 1: Lijst van afkortingen
- Bijlage 2: Lijst van figuren en tabellen
- Bijlage 3: Infographic Jeugdbeschermingsketen
- Bijlage 4: Topic en vragenlijst interviews
- Bijlage 5: Wijze uitwerking & analyse interviews
- Bijlage 6: Wijze uitwerking dossieronderzoek

Bijlage 1. Lijst van afkortingen

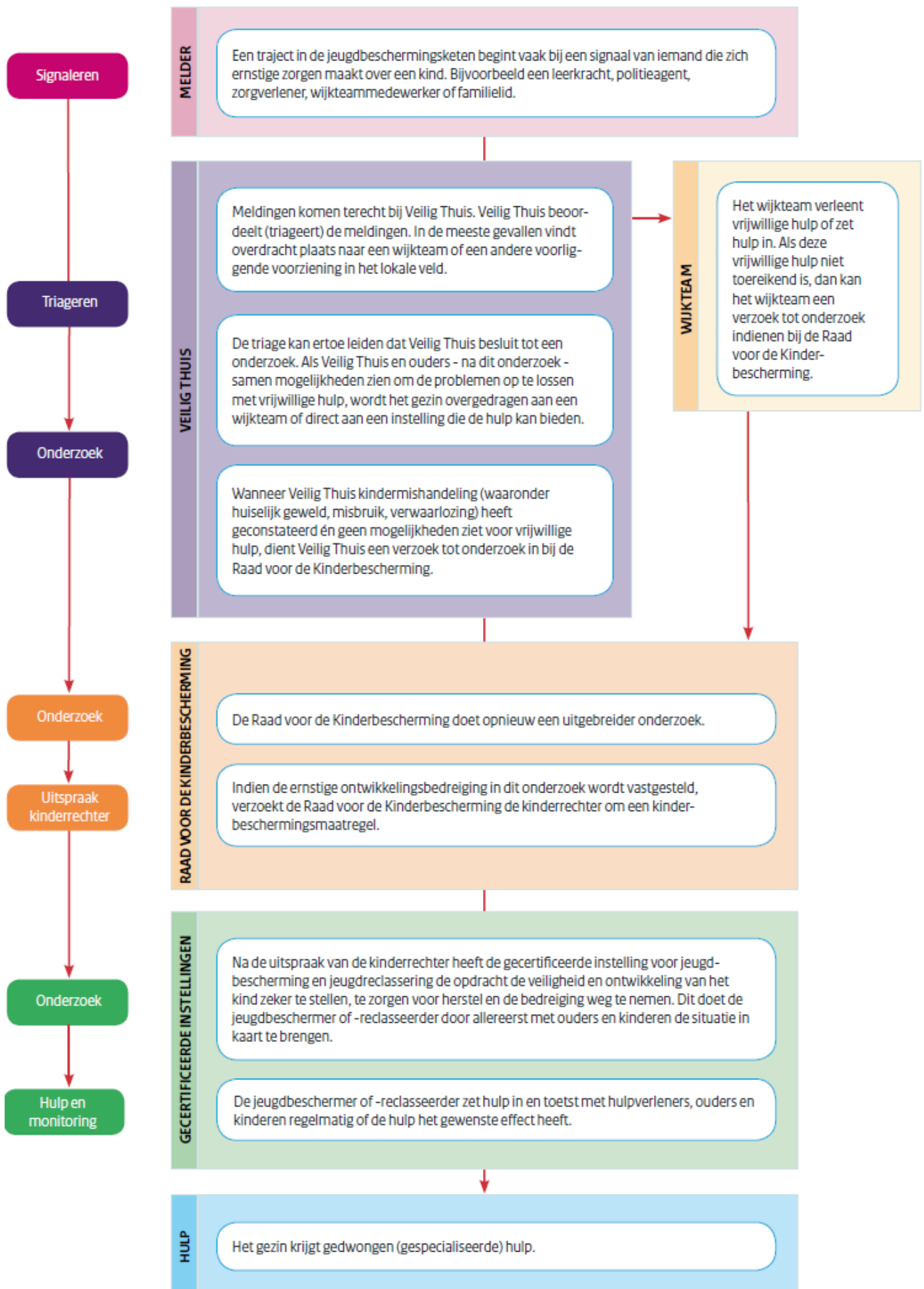
Afkorting	Voluit
AMHK	Advies en Melpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
AMK	Advies en Meldpunt Kindermishandeling
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DUO	Diemen, Uithoorn, Over-Amstel
G4	Grote Vier: gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GGD GHOR	Gemeentelijke Gezondheidsdienst, Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GI	Gecertificeerde Instellingen
GIPS	Gestructureerde & gezinsgerichte Intersectorale Professionele Samenwerking
HGKM	Huiselijk Geweld en Kindermishandeling
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IHV13w	Intensieve Hulpverlening traject in 13 weken
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
JenV	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
MDSD	Most Different Systems Design
NPM	New Public Management
OTS	Onder Toezicht Stelling
PG	Performance Governance
PVM	Public Value Management
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SHG	Steunpunt Huiselijk Geweld
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid Welzijn en Sport
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning



Bijlage 2. Lijst van figuren en tabellen

Figuur / Tabel	Naam	Pagina
Figuur 1.	Visualisatie normtijden jeugdbeschermingsketen.	9
Figuur 2.	Visualisatie Jeugdveiligheidsketen	13
Tabel 1.	Prevalentie interventie OTS, Voogdij en Jeugdreclassering	19
Tabel 2.	Instrumenten veiligheidsmeting	23-24
Figuur 3.	Visualisatie dubbele uitdaging	31
Figuur 4.	Beheersen versus expertise, theoretisch	32
Figuur 5.	Beheersen versus expertise in de praktijk	32, 89
Figuur 6.	Duiden en verbinden	38
Tabel 3.	Steekproefkader: spreiding dataverzameling	44
Figuur 7.	Leidende principes Blijvend Veilig.	55
Tabel 4.	Meten indicatoren Blijvend Veilig & IHV13w	56
Figuur 8.	Hiërarchische structuur netwerken Blijvend Veilig	58
Figuur 9.	Constellatie Netwerk Wethoudersoverleg	59
Figuur 10.	Constellatie Netwerk Opdrachtgeversoverleg	60
Figuur 11.	Constellatie Netwerk Stuurgroep	61
Figuur 12.	Constellatie Netwerk Projectgroep	62
Figuur 13.	Constellatie Netwerk Procesregie	65
Figuur 14.	Sturingsstructuur IHV13w	66
Figuur 15.	Beheersingsmodel: sturen en verantwoorden	68
Figuur 16.	Expertisemodel: faciliteren en adviseren	69
Figuur 17.	Duiden en verbinden in aanpakken gezinsveiligheid.	79
Figuur 18.	Beheersingsmodel en Expertisemodel	89

Bijlage 3. Infographic Jeugdbeschermingsketen



Bijlage 4. Topic en vragenlijst interviews

Structuur interview

- ➔ Wat is IHV13w/ Blijvend Veilig, wat is het doel van IHV13w/ Blijvend Veilig, welke problemen moest de aanpak oplossen en hoe dan?
- ➔ Wanneer is de aanpak geslaagd, tot welke successen komen jullie en hoe komt dat?
- ➔ Welke (3) uitdagingen maak je het meest zorgen over, waarom en hoe hoop jij dit op te lossen?
- ➔ Hoe zorg jij er voor dat de aanpak tot successen komt en de uitdagingen overwint? Hoe *stuur* jij op de aanpak en op de mensen die de aanpak maken? Welke uitdagingen ervaar je in de *sturing*? En hoe wordt je gestuurd?
- ➔ Heb je afsluitende opmerkingen ten aanzien van gezinsveiligheid of het sturen daarop?

Bijlage 5. Wijze uitwerking & analyse interviews

	Naam respondent (nr) Functie	Naam respondent (nr) Functie	Naam respondent (nr) Functie	Naam respondent (nr) Functie	Naam respondent (nr) Functie
Wat is de aanpak	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten
Waarom bestaat de aanpak	1. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 2. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 3. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten	1. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 2. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 3. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 4. Code, parafrases, volzinnen/ citaten	1. Code, parafrases/ volzinnen, citaten 2. Code, parafrases/ volzinnen, citaten	1. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 2. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 3. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 4. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten	1. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 2. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten 3. Code, parafrases/ volzinnen/ citaten
Wanneer is de aanpak geslaagd	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Hoe problemen stelsel oplossen	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Successen van de aanpak	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Grootste zorgen / uitdagingen	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Oplossing grootste zorgen	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Hoe stuurt u	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Hoe wordt u gestuurd	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Sturings-uitdagingen	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Sturings-successen/ Mogelijke oplossingen	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
Opmerkingen	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten	Volzinnen, parafrases, citaten

Bijlage 6. Wijze uitwerking dossieronderzoek

A. Cliëntnummer	B. Aanmelddatum	C. Startdatum zorg	D. Wachttijd	E. Afsluitdatum	F. Trajectduur	E. Vrijwilligheid	F. Zorgaanbieders jeugdhulp	G. Kosten jeugdhulp	H. Zorgaanbieders volwassenzorg	I. Kosten volwassenzorg
1.	[waarde]	[waarde]	= C2-B2	[waarde]	=E2-B2	[waarde]	[tekst]	[waarde]	[tekst]	[waarde]
2.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
3.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
4.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
5.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
6.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
7.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
8.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
9.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
10.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
11.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
12.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
13.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
14.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
15.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
16.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
17.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
18.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.	Etc.
			Gemiddelde wachttijd = totaal / aantal totaal		Gemiddelde trajectduur = totaal / aantal totaal	Aantal Ja = Vrijwillig, Aantal Nee = Onvrijwillig Aantal Ja / aantal totaal x 100 = percentage vrijwilligheid	= Inzicht samenwerkings- partners jeugdhulp	Totaal / aantal totaal = gemiddelde kosten jeugdhulp	= Inzicht samenwerkings- partners volwassenzorg	Totaal / aantal totaal = gemiddelde kosten volwassenhulp