

Project Tractie



Resultaat door gezamenlijke trekkracht met behulp
waarvan de acties kunnen worden gerealiseerd

Analyse van een integraal jeugdproject binnen de
gemeente Tiel

Afstudeerscriptie van:
Eddy van Voorst: 283927
Fred van Haaren: 283920

Eerste begeleider : Dr. A. Cachet
Tweede begeleider: Dr. A. van Sluis

Februari 2005

Inhoudsopgave:

<i>Voorwoord</i>	4
1 <i>Samenvatting</i>	5
2 <i>Inleiding</i>	9
2.1 Onderzoeksovereenkomst	9
2.2 Probleemstelling	9
2.3 Doelstelling.....	9
2.4 Onderzoeksvraag en deelvragen	9
2.5 Aard en opzet van onderzoek	10
2.6 Methodologische verantwoording	10
2.6.1 Deskresearch.....	11
2.6.2 Interviews.....	11
3 <i>Maatschappelijke achtergrond</i>	13
3.1 Ontwikkeling veiligheidsbeleid	13
3.2 Wettelijk kader; Wet op de jeugdzorg	15
3.3 Betrokken integrale partners	18
4 <i>Case beschrijving</i>	20
4.1 Gemeente Tiel.....	20
4.2 Gemeentelijke organisatie.....	21
4.3 Integraal veiligheidsbeleid in Tiel	21
4.4 Project TRACTIE	28
5 <i>Theoretisch kader</i>	32
5.1 Inleiding.....	32
5.2 Benaderingen vanuit netwerkperspectief	33
5.2.1 De geschiedenis van arena- tot netwerkbenadering.....	34
5.2.2 Uitgangspunten van de netwerkbenadering	36
5.2.3 Procesvariabelen als succes- en faalfactor.....	37
5.2.4 Verklaringen voor succes en falen.....	38
5.2.5 Wicked Problems.....	39
5.3 Benaderingen vanuit Governance perspectief	40
5.4 Benaderingen vanuit perspectief van procesmanagement	43
6 <i>Conceptueel model</i>	47
7 <i>Tijdslijn TRACTIE</i>	48

8	<i>Analyse</i>	52
8.1	Inleiding	52
8.2	Cognitieve oorzaken	53
8.3	Sociale oorzaken.....	57
8.4	Institutionele oorzaken	60
8.5	Management oorzaken	61
8.6	Externe oorzaken.....	64
9	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	66
9.1	Terugblik	66
9.2	Conclusies	67
9.3	Aanbevelingen.....	75
9.3.1	Inleiding	75
9.3.2	Aanbevelingen	76
10	<i>Bijlagen</i>	79
10.1	Vragen aan geïnterviewden	79
10.2	Bronnen	81
10.3	Lijst van geïnterviewden	82

Voorwoord

Vanuit onze 'recente' afstudeerervaring op de HEO hadden wij ons voorgenomen tijdig te beginnen met onze afstudeerscriptie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit.

Wij werken allebei bij de politie en vanuit eerdere functies hebben wij contacten met verschillende maatschappelijke organisaties op het gebied van Integrale Veiligheid (IV) opgebouwd. Vanuit onze werkzaamheden zijn we ons gaan interesseren voor de relatiepatronen en de wijze van besluitvorming bij overheidsorganisaties en aan overheid gelieerde organisaties, in het bijzonder op het gebied van IV. Wij merken dat er veel energie in het IV-beleid wordt gestoken, zowel in de ontwikkeling als in de uitvoering daarvan. Wij vonden het daarom een uitdaging om binnen dat beleidsterrein onderzoek te doen.

In november 2004 vonden daarom vanuit deze interesse voor Integrale Veiligheid de eerste oriënterende gesprekken plaats met de IV-coördinator van de gemeente Tiel. Met enige trots kwamen wij al voor de jaarwisseling met een 'soort van plan van aanpak'. Alles liep vervolgens op rolletjes. Ons streven om in september 2005 af te studeren lag continu binnen bereik. De meeste medestudenten volgden onze vorderingen met enige vorm van jaloezie. Toen kwam de zomervakantie. We hadden hier met onze gezinnen al geruime tijd naar uitgekeken. Wij vonden dat we een lange vakantie hadden verdiend en zagen elkaar bijna zes weken niet. Te lang? Uiteindelijk moesten we onze deadline keer op keer verschuiven en werd het schrijven van de scriptie een proces van de lange adem.

Nu, ruim een halfjaar later, staan we met beide benen op de grond. Een drukke baan, wegvallen van studiefaciliteiten, druk sociaal leven, sport, een nieuwe studie en de nodige vakanties haalden de vaart uit de voortgang. Uiteindelijk is het dan toch gelukt. De scriptie is na een aantal wegingen nu van voldoende gewicht gebleken.

Dit resultaat hebben we niet alleen aan ons zelf te danken. Een woord van dank hoort daarbij. Dat gebeurt bij de Oscar uitreiking of bij het winnen van een Grand Slam, maar waarom ook niet bij deze prestatie? We willen onze dank uitspreken aan onze vrouwen en kinderen, die het geduld hebben gehad om van tijd tot tijd 'zonder man en vader' door het leven te gaan. Wij willen ook onze leidinggevenden bedanken, die ons de faciliteiten hebben gegund om deze studie te volgen en af te ronden. Wij weten dat zij daarmee bewust het risico hebben genomen, dat wij 'onze vleugels uitslaan'.

Wij willen ook onze dank uitspreken naar Noor Smits. Zij heeft zich als IV-coördinator van de gemeente Tiel heel kwetsbaar en open opgesteld. Zonder haar medewerking was dit onderzoek nooit geslaagd. Wij bedanken ook de geïnterviewden voor de openheid waarmee zij ons te woord hebben gestaan. Zoals aan sommigen beloofd, hebben we de 'scherpe kantjes' er af gehaald.

Niet in de laatste plaats gaat ook onze dank uit naar Lex Cachet en Arie van Sluis, onze eerste en tweede begeleider. Vooral Lex heeft het ons, vermoedelijk bewust, niet gemakkelijk gemaakt. Met soms minimale aanwijzingen werden we weer op pad gestuurd. Uiteindelijk vonden we onze weg wel en vergeten we die niet meer. Het is duidelijk: master word je niet zomaar.

Tiel/Geldermalsen
februari 2006

1 Samenvatting

Ter afsluiting van de tweejarige masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, werd door ons een onderzoek verricht op het gebied van Integraal Veiligheidsbeleid in de gemeente Tiel. Wij hebben daar een jeugdveiligheidsproject genaamd TRACTIE onderzocht. Dit project richt zich op de problematiek rond agressiejongeren. Het project was in een impasse terecht gekomen. Ons doel was onderzoek te verrichten naar mogelijke problemen en oorzaken die aan die impasse ten grondslag liggen, om vervolgens te proberen deze problemen en oorzaken vanuit bestuurskundig perspectief te verklaren.

De onderzoeksmethode

Wij hebben ons onderzoek verricht door een documentenanalyse en diepte-interviews bij betrokken actoren. De verkregen informatie hebben wij vanuit bestuurskundig perspectief geanalyseerd en vanuit die analyse conclusies getrokken en enkele aanbevelingen geformuleerd.

De theorie

In de periode van verdieping in het vraagstuk rond de netwerkproblemen, hebben wij verschillende wetenschappelijke theorieën geraadpleegd die we de afgelopen twee jaar bestudeerd hebben. Hierbij werd bijzondere aandacht besteed aan de rol van het maatschappelijk middenveld, de sturing in netwerken, de verkokering, de rol en positie van het openbaar bestuur, de rol van de politiek en de wijze van beleidsvorming. Ook raadpleegden we nog niet besproken wetenschappelijke theorieën.

Voor de analyse van het netwerk rond het project TRACTIE kozen wij voor het analysemodel van Erik-Hans Klijn en Joop Koppenjan¹. Het analysemodel is een tool om 'Wicked Problems' (niet of moeilijk oplosbare problemen) binnen complexe netwerken te onderzoeken. Deze analysevorm sprak ons bijzonder aan, omdat hij naar onze mening goed paste bij de probleemstelling die ons door de betreffende IV-coördinator was. Ook uit de documentanalyse en de interviews bleek dat er sprake was van een 'Wicked Problem'. Omdat in netwerken wordt verondersteld dat er sprake is van samenwerking tussen verschillende actoren, hebben we ook onderzocht op welke wijze er binnen het netwerk rond het project TRACTIE werd samengewerkt en aan dit samenwerkingsverband sturing werd gegeven. Hierbij hebben we verschillende wetenschappelijke perspectieven vanuit de 'Governance'-theorie bestudeerd. Ook hebben we gekeken naar het 'managen van een netwerk' vanuit het perspectief van procesmanagement.

Het probleem

In het eerste districtsoverleg² van 1998 werd de managementrapportage van het politiedistrict 'De Waarden' over 1997 gepresenteerd. Uit deze rapportage bleek dat problematiek van agressiejongeren de afgelopen jaren sterk was toegenomen. Het districtsoverleg besloot om deze problematiek te laten onderzoeken om tot een aanpak te komen om de agressieproblematiek terug te dringen en beheersbaar te maken.

Het inventariserend onderzoek werd in 1999 uitgevoerd door een extern adviesbureau, Faber Organisatievernieuwing. Dit adviesbureau had zelf een methode van aanpak ontwikkeld, de Microspectief[®] benadering. Deze methode is een kwalitatief middel om hardnekkige veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken te voorzien van concrete oplossingsrichtingen. Ook is de methode toepasbaar op organisatievraagstukken, zoals interne sturing, integrale samenwerking en communicatie. Dit organisatiebureau

¹ Managing uncertainties in networks

² Een overleg tussen de negen burgemeesters, de districtchef en de gebiedsofficier van justitie, in het gebied van het politiedistrict 'De Waarden' in de politieregio Gelderland-Zuid

mobiliseerde, samen met de Integraal Veiligheids (IV) coördinator van de gemeente Tiel, partners binnen maatschappelijke organisaties om de problematiek rond agressiejongeren integraal aan te pakken.

In de periode eind 2000 tot begin 2001 werd door het adviesbureau door middel van workshops getracht de Microspectief® benadering in het beoogde netwerk rond de jeugdzorg te introduceren. Het uitgangspunt daarbij was: geen theorie, maar zien, denken, doen. Tijdens deze workshops werd direct gewerkt aan het bedenken en uitwerken van deelprojecten om zo de problematiek rond agressiejongeren aan te pakken. Echter de diverse actoren hadden verschillende visies op de 'agressieproblematiek'. Door de maatschappelijke organisaties rond de jeugdzorg werd het probleem namelijk niet onderkend, het bestond niet. Aan de verschillen in visie werd door het organisatiebureau bewust geen aandacht besteed, conform één van de uitgangspunten van de Microspectief® benadering die stelde dat het creëren van een gemeenschappelijk perspectief verloren tijd is, omdat het veelal niet tot resultaten leidt. Mede hierdoor verschoof het doelgroeperspectief van agressiejongeren naar het meer algemene perspectief van probleemjongeren. Deze houding resulteerde tijdens de workshops in twee deelprojecten, die meer gericht waren op probleemjongeren dan op agressiejongeren.

De maatschappelijke actoren ('het veld') kwamen vervolgens al snel tot de conclusie dat ze deelnamen aan een project dat geen aanvulling vormde op de al bestaande probleemaanpak rond probleemjongeren, maar 'meer van hetzelfde' betrof.

De Microspectief® benadering, waarvoor tijdens de workshops al nauwelijks draagvlak was, werd afgestoten. Het fundament onder het project was en bleef broos. De maatschappelijke organisaties, die als integrale partners aan het project deelnamen, namen allemaal afstand van het project. Hierdoor kwam de IV-coördinator geïsoleerd te staan.

Mede onder invloed van de verkregen subsidiegelden werd door de IV-coördinator in een 'go-alone' actie één van de deelprojecten voortgezet. Dit project kreeg de naam 'Project Papesteeg'. Volgens de doelstelling staat bij dit project een 'inloophuis' centraal, waar probleemjongeren terecht kunnen met hun problemen om van daaruit met professionele hulpverlening in contact te worden gebracht. Hiermee is het feitelijke uitgangspunt rond de 'problematiek van agressiejongeren' volledig losgelaten. Maar ook van een integrale samenwerking, een netwerk rond die problematiek, was geen sprake meer.

De conclusies

B&W heeft als (politiek) verantwoordelijk management in onvoldoende mate sturing gegeven aan het project TRACTIE. Een oorzaak hiervan ligt vermoedelijk in het binnen de gemeente gehanteerde integraal management, waarbij de verantwoordelijkheid laag binnen de organisatie wordt weggezet. Hierdoor heeft B&W wellicht onvoldoende zicht gehouden op bepaalde ontwikkelingen.

Als direct belanghebbende kon de IV-coördinator onvoldoende afstand nemen om objectief verslag te kunnen doen. Zowel op de voortgang als op de (financiële) verantwoording (besteding subsidiegelden) is door B&W onvoldoende toezicht gehouden.

Faber Organisationsvernieuwing en de IV-coördinator hebben onvoldoende een diepgaand inventariserend onderzoek verricht op basis actor-, netwerk- en spelanalyse. Faber is er ten onrechte van uitgegaan dat de Microspectief® benadering als methode garant zou staan voor succes bij de integrale aanpak van alle problemen. Een gemeenschappelijke probleemdefinitie en oplossingsrichtingen, evenals een goed projectplan en projectstructuur zijn onontbeerlijk gebleken.

De actoren uit 'het veld' hebben onvoldoende geïnvesteerd in het onderkennen van de problematiek rond agressiejongeren. Zij zijn blijven denken vanuit de eigen 'koker' en stonden niet open voor de Microspectief® benadering.

Faber en de IV-coördinator hebben 'het veld' onvoldoende kunnen overtuigen van de agressieproblematiek. Daarnaast hebben zij onvoldoende rekening gehouden met de succes- en faalfactoren die binnen een netwerk van kracht zijn. De Microspectief® benadering is na een korte introductie als een 'doe-het-zelfpakket' in het netwerk

achtergelaten. Geen van de overblijvende actoren kon of wilde de Microspectief® benadering als methode oppakken.

In de bestuurskundige theorie wordt aandacht besteed aan de basisbeginselen vertrouwen, afhankelijkheid, investeren in win-winsituatie en duurzaamheid. Dit zijn de fundamenten onder een netwerk, criteria voor succes. Geen van deze fundamenten was binnen dit netwerk voldoende ontwikkeld.

Door het ontbreken van deze fundamenten stonden de actoren vaak tegenover elkaar en niet aan 'hetzelfde eind van het touw'. TRACTIE kwam niet tot haar recht. TRACTIE stond immers voor: Resultaat door gezamenlijke trekkracht met behulp waarvan de acties kunnen worden gerealiseerd.

Enkele aanbevelingen

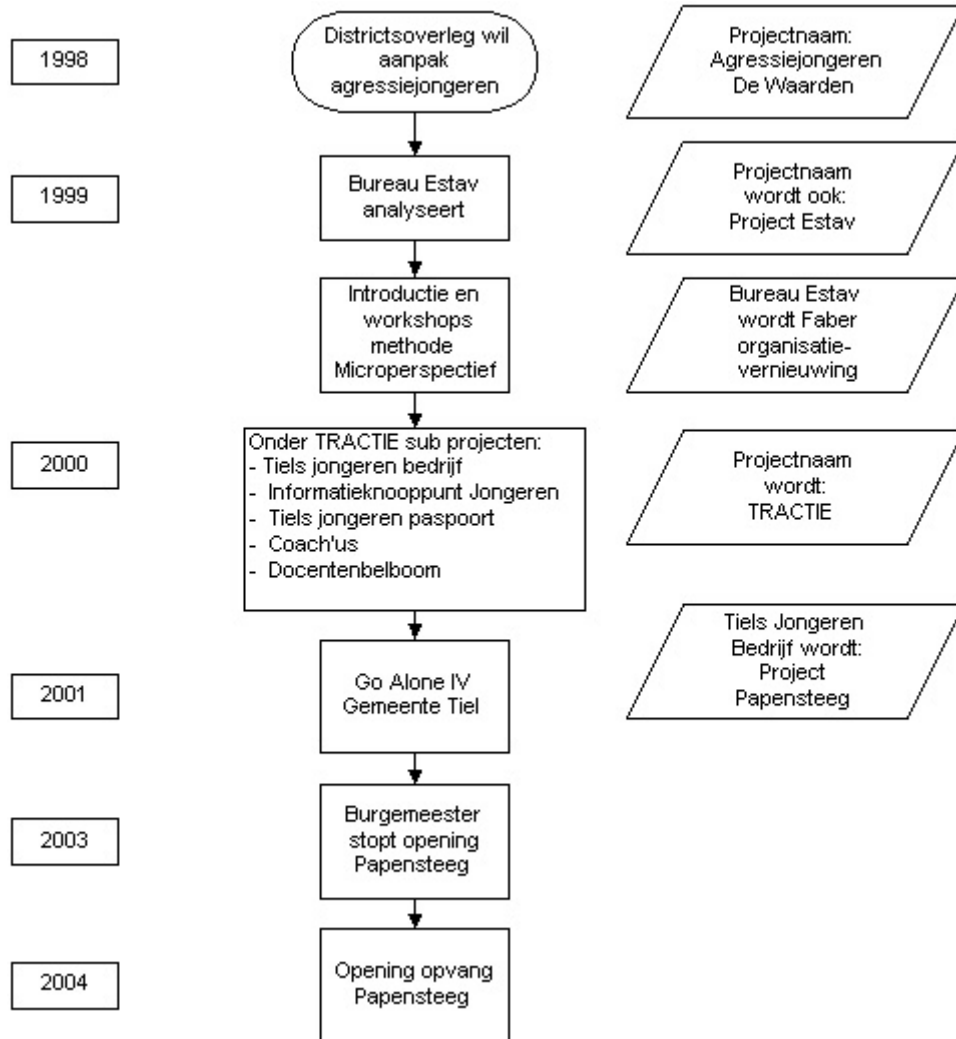
B&W adviseren wij de al langer geplande evaluatie van het jeugdbeleid daadwerkelijk uit te voeren. Op basis van de evaluatiegegevens kunnen nieuwe afspraken worden gemaakt met relevante actoren in de (keten)aanpak van verschillende jeugdproblemen. Wij adviseren B&W ook om afspraken te maken over samenwerking en verhoudingen tussen interne afdelingen, vooral als het gaat om probleemgebieden die meerdere beleidsterreinen bestrijken. Daarnaast lijkt het ons van belang om ook op beleidsniveau contacten te onderhouden met maatschappelijke organisaties, in deze casus meer specifiek op het gebied van jeugdzorg.

Wij adviseren de IV-coördinator om pas van start te gaan met de integrale aanpak van een probleem, als er een duidelijke gemeenschappelijke probleemperceptie is gedefinieerd. Vervolgens is het van belang om ook vooraf duidelijke afspraken te maken over de spelregels met en tussen deelnemers en over de nakoming en gevolgen van die gemaakte afspraken.

Wij adviseren Faber Organisatievernieuwing om vooraf, naast een goede probleemanalyse, ook aandacht te besteden aan de analyse van het netwerk waarbinnen, en de actoren waarmee, een integrale samenwerking wordt gezocht. Daarnaast adviseren wij Faber om in een zo vroeg mogelijk stadium van een project tot interacties te komen met beoogde deelnemers. Hierbij is het vaststellen van een gemeenschappelijke probleemperceptie essentieel. Vanuit een gemeenschappelijke probleemperceptie wordt afhankelijkheid, draagvlak en vertrouwen gecreëerd. Nu rijst de vraag of Microspectief® als middel of als doel heeft gefungeerd om tot integrale aanpak van het probleem rond agressiejongeren te komen. Wij adviseren Faber ook om de opdracht 'in het oog' te houden: probleemjongeren ≠ agressiejongeren.

De maatschappelijke organisaties adviseren wij open te staan voor andere organisaties en methoden. Blijven denken vanuit een verkokerd perspectief, wat ook kan zijn de verkoking waarbinnen een beperkt aantal organisaties werkt, leidt minder tot een brede integrale aanpak. Daarnaast belemmert verkoking het oppakken van nieuwe ideeën, die vanuit andere 'kokers' worden binnengebracht. Daarnaast adviseren wij de maatschappelijke organisaties zich te realiseren dat zij steeds meer afhankelijk raken van andere organisaties. De problemen waarmee zij te maken hebben, ontstaan in een complexere samenleving, waarmee ook de problemen steeds complexer van aard worden, de zogenaamde 'Wicked Problems'. Oplossing vereist meer specialistische kennis en men wordt dan afhankelijker van andere organisaties.

Schematisch overzicht:



2 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de onderzoeksovereenkomst (§2.1) en de probleemstelling (§2.2). Daarna wordt de doelstelling (§2.3) van dit onderzoek geformuleerd. In §2.4 zijn de onderzoeksvraag en de daaruit voortvloeiende deelvragen opgenomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de aard en opzet van het onderzoek (§2.5) en de methodologische verantwoording (§2.6).

2.1 *Onderzoeksovereenkomst*

In november 2004 kwamen wij met de burgemeester van Tiel overeen om onderzoek te verrichten naar het integraal jeugdveiligheidsproject TRACTIE. In het kader van onze afstudeeropdracht onderzoeken wij dit project vanuit wetenschappelijk bestuurskundig perspectief. In dit onderzoek wordt gezocht naar de mogelijke aard en oorzaken van de problemen die ten grondslag liggen aan de impasse cq stagnatie van TRACTIE. Daarnaast willen wij deze problemen en oorzaken vanuit bestuurskundig perspectief verklaren.

2.2 *Probleemstelling*

Binnen het Integraal Veiligheidsbeleid van de gemeente Tiel is in 1999 het jeugdproject TRACTIE opgestart. Dit project is tot stand gekomen vanuit een integrale samenwerking tussen de afdeling IV van de gemeente Tiel en diverse maatschappelijke organisaties op het gebied van jeugdzorg. Belangrijke actoren zijn zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten te vinden. Daarnaast is ook een rol voor het bedrijfsleven weggelegd. Het project is, na de officiële start in september 2000, in de zomer van 2004 in een impasse terecht gekomen, waarbij het zelfs niet ondenkbaar was dat het zou worden stopgezet.

2.3 *Doelstelling*

Vanuit bestuurskundig perspectief wordt onderzoek verricht naar de aard en de oorzaken van de problemen, die ten grondslag liggen aan de impasse van het integraal jeugdveiligheidsproject TRACTIE. Vanuit dit perspectief wordt getracht deze problemen vervolgens te begrijpen en te verklaren. Daarnaast worden vanuit de conclusies aanbevelingen geformuleerd, die gebruikt kunnen worden om het project uit de impasse te halen, dan wel soortgelijke problemen in toekomstige integrale projecten te voorkomen.

2.4 *Onderzoeksvraag en deelvragen*

Vraagstelling:

Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de stagnatie/impasse van de samenwerking tussen de actoren die betrokken zijn bij het project TRACTIE en kunnen deze oorzaken vanuit bestuurskundig perspectief verklaard worden?

Om de brede vraagstelling te kunnen onderzoeken hebben we deze opgesplitst in de volgende deelvragen:

- Hoe is het jeugdveiligheidsbeleid in de gemeente Tiel vormgegeven?
- Welke positie neemt het project TRACTIE daarin in?
- Wat zijn de aard en de oorzaken van de huidige problematiek?
- Kunnen wij deze problemen vanuit bestuurskundig perspectief duiden?

- Welke oplossingen of aanbevelingen kunnen wij vanuit dit bestuurskundig perspectief formuleren, die kunnen bijdragen aan de oplossing van de huidige problemen en die mogelijke problemen in de toekomst kunnen voorkomen?

2.5 Aard en opzet van onderzoek

Dit onderzoek is een kwalitatieve casestudy. Naar aanleiding van de overeenkomst met de burgemeester van Tiel, is een onderzoek verricht naar een bestaande situatie, namelijk een situatie van impasse in het project TRACTIE. Het onderzoek is kwalitatief, omdat er met gerichte diepgaande vragen een beperkte groep van geselecteerden is geïnterviewd. Tevens heeft er een grondige deskresearch plaatsgevonden. We hebben geprobeerd relevante informatie te verkrijgen op basis waarvan een analyse van de bestaande situatie kon worden uitgevoerd.

Tijdschema

Datum	Activiteit
November 2004	Verwerving opdracht
December 2004	Fiat studiebegeleider
Januari-maart 2005	Verzameling informatie
Januari-maart 2005	Zoeken passende theorie
Maart 2005	Uitwerking theorie
April 2005	Bespreking opzet scriptie met studiebegeleider
Mei 2005	Start onderzoek
Mei 2005	Dossieronderzoek
Mei 2005	Interviews
Juni 2005	Voortgang bespreking met studiebegeleider
Augustus 2005	Analyse onderzoeksresultaten
September 2005	Verwerking onderzoek in scriptie
September 2005	Nader overleg studiebegeleider
Oktober 2005 t/m februari 2006	Conceptscripties en inlevering eindscripctie
Maart 2006	Afstuderen

2.6 Methodologische verantwoording

Uit het inleidende gesprek met de burgemeester en het hoofd van de afdeling Integrale Veiligheid van de gemeente Tiel, werd duidelijk dat er problemen waren ontstaan binnen het project TRACTIE. Het project dreigde in een impasse te belanden binnen een netwerk van actoren.

De afdeling integrale veiligheid van de gemeente Tiel had samen met Faber Organisatievernieuwing en maatschappelijke organisaties uit de arena van de jeugdzorg het project TRACTIE ontwikkeld. Het project TRACTIE is een project in het kader van het jeugdveiligheidsbeleid dat zich richt op de problemen rond agressiejongeren.

Voor de ontwikkeling en voortgang van dit project werden diverse vergaderingen gehouden, werden workshops gegeven ter introductie van een te hanteren methodiek van aanpak, en werden gemeentelijke en provinciale subsidies verstrekt. Er vonden veel interacties tussen actoren plaats. Een (groot) deel van deze interacties werd gedocumenteerd. De IV-coördinator heeft van deze documenten een dossier gevormd.

2.6.1 Deskresearch

Vanwege het bestaan van een dossier (documentenarchief) over dit project werd besloten een documentenonderzoek te verrichten. Met dit documentenonderzoek werd inzage verkregen in welke beslissingen ten grondslag hebben gelegen aan het ontstaan van het project TRACTIE en de doelstellingen die daarbij zijn geformuleerd.

Uit de aanwezige documenten werd ook vastgesteld welke actoren in dit netwerk waren betrokken en welke actoren een actieve of een meer passieve rol vervulden.

Via dit documentenonderzoek werd ook inzage verkregen in de besluitvorming. Het dossier kende 1500-2000 pagina's verdeeld in vier ordners. Een analyse van het documentenonderzoek is weergegeven in hoofdstuk 7, tijdlijn TRACTIE.

Daarnaast werden de IV-jaarplannen en kadernotities onderzocht om de wijze van borging van dit project binnen de gemeente Tiel vast te stellen.

In de tijd tussen de start van de ontwikkeling van het project Tractie (1999) en de start van ons onderzoek (2005) heeft er een belangrijke ontwikkeling in het jeugdbeleid plaatsgevonden. Onder andere trad de Wet op de Jeugdzorg in deze periode in werking. Deze wet werd ook door ons onderzocht, omdat hij van invloed kon zijn op onze advisering.

Ook hebben wij teruggekeken op de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van jeugdbeleid in de laatste 50 jaren. Deze historische ontwikkeling kon ons inzage geven in de ontwikkeling van dit project en de positie die verschillende partners innamen, vanuit mogelijke verschillende perspectieven op jeugdbeleid.

2.6.2 Interviews

Vanuit het documentenonderzoek en de inleidende gesprekken met het hoofd Integrale Veiligheid, werd inzage verkregen in de vraag welke actoren een actieve rol en welke een meer passieve rol hebben gespeeld in het project TRACTIE. Op basis van deze constatering werd besloten interviews te houden, waarbij de meest belangrijke en relevante actoren mondeling zijn geïnterviewd. Bij deze interviews is gebruik gemaakt van de theorie over de netwerkanalyse-benadering die is ontwikkeld door Erik-Hans Klijn en Joop Koppenjan (1997). Wij hebben volgens die theorie het netwerk rond het project TRACTIE vanuit drie perspectieven onderzocht:

1. actoranalyse
2. spelanalyse
3. netwerkanalyse

Vanuit deze perspectieven werden de oorzaken van de impasse en stagnatie benoemd. Aan de hand van deze methode werden de actoren geïnterviewd.

Met de actoranalyse wilden wij vanuit het perspectief van de verschillende geïnterviewden inzicht krijgen in de rollen en rollenpatronen van de verschillende actoren. Tevens wilden wij met behulp van de actoranalyse te weten komen hoe de betreffende actor tegen de probleemsituatie aankeek en welke oplossingen hij had. Daarnaast wilden wij inzichtelijk krijgen met welke actoren rekening gehouden moest worden en in welke mate er afhankelijkheden tussen actoren bestonden.

Vanuit de spelanalyse wilden wij duidelijk krijgen of er sprake was van coherente groepen en interactiesituaties rondom afgebakende beleidsissues en/of beleidsinitiatieven, die van betekenis zijn voor het oorspronkelijke initiatief of beleidsspel. Daarnaast wilden wij de impasses in het spel inventariseren en de aard en structuur van deze impasses vaststellen als uitgangspunt voor eventuele management interventies.

Bij de netwerkanalyse wilden wij de frequentie en diversiteit van interactiepatronen vaststellen om zo te kunnen bepalen welke actor een (bepalende) rol speelt. Ook wilden wij

in de netwerkanalyse vaststellen of formele en informele spelregels en andere organisatorische arrangementen relevant waren. Daarnaast wilden wij in het geval van meerdere arena's vaststellen of er sprake was van leemtes of doublures die van invloed zouden kunnen zijn op het draagvlak van dit project.

3 Maatschappelijke achtergrond

In dit hoofdstuk worden de ontwikkeling van het (integraal) veiligheidsbeleid binnen de overheid in de periode 1945 tot heden (§3.1) en de nieuwe Wet op de jeugdzorg (§3.2) beschreven. Daarnaast zijn alle maatschappelijke organisaties benoemd die binnen het project TRACTIE actief zijn (geweest) (§3.3).

De 'ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid' suggereert verschuiving van perspectief. De historische ontwikkeling van integraal veiligheidsbeleid maakt duidelijk waarom het perspectief is verschoven. Deze verschuiving kan van invloed zijn op het perspectief van de verschillende actoren die bij het project TRACTIE zijn betrokken. Het perspectief van bepaalde actoren kan mede afhankelijk zijn van het moment waarop zij historisch gezien in het integraal veiligheidsbeleid zijn ingetreden. Voor de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in de periode 1945 tot heden, hebben wij gebruik gemaakt van de inzichten van Cachet en Van Sluis³.

In §3.2 van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de nieuwe Wet op de jeugdzorg. Deze nieuwe wet zorgt voor een herpositionering van maatschappelijke organisaties op het gebied van jeugdzorg en geeft een nieuw perspectief op integraal veiligheidsbeleid op dit terrein.

3.1 *Ontwikkeling veiligheidsbeleid*

Het binnenlandse veiligheidsbeleid is sinds de Tweede Wereldoorlog aan veel veranderingen onderhevig geweest. In de naoorlogse periode, tussen 1950 en 1965, speelden veiligheidsproblemen nog geen rol van betekenis. Het gezag was bij machte de problematiek effectief te bestrijden. Het accent lag op de wederopbouw en de dreiging van het oosten, de zogenaamde Koude Oorlog. Het beleid was gericht op volledige handhaving. De politiewet van 1957 was het belangrijkste document dat richting gaf aan veiligheid. Van expliciet beleid was in deze periode niet of nauwelijks sprake. Er was geen sprake van onrust.

In de periode 1965 tot 1970 vond een grote maatschappelijk verandering plaats. De bewustwording van de burgers en het traditioneel reageren van de overheid is daar kenmerkend voor. De houding en het optreden van de overheid was in hoge mate contraproductief. De legaliteit en legitimiteit van het beleid liepen namelijk steeds verder uiteen. De legitimiteit van het beleid werd ernstig aangetast. De rol van de politie in de frontlinie van die strijd veranderde daarbij. Het driehoeksoverleg (openbaar bestuur - openbaar ministerie - politie) met betrekking tot politieke verantwoording en afstemming over onder andere veiligheid, werd wettelijk verplicht. Ook werd de politie beter opgeleid en uitgerust. De oplossing werd gezocht in meer menskracht en betere technologie. Op deze wijze trachtte de overheid de legitimiteit en legaliteit te herstellen.

In de periode 1970 tot 1980 bleef de samenleving in beweging. Ook begon de criminaliteit te stijgen. De overheid begon in te zien dat de maakbaarheid van de samenleving (kabinet Den Uyl) beperkter was dan zij voor mogelijk had gehouden. Voor zover er in die tijd beleid werd gemaakt op het gebied van veiligheid, stond dit min of meer los van beleid op andere terreinen. Veiligheid was in deze periode een fenomeen dat nog geheel onder verantwoordelijkheid van de politie viel. Geen enkele andere organisatie of (overheids)instelling hield zich bezig met de oplossing van het veiligheidsvraagstuk. De roep om een nieuw politiebestedel werd steeds luider. Vanuit het perspectief van de taakstelling laat deze 'roep' zich dan ook eenvoudig verklaren. De gedachte leefde (nog) niet om de burgers en het maatschappelijk middenveld, dat in ontwikkeling begon te komen, bij dit vraagstuk te betrekken. Het nieuwe denken over veiligheid kreeg steeds meer gestalte. De eerste beweging in een vermaatschappelijking van veiligheid werd zichtbaar. Van de

³ hoofdstuk 14 perspectieven op veiligheid, Cachet en Van Sluis in Vragen over beleid, Ringeling en Bekkers, 2003

overheid werd nu, ook op het terrein van veiligheid, verwacht dat zij haar krediet - legitimiteit- ging verdienen op basis van prestaties. Effectiviteit leidde nu tot legitimiteit, ook op het gebied van veiligheid. Maar juist daar bleek effectiviteit moeilijk te realiseren. Indien de overheid niet voldoende in staat was aan de hooggespannen verwachtingen tegemoet te komen, ondermijnde dat haar legitimiteit verder.

De periode 1980 tot 1990 kenmerkte zich door een snelle groei en verandering van het criminaliteitsprobleem. De professionalisering van de criminaliteit en de groeiende drugsproblematiek maakten het veiligheidsvraagstuk internationaal. Preventief optreden werd binnen het overheidsoptreden bewust toegepast. De politie investeerde door verdergaande professionalisering en betere maatschappelijke verankering. Het realiteitsbesef betrof vooral de erkenning dat (repressief) overheidsoptreden duidelijke en niet te overwinnen grenzen kende. Mede vanuit dat besef kwam een schuchter zoeken op gang naar niet-repressieve partners en naar partners buiten de sfeer van de overheid, onder meer in de vorm van bestuurlijke preventie. Een eerste aanzet voor het gedeeltelijk terugtreden van de overheid, waar het de beheersing van veiligheidsproblemen betrof. De overheid dreigde door de maatschappij overvraagd te worden op het gebied van veiligheid. De media speelde een steeds grotere rol in de veiligheidsbeleving van de burgers. De vraag over de effectiviteit van het overheidsoptreden op het gebied van veiligheid kwam steeds sterker naar voren. De centrale rol van de overheid verschoof naar 'de overheid als partner' in een veiligheidsnetwerk. Alleen samen met de burger en organisaties kon de overheid de onveiligheid de baas. Kenmerkend voor deze periode was vooral de enorm toegenomen maatschappelijke onrust over onveiligheid.

In de periode 1990 tot 2000 waren tegengestelde ontwikkelingen te zien. De omvang van de criminaliteit stabiliseerde, maar criminaliteit verhardde wel en werd nog professioneler. Vooral de toename van geweldsdelicten zorgde voor veel onrustgevoelens bij de bevolking. De strijd tegen de criminaliteit had een triest hoogtepunt met de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

Politie, Openbaar Ministerie, gevangeniswezen en rechtspraak werden gereorganiseerd. Tegelijkertijd werd beleid steeds meer beheerst door het besef dat de overheid bij de aanpak van veiligheid afhankelijk was van anderen. Wat in de jaren tachtig aarzelend begon als bestuurlijke preventie, werd in de jaren negentig krachtig voortgezet als integraal of geïntegreerd veiligheidsbeleid. Het integrale veiligheidsbeleid kreeg een forse impuls. Dit resulteerde in onoverzichtelijkheid. Er kon of werd geen keus gemaakt voor een bepaald veiligheidsbeleid. Er kwamen veel organisaties en instellingen die zich met veiligheid gingen bezighouden. Dit leidde tot uitbesteding, verzelfstandiging en privatisering van veiligheid. Binnen de gemeente Tiel ontstonden in deze periode maatschappelijke organisaties als Patch, Rotonde, Mozaïek en, meer regionaal, Bureau Jeugdzorg (BJZ). Deze organisaties gingen zich vooral richten op veiligheid in relatie tot jeugd. De legitimiteit van het overheidsoptreden leek verder ondermijnd te worden omdat bevredigende effecten van het beleid uitbleven.

De in de jaren '80 ingezette 'harde' lijn werd een halt toegeroepen. Uit het onderzoek van de Commissie Van Traa en Kalsbeek bleek dat 'effectiviteit van beleid' haar grenzen kende. De legaliteit van het beleid won weer terrein, ten koste van de effectiviteit. Veiligheid werd maatschappelijk gezien belangrijker dan werk of milieu. Veiligheidsproblematiek leek chronisch te worden en steeds lastiger te beheersen. Wat in de jaren tachtig aarzelend begon als bestuurlijke preventie, werd in de jaren negentig krachtig voortgezet als integraal of geïntegreerd veiligheidsbeleid.

De legitimiteit van het overheidsoptreden leek (nog) verder ondermijnd te worden door het uitblijven van bevredigende effecten ten aanzien van traditionele veiligheidsproblemen en het onvermogen nieuwe chronische problemen - overlast, jeugd- en jongerenproblemen, voetbalvandalisme - te voorkomen.

2002 een omslag? In de diverse verkiezingsuitslagen werden lokale partijen dominant. Of dit het resultaat was van de onvrede over het paarse kabinet of de individualisering van de samenleving is moeilijk te zeggen. Ook in de gemeente Tiel werd een lokale partij (ProTiel) dominant. Deze partij leverde een nieuwe wethouder met in de portefeuille sociaal cultureel

werk, jeugdbeleid en jeugdzorg. Vanuit deze portefeuille wordt veel samengewerkt met verschillende jeugdhulpverleningsorganisaties, die door diezelfde portefeuille worden gesubsidieerd. De bestaande lokale aanpak veranderde.

Naast een groeiend aantal afrekeningen in het criminele milieu was er ook sprake van een toename van het geweldsgebruik door jongeren; vaak in de uitgaansfeer; soms onderling, maar vaak ook samen in de vorm van berovingen en overvallen.

Het Veiligheidsprogramma van de overheid werd de opvolger van het nog door minister Peper gepresenteerde Veiligheidsbeleid van het tweede Paarse kabinet. Het was ook minister Peper, die meer dan zijn voorgangers op die post, het veiligheids- en politiebeleid ook inhoudelijk wilde sturen vanuit het departement. Uiteindelijk leek het programma toch - meer dan misschien bedoeld - te suggereren dat de overheid bij uitstek verantwoordelijk was voor veiligheid (Cachet, 2002). De trend naar meer geïntegreerd of integraal veiligheidsbeleid en naar meer samenwerking en inbedding met andere beleidsontwikkelingen en naar vervlechting met andere beleidsterreinen ('passendheid'), leek daarmee omgebogen te worden.

De beleidsdynamiek wordt voor een groot deel bepaald door de spanning tussen centrale en decentrale oplossingen en tussen bestuurlijke en justitiële oplossingen. Verwacht mag worden dat het Openbaar Ministerie en Justitie in het algemeen geneigd zullen zijn oplossingen te zoeken die justitiële en centrale belangen versterken (harde centralistische lijn), met een accent op legaliteit. Terwijl het bestuurlijke gezag - in het bijzonder het lokale - het eerder zal zoeken in decentrale bestuurlijke oplossingen (zachte lijn, lokaal maatwerk), met een accent op legitimiteit. De departementale bestuurlijke organen zullen, op hun beurt, centrale bestuurlijke oplossingen prefereren met een accent op schaalvergroting en effectiviteit. De politie tenslotte zal eerder neigen naar aandacht voor effectiviteit, terwijl politici op diverse niveaus wellicht eerder legitimiteit zullen nastreven. Een echte belangenbehartiger voor de passendheid van beleidsoplossingen is er niet.

Het Integraal Veiligheidsbeleid in Tiel probeert met behulp van het maatschappelijke middenveld en diverse overheidsorganisaties de strijd voor veiligheid te winnen. Na 2002 is er wel een kentering zichtbaar voor wat betreft de rol die de overheid speelt. De overheid heeft een wat centralere positie gekregen om van daaruit de regierol op te pakken.

Door de jaren heen is de rol van de politiek op het gebied van veiligheidsbeleid ook veranderd. In de jaren '50, '60 en '70 was de rol van de deskundige ambtenaar nog prominent aanwezig. De verantwoording van het beleid wordt steeds belangrijker en de politiek neemt langzaam de regierol over.

Naast de ontwikkelingen in de samenleving en beleidsvorming op het gebied van de veiligheidszorg in breed perspectief, zijn er meer specifiek op het gebied van de jeugdzorg ook ontwikkelingen zichtbaar. Voornamelijk op het gebied van de jeugdzorg was er tot 2005 sprake van een hoge mate van vrijwilligheid. De effectiviteit, efficiëntie en verantwoordelijkheden waren vaak moeilijk te duiden, taken waren vaak niet duidelijk toebedeeld aan bepaalde organisaties. Door de Wet op de jeugdzorg is hierin een kentering gekomen. Deze Wet zet duidelijk taken en verantwoordelijkheden uit bij verschillende jeugdhulpverleningsorganisaties. Deze nieuwe wet plaatst Bureau Jeugdzorg (BJZ) in een meer centrale positie.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de wettelijke kaders rond de jeugdzorg.

3.2 Wettelijk kader; Wet op de jeugdzorg

Tijdens de uitvoering van het Project TRACTIE is de wetgeving over de jeugdzorg veranderd. Deze verandering is van invloed op de positie van de gemeente en de integrale partners. Daarom is het van belang om deze ontwikkeling nader te beschrijven.

Op 1 januari 2005 is de nieuwe Wet op de jeugdzorg in werking getreden. Uitgangspunt van deze nieuwe wetgeving is dat jongeren met problemen vanaf nu een wettelijk recht op jeugdzorg hebben. Het organiseren van jeugdzorg is primair een verantwoordelijkheid

geworden van het BJZ. Om deze wet te begrijpen is het van belang om de begrippen jeugdzorg en het BJZ nader toe te lichten.

Jeugdzorg

Jeugdzorg omvat voorzieningen voor kinderen en ouders met opgroei- en opvoedingsproblemen. Binnen de jeugdzorg richt het Ministerie van Volksgezondheid zich op de vrijwillige hulpverlening, de hulpverlening aan licht verstandelijk gehandicapten en jongeren met psychische problemen. Het Ministerie van Justitie houdt zich vooral bezig met jongeren die extra bescherming nodig hebben (voogdij) of in contact zijn gekomen met het jeugdstrafrecht.

Bureau Jeugdzorg

BJZ is de toegangspoort tot de jeugdzorg. Dit bureau beoordeelt het verzoek om hulp en stelt vast welke zorg nodig is. De behoefte van de cliënt staat daarbij centraal. Ook begeleidt het bureau de jongere en zijn of haar ouders. Het werkterrein van het BJZ is de jeugdhulpverlening, de jeugd geestelijke gezondheidszorg, de justitiële jeugdinrichtingen en op termijn ook de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen. De taken van het BJZ zijn in vergelijking met de periode vóór deze nieuwe wetgeving uitgebreid met gezinsvoogdij, jeugdreclassering en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Een speciale jeugdzorgbrigade gaat toezien op de werking van de Wet, de ontbureaucratisering en het wegwerken van wachtlijsten.

Uitgangspunten van de nieuwe wet

De Wet op de jeugdzorg heeft twee doelen: betere zorg voor jeugdigen en hun ouders, de cliënten van de jeugdzorg, en het versterken van hun positie. De cliënt staat centraal in een meer transparant en eenvoudiger georganiseerd stelsel voor de jeugdzorg. Deze doelen liggen vast in vijf beleidsdoelstellingen. Deze zijn:

1. De vraag van de cliënt centraal

De jeugdzorg ging voorheen uit van wat zelfstandige instellingen aan voorzieningen aanbieden. De Wet op de jeugdzorg heeft een ander vertrekpunt: *de vraag van de cliënt staat centraal*. Daardoor krijgt de jeugdige cliënt eerder de zorg die past bij zijn of haar behoefte. De wet brengt een duidelijke omslag teweeg. De jeugdzorg verschuift van aanbod gestuurd naar vraag gestuurd.

2. Recht op jeugdzorg

De nieuwe 'Wet op de jeugdzorg' kent een belangrijk juridisch verschil met de oude 'Wet op de jeugdhulpverlening', namelijk: een jeugdige cliënt heeft voortaan aanspraak op zorg (recht op zorg), wanneer het BJZ hiervoor een indicatie gesteld heeft. Deze zorg moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zo moet ze 'op tijd' en 'op maat' beschikbaar zijn voor de cliënt.

3. Eén centrale, herkenbare toegang tot de jeugdzorg

Voorheen beoordeelden diverse instanties het verzoek om hulp. Ouders en jeugdigen die problemen hadden, wisten daarom niet goed bij welke instantie of instelling ze terecht konden. Bovendien verwezen deze instanties cliënten vaak door naar hun eigen (sectorale) voorzieningen. Jeugdigen kregen hierdoor niet altijd de juiste hulp. Dat was de reden om een onafhankelijk BJZ in te stellen. Dit is voortaan de centrale toegang tot alle jeugdzorg en doet als enige – onafhankelijke – instelling de beoordeling van het verzoek om hulp (indicatie).

4. Integratie van Advies- en meldpunten kindermishandeling, de (gezins)voogdij en de jeugdreclassering in het BJZ

Het BJZ is er niet alleen voor ouders en jeugdigen, die zelf om hulp vragen, maar ook om jeugdigen te beschermen die niet om hulp (kunnen) vragen. Voogdij, gezinsvoogdij en jeugdreclassering zijn voortaan onderdeel van het BJZ. Dit geldt ook voor het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

5. Introductie van gezinscoaching

De Wet op de jeugdzorg regelt gezinscoaching. Gezinnen met verschillende problemen, bijvoorbeeld financiële schulden, verslaving en/of opvoedingsproblemen, worden vaak omringd door veel hulpverleners. Sommige gezinnen verliezen daardoor het overzicht op hun eigen situatie. Ook de hulpverlenende instellingen weten niet altijd wie welke bijdrage levert en wie waarvoor verantwoordelijk is. Hierdoor wordt soms langs elkaar heen gewerkt. De gezinscoach zorgt dat de verschillende vormen van hulpverlening op elkaar worden afgestemd en ondersteunt waar nodig het gezin. Bij ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen zorgt het BJZ ervoor dat het gezin een gezinscoach krijgt. In andere situaties doet de betreffende gemeente dat.

De plaats van Bureau Jeugdzorg in het stelsel van de jeugdzorg

De nieuwe Wet op de jeugdzorg bouwt een stelsel van verantwoordelijkheden rond jeugdzorg op. In dat stelsel dragen diverse partijen verschillende verantwoordelijkheden. De verschillende partijen met hun verantwoordelijkheden in het stelsel rond de jeugdzorg zijn:

1. De gemeenten

De gemeenten hebben de preventieve en signalerende rol. Zij moeten met hulp van de algemene voorzieningen ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen zo veel mogelijk voorkomen en anders de problemen tijdig signaleren. Gemeenten voeren de regie op het lokale jeugdbeleid, hoewel zij niet altijd verantwoordelijk zijn voor de algemene voorzieningen.

2. De provincies en grootstedelijke regio's

De provincies en grootstedelijke regio's zijn verantwoordelijk voor het BJZ en de zorg waarop aanspraak bestaat op grond van de Wet op de jeugdzorg. Zij ontvangen hiervoor het noodzakelijke geld van het Rijk, in de vorm van twee doeluitkeringen: één voor het zorgaanbod (de hulp) en één voor het BJZ. Aan de doeluitkering van het BJZ voegt de minister van Justitie de middelen voor de uitvoering van de jeugdbescherming en de jeugdreclassering toe. De zorgverzekeraars doen dat voor de indicatiestelling voor de jeugd geestelijke gezondheidszorg.

3. De zorgverzekeraars

De jeugd geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen worden betaald uit de AWBZ. Voor deze vormen van zorg zijn volgens de AWBZ niet de provincies maar de zorgverzekeraars verantwoordelijk.

4. De rijksoverheid

De rijksoverheid, in dit geval de ministeries van VWS en Justitie, is eindverantwoordelijk voor het gehele stelsel van jeugdzorg. Het Rijk maakt de wetten en regels, de hoofdlijnen van het beleid en stelt geld beschikbaar. Ook regelt het Rijk het toezicht. Alle justitiële jeugdinrichtingen vallen rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen regelt de taken en verantwoordelijkheden voor deze inrichtingen.

Afstemming binnen het jeugdzorgstelsel

Een belangrijk doel van de Wet op de jeugdzorg is ervoor te zorgen dat het stelsel rond de jeugdzorg als afzonderlijke schakels van een keten op elkaar aansluiten. De provincie is hiervoor verantwoordelijk en maakt iedere vier jaar –in nauw overleg met de partners in het

jeugdzorgstelsel– een provinciaal beleidskader, waarbij het landelijke beleidskader van het Rijk uitgangspunt is. Het provinciale beleidskader moet, voorafgaand aan de vaststelling door Gedeputeerde Staten, door het Rijk worden goedgekeurd. Omgekeerd levert de Provincie het Rijk de benodigde gegevens, die als basis dienen voor dit landelijke beleidskader. Het provinciale beleidskader geeft de hoofdlijnen voor het beleid van het BJZ in de komende jaren. Verder biedt het provinciale beleidskader een overzicht van het aanbod en de verwachte behoefte aan zorg. Dit gebeurt aan de hand van de gegevens van het BJZ, de gemeenten, het Ministerie van Justitie, de zorgverzekeraars, de zorgaanbieders in de provincie en de Raad voor de Kinderbescherming. Provincies moeten om die reden regelmatig overleg plegen met de zorgverzekeraars en de gemeenten om hun aandeel in de zorg goed op elkaar af te stemmen. Dat betekent dat het provinciale beleidskader eveneens beschrijft wat de jeugd geestelijke gezondheidszorg, de gemeenten en de justitiële jeugdinrichtingen doen. Ieder jaar stelt de provincie een uitvoeringsprogramma op. Cliëntenorganisaties mogen vooraf hun mening geven over het provinciale beleidskader en het uitvoeringsprogramma.

De gemeenten

Het gemeentelijk jeugdbeleid voor opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning is de afgelopen jaren steeds beter ontwikkeld. In dit pakket zitten bijvoorbeeld het bestrijden van voortijdige schoolverlaters, de jeugdgezondheidszorg en het algemeen maatschappelijk werk. Het gemeentelijke jeugdbeleid wil problemen met opvoeden en opgroeien zo veel mogelijk voorkómen. Zijn er toch problemen dan moeten gemeenten die signaleren, lichte hulp verlenen en in geval van ernstige problematiek verwijzen naar het BJZ. Gemeenten voeren de bestuurlijke regie over de algemene voorzieningen. Deze algemene voorzieningen zijn het best in staat om vroegtijdig bij kinderen en in hun omgeving problemen te ontdekken. Zij komen dagelijks met deze kinderen in aanraking. Medewerkers van deze voorzieningen hebben soms wel behoefte aan informatie of advies en moeten soms hun deskundigheid verbeteren. Het BJZ geeft hen hierbij steun door bijvoorbeeld deel te nemen aan netwerken van scholen.

Gemeenten hebben veel vrijheid om het lokale jeugdbeleid zelf in te vullen, zodat ze rekening kunnen houden met de specifieke lokale situatie. Het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben de gemeentelijke taken met de invoering van de nieuwe Wet op de jeugdzorg nog eens goed tegen het licht gehouden.

Waar ligt de grens? De taken van opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning in het gemeentelijk domein zijn de volgende:

- Informatie geven aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien;
- Signaleren van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs;
- Toegang tot het (gemeentelijk) hulpaanbod, beoordelen en leiden naar voorzieningen aan de hand van de 'sociale kaart' voor ouders, kinderen, jeugdigen en verwijzers;
- Pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening), zoals maatschappelijk werk;
- Coachen van jongeren;
- Coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau (gezinscoach).

Het kabinet wil deze taken vanaf 2006 onderbrengen in de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Nu hebben de gemeenten deze verantwoordelijkheden nog op grond van de Welzijnswet.

3.3 *Betrokken integrale partners*

Er zijn veel maatschappelijke organisaties actief in de (integrale) jeugdzorg. De wetgeving tracht hierin, zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, ordening aan te brengen. De wetgever heeft het BJZ centraal in de jeugdzorg geplaatst en een coördinerende rol toebedeeld.

In de gemeente Tiel waren in de periode 2000-2005 veel maatschappelijke organisaties actief op het gebied van de jeugdzorg:

- afdeling Jeugd en Welzijn en afdeling Integrale Veiligheid (de afdeling IV) van de gemeente Tiel;
- Politie: de jeugdcoördinator en de netwerkers van de binnenstad;
- Vertegenwoordiger voortgezet onderwijs;
- HALT / Openbaar Ministerie (OM);
- Bureau Jeugdzorg, AMK en (jeugd) reclassering;
- Algemeen Maatschappelijk Werk;
- Stichting Mozaïek (lokale welzijnsorganisatie);
- Stichting Rotonde cq Stichting Patch (lokale welzijnsorganisatie gericht op jeugd);
- Sociaal Cultureel Werk;
- Vrijwilligersorganisaties;
- Jongeren Informatiepunt (JIP);
- Woonwagenwerk;
- Gemeentelijk Gezondheidsdienst (GGD);
- Gemeentelijk Gezondheidszorg (GGZ);
- Woningstichting;
- Arbeidsbureau;
- Sociale Dienst;
- Asielzoekerscentrum.

Niet alle organisaties zijn actief geweest in het netwerk rond het project TRACTIE. Bovenstaande organisaties zijn allen uitgenodigd, maar diverse organisaties hebben daar geen gehoor aan gegeven. Deze organisaties onderhouden wel in verschillende netwerken contacten met elkaar. De belangrijkste organisaties die betrokken zijn geweest bij het project TRACTIE komen in het verdere onderzoek nog uitgebreid aan de orde.

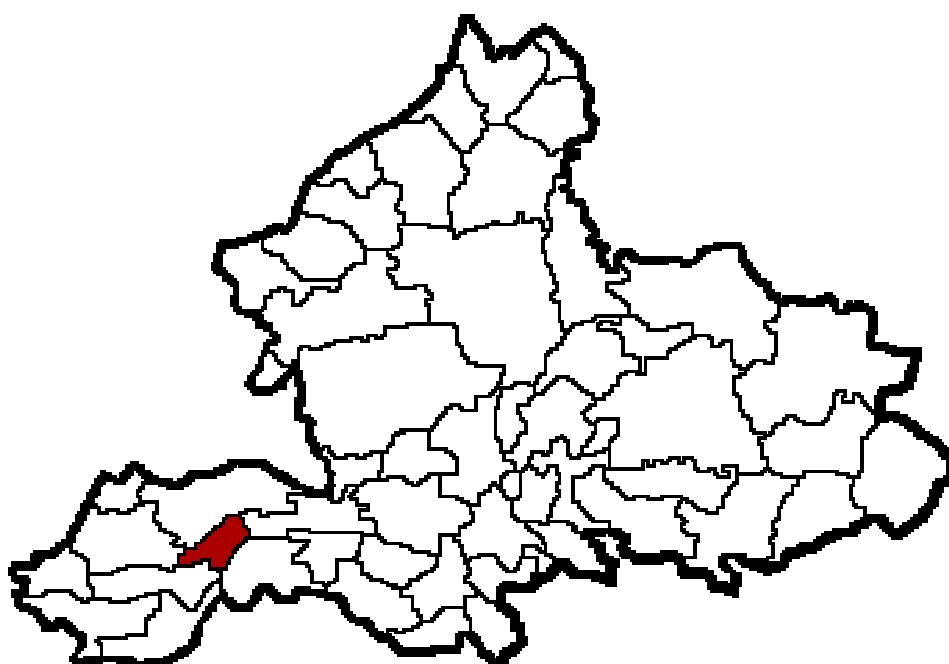
In het volgende hoofdstuk wordt de casus waarbinnen het probleem zich afspeelt omschreven.

4 Case beschrijving

Onze casus en ons onderzoek hebben zich afgespeeld binnen de gemeente Tiel. Dit hoofdstuk begint met een korte geografische, demografische, culturele en industriële beschrijving van de gemeente Tiel⁴ (§4.1). Daarna is een organogram opgenomen van de gemeentelijke organisatie en de positionering van de afdeling Integrale Veiligheid (§4.2). In §4.3 is het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente Tiel⁵ beschreven. Het hoofdstuk eindigt met de beschrijving van het project TRACTIE, de casus van ons onderzoek (§4.4).

4.1 Gemeente Tiel

De gemeente Tiel is gelegen midden in de Betuwe, een streek in het westelijk deel van de provincie Gelderland. Tiel ligt direct aan de rivieren de Waal en de Linge. Ook ligt bij de gemeenten Tiel de aansluiting tussen de Waal en het Amsterdam-Rijnkanaal.



Op 1 maart 2005 telde de gemeente Tiel 40.610 inwoners. Ongeveer 12 % van de Tielse bewoners is van allochtone afkomst en heeft een buitenlandse nationaliteit of een dubbele nationaliteit. Binnen de gemeente wonen 11.070⁶ minderjarigen in de leeftijd tussen 0 en 18 jaar. Dat betekent dat ruim 25% jonger is dan 18 jaar.

De gemeente heeft plannen om de komende jaren uit te groeien tot 50.000 inwoners. Een grote nieuwbouwwijk moet aan al deze nieuwe inwoners woonruimte gaan bieden. Meer dan 100.000 mensen uit de regio maken gebruik van de vele voorzieningen in Tiel, zoals een schouwburg, een grote winkelpromenade, diverse winkelcentra, een groot aanbod van (middelbare) scholen en de werkgelegenheid.

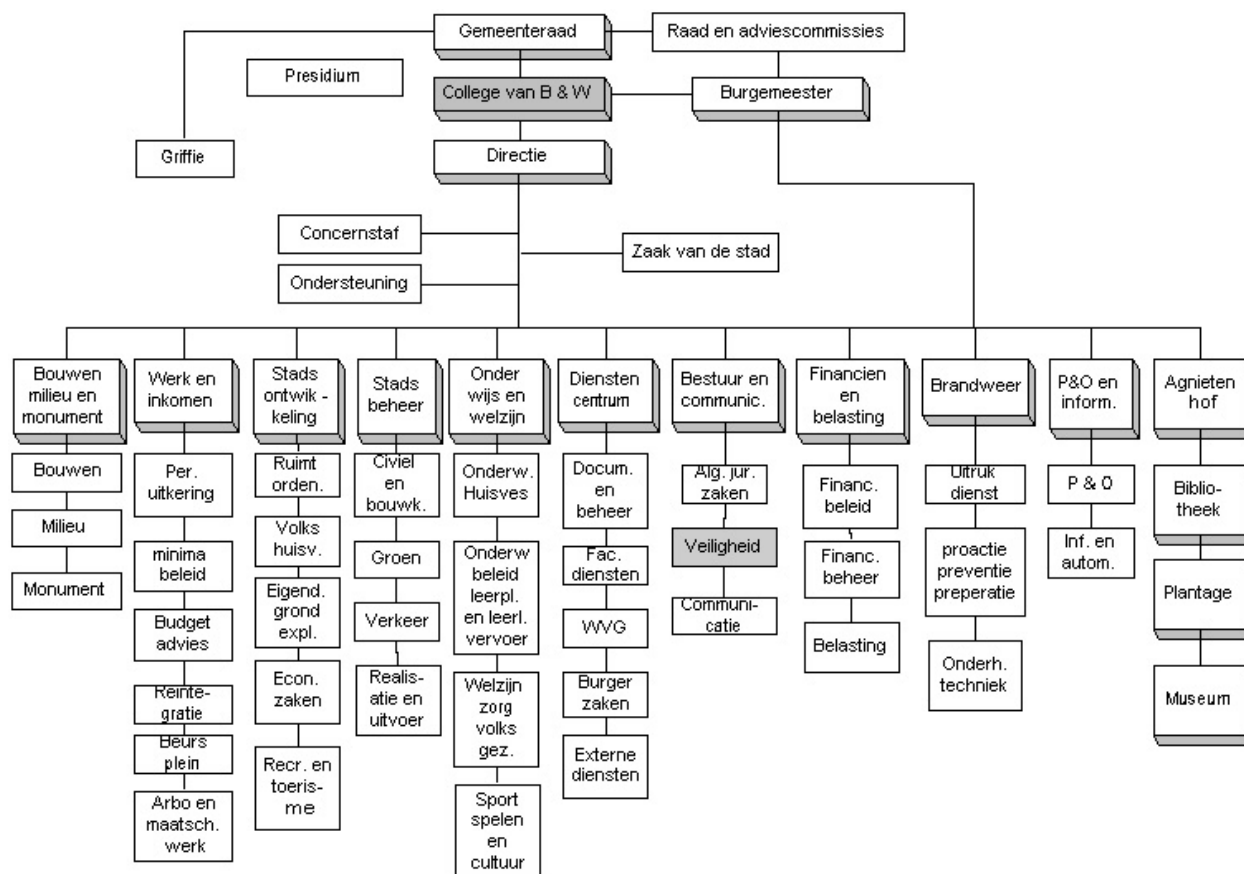
⁴ Bron: gemeentegids Tiel

⁵ Bron: Kadernotitie Integraal Veiligheidsbeleid gemeente Tiel 2003-2006

⁶ Bron: CBS

4.2 Gemeentelijke organisatie

De gemeentelijke organisatie is ingericht volgens het directiemodel⁷. De directie bestaat uit de gemeentesecretaris (algemene directeur) en twee directeuren. De gemeentesecretaris is voorzitter van de directie en geeft leiding aan de directie. Ter ondersteuning van de directie en het bestuur is er een concernstaf en een onderdeel bestuurs- en directieondersteuning. De gemeentelijke organisatie kent de volgende afdelingen met daarbij de volgende taken op hoofdlijnen:



4.3 Integraal veiligheidsbeleid in Tiel

In 1994 is de gemeente Tiel begonnen met de ontwikkeling van een integraal veiligheidsprogramma. In de jaren daarna heeft het Integraal Veiligheidsbeleid zich steeds verder ontwikkeld.

De primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het Integraal Veiligheidsbeleid ligt in Tiel bij het college van burgemeester en wethouders. Uitvoerend is Integrale veiligheid een taak van de afdeling Integrale Veiligheid, dat organisatorisch onder de afdeling Bestuur en Communicatie valt. Deze afdeling draagt daarnaast nog verantwoordelijkheid voor:

- Algemene en juridische zaken;
- Veiligheid (stadswachten, politiezaken, rampenbestrijding);
- Handhaving;
- Kabinet van de burgemeester;
- Communicatie en publieksvoorlichting.

⁷ bron: www.gemeentetiel.nl

De burgemeester heeft vanuit zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid hier een essentiële rol in. De burgemeester heeft ook de bestuurlijke regierol om voor een succesvolle integrale veiligheidsaanpak de strategische partners (politie en justitie), externe organisaties en burgers te mobiliseren, zodat een ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid werkt aan veiligheid.

Als gevolg van de dualisering op gemeentelijk niveau, is er een duidelijke rolverdeling ontstaan tussen de raad enerzijds en het college van burgemeester en wethouders anderzijds. De dualisering houdt in dat de gemeenteraad het door het college gevoerde bestuur intensiever en effectiever moet controleren. Dat betekent dat de gemeenteraad de kaders, de doelstellingen en het budget vaststelt en het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van het vastgestelde beleid. Daarna vindt verantwoording plaats aan de gemeenteraad.

Prioriteitstelling door het college en de gemeenteraad

Het college en de gemeenteraad van Tiel verkrijgen inzicht in de ontwikkeling van de Tielse veiligheidssituatie via onder meer de gegevens uit 'leefbaarheidmonitor' en de gegevens van de politie. Deze kennis wordt omgezet in een beleidsstuk: Het jaarplan Integrale Veiligheid Tiel. De gemeenteraad kan aan de hand van de verkregen inzichten aangeven welke prioriteiten en daarbij behorende doelstellingen de komende periode nagestreefd moeten worden zodat het veiligheidsniveau in Tiel wordt verbeterd. Het jaarplan geeft naast de uitkomsten van de monitoring de politieke prioriteiten en de doelstellingen weer en vertaalt deze in acties en projecten. De jaarplannen geven ieder jaar de mogelijkheid de veiligheidsprioriteiten en doelstellingen te verwoorden en bij te stellen. Ook komen de nog niet afgeronde veiligheidsprojecten in het jaarplan terug.

Het jaarplan IV vormt naast de input voor het gemeentelijke veiligheidsbeleid ook de gemeentelijke input voor de jaarplannen van de politie. De uitvoering van projecten en acties ter verbetering van de veiligheid zijn onlosmakelijk verbonden met de inzet van de politie.

Evaluatie en effectmeting van beleid, acties en projecten

Door de afdeling IV van de gemeente Tiel worden waar mogelijk veiligheidsprojecten geëvalueerd en effecten gemeten. Het sociale veiligheidsbeleid wordt zowel gebaseerd op objectieve (kwaliteits-) aspecten als op subjectieve (belevings-) aspecten. Het is steeds belangrijker geworden dat, voordat er actie wordt ondernomen om de veiligheid te verbeteren, er inzicht wordt verkregen in deze aspecten. In Tiel worden daar de volgende instrumenten voor gebruikt:

- De tweejaarlijkse Politie Monitor Bevolking (PMB). Deze wordt afgenomen op landelijk, regionaal en districtsniveau. In 2005 is op basis van deze enquête een nieuw rapport verschenen. De resultaten kunnen worden vergeleken met 2003, 2001 en 1999 (en desgewenst nog met de periodes daarvoor).
- De Tielse Leefbaarheidmonitor is nieuw. Deze breed opgezette monitor brengt naast allerlei leefbaarheidsaspecten ook gegevens over (on-)veiligheid in beeld. De resultaten worden per wijk (9 in totaal) gemeten. De afdeling Bestuur en Communicatie (productgroep Veiligheid) heeft de regie en is belast met de uitvoering. De inzichten en gegevens uit de evaluaties worden ook gebruikt om de kwaliteit van projecten en acties te vergroten. In de jaarplannen wordt tevens verantwoording aan de gemeenteraad afgelegd van de bereikte resultaten en wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken van acties en projecten. In 2003 werd deze enquête voor de eerste keer afgenomen en hij dient dus hoofdzakelijk als nulmeting. Het is de bedoeling dat de enquête hierna tweejaarlijks herhaald zal worden zodat de resultaten vergeleken kunnen worden. Dit jaar vindt de enquête weer plaats.
- De uitkomsten van de wijkveiligheidsscans in Tiel.
- Managementrapportages van de politie en Openbaar Ministerie. Hierin worden ontwikkelingen van de objectieve 'onveiligheid' weergegeven.

Om inzicht te krijgen in de noodzaak en de intensiteit van het veiligheidsbeleid in Tiel zijn onder andere de maatschappelijke indicatoren van de stad bepalend. De leefbaarheidsmonitor 2003 is een nulmeting geweest om het ingezette beleid te toetsen en bepaalde resultaten te kunnen meten. De voornaamste uitkomsten van de leefbaarheidsmonitor op het gebied van veiligheid zijn de ergernissen aan vandalisme, zoals graffiti, vernielingen en het gebrek aan afdoende voorzieningen voor jongeren.

Het integraal veiligheidsplan is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Sociale veiligheid;
- Rampenbestrijding;
- Handhaving;
- Organisatie;
- Toekomstplannen;
- Financiële samenvatting.

In de kadernotitie Integraal Veiligheidsbeleid over de periode 2003 – 2006 van de gemeente Tiel worden de kaders gesteld waarbinnen de jaarplannen en projecten op het gebied van het integraal veiligheidsbeleid worden ontwikkeld. Dit veiligheidsbeleid is een voortzetting en actualisatie van de voorgaande beleidsperiode.

De gemeente stelt als doel van het veiligheidsbeleid:

Het handhaven van het veiligheidsniveau in de gemeente Tiel en daar waar nodig het verbeteren van dat niveau.

In deze notitie gaat de gemeente onder meer in op wat verstaan wordt onder (integrale) veiligheid, hoe de samenwerking er volgens haar uitziet en hoe het veiligheidsbeleid binnen de interne organisatie van de gemeente Tiel past. Tot slot worden er kaders gegeven voor de uitvoering van het veiligheidsbeleid en de projecten in de periode 2003-2006.

Wat verstaat de gemeente Tiel onder veiligheid?

De gemeente onderkent dat veiligheid een breed begrip is. Het kan variëren van veiligheid op de werkvloer tot het voorkomen van een ramp als in Enschede of in Volendam.

In haar notitie is gekozen voor een definitie van het begrip veiligheid die door de lokale overheid gebruikt kan worden. Deze definitie wordt ook in het landelijke veiligheidsbeleid gehanteerd:

“Veiligheid is de gewenste mate van ordening en rust in het openbare leven en de gewenste mate van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen. Onveiligheid is alles wat daarop een inbreuk maakt. De term onveiligheid slaat zowel op de feitelijke aantastingen, ook wel objectieve onveiligheid genoemd, als op de beleving van onveiligheid, de subjectieve onveiligheid.”

Wanneer er gekeken wordt naar veiligheid in het openbare leven, kan deze definitie verfijnd worden naar de onderstaande typering van veiligheid:

1. *Sociale veiligheid* omvat de beheersing van geweld, criminaliteit en overlast;
2. *Externe veiligheid* houdt de beheersing van risico's in door het transport, het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen. Bij transport kan gedacht worden aan buisleidingen, water, wegen en spoorwegen;
3. *Fysieke veiligheid* omvat het voorkomen van ongelukken door rampen, brand, milieu, verkeer en grote evenementen. Binnen deze omschrijving valt ook de veiligheidstoets bij nieuw te bouwen projecten / gebouwen en de fysieke beheers- en onderhoudsaspecten bij een gemeente.

Deze typeringen worden binnen de gemeente Tiel verder uitgewerkt rondom de volgende items:

- Ad. 1. Jeugd/jongeren, het wijkgericht werken, aanpak huiselijk geweld, (poging tot) woninginbraken, voertuigcriminaliteit, veilige school, verbeteren stationsomgeving, en de inzet van Bureau Stadswachten;
- Ad. 2. Een inventarisatie van productie, transport en opslag van gevaarlijke stoffen. Dit vormt onder meer de basis voor de rampenbestrijdingsplannen;
- Ad. 3. Rampenbestrijdingsplannen, het voorkomen van ongelukken bij evenementen en de veiligheidstoets bij nieuw te bouwen projecten/gebouwen.

Centraal binnen het veiligheidsbeleid staat de veiligheidsketen. Schematisch ziet de veiligheidsketen er als volgt uit:

Pro-actie → Preventie → Preparatie → Repressie → Nazorg

De definiëring van deze schakels is als volgt:

- Pro-actie is het voorkomen van onveiligheid door structurele maatregelen en het voorkomen van het ontstaan van onveilige situaties.
 - Dit is vergelijkbaar met de facetaanpak op het gebied van veiligheid. Een concreet voorbeeld is de veiligheidstoets conform het keurmerk 'Veilig Wonen' bij nieuw te ontwikkelen bouwprojecten. Door bij de aanleg van woonwijken rekening te houden met speelruimte voor jongeren in diverse leeftijdscategorieën, kan op langere termijn overlastgedrag worden voorkomen. Een ander voorbeeld is rekening houden met de bereikbaarheid van een locatie voor hulpdiensten door bijvoorbeeld niet teveel drempels en voldoende hoogte van tunnels;
- Preventie is het voorkomen en beperken van onveiligheid.
 - Vroegtijdige signalering van (probleem-)jongeren. Het JOWO⁸-overleg kan hier als voorbeeld worden genoemd. Ook de inbraakpreventieadviezen door stadswacht en politie bij bestaande woningen (sociale veiligheid) en de controle van gebruiksvergunningen bij scholen en horeca (fysieke veiligheid) vallen hieronder;
- Preparatie is de voorbereiding van acties om veiligheid te herstellen.
 - Een goed voorbeeld van preparatie is het opstellen en implementeren van rampenbestrijdingsplannen; maar ook planvorming (projectvoorstellen) ten behoeve van jongeren en het voorkomen van overlast kan hieronder vallen;
- Repressie is het uitvoeren van deze acties en de acute hulpverlening.
 - Bij uitstek valt hieronder het optreden van politie en brandweer bij problemen op het gebied van openbare orde, veiligheid en rampen. De stadswachten vervullen hierin ook een rol. Het optreden van de politie bij jongerenoverlast is een herkenbaar voorbeeld;
- Nazorg betekent het herstel van de situatie en evaluatie.
 - Voorbeelden van nazorg zijn bureau Slachtofferhulp, het geven van preventieadviezen na woninginbraak en het inrichten van een Informatie- en Adviescentrum (IAC) na een ramp als in Enschede.

Uit het Integraal Veiligheidsbeleidsplan van de gemeente blijkt dat zij belang hecht aan de kwaliteitsimpuls die door evaluatie van de diverse schakels wordt verkregen. Evaluatie van de ervaringen in de repressie- en de nazorgfase kan volgens dit beleidsplan worden gebruikt voor verbetering in de pro-actie- en preventiefase. Ook valt onder dit plan het voorkomen van veiligheidsproblematiek op de langere termijn, zoals het evalueren van de effecten van jongerenprojecten (preventie) en het politieoptreden bij jongerenoverlast (repressie). De

⁸ Jongeren Woonomgeving Overleg

resultaten van deze evaluaties kunnen leiden tot beleidsaanpassingen in de pro-actieve fase.

Samenwerking

De gemeente Tiel veronderstelt dat een duurzame ontwikkeling van veiligheid een nauwe samenwerking tussen de betrokken actoren (gemeente, politie, burgers, bedrijven, instellingen, enz.) vergt. Ook is een beleidsafstemming met strategische partners noodzakelijk.

Het Integraal Veiligheidsbeleid houdt in dat iedereen die betrokken is bij uitvoering van de werkzaamheden, rekening houdt met de gevolgen daarvan voor veiligheid. Dit geldt natuurlijk niet alleen voor het eigen terrein maar ook voor het terrein van de ander.

Om het veiligheidsbeleid, met als kenmerken duurzaamheid en structurele aanpak van onveiligheidsproblemen, door te ontwikkelen, is samenwerking tussen burgers, gemeentelijke diensten, politie, justitie, bedrijven en instellingen noodzakelijk. Veiligheid dient dan ook een gezamenlijk product te zijn van de genoemde betrokkenen. Hier kan een onderscheid gemaakt worden naar de rol van de gemeentelijke organisatie en die van de externe partners.

De rol van de gemeentelijke organisatie

Al eerder is het belang van integraal denken en aanpakken van veiligheid genoemd. Dit betekent dat de relevante gemeentelijke diensten en afdelingen capaciteit en middelen besteden aan de integrale aanpak van veiligheid.

Veiligheidsbeleid is vanuit de ketenbenadering gezien facetbeleid. Facetbeleid is beleid dat inhoudelijk raakvlakken heeft met andere beleidsterreinen. Deze andere beleidsterreinen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van acties die binnen hun beleidsterrein vallen en een bijdrage leveren aan de integrale veiligheidsaanpak. De afdeling Bestuur en Communicatie heeft hierin een coördinerende, ondersteunende en begeleidende rol.

De rol van de externe partners

Kerngedachte van het veiligheidsbeleid is om samen met politie, justitie, (georganiseerde) burgers, bedrijven en instellingen verder te werken aan veiligheid.

Een ieder zal daarom op zijn of haar eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Elk individu of organisatie kan op eigen wijze in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan een veilige en leefbare samenleving. Immers burgers zijn niet alleen consument, maar ook producent van (on-)veiligheid.

Om veiligheid maatschappelijk breed bespreekbaar te maken en te houden, zijn er diverse overlegvormen binnen de gemeente Tiel⁹:

- In het wekelijkse overleg tussen burgemeester en teamchef van de politie worden actuele veiligheidszaken besproken en worden noodzakelijk geachte acties direct binnen de organisaties uitgevoerd;
- Het JOWO-overleg (Jongeren Woonomgeving Overleg) bespreekt in samenwerking met de politie, Mozaïek, verschillende gemeentelijke afdelingen en Bureau Halt, overlastsituaties waarin behoefte bestaat jongeren een eigen plek te geven;
- Tijdens het Zorgbureau-overleg van het Lingecollege worden ook veiligheidsaangelegenheden op school (de veilige school) besproken. Dit gebeurt in samenwerking met de school, politie en jeugdzorginstellingen;
- Het Harde Kernoverleg bespreekt met de Raad voor de Kinderbescherming, de Jeugdreclassering, het Openbaar Ministerie en de politie de opgezette jeugdhulpverleningsprogramma's;
- In het horecaoverleg bespreekt de horeca met de politie veiligheidssituaties in de horeca. Tevens wordt in dit overleg al het gemeentelijke beleid met betrekking tot

⁹ Jaarplan Integraal Veiligheidsbeleid gemeente Tiel 2004

horeca geactualiseerd en voorzien van handhavingarrangementen. Vervolgens wordt het gebundeld in een Horecanota;

- In het handhavingsoverleg werken de gemeente, de politie en de brandweer gezamenlijk aan de professionalisering van de handhaving. Inmiddels is deze stuurgroep begonnen met programmatische handhaving;
- In het Lokaal Preventief Jeugdbeleid, waarin een groot deel van de veiligheidsprojecten op het gebied van jeugd is geïncorporeerd, bespreekt de gemeente samen met zorginstellingen en politie de voortgang van het jeugdbeleid en de veiligheidsprojecten die betrekking hebben op de Tielse jeugd;
- Het Network 12 +, bestaat uit diverse jeugdzorginstellingen, politie en gemeente. Dit overleg begeleidt onder meer het project TRACTIE;
- De projectgroep Opkrieken Hertogenwijk omvat een overleg tussen de wijkvereniging, gemeente, woningstichting, Buah Hati en Mozaïek waarin de voortgang van het project Opkrieken wordt besproken;
- Het overleg Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Tiel bestaat uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, politie, beveiligingsbedrijf Securitas en gemeente. Zij bespreekt en voert verbeteringen uit van de bestaande veiligheidssituatie op alle bedrijventerreinen.

Samenwerking op regionaal niveau wordt gezocht door zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande overlevormen:

Op ambtelijk niveau gaat het om:

- Het regionaal AOV-overleg; (Ambtenaren Openbare orde en Veiligheid);
- De districtsgespreksgroep Integrale Veiligheid (DGIV).

Op bestuurlijk niveau gaat het om:

- Het districtsoverleg De Waarden;
- Het Regionaal College.

Benaderingswijze

Het integraal veiligheidsbeleid kenmerkt zich door een naar buiten gerichte (wijk)aanpak en een naar binnen gerichte facetaanpak. Deze (wijk)aanpak is onder te verdelen in:

- De gebiedsgebonden aanpak;
- De locatiegebonden aanpak;
- De probleem- of thematische aanpak.

Ad. 1. De gebiedsgebonden aanpak, zoals die momenteel plaatsvindt in de Hertogenwijk, geeft een analyse van het veiligheidsniveau en de aanpak van de veiligheidsproblematiek in het betreffende gebied. Dit gaat in samenspraak met de bewoners, politie en andere instellingen.

Ad. 2. De locatiegebonden aanpak gaat in op een specifiek veiligheidsprobleem dat aan een bepaalde plaats is gerelateerd. In het JOWO-overleg worden voor dit soort locaties oplossingen op maat gezocht.

Ad. 3. De probleem- of thematische aanpak richt zich op een aanpak van een 'breder' levend veiligheidsprobleem. In Tiel wordt aandacht besteed aan:

- Woninginbraak;
- Autocriminaliteit;
- Jeugdcriminaliteit;
- Jeugdoverlast;
- Graffiti;
- Bedrijfsinbraken;
- Veilige omgeving (station);
- Veilig uitgaan.

Daarnaast betekent het veiligheidsbeleid ook het benadrukken van de al eerder genoemde facetaanpak. Er moet alert worden gereageerd op mogelijkheden die in de

beleidsontwikkeling aanwezig zijn om onveiligheid (deels) structureel te voorkomen (proactie), dan wel om veiligheid structureel als normaspect in te bedden. Deze benadering streeft het volgende na:

- Actieve betrokkenheid bij de verschillende acties vanuit de gemeentelijke diensten en afdelingen;
- Participatie bij de acties uit het veiligheidsbeleid van alle relevante betrokkenen;
- Inbedding van het onderwerp veiligheid in de fase van beleidsontwikkeling.

Bij een goede uitvoering van het Integraal Veiligheidsbeleid is een tweetal randvoorwaarden essentieel, te weten budget en communicatie.

Het veiligheidsbudget wordt voornamelijk gebruikt als aanjaag- en initiatiefbudget waarbij wordt gestimuleerd om de projecten na de aanloopfase uit het eigen reguliere budget voort te zetten.

Communiceren over wat er gedaan wordt en met welk resultaat, blijft een belangrijke voorwaarde van het veiligheidsbeleid. Publicaties in de Zakengids¹⁰, het periodiek uitbrengen van nieuwsbrieven en de Veiligheidssite zijn hiervoor van belang. Hiervoor moet een informatietraject worden gestart.

De voorgaande alinea's hebben inzicht gegeven in de kaders van het veiligheidsbeleid. Hierbij is aangegeven **wat** onder integrale veiligheid wordt verstaan en **hoe** er met veiligheid als beleidsterrein wordt omgegaan in Tiel. Speerpunten voor de komende periode zijn:

- Wijkgerichte aanpak zoals in de Hertogenwijk. Na de resultaten van de leefbaarheidsmonitor in 2003 wordt de wijkgerichte aanpak verder uitgewerkt;
- Verbetering van de communicatie (het uitbreiden van informatie op Internet en in de toekomst -bij nieuwe projecten of resultaten - vaker de publiciteit zoeken);
- Directe koppeling van de jaarplannen van gemeente (IV), politie en van het Openbaar Ministerie;
- Inbreng van andere veiligheidsitems (verkeer, milieu en ruimtelijke ordening) binnen de eigen organisatie;
- Een koppeling tot stand brengen tussen veiligheidsaspecten en het handhavingprogramma.

Jongerenoverlast

Data uit het bedrijfsprocessen systeem (BPS) van de politie tonen aan dat, na een daling in 2001, er weer sprake was van een stijging van het aantal jongeren dat in aanraking komt met de politie. Vooral het aantal verdachten in de leeftijdsgroep 12-17 jaar waren toegenomen. Ook laten deze data zien dat er over 2004 sprake is van een forse stijging van overlast door jeugd.

De gemeente stelt dat het moeilijk is om te concretiseren wat ze, vanwege de grilligheid van de materie, in 2006 bereikt willen hebben. In ieder geval stellen zij dat de eerder genoemde speerpunten gerealiseerd moeten zijn. Als belangrijkste speerpunt wordt gezien dat de uitvoering van het Veiligheidsbeleid binnen de gehele interne organisatie een vanzelfsprekendheid moet worden.

Zoals eerder benoemd in de kadernotitie wordt in de jaarplannen integrale veiligheid projectmatig aandacht gegeven aan de verschillende integrale veiligheidsonderwerpen.

Hieronder worden de verschillende projecten op het gebied van integraal jeugdbeleid in het kort benoemd:

- **De Veilige School**

Het stimuleren van veiligheidsbeleid op scholen. Met andere woorden: het scheppen van een zo veilig en leefbaar mogelijk schoolklimaat.

¹⁰ Lokaal huis aan huis weekkrant

- **JOWO-overleg**
Proberen oplossingen te vinden voor overlast van jongeren, die inwoners van Tiel in hun directe woonomgeving ervaren.
- **Mobiele JOP (jongeren ontmoetingsplaats)**
De mobiele JOP is een aantal jaren geleden door de SCW (woningcorporatie binnen Tiel) aan de gemeente geschonken om "jongeren ook een eigen plek in de buurt te kunnen geven". Deze mobiele JOP heeft de vorm van een schafteek en heeft al op meerdere plekken in Tiel gestaan. Onlangs is hij in Passewaaij geplaatst, om de overlast van jeugd die zich ophoudt in het winkelcentrum, te verminderen. Doordat verschillende groepen elkaar op deze plek gingen ontmoeten en dit uit de hand dreigde te lopen, is de JOP (tijdelijk) weggehaald.
Het probleem van jeugdoverlast in een wijk vraagt om snel ingrijpen zodat het probleem niet escaleert en bewoners en jeugd nog bij elkaar te brengen zijn. Het bestemmen van een plek tot jongerenontmoetingsplaats leidt vaak tot vertraging vanwege het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure en de daarbij behorende bezwarenprocedure. Vandaar dat momenteel de mogelijkheid wordt onderzocht om het in Passewaaij beproefde experiment - in afwachting van een definitieve oplossing - tot standaard te verheffen. Daarmee kan snel worden ingegrepen.
- **Project zwembad Groenendaal en sporthal Westroyen**
Op verzoek van SFT (Sportfondsen Tiel) is begin 2002 een aantal partners bij elkaar gekomen om oplossingen te zoeken voor de onveiligheidsgevoelens die zowel de bezoekers als de werknemers ervoeren. Met elkaar is een plan van aanpak opgesteld: het personeel heeft een training gekregen, er zijn fysieke aanpassingen bij de toegang getroffen, bij strafbaar gedrag worden ontzeggingen uitgedeeld en de politie en stadswachten houden (incidenteel) toezicht. Op dit moment wordt gekeken welke aanpassingen nog meer noodzakelijk zijn om de veiligheid te vergroten.
- **Project TRACTIE**
Aangezien het project TRACTIE de casus is die wij hebben onderzocht, wordt daar in paragraaf 4.4 uitgebreid aandacht aan besteed.

4.4 **Project TRACTIE**

In het districtsoverleg van februari 1998 werd naar aanleiding van de managementrapportage 1997 van de politie, de beslissing genomen om een onderzoek te laten verrichten naar de stijging van het aantal agressiedelicten door jongeren in de voorafgaande jaren. Het onderzoek werd uitgevoerd door bureau Estav. Door dit bureau werd een analyserapportage uitgebracht, met daarin een aantal adviezen. Deze rapportage was voldoende aanleiding voor het districtsoverleg om te besluiten de 'problematiek van agressiejongeren' constructief te gaan aanpakken. Een detail uit de rapportage was dat het onderzoeksbureau adviseerde om de agressieproblematiek per gemeente op te pakken en niet in samenwerking tussen de negen gemeenten van het politiedistrict De Waarden. De reden was de grote verschillen in agressieproblematiek tussen de diverse gemeenten. De gemeente Tiel gaf uiteindelijk als enige gemeente het onderzoeksbureau de opdracht om een project over deze problematiek te schrijven. Zij konden zich daarbij laten ondersteunen door de afdeling Integrale Veiligheid van de gemeente Tiel.

Door bureau Estav werd de zogenaamde Microspectief[®]-benadering geïntroduceerd. Microspectief[®] is een methode/benadering, die is ontwikkeld om hardnekkige veiligheids- en leefbaarheidsvraagstukken (drugsoverlast, agressiedelicten, crossen, verpaupering, jeugdparticipatie, interactieve beleidsvorming) te voorzien van concrete

oplossingsrichtingen. Ook is de methode toepasbaar op organisatievraagstukken, zoals interne sturing, integrale samenwerking en communicatie.

Door gezamenlijke inzet van integrale partners zouden op individueel niveau trajecten worden uitgezet om het probleemgedrag van agressieve jongeren te beïnvloeden. Nieuw aan de benadering was het denkproces om tot oplossingen te komen. Daarbij hoorde het betrekken van de samenleving bij de oplossingen. Het project zou een paraplu vormen boven bestaande projecten en als zodanig de gaten en tekortkomingen moeten gaan opvullen.

In de aanvangsfase van het project TRACTIE splitste de heer W. Faber zich af van adviesbureau Estav. Hij begon zijn eigen advies- en organisatiebureau onder de naam Faber Organisatievernieuwing. Hij nam daarbij de begeleiding van het project TRACTIE mee. Ook de naam van het project is gedurende de projectperiode gewijzigd. De naam veranderde van 'Estav-project' in 'project agressiedelicten De Waarden' en kreeg later de uiteindelijke naam 'TRACTIE'.

Door Faber Organisatievernieuwing werden in totaal tien workshops georganiseerd, waaraan de beoogde (integrale) partners van dit project deelnamen. Het doel van deze workshops was om de deelnemers bekend te maken met de Microspectief®-methode¹¹, zodat binnen het netwerk deze methode gebruikt zou worden bij het oplossen van de problematiek van agressiejongeren. Tijdens deze workshops werd aan een vijftal projecten rond de agressieproblematiek bij jongeren gewerkt. Deze projecten zouden onder de 'paraplu' van de naam 'project TRACTIE' worden uitgevoerd. Tijdens de workshops kreeg het project ook zijn definitieve naam TRACTIE.

TRACTIE staat voor: gezamenlijke trekkracht met behulp waarvan de acties kunnen worden gerealiseerd

Binnen het Integraal Veiligheidsbeleid van de gemeente Tiel kreeg het project ook een plaats. De doelstelling van het project TRACTIE, zoals het omschreven is in het Integraal Veiligheidsbeleid, is tweeledig:

Primair:

Voor alle leden van de te selecteren doelgroep een op maat gesneden aanpak ontwikkelen. Een dergelijke aanpak zal bestaan uit een mix van maatregelen (soms individueel gericht, andere op groepen of locaties) die zich - naast de perso(o)n(en) - ook kan richten op de "domeinen" gezin/relaties, onderwijs, werk, vrije tijd;

Secundair:

- a. Een basis leggen voor eventuele verbreding van de aanpak en de persoonsgerichte uitwisseling van informatie naar andere veiligheids-/welzijnsterreinen.
- b. Dit project richt zich op versterking en concretisering van het integraal oplossen en signaleren van probleemsituaties.

De projectopzet sloeg ook aan bij de Provincie Gelderland. Een subsidieaanvraag van ruim €80.000 werd toegewezen. De gemeente kreeg gedurende voor twee jaar subsidie om de plannen verder uit te werken.

Volgens de doelstelling moest er sprake zijn van persoonsgeboden informatie-uitwisseling. De privacywetgeving stond de persoonsgeboden informatie-uitwisseling in de weg. Om deze reden werd er een geheimhoudingsverklaring opgesteld en door alle betrokken actoren ondertekend. Deze geheimhoudingsverklaring werd geaccordeerd door het Openbaar

¹¹ Microspectief®: het mobiliseren van kwalitatieve deskundigheid, alternatieven zo lang mogelijk open houden en het mobiliseren van creativiteit.

Ministerie in Arnhem. Door deze geaccordeerde geheimhoudingsverklaring was de weg vrij om tot constructief en breed beleid te komen. Het project werd een project van doorontwikkeling, waarmee bedoeld werd dat er steeds innovatief over de voortgang zou worden nagedacht.

Het projectplan "TRACTIE" werd opgesteld door een werkgroep, bestaande uit functionarissen van: Faber Organisatievernieuwing, gemeente, politie, Bureau Jeugdzorg, stichting Rotonde en stichting Mozaïek. In het projectplan werden vijf activiteiten cq deelprojecten beschreven:

- Tiels Jongeren Bedrijf (TJB)
 - een laagdrempelige voorziening waarin jongeren, in opdracht, producten vervaardigen of diensten verlenen. Het biedt de deelnemende jongeren de mogelijkheid te ontdekken waar interesses, vaardigheden en kwaliteiten liggen. Ondertussen leren ze vaardigheden aan, inhoudelijk ten aanzien van de productie, maar ook voor wat betreft het gezamenlijk runnen van het Jongerenbedrijf.
- Tiels Jongeren Paspoort (TJP)
 - een boekje/mapje met allerlei aantrekkelijke, uitdagende en leerzame aanbiedingen, kortingsbonnen, spaarmogelijkheden en workshops. Het is een uitgave van het TJB.
- Informatieknooppunt Jongeren (IKJ)
 - een aanvulling op de structuur van het huidige jeugdnetwerk. Het is een centraal punt waar zoveel mogelijk informatie over risicojongeren en de mogelijke begeleidingstrajecten waarin zij participeren bekend is. De informatie wordt daar ook veredeld en actueel gehouden. Het knooppunt doet zelf geen begeleidingstrajecten. Wel geeft het IKJ sturing aan de uitvoering van nieuwe jongerenprotesten. Het IKJ draagt ook de naam Cliënt Volgstelsel (CVS)
- Coach'us
 - hier gaan doelgroepjongeren en ouderen één op één in een traject van zes maanden een begeleidingsrelatie aan. Iedere maand is er een bijeenkomst van maximaal 1 á 2 uur. De basis voor de begeleidingsrelatie wordt gevormd door de toekomstige beroepskeuze van de jongeren.
- Docenten-belboom
 - (een lijst van) vrijwilligers die bij lesuitval worden gebeld om in te vallen wanneer er geen (vervangend) docent beschikbaar is. De vrijwilligers verzorgen speciale lespakketten waarvoor normaal gesproken in het onderwijsprogramma geen plaats is.

De werkgroep besloot in eerste aanleg om het TJB en eventueel Coach'us te ontwikkelen en uit te voeren.

In mei 2003 werd gestart met de bouw van de jongerenontmoetingsplaats aan de Papesteeg 102 in Tiel. Dit project kreeg de naam: project Papesteeg. Het was een blauwdruk van het TJB. Onder supervisie van een (lokaal) aannemersbedrijf bouwden de jongeren hun eigen JOP. Ook dit project viel onder 'de paraplu van TRACTIE'.

Na enige vertraging werd het JOP in juni 2004 geopend. Medewerkers van de stadswachtenorganisatie Tiel waren in eerste instantie verantwoordelijk voor het toezicht. De stadswachtenorganisatie werd aangestuurd door het hoofd van de afdeling IV. Gedurende de openingstijden (tussen 15.00 uur en 22.00 uur) hielden twee stadswachten toezicht. Voorts meldden enkele coachvaders zich om in het JOP aanwezig te zijn. Daarnaast steunde de politie het project door actief toe te zien op de naleving van de JOP-regels die speciaal voor deze JOP waren opgesteld. Het JOP bood de politie tevens een mogelijkheid om jongeren die voor overlast zorgden in het centrum, door te verwijzen naar deze locatie.

Vanuit stichting Rotonde was er regelmatig een veldwerker aanwezig. Ook werden gesprekken gevoerd met stichting Mozaïek over de begeleiding van activiteiten. Tot mei 2005 was de begeleiding en doorgeleiding van jeugd echter nog niet geregeld.

Het deelproject Coach'us is niet tot ontwikkeling gekomen, evenals de deelprojecten TJP, IKJ (CVS) en de Docentenbelboom.

De chronologische ontwikkeling van het project TRACTIE en de cruciale handelingen en beslissingen, die op die ontwikkeling van invloed zijn geweest, hebben wij verwerkt in hoofdstuk 7.

5 Theoretisch kader

Het begrip 'integrale samenwerking' maakt al vele jaren deel uit van het vocabulaire van overheden en maatschappelijke organisaties. Je kunt integrale samenwerking vanuit verschillende perspectieven bekijken.

In dit hoofdstuk wordt integrale samenwerking onder meer benaderd vanuit netwerkperspectief (§5.2). Wij beschrijven hier de geschiedenis van arena- tot netwerkbenadering (§5.2.1). Ook wordt aandacht besteed aan de uitgangspunten van de netwerkbenadering (§5.2.2). Daarnaast wordt stilgestaan bij de procesvariabelen als succes- en faalfactor (§5.2.3) en de verklaringen voor succes en falen (§5.2.4). Een belangrijke paragraaf vormt §5.2.5, waar de verschillende soorten problemen, waaronder de 'Wicked Problems' worden beschreven en vijf oorzaken, waarin deze problemen ontleed kunnen worden.

Vervolgens wordt de sturing bij integrale samenwerkingsverbanden benaderd vanuit het perspectief van Governance (§5.3) en vanuit het perspectief van procesmanagement (§5.4), waarbij wordt ingegaan op de rol van de procesmanager en de wijze van besluitvorming.

5.1 Inleiding

In de door ons onderzochte casus is er sprake van een integrale samenwerking op het gebied van jeugdproblematiek. Bij deze integrale samenwerking speelt de gemeente een belangrijke rol. De overige partners zijn maatschappelijke organisaties die zich vanuit hun taakstelling bezig houden met jeugdzorg. De problemen die agressief gedrag bij jongeren teweeg brengen zijn divers. Er liggen vaak meerdere problemen aan ten grondslag. De aanpak van deze onderliggende problemen vereist een multidisciplinaire aanpak, waarbij actoren elkaar vanuit hun verschillende expertises op integrale wijze aanvullen. Een integrale samenwerking moet dan leiden tot een netwerk, waarin de agressiejongere met zijn of haar individuele problematiek centraal komt te staan.

Van publieke organisaties wordt verwacht dat zij de leiding nemen om problemen in de publieke sector op te lossen. Tevens wordt er van deze organisaties verwacht dat zij hun taak op een sociaal verantwoorde manier uitvoeren. Deze taak vindt plaats in een steeds complexere omgeving. Daarom vereist het goed vervullen van die taak steeds meer een specifieke deskundigheid. Deze taak is niet eenvoudig omdat verschillende stakeholders zich met de oplossingen bemoeien.

Op het terrein van jeugd en veiligheid heeft de gemeente een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden gekregen. Door middel van interactie met betrokken instanties en organisaties tracht zij beleid te maken en problemen op te lossen.

De rijksoverheid heeft te kennen gegeven dat gemeenten op bepaalde terreinen regisserend op moeten treden. Op welke manier en met welke middelen, geven de hogere overheden echter niet duidelijk aan.

Binnen beleidsnetwerken bestaan vaak grote machtsverschillen tussen actoren, maar een centrale 'stuurder' is niet aanwezig. Geen van de betrokken organisaties heeft voldoende middelen of autoriteit om de strategische ruimte van andere actoren tijdens het beleidsproces te bepalen. Beleid wordt dan ook niet hiërarchisch opgelegd, maar beleidsprocessen zijn eerder leerprocessen waarin de organisaties ontdekken welke doelen de andere actoren hebben, wat voor gemeenschappelijke doelen bestaan en waar doelen ontwikkeld moeten worden. Niet doel *bepalen*, maar doel *zoeken* staat in een netwerk centraal.

Kenmerkend hiervoor is het feit dat de organisaties eigen probleemformuleringen hanteren en ook verschillende doelen als vertrekpunt zien. Dit hoeft niet problematisch te zijn, omdat men niet zozeer streeft naar een centraal doel, maar naar het in gang zetten van

leerprocessen over raakpunten in doelen en het vinden van gemeenschappelijkheden als uitgangspunt voor gezamenlijke inspanningen. De leerprocessen binnen beleidsprocessen moeten uiteindelijk tot verbetering van oorspronkelijk geformuleerde beleidsinitiatieven leiden, doordat meer rekening gehouden wordt met informatie en inbreng van andere betrokken instellingen (Hupe en Klijn, 1997, p. 29). Besluitvorming is dan een proces van continue interacties en afstemming van die interacties.

De aandacht voor netwerken en netwerkmanagement is de afgelopen jaren alleen maar groter geworden. Ook de relevantie is groter geworden. Daarnaast is onderzoek naar netwerken verder uitgebreid.

Voor de basis van ons theoretische kader hebben wij de casus vanuit twee perspectieven benaderd. De nadruk van het theoretische kader ligt bij het perspectief van de netwerkbenadering.

Wij hebben daarnaast ook vanuit het perspectief van Governance en het perspectief van procesmanagement naar onze casus gekeken, vooral waar het gaat om 'sturing in netwerken'. Zowel Governance als procesmanagement vanuit het perspectief van 'sturing in netwerken' heeft veel raakvlakken met de netwerkbenadering.

De nadruk bij ons empirisch onderzoek ligt op het *analyseren* van het netwerk. De netwerkanalyse van Erik-Hans Klijn en Joop Koppenjan heeft in ons empirisch onderzoek een belangrijke rol gespeeld. In hun boek 'Managing uncertainties in Networks' benaderen zij de netwerktheorie vanuit de 'onzekerheden die binnen de netwerken aanwezig zijn'. Deze netwerktheorie heeft ons handvaten gegeven om zowel het netwerk te analyseren, als om oorzaken te benoemen en tot aanbevelingen te komen.

5.2 Benaderingen vanuit netwerkperspectief

De benadering van een probleem in netwerksituaties is vaak erg complex. Men is het niet eens over het probleem en men is het niet eens over de oplossingsrichting. Vaak wordt een complex probleem of onderdelen van het probleem in verschillende netwerken opgepakt. In deze netwerken is er sprake van verschillende probleempercepties en verschillende spelregels. Dit verhoogt de mate van onzekerheid van de actoren die in verschillende netwerken actief zijn. Onzekerheid is een inherente factor van de moderne samenleving. Deze onzekerheid wordt niet alleen veroorzaakt door een tekort aan kennis of informatie, maar ook door de strategische en institutionele samenstelling van een netwerk.

De centrale vraag in het boek 'Managing uncertainties in Networks' van Klijn en Koppenjan is daarom: Hoe kan de substantiële, strategische en institutionele onzekerheid, die zo karakteristiek is voor complexe sociale issues, worden geanalyseerd en op een passende manier worden gemanaged, gegeven de kenmerken van deze onzekerheden en hun bron.

Door de analyse kan men oorzaken benoemen van waaruit passende handelingen kunnen worden benoemd.

Klijn en Koppenjan 'willen dan ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van netwerktheorie', zo stellen zij. Er bestaan binnen deze theorie twee scholen die zich relatief onafhankelijk van elkaar hebben ontwikkeld.

De ene school onderzoekt de institutionele kenmerken en het proces van netwerkvorming (Blau, 1982; Laumann en Knoke, 1987). Ook onderzoekt en analyseert deze school de afhankelijkheid (Aldrich, 1979; Rhodes, 1981) en de dichtheid van netwerken (Rhodes, 1988). Deze school houdt afstand van de ontwikkeling en outcome van het concrete probleemoplossingsproces en plannen maken. Dit wordt duidelijk omdat zij niet ingaat op actieperspectieven en geen management aanbevelingen doet.

Daarnaast is er de school waarbij de strategische interacties en het management daarvan een centrale rol spelen. Ook bij deze school is de onderlinge afhankelijkheid een vertrekpunt. De institutionele karakteristieken van netwerken hebben bij deze school minder aandacht. De aandacht voor wisselwerking van deze school in de netwerktheorie staat op de voorgrond.

De theoretische en normatieve aannames, die onder de netwerkbenadering liggen, zijn in essentie gericht op wederzijdse aanpassing en samenwerking. De kritiek van de auteurs, Klijn en Koppenjan, op de beide scholen is gericht op de relatief beperkte aandacht voor het probleem en de discussie. Het feit dat het probleem objectief moeilijk, zo niet onmogelijk, te definiëren is, maakt het daarom niet minder belangrijk.

De bedoeling van Klijn en Koppenjan is deze twee scholen te linken en een volgende stap te maken. Daarbij spelen cognitieve aspecten een belangrijke rol, waarbij de verschillende probleemvisies in kaart worden gebracht. Daarnaast worden het leerproces en de wijze waarop er beleidsmatig met deze problemen wordt omgegaan, geanalyseerd.

5.2.1 De geschiedenis van arena- tot netwerkbenadering¹²

In de jaren '50 werd vaak beleid geformuleerd *nadat* diverse actoren daarin een rol hadden gespeeld. De omgeving waarbinnen die interacties plaatsvonden, werd aangeduid als arena. Door Lasswell (1950) werd dan ook *arena* gebruikt voor de aanduiding van een benadering waarin beleid als resultaat van interacties werd opgevat. De term arena heeft dan ook een lange geschiedenis.

Tot de zeventiger jaren werd de wetenschap sterk gedomineerd door benaderingen waarin beleid en beleidsprocessen als (rationele) keuzeprocessen werden gezien, waarbij gekozen doeleinden werden geïmplementeerd. Het theoretische model dat hieruit voortkwam, werd aangeduid als de 'strategische actor benadering'. Deze benadering legde vooral nadruk op de beslisser in een omgeving die gekenmerkt werd door onzekerheid, onvolledige informatie en conflicterende waarden (Klijn 1996). Er werd van uitgegaan dat beleidsprocessen konden worden gestuurd of in ieder geval konden worden geanalyseerd vanuit het perspectief van een centrale, dominante actor.

De probleemstelling van ons onderzoek ligt binnen een *netwerk* van actoren dat projectmatig problematiek van agressiejongeren beheersbaar wil maken. Volgens Klijn en Koppenjan dateert het begrip *netwerk*, binnen de bestuurs- en beleidswetenschap, van het begin van de jaren zeventig. Het begrip wordt gebruikt om (1) *relatiepatronen tussen organisaties* in kaart te brengen (2) om de *invloed van die relatiepatronen op organisaties* in kaart te brengen en om (3) de *invloed van die relatiepatronen op beleidsprocessen* te achterhalen. De invloed die organisaties en hun relatiepatronen op elkaar uitoefenen heeft rechtstreeks invloed op de beleidsprocessen. Dit is kenmerkend voor het netwerkperspectief. Aan de ene kant bouwt het perspectief voort op een interactieve beleidsbenadering in de beleidswetenschap. Deze is zichtbaar in het werk van auteurs als Allison (1971), Cohen, March en Olsen (1972) en Lindblom. Aan de andere kant worden inzichten verwerkt uit de interorganisatietheorie (Levine en White, 1961; Negandi, 1975; Aldrich 1979).

De procesbenadering deed ook in het begin van de jaren zeventig zijn intrede. De procesbenadering bouwde voort op de multi-actorbenadering en brak daardoor met de dominante-actorbenadering. Enkele aansprekende theorieën binnen de procesbenadering zijn Allison's Governmental Politics Model, het Garbage Can model van Cohen, March en Olsen (1972) en de Interactieve Benadering van Lindblom. In deze modellen verschijnt beleid als een resultaat van interactie tussen een veelheid aan actoren.

Deze processen kenmerken zich door *conflicterende belangen en probleemdefinities en zijn dynamisch en onvoorspelbaar*.

De netwerkbenadering bouwt voort op dit 'procesmodel'. Het belangrijke verschil met bovengenoemde theorieën is de *aandacht voor de institutionele context waarbinnen de complexe interacties over beleid plaatsvinden*. Er ontstaan netwerken van wederzijds

¹² Paragraaf 5.2.1 komt voort uit het Handboek Beleidswetenschappen (2001) van Abma en In 't Veld. In hoofdstuk 12: Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing (1997) beschrijven de auteurs Klijn en Koppenjan ondermeer de ontwikkeling van de netwerkbenadering. Zij citeren hierin diverse auteurs, die niet door ons zijn gelezen, maar die wel in deze paragraaf zijn opgenomen. Deze bronnen worden niet door ons in onze bronnenlijst vermeld.

afhankelijke actoren. Organisaties hebben elkaar nodig. Binnen de interorganisatietheorie is veel aandacht voor de verbindingsschakels die binnen netwerken tussen organisaties bestaan en voor de strategieën van organisaties om ruilprocessen in het netwerk te beïnvloeden.

Het theoretische kader binnen de netwerkbenadering komt er op neer, zoals al eerder is aangehaald, dat beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren. Deze actoren zijn *wederzijds van elkaar afhankelijk*, waarbij *middelen* centraal staan, zodat beleid alleen kan worden gerealiseerd door *samenwerking tussen actoren*. Deze samenwerking komt niet eenvoudig en spontaan tot stand. Hier zijn *netwerkconstituering en spelmanagement* nodig. Bij netwerkconstituering gaat het erom dat vastgelegd wordt welke actoren bij het netwerk worden betrokken en waarom zij daarvan deel uitmaken. Bij spelmanagement is het van belang dat er duidelijke afspraken worden gemaakt op welke wijze de actoren samen beleid gaan vormen en welke regels daarbij gehanteerd worden.

Centraal binnen de netwerkbenadering staat dus *wederzijdse afhankelijkheid*. Hierdoor ontstaan interactiepatronen tussen actoren. Door de beperkte vervangbaarheid van de middelen ontstaat hierdoor een zekere duurzaamheid. Er ontstaan regels die het gedrag van actoren binnen het netwerk reguleren. Ook de middelenverdelingen worden beïnvloed. Deze regels (ambigu) en verdeling van middelen veranderen door de tijd heen.

De ontstane netwerken kunnen worden omschreven als: *'min of meer duurzame patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen en in stand gehouden worden, rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen'*. Zij vormen de context waarbinnen actoren strategisch handelen. De interacties kunnen worden omschreven als spelen (Klijn 1996, Rhodes 1981, Scharpf 1997). Alleen actoren die belangen hebben in het spel laten zich activeren. Actoren hebben verschillende percepties over de aard van het probleem, de gewenste oplossingen en de andere actoren in het netwerk. Op basis van die percepties kiezen zij strategieën.

De centrale vraag binnen de netwerkbenadering is hoe gemeenschappelijke actie rond een concreet onderwerp tot stand komt. Spanningen over verdeling van kosten en afhankelijkheid zijn in meerdere of mindere mate gereguleerd binnen een netwerk, maar blijven onbetwist aanwezig. Deze spanningen moeten in ieder beleidsspel worden gemanaged. Dat gaat niet vanzelf en daarom is sturing van het complexe spel binnen het netwerk noodzakelijk. Dit netwerkmanagement is er op gericht de samenwerking tussen de betrokken actoren te bevorderen (O'Toole, 1998, Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997). De aanname is dat zonder dit netwerkmanagement bevredigende uitkomsten tussen actoren veelal niet mogelijk zullen zijn.

Binnen het netwerkmanagement zijn twee soorten van management te onderscheiden: procesmanagement en netwerkconstituering.

Procesmanagement moet de interactie tussen actoren in het beleidsspel bevorderen. Het gaat er hierbij om autonome actoren bij elkaar te brengen die niet op elkaar afgestemde strategieën hebben. Er komt een grote mate van vrijwilligheid en wederzijdse overeenstemming bij kijken. Het vormen van een gemeenschappelijke perceptie, het creëren van tijdelijke organisatorische arrangementen tussen organisaties en het bevorderen en begeleiden van interacties door vormen van proces- en conflictmanagement zijn daarbij belangrijke strategieën.

Netwerkconstituering richt zich op het aanbrengen van veranderingen binnen het netwerk (Klijn & Koppenjan en Termeer, 1995; Kickert, Klijn en Koppenjan 1997). Verondersteld wordt dat institutionele kenmerken binnen het netwerk de samenwerking beïnvloeden. Veranderingen in deze institutionele kenmerken zijn tijdrovend. De veranderingen zijn dan ook meestal niet geschikt om uitkomsten van het beleidsspel, dat al gaande is, te beïnvloeden. Strategieën binnen de netwerkconstituering zijn onder andere: het veranderen van posities van actoren of het introduceren van andere actoren, het wijzigen van de regels of reframing.

Al met al geen eenvoudige klus. Een netwerkmanager is dus allesbehalve een centrale bestuurder of regisseur maar veeleer een bemiddelaar en stimulator. Degene die deze netwerkmanager levert, zal beïnvloed worden door de strategische positie van de betreffende actor.

5.2.2 Uitgangspunten van de netwerkbenadering¹³

	Uitgangspunten
Netwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Actoren zijn van elkaar afhankelijk bij het bereiken van hun doelen • Afhankelijkheden zorgen voor duurzame relaties tussen actoren • Afhankelijkheden zorgen voor een zekere vetomacht bij verschillende actoren • De duurzaamheid van interacties creëert en bestendigt een middelenverdeling tussen de actoren • In de loop van interacties worden regels gevormd en bestendigd die het gedrag van actoren gaan reguleren • Bronnenverdeling en regelvorming leiden tot een zekere geslotenheid van netwerken voor actoren buiten het netwerk
Beleidsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen netwerken vinden interacties tussen actoren over beleidsonderwerpen plaats, gericht op het oplossen van spanning tussen afhankelijkheden enerzijds en uiteenlopende en strijdige belangen anderzijds • Actoren baseren zich daarbij op percepties die zij hebben van het beleidsveld, de actoren en de beslissingen die aan de orde zijn. • Actoren kiezen op basis van percepties voor specifieke strategieën • Door de verscheidenheid van actoren, percepties en strategieën hebben beleidsprocessen een complex en niet volledig voorspelbaar karakter
Uitkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • Beleid is een resultaat van de complexe interacties tussen actoren die binnen netwerken aan concrete spelen deelnemen
Netwerkmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Vanwege de verscheidenheid aan doelen en belangen en daaruit voortvloeiende (potentiële) conflicten over de verdeling van kosten en baten van problemen en oplossingen, komt samenwerking niet vanzelf op gang en verloopt deze evenmin probleemloos • Gezamenlijk handelen kan worden bevorderd door te zorgen voor prikkels tot samenwerking, door proces- en conflictmanagement en door reductie van risico's die zijn verbonden aan samenwerking

Netwerkmanagement moet, daar waar coördinatie niet automatisch tot stand komt, zorgen voor coördinatiemechanismen. Deze sturing is echter begrensd. Zo zijn niet alle institutionele kenmerken van het netwerk beïnvloedbaar, ook niet op de lange termijn.

¹³ Klijn en Koppenjan, besluitvorming en management in netwerken, pag. 184 Handboek Beleidswetenschappen.

5.2.3 Procesvariabelen als succes- en faalfactor

De Netwerkbenedering gaat er van uit dat beleidsuitkomsten het resultaat zijn van interactie tussen verschillende actoren. Deze interactie kan door verschillende oorzaken blokkeren. De betrokkenheid van actoren heeft veelal met middelen te maken. Daardoor zijn bepaalde actoren onmisbaar.

Beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen, die bestaan uit samenhangende strategieën van verschillende actoren en gericht zijn op het bereiken van een doel en uitwisseling van bronnen. Indien actoren het niet eens worden over de uitkomsten of voorwaarden van die uitwisselingsprocessen, kunnen stagnaties optreden. Vanuit het netwerkperspectief wordt het falen van beleidsprocessen verklaard door samenwerkingsproblemen. Om oplossingen voor beleidsproblemen te vinden, is overeenstemming nodig van de actoren over de algemene aard van het probleem en de manier waarop dit kan worden aangepakt. Het samenwerkingsprobleem kent een inhoudelijke en een organisatorische component.

Belangrijke actoren als leveranciers van middelen beschikken over vetorecht. In het project TRACTIE werd van deze organisaties namelijk verwacht dat zij, relatief veel, menskracht inzetten voor de begeleiding van agressiejongeren.

Ook het feit dat actoren onvoldoende doordrongen zijn van hun externe afhankelijkheid, kan een reden zijn. Zij denken ten onrechte dat zij problemen alleen kunnen oplossen of hun oplossing aan anderen kunnen opleggen. Als actoren hun afhankelijkheid erkennen, is het dikwijls toch moeilijk om gezamenlijke doelen en belangen te benoemen. Doelen en percepties verschuiven vaak door de tijd heen of liggen niet vast.

Ook het gevaar van 'free riders' bestaat. Men profiteert van de inspanningen van actoren die middelen hebben geleverd om het probleem aan te pakken.

Het wegvallen van actoren is ook een blokkadeprobleem. Dit kan als actoren hun doel hebben 'binnengehaald'. Zij zeggen hun deelneming op en leveren geen middelen meer. Ook als een actor naast het aan te pakken probleemveld nog andere beleidsvelden/probleemveld heeft, kunnen problemen ontstaan. In onze casus zien wij meerdere organisaties die op verschillende beleids- of probleemvelden actief zijn. Door verschuiving van prioriteit kunnen middelen anders aangewend worden. In dergelijke situaties ligt er een belangrijke taak voor een netwerkmanager. Hij of zij moet hier vooral investeren in het beschermen van belangen van betrokken actoren. Het erkennen van afhankelijkheid is de basis van een samenwerking.

Naast het proces kan ook de structuur bepalend zijn voor het succes of falen van een beleidsproces. De vraag hoe de kenmerken van het netwerk van invloed zijn op het spelverloop is hierbij centraal. Het bezit van middelen verschaft vetorecht. De omvang van de middelen bepaalt de invloed van de betreffende actor. In toenemende mate worden bij deze processen private actoren als leverancier van middelen betrokken. In onze casus zien wij dit terugkomen bij de realisering van een JOP. Een (lokaal)bouwbedrijf zorgde voor de bouwkundige realisatie van een pand, waaruit later een (deel)project van start ging.

Binnen netwerken is het van belang dat regels met elkaar worden gedeeld. Als actoren in verschillende netwerken actief zijn, is dit een moeilijke opgave. Regels binnen netwerken kunnen namelijk verschillen. Weinig regels kunnen interacties vergemakkelijken, maar bemoeilijken de besluitvorming. Zo zijn regels van belang wat betreft conflictbeheersing en domeinafbakening.

Organisatorische problemen komen naar voren wanneer actoren overeenstemming hebben bereikt over doelen en kosten, maar zij hun handelingen niet kunnen coördineren om tot uitkomsten te komen. Uitkomsten kunnen alleen bereikt worden indien de actoren hun strategieën op elkaar afstemmen. Hiervoor zijn organisatorische arrangementen vereist. Overheidsorganisaties kunnen daarbij een grote rol spelen. Dit hangt onder meer af van de positie die de overheid in een netwerk inneemt en het gedrag van de andere actoren.

5.2.4 Verklaringen voor succes en falen¹⁴

Op interactieniveau	<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin actoren doordrongen zijn van hun wederzijdse afhankelijkheden • De mate waarin actoren er al dan niet in slagen uiteenlopende en strijdige belangen te herdefiniëren tot een gemeenschappelijk belang • De mate waarin interactiekosten in gunstige of ongunstige verhouding staan tot de gepercipieerde uitkomsten van de interactie • De mate waarin de risico's van interactie binnen het spel als gevolg van strategieën van andere actoren beperkt zijn • De mate waarin al dan niet in spelmanagement is voorzien (gezamenlijke beeldvorming; arrangementen; spel- en conflictmanagement)
Op netwerkniveau	<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin actoren over vetomacht beschikken, omdat hun hulpbronnen voor de realisatie van een oplossing onmisbaar zijn • De mate waarin actoren met vetorecht ook daadwerkelijk bij het proces betrokken zijn • De mate waarin actoren, die aan het spel deelnemen, tot eenzelfde netwerk behoren, dat wil zeggen ook op andere wijze met elkaar samenwerken en daarbij gemeenschappelijke regels hebben ontwikkeld • De mate waarin de gedefinieerde problemen en oplosrichtingen, en de wijze waarop daarmee wordt omgegaan, passen binnen de regels die binnen het netwerk zijn ontwikkeld • De mate waarin sterke autonomiegrenzen tussen actoren in het netwerk zijn ontwikkeld • De mate waarin binnen het netwerk conflictreguleringsmechanismen zijn ontwikkeld

De centrale kenmerken die deze uitkomsten produceren, zijn *vertrouwen* en *afhankelijkheid*. Vertrouwen is een hulp tegen onzekerheid. Vertrouwen is een psychologische toestand waarbinnen men kwetsbaarheid accepteert en men er vanuit gaat dat de ander er positief mee omgaat (Rousseau et al, 1998).

Regels zijn één van de belangrijkste pijlers waarop vertrouwen berust. Er is hier sprake van een dilemma. Zonder regels geen vertrouwen. Regels kun je alleen afspreken als actoren elkaar vertrouwen en er van uit gaan dat de ander de regels opvolgt.

Vertrouwen is naast afhankelijkheid een belangrijke factor binnen de netwerktheorie. Het vermindert de transactiekosten, bevordert de stabiliteit van de relatie, het stimuleert leren en uitwisseling van kennis en het stimuleert innovatie. Vaak zie je dat vertrouwen groeit tijdens het proces.

Op het terrein van jeugd- en veiligheidsbeleid heeft de gemeente binnen het project TRACTIE te maken met een groot aantal organisaties en instellingen, die (delen van) het beleid uitvoeren of meebepalen. De relaties tussen gemeente en instellingen worden gekenmerkt door afhankelijkheden. De ene organisatie heeft de andere organisatie nodig om doelen te bereiken.

Alleen wanneer alle betrokken actoren hun beschikbare middelen en kennis inbrengen, kunnen bevredigende resultaten worden bereikt (Hupe en Klijn, 1997, p. 27).

¹⁴ Klijn en Koppenjan, besluitvorming en management in netwerken, pag. 187 Handboek Beleidswetenschappen.

Geen van de betrokken organisaties kan iets in de richting van een grotere beleidssamenhang bereiken zonder een beroep te doen op de middelen (bronnen) van de andere actoren (Hupe en Klijn, 1997, p. 27). Door de verschillende specifieke bronnen van de actoren, ontstaat wederzijdse afhankelijkheid. Interactie en samenwerking binnen een netwerk worden hierdoor mogelijk.

In de bronnen waarover een actor kan beschikken is onderscheid te maken, namelijk: autoriteit, geld, legitimiteit, informatie en organisatie (Rhodes, 1988, p. 90). Autoriteit geeft de gemandateerde en discretionaire rechten van een organisatie aan, geld verwijst naar het budget van een organisatie en legitimiteit heeft betrekking op de toegang tot besluitvormingsstructuren en rechten om publieke steun te verwerven. Het bezit van of de controle over informatie kan tevens als bron fungeren. De organisatie als bron verwijst naar het bezit en de mogelijkheid tot inzet van mensen, vaardigheden en materialen.

Door de afhankelijkheden tussen organisaties worden deze gedwongen om regelmatig contacten met elkaar te onderhouden. Hierdoor ontstaan bepaalde patronen van relaties tussen de actoren (Hufen en Ringeling in Klijn, 1996 p. 41). Vervolgens komen netwerken van organisaties tot stand, die zich rondom bepaalde clusters van maatschappelijke problemen en/of beschikbare middelen bewegen. Deze netwerken hebben veelal een sectoraal en duurzaam karakter (Hupe en Klijn, 1997, p. 27). Binnen netwerken vertonen patronen van relaties een zekere mate van hechtheid, waardoor het voor buitenstaanders moeilijk wordt om de patronen te doorbreken of een positie in het netwerk te verkrijgen (Rhodes in Klijn, 1996, p. 41).

5.2.5 Wicked Problems

Binnen netwerken is er vaak sprake van problemen. Een probleem ontstaat als er ruimte is tussen de bestaande en de gewenste situatie: "vaak raken we pas bekend met het probleem als we een mooie oplossing zien".

Binnen netwerken is er vaak sprake van 'Wicked Problems'. Er zijn vier soorten van problemen (Hoppe 1989)¹⁵:

	Zekerheid van kennis (technisch)	
	Hoog	Laag
Consensus over maatstaven (sociaal)		
Hoog	Tembare problemen (1)	ontembare technische problemen (2)
Laag	ontembare politieke problemen (3)	Wicked Problems zowel technisch als politiek ontembaar (4)

- (1) Tembare problemen: problemen die door middel van kennis en onderzoek opgelost kunnen worden.
- (2) Ontembare technische problemen: Iedereen vindt dat het opgelost moet worden (bv het aids probleem) maar de techniek heeft nog geen oplossing gevonden.
- (3) Ontembare politieke problemen: technisch zijn de problemen oplosbaar, maar er zijn sociale conflicten (bv embryo manipulatie).
- (4) 'Wicked Problems': zowel technisch als sociale/politieke oplossingen zijn niet voor handen. Dit type problemen wordt in het boek van Klijn en Koppenjan behandeld.

Probleemoplossers proberen vaak problemen van het type 2, 3 en 4 te manipuleren naar probleemtype 1.

¹⁵ Managing uncertainties in networks, blz. 29

Om de stagnaties en/of blokkades in 'Wicked Problem'-projecten te kunnen verklaren, hebben Klijn en Koppenjan een methodiek ontwikkeld om de problematiek te ontleden in de volgende mogelijke oorzaken:

- **Cognitieve oorzaken**
 - waarbij het verschil aan kennis over het probleem en de oplossing(en) leidt tot verschillende percepties over de oorsprong, de oorzaak van de effecten van de problemen en de oplossingsrichtingen. Bij cognitieve oorzaken wordt ook wel gesproken over de 'dialogoog van de doven' versus het 'van elkaar leren'.
- **Sociale oorzaken**
 - waarbij de oorzaak van het probleem zich voordoet in de coördinatie en samenwerking;
- **Institutionele oorzaken**
 - waarbij de oorzaak vooral is gelegen in het feit dat er geen overeenkomsten zijn tussen de actoren;
- **Management oorzaken**
 - waarbij de oorzaak vooral is gelegen in het feit dat men niet weet hoe men een bepaald probleem moet aanpakken;
- **Externe oorzaken**
 - waarbij ontwikkelingen in de omgeving hebben geleid tot veranderde percepties, veranderde verhoudingen tussen actoren, machtsveranderingen of veranderingen in organisatiestructuren.

Deze vijf oorzaken vormen de basis van onze analyse. In onze casus is er sprake van een 'Wicked Problem' (zie tabel). We hebben dit project geanalyseerd en ontleed aan de hand van de vijf oorzaken. Op deze wijze hebben wij de Wicked Problems 'gemanipuleerd' naar tembare problemen.

5.3 Benaderingen vanuit Governance perspectief

We hebben in de vorige paragraaf proberen duidelijk te maken hoe 'onzekerheden in netwerken' ontstaan en hoe deze onzekerheden via de netwerkbenadering 'gemanaged' kunnen worden. De ontwikkeling van arena tot netwerkbenadering is daarbij omschreven.

De rol van de gemeente als sturende factor binnen het door ons onderzochte netwerk is van groot belang gebleken. In Governance wordt op de rol en positie van de overheid als sturende factor ingegaan.

In dit hoofdstuk benaderen we sturing vanuit het perspectief van Governance.

Het begrip Governance

Een manier om onzekerheden in netwerken te managen is via Governance. Jon Piere heeft in zijn boek *Debating Governance*¹⁶ de inzichten van diverse wetenschappers verzameld. Jon Piere heeft samen met B. Guy Peters in hun boek *Governance Politics and the State* ook veel aandacht besteed aan het begrip Governance. Jon Piere en B. Guy Peters concluderen dan ook dat in de wetenschappelijke literatuur Governance een breed begrip is. Zij stellen:

¹⁶ In het boek *Debating Governance* (1999) heeft J. Piere de inzichten van diverse wetenschappers op het begrip Governance verzameld. Deze wetenschappers zijn door ons in deze paragraaf vermeld. De bronnen zijn door ons niet gelezen. Deze bronnen zijn niet in onze bronnenlijst opgenomen.

"The popularity of the term 'Governance' is its capacity to cover the whole range on institutions and relationships involved in the process of governing."

Zelf zien zij Governance als een begrip waarbij de staat een centrale rol speelt en waarbij er een veranderende rol tussen staat en samenleving ontstaat. Zij stellen dat de staat terug treedt en minder druk gebruikt door het al dan niet beschikbaar stellen van middelen. De staat blijft wel een sterke sturende politieke macht.

Over het begrip 'Governance' is in de wetenschap geen overeenstemming, zoals Jon Piere en B. Guy Peters hebben geconstateerd. Er worden verschillende definities of betekenissen aan het begrip Governance toegekend. Governance is dus een breed begrip, dat al snel van toepassing is. Het is een soort paraplubegrip.

Governance is daarnaast een populistische uitdrukking geworden. Hierdoor ontstaat nogal eens verwarring omdat het begrip vanuit verschillende perspectieven wordt geduid. Aan de ene kant wordt verwezen naar 'de staat die zich vanuit een machtspositie gaat mengen met de buitenwereld'. Aan de andere kant wordt verwezen naar 'een theoretische representatie van coördinatie van sociale systemen en de rol van de staat daarbinnen'. Deze laatste uitleg kent weer meerdere betekenissen

- De staat als centrale actor met de vraag: "Welk vermogen heeft de staat om te sturen?".
- De staat als netwerkparticipant, als partner, gericht op Self-Governance.

Beide perspectieven bieden geen voorspelling over de vraag waar het centrum van de macht ligt.

Netwerksamenleving en verschuiving van verantwoordelijkheid en macht

De mogelijkheid om de samenleving te sturen vanuit het centrum (de overheid) wordt steeds beperkter (Rhodes, 1997; Hanf en Scharpf, 1978; Van Heffen et al., 2000). Horizontale netwerken komen hiervoor in de plaats. Castells omschreef dit in een van zijn boeken als 'de netwerksamenleving' (Castells 2000). In dit boek omschrijft hij de steeds grotere afhankelijkheid van kennis en informatietechnologie en van netwerken die dit bij elkaar brengen (ICT, economisch, sociaal). Door de ICT hebben andere actoren, ook buiten de geëigende instituten, toegang tot informatie en krijgen daarmee ook de kennis en de mogelijkheid om problemen op te lossen.

Deze ontwikkelingen hebben wel tot gevolg dat het steeds minder helder is waar de verantwoordelijkheid en de macht liggen. De politiek raakt daarbij op een zijspoor.

Het gevolg hiervan is dat, binnen Governance, politieke instituten niet langer het monopolie hebben over sturing. Door de snelheid en exclusiviteit van de netwerksamenleving grijpt men zich vast aan de (lokale) identiteit.

Governance en het openbaar bestuur

Rod Rhodes schrijft in het boek *Debating Governance* over 'Governance en het openbaar bestuur'. Hij benadert Governance vanuit een sociaal-wetenschappelijk perspectief. Hij onderzoekt Governance in de arena van de publieksservice, waar nieuwe vormen ontstaan van publiek-private uitwisseling. Deze benadering sluit goed aan bij de netwerkenarena van de integrale samenwerking op lokaal niveau. In dit onderzoek geeft Rhodes zeven definities van Governance vanuit verschillende sociaal-wetenschappelijk perspectieven.

Eén van de definities wordt gegeven vanuit het perspectief van Governance *als* netwerken. Netwerken zijn volgens Rhodes het 'analytische hart van het denkbeeld van Governance'.

De literatuur die Rhodes onderzocht heeft, onderscheidt twee brede richtingen, afhankelijk van het perspectief. Enerzijds het perspectief van de machtsafhankelijkheid, anderzijds het perspectief van de rationele keuze.

Vanuit het perspectief van de machtsafhankelijkheid is Governance gedefinieerd als

Zelfredzame, interorganisatorische netwerken

Deze netwerken kenmerken zich op de eerste plaats door *afhankelijkheid* van (bepaalde) actoren in een netwerk. Het verschuiven van de grenzen van de overheid betekent dat de grenzen tussen publieke, private en maatschappelijke organisaties moeten veranderen en transparant worden. Volgens deze theorie is er in netwerken sprake van 'afhankelijkheid' van actoren en het loslaten van het verkokerd denken, waarvan in beide gevallen sprake zou kunnen zijn in het netwerk rond het project TRACTIE.

Een tweede kenmerk is de continue interactie tussen de actoren en de wil en de noodzaak om informatie aan elkaar uit te wisselen en af te stemmen. Interactie en informatie-uitwisseling leidt tot een grotere transparantie en kan leiden tot 'maatwerk' bij agressiejongeren teneinde de oorzaak of oorzaken van het ontstaan van de agressie bij jongeren aan te pakken. Voor alle actoren wordt inzichtelijk welke organisatie(s) de beste 'skills' heeft/hebben om een bepaalde problematiek aan te pakken. Organisaties kunnen door de transparantie van elkaar leren. Microspectief[®] is een methodiek die, naar onze mening, gebruik maakt van enkele kenmerken uit deze theorie.

Op de derde plaats zijn de interacties een soort spel, gebaseerd op *vertrouwen*, geregeld door de regels van het onderhandelingspel en overeengekomen door de netwerkactoren.

Ontstaan van netwerken

Vanuit het perspectief van de rationele keuzes begeven organisaties zich uit vrije wil in tijdelijke of permanente netwerken. Zij zijn afhankelijk van de informatie die binnen het netwerk verstrekt kan worden. De actor die de informatie bezit, bezit die veelal niet op basis van macht. Er kunnen meerdere actoren, mogelijk buiten het netwerk, over de betreffende informatie beschikken. De actoren worden daardoor inwisselbaar, de informatie niet. Dit uitgangspunt zou ertoe moeten leiden dat er sprake is van effectieve en efficiënte netwerken. Het netwerk wordt opgebouwd op basis van rationele overwegingen voor het creëren van de beste win-winsituatie. Voor de meeste actoren geldt dat zij inwisselbaar zijn, dus moeten presteren. Binnen het netwerk rond het project TRACTIE is er sprake van actoren die op basis van hun expertise niet of minder snel inwisselbaar zijn. Ondanks het feit dat de actoren op basis van rationele keuzes een netwerk hebben gevormd, is het interessant te weten of dit heeft geleid tot win-winsituaties en betere prestaties.

Governance heeft twee voordelen. Ten eerste belicht het de sleutelfuncties van de overheid. Ten tweede stelt het duidelijke nieuwe vragen over government. Rhodes gaat uit van het principe dat het in de kern van het huidige Governance draait om zelfsturende (self-governing) netwerken, die zowel sociale als economische problemen met elkaar oplossen. Hierdoor blijft er voor de overheid een goed uitvoerbare sleutelfunctie over, namelijk betere controle over minder problemen.

De traditionele Governance vanuit de centrale overheid verliest haar kracht. Net als Kooiman spreekt Rhodes over 'een uitholling van het centrum' en komt de macht steeds meer door de centrifugale kracht in de buitenring te liggen.

Rhodes stelt vast dat Governance in een netwerk per definitie faalt. Hij heeft geen idee hoe die fouten voorkomen moeten worden. In ieder geval zorgt privatisering (marktwerking) er voor dat vertrouwen, samenwerking en gemeenschappelijkheid in netwerken ondermijnd worden. Organisatiecomplexiteiten verdoezelen verantwoordelijkheid. Het zoeken naar samenwerkingsvormen verhindert efficiënte dienstverlening. Rhodes citeert hierbij Stoker, die spreekt over 'doormodderenin een geschikte overdachte en reflexieve manier'. Hoe je netwerken moet sturen, vindt Rhodes niet onbelangrijk om te leren.

Waar Governance de grootste invloed heeft (gehad) is vooral op lokaal niveau. Daar zijn de diverse vormen van Governance zowel gelanceerd als bediscussieerd. In het boek *Debating Governance* stelt Gerry Stoker dat het lokale openbaar bestuur zich lange tijd zorgen heeft gemaakt over verschillende modellen van publiek-private uitwisselingen en samenwerkingen om de geïnstitutionaliseerde fragmentatie binnen de overheid te compenseren. Hij benadrukt dat Governance gezien moet worden als een 'proces en een suggestie dat communicatie, monitoring en structurele verbeteringen voor het lokaal openbaar bestuur verschillende manieren zijn om te sturen'.

Jan Kooiman beschrijft in het boek *Debating Governance*, net als Rhodes, de ‘stuurkunst’ vanuit sociaal perspectief. Zijn uitgangspunt is de groeiende diversiteit, dynamica en complexiteit van de maatschappij en de uitdaging om deze ontwikkelingen te sturen. Governance wordt door hem gezien als een interactief proces in een breed veld van actoren van wie er in principe niet één effectieve macht heeft over een ander of over het totale veld. Vanuit dit perspectief zijn er verschillende soorten van Governance te onderscheiden, zoals zelfsturing, gemeenschappelijke sturing, maar ook traditioneel hiërarchische sturing. De probleembenadering kan vanuit drie terreinen geschieden: de overheid, de markt en de maatschappij. Het is niet wenselijk dit te doen vanuit één geïsoleerd terrein, maar vanuit de diverse perspectieven de kwesties te benaderen. Hierbij worden wel de (traditionele) grenzen tussen de ‘partijen’ overschreden. Het eigen imago, de instrumenten en de activiteiten moeten ondergeschikt zijn aan en in dienst staan van de oplossingsgerichtheid. Een verschil tussen Rhodes en Kooiman is dat Rhodes in zijn benadering van ‘power-independence’ wel spreekt over machtsafhankelijke actoren, waarbij de ene actor macht heeft of kan hebben over de andere. De overeenkomst is dat Governance vanuit het perspectief van rationele keuze vrijwel overeenkomt met de theorie van Kooiman.

De samenleving, ook op lokaal niveau, is dermate complex geworden dat er coördinatieproblemen ontstaan. De rol van de overheid verandert, omdat ook de lokale overheid terugtreedt. De sturende rol, die de lokale overheid had, verschuift in de richting van het maatschappelijk middenveld. Sturing is niet meer weggelegd voor de overheid alleen. Dat levert veelal een probleem op: wie neemt nu de verantwoordelijkheid en wie stuurt er? Soms ligt het centrum bij het bestuur, soms ligt het centrum in de samenleving. Het project TRACTIE is een project dat zich afspeelt in de arena van overheid en maatschappelijk middenveld (jeugdhulpverleningsorganisaties).

Vanuit bovenomschreven perspectieven over Governance willen wij deze theorieën toetsen op de casus of en in welke mate er sprake is of is geweest van een zelfredzaam, interorganisatorisch netwerk en machtsafhankelijkheid tussen (bepaalde) actoren. Ook lijkt het ons van belang inzage te krijgen in de wijze waarop interacties plaatsvinden. Ook blijkt vanuit deze theorieën dat vertrouwen in een netwerk van essentieel belang is. In ons onderzoek besteden wij dan ook aandacht aan het vertrouwen tussen actoren in de arena rond het project TRACTIE.

5.4 *Benaderingen vanuit perspectief van procesmanagement*

In deze paragraaf wordt procesmanagement in beleidsnetwerken beschreven. Hierbij worden de inzichten gebruikt van Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof¹⁷. Onder procesmanagement wordt verstaan:

Organisaties die betrokken zijn rond een bepaald probleem in een beleidsnetwerk en de wijze waarop men tot besluitvorming komt.

In het kader van ons onderzoek is dit onderwerp van belang omdat wij inzicht willen verkrijgen in de wijze van procesmanagement in het project TRACTIE.

De schrijvers De Bruijn en Ten Heuvelhof stellen dat de kern van procesmanagement tweeledig is. Enerzijds betreft een partij of initiatiefnemer andere partijen bij de besluitvorming en anderzijds staat niet de inhoud, maar het proces van besluitvorming centraal. Vooral de wijze waarop men tot besluitvorming komt, is van belang.

Bij *procesmatige besluitvorming* is de focus gericht op de belangen van stakeholders. Ook wordt draagvlak verkregen door de stakeholders invloed te geven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt. Daarnaast is het kernelement van het

¹⁷ Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof, *Handboek beleidswetenschap*, hoofdstuk 13

ontwerp, dat er een procesbeschrijving is die leidt tot het oplossen van de problematiek. Het type beslisregel is gericht op het maken van veel procesafspraken en enkele inhoudelijke regels voor onderwerpen, die ongeacht het proces, bescherming verdienen. De rol van de manager/bestuurder is die van procesarchitect, procesmanager en bewaker van de kaders.

Procesmanagement begint bij de identificatie van de belangrijkste partijen en hun belangen (en dus niet bij de inhoud van een probleem). Vervolgens gaan de partijen gezamenlijk op zoek naar een probleemdefinitie en naar de identificatie van oplossingen, die voor elk van de partijen voldoende aantrekkelijk moet zijn om zich aan te kunnen binden. Onderstaand overzicht laat de voor- en nadelen van procesmanagement zien.

Procesmanagement	
voordelen	nadelen
Leidt tot draagvlak	Procesbenadering is geen garantie voor probleemoplossing. In het proces kunnen conflicten optreden hetgeen tegelstellingen vergroot. De bestaande machtsverhoudingen kunnen ook remmend werken op de innovativiteit van het proces.
Is bevorderlijk voor de kwaliteit van de besluitvorming omdat partijen niet alleen hun belangen maar ook hun kennis en expertise inbrengen.	Aan procesmanagement zit een participatiebeperking, partijen worden in en uitgesloten. Over het algemeen kan gezegd worden dat de participatiegraad laag ligt.
Bevordert de transparantie van de besluitvorming	De procesbenadering heeft invloed op het verantwoordelijkheidsgevoel van partijen. Dit wordt vaak minder. De oplossing kan zijn een onafhankelijk procesmanager te benoemen met als risico dat deze onvoldoende gezag heeft in het proces en snel als zondebok wordt betiteld.
Door het proces te benoemen en niet de details van de inhoud, wordt men niet geprikkeld zich op de details te richten.	Procesbenadering stelt eisen aan de inrichting van de betrokken organisaties. Zij moeten zich kunnen binden aan het proces. Het mandaat is vaak onvoldoende geregeld. Degene die betrokken is bij het proces kan dan onvoldoende gebonden worden aan bepaalde uitkomsten.
	Procesbenadering is in strijd met snelle besluitvorming. Het impliceert immers overleg en onderhandelingen tussen soms onwillige partijen.

Wanneer organisaties in een open proces participeren, krijgt besluitvorming het karakter van onderhandelen. De vraag kan worden gesteld hoe de uitkomst van een dergelijk proces zich verhoudt tot de inhoudelijke maatstaven.

De rol van de procesmanager kan een dubbelrol zijn. Aan de ene kant is hij de manager van het proces. Aan de andere kant is hij inhoudsdeskundige. Een randvoorwaarde is dan wel dat de partijen in het proces een minimum niveau van coöperatie en vertrouwen kennen. Als hier geen sprake van is, kan de accumulatie van de beide functies zich tegen de

procesmanager keren. In de literatuur over procesmanagement wordt er regelmatig op gewezen dat een procesmanager zijn kracht ontleent aan de beperkte machtspositie die hij heeft; dit is immers de basis voor vertrouwen in de procesmanager.

Een tweede belangrijk vraagstuk inzake de positie van de procesmanager, is of hij een louter instrumentele functie heeft, of dat het proces ook een intrinsieke waarde heeft. Vanuit een instrumenteel perspectief is een open besluitvormingsproces een middel om draagvlak en kwaliteit te verkrijgen. De procesmanager kan afscheid nemen van de procesbenadering op het moment dat de resultaten zijn behaald. Doet hij dat niet, dan wordt het proces een doel in plaats van een middel.

De procesmanager kan ook kiezen voor de opvatting dat het proces een intrinsieke waarde heeft. Het proces ordent dan de relaties tussen partijen. Het is niet alleen een middel om draagvlak en kwaliteit te genereren, maar ook een investering in duurzame en vertrouwensvolle relaties.

De voortgang van het proces is afhankelijk van ten minste twee variabelen: de snelheid van de besluitvorming en de robuustheid van een besluit. Een besluit is robuust wanneer hij lang stand houdt. In een netwerk leidt snelheid niet zelden tot een stop-go besluitvorming. Er wordt snel een besluit genomen (go), dat echter onvoldoende rekening houdt met de kracht van belangen. Door deze belangen wordt het besluit na verloop van tijd afgezwakt, geamendeerd, wordt uitvoering uitgesteld of wordt het besluit zelfs teruggedraaid (stop). Eén van de redenen om tot een stop-go actie te komen, is dat de partijen tot de conclusie komen dat de oorspronkelijke probleemstelling of oplossing niet de juiste is. Dit kan open besluitvorming vanuit een projectmatig perspectief onbeheersbaar maken.

Welke eisen kunnen aan een succesvolle procesbenadering worden gesteld?

Belangrijk is dat procesafspraken tussen partijen worden expliciet zijn. Hiervoor moet een procesontwerp worden gemaakt dat aan bepaalde eisen moet voldoen: "de noodzaak van *sence of urgency*". Dit houdt in dat voldoende partijen er van overtuigd zijn dat er sprake is van een probleem dat slechts door enigerlei vorm van samenwerking kan worden opgelost. De procesmanager moet geduld hebben. Het is niet verstandig snel aan het proces te beginnen als de partijen onvoldoende gemotiveerd zijn.

Een volgende eis is dat een procesontwerp *integer en open* moet zijn. Partijen moeten er van uit kunnen gaan dat aan hun belangen voldoende tegemoet wordt gekomen en dat zij het eindresultaat voldoende kunnen beïnvloeden. Openheid leidt vervolgens weer tot vertrouwen.

Een derde eis is dat de *bescherming van de kernbelangen en kernwaarden* van de partijen is gegarandeerd.

Daarnaast is de eis dat er *voldoende prikkels* moeten zijn voor voortgang. Van belang is daarbij dat er voldoende winst moet zijn te behalen voor betrokken partijen.

Als laatste eis moet het resultaat van het proces voldoen aan de *eis van kwaliteit*. Dat is moeilijk omdat er niet een 'beste' oplossing is. Teveel discussie kan hierdoor invloed hebben op de besluitvorming. Het risico ontstaat dat hierdoor een mentaliteit ontstaat van anything goes. De bandbreedte van de besluitvorming wordt te breed.

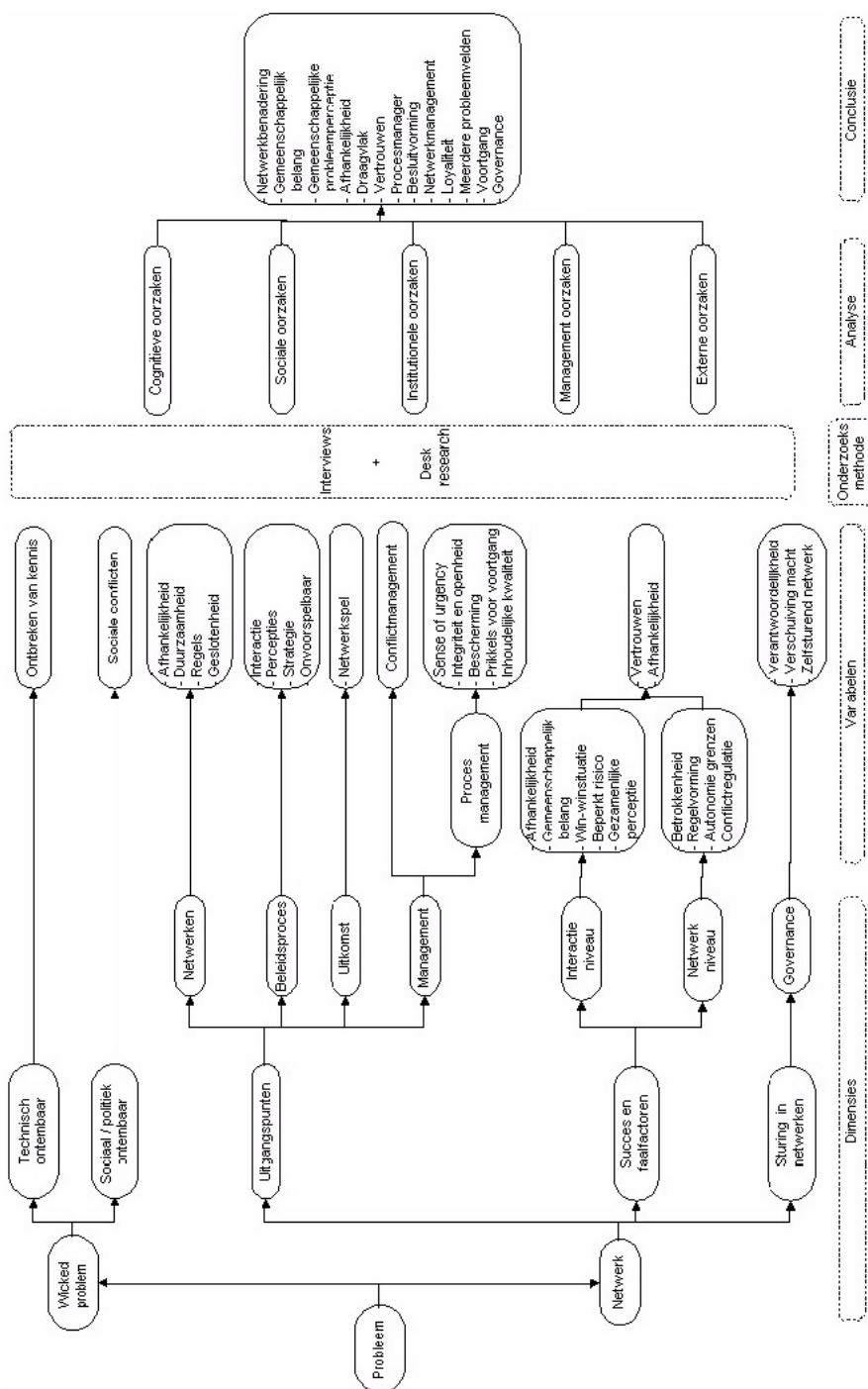
De vijf eisen van een succesvolle procesbenadering

Ontwerpeis	Gevolgen
'Sense of urgency'	Voorkomt werking participatieparadox
Openheid en integriteit	Voorkomt instrumentalistisch gebruik Procesmanagement Voorkomt de perceptie van het proces als een fuik, als inkapseling van verzet Vermindert de kas op ex post opportunisme Legitimeert besluitvorming, ook wanneer het proces tegenstellingen heeft aangescherpt
Bescherming kernbelangen en kernwaarden partijen	Maakt het mogelijk commitment power te verdienen Biedt de mogelijkheid om de bijzondere verantwoordelijkheid van een of meer partijen te verdisconteren
Prikkels voor voortgang	Voorkomt stop-go-effect van command en control Voorkomt strategisch gedrag: proces als middel voor uitstel / afstel van besluitvorming
Procesmatige arrangementen ten behoeve van voldoende inhoud	Voorkomt negatieve werking van 'proces verdrijft inhoud' Is bevorderlijk voor kwaliteit inhoudelijke uitkomst Is bevorderlijk voor inhoudelijke vernieuwingen

6 Conceptueel model

In het voorgaande deel zijn de theoretische aspecten rond netwerken uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt door middel van een conceptueel model helder gemaakt op welke wijze de structuur van het onderzoek is opgezet en welke aspecten in de casus getoetst worden.

Conceptueel model:



Dit model geeft van links naar rechts de uitwerking weer van de theoretische aspecten die rond integrale netwerken spelen. Van rechts naar links geeft het model de analysevorm en de conclusies aan.

7 Tijdlijn TRACTIE

In dit hoofdstuk wordt chronologisch weergegeven op welke wijze en in welke tijdspanne het project TRACTIE zich heeft ontwikkeld. Ook is te zien op welke momenten er beslissingen zijn genomen die van invloed zijn geweest op het verdere proces en waaruit kantelmomenten zijn af te leiden.

- 1998 Het districtsoverleg De Waarden, bestaande uit negen burgemeesters, de districtschef van politie en de gebiedsofficier van justitie, stelt vast dat er in het politiedistrict De Waarden een stijgende trend valt waar te nemen met betrekking tot agressiedelicten onder jongeren.
- 1999 Faber Organisatievernieuwing start, na verkregen opdracht, een verkennend onderzoek, wat later dat jaar resulteert in een advies tot het ontwikkelen van een project genaamd 'Project Agressiedelicten De Waarden'. Dit project heeft later de werktitel "Estav" gekregen en weer later de titel "TRACTIE". In haar rapportage (projectplan dd. oktober 1999) adviseert Faber Organisatievernieuwing om de agressieproblematiek lokaal op te pakken, omdat er teveel onderlinge verschillen zijn tussen de gemeenten. De afdeling IV van de gemeente Tiel is nauw betrokken bij de ontwikkeling van het project.
- April 1999 In het voorjaar van 1999 wordt een ander jeugdproject, genaamd "Break", gestart. Het project richt zich op jongeren die op verschillende terreinen vastlopen in hun leven. De doelgroep vertoonde sterke overeenkomsten met de doelgroep agressiejongeren uit het onderzoek van Faber Organisatievernieuwing. Dit project werd (indirect) gesubsidieerd door de afdeling Welzijn van de gemeente.
- Februari 2000 Faber Organisatievernieuwing stelt voor om Micro-aanpak (Microspectief[®]) als methode/hulpmiddel te gaan gebruiken om binnen een te vormen netwerk van actoren de problematiek van agressiejongeren te gaan aanpakken. Dit wordt door de gemeente goedgekeurd. Microspectief[®] is een door Faber Organisatievernieuwing zelf (door) ontwikkelde methode.
- Maart 2000 De uitgangspunten van de microbenadering zijn: * het mobiliseren van kwalitatieve deskundigheid. * Alternatieven zo lang mogelijk openhouden. * Mobiliseren van creativiteit: mogelijk maken in plaats van onmogelijk. De microaanpak wil niet alleen kennis mobiliseren, maar ook creativiteit.
- Juni 2000 Beoogde netwerkactoren geven hun reacties op wat zij verwachten dat Microspectief[®] voor hen kan betekenen. Beoogde actoren (Rotonde, Mozaïek, BJJ) geven hierin blijk van verkokerd denken omdat zij alleen op zoek gaan naar eigen winst en kennelijk niet in staat zijn om netwerkbreed en klant/cliëntgericht te denken. Zij zijn overwegend negatief gestemd over de Microspectief[®].
- Juli 2000 Deze negatieve houding is aanleiding voor een vergadering tussen betrokken partijen. Het voorzichtige resultaat is dat actoren wel verder willen, maar met ruimte voor een positief kritische houding, zowel ten opzichte van het project, maar ook zeker ten opzichte van ieders rol en positie in de samenwerking.
- 29 september 2000** Startconferentie van het project TRACTIE
- Najaar 2000 Er worden twee wekelijkse workshops georganiseerd om de werkgroep (kernactoren) te laten leren werken met Microspectief[®]. Theorie alleen vindt Faber onvoldoende. Een belangrijk deel staat in het teken van 'doen' en 'oefenen' onder begeleiding van Faber. Binnen de 6 geplande workshops was Microspectief[®] niet 'ingedaald'. Er werden nog 4 workshops gehouden.
- November 2000 Uit de workshops ontstaat een 'parkeerflap' met brainstormideeën over 'hoe de problematiek van agressiejongeren aan te pakken'. Er verschijnen 'voortgangsrapportages'. Gedurende de workshops verschuift de doelgroep van agressiejongeren naar probleemjongeren.
- December 2000 Vanuit de workshops ontstaat een virtueel project 'eerste opzet project Multifunctionele werkplaats'. Later blijkt dat dit virtuele project een blauwdruk is voor het TJB → Tiels Jongeren Bedrijf annex project Papesteeg.

- Januari 2001 Faber rapporteert dat ze begonnen zijn met het opstellen van een eindrapportage op basis van de 'parkeerflap' met daarop 29 items. Deze parkeerflap wil men kort toelichten, onderzoeken op draagvlak en voorzien van een prioritering en implementatieconsequenties. De 'parkeerflap' wordt uitgewerkt in een projectplan
- Januari 2001 Stichting Rotonde meldt dat zij volop bezig is met de ontwikkeling van het project PATCH. Hieraan werken verschillende jeugdhulpverleningsorganisaties mee die ook actor of beoogd actor zijn in de arena rond het project TRACTIE. De doelgroep (jongeren van 12 tot 27 jaar) heeft meervoudige, ernstige emotionele, gedrags- en psychiatrische problemen (meervoudige problematiek). Gesteld wordt dat het reguliere hulpaanbod van deze instellingen onvoldoende tegemoet komt aan de behoeften van deze doelgroep. Met zowel Patch als Break hebben Faber en de afdeling IV niets te maken.
- Februari 2001 Het actieplan "TRACTIE" wordt opgesteld door de werkgroep, bestaande uit functionarissen van: Gemeente, politie, BJZ, Rotonde, Mozaïek, Break en Meander. In het projectplan worden vijf activiteiten cq deelprojecten beschreven: Het Tiels Jongeren Bedrijf, Informatie Knooppunt Jongeren, Tiels Jongeren Paspoort, Coach'us en Docenten-belboom. De werkgroep besluit in eerste aanleg om het TJB en eventueel Coach'us uit te voeren.
- Februari 2001 Het management van de gemeente Tiel maakt aan de IV-coördinator bekend dat zij verantwoordelijk is voor de tussenevaluatie van het project en dat zij tussenevaluaties moet aanleveren.
- April 2001 De positionering van het project Break en de toepassing van de microbenadering op een aantal jongeren worden in een vergadering besproken. Naast de kernactoren moeten er in opdracht van het management van de gemeente drie nieuwe (buitenschil)actoren toetreden tot de vergadering. Vele andere (buitenschil) actoren worden niet meer uitgenodigd. De wens wordt uitgesproken om een casemanager aan te stellen. Er wordt ook verteld dat het project Break gaat stoppen.
- Mei 2001 Er ontstaat onenigheid tussen Faber Organisatievernieuwing en enkele 'kernactoren'. Volgens Faber Organisatievernieuwing is bij de actoren enthousiasme omgeslagen in passiviteit. Dit zet kwaad bloed bij de actoren.
- Mei 2001 De gezamenlijke reactie van BJZ, Rotonde, Mozaïek en Break is dat zij de intentie uitspreken om één activiteit uit de activiteitenlijst verder tot ontwikkeling te brengen. Het gaat hierbij om het Tiels Jongeren Bedrijf (TJB), eventueel in combinatie met Coach'us. De ene instelling zou jongeren aan kunnen leveren of screenen, een andere zou huisvesting kunnen bieden en weer een andere begeleiding en ondersteuning. Er is op uitvoerend niveau een breed draagvlak voor deze aanpak.
- Juni 2001 Er wordt getracht alsnog een brug te slaan tussen het project Break en het project TRACTIE door op zoek te gaan naar de sterke punten van beide projecten en deze te combineren. De brug wordt uiteindelijk niet geslagen.
- Juni 2001 Er wordt gestart met het uitwerken van deelprojecten van het project TRACTIE. Begonnen wordt met Informatie Knooppunt Jongeren (IKJ) ofwel het Cliënt Volgstelsel (CVS). Met het ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring wordt een eerste stap in de goede richting gezet. Al snel wordt als knelpunt ervaren: het inventariseren van overlegstructuren die er op dat moment rondom jongeren met risicoproblemen zijn.
- Oktober 2001 BJZ en Mozaïek geven aan dat het project TRACTIE terug moet naar de basisuitgangspunten en dat de (deel)projecten TJB en Coach'us naar een tweede plan moeten. Daarnaast zijn zij van mening dat er een casemanager aangesteld moet worden vanuit Rotonde. De IV geeft aan voor een functieomschrijving te zorgen en daarmee ook dat zij het eens is met de casemanager.
- November 2001** Vergadering tussen de gemeente, BJZ, Mozaïek, Break, politie, en 'de scholen' nav bovengenoemde 'zorgen'. Na een discussie is de vergadering van mening dat Microspectief® niet meer kan rekenen op de steun van de actoren. Er zijn al zoveel netwerken en jeugdprojecten dat de meerwaarde van het project TRACTIE als te beperkt wordt ervaren. Het project brengt niet veel nieuws. De projectstructuur en het projectplan zijn onduidelijk. Er ontbreekt een overall projectplan: wel probleemstelling, geen probleemanalyse, geen samenhang tussen verschillende acties/interventies, geen benoemde werkgroepen, geen tijdslijn, geen uitgesproken verwachtingspatroon van betrokkenen, enzovoorts. De actoren moeten zich bezig houden met het ontwikkelen van activiteiten, maar willen dat niet. De doelgroep van het project TRACTIE verschuift van agressiejongeren naar 'kansloze jongeren', de jongeren zonder baan en zonder school, de zogenaamde drop-outs. Het TJB heeft in feite geen enkele relatie meer met de doelgroep agressiejongeren. De terugkoppeling tussen gemeente en de diverse besturen van de instellingen wordt als onvoldoende

ervaren. Wat ook wordt opgemerkt, is dat er continu sprake is van naamsveranderingen, waardoor het onoverzichtelijk wordt of het nog wel steeds over hetzelfde project gaat. De gemeente stelde voor om alle jeugdnetwerken eens in kaart te brengen.

- Januari 2002 De Provincie meldt aan de afdeling IV dat zij de door haar in 2000 aangevraagde subsidie toegewezen krijgt. Het gaat om een bedrag van fl.67.200. Gemotiveerd wordt dat de beslissing nu pas is genomen, omdat tussentijdse verzoeken om toelichting lang op zich hebben laten wachten.
- Maart 2002 Gesprek tussen de afdeling Welzijn en Mozaïek over de voortgang van het project Break en het lokaal preventief jeugdbeleid dat in de loop van 2002 zou worden herijkt. Ook wordt gevraagd of Mozaïek voor een lijst met doelgroep jongeren (kandidaten) kan zorgen voor het project TRACTIE, omdat het voortbestaan van het project in gevaar komt.
- Maart 2002 Mozaïek bericht direct na de bovengenoemde vergadering aan de IV-coördinator (projectleider Tractie) dat er al geruime tijd geleden door Mozaïek een lijst met kandidaten is aangeleverd. Mozaïek veronderstelt dat die lijst aan de aandacht is ontsnapt door een interne miscommunicatie op de afdeling IV.
- April 2002 De afdeling IV informeert bij het lokale bedrijfsleven naar de mogelijkheden van stageplaatsen voor eventuele kandidaten.
- April 2002 De afdeling Welzijn stuurt een 'brandmemo' naar het college van B&W, waarin wordt uiteengezet dat door toedoen van het project TRACTIE de gemeente de kans loopt om alle subsidiegelden aan de provincie te moeten terugbetalen. Door de afdeling IV is namelijk eerder in 2000 subsidie aangevraagd bij de Provincie Gelderland.
- Mei 2002 De afdeling IV heeft een intakegesprek met een kandidaat uit de doelgroep agressieplegers. Deze kandidaat is volgens de rest van het veld, voor zover nog geïnteresseerd in het project TRACTIE, de bekende druppel. Deze kandidaat wordt als onverbeterbaar betiteld en dus niet geschikt geacht, zeker niet om mee te beginnen. Toch zet de afdeling IV deze kandidaat door.
- Juni 2002 Het (inloophuis van het) project Break wordt gesloten. Feitelijk was het project Break al in de zomer van 2001 gesloten, omdat er vanaf die tijd geen goede projectmanager meer was. De politiek grijpt dit moment aan om te stellen dat Break niet de afgesproken doelstellingen heeft gehaald en dat daarnaast het jeugdbeleid in Tiel een ontwikkeling heeft doorgemaakt. De wethouder van jeugdzorg stelde het noodzakelijk te vinden om in het najaar van 2002 met alle betrokken partijen het jeugdbeleid te evalueren.
- Juni 2002 De IV-coördinator gaat vanaf dit moment 'alone'.
- November 2002 De IV-coördinator werkt het (deel)project TJB annex Papesteeg verder uit en vraagt een bouwvergunning aan om een pand te realiseren aan de Papesteeg in Tiel. De afdeling Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Tiel verleent de bouwvergunning.
- December 2002 de afdeling IV presenteert het Plan van aanpak project TRACTIE: Tiels Jongeren Bedrijf en Coach'us. In dit plan staat dat het pand door de jongeren zelf moet worden (ge)(ver)bouwd in samenwerking met het bedrijfsleven. Het aannemersbedrijf De Vree & Sliepen gaat voor de begeleiding zorgen. Het project heeft een proefperiode van 3 jaar.
- Februari 2003 Interne memo van afdeling Bestuur en Communicatie aan de IV-coördinator vermeldt dat het in gebruik nemen van het beoogde pand aan de Papesteeg op problemen kan stuiten. Het pand is gelegen in een omgeving met chemische bedrijven en de grond is vermoedelijk vervuild. Er moet eerst een toetsing plaatsvinden op basis van milieu- en veiligheidsregels.
- Maart 2003 Interne memo van afdeling Bestuur en Communicatie aan de IV-coördinator vermeldt dat het niet wenselijk is, gelet op de gemeten chemische waarden en de veiligheidsrisico's, het beoogde pand aan de Papesteeg in gebruik te nemen als jongeren centrum.
- Juni 2003 Provincie verzoekt de gemeente Tiel een inhoudelijk verslag, een financieel overzicht van de werkelijke kosten en een accountantsverklaring te overleggen zodat de Provincie de subsidiehoogte definitief vast kan stellen. De reden is dat de provincie vermoedt dat de subsidiegelden niet conform de richtlijnen zijn besteed.

- Juli 2003 Er wordt (toch) druk gewerkt aan het verbouwen van het pand van het project Papesteeg (TJB).
- juni 2004 Het pand aan de Papesteeg (TJB) is open.
- November 2004 Er is een continuïteitsprobleem in het project (pand) Papesteeg. De beoogde doelgroep (multi-probleemjongeren met gedragsproblemen), bezoeken de voorziening niet. Daarnaast is regelmatig sprake van vernielingen in en om het pand. In de winter is het duidelijk drukker.
- Januari 2005 Het pand wordt steeds minder bezocht.
- Mei 2005 De afdeling Welzijn van de gemeente Tiel komt met een 'voorstel adequate invulling jongerenvoorziening Papesteeg'. Zo voortsudderden kan niet omdat de zaak onhoudbaar kan worden en niet spoort met de oorspronkelijke insteek. Dat was de reden waarom in december voor de eerste keer breder overleg van mogelijke Papesteeg-partners bijeen geroepen werd: politie, Mozaïek, Patch (BJZ) en de secties veiligheid en jeugdbeleid van de gemeente onder leiding van de wethouder jeugdbeleid. Hierna zijn vervolgbijeenkomsten geweest, waarbij in maart uit een aantal opties is gekozen voor: * de Papesteeg als Huiskamer ; preventief en curatief voor alle jongeren > 12 jaar; ontmoetingsplaats; verwijzingsplaats; vindplaats voor probleemjongeren; locatie met vaste inloop met recreatiemogelijkheden en activiteiten; spreekuurlocatie voor zorginstellingen; loketfunctie voor jeugdvoorzieningen
- Oktober 2005 Pand is onder regie van de afdeling Welzijn open.

8 Analyse

In dit hoofdstuk zijn de analysegegevens van het dossieronderzoek en de (diepte) interviews verwerkt. De onderzoeksgegevens zijn geanalyseerd op basis van de methodiek, die door Klijn en Koppenjan is ontwikkeld om stagnaties en/of blokkades bij 'Wicked Problems' te ontleden. Onderstaand zijn de volgende mogelijke oorzaken benoemd: Cognitief (§8.2), sociaal (§8.3), institutioneel (§8.4), management (§ 8.5) en extern (§ 8.6).

8.1 Inleiding

Voordat we daadwerkelijk met ons onderzoek zijn begonnen hebben we een aantal oriënterende gesprekken gevoerd met sleutelfiguren in de arena rond het project TRACTIE. Het hoofd Integrale Veiligheid van de gemeente Tiel heeft ons daarbij op hoofdlijnen het doel, de ontwikkelingen en de status van het project TRACTIE uitgelegd. Ook stelde zij ons haar administratie (dossier) met betrekking tot het project TRACTIE ter beschikking. De jeugdcoördinator en de 'netwerker binnenstad' van de politie beschreven ons de problematiek van agressiejongeren vanuit hun perspectief en beschreven kort hun ervaringen met het project TRACTIE.

Uit de verkregen informatie werd al snel duidelijk dat er problemen waren ontstaan binnen het netwerk van actoren dat zich met de ontwikkeling en uitvoering van het project TRACTIE bezighield.

Aansluitend zijn we in de wetenschappelijke theorie op zoek gegaan naar literatuur of literaire stukken, die ingaan op de problematiek en sturing in netwerken.

Ook zijn de jaarplannen en kadernotities van de gemeente en politie Tiel met betrekking tot Integrale Veiligheid onderzocht. Hierdoor konden wij het project TRACTIE in de bredere context van het totale IV-beleid plaatsen. Aan deze plannen en notities hebben wij in §4.3 en §4.4 al aandacht besteed. Daarnaast werd de van kracht zijnde wetgeving op relevantie onderzocht. Aan deze wetgeving hebben wij aandacht besteed in §3.2.

Voor ons veldonderzoek hebben wij gebruik gemaakt van de netwerkanalysetheorie van Klijn en Koppenjan. Deze netwerkanalysetheorie hebben zij in hun boek *'Managing uncertainties in Networks'* beschreven. Deze netwerkanalysetheorie heeft als basis gediend voor onze onderzoeksvragen (§9.1) bij de interviews en het vervolgens categoriseren van de onderzoeksinformatie. Wij hebben tien interviews afgenomen. De geïnterviewden vertegenwoordigden dertien organisaties/afdelingen/stichtingen. De verkregen informatie uit de interviews en de deskresearch is in dit hoofdstuk geanalyseerd.

Uit de interviews en de deskresearch viel af te leiden dat de stagnatie van de samenwerking was ontstaan in een complexe omgeving met veel actoren. De problematiek was dermate complex van aard, dat ze als geheel 'onoplosbaar' leek. Het netwerk zelf was niet in staat gebleken om het project TRACTIE uit de impasse te halen. In de literatuur wordt gesproken over 'unstructured', 'untamed', 'intractable' of 'wicked' problems (Radford, 1977; Mason en Mitroff, 1981; Hisschemöller en Hoppe, 1996). In hun boek *'Managing uncertainties in networks'* spreken Klijn en Koppejan over twee bijzondere kenmerken waaraan Wicked Problems te herkennen zijn. Enerzijds is kenmerkend dat niet het gebrek aan kennis, maar het verschil in interpretatie aan dit soort problemen ten grondslag ligt. Anderzijds bekijkt iedere actor de problemen en oplossing zo minutieus, dat van effectiviteit en efficiëntie nauwelijks nog sprake is.

De oriënterende gesprekken, het globale dossieronderzoek en het tijdsverloop van bijna vijf jaar, dat heeft gelegen tussen de start van het project (ontwikkelingsfase) en de impasse waarin het project al ongeveer drie jaar verkeert, rechtvaardigde ons inziens om in ons onderzoek uit te gaan van een situatie waarin sprake moest zijn van een 'Wicked Problem'.

In onze interviews hebben wij vragen gesteld om inzage te krijgen in de actoren, het spel en het netwerk.

De actoranalyse had de volgende doelen:

- probleemsituatie in kaart te brengen;
- te kijken met welke actoren rekening gehouden moet worden;
- het in kaart brengen van beelden van actoren ten aanzien van het probleem, de oplossing en andere actoren;
- te kijken welke posities de actoren innemen ten aanzien van de probleemsituatie;
- de mate van afhankelijkheid ten opzichte van elkaar bepalen.

Daarnaast hebben wij in onze vraagstelling getracht duidelijkheid te krijgen in het spel dat binnen het netwerk werd gespeeld door:

- het bepalen wat relevante arena's zijn met betrekking tot het probleem;
- het inventariseren van impasses in het spel en vaststelling van de aard en structuur van deze impasses als uitgangspunt voor management interventies;

Ook hebben wij tijdens de interviews gezocht naar:

- interactiepatronen tussen actoren;
- patronen in percepties van actoren;
- institutionele voorzieningen die partijen los van het specifieke spel verbinden;
- de formele en informele spelregels en andere organisatorische arrangementen in het netwerk die voor het beleidspel relevant zijn.

De analyse die u hieronder aantreft hebben wij, volgens de eerder genoemde netwerkanalysetheorie, verdeeld in vijf oorzaken van cognitieve, sociale, institutionele, management en externe aard.

8.2 Cognitieve oorzaken

Wij beginnen onze analyse op basis van de cognitieve oorzaken die wij aangetroffen hebben.

Advies- en onderzoeksbureau Faber Organisatievernieuwing ontving in 1998 de opdracht van het Districtsoverleg, en later meer specifiek van de gemeente Tiel, om onderzoek te verrichten naar de problematiek van agressiejongeren binnen het politiedistrict De Waarden. De cijfers uit de politieregisters lieten wat betreft dit probleem een stijgende trend zien over de afgelopen jaren.

Faber Organisatievernieuwing is een advies- en organisatiebureau dat een aantal uitgangspunten hanteert, die later van cruciaal belang blijken te zijn bij de sturing in de ontwikkelingsfase van het project TRACTIE.

Op de eerste plaats stelt Faber Organisatievernieuwing:

..... Wij geloven in beïnvloeding die uitgaat van coalities van belanghebbenden die, afhankelijk van de spelende vraagstukken, qua samenstelling kunnen verschillen en wisselen. Wij denken dat zulke coalities alleen resultaat kunnen boeken wanneer evenwichtig aan een ieders belang wordt tegemoet gekomen. Gemeenschappelijke belangen zijn ideaal als vertrekpunt voor effectieve aanpak, maar in de praktijk niet altijd te verwezenlijken. Meer dan 'in het lang praten over gewenste gemeenschappelijkheid', geloven wij in een snelle concrete aanpak met als uitgangspunt wat ieder daarbij op zich aan baten ziet.

Daarnaast hanteert Faber Organisatievernieuwing het uitgangspunt:

.....Het hangt sterk af van het voorliggende vraagstuk welke belanghebbenden bij de aanpak dienen te worden betrokken en wat hun meest effectieve rol is. Integraal beleid is geen oplossing voor alle "kwalen". Integraliteit is ook niet een soort ideologie. Sommige situaties laten zich het best integraal aanpakken, andere vragen gewoon om slagvaardig optreden van één partij.....

Allereerst werd door Faber Organisatievernieuwing een inventariserend onderzoek verricht dat heeft geleid tot een aantal onderzoeksresultaten. De belangrijkste conclusies daaruit luiden:

- in 1996 scoorden de geweldsmisdrijven per 1000 inwoners in de gemeente Tiel 50% boven het landelijk gemiddelde. Ook bij acht vergelijkbare gemeenten steekt Tiel daar in negatief opzicht uit;
- de belangrijkste dadergroep varieerde in leeftijd van 12 tot 34 jaar en is overwegend van de Nederlandse nationaliteit. De variëteit over de verschillende leeftijden is evenredig en maakt universele aanpak moeilijk;
- de oorzaak was veelal gelegen in achterliggende problematiek als gezins- en relatieproblemen als ook in het gebruik van alcohol, dit laatste vaak in combinatie met horecabezoek;
- het bestaande aanbod van hulpverlening was groot. Dit had als risico dat door de bomen het bos niet meer te zien is.

De term agressiedelicten suggereert een homogene delictsoort, wat feitelijk niet zo is. Daarom is er ook weinig onderlinge samenhang. Algemene agressieaanpak is niet aan te bevelen. Faber Organisatievernieuwing adviseert om te komen tot een dadergerichte aanpak met vooral aandacht voor de achterliggende problemen.

Uit dit inventariserend onderzoek van het onderzoeksbureau bleek dat er voor wat betreft deze problematiek aanzienlijke verschillen waren binnen het (werk)gebied van de verschillende gemeenten en/of politieteams. Dit heeft geresulteerd in het advies de verschillende gemeenten/politieteams op dit gebied niet te laten samenwerken. Dit advies werd overgenomen.

In de gemeente Tiel, waar de problematiek onder agressiejongeren het hoogst was, werd de problematiek door B&W onderkend en werd het onderzoeksbureau de (definitieve) opdracht gegeven om een plan te ontwikkelen gericht op de aanpak van de problematiek van agressiejongeren. Samen met de afdeling IV is het onderzoeksbureau aan de slag gegaan. Vermoedelijk werd al vrij snel tussen deze partijen duidelijk dat er een project opgezet moest worden waarbij partners gezocht moesten worden, die actief waren in de jeugdzorg. In die periode werd het signaal afgegeven dat de jeugdzorg in de gemeente Tiel niet 'zo vlotjes' liep. Zo'n signaal kon enerzijds negatieve weerslag hebben, omdat dit de objectiviteit en vrijheid waarmee een netwerk rond de problematiek werd opgezet, kon beïnvloeden. Anderzijds was het een voordeel, omdat het signaal het organisatiebureau en de afdeling IV waarschuwde voor mogelijke problemen of blokkades.

Bij de ontwikkeling van het projectplan werd de aanpak van de door Faber gedefinieerde probleemgroep van agressieplegers als moeilijk ervaren, omdat snel onveiligheidsgevoelens worden aangewakkerd op het moment dat je ruchtbaarheid geeft aan dergelijke problematiek.

Na een verkennend onderzoek door Faber Organisatievernieuwing kwamen zij met de volgende (eerste) aanbevelingen:

- dadergerichte aanpak met aandacht voor de achterliggende problemen;
- aanpak problematiek projectmatig en op lokaal niveau;
- aansluiten bij GGD-projecten op scholen gericht op het riskante gedrag en gebruik van genotsmiddelen;
- hanteren van de microbenadering¹⁸ in de netwerken in verband met de complexiteit van de oorzaken en laat de netwerken een actieplan ontwikkelen voor ieder individu op de agressorlijst;
- kies voor de invulling Youth at Risk¹⁹, het concept van het Netwerk 12+ dat de gemeente Culemborg hanteert;

¹⁸ Handleiding Microaanpak veiligheidsvraagstukken

¹⁹ Youth at Risk (YAR) is een programma voor jongeren tussen de 15 en 23 jaar die door hun psychosociale problemen op verschillende fronten in de problemen zijn geraakt. Het gaat om jongeren die de reguliere hulpverlening niet bereikt of die daar geen baat bij hebben gehad.

- overweeg de aanpak voor zeer moeilijke probleemjongeren;
- kom in overleg met de horeca tot actief ontzeggingbeleid voor agressief gedrag door jongeren en ouderen.

Faber schetste in haar advies dat het **doel** moest zijn om te komen tot **concrete acties gericht op (potentiële) plegers van agressiedelicten**. De basis voor de concrete acties moest gevormd worden door de *informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen op microniveau* (informatie over individuele daders en slachtoffers) die tot zinvolle aangrijpingspunten moest leiden voor beïnvloeding van plegers van agressief gedrag. Informatie-uitwisseling zou een eerste voorwaarde worden om te beoordelen of, en zo ja welke, aanvullende acties op bestaande initiatieven mogelijk en gewenst zouden zijn. Faber stelde dat de geadviseerde microbenadering hoofdzakelijk gezien moest worden als kwalitatieve benadering.

Door Faber Organisatievernieuwing is in het projectplan nauwgezet aandacht besteed aan (cognitieve) doelen, (institutionele) randvoorwaarden en (sociale) risico's. De gestelde doelen waren:

De doelen die daarbij door Faber werden geformuleerd zijn:

- een op maat gesneden aanpak te ontwikkelen en waar mogelijk ook al tijdens de projectperiode ten uitvoer te brengen;
- Een basis te leggen voor eventuele verbreding van de aanpak en de persoonsgerichte uitwisseling van informatie naar andere veiligheids-/welzijnsterreinen
- Versterking en concretisering van het integraal oplossen en signaleren van probleemsituaties
- Het mobiliseren van relevantie instellingen rond het thema agressiedelicten

Nadat een eerste concept van het project TRACTIE was opgesteld, werd er contact gezocht met een grote groep van actoren die allen werkzaam waren binnen de gemeente Tiel en zich bezighielden met jeugd gerelateerde zorg.

In deze fase van het project werd al duidelijk, dat de betrokken partners zich niet konden vinden in de doelgroep 'agressiejongeren'. Zij vonden daar onvoldoende herkenningspunten bij in vergelijking met eigen ervaringen. De perspectieven waren zo afwijkend van elkaar, dat de aangegeven problematiek niet als (integraal) probleem werd ervaren.

Dat had tot gevolg dat zij de uitgangspunten van de Microspectief[®] benadering niet onderkenden. Deze waren namelijk:

- het mobiliseren van kwalitatieve deskundigheid.
 - de professionals, die werkzaam zijn in het veld, kennen de problematiek op het niveau van het individu. Het draait om ervaringsdeskundigheid. De kennis zit veelal in de hoofden van de deskundigen en wordt niet expliciet gedeeld. Bij de microaanpak wordt geprobeerd de kennis van verschillende professionals te mobiliseren en te combineren. De kennisuitwisseling moet plaatsvinden tijdens professionalmeetings: bijeenkomsten van de 'veldwerkers'. Het gelijktijdig werken met professionals uit heel verschillende organisaties heeft ook het effect van kruisbestuiving.
 - Alternatieven zo lang mogelijk openhouden.
 - Eén van de moeilijkste opdrachten tijdens het toepassen van de microbenadering is het zo lang mogelijk openhouden van alternatieven. Waar veiligheidsvraagstukken meer dan één oorzaak kennen, bestaat er ook niet één allesomvattende oplossing. Alternatieven moeten op tafel blijven, want eenmaal eraf is er niet meer op.
 - Mobiliseren van creativiteit: mogelijk maken in plaats van onmogelijk.
- De microaanpak wil niet alleen kennis mobiliseren, maar ook creativiteit.

Het onderzoek en de analyse hebben ons geen duidelijkheid gegeven of er serieuze pogingen zijn onder nomen om kennisoverdracht te laten plaats vinden, teneinde alle beoogde actoren te overtuigen van het daadwerkelijk aanwezig zijn van de problematiek van agressiejongeren. Met de objectieve cijfers uit de politieregisters en het besluit van het eerder genoemde districtsoverleg had de problematiek naar onze mening voldoende onderbouwd kunnen worden.

Wat wij wel hebben gezien, is dat binnen het beoogde netwerk niet tot een gemeenschappelijk perspectief werd gekomen en geen gemeenschappelijke doelstelling werd gedefinieerd.

Wat wij zagen, was dat er op papier nog wel werd gesproken over agressiejongeren, maar dat die doelgroep feitelijk werd opgerekt tot 'probleemjongeren'. In latere concepten van het projectplan werden dan ook de probleemjongeren naast agressiejongeren benoemd. Nog weer later bleek dat in de (deel)projecten agressiejongeren niet meer als zodanig werden benoemd, maar dat alleen nog over probleemjongeren werd geschreven en gesproken. Voor het begrip 'agressiejongeren' was dus binnen het netwerk geen gemeenschappelijke definitie geformuleerd.

Tijdens de (ver)bouw van het pand aan de Papesteeg (project TJB), waarbij de 'doelgroepjongeren' zelf de handen uit de mouwen moesten steken, bleek dat ook in dit deelproject in 2003 nog steeds sprake is van probleem- en hangjongeren in plaats van de gewenste agressiejongeren. In een krantenbericht uit die periode is een aantal geïnterviewden aan het woord.

Een jongere zei:

".....Er zitten een of twee jongens bij die inderdaad wel eens met justitie in aanraking zijn gekomen, in de gevangenis hebben gezeten. Maar de meesten vinden het gewoon leuk om te helpen. "

Een begeleider zei:

" Het probleem dat Tiel met het Tractie-project wil oplossen is het rondhangen van jongeren in het centrum. Dus ik ben eens gaan rondkijken in de stad. Ik zag Marokkanen, Turken, Molukkers en Nederlanders. Ik heb ze gevraagd waarom ze op straat stonden. Omdat we geen plek hebben om naar toe te gaan zeiden ze..... . "

Zoals al eerder is vermeld, waren alle actoren werkzaam op het terrein van jeugdzorg en daarmee gepaard gaande problematiek(en). Ter bestrijding van die problemen waren in het verleden al diverse projecten uitgevoerd en waren ook op dat moment enkele projecten actief.

Doordat het netwerk niet heeft geïnvesteerd in het definiëren van een gemeenschappelijke probleemperceptie en daarmee samenhangende doelgroep, vond er een verschuiving plaats van de doelgroep agressiejongeren naar probleemjongeren. Hierdoor vertoonden projecten, die werden benoemd in de workshops, zoveel raakvlakken met projecten die al actief waren of waren geweest. Niet uit te sluiten is, dat actoren tijdens die workshops problemen hebben benoemd, die vanuit hun eigen perspectief problemen opleverden. De afdeling IV bracht bijvoorbeeld een groep probleemjongeren in, die de veiligheid in de binnenstad bedreigde, terwijl bijvoorbeeld de scholen zaten met een groep probleemjongeren, die verzuim pleegde. Deze conflicterende perspectieven leverden tegenstrijdige belangen op.

"..... je denkt toch niet dat ik mijn jongeren laat samen gaan met die groep. Ze mogen wat mij betreft niet door elkaar lopen. Dan verliezen we teveel jongeren. Mijn groep is vaak makkelijk te beïnvloeden. "

Een andere blokkade die optrad op basis van cognitieve oorzaken, was het gebrek aan kennis over het bestaande netwerk voor aanvang van het project TRACTIE. Het organisatiebureau bleek onvoldoende kennis te hebben over het veld, de actoren en welke jeugdprojecten actief waren.

Faber Organisatievernieuwing vertelde tijdens het interview:

".....mede gelet op het multidisciplinaire karakter achter agressieproblematiek, veronderstelde ik vooraf dat de doelgroep bekend was bij de diverse instellingen. Wij gingen er van uit dat de aanpak van deze problematiek al tot de reguliere activiteiten van deze instellingen behoorde. In de Microspectief® benadering gingen wij niet uit van een afzonderlijke projectstructuur, maar wilden wij aansluiten bij de reguliere vormen van overleg, waarin instellingen elkaar al ontmoetten....."

'Het veld' had onvoldoende kennis over de Microspectief®-benadering, zoals het organisatiebureau die voorstond, en de rol die de verschillende actoren daarin moesten spelen. Tijdens de workshops was er ook telkens een wisselende samenstelling van actoren. Hierdoor kon er geen sprake zijn van een lineaire training. De workshops misten hun doel. Tijdens de interviews werd gesteld:

".....na de laatste sessie dacht ik: het slagingspercentage is bijna nihil" "

".....Het kwartje wilde maar niet vallen. Na zes sessies wist ik al dat het in dit netwerk met de Microspectief® benadering niets zou worden. De extra sessies hebben hierin geen verandering gebracht..... "

Dat het kwartje niet bij alle partners wilde vallen, blijkt wel uit het gegeven dat ook nog in de zomer van 2005 in bepaalde gevallen wordt gesproken over de aanpak van '(mijn)groepen jongeren'. Sommige actoren zien nog steeds niet dat Microspectief® uitgaat van een benadering op microniveau (individueel) en daarom hanteren zij nog steeds het mesoniveau (groep).

Waaruit ook blijkt dat er (mede) een cognitieve oorzaak ligt aan de stagnatie/blokkade, was het niet op waarde kunnen schatten van noodzakelijkheid en bereidheid tot het uitwisselen van informatie. Het bespreekbaar maken van individuen, cliënten, binnen de actorgroep van het project TRACTIE, lag moeilijk. De neiging was er om zich te verschuilen achter de privacywetgeving. Het ondertekenen door alle actoren van een geheimhoudingsverklaring, die ook nog eens door het Openbaar Ministerie in Arnhem werd geaccordeerd, bracht hierin geen verandering.

8.3 Sociale oorzaken

In dit netwerk bestond er weinig behoefte om met elkaar de problematiek aan te pakken volgens de methodiek van de Microspectief®.

".....er was een nauwelijks werkbare situatie toch hebben we elkaar keihard nodig met begrip voor beide standpunten..... "

Door Faber Organisatievernieuwing werd in het projectplan nauwgezet aandacht besteed aan (cognitieve) doelen, (institutionele) randvoorwaarden en (sociale) risico's. Zo werden op voorhand als risico's aangemerkt, die tot sociale oorzaken konden leiden:

De risico's die daarbij door Faber worden geformuleerd zijn:

- In de ontwikkelingsfase hebben de risico's vooral betrekking op de ongecensureerde informatie-uitwisseling in de werkgroep (*Geheimhoudingsverklaring*);
- gebrek aan draagvlak is een groot risico;
- gezamenlijk een avontuur aangaan, betekent ook gezamenlijk risico's dragen.

In september 2000 vond *de startbijeenkomst* plaats. Faber Organisatievernieuwing adviseerde alleen de kernactoren daarvoor uit te nodigen. De IV-coördinator nodigde echter zoveel mogelijk (potentiële) actoren uit. De IV-coördinator stelde tijdens het interview:

".....Het ging mij er niet om wie maar hoeveel mensen er op uitvoerend en beleidsmatig niveau bereikt konden worden."

Wij hebben vastgesteld dat in de startfase van het project geen regels zijn afgesproken over conflictbeheersing en domeinafbakening. Dergelijke regels zijn van groot belang, omdat binnen een netwerksamenwerking rekening gehouden moet worden met conflicten en domeindiscussies. Door daar vooraf regels over af te spreken, wordt het eenvoudiger met dergelijke problemen om te gaan als zij zich aandienen.

Begin 2001 kwamen enkele 'kernactoren' met een kritische noot. De reden was dat zij zich aangevallen voelden door Faber Organisatievernieuwing, die hen gedurende de workshops en de periode daarna passiviteit had verweten. Hierdoor had het project vertraging opgelopen. Bureau Faber zocht met haar verwijt, volgens de actoren, de vertraging wel erg gemakkelijk bij de actoren.

Door de verkokerde wijze van denken werd door een groot aantal (centrale) actoren een afwachtende houding aangenomen. De wederzijdse afhankelijkheid werd negatief gebruikt. De opstelling en passiviteit van sommige actoren leek er in een aantal gevallen op dat er moedwillig gesaboteerd werd. Door de wederzijdse afhankelijkheid negatief te gebruiken (vetorecht), kon een actieve actor eenvoudig worden geïsoleerd en door het ontbreken van een breed gedragen perspectief schaakmat worden gezet.

Microspectief[®] stond voor een actieve houding. Een houding die had moeten zijn: 'wat kan ik doen, om jou beter te laten functioneren?'. De passiviteit was echter opzienbarend. De tijdens de workshops meegegeven 'huiswerkopdrachten' werden niet gemaakt of op de dag van de sessie even vlug in elkaar gedraaid. Met het benoemen van deelprojecten kwam dit netwerk op 29 deelprojecten uit. Op zich lijkt dit een respectabel aantal. Vanuit het perspectief van Faber Organisatievernieuwing echter niet. Zij hadden de ervaring dat in een vergelijkbare gemeente zomaar 117 projecten werden benoemd. Dit gaf naar de mening van Faber een bepaalde mate van ongeïnteresseerdheid en passiviteit aan. De grondhouding was naar Fabers mening dus verkeerd.

Sociale oorzaken kunnen ook worden veroorzaakt omdat actoren niet weten hoe zij het probleem moeten aanpakken, wie welke rol speelt in het probleemoplossingproces en hoeveel het gaat kosten. Als het risico van gemeenschappelijke actie substantieel is, kunnen actoren beslissen om niet door te gaan.

Dit punt werd wel bereikt, maar de keuze om te stoppen was geen optie. Op de eerste plaats was er sprake van een sterk gedragen project door de (toenmalige) burgemeester en de IV-coördinator. Daarnaast waren er subsidies verleend op basis van de projectplannen door de provincie Gelderland. Stoppen zou een financiële tegenvaller voor de gemeente Tiel zijn.

In de wetenschap wordt ook gesproken over het feit dat een oplossing tot de mogelijkheden gaat behoren als partijen wel hun eigen strategie mogen bepalen, zodat hun individuele acties niet langer in strijd zijn met gemeenschappelijk actie.

Deze theorie werd zeker praktisch haalbaar geacht in dit netwerk ten tijde van de aanvang van het project. Zoals eerder vermeld, kwam niet het probleem agressiejongeren centraal te staan, maar de Microspectief[®]-methode Het middel werd het doel. Iedereen onderkende dat Microspectief[®], dat had kunnen leiden tot een goed samenwerkend netwerk, niet functioneerde. Hiermee was tevens het uiteindelijke hoofddoel, 'de aanpak van agressiejongeren', gedoemd te mislukken. Het netwerk wist namelijk deze methode niet om te zetten in een goede samenwerking. Vanuit het gegeven 'als deze methode goed is geïntegreerd in een netwerkomgeving kan ieder willekeurig probleem worden aangepakt', had Microspectief[®] gefaald. Voor de actoren ontstond ruimte voor een eigen strategie. Deze strategie bleek in sommige gevallen passiviteit binnen en uittreding uit het netwerk.

Daarbij komen we tot een volgend punt van analyse van sociale oorzaken. In een netwerk is het van het grootste belang dat er vertrouwen is, of in ieder geval groeit, tussen actoren. Vooraf werd aan Faber Organisatievernieuwing verteld, dat het netwerk rond jeugdzorg in de gemeente Tiel slecht functioneerde. Met deze voorkennis heeft Faber Organisatievernieuwing niets gedaan. Het gebrek aan vertrouwen werd onderkend door een groot aantal geïnterviewden. Doordat Microspectief[®] niet indaalde in het netwerk, was het niet vreemd dat ook hier heel snel wantrouwen tegen groeide. Sommigen spraken van het feit dat zij al iets 'soortgelijks' deden. Anderen spraken over een wollige en weinig concrete methode. Weer anderen spraken over het feit dat de methode erg was opgehangen aan het enthousiasme van de bedenker zelf. Kortom, er was om diverse redenen geen vertrouwen in de methode en er groeide ook geen draagvlak. Gelet op het feit dat de afdeling IV van de gemeente samen met Faber Organisatievernieuwing deze methode wilde introduceren in het netwerk, heeft zeker bijgedragen aan het gebrek aan vertrouwen dat 'het veld' had in de afdeling IV.

Daarnaast werd de afdeling IV als een 'vreemde eend' in het sociale netwerk van de jeugdzorg gezien. De afdeling IV bevond zich namelijk op het terrein van Welzijn. De afdeling IV wordt wel getypeerd als representant van het 'harde beleidsterrein', terwijl de afdeling Welzijn wordt gezien als representant van het 'softe beleidsterrein'. Ook om die reden werd er sceptisch gekeken naar de afdeling IV. Vertrouwen was er niet, maar groeide ook niet. Jeugdzorg had vooral te maken de afdeling Jeugd en Welzijn en niet zozeer met de afdeling IV.

Een logisch gevolg hiervan is dat momenteel hard wordt gewerkt om het project TRACTIE onder te brengen bij de afdeling Jeugd en Welzijn.

".....er was een nauwelijks werkbare situatie toch hebben we elkaar keihard nodig met begrip voor beide standpunten..... "

Het gebrek aan vertrouwen blijkt ook uit het feit dat de betrokken actoren in november 2001 kwamen met het voorstel om een casemanager aan te stellen. Deze rol werd tot dat moment eigenlijk vervuld door de afdeling IV. Het bespreekbaar maken van 'een casemanager' vormde uiteindelijk de aanleiding tot een veel bredere discussie.

".....De vergadering was van mening dat Microspectief[®] niet meer kon rekenen op de steun van de actoren. Er waren al zoveel netwerken en jeugdprojecten, dat de meerwaarde van het project TRACTIE als te beperkt werd ervaren..... "

Een actor stelde:

".....Alle inzet door diverse betrokkenen ten spijt, heeft het project niet veel nieuws opgeleverd. De projectstructuur en het projectplan zijn onduidelijk. Er ontbreekt een overall projectplan met wel een probleemstelling, maar geen probleemanalyse, geen samenhang tussen verschillende acties/interventies, geen benoemde werkgroepen, geen tijdslijn, geen uitgesproken verwachtingspatroon van betrokkenen,"

Verder werd vastgesteld dat de doelgroep van het project TRACTIE aan het verschuiven was van agressiejongeren naar 'kansloze jongeren', de jongeren zonder baan en zonder school, de zogenaamde drop-outs. Het TJB had in feite geen enkele relatie meer met de doelgroep agressiejongeren.

Een volgens ons ernstige vorm van wantrouwen werd geopenbaard toen het hoofd van de afdeling Welzijn een 'brandmemo' stuurde naar het college van B&W, waarin uiteengezet werd dat door het project TRACTIE de gemeente de kans liep om alle provinciale subsidiegelden terug te moeten betalen. Dit was nooit besproken met de afdeling IV. De afdeling Welzijn schaarde zich als (indirect) belanghebbende ook achter 'het veld' en niet achter de afdeling IV. Uiteindelijk leek het hier te gaan om macht en geld (vaak synoniem voor macht). In de brandmemo werd B&W geadviseerd om de IV-gelden zelf te gaan beheren. Het college van B&W moest hierin de regie voeren.

Een sociale oorzaak op een geheel ander gebied was zonder meer te wijten aan het handelen van de afdeling IV. De IV-coördinator bracht zonder overleg met het netwerk op een bepaald moment een 'doelgroep' in. Het betrof een groep allochtonen, waarvan de leider als een onverbeterlijke crimineel bekend stond. Veel partners haakten toen af. Hier was sprake van een éézijdige keuze die niet overeenkwam met de percepties en belangen van de andere actoren. Hierbij werd (mogelijk) in het geheel geen rekening gehouden met de wederzijdse afhankelijkheid en de belangen van de andere partners.

Een geïnterviewde stelde later:

"..... je denkt toch niet dat ik mijn jongeren wilde laten samen gaan met die groep. Ze mogen wat mij betreft niet door elkaar lopen. Daarmee hadden we teveel jongeren verloren. Mijn groep was vaak makkelijk te beïnvloeden."

Dit resulteerde in het afhaken van 'de scholen', 'de jeugdcoördinator van politie' en 'Patch'. Het is ons niet duidelijk geworden of over deze go-alone actie van de afdeling IV is gesproken. Het is evenmin duidelijk geworden of andere actoren individuen of groepen hadden ingebracht in het projectoverleg.

8.4 Institutionele oorzaken

Door Faber Organisatievernieuwing werd in het projectplan nauwgezet aandacht besteed aan (cognitieve) doelen, (institutionele) randvoorwaarden en (sociale) risico's.

De randvoorwaarden die daarbij door Faber worden geformuleerd zijn:

- essentieel voor het slagen van de aanpak is een goede verankering van het project binnen de organisaties van de deelnemende actoren. Dat betekent dat er wel een minimale bereidheid bij een aantal instellingen moet zijn om aan het project te beginnen en er tijd voor vrij te maken.
- als een van de andere kenmerken van de aanpak wordt gezien het uitwisselen van de persoonsgerichte informatie. Naast het formele aspect, werkt deze vorm van uitwisseling alleen wanneer elkaar absolute toezeggingen worden gedaan dat de informatie niet zelfstandig zal worden gebruikt voor eigen operationele doeleinden; *(Op basis hiervan is een Geheimhoudingsverklaring opgesteld en ondertekend door diverse actoren. Dit advies gaat echter verder)*

Op bepaalde gebieden was er duidelijk sprake van institutionele oorzaken die hebben geleid tot een stagnatie. De methodiek van Microspectief® was er op gericht om interactieve beleidsontwikkeling (IBO) tot stand te brengen: zien, denken en doen. Zien, denken, doen stond synoniem voor snelheid. Snelheid kan strijdig zijn met de opvatting zoals diverse

beleidswetenschappers die neerleggen in het handboek Beleidswetenschappen. Zij stellen dat de snelheid ten koste kan gaan van draagvlak, kwaliteit en robuustheid (= duurzaamheid, stabiliteit en harmonie).

De omgeving van de gemeentelijke afdelingen en de betrokken partners waren kennelijk niet toe aan de snelheid waarmee door Faber Organisatievernieuwing werd getracht de Microspectief®-methode binnen het netwerk gestalte te geven. Kennelijk zaten de andere actoren nog op de golflengte van het Poldermodel. Het Poldermodel staat meer synoniem voor trage (welooverwogen) besluitvorming, waar primair besluitvorming plaatsvindt op basis van consensus tussen partijen en er dus geen ruimte bestaat voor minderheidsbeslissingen. Daarnaast is tijdens de interviews nadrukkelijk gebleken, dat veel actoren nog padafhankelijk dachten. De snelheid had ook invloed op de kwaliteit. Er werd onvoldoende tijd genomen om de actoren Microspectief® eigen te laten maken. Ook was een tekort aan kwaliteit terug te vinden in bijvoorbeeld het ontbreken van cruciale definities in het projectplan. De snelheid had ook een negatieve invloed op de robuustheid van het uiteindelijk resultaat. De methode is niet duurzaam gebleken. Al snel werd niet meer volgens die methode samengewerkt. Het netwerk was niet stabiel. Veel partners waren inactief of haakten zelfs af. Dit gedrag werd mede veroorzaakt door het gebrek aan harmonie in het netwerk.

In veel gevallen was er sprake van verkokering. Vrijwel iedere actor dacht vanuit zijn of haar eigen organisatie. Zo stelde een geïnterviewde:

'we hebben nu een eigen trajectgroep opgericht, een vorm zoals Faber voorstond, waar jongeren opgevangen kunnen worden die niet meer binnen het reguliere scholenprogramma te handhaven waren.ik had een groep jongeren die naar mijn mening niet met de Marokkaanse jeugd gemengd moest worden. Deze groep had veel zwaardere problematiek.....'

De geïnterviewde wilde niet breder of smaller denken dan haar eigen doelgroep. Hierdoor werd het onmogelijk om (een deel van) die doelgroep binnen het project TRACTIE te brengen.

Het verkokerd denken blijkt ook uit onderstaande uitspraak:

"Op dit moment is er trajectbegeleiding voor jongeren die buiten de school dreigen te vallen. We hebben nu dus al trajectbegeleiding voor jongeren. Een vorm op de manier zoals Faber voorstond. Een vorm die past bij het onderwijs, maar waar de subsidie door de laatste ontwikkelingen, dreigt te worden stopgezet"

Het beste voorbeeld over verkokerd denken kwam naar voren tijdens een interview, waarbij werd gesteld:

"ik zag dat het fout ging onder de afdeling IV, maar dat was niet mijn probleem....."

8.5 Management oorzaken

Een belangrijk deel van de stagnatie van het project TRACTIE, of beter nog het niet goed van de grond komen van het project, is naar mening van diverse geïnterviewden gelegen in het feit dat er tijdens de sessies een regelmatige wisseling was van de procesbegeleiding. De charismatische persoonlijkheid van Faber kon de groep enthousiasmeren, iets wat zijn

medewerker niet was gegeven. Als gevolg hiervan bleven bepaalde actoren op die momenten weg. Een geïnterviewde stelde:

" Meneer Faber was een sterke persoonlijkheid die op de manier van Tjaka Ratelband de aanwezigen kon enthousiasmeren om te gaan voor een benadering van het probleemveld jeugd.Steeds als we hem tegen kwamen in een overleg kon hij de groep weer aan de gang krijgen.....echter als een andere medewerker van het bureau kwam, zakte alles weer in elkaar. Je kreeg dan het gevoel alsof het een lege ballon was, gebakken lucht....."

Wat vooral uit de analyse van de deskresearch naar voren kwam, was de doorlooptijd van het project. De eerste stappen om tot een projectbeschrijving te komen, werden genomen in 1999. Tot 2002 kon het project kennelijk zonder kritisch bestuurlijk toezicht voortkabbelen. Een geïnterviewde stelde:

" het project TRACTIE was geen onderwerp op de bestuurlijke agenda. Over de geldstromen binnen het project werd op commissieniveau gesproken"

In het voorjaar van 1999 werd een ander jeugdproject, genaamd "Break", gestart. Het project stond onder supervisie van stichting Rotonde. Deze stichting werd gesubsidieerd via de afdeling Welzijn van de gemeente Tiel. Het ging hier om het openen van een inloophuis in het centrum van Tiel. Het project richtte zich op jongeren die op verschillende terreinen vastliepen in hun leven. Dit project werd noodzakelijk geacht omdat er kennelijk behoefte was aan een laagdrempelige jeugdhulpverleningsorganisatie. Gesteld werd namelijk dat de bestaande jeugdprojecten of jeugdhulpverlening organisaties zoals het JIP (Jongeren Informatie Punt) of het RIAGG alleen toegankelijk waren met een concrete hulpvraag. Het management van de gemeente Tiel had blijkbaar geen zicht op de projecten TRACTIE en Break die veel raakvlakken met elkaar vertoonden op het gebied van de doelgroep. Het management liet beide projecten naast elkaar ontwikkelen in plaats van aan te sturen op integratie of duidelijke scheiding.

In de loop van het project vonden grote wisselingen plaats aan de vergadertafel. Naast enkele vaste 'kernactoren' als gemeente, politie, Rotonde en Mozaïek, en soms BJJ was het een komen en gaan aan de vergadertafel.

De terugkoppeling tussen de gemeente en de diverse besturen van de maatschappelijke organisaties werd als onvoldoende ervaren. Ook werd opgemerkt dat er continu sprake was van naamsveranderingen, waardoor het onoverzichtelijk werd of het nog wel steeds over hetzelfde project ging.

Op basis van dit punt stelde de gemeente voor om alle jeugdnetwerken eens in kaart te brengen.

In de zomer van 2002 beloofde de toenmalige wethouder, naar aanleiding van het besluit het project Break te beëindigen, dat het gehele jeugdbeleid in Tiel nodig aan een evaluatie toe was. Maar dit is door die wethouder niet in gang gezet. Pas later dat jaar, toen er een nieuwe wethouder aantrad met Jeugd en Welzijn in zijn portefeuille, werd er voor het eerst kritisch naar het project TRACTIE gekeken. Uit een door die wethouder uitgevoerde analyse werd door hem geconcludeerd dat het project TRACTIE had gefaald. Dit leidde tot discussies in het collegebestuur van de gemeente Tiel. Het project of de ontwikkeling daarvan liep al ongeveer drie jaar. Het project had echter nog geen concrete vormen en gaf nog zeker geen tekenen van uitvoering. Dat betekende dat er sinds de opdracht in het veld niets concreets met agressiejongeren was gebeurd. Het doorzetten van de trend was niet ondenkbaar, waardoor door het verstrijken van de tijd het probleem steeds omvangrijker kon worden. Op geen enkele wijze bekommerden B&W van de gemeente Tiel, noch de opdrachtgever, zich om de uitgegeven opdracht. Zo kon het project zich in de luwte voortzetten.

In de netwerkanalysebenadering van Klijn en Koppenjan wordt omschreven dat een (onafhankelijke) netwerkmanager allesbehalve een centrale bestuurder of regisseur is, maar veeleer een bemiddelaar en stimulator.

Deze rol werd in aanvang goed verricht door directeur Faber van Faber Organisatievernieuwing, maar minder door zijn medewerker(s). Faber was maar zeer beperkt in zijn mogelijkheden. Zijn rol als netwerkmanager was beperkt tot aanvankelijk zes maar uiteindelijk tien sessies en het schrijven van het project. De rol werd toen overgenomen de IV-coördinator. Zij kon onvoldoende afstand nemen van de materie en speelde veelvuldig zelf de rol van uitvoerende. Later was er zelfs sprake van een go-alone actie van de IV-coördinator. De IV-coördinator werd min of meer in deze richting gedwongen door het gebrek aan vertrouwen van de overige actoren, maar ook onder de druk van de inmiddels verkregen subsidiegelden.

Dat het management de rol van bemiddelaar en stimulator onvoldoende vervulde, bleek uit het feit dat de actoren de terugkoppeling tussen gemeente en de diverse besturen van de maatschappelijke organisaties als onvoldoende ervoeren. Ook werd opgemerkt dat er continu sprake was van naamsveranderingen, waardoor het onoverzichtelijk werd of het nog wel steeds over hetzelfde project ging.

De gemeente stelde al vanaf 2002 voor om alle jeugdnetwerken in kaart te brengen. De gemeente heeft dit echter tot op heden nog niet gedaan. De twee projecten, Break en TRACTIE, konden zich naast elkaar ontwikkelen. De projecten vertoonden op cruciale gebieden overeenkomsten. Opvallender werd het bij het bekijken van de subsidiëring. Het project TRACTIE werd gesubsidieerd vanuit de afdeling IV, terwijl Break werd gesubsidieerd vanuit de afdeling Welzijn. Nog weer later ontwikkelde zich een derde project, Patch. De doelgroep en doelstelling vertoonden nog meer gelijkenis met het project TRACTIE, dan het project Break. Het college van B&W heeft onvoldoende aan sturing gedaan.

Het management van de gemeente Tiel maakte in 2001 aan de IV-coördinator bekend dat zij verantwoordelijk was voor de tussenevaluatie van het project TRACTIE. De (tussen)evaluatie(s) moest de volgende onderwerpen behandelen:

- het vastleggen van de doelen van het project;
- het concretiseren van de doelen;
- het vastleggen van de centrale rol van het project Rotonde ten aanzien van de toekomstige uitvoering;
- het herzien van de samenstelling van de samenwerkende partners, in casu het vaststellen van de noodzaak dat ook het AMW van de st. Thuiszorg aan de projectgroep gaat deelnemen;
- het vaststellen van de noodzaak om een casemanager van Rotonde bij de verdere voorbereiding van de projectgroepvergaderingen te betrekken;
- de verdeling van de extra middelen om de deelnemers van het project in staat te stellen hiervoor in de projectfase extra inzet te plegen.

In het aangelegde dossier is geen enkele (tussen)evaluatie gevonden. Ook uit de interviews is niet gebleken dat er (tussen)evaluaties zijn opgemaakt.

Het dossier, dat door de afdeling IV was opgebouwd rond het project TRACTIE, kwam weinig gestructureerd over. Er was op geen enkele wijze sprake van een logische opbouw. Er waren verschillende stukken, waarvan wij vermoedden dat ze wel bestonden, maar die niet in het dossier waren terug te vinden. De belangrijkste stukken die we misten, waren de notulen van de diverse vergaderingen. Het bleek zelfs voor het hoofd van de afdeling IV moeilijk of soms onmogelijk om bepaalde informatie terug te vinden.

8.6 Externe oorzaken

Gedurende de ontwikkelingsfase van het project TRACTIE vonden er diverse veranderingen in de omgeving plaats. Zo heeft het project TRACTIE in de beginfase veel last ondervonden van het project Break en later het stopzetten van dit project.

Na de gemeenteraadsverkiezingen, trad er in 2002 in Tiel een nieuwe wethouder aan met in de portefeuille sociaal cultureel werk, jeugdbeleid en jeugdzorg. Deze nieuwe wethouder ondersteunde de voortgang van het project Break niet. De schuld voor het stopzetten van het project Break werd door enkele netwerkpartners gelegd bij de afdeling IV. Deze belangrijke partners voelden zich ten koste van het project TRACTIE in de kou gezet. Een geïnterviewde stelt:

"..... bij mijn onderzoek zag ik dat het project TRACTIE en Break vrijwel hetzelfde waren. Dezelfde netwerkpartners waren bij het project betrokken....."

Ook verliep in de beginperiode de ambtstermijn van de burgemeester, die mede aan de basis had gestaan van het project TRACTIE. Medio 2003 trad er een nieuwe burgemeester aan. De nieuwe burgemeester stelde tijdens het interview dat hij pas veel later het gevoel kreeg dat hij ten tijde van zijn aantreden en de kort daarna gevoerde oriënterende gesprekken met verantwoordelijken, onvoldoende was geïnformeerd over de situatie rond het project TRACTIE. Daarnaast stelde de burgemeester dat als hij eerder op de hoogte was geweest van de feitelijke situatie, hij eerder had ingegrepen.

Een geïnterviewde stelde dat:

"..... het project TRACTIE was een speeltje van de vorige burgemeester en het hoofd van de afdeling IV..... "

Openlijk werd gediscussieerd over de middelen (gelden) die naar het project TRACTIE vloeiden. Deze middelen hadden goed voor de voortgang van het project Break gebruikt kunnen worden. De jeugd kende immers het inloophuis van het project Break en af te wachten was nog maar of het project TRACTIE wel datzelfde draagvlak zou krijgen.

Naast het project Break ondervond het project TRACTIE ook last van de stichting Rotonde, of Patch, zoals het later is gaan heten. Ook deze stichting richtte zich op de begeleiding van jongeren tussen de 15 en 25 jaar die, door welke oorzaak dan ook, in hun ontwikkeling werden bedreigd. De stichting Patch werkte aan het tot stand brengen van een (vertrouwens-) band met die jongeren om vanuit die situatie een begeleiding op te zetten. Ook in de arena rond het project Rotonde/Patch werd een aantal bekende partners aangetroffen, zoals de afdeling Welzijn, stichting Mozaïek, BJZ. Een geïnterviewde stelde:

".....De basisgedachte achter Tractie was mij duidelijk. Wij deden dit al, namelijk het formeren van een netwerk rond een probleemjongere en daar een passend traject voor te bedenken en uit te zetten. Tractie was dus niet nieuw..... "

Samenvattend

Het ontleden van de 'Wicked Problems' in de vijf oorzaken van cognitieve, sociale, institutionele, management en externe aard heeft opgeleverd dat problemen 'tastbaar' zijn geworden. In het volgende hoofdstuk worden op basis van deze tastbare oorzaken conclusies getrokken en enkele aanbevelingen geformuleerd.

9 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken werd uitvoerig ingegaan op de netwerksamenwerking tussen de gemeente, maatschappelijke organisaties en Faber Organisatievernieuwing op het terrein van jeugdveiligheidsproject TRACTIE in Tiel. Ook werd aandacht besteed aan Governance en procesmanagement binnen dit netwerk. In dit hoofdstuk wordt hier kort op teruggeblikt (§9.1). Vervolgens worden op basis van het verrichte onderzoek conclusies (§9.2) getrokken. In deze conclusies wordt antwoord gegeven op de deelvragen. In de vervoloparagraaf worden enkele aanbevelingen geformuleerd (§ 9.3). Deze aanbevelingen zijn zoveel mogelijk geconcretiseerd op actoren, die in relatie staan tot het project TRACTIE.

9.1 Terugblik

In deze scriptie staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

“Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de stagnatie/impasse van de samenwerking tussen de actoren die betrokken zijn bij het project TRACTIE en kunnen wij deze oorzaken vanuit bestuurskundig perspectief begrijpen en verklaren?”

Om deze brede vraagstelling te kunnen onderzoeken hebben we de vraag opgesplitst in de volgende deelvragen:

- Hoe is het jeugdveiligheidsbeleid in de gemeente Tiel vormgegeven?
- Welke positie neemt het project TRACTIE daarin in?
- Wat zijn de aard en de oorzaken van de huidige problematiek?
- Kunnen wij deze problemen vanuit bestuurskundig perspectief duiden?
- Welke oplossingen of aanbevelingen kunnen wij vanuit dit bestuurskundig perspectief formuleren, die kunnen bijdragen aan de oplossing van de huidige problemen en die mogelijke problemen in de toekomst kunnen voorkomen?

Hoe is het jeugdveiligheidsbeleid in de gemeente Tiel vormgegeven?

Om deze (deel)vraag te kunnen beantwoorden hebben wij onder meer een documentenanalyse verricht en (diepte-)interviews gehouden.

Bij de documentenanalyse hebben wij inzichtelijk gemaakt welke projecten of overlegvormen er zijn in relatie tot de aanpak van jeugdveiligheidsproblemen in de gemeente Tiel.

In de jaarplannen van de afdeling Integrale Veiligheid werd aandacht besteed aan de verschillende jeugdveiligheidsproblemen.

In de gemeente Tiel waren ten tijde van de ontwikkelingsfase van het project TRACTIE diverse overlegvormen en projecten actief. Er bestond een overleg ‘De Veilige School’, waarin aandacht werd besteed aan het stimuleren van veiligheidsbeleid op scholen. Er was daarnaast een ‘JOWO-overleg’, waarbij werd getracht oplossingen te vinden voor overlast van jongeren in (hun) woonwijken. Ook bestond er een ‘Harde Kernoverleg’, waarin de Raad voor de Kinderbescherming, de Jeugdreclassering, het OM en de politie de opgezette jeugdhulpverleningsprogramma’s bespraken. Tevens was er het ‘horecaoverleg’, waarin de horeca en de politie veiligheidssituaties in de horeca bespraken. Ook bestond er een overleg ‘Lokaal Preventief Jeugdbeleid’, waarin een groot deel van de veiligheidsprojecten op het gebied van jeugd was geïncorporeerd. Als laatste was er nog het overleg ‘Netwerk 12⁺’. Hierin werd door diverse jeugdzorginstellingen, politie en gemeente de jeugdproblematiek van de jeugd ouder dan 12 jaar tot op individueel niveau besproken.

Er waren ook concrete projecten. Er was een project genaamd ‘het Mobiel JOP’ (jongeren ontmoetingsplaats), waarbij de gemeente door middel van een verplaatsbare hangplek (schaftheet) "jongeren een eigen plek in hun buurt" wilde geven. Daarnaast was er het project ‘zwembad Groenendaal en sporthal Westroyen’, waarbij aandacht werd besteed aan de onveiligheidsgevoelens die zowel werknemers als bezoekers ervoeren van diverse groepen jongeren.

Welke positie neemt het project TRACTIE daarin in?

Geen van deze projecten besteedde specifiek aandacht aan de agressieproblematiek van jongeren, zoals deze in toenemende mate werd gesignaleerd. Het project TRACTIE moest zich derhalve richten op een specifieke doelgroep en probleemgebied, namelijk 'agressie door jongeren' en zou vanuit dat perspectief een aanvulling vormen op het beleidsterrein van het jeugdveiligheidsbeleid.

Het project TRACTIE heeft hiermee een duidelijke plaats binnen het jeugdveiligheidsbeleid van de gemeente Tiel. Dit project had een hoge maatschappelijke relevantie, omdat de aanpak van de problematiek van agressiejongeren een positief effect zou kunnen hebben op de toenemende onveiligheidsgevoelens onder burgers.

9.2 Conclusies

Netwerkbenadering

Ondanks het feit dat er in toenemende mate sprake was agressie door jongeren en het project TRACTIE een goede aanvulling zou kunnen vormen op het bestaande jeugdbeleid, kon het project niet rekenen op blijvende steun van de maatschappelijke organisaties in en rond de jeugdzorg. Het project raakte feitelijk al in de ontwikkelingsfase in een impasse. De vooruitgang was te incrementeel. Uiteindelijk heeft de IV-coördinator vanuit haar initiatorsrol nog getracht een invulling te geven aan het project. Het project heeft echter nooit het stadium bereikt dat met de feitelijke aanpak van problematiek van agressiejongeren werd begonnen.

Wat zijn de aard en de oorzaken van de huidige problematiek en kunnen wij deze vanuit bestuurskundig perspectief duiden?

Om antwoord op deze vraag te geven, hebben wij in ons onderzoek uitgebreid de ontwikkeling van het project TRACTIE vanaf de eerste ontwikkelstappen tot aan de stagnatie/impasse in het voorjaar van 2005 bestudeerd. Daarnaast hebben we een groot aantal (diepte-)interviews gehouden met medewerkers van betrokken actoren, die ook daadwerkelijk actief zijn geweest binnen het project.

De informatie die de documentenanalyse en de interviews hebben opgeleverd, vergelijken wij in dit hoofdstuk met de theorie van de netwerkbenadering en Governance, zoals wij die in hoofdstuk 5 van deze scriptie hebben beschreven. We hebben vooral aandacht besteed aan het netwerk rond het project TRACTIE en de rol van de actoren en het door hen gespeelde spel binnen dit project. Daarnaast hebben we gekeken op welke wijze er door de initiators en het college van B&W aandacht is geweest voor Governance en procesmanagement binnen het netwerk.

Aan de hand van deze theorieën verklaren wij vanuit bestuurskundig perspectief de belangrijkste problemen die aan de huidige situatie ten grondslag liggen.

Uit de dossieranalyse en de interviews bleek dat gedurende (de ontwikkeling van) het project zich steeds meer maatschappelijke actoren terugtrokken uit het project. Het project verkeert daardoor al lange tijd in een soort impasse. Van een netwerk is geen sprake. De IV-coördinator is op een bepaald moment alleen verder gegaan. Uit de dossieranalyse en de interviews valt af te leiden dat er complexe problemen aan deze situatie ten grondslag liggen.

Binnen netwerken is er vaak sprake van problemen. Er zijn vier soorten problemen, waarvan 'Wicked Problems' de meest complexe zijn (Hoppe 1989). 'Wicked Problems' op zich zijn heel moeilijk oplosbaar. In het hoofdstuk Analyse hebben we de 'Wicked Problems' rond het project TRACTIE ontleed in vijf oorzaken. De oorzaken van die problemen zijn niet los van elkaar te zien. In veel gevallen versterken die oorzaken elkaar omdat zij zich tegelijk voordoen. De ontleding van deze oorzaken heeft er wel toe geleid dat de problemen

herkenbaar werden en daardoor 'tembaar' zijn geworden. Voor de oplossing van deze tembare problemen is in de bestuurskundige wetenschap een hoge mate van kennis aanwezig. Daarnaast bestaat er voor de oplossing een hoge mate van sociale consensus over de maatstaven.

Als rode draad door de analyse, kan worden geconcludeerd dat in de voorfase van het project keuzes zijn gemaakt die ernstige gevolgen hebben gehad voor het verdere verloop. Faber en de IV-coördinator hadden beiden onvoldoende inzicht in de specifieke jeugdproblematiek in Tiel. Er werd door Faber en de IV-coördinator uitgebreid geïnvesteerd om een (technisch) goede probleemperceptie op 'agressiejongeren' te krijgen. Faber en de IV-coördinator gingen er echter vervolgens van uit dat de maatschappelijke organisaties, die zij bij het project wilden betrekken, dezelfde probleemperceptie hadden als zij zelf. De beoogde actoren acteerden namelijk allemaal in de jeugdzorg en 'zij zouden wel weten wat er speelde'. Er vond vanuit die houding een te beperkte actorenanalyse plaats. Er werd onvoldoende aandacht besteed aan het probleem en de discussie rond de probleemperceptie. Klijn en Koppenjan gaven juist in hun theorie aan dat 'de aandacht voor het probleem en de discussie rond de probleemperceptie' van groot belang zijn.

In deze casus is er, met betrekking tot het via discussie tot een gezamenlijke probleemperceptie komen, onvoldoende aandacht besteed aan deze waardevolle aanvulling. De maatschappelijke organisaties rond de jeugdzorg herkenden de probleempercepties van agressiejongeren niet en stelden zich ook op het standpunt dat die problematiek er niet was. Tijdens de gezamenlijke discussies (workshops) verschoof het vizier al snel van agressiejongeren naar probleemjongeren. De initiators lieten dit gebeuren. Het begrip 'agressiejongeren' was al een breed niet eenduidig begrip; 'probleemjongeren' had dezelfde vage klank, maar was nog eens veel breder. Er ontstond geen gemeenschappelijke probleemperceptie.

Dit riep bij ons de vraag op waarom Faber en de IV-coördinator, als initiators, al zo snel water bij de wijn deden en met de actoren verder gingen op het gebied van probleemjongeren. De probleemjongeren hadden naar onze mening al de nodige aandacht middels andere jeugdveiligheidsprojecten. Deze keuze luidde de eerste problemen in.

Gemeenschappelijk belang

Het gehele inventariserende onderzoek heeft naar onze mening in het teken gestaan van de introductie en implementatie van de Microspectief[®]-methode, zoals deze door Faber Organisatievernieuwing is ontwikkeld. Deze micro-aanpak richt zich namelijk minder op analyse van veiligheidsvraagstukken an sich, als wel op het vinden van praktische aangrijpingspunten voor beïnvloeding. De Microspectief[®]-methode werd sturend voor het project in plaats van dat de problematiek rond agressiejongeren sturend werd.

Deze visie staat haaks op het bestuurskundige perspectief. Daarin wordt gesteld dat de mate waarin actoren er al dan niet in slagen uiteenlopende en strijdige belangen te herdefiniëren tot een gemeenschappelijk belang, bepaalt of zij succesvol zijn of falen in hun samenwerking. Gemeenschappelijk belang vormt het fundament voor een integrale samenwerking. Een belangrijke conclusie hieruit is dat door Faber en de IV-coördinator onvoldoende is geïnvesteerd om de maatschappelijke organisaties te overtuigen van het probleem. Dit ingenomen standpunt staat haaks op de theorie.

Gemeenschappelijke probleemperceptie

Als we de uitgangspunten van Faber Organisatievernieuwing bekijken op het punt van 'gemeenschappelijke belangen creëren', is het niet verwonderlijk dat zij niet investeerden in het vormen van een gemeenschappelijke probleemperceptie. De Microspectief-benadering was daar namelijk voor bedoeld. Microspectief[®] moest dus als methode eerst geaccepteerd en geïmplementeerd worden binnen het netwerk. Faber beschouwt het vormen van een gemeenschappelijke probleemperceptie als te idealistisch en acht het in de praktijk niet altijd te verwezenlijken. Faber stelt dat hij meer gelooft in een snelle concrete aanpak met

als uitgangspunt 'wat ieder daarbij op zich aan baten ziet'. Kortom: je creëert geen win-winsituatie. De partijen moeten zelf de winst in de situatie herkennen en die eruit halen. Ook hiermee gaat Faber volledig in tegen de bestuurskundige verklaring van Klijn en Koppenjan, die stellen dat falen in (beleids)netwerken mede wordt veroorzaakt door de mate waarin al dan niet is voorzien in spelmanagement, zoals gezamenlijke beeldvorming, arrangementen en spel- en conflictmanagement. Deze fase van interacties was dus van cruciaal belang om te komen tot een *gemeenschappelijke probleemperceptie*. Een gemeenschappelijke probleemdefinitie vormt immers vanuit bestuurskundig perspectief het fundament onder de integrale aanpak en gemeenschappelijk te vormen oplossingsrichting(en). Tevens dient dit als basis voor de noodzakelijke middelen en de actoren die deze middelen kunnen inzetten.

Afhankelijkheid

Voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid is een gemeente vaak afhankelijk van maatschappelijke organisaties, bedrijven, belangengroepen en burgers. Deze afhankelijkheid leidt ertoe dat een vorm van besturen gekozen wordt, die berust op besluitvorming binnen netwerken. Hierin komt beleid tot stand door middel van onderhandeling en interactie. Het aspect van afhankelijkheid speelde in deze casus ook op het beleidsterrein van de jeugdagressieproblematiek.

De gemeente heeft organisatorisch gekozen voor integraal management, waarbij verantwoordelijkheden laag (lager) in de gemeentelijke organisatie zijn weggelegd. De IV-coördinator trad namens de gemeente met de agressieproblematiek naar buiten. De IV-coördinator was vanuit die functie afhankelijk van diverse partners uit het maatschappelijk middenveld om de problematiek van agressiejongeren aan te pakken.

Zij vergat daarbij met de maatschappelijke organisaties, die zij voor het project TRACTIE dacht nodig te hebben, te onderhandelen en te interacteren vanuit het perspectief van de agressieproblematiek. Deze organisaties beschikten over een grote mate van ervaring, kennis en middelen. Zij voelden zich tekort gedaan toen zij geen enkele invloed konden uitoefenen op de werkwijze. Microspectief® werd als onbekende methode niet geaccepteerd. Hierover had de IV-coördinator moeten overleggen.

Afhankelijkheid gaat echter verder dan alleen de éézijdige afhankelijkheid van een gemeente in de richting van maatschappelijke organisaties. Om problemen adequaat te kunnen aanpakken, moet er sprake zijn van *wederzijdse afhankelijkheid*. Een netwerk, dat zich vormt rond een bepaalde problematiek, is er bij gebaat dat het kan putten uit verschillende middelen die actoren kunnen inbrengen om zo de problematiek op efficiënte en effectieve wijze aan te pakken. Door de inzet van verschillende noodzakelijke middelen ontstaat er wederzijdse afhankelijkheid.

Door het ontbreken van de gemeenschappelijke probleemperceptie binnen het project TRACTIE wisten de individuele actoren niet welke middelen zij moesten inzetten om het ('niet bestaande') gemeenschappelijke probleem op te lossen. Zij raakten dus binnen het beoogde netwerk niet afhankelijk van de middelen van andere actoren. Er vormde zich om die reden geen netwerk rond de agressieproblematiek.

'Het veld' voelde zich in ieder geval niet afhankelijk van Faber, dat de Microspectief® als middel inbracht.

Draagvlak

Tijdens de workshops bleek dat de problematiek van agressiejongeren als probleem niet gedragen werd door de maatschappelijke organisaties rond de jeugdzorg. Daarnaast voelden de actoren het 'opleggen' van die Microspectief®-methode, en de erkenning daarvan door de IV-coördinator, als een 'diskwalificatie van hun ervaringen en kwaliteiten'. Zij zetten zich af tegen Microspectief® als methodiek en plaatsten deze methode in een negatief daglicht.

Microspectief® staat als methode voor snel acteren: zien, denken, doen. Niet na elkaar maar geïntegreerd. Gelet op de diverse overlegvormen op het gebied van de jeugdproblematiek, zaten de maatschappelijke organisaties nog midden in het Poldermodel. Zij waren niet in staat om hun *zien, denken, doen* te integreren. Het gebrek aan flexibiliteit en snelheid kan de maatschappelijke organisaties worden verweten, maar naar onze mening lag hier een hoofdverantwoordelijkheid voor Faber. Faber wilde namelijk veranderingen aanbrengen in het bestaande spel. De snelheid waarmee Faber dat wilde, kan volgens de opvatting van diverse beleidswetenschappers (handboek Beleidswetenschappen 2001) ten koste gaan van draagvlak, kwaliteit en robuustheid (= duurzaamheid, stabiliteit en harmonie) binnen een netwerk.

In de workshops streefde Faber naar een open besluitvorming met Microspectief® als uitgangspunt. Aan open besluitvorming ligt de aanname ten grondslag dat partijen bereid zijn te participeren in de besluitvorming. Voorts is er de aanname dat zij zich coöperatief gedragen.²⁰

Naar onze mening werd tijdens de workshops onvoldoende draagvlak gecreëerd om vanuit het perspectief van de agressieproblematiek rond de individuele jongeren pakketten van maatregelen te ontwikkelen. Omdat het perspectief verschoof van agressie naar algemene problemen vielen de maatschappelijke organisaties terug op projecten en maatregelen rondom algemene en 'eigen' jeugdprobleemgebieden. Er werden vijf projecten benoemd, maar deze werden niet door het actorenveld uitgevoerd. Deze projecten en maatregelen vertoonden dermate grote raakvlakken met 'oude projecten', dat de actoren na enige tijd zelf tot de conclusie kwamen, dat het project TRACTIE niets nieuws toevoegde aan het al bestaande 'veld'.

Vertrouwen

Vertrouwen is binnen de netwerktheorie een belangrijke factor. Vertrouwen vermindert de transactiekosten, bevordert de stabiliteit van de relatie, het stimuleert leren en uitwisseling van kennis en het stimuleert innovatie. Vaak zie je dat vertrouwen groeit tijdens het proces. Vertrouwen binnen het project TRACTIE was, en is, dus ook van wezenlijk belang. Het vertrouwen binnen het project hebben we op twee manieren geanalyseerd. Vertrouwen in het project en vertrouwen in elkaar.

Het vertrouwen in het project was al bij de workshops minimaal en van een groeiend vertrouwen was geen sprake, zeker toen noodzakelijke resultaten als zichtbare progressie uitbleven. Enkele maatschappelijke organisaties, de beoogde kernactoren BJZ, stichting Mozaïek en stichting Rotonde, gaven in de maanden voor de startbijeenkomst van het project TRACTIE al aan dat zij geen meerwaarde zagen in het project. Zij waren niet overtuigd geraakt van de toegevoegde waarde. Ook in de periode na de start veranderde de houding van (kern)actoren niet. Faber stelde dat de maatschappelijke organisaties zich onvoldoende coöperatief gedroegen. Het huiswerk, dat betrokken actoren voor de workshops moesten maken, werd niet of onvoldoende uitgevoerd. Hierdoor werd het rendement van de workshops minder, zeker vanuit het perspectief van de 'implementatie van Microspectief®'. Het vertrouwen en daarmee het draagvlak namen zo veel af dat de maatschappelijke organisaties hun interesse in het project volledig verloren en zich terugtrokken uit het project.

Ook vertrouwen in elkaar was nauwelijks aanwezig. Uit de interviews bleek dat er problemen waren tussen verschillende actoren.

De maatschappelijke organisaties, de kernactoren, gaven aan geen vertrouwen te hebben in Faber Organisatievernieuwing. Het vertrouwen in Faber zelf was van korte duur. Er werd zelfs gesproken over 'het Tj akka-effect'. In de medewerkers van Faber Organisatievernieuwing werd door maatschappelijke organisaties in het geheel geen vertrouwen gesteld. Zij waren volgens diverse geïnterviewden niet in staat de actoren te stimuleren en te enthousiasmeren.

²⁰ De Bruijn en Heuvelhof, procesmanagement, pag. 193 Handboek Beleidswetenschappen

Er was ook geen vertrouwen tussen de maatschappelijke actoren en de IV-coördinator. Dit kwam met name tot uitdrukking toen stichting Rotonde kort na de workshops aan de IV-coördinator bekend maakte, dat zij al enige maanden bezig was met de ontwikkeling van een eigen project, het project Patch. Dit project bleek grote raakvlakken te vertonen met het project TRACTIE. Daarbij gaf stichting Rotonde aan, ondersteuning te krijgen van de stichting Mozaïek en BJZ.

Daarnaast was er ook geen vertrouwen tussen de IV-coördinator en de coördinator van de afdeling Welzijn. Dit werd op enig moment zo persoonlijk, dat beide coördinatoren ruim een jaar niet meer met elkaar spraken.

Dus beide vormen van vertrouwen waren onvoldoende aanwezig.

Procesmanager

De open besluitvorming, zoals de Microspectief[®]-methode die voorstaat, heeft gevolgen voor de initiatiefnemer. Deze kan in een dubbelrol worden geplaatst. Enerzijds kan het voorkomen dat hij als procesmanager ('facilitator', 'regisseur') het proces van overleg en onderhandelingen tussen de partijen organiseert. Anderzijds kan het voorkomen dat hij in dit proces ook als vertegenwoordiger van een belang²¹ participeert.

Deze laatste rol vervulde Faber. Zijn procesmanagement had een meer intrinsieke dan een instrumentele houding. Faber wilde namelijk 'zijn' Microspectief[®]-methode in het beoogde netwerk implementeren. Vanuit deze meer intrinsieke houding had hij het netwerk kunnen verlaten op het moment dat er sprake was van duurzame en vertrouwensvolle relaties. Faber moest echter uittreden op het moment dat zijn contractuele workshops waren volbracht. Op dat moment had hij het niveau van de duurzame en vertrouwensvolle relaties (nog) niet bereikt. Het management van de gemeente Tiel besloot op dat moment de samenwerking, zoals die contractueel was overeengekomen, te beëindigen. Dit besluit is op basis van de huidige inzichten arbitrair. Het management had op het moment van besluitvorming onvoldoende kennis van de situatie. Dit besluit heeft er mede aan bijgedragen dat de IV-coördinator geïsoleerd kwam te staan in het netwerk.

Besluitvorming

Het resultaat van het besluitvormingsproces dient ook te voldoen aan de eis van kwaliteit. De partijen kunnen immers tot een besluitvorming overgaan die inhoudelijk gezien, onjuist is. De besluitvorming kan daartoe gedwongen worden door scherpe belangentegenstellingen, wat in deze casus aan de orde was: 'de agressieproblematiek bestaat wel versus de agressieproblematiek bestaat niet' en 'Faber en de afdeling IV versus maatschappelijke organisaties'.

Deze zogenaamde 'eis van inhoud' is problematisch. Er is niet een 'beste' oplossing. Het risico dat hierbij kon ontstaan, is ontstaan. Er is hierdoor een mentaliteit ontstaan van 'anything goes', waarbij de partijen zich onvoldoende rekenschap hebben gegeven van de inhoudelijke juistheid van hun standpunt. Faber Organisatievernieuwing had vanuit haar expertise een kritische rol moeten spelen ten opzichte van de actoren. Zij hadden in interactie met de actoren de zin en onzin in de opvattingen moeten scheiden, inhoudelijke inzichten over de agressieproblematiek moeten inbrengen, aan kunnen geven wat harde en zachte informatie was. Belangrijk was ook dat Faber nieuwe professionele inzichten had kunnen inbrengen en deels had kunnen voorkomen dat het besluitvormingsproces meer was dan alleen een expressie van bestaande belangen en inzichten (Keaton 1996)²².

Netwerkmanagement

In de netwerktheorie wordt aangegeven dat het managen van een netwerk 'geen eenvoudige klus is'. In de beginfase van het project TRACTIE, tijdens de workshops, werd de rol van netwerkmanager door Faber zelf opgepakt. Hij was in staat om de actoren te

²¹ De Bruijn en Heuvelhof, procesmanagement, pag. 199-200 Handboek Beleidswetenschappen

²² De Bruijn en Heuvelhof, procesmanagement, pag. 206 Handboek Beleidswetenschappen

enthousiasmeren en te stimuleren, al was het soms van korte duur. Hij was een bindende factor. Toen de workshops door een andere medewerker van bureau Faber werden uitgevoerd, bleek zij deze rol minder goed te kunnen vervullen. Tijdens de interviews gaven enkele maatschappelijke organisaties over de fase van het project aan: “moesten wij hier onze kostbare tijd aan spenderen”.

Nadat het contract met Faber Organisatievernieuwing was afgelopen, moest de rol van netwerkmanager door één van de deelnemende actoren worden overgenomen. Hierbij sprak het college van B&W de wens uit dat deze rol zou worden opgepakt door stichting Rotonde. Geen van de maatschappelijke organisaties voelde zich echter verantwoordelijk om de rol onder de gegeven omstandigheden op zich te nemen. Noodgedwongen werd de rol opgepakt door de IV-coördinator.

Dat het gezamenlijk handelen moest worden bevorderd door te zorgen voor prikkels tot samenwerking door proces- en conflictmanagement en door reductie van risico's die zijn verbonden aan samenwerking, werd door 'het veld' echter wel onderkend. Er kwam een verzoek tot het aanstellen van een casemanager. Ook deze casemanager is echter nooit aangesteld. De gevolgen van het ontbreken van een (onafhankelijk) proces- of conflictmanager tekende zich steeds sterker af.

Loyaliteit vs de macht van het geld

Steeds meer ontstond bij ons de vraag, waarom de maatschappelijke organisaties waren ingegaan op het verzoek van de IV-coördinator om deel te nemen aan het project TRACTIE. De indruk bestaat namelijk dat de actoren eigenlijk helemaal niet wilden. Wij veronderstellen dat het deelnemen van de maatschappelijke organisaties aan het project TRACTIE naast de basisbeginselen in de netwerktheorie, wederzijdse aanpassing en samenwerking, twee andere redenen heeft.

Enerzijds kenmerkt een Welzijnsnetwerk zich vaak door loyaliteit aan elkaar. Het blijven deelnemen moet vooral worden gezien als beloning voor de investering die de gemeente heeft gedaan.

Daarnaast gaf één van de geïnterviewden aan dat er ook sprake was van een bepaalde mate van nieuwsgierigheid. Microspectief[®] kon misschien een bijdrage leveren aan de samenwerking tussen de verschillende actoren. De behoefte aan een daadkrachtig optreden was wel aanwezig. Sommigen misten in de bestaande netwerken een overleg waarbij 'spijkers met koppen' werden geslagen.

Anderzijds veronderstellen wij een niet uitgesproken aspect dat aan het toetreden van 'het veld' ten grondslag heeft gelegen, namelijk: geld.

De gemeente is in veel (andere) arena's een belangrijke partner als het gaat om geld en politieke macht. Een aantal maatschappelijke organisaties is afhankelijk van subsidies van de gemeente. Het niet 'vrijwillig' verschijnen binnen het project TRACTIE zou verstrekkingen kunnen hebben en de relatie wellicht nadelig kunnen beïnvloeden.

De IV-coördinator leek met haar afdeling een belangrijke machtsfactor, maar was dat in feite niet. Zij had een probleem en zij had geld. Het probleem werd echter niet onderkend door 'de rest'. Als probleemhouder kwam zij daarmee in een instrumenteel isolement terecht. 'Het veld' wilde wel participeren in een netwerk rond probleemjongeren, maar niet in een project rond agressiejongeren. Tijdens de interviews werd duidelijk dat bepaalde actoren, waaronder de stichting Mozaïek, best bereid waren te investeren (in mens-uren) in het project TRACTIE, als daar maar een financiële compensatie tegenover stond. Mozaïek bevestigt met dit gedrag een wetenschappelijke verklaring voor succes of falen in een netwerk. Dat moet namelijk gezocht worden in de mate waarin interactiekosten in gunstige of ongunstige verhouding staan tot de gepercipieerde uitkomsten van de interactie. De betrokkenheid van actoren heeft veelal met middelen te maken. Voor de stichting Mozaïek ontstond er een win-winsituatie als zij voldoende financieel gecompenseerd zou worden.

De IV-coördinator wilde het geld echter niet verdelen, en miste daardoor de kans om (alsnog) een win-winsituatie te creëren. Zij had onvoldoende vertrouwen in 'het veld' om

haar machtsmiddel af te geven. Zij stelde zich hiermee in een dubbel isolement. Zij was meer afhankelijk van 'het veld', dan 'het veld' van haar.

Op meerdere probleemvelden actief

Zoals al eerder beschreven, ontwikkelde stichting Rotonde een soortgelijk project als TRACTIE onder de naam Patch, een project voor jongeren die in hun ontwikkeling bedreigd worden.

Vanuit bestuurskundig perspectief kunnen er juist dan problemen ontstaan, als een actor of meerdere actoren naast het aan te pakken probleemveld nog andere beleidsvelden/probleemvelden heeft, zeker als deze raakvlakken vertonen met het probleemveld in kwestie.

Hiermee legde 'het veld' een motie van wantrouwen neer bij de IV-coördinator en een bom onder het project TRACTIE. Het vertrouwen, voor zover aanwezig, was weg. Geen van de actoren had Faber Organisatievernieuwing of de IV-coördinator ook maar iets laten weten over het in ontwikkeling zijnde project Patch. In de maanden die daarop volgden, vertoonde 'het veld' een hoge mate van passiviteit. Kennelijk waren zij meer actief in het probleemveld rond het project Patch. Dat werd 'het veld' ook verweten door Faber.

Voortgang = Snelheid x robuustheid?

Voortgang is afhankelijk van de snelheid en robuustheid. Maar of snelheid x robuustheid synoniem is voor voortgang valt te betwijfelen.

De verschillende snelheden van ontwikkeling van het (integraal)veiligheidsbeleid aan het eind van de 20e eeuw en de verschuivende posities van overheid en maatschappelijk middenveld hierbinnen, is wellicht mede oorzaak geweest van 'botsingen' tussen actoren. Voor Faber stond zijn Microspectief[®] voor snel tot resultaat komen. Het adviesbureau was daarin de gemeente Tiel en de maatschappelijk organisaties (te ver?) vooruit.

Door diverse beleidswetenschappers wordt gesteld dat de snelheid ten koste kan gaan van *draagvlak, kwaliteit en robuustheid*. Faber wilde snelheid en het 'veld' volgde nog meer het principe van het Poldermodel.

Het ontbreken van een goede interactie rond besluitvorming van een gemeenschappelijke probleemperceptie, heeft er toe geleid dat het besluit om door te gaan op basis van de probleemdefinitie 'probleemjongeren' geen robuust besluit was. Een besluit is robuust wanneer het lang stand houdt. In dit netwerk heeft de snelheid geleid tot een stop-go besluitvorming. Er is snel een besluit genomen (go), dat echter onvoldoende rekening hield met de kracht van belangen. Door de verschillende belangen werd het besluit na verloop van tijd afgezwakt ('het project voegt niets nieuws toe'), geamendeerd en werd de uitvoering uitgesteld.

Hier botsten twee culturen. De Microspectief[®]-methode paste kennelijk onvoldoende in de bestaande structuren van de maatschappelijke organisaties.

Governance

De gemeente heeft haar organisatie ingericht volgens het intergraal managementmodel, waar de verantwoordelijkheid lager in de gemeentelijke organisatie is weggezet.

Het college van B&W heeft in deze casus Faber Organisatievernieuwing de opdracht gegeven om een netwerk te formeren om de problematiek rond agressiejongeren aan te pakken. De IV-coördinator heeft de opdracht gekregen Faber daarbij te ondersteunen. De gemeente mengt zich vanuit haar standpunt dus niet 'vanuit een machtspositie met de buitenwereld', maar laat de IV-coördinator als netwerkpartner participeren. De gemeente volgt hiermee meer de wetenschappelijke lijn van 'de staat als netwerkparticipatant, dan? als partner, gericht op Self-Governance'²³.

²³ Piere J.: *Debating Governance*, 1999.

Rod Rhodes heeft Governance vanuit een sociaal-wetenschappelijk perspectief benaderd. Hij ziet Governance *als* netwerken en onderscheidt in zijn studie twee perspectieven: het perspectief van de '(machts)afhankelijkheid' en het perspectief van de 'rationele keuze'. Deze scheiding treffen wij in ons onderzoek minder nadrukkelijk aan.

Volgens het perspectief van de 'machtsafhankelijkheid' is er in netwerken sprake van 'afhankelijkheid' van (bepaalde) actoren en van het loslaten van het verkokerd denken.

Ook vanuit het perspectief van de Governance komen wij tot de conclusie dat er binnen het project TRACTIE van afhankelijkheid nauwelijks sprake was. Deze conclusie hebben wij al eerder getrokken vanuit het perspectief van de Netwerkbenedering, omdat er sprake was van een niet gemeenschappelijk probleem.

Het project TRACTIE had een verschuiving van de grenzen teweeg kunnen brengen tussen publieke (gemeente), private (Faber) en maatschappelijke organisaties ('het veld').

Geen van de actoren was echter in staat of wilde het verkokerd denken loslaten. Dit kenmerkte zowel het gedrag van enkele maatschappelijke organisaties als het gedrag van enkele gemeentelijke afdelingen/ambtenaren.

'Het veld' stond niet open voor de probleemstelling van de IV-coördinator. Zij hadden het probleem als 'veldwerkers' niet opgemerkt, dus het was er niet. Ook Microspectief® werd niet geaccepteerd. Het diskwalificeerde hun eigen methoden en ook dat werd niet geaccepteerd.

Ook de zorgcoördinator Scholen wenste niet mee te werken met de uiteindelijk door de IV-coördinator ingebrachte doelgroepjongeren. Zij plaatste de opmerking: 'Ik wilde mijn jongeren niet met de aangevoerde jongeren in contact brengen'. Hiermee gaf zij enerzijds aan dat zij de doelgroepjongeren niet integraal, maar vanuit haar kokervisie beoordeelde. Anderzijds gaf het aan dat er duidelijk geen integrale aanpak was op basis van een gemeenschappelijke probleemdefinitie en –doelgroep.

Maar ook binnen de gemeente werd nog sterk vanuit een eigen afdelings- of verantwoordelijkheidsstructuur gedacht.

De wethouder Welzijn stelde in het interview: "Ik zag dat het daar fout liep, maar dat was hun probleem". Ook tussen de afdelingen Welzijn en IV was er geen sprake van vervaging van grenzen, van transparantie. De coördinator Welzijn voelde zich gepasseerd en probeerde op diverse manieren het project TRACTIE in een negatief daglicht te plaatsen bij het college van B&W. Ook de IV-coördinator dacht sterk vanuit haar afdelingsstructuur. Zij zag voor Welzijn geen actorpositie binnen het project TRACTIE. Beide afdelingshoofden spraken meer dan een jaar niet met elkaar, terwijl ze enkele deuren van elkaar hun werkplek hadden.

De maatschappelijke actoren maakten allen deel uit van het sociale netwerk rond jeugdzorg. Dit netwerk heeft veelvuldig contacten met de gemeente via de afdeling Welzijn. De afdeling Welzijn had dan ook vanuit haar kerntaken niet mogen ontbreken in het netwerk. Deze afdeling had vertrouwen kunnen inbrengen, maar ook kennis over het netwerk rond jeugdzorg. Zij had in belangrijke mate de geldende spelregels en afhankelijkheidsposities gekend.

Een tweede kenmerk van afhankelijkheid vanuit het perspectief van Governance is dat er continue *interactie* tussen de actoren is en de wil en de noodzaak aanwezig is om *informatie met elkaar uit te wisselen en deze af te stemmen*. Interactie en informatie-uitwisseling leidt dan tot een grotere transparantie. De wil om daadwerkelijk informatie met elkaar uit te wisselen was niet aanwezig. De eerste tekenen daarvan werden al zichtbaar tijdens de workshops. Huiswerkopdrachten, die inzage moesten geven in de denkprocessen en denkrichtingen van de actoren, werden niet gemaakt. Interactie op basis van eigen percepties ontstonden niet. De tweede keer dat 'de grenzen gesloten' bleven was het moment van de *geheimhoudingsverklaring*. Deze geheimhoudingsverklaring was van wezenlijk belang om het 'cliënt-volgsysteem' tot ontwikkeling te brengen. Met de nodige inspanning werd deze verklaring uiteindelijk ondertekend, waardoor de actoren zich bereid verklaarden privacygevoelige informatie (informatie over individuen) aan elkaar openbaar te maken. Vooral 'het veld' bleek niet bereid dit informatiesysteem te voeden.

Wij zijn van mening dat het college van B&W van de gemeente Tiel onvoldoende sturing heeft gegeven aan het project TRACTIE. Het lijkt dat Intergraal Management bij de gemeente er voor heeft gezorgd dat het college dermate op afstand is komen te staan dat het onvoldoende op de hoogte was van de ontwikkelingen. Het heeft zich daarnaast ook onvoldoende laten informeren. Dit is vreemd, omdat er aan het project de nodige subsidiegelden waren toegekend, zowel door de gemeente als door de provincie Gelderland. Vanuit de provincie was er zelfs sprake van een 'prestatiecontract'. De gemeente was verplicht verantwoording af te leggen over de bestemming van de subsidie. Kennelijk heeft het college van B&W ook geen verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad en binnen het districtsoverleg. Bijsturing vond niet plaats. Deze afstandelijkheid had niet mogen plaatsvinden. Integraal Management en Self-governance, zoals het netwerk leek, mogen er niet toe leiden dat er geen politieke verantwoordelijkheid meer wordt genomen.

Samenvattend

Faber Organisatievernieuwing heeft onvoldoende een diepgaand inventariserend onderzoek verricht op basis van actor-, netwerk- en spelanalyse. Faber is er ten onrechte van uitgegaan dat Microspectief® als methode garant zou staan voor succes voor alle problemen. Een gemeenschappelijke probleemdefinitie en oplossingsrichtingen, evenals een goed projectplan en projectstructuur, zijn onontbeerlijk gebleken.

De actoren uit 'het veld' hebben onvoldoende geïnvesteerd in het onderkennen van de problematiek rond agressiejongeren. Zij zijn blijven denken vanuit de eigen 'koker' en stonden onvoldoende open voor een andere methode van aanpak.

Faber Organisatievernieuwing en de IV-coördinator hebben 'het veld' onvoldoende kunnen prikkelen. Daarnaast hebben zij onvoldoende rekening gehouden met de succes- en faalfactoren die binnen een netwerk van kracht zijn.

Het college van B&W heeft als (politiek) verantwoordelijk management onvoldoende sturing gegeven aan het project TRACTIE. Een oorzaak hiervan is vermoedelijk gelegen in het binnen de gemeente gehanteerde integraalmanagement. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid laag binnen de organisatie, waardoor wellicht het college van B&W onvoldoende zicht heeft gehouden op bepaalde ontwikkelingen. Als direct betrokkene en belanghebbende kon de IV-coördinator onvoldoende afstand nemen om objectief verslag te doen. Zowel op het gebied van voortgang als op het gebied van de verantwoording van de besteding van (subsidie) gelden is door het college onvoldoende toezicht gehouden.

In de bestuurskundige theorie wordt aan de basisbeginselen vertrouwen, afhankelijkheid, investeren in win-winsituaties en duurzaamheid aandacht besteed. Dit zijn de fundamentele onder een netwerk, criteria voor succes. Hierdoor komt men aan hetzelfde eind van het touw te staan en kan men door gezamenlijke trekkracht tot acties komen die leiden tot resultaat (TRACTIE).

In dit project is men begonnen zonder eerst een goed fundament neer te leggen.

9.3 Aanbevelingen

9.3.1 Inleiding

Naar aanleiding van ons onderzoek komen wij tot een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen hebben betrekking op de gemeentelijke regierol en het gedrag van actoren in integrale netwerken.

De trend van de terugtrekkende overheid ontslaat de gemeente niet van haar taken zoals deze in de nieuwe Wet op de jeugdzorg zijn vastgelegd.

Actoren, die deelnemen aan integrale netwerken en dus ook die rond jeugdzorg, hebben een wederzijdse (morele) verplichting ten opzichte van de andere actoren en van de maatschappij.

De aanbevelingen zijn, op enkele uitzonderingen na, algemeen geformuleerd, omdat de problemen en oorzaken die in ons onderzoek naar voren zijn gekomen, ook in de toekomst in andersoortige integrale projecten kunnen optreden.

Met deze aanbevelingen wordt tevens de laatste deelvraag beantwoord:

Welke oplossingen of aanbevelingen kunnen wij vanuit dit bestuurskundig perspectief formuleren, die kunnen bijdragen aan de oplossing van de huidige problemen en die mogelijke problemen in de toekomst kunnen voorkomen?

9.3.2 Aanbevelingen

B&W

- evalueer huidige jeugdbeleid

Het blijkt dat het college van B&W onvoldoende kennis en overzicht heeft van de diverse jeugdnetwerken in het algemeen en het netwerk rond het project TRACTIE in het bijzonder. De gemeente zou er goed aan doen om de verschillende netwerken inzichtelijker te maken en deze netwerken opnieuw in te richten. Het blijkt dat veelal dezelfde actoren in de diverse netwerken terugkomen en dat veel netwerken een grote overlap kennen op het gebied van de doelgroep. Het inzichtelijk maken kan door het verbeteren van de informatie-uitwisseling. Indien de communicatie tussen betrokken partijen goed verloopt, is iedereen op de hoogte van elkaars werkzaamheden en kunnen knelpunten in samenwerking voorkomen worden.

Zorg voor tijdige (tussen)evaluaties, waardoor (bij)sturing op tijd kan plaatsvinden;

- relevante actoren in een ketenaanpak

Het college van B&W heeft, door gebrek aan inzicht in het netwerk rond TRACTIE, onvoldoende controle gehouden op betrokken actoren, waardoor niet alle relevante actoren werden betrokken of betrokken bleven. Daardoor is de probleemaanpak niet op gang gekomen. Het is noodzakelijk dat de gemeente die onmisbare partijen alsnog in het netwerk betreft.

Wij adviseren een netwerk te vormen vanuit de ketenbenadering gericht op de individuele agressiejongere. De input kan gevormd worden door diverse organisaties en personen die het 'veldwerk' verrichten. De 'behandelgroep' wordt gevormd door kernactoren, die veelvuldig interacteren en elkaars middelen gebruiken voor een effectieve en efficiënte aanpak. Aan de outputzijde maken actoren deel uit van een sociaal web dat de betreffende jongere weer laten reclasseren in de samenleving en monitoren of de betreffende jongere zich reclassificeert en weer zelfstandig functioneert.

- maak afspraken over interne verhoudingen

De gemeente Tiel moet streven naar betere samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en het opheffen van de verkokering daartussen. De gemeentelijke diensten moeten interne middelen en kennis binnen de eigen organisatie koppelen. De gemeente kan dit bevorderen door ervoor te zorgen dat projecten en processen betere ondersteuning krijgen door een procesmanager aan te stellen voor de duur van een project of een proces. Ook het creëren van meer kennis en ervaring in procesmanagement binnen de diensten, zou kunnen bijdragen aan (gedeeltelijke) ontkokering. Bureaupolitieke 'gevechten' kunnen daarmee in de toekomst mogelijk voorkomen worden.

- integrale samenwerking beleidsterreinen

Als een probleemgebied meerdere beleidsterreinen van de gemeente betreft, adviseren wij het college van B&W te zorgen voor goede afstemming tussen de verschillende afdelingen, in dit geval tussen de afdelingen IV en Welzijn.

- onderhoud contacten op beleidsniveau

Het college van B&W moet ook op beleidsniveau contacten onderhouden met maatschappelijke organisaties over projecten en de voortgang ervan, waarin de gemeente als netwerkactor participeert.

Gemeente/IV-coördinator

- gemeenschappelijke probleemperceptie

De gemeente dient er op toe te zien dat het project TRACTIE pas een herstart of doorstart maakt, op het moment dat er voldoende draagvlak en vertrouwen in het project is en de actoren onderkennen dat zij afhankelijk zijn van elkaar. Het komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie is hierbij een absolute voorwaarde.

- nakoming afspraken

Als actoren besluiten deel te nemen aan de integrale aanpak van een project, dan moeten zij deel blijven uitmaken van dat integrale netwerk. Desnoods moeten de coördinatoren de andere partijen kunnen dwingen tot het nakomen van hun afspraken. In dit project konden actoren uittreden zonder dat hieraan consequenties verbonden waren. Daarnaast moeten de coördinatoren een ruimer mandaat krijgen om een gezamenlijke probleemaanpak mogelijk te maken. Algemeen geldt dat de gemeente meer bevoegdheden moet krijgen om de jeugd- en veiligheidsaanpak te effectueren, omdat zij in belangrijke mate geld inbrengt. Dan moet gedacht worden aan bijvoorbeeld verruiming van bestuurlijke handhaving.

Faber Organisatievernieuwing

- netwerk-, probleem- en actoranalyse

Faber dient zich te realiseren dat haar micro-aanpak, Microspectief[®], niet zonder meer in ieder netwerk geïmplementeerd kan worden. Het is van belang om vooraf tot een goede netwerk-, probleem- en actoranalyse te komen. Dit geeft inzicht in de kerncompetenties van organisaties, maar geeft ook een beeld over de wijze waarop zij in 'het veld' acteren en welke onderlinge relaties en machtsverhoudingen er spelen.

- interacties: afhankelijkheid, draagvlak en vertrouwen

Breng als coördinator/initiator interacties tot stand tussen bestaande netwerken en stem het spel op elkaar af. Investeer in het creëren van draagvlak met andere organisaties/instituties op het uitvoerend niveau. Dit vergemakkelijkt op beleidsniveau de samenwerking en de snelheid waarmee beslissingen en voortgang geboekt kunnen worden. Betrek actoren bij het inventariseren van de activiteiten en projecten.

Zorg voor tijdige (tussen)evaluaties en koppel deze terug aan het beleidsmanagement van alle betrokken netwerkactoren, waardoor (bij)sturing op tijd en vanaf het juiste niveau kan plaatsvinden. Neem als actor vooral plaats *in* 'het veld' en niet ernaast of erboven.

- hou de opdracht in het oog

Faber dient zich te realiseren dat zij de opdracht 'aanpak problematiek van agressiejongeren' van het college van B&W Tiel heeft gekregen. Het lijkt ons beter om dicht bij die opdracht te blijven. Mocht dit niet lukken omdat de andere actoren de opdracht niet accepteren, geef dan de opdracht terug.

- gemeenschappelijke probleemperceptie

Faber dient zich te realiseren dat het een absolute noodzaak is om in een integraal netwerk een gemeenschappelijke probleemperceptie te vormen als fundament onder een effectieve en efficiënte aanpak van de problematiek. Wij realiseren ons dat dit niet in overeenstemming is met Microspectief[®]. Het vormen van een gemeenschappelijke perceptie kan veel tijd kosten en dat is niet in overeenstemming met de snelheid van 'zien, denk, doen' uit Microspectief[®]. Zonder gemeenschappelijke probleemperceptie is het heel moeilijk

om richting te bepalen. Gemeenschappelijke vorming leidt tot wederzijdse aanpassing van de strategieën en voorkomt doelvervlechting.

- Microspectief®: middel of doel?

Kom tot een gemeenschappelijke oplossing en oplossingsrichting. Probeer daar het middel Microspectief® vanuit de cognitieve overtuiging een plaats te geven. Houdt rekening met de methoden van de andere actoren, die vanuit hun perspectief zeker ook succesvol kunnen zijn. Het is belangrijk om vanuit een duidelijk projectplan en projectstructuur te werken. Alle maatschappelijke organisaties gaven aan dit als gemis te hebben ervaren. Zorg ook dat voor alle actoren een win-winsituatie ontstaat.

- procesmanager: tijd gerelateerd of resultaat gerelateerd?

Faber heeft in aanvang erg enthousiasmerend en stimulerend gewerkt. De tijd was echter te kort om een goed fundament onder het project TRACTIE te leggen. Wij adviseren om contracten op basis van resultaat af te sluiten. Goede (tussen) evaluaties laten voortgang of stagnaties tijdig zien.

'Het veld'

De aanbevelingen voor de maatschappelijke organisaties hebben wij bij elkaar gevoegd, omdat gebleken is dat de verschillende maatschappelijke organisaties zich binnen het netwerk op dezelfde wijze hebben gedragen.

- Sta open voor andere organisaties en methoden

Gebleken is dat de maatschappelijke organisaties bekend zijn met het spel binnen (jeugd)netwerken en dat zij een relatief hecht netwerk vormen. Het was voor de afdeling IV en Faber Organisatievernieuwing niet eenvoudig om tot interactie te komen. De maatschappelijke organisaties moeten zich open stellen voor andere organisaties en proberen een positieve houding aan te nemen bij nieuwe methoden.

- afhankelijkheid

De maatschappelijke organisaties dienen zich te realiseren dat de maatschappelijke problemen waarmee zij te maken krijgen steeds ingewikkelder en complexer worden. Dit zal tot gevolg hebben dat zij steeds afhankelijker worden van andere organisaties en samen tot een probleemoplossing moeten komen. Alleen samenwerking met anderen leidt in veel gevallen voor allen tot een win-winsituatie. De maatschappelijke organisaties moeten zich realiseren dat binnen een integraal netwerk anderen van hen (hun kennis en middelen) afhankelijk zijn. Het advies is om daar op moreel verantwoorde wijze mee om te gaan. Speel eerlijk spel, men kan niet zomaar uittreden of zelf een project beginnen.

Tot slot

Wij hebben gemerkt dat er binnen de jeugdzorg in Tiel veel kennis en ervaring aanwezig is. Wij hebben een aanzienlijke mate van bereidheid geproefd om elkaar te ondersteunen. De 'vele' verschillende netwerken rond diverse probleemgebieden voorkomen nu vaak een effectieve en efficiënte en doortastende samenwerking.

In ogenschouw moet worden gehouden dat samenwerking een middel en geen doel op zich is. Een integrale aanpak vergt veel middelen en kan erg duur zijn. Niet in alle gevallen is integrale samenwerking nodig. Microspectief® geeft dat ook duidelijk aan. Indien een organisatie alleen een (gedeelte van het) probleem kan oplossen, krijgt dat de voorkeur.

Gelet op de complexere probleemgebieden verwachten wij voor de lange termijnoplossing echter vaker wel dan niet een integrale samenwerking. Dit kan ook betekenen dat de gemeente verschillende werkzaamheden van partijen coördineert, maar dat niet daadwerkelijk integrale acties ondernomen hoeven worden.

Een goed netwerkmanagement kan daarbij in veel gevallen van belang zijn.

10 Bijlagen

10.1 Vragen aan geïnterviewden

Actorenanalyse

Binnen het Integraal Veiligheidsbeleid van de gemeente Tiel is in 2000 het jeugdproject TRACTIE opgestart. Dit project is tot stand gekomen vanuit een pluriforme samenwerking tussen diverse actoren die iets met jeugd te maken hadden. Belangrijke actoren zijn zowel binnen de gemeentelijke organisatie als daarbuiten te vinden. Diverse externe organisaties spelen binnen deze samenwerking een rol. Het project was na de start in september 2000 medio zomer 2004 in een impasse terecht gekomen, waarbij het zelfs niet ondenkbaar was dat het project zou worden stopgezet.

In kaart brengen van een probleemsituatie

1. Hoe ziet de huidige of verwachte situatie eruit?
2. Welke (ongewenste) gevolgen vloeien daaruit voort?
3. Welke oorzaken worden voor deze situatie gezien?
4. Wat is de gewenste situatie?
5. Welke doelen en criteria liggen daaraan ten grondslag?
6. Welke oplossingen/beleidsinitiatieven worden nagestreefd?

Identificeer betrokken actoren

Met welke actoren moet rekening gehouden worden?

7. Wie zijn als handelende eenheden te onderscheiden?
8. Welke actoren in een netwerk zijn belangrijk voor het realiseren van eigen doelen of beleidsinitiatieven?
9. Welke actoren hebben belangen bij de probleemsituatie c.q. de oplossing?

Reconstrueer percepties van actoren

In kaart brengen van beelden van actoren ten aanzien van het probleem, de oplossing en andere actoren.

10. Welke beelden hebben actoren over aspecten als aard van probleem, oorzaken, oplossingen en (competentie van) elkaar?
11. In hoeverre verschillen deze percepties, zijn er duidelijke groepen te onderscheiden?
12. Welke obstakels zouden verschillen in percepties kunnen veroorzaken?

Analyseer actorposities en afhankelijkheden.

Welke posities nemen actoren ten aanzien van de probleemsituatie in en hoe afhankelijk zijn actoren van elkaar?

13. Over welke middelen beschikken verschillende actoren?
14. Hoe belangrijk zijn die middelen en kunnen die middelen ergens anders vandaan gehaald worden (vervangbaarheid)?
15. Is er sprake van eenzijdige afhankelijkheid of wederzijdse afhankelijkheid (schema)?
16. Welke actoren zijn critical, dedicated en/of gelijkgestemd (schema)?

Spelanalyse

Bepaal wat relevante arena's zijn.

Onderkennen van coherente groepen van actoren en interactiesituaties rondom afgebakende beleidsissues en of initiatieven die van betekenis zijn voor het oorspronkelijke initiatief of beleidsspel

17. Waar worden beslissingen genomen die voor het initiatief/beleidsspel dat wordt geanalyseerd, van belang zijn?

18. Welke actoren interacteren daarbij met elkaar in welk kader (sector, beleidsinhoud, ad hoc etc.) ?
19. Hoe coherent zijn deze groepen van actoren?
20. Hebben deze groepen van actoren relaties met elkaar of niet (koppelingen)?

Identificeer en analyseer impasses.

Inventarisaties van impasses in het spel en vaststelling van de aard en structuur van deze impasses als uitgangspunt voor management interventies.

21. Doen zich impasses in het spel voor?
22. Wat is de aard en structuur van deze impasses?
23. Tussen welke spelers doen zich deze impasses voor?
24. Betreft het blokkades of stagnaties?
25. In hoeverre zijn impasses cognitief van aard?
26. In hoeverre zijn impasses sociaal van aard?

Netwerkanalyse

Inventariseer interactiepatronen tussen actoren.

Door het in kaart brengen van frequentie en diversiteit van interacties van actoren worden netwerken bepaald en nagegaan wie tot welk netwerk behoort.

27. Welke actoren interacteren veel en weinig met elkaar?
28. Welke actoren hebben een gevarieerd contactenpatroon en welke niet?
29. Welke actoren zijn als centraal en als perifeer te beschouwen in het netwerk, gezien hun contactenpatroon?

Inventariseer patronen in percepties van actoren.

Door het bepalen van de samenhang in percepties tussen actoren kan nagegaan worden tot welk netwerk ze horen.

30. Welke percepties houden actoren er ten opzichte van problemen, oplossingen en hun omgeving op na?
31. In hoeverre komen deze percepties overeen met die van andere actoren?

Inventariseer institutionele voorzieningen die partijen los van het specifieke spel verbinden.

Inventariseer en analyseer de formele en informele spelregels en andere organisatorische arrangementen in een netwerk die voor het beleidsspel relevant zijn.

32. Welke formele regels en juridische procedures zijn van toepassing?
33. Welke informele regels zijn te onderscheiden (bijv. ten aanzien van informatieverschaffing, toetredingsmogelijkheden, professionele codes et cetera)?
34. Welke overleg- en consultatieprocedures of andere organisatorische constructies bestaan er in het netwerk die het beleidsspel structureren?

Welke veranderingen hebben in uw organisatie plaatsgevonden, cq welke formele besluiten zijn genomen om het project te ondersteunen, cq te laten slagen?

35. Welk initiatief brengt besluitvorming/beleidsspel op gang?
36. Wat zijn de cruciale beslissingen tot nog toe?
37. Welke strategieën kiezen actoren en in hoeverre conflicteren deze of vullen ze elkaar aan?
38. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en stagnaties?
39. Wat zijn de belangrijkste uitkomsten tot nog toe?

10.2 Bronnen

Inleiding:

De boekenlijst is samengesteld uit boeken die door ons zijn bestudeerd. Daar waar in die betreffende boeken sprake is van literaire verwijzingen, zijn deze niet in deze bronnenlijst opgenomen.

Boeken:

- Abma T. en In 't Veld R.: *Handboek Beleidswetenschappen*, 2001, Boom, Amsterdam;
- Bekkers V. en Ringeling A.: *Vragen over beleid*. Perspectieven op waardering, 2003, Lemma BV, Utrecht;
- Bruijn J.A. de en Heuvelhof E.F. ten: *Netwerkmanagement – Strategien, instrumenten en normen*, 1995, Lemma, Utrecht;
- Cachet A.: Het veiligheidsprogramma 2002: Naar een veiliger samenleving. In: *het tijdschrift voor de politie, nummer december 2002*;
- Castells M.: *An introduction in the information age*, 2004, Routledge, London;
- Duivenboden H.v., Twist M.v., Veldhuizen M. en In t'Veld R.: *Ketenmanagement in de publieke sector*, 2000, Lemma BV, Utrecht;
- Edwards A. en Schaap L.: *Vaardigheden voor de publieke sector*, 2000, Coutinho, Bussum;
- Hoppe R.: *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, 1989, Coutinho, Muiderberg;
- Hupe, P.L., en Klijn, E.H.: *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, 1997, Extern rapport in opdracht van Sardes, Zoetermeer;
- Kickert W.J.M.: *History of Governace in the Netherlands*, 2004, Elsevier, Den Haag;
- Klijn, E.H.: *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, 1996, Eburon, Delft;
- Koppenjan J. en Klijn E.H.: *Managing uncertainties in Networks*, 2004, Routledge, London en New York;
- Piere J.: *Debating Governance*, 1999, Oxford University Press, Oxford;
- Piere J. en Peters B. G.: *Governance, Politics and the State*, 2000, St. Martins Press inc., New York.

Naslagwerken:

- Gemeentegids Tiel 2005
- Handleiding micro-aanpak (Microspectief®) door Faber Organisatievernieuwing
- Kadernotitie Integraal Veiligheidsbeleid gemeente Tiel 2003-2006
- Jaarplan Integraal Veiligheidsbeleid gemeente Tiel 2004

Internet:

- www.overheid.nl
- www.Tiel.nl
- www.fabers.nl
- www.veiligheidsprogramma.nl
- www.jurofoon.nl

Systemen:

- Bedrijfs Processen Systeem (BPS) politie Gelderland Zuid

Overig:

- BBI-manifestatie: 16 november 1995 Utrecht
Deelcongres-1: Bestuurlijke Vernieuwing

