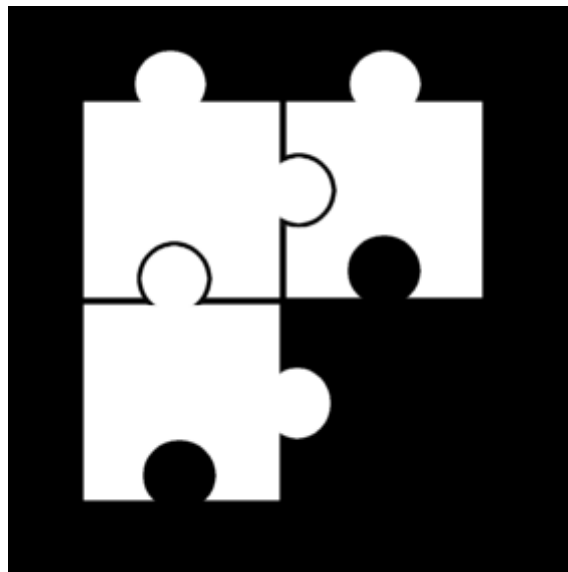


# Integraal beleid bij de gemeente Breda

## Zoeken naar de juiste samenhang



Scriptie Heleen van Exsel  
Studentnummer 305074  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde master Beleid en Politiek  
Augustus 2008

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie over integraal beleid bij de gemeente Breda waarmee ik mijn studie Bestuurskunde afrond aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Na lang te hebben nagedacht over het onderwerp voor deze scriptie heb ik mede op advies van verschillende medewerkers binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling bij de gemeente Breda gekozen voor integraal beleid. Deze scriptie wilde ik graag koppelen aan het onderwerp van mijn stage binnen Maatschappelijke Ontwikkeling, namelijk de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Deze uitwerking heeft me namelijk aan het denken gezet en gemotiveerd verder onderzoek te doen naar integraal beleid. Hiernaast heb ik met veel plezier mijn stageperiode bij Maatschappelijke Ontwikkeling doorgebracht waarbij ik ook veel geleerd heb. Daarom wilde ik graag mijn scriptie schrijven voor en gedeeltelijk bij de gemeente Breda. Voor het tot stand komen van deze scriptie wil ik graag een aantal personen bedanken. Ten eerste mevrouw Van Thiel voor het telkens lezen en becommentariëren van mijn geschreven stukken. Ik ben zeer blij geweest met haar als eerste scriptiebegeleidster, omdat onze gesprekken zeer vlotjes en informeel verliepen en ik veel aan haar commentaar gehad heb. Hiernaast wil ik meneer Edelenbos bedanken voor het kritisch bekijken van mijn verhaal. Ook wil ik graag een aantal personen bedanken binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling. Ten eerste Karel Dollekens die ook mijn stagebegeleider is geweest en me altijd goed geholpen heeft. Ook Max van Alphen en Leo Polderman wil ik bedanken, omdat zij mij onder andere ook advies hebben gegeven bij het opstellen van het inhoudelijk toetsingskader. Hiernaast wil ik alle (andere) respondenten zowel binnen als buiten de gemeente bedanken voor het beantwoorden van mijn interviewvragen. Natuurlijk vergeet ik nu allerlei personen die ik ontmoet en gesproken heb tijdens mijn stage en het schrijven van mijn scriptie. Bij deze wil ik hen ook bedanken voor hun welkom en de leuke gesprekken. Voor de mensen die vooral geïnteresseerd zijn in mijn conclusies en aanbevelingen heb ik een samenvatting bijgevoegd. Ik wens u tot slot veel leesplezier en hoop dat vooral de gemeente Breda iets aan mijn aanbevelingen heeft.

# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>6</b>
<b>HOOFDSTUK 1. INLEIDING.....</b>	<b>9</b>
1.1 INLEIDING .....	9
1.2 AANLEIDING.....	9
1.3 DOELSTELLING EN INPERKING.....	10
1.4 CENTRALE VRAAG .....	11
1.5 DEELVRAGEN.....	12
1.6 AANPAK .....	14
1.7 RELEVANTIE .....	14
1.9 OPBOUW .....	15
<b>HOOFDSTUK 2. THEORETISCH KADER.....</b>	<b>16</b>
2.1 INLEIDING .....	16
2.2 INTEGRALE BELEIDSVOERING.....	17
2.2.1. <i>Inleiding</i> .....	17
2.2.2. <i>Beleid in stadia</i> .....	17
2.2.3. <i>Begrip integrale beleidsvoering</i> .....	17
2.2.4. <i>Vraag naar integraliteit</i> .....	17
2.2.5. <i>Redenen voor integrale beleidsvoering</i> .....	18
2.2.6. <i>Wat houdt integraliteit in?</i> .....	18
2.2.7. <i>Integraliteit op verschillende niveaus</i> .....	19
2.2.8. <i>Grenzen aan integraliteit</i> .....	20
2.3 CONTEXT WAARBINNEN INTEGRALE BELEIDSVOERING PLAATSVINDT.....	21
2.3.1. <i>Inleiding</i> .....	21
2.3.2. <i>Gevolgen van veranderende context</i> .....	25
2.3.3. <i>Politieke visie van beleidsvoering</i> .....	25
2.4 BIJZONDERE POSITIE VAN GEMEENTEN EN SPECIALE DILEMMA'S .....	26
2.4.1. <i>Inleiding</i> .....	26
2.4.2. <i>Positie van de gemeente in het bestuurlijk bestel</i> .....	27
2.4.3. <i>Dilemma's in het openbaar bestuur</i> .....	27
2.5 INTEGRALE BELEIDSVOERING BINNEN LOKALE BESTUREN .....	29
2.5.1. <i>Inleiding</i> .....	29
2.5.2. <i>Multi-aspectuele maatschappelijke problemen</i> .....	29
2.5.3. <i>Managementinstrumenten</i> .....	29
2.5.4. <i>Structuurinstrumenten</i> .....	30
2.5.5. <i>Handreikingen voor het integraal aanpakken van problemen op lokaal niveau</i> .....	31
2.6 VOORBEELD: GEÏNTEGREERD JEUGDBELEID EN SAMENHANG .....	32
2.6.1. <i>Inleiding</i> .....	32
2.6.2. <i>Geïntegreerd jeugdbeleid</i> .....	32
2.6.3. <i>Samenhang</i> .....	33
2.6.4. <i>Samenhang in de organisatie van beleid</i> .....	33
2.6.5. <i>Verskillende vormen van samenhang</i> .....	34
2.7 NETWERKEN EN DE REGIEROL VAN GEMEENTEN .....	36
2.7.1. <i>Inleiding</i> .....	36
2.7.2. <i>Netwerken bij lokale overheden</i> .....	36
2.7.3. <i>Kenmerken van netwerken bij beleidsontwikkeling- en uitvoering</i> .....	36
2.7.4. <i>Regierol van gemeenten in netwerken</i> .....	37
2.7.5. <i>Drie ordeningsprincipes waarin de regierol kan worden gezien</i> .....	38
2.8 OVERZICHT VERONDERSTELLINGEN.....	40

<b>HOOFDSTUK 3. ONDERZOEKSONTWERP .....</b>	<b>42</b>
3.1. INLEIDING .....	42
3.2 ANALYSEMODEL .....	42
3.2.1. <i>Inleiding</i> .....	42
3.2.2. <i>Theoretische concepten</i> .....	42
3.2.3. <i>Toelichting op analysemodel</i> .....	44
3.2.4. <i>Verbanden in het analysemodel</i> .....	45
3.3 OPERATIONALISATIE .....	45
3.3.1. <i>Inleiding</i> .....	45
3.3.2. <i>Maatstaven, waarden en relaties</i> .....	46
3.4 METHODEN .....	54
3.4.1. <i>Inleiding</i> .....	54
3.4.2. <i>Gevalsstudie</i> .....	54
3.4.3. <i>Methoden</i> .....	56
3.4.4. <i>Analyseren van data</i> .....	58
3.4.5. <i>Theoretische concepten, operationalisaties en methoden samengebracht</i> .....	58
<b>HOOFDSTUK 4 ONDERZOEKSRISULTATEN .....</b>	<b>61</b>
4.1 INLEIDING .....	61
4.2 IMPULS BREDE SCHOLEN, SPORT EN CULTUUR .....	61
4.2.1. <i>Introductie casus</i> .....	61
4.2.2. <i>Integraliteit volgens Brinkman</i> .....	63
4.2.3. <i>Integraliteit in pijlers</i> .....	66
4.2.4. <i>Integraliteit in termen van randvoorwaarden</i> .....	68
4.2.5. <i>Politieke visie van beleidsvoering</i> .....	69
4.2.6. <i>Integraliteit in netwerken</i> .....	70
4.2.7. <i>Categoriaal beleid</i> .....	72
4.2.8. <i>Samenhang in de organisatie van beleid</i> .....	73
4.2.9. <i>Ordeningsprincipe beïnvloeding</i> .....	74
4.2.10. <i>Ordeningsprincipe afhankelijkheid</i> .....	76
4.2.11. <i>Managementinstrumenten</i> .....	77
4.2.12. <i>Structuurinstrumenten</i> .....	78
4.2.13. <i>Schematisch overzicht van de bevindingen en subconclusies</i> .....	79
4.3. GESCHIKT WONEN VOOR IEDEREEN (GWI) .....	83
4.3.1. <i>Introductie casus</i> .....	83
4.3.2. <i>Integraliteit volgens Brinkman</i> .....	86
4.3.3. <i>Integraliteit in pijlers</i> .....	89
4.3.4. <i>Integraliteit in termen van randvoorwaarden</i> .....	90
4.3.5. <i>Politieke visie van beleidsvoering</i> .....	91
4.3.6. <i>Integraliteit in netwerken</i> .....	92
4.3.7. <i>Categoriaal beleid</i> .....	94
4.3.8. <i>Samenhang in de organisatie van beleid</i> .....	96
4.3.9. <i>Ordeningsprincipe beïnvloeding</i> .....	98
4.3.10. <i>Ordeningsprincipe afhankelijkheid</i> .....	100
4.3.11. <i>Managementinstrumenten</i> .....	101
4.3.12. <i>Structuurinstrumenten</i> .....	103
4.3.13. <i>Schematisch overzicht van de bevindingen en subconclusies</i> .....	104
4.4 VERGELIJKING CASUSSEN .....	107
4.4.1. <i>Inleiding</i> .....	107
4.4.2. <i>Casusvergelijking</i> .....	107
4.4.3. <i>Vergelijkende conclusies</i> .....	110

<b>HOOFDSTUK 5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>114</b>
5.1 INLEIDING .....	114
5.2 BEANTWOORDING DEELVRAGEN EN CENTRALE VRAAG .....	114
5.2.1. <i>Beantwoording deelvragen</i> .....	114
5.2.2. <i>Beantwoording centrale vraag</i> .....	121
5.3 REFLECTIE .....	121
5.4. AANBEVELINGEN .....	123
5.4.1. <i>Aanbevelingen voor de praktijk</i> .....	123
5.4.2. <i>Aanbevelingen voor de wetenschap</i> .....	124
<b>LITERATUURLIJST.....</b>	<b>126</b>
<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>129</b>
<b>BIJLAGE 1. INHOUDELIJK TOETSINGSKADER.....</b>	<b>130</b>
<b>BIJLAGE 2. LIJST MET RESPONDENTEN VOOR DE IMPULS .....</b>	<b>147</b>
<b>BIJLAGE 3. INTERVIEWVRAGEN IMPULS .....</b>	<b>148</b>
<b>BIJLAGE 4. INTERVIEWVRAGEN GWI .....</b>	<b>149</b>
<b>BIJLAGE 5. VRAGENLIJST BIJ MULTICRITERIA-ANALYSE .....</b>	<b>150</b>
<b>BIJLAGE 6. UTSLAG MULTICRITERIA-ANALYSE .....</b>	<b>152</b>
<b>BIJLAGE 7. INTERNE INVENTARISERENDE GESPREKKEN.....</b>	<b>154</b>

## Samenvatting

Deze scriptie gaat over integraal beleid bij de gemeente Breda. Doordat ik in januari 2008 ben begonnen met een stage bij deze gemeente binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling was ik al bekend met deze gemeente en wilde graag mijn stageopdracht koppelen aan mijn scriptie. Mijn stageopdracht hield in het ontwikkelen van een inhoudelijk toetsingskader voor de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Aan de hand van dit toetsingskader kunnen plannen van partijen in het veld worden beoordeeld voor de realisering van zogenoemde combinatiefuncties. Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar werkzaam is voor twee of meer sectoren: in dit geval onderwijs, sport en/of cultuur. Het inhoudelijk toetsingskader kan worden gezien als een vorm van integraal beleid en daarom wilde ik dit gebruiken voor mijn onderzoek over integraal beleid bij de gemeente Breda. Ter vergelijking en contrastering heb ik een tweede casus onderzocht, namelijk Geschikt Wonen voor Iedereen (GWI) dat een integrale aanpak inhoudt op gebied van wonen, welzijn en zorg. GWI is in tegenstelling tot de Impuls brede scholen, sport en cultuur (al jaren) in uitvoering en wordt getypeerd als succesvolle integrale aanpak binnen de gemeente Breda. De gemeente kan wat betreft de lokale uitwerking van de Impuls ook veel leren van GWI en dient daarom als voorbeeldcasus. De volgende centrale vraag stond in het onderzoek centraal:

*Onder welke voorwaarden/condities kan de gemeente Breda zo optimaal mogelijk integraal beleid ontwikkelen en uitvoeren, in het bijzonder in het geval van de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

In het theoretisch kader, zie hoofdstuk 2, heb ik verschillende theorieën beschreven die betrekking hebben op integraal beleid. Voorbeelden hiervan zijn theorieën over wat integraal beleid inhoudt, integraliteit op verschillende niveaus, context waarbinnen integrale beleidsvoering plaatsvindt, politieke visie van beleidsvoering, integrale beleidsvoering binnen lokale besturen in het bijzonder, samenhang, netwerken en de regierol van gemeenten bij integrale beleidsvoering. Om na te gaan of de door mij geselecteerde wetenschappelijke theorieën in de empirie overeenkomen, heb ik veronderstellingen opgesteld die ik in de praktijk bij de gemeente Breda heb getoetst en hebben betrekking op de hoofdcasus, namelijk de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Aan de hand van interviews, documentanalyse, een interne discussie en een vragenlijst heb ik het onderzoek uitgevoerd en een antwoord gekregen op de centrale vraag en op de veronderstellingen:

Ten eerste moet bij integraal beleid sprake zijn van selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Hiernaast kan integraliteit het best op wijkniveau worden gerealiseerd waarbij vooral fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. Het is belangrijk dat geen sprake is van strijd en conflict en dat sprake is van draagvlak. In een vroeg stadium moeten externe partijen worden betrokken bij de beleidsontwikkeling in verschillende overlegstructuren om draagvlak te creëren. Ook burgers moeten optimaal worden betrokken. Hiernaast is een gemeenschappelijke toekomstvisie, belangrijk en moet verbureaucratisering en vertraging voor zover mogelijk worden vermeden of rekening mee worden gehouden. Ook moet zowel tijdens de beleidsontwikkeling als tijdens de uitvoering nagedacht zijn over coördinatie en over de wijze van regievoering. Tenslotte is samenhang tussen betrokken beleidssectoren een belangrijke voorwaarde voor succesvol integraal beleid alsmede samenhang tussen voorzieningen en volgtijdelijke samenhang. De volgende aspecten in het kader van integraal beleid beveel ik de gemeente Breda in het bijzonder en andere gemeenten in het algemeen aan:

- Wanneer sprake is van een gezamenlijk maatschappelijk concreet probleem dat betrekking heeft op verschillende beleidssectoren, is het belangrijk dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de expertise van de geselecteerde beleidssectoren. Integrale beleidsvoering moet namelijk een meerwaarde bieden. Het is ook belangrijk dat het gezamenlijke doel en effect helder is.
- Ik beveel aan om in de beleidsontwikkelingsfase bij integraal beleid veel aandacht te besteden aan het formuleren van een gemeenschappelijke toekomstvisie. Wanneer de uitvoering van het beleid wordt gestart, beveel ik aan, net als bij GWI, de toekomstvisie ook met externe partijen te delen en die door alle partijen te laten ondertekenen.
- Ik beveel aan voor een concreet probleem of project alleen dié beleidssectoren erbij te betrekken die er de meeste raakvlakken mee hebben. Je moet namelijk niet alles integraal willen doen, want het moet geen doel op zich zijn.
- Bij complexe projecten die op een grote doelgroep zijn gericht, zoals GWI, beveel ik aan binnen de gemeente in een overlegstructuur bijvoorbeeld in een ambtelijke werkgroep keuzes te maken door uitgangspunten te formuleren. Ik beveel hierbij ook aan het betreffende managementteam keuzes te laten maken, wanneer 'gelijke' beleidssectoren erbij betrokken zijn.
- Ik beveel aan om in een vroeg stadium externe partijen te betrekken bij de beleidsontwikkeling- en uitvoering in overlegstructuren, zoals in de vorm van een 'BIB-tafel' bij GWI. Zodoende wordt draagvlak gecreëerd bij (uitvoerende) partijen waaronder ook consumentenorganisaties. Daarentegen kan dit alleen maar goed gaan bij projecten waarover bij alle partijen duidelijkheid bestaat over wat het project inhoudt en wat bereikt moet worden.
- Wanneer partijen ook al bij de beleidsontwikkeling kunnen worden betrokken, beveel ik aan verschillende overlegstructuren in te stellen, op dezelfde wijze als bij GWI waarin de gemeente vertegenwoordigd is of deze structuren voor te zitten. Ook beveel ik aan de regierol bij één instantie te laten liggen om deze rol goed te kunnen vervullen, in dit geval bij de betreffende gemeente.
- De coördinatie bij de uitvoering van integraal beleid moet in handen worden gelegd bij een centrale publieke instantie die het belang van de burger behartigt. Zodoende vervult deze instantie in feite de regierol en kan de voortgang communiceren naar de betreffende gemeente. De gemeente kijkt vervolgens of de doelen zijn bereikt middels monitoring, evaluaties, effectmeting en dergelijke. In dit kader beveel ik aan de (integrale) beleidsvoering gelijktijdig te beoordelen over het feit of de effecten bereikt zijn. Ook kunnen verschillende coördinerende instanties worden ingesteld op verschillende niveaus, namelijk werkgroepen op operationeel niveau, stuurgroepen op tactisch niveau en 'tafels' op strategisch niveau. Overigens beveel ik dit alleen aan bij complexe projecten als GWI.
- Tot slot beveel ik aan om binnen een gemeente open te staan voor elkaars werkwijzen. Hiermee bedoel ik dat verschillende beleidssectoren en diensten van elkaar kunnen leren wat betreft integraal beleid.

De volgende aanbevelingen geef ik aan de wetenschap in het kader van integraal beleid:

- Ik beveel aan deskundigen aan een duidelijke definitie te ontwikkelen voor integraal beleid. Zodoende wordt voor (beleids)medewerkers ook duidelijk wat men wil bereiken met integrale beleidsvoering waardoor men sneller de meerwaarde inziet van integraal beleid, namelijk efficiënter, effectiever en responsiever werken.
- Ik beveel de wetenschap ook aan om verder te onderzoeken of verkokering daadwerkelijk wordt tegengegaan door integrale beleidsvoering en of de interne communicatie daadwerkelijk hierdoor wordt verbeterd.
- Tot slot beveel ik aan de wetenschap aan te laten onderzoeken welke management- en structuurinstrumenten bij integrale beleidsvoering het best kunnen worden toegepast in een bepaalde situatie, afhankelijk van de situatie waarin integraal beleid wordt gevoerd.



# Hoofdstuk 1. Inleiding

## 1.1 Inleiding

De huidige samenleving is dynamisch en pluriform. Dat heeft ook invloed op het openbaar bestuur in Nederland. Bij lokale overheden is die invloed het meest merkbaar, omdat het lokaal bestuur het dichtst bij de burger staat. Burgers zijn veel mondiger geworden en oefenen op verschillende manieren invloed uit op het lokaal bestuur met als doel de kloof tussen de overheid en burger te dichten. Ook het lokaal bestuur zelf is aan verandering onderhevig. Er wordt steeds vaker geklaagd over ‘verkokering’ op gemeentelijk niveau (Brinkman, 2000). Deze tendens is overigens ook waarneembaar bij andere bestuursniveaus. Verkokering, in dit geval het langs elkaar heen werken van sectoren op lokaal niveau, is niet efficiënt, effectief en responsief (Brinkman, 2000). Dit past niet meer in de dynamische (netwerk)samenleving waarin van burgers ook steeds meer eigen verantwoordelijkheid gevraagd wordt. Gemeenten moeten burgers namelijk als ‘klant’ behandelen waarbij efficiëntie, effectiviteit en responsiviteit belangrijke voorwaarden zijn. Zowel gemeenten als de rijksoverheid hebben de afgelopen jaren dan ook over nieuwe vormen van beleidsvoering nagedacht om op voorgaande ontwikkelingen in te kunnen spelen. Door betere afstemming tussen verschillende beleidssectoren kan namelijk efficiënter, effectiever en responsiever worden gewerkt (Wayenberg, 2005a). De meest optimale vorm van afstemming is het creëren van samenhang middels het voeren van ‘integraal beleid’. Deze nieuwe vorm van beleidsvoering staat nog in de kinderschoenen op gemeentelijk niveau, omdat blijkt dat integrale beleidsvoering op dit niveau lastig is door de bijzondere positie die gemeenten innemen in het bestuurlijk bestel (Derksen en Schaap, 2004). Op rijksniveau is daarentegen al wel een slag geslagen waar gemeenten van kunnen leren. Het onderwerp van dit onderzoek is daarom hoe zo optimaal mogelijk integraal beleid op gemeentelijk niveau kan worden ontwikkeld en uitgevoerd.

In dit hoofdstuk komt aan de orde welke redenen ten grondslag liggen aan dit onderzoek in de aanleiding. Vervolgens wordt de doelstelling en focus van het onderzoek beschreven. Tot slot komt de centrale vraag met de bijbehorende deelvragen aan de orde, alsmede de aanpak en de relevantie van het onderzoek.

## 1.2 Aanleiding

Een voorbeeld van integraal beleid zijn zogenoemde combinatiefuncties. Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar werkzaam is voor twee of meer sectoren: in dit geval onderwijs, sport en/of cultuur. Zodoende wordt de samenhang tussen deze drie sectoren verbeterd.

Op 10 december 2007 hebben de staatssecretarissen van OCW en VWS samen met de vertegenwoordigers van de VNG, NOC&NSF, de onderwijsorganisaties en de cultuurformatie bestuurlijke afspraken ondertekend over het realiseren van 2.500 combinatiefuncties in 2012. Samen met gemeenten, de sport- onderwijs- en cultuursector willen deze ministeries een structurele impuls geven aan het realiseren van deze functies (VNG, 2007). Dit, met het oog op het bereiken van sociale samenhang waar naar gestreefd wordt door het huidige kabinet. Het bieden van een samenhangend aanbod van onderwijs, sport en cultuur is ook één van de mogelijkheden om sociale samenhang te kunnen bereiken. Zodoende kan aan kinderen en jongeren een rijke leeromgeving geboden worden met maximale ontplooiingsmogelijkheden.

Deze bestuurlijke afspraken vormen de aanleiding van dit onderzoek. In januari jongstleden ben ik namelijk begonnen met een stage bij de gemeente Breda, vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling. Mijn stageopdracht ging over de Impuls brede scholen, sport en cultuur (Impuls), waarbij combinatiefuncties gerealiseerd dienen te worden op lokaal niveau. Kort gezegd hield mijn stageopdracht in het ontwikkelen van een inhoudelijk toetsingskader voor de lokale uitwerking van deze Impuls. Doordat deze Impuls meerdere beleidssectoren betreft, moest er een samenhangend beleidskader worden gevormd om draagvlak te creëren om uiteindelijk combinatiefuncties te kunnen realiseren in 2008 en verder. Middels interne gesprekken heb ik het bestaande beleid van deze sectoren en gewenste ontwikkelingen geïnventariseerd, maar ook wensen en behoeften. Op basis hiervan heb ik een inhoudelijk toetsingskader opgesteld waarop externe partijen in het veld concrete plannen voor de uitwerking van deze Impuls moeten baseren. Middels externe inventariserende gesprekken heb ik partijen in het veld al betrokken in de beleidsontwikkelingsfase. In bijlage één is het inhoudelijk toetsingskader te vinden.

In dit onderzoek wordt onder de lokale uitwerking van de Impuls vooral het ontwikkelen van het samenhangend beleidskader verstaan. De uitvoering van de Impuls is nog niet gestart, maar in dit onderzoek wordt hier al wel aandacht aan besteed. In dit onderzoek wordt dus vooral de nadruk gelegd op het ontwikkelen van beleid.

Het inhoudelijk toetsingskader heeft me aan het denken gezet, omdat het tot stand brengen van dit kader niet geheel zonder problemen of knelpunten is verlopen. Tijdens de stageperiode is namelijk gebleken dat het lastig is om een landelijke Impuls uit te werken op lokaal niveau waarbij verschillende beleidssectoren worden overstegen en tot overeenstemming moet worden gekomen, zowel met interne als externe partijen. Dit voorbeeld is naar mijn idee ook te beschouwen als een vorm van 'integraal beleid'. Het inhoudelijk toetsingskader heeft mij ertoe gemotiveerd om het concept 'integrale beleidsvoering' verder te onderzoeken voor de gemeente Breda. Omdat ik al bekend ben met de Impuls brede scholen, sport en cultuur, neem ik deze Impuls als hoofdcasus voor dit onderzoek.

### **1.3 Doelstelling en inperking**

Op rijksniveau wordt steeds meer het nut gezien van integrale beleidsvoering. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is een voorbeeld van integrale beleidsvoering tussen verschillende sectoren op dit niveau. Op rijksniveau worden sectoren geïntegreerd door beleidsmiddelen te concentreren in een fysieke, economische en sociale pijler. Er moet wel nog meer aandacht komen voor integratie tussen de pijlers en voor integratie op gemeentelijk niveau (Priemus, 2000:14). Verschillende ambtenaren binnen de gemeente Breda hebben te kennen gegeven dat aan integraal beleid wordt gedaan. Hieruit blijkt dat vaak snel gedacht wordt dat er aan integrale beleidsvoering wordt gedaan. De vraag of dit daadwerkelijk zo is, blijft onduidelijk. In de praktijk worden beleidsnota's van verschillende sectoren namelijk vaak samengevoegd en heet dat integraal beleid (Brinkman, 2000:5).

Verschillende auteurs definiëren integrale beleidsvoering anders. Volgens Brinkman (2000:5) gaat het bij integraliteit om "selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken" (zie paragraaf 2.2.6). Priemus (2000) definieert integrale beleidsvoering in termen van pijlers op verschillende (bestuurs)niveaus.

Integraal beleid is in ieder geval een actueel onderwerp dat nog in de kinderschoenen staat bij de gemeente Breda. Het doel van dit onderzoek is dan ook om de gemeente Breda aanbevelingen te geven om zo optimaal mogelijk integraal beleid vorm te geven, dit wil zeggen ontwikkelen en uitvoeren, zodat gesproken kan worden over succesvol integraal beleid.

### Inperking

De gemeente Breda bestaat uit verschillende vakdirecties waarvan Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) er één van is. Deze directie bestaat uit verschillende afdelingen, namelijk Welzijn en Zorg, Jeugd, Onderwijs en Arbeid en Cultuur. De activiteiten binnen deze afdelingen hebben betrekking op de terreinen onderwijs, leerplicht, leerlingenvervoer, educatie, jeugd- en jongeren, peuterspeelzaalwerk, sport, ouderen, gehandicapten, integratie/minderheden, gezondheid, maatschappelijk werk, emancipatie, maatschappelijke opvang, verslavingszorg en cultuur. De missie van MO is het bevorderen van de kwaliteit van het leven van alle Bredase inwoners en de samenhang van de samenleving ([www.breda.nl](http://www.breda.nl)). Mijn stage heeft plaatsgevonden bij de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling, omdat de Impuls brede scholen, sport en cultuur de meeste directe raakvlakken heeft met beleid binnen deze directie.

Omdat mijn stageopdracht betrekking had op de Impuls en omdat ik een inhoudelijk toetsingskader heb opgesteld op basis van bestaand beleid en gewenste ontwikkelingen binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling, heb ik mijn onderzoek toegespitst op deze Impuls. Aangezien ik het gehele proces omtrent de lokale uitwerking van deze Impuls op de voet gevolgd heb en in feite zelf integraal beleid heb geschreven, weet ik precies hoe het beleid hieromtrent tot stand gekomen is. Daarentegen kunnen andere vormen van integraal beleid binnen de gemeente Breda ook goede mogelijkheden bieden voor dit onderzoek. Om mijn onderzoek voldoende empirisch te kunnen onderbouwen en om vergelijkingsmateriaal te hebben, heb ik om deze reden ook een andere casus geselecteerd, namelijk Geschikt Wonen voor Iedereen (GWI). Beleid dat voor dit concept is ontwikkeld, heeft onder andere raakvlakken met de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling, maar ook met Ruimtelijke Ordening. Het GWI-beleid betreft een integrale aanpak van wonen, welzijn en zorg dat zeer succesvol is binnen de gemeente Breda en is ook al in uitvoering. Daarom is deze casus ook interessant voor dit onderzoek waar de Impuls mogelijk van kan leren wat betreft integrale beleidsvoering. Aan de hand van de Impuls en het concept GWI kan ik onderzoeken onder welke voorwaarden en condities de gemeente Breda zo optimaal mogelijk integraal beleid kan ontwikkelen en uitvoeren, maar ook welke kansen en bedreigingen er bestaan voor het ontwikkelen en uitvoeren van (succesvol) integraal beleid. Voor het uitvoeren van het onderzoek beperk ik mij alleen tot de gemeente Breda.

### **1.4 Centrale vraag**

In het coalitieakkoord 'Kiezen voor elkaar' voor de bestuursperiode 2006-2010 van de gemeente Breda wordt een open en persoonlijk beleid benadrukt waarbij bestuurders een sociaal gezicht vertonen. Alle inwoners, instellingen en bedrijven mogen zich bemoeien met het beleid van de gemeente vanuit eigen perspectief. Experimenten met nieuwe vormen van interactie bieden hierbij mogelijkheden. Het sociale aspect komt tot uitdrukking in het feit dat de gemeente inspeelt op de vraag vanuit de inwoners onder andere met behulp van nieuwe technologie. Tevens wordt een gezonde en veilige leefomgeving nagestreefd. Ook wil Breda een creatief vermogen naar buiten toe kenbaar maken waarbij men aansluit op nieuwe trends en culturen. De gemeente Breda staat ook open voor integrale beleidsvoering als nieuwe 'trend'. Hiernaast staat zelfredzaamheid binnen de gemeente centraal, maar ook maatschappelijke en sociale participatie.

Ook wordt gestreefd bij te dragen aan de ontwikkeling en ontplooiing van alle Bredase burgers en aan sociale of maatschappelijke samenhang in de stad (PvdA, CDA, Breda'97 en Groenlinks, 2006). Deze maatschappelijke effecten kunnen onder andere door middel van integrale beleidsontwikkeling- en uitvoering worden gerealiseerd, vooral sociale of maatschappelijke samenhang. Het bieden van een samenhangend aanbod van onderwijs, sport en cultuur middels de Impuls brede scholen, sport en cultuur is één van de mogelijkheden om sociale of maatschappelijke samenhang te kunnen bereiken. Zodoende kan aan kinderen en jongeren een rijke leeromgeving geboden worden met maximale ontplooiingsmogelijkheden.

Integrale beleidsvoering is binnen de gemeente Breda nog niet ver ontwikkeld, maar Breda wil naar mijn idee graag een voorloper zijn op andere gemeenten. De wijze waarop de gemeente integrale beleidsvoering het best kan ontwikkelen en uitvoeren zal duidelijk worden in dit onderzoek, waarbij de Impuls brede scholen, sport en cultuur als hoofdcasus wordt gebruikt en waarbij de casus GWI mogelijk als belangrijke 'voorbeeldcasus' kan dienen. Daarom staat de volgende vraag centraal:

*Onder welke voorwaarden/condities kan de gemeente Breda zo optimaal mogelijk integraal beleid ontwikkelen en uitvoeren, in het bijzonder in het geval van de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

Bij de beantwoording van deze vraag is het zaak om kennis en inzicht te verkrijgen in de relevante theorie omtrent integraal beleid in het algemeen en specifiek op gemeentelijk niveau en in de toepassing van de praktijk van integraal beleid binnen de gemeente Breda. Via een aantal deelvragen kan deze zoektocht worden gestructureerd. De beantwoording van de deelvragen moet de gewenste informatie opleveren om de centrale vraag te beantwoorden.

### **1.5 Deelvragen**

Door middel van theorie over integraal beleid wordt de eerste deelvraag beantwoord. Omdat integraal beleid het hoofdonderwerp van onderzoek is, is het belangrijk eerst deze vraag te beantwoorden om het onderwerp te verhelderen. De eerste deelvraag houdt dan ook de volgende in:

#### *1. Wat wordt verstaan onder integraal beleid?*

Doordat ik drie maanden stage heb gelopen bij de gemeente Breda en mijn stageopdracht als onderwerp de Impuls brede scholen, sport en cultuur had, kan ik de tweede deelvraag beantwoorden. Het rapport over het inhoudelijke toetsingskader wordt hierbij onder andere gebruikt. Het antwoord op onderstaande deelvraag is noodzakelijk om duidelijkheid te verkrijgen over de voorbeeldcasus van het onderzoek:

#### *2. Wat houdt de Impuls brede scholen, sport en cultuur in?*

De derde deelvraag wordt beantwoord door het onderzoek te richten op andere overheidsorganisaties die ook aan integrale beleidsvoering doen. Hierbij zal voornamelijk bestaande theorie gebruikt worden voor het beantwoorden van deze vraag. Door het beantwoorden hiervan krijg ik een algemeen beeld van problemen op gebied van integraal beleid, waarbij ik me niet alleen richt op de Impuls, maar ook ander bestaand materiaal gebruik.

Zodoende weet ik welke 'bedreigingen' bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid er gelden:

- 3. Welke problemen brengt integraal beleid met zich mee voor overheidsorganisaties zoals gemeenten?*

De vierde deelvraag speelt in op succesfactoren bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid door andere overheidsorganisaties, zoals het Rijk. Ook wordt onderzocht in welke andere sectoren, zoals wonen, welzijn en zorg succesvol samenhangend of integraal beleid is ontwikkeld. Zodoende kunnen de voorwaarden en condities die hierbij gelden worden aanbevolen voor het optimaal kunnen ontwikkelen en uitvoeren van de Impuls brede scholen, sport en cultuur:

- 4. Onder welke voorwaarden/condities is integraal beleid succesvol ontwikkeld en uitgevoerd, bijvoorbeeld door andere overheidsorganisaties of in andere sectoren dan de Brede Scholen?*

Na beantwoording van de derde deelvraag, richt de volgende deelvraag zich specifiek op de gemeente Breda. Op basis van de antwoorden op voorgaande deelvragen wordt onderzocht of de problemen die bij integraal beleid worden onderkend ook bij de gemeente Breda aanwezig zijn, vooral bij de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Zodoende kunnen deze 'bedreigingen' in kaart worden gebracht en worden omgebogen tot kansen:

- 5. In welke mate komt de gemeente Breda bovengenoemde problemen tegen bij de ontwikkeling en uitvoering van integraal beleid, in het bijzonder de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

Na beantwoording van de vierde deelvraag kan de onderstaande deelvraag worden beantwoord door het onderzoek weer specifiek te richten op de gemeente Breda en in het bijzonder op de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Zodoende kan worden onderzocht hoe ver de gemeente Breda is met het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid in het kader van de Impuls. Het betreft dus ex ante onderzoek:

- 6. In welke mate zijn bovengenoemde voorwaarden/condities voor succes aanwezig in de gemeente Breda bij de ontwikkeling en uitvoering van de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

Door het antwoord op de zesde deelvraag kan worden nagegaan wat er binnen de gemeente Breda nog kan worden verbeterd op gebied van integrale beleidsvoering en in het bijzonder de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Zodoende wordt de 'ist-situatie' vergeleken met de 'soll-situatie' en kan uiteindelijk de centrale vraag van het onderzoek worden beantwoord en aanbevelingen worden gegeven aan de gemeente Breda:

- 7. Wat zou er binnen de gemeente Breda verbeterd kunnen worden op het gebied van de ontwikkeling en uitvoering van integraal beleid, in het bijzonder de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

## 1.6 Aanpak

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag “Onder welke voorwaarden en condities de gemeente Breda zo optimaal mogelijk integraal beleid kan ontwikkelen en uitvoeren en in het bijzonder in het geval van de Impuls brede scholen, sport en cultuur” hanteer ik bepaalde onderzoeksmethoden voor het verzamelen en analyseren van data. Ten eerste de gevalstudie, waarbij de casussen de Impuls brede scholen, sport en cultuur en Geschikt Wonen voor Iedereen centraal staan. Onder andere aan de hand van interviews en documentanalyse worden deze casussen onderzocht. Ook selecteer ik materiaal dat betrekking heeft op vormen van integraal beleid binnen de gemeente Breda, maar ook binnen andere overheidsorganisaties zoals het Rijk. Door middel van inhoudsanalyse kan ik feiten en opvattingen vaststellen, maar ook gebruikte argumenten reconstrueren. Bij een inhoudsanalyse bestudeert een onderzoeker de inhoud van bestaand materiaal, meestal schriftelijke documenten (Van Thiel, 2007:121). Beleidsnota's, verslagen van overleggen tussen betrokkenen en ambtelijke stukken zijn voorbeelden van dergelijk materiaal. In hoofdstuk 3 leg ik de onderzoeksopzet verder uit.

## 1.7 Relevantie

### Wetenschappelijke relevantie

Over beleidsvorming- en uitvoering is veel geschreven door onderzoekers. Er zijn twee verschillende visies op beleidsvoering ontstaan in de loop der jaren, namelijk de analytische en de politieke visie. Bij de analytische visie wordt de nadruk gelegd op het oplossen van problemen, doelgerichtheid en weloverwogen handelen. De politieke visie legt de nadruk op tegenstellingen tussen verschillende groepen in de maatschappij en binnen het bestuur zelf. Conflict, onderhandelen en compromissen sluiten staan hierbij centraal (Bovens et al, 2001:86). Integrale beleidsvoering sluit bij deze laatste visie aan, omdat onderhandelen en het vormen van compromissen tussen verschillende beleidsterreinen hierbij centraal staat. Integraal beleid past overigens bij de netwerksamenleving waarin we ons momenteel bevinden, omdat verschillende partijen bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid worden betrokken en er sprake is van vooral horizontale relaties tussen partijen. Er is door verschillende wetenschappers ook geschreven over integrale beleidsvoering, ook op lokaal niveau. Priemus (2000), Brinkman (2000) en Jongedijk (2000) bijvoorbeeld analyseren integrale beleidsvoering ieder op hun eigen manier. Wayenberg (2005) analyseert integrale beleidsvoering in het bijzonder binnen lokale besturen. Over de regierol van gemeenten is in de wetenschap ook veel geschreven. Door als gemeente aan integrale beleidsvoering te doen, verandert de klassieke rol van de gemeente als ‘producent’ in die van regisseur. Verschillende ordeningsprincipes in het kader van de regierol zijn ook van toepassing op integrale beleidsvoering. Een voorbeeld van integraal beleid in Nederland is de jeugdzorg. Deze casus toont aan dat er verschillende vormen van samenhang zijn. Theorieën over samenhang passeren in dit onderzoek dan ook de revue. De politieke visie op beleidsvoering, integraliteit bij lokale overheden, de regierol van de gemeente bij integrale beleidsvoering en samenhang zijn dus onder andere onderwerp van theorievorming en van bureaupolitieke discussies. In deze theorieën worden aannamen en veronderstellingen over het algemeen als waarheid gepresenteerd. Daarom is het zinvol om via een toets aan de praktijk kennis en inzicht te vergroten over integraal beleid, maar ook omdat integraal beleid een actueel onderwerp is waar nog niet veel onderzoek naar gedaan is.

### Maatschappelijke relevantie

De context waarin de Nederlandse overheid opereert, is veranderd. Nieuwe ontwikkelingen in de samenleving hebben namelijk hun intrede gedaan, zoals individualisering, emancipatie van de vrouw en de komst van New Public Management. Ook het gegeven dat we ons in een netwerksamenleving bevinden, draagt eraan bij dat ook het openbaar bestuur in Nederland aan verandering onderhevig is. Het gevolg hiervan is, is dat er sprake is van horizontalisering en pluralisering, maar ook van concretisering en proceduralisering. Door deze veranderingen en ontwikkelingen wordt de noodzaak tot integrale beleidsvoering steeds meer onderkend. Ook binnen de gemeente Breda wordt dit onderkend. Omdat integrale beleidsvoering binnen deze gemeente nog in de kinderschoenen staat, draagt mijn onderzoek bij aan het vergroten van kennis en het geven van adviezen op gebied van integraal beleid voor Breda. Hier kunnen ook andere gemeenten van leren.

### **1.9 Opbouw**

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk komt het theoretisch kader aan de orde waarin wetenschappelijke theoretische begrippen de revue passeren die een relatie hebben met het onderwerp integraal beleid. Op basis van theorieën worden veronderstellingen gepresenteerd die in de empirie worden getoetst bij de gemeente Breda. Omdat het aantal theorieën dat in het theoretisch kader aan de orde komt te veel is om te gebruiken voor het onderzoek, heb ik een selectie gemaakt. Deze selectie komt aan de orde in hoofdstuk 3, namelijk de onderzoeksopzet. In dat hoofdstuk komt een analysemodel aan de orde waarmee ik deze selectie toelicht en de theoretische concepten en variabelen met elkaar in verband breng. Vervolgens worden deze theoretische begrippen geoperationaliseerd, dit wil zeggen meetbaar gemaakt. Tot slot komen in hoofdstuk 3 uitgebreid de te gebruiken onderzoeksmethoden aan de orde. Dit wil zeggen dat een antwoord wordt gegeven op *hoe* het onderzoek wordt uitgevoerd. In het vierde hoofdstuk worden de onderzoeksdata beschreven en geanalyseerd waarbij ook tussentijdse conclusies worden getrokken. In hoofdstuk 5 worden de eindconclusies van het onderzoek gepresenteerd op basis van de analyse waarbij de hoofdvraag en deelvragen worden beantwoord. In de conclusies zullen ook de veronderstellingen (indirect) wel of niet worden verworpen en zal ook duidelijk worden wat deze bevindingen betekenen voor de houdbaarheid van het gebruikte theoretisch kader (Van Thiel, 2007:177). In dit hoofdstuk zal ik ook een reflectie geven op het onderzoek en geef ik de gemeente Breda aanbevelingen over het optimaal ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid en in het bijzonder de Impuls, brede scholen, sport en cultuur. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om aan te geven waarmee beleidsmakers in het vervolg rekening moeten houden bij het ontwikkelen en uitvoeren van nieuw integraal beleid. Ook worden aanbevelingen gegeven die bedoeld zijn voor de wetenschap.

## Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk “Onder welke voorwaarden en condities kan de gemeente Breda zo optimaal mogelijk integraal beleid ontwikkelen en uitvoeren, in het bijzonder in het geval van de Impuls brede scholen, sport en cultuur?” Integraal beleid raakt verschillende bestuurskundige concepten, zoals de politieke visie van beleidsvoering en de regierol van gemeenten. Daarom is enige uitleg noodzakelijk over wat integraal beleid precies inhoudt. Dit wordt in de tweede paragraaf beschreven. Er zijn ook theorieën gevormd die voorschrijven onder welke voorwaarden en condities integraal beleid optimaal kan worden ontwikkeld en vormgegeven door gemeenten in het bijzonder. Gemeenten nemen namelijk een bijzondere positie in, in het openbaar bestuur. Ook deze theorieën komen aan de orde in dit hoofdstuk. Zodoende voorspelt de theorie over voorwaarden en condities voor optimaal integraal beleid wat het antwoord op de hoofdvraag zal zijn. Om uit te zoeken of deze ‘voorspellingen’ overeenkomen met de empirie, worden in de paragrafen van dit hoofdstuk veronderstellingen gepresenteerd die empirisch onderzocht worden bij de gemeente Breda. Deze veronderstellingen betreffen allen voorwaarden en condities voor optimaal integraal beleid in Breda en hebben allen betrekking op de Impuls brede scholen, sport en cultuur, omdat dit de hoofdcasus is die onderzocht gaat worden. Deze veronderstellingen bieden kansen of bedreigingen voor succesvol integraal beleid. Alle veronderstellingen komen in het volgende hoofdstuk terug door middel van theoretische constructen in het analysemodel en in de operationalisatie en worden in paragraaf 8 nog een keer opgesomd.

Integraal beleid is geen nieuw fenomeen en er zijn ook voorbeelden van succesvol integraal beleid in Nederland, zoals integraal jeugdbeleid. Uit dit geïntegreerde beleid kunnen lessen worden getrokken voor het ontwikkelen en uitvoeren van succesvol integraal beleid. Daarom komt in de zesde paragraaf de voorbeeldcasus aan de orde over geïntegreerd jeugdbeleid waarbij specifiek het theoretisch construct ‘samenhang’ wordt belicht. Ook hierbij worden veronderstellingen gepresenteerd. Deze paragraaf behoort ook wel tot het analytisch kader waarin bestuurskundige concepten, in dit geval samenhang, worden losgelaten op integraal beleid. In het analytisch kader zijn de bestuurskundige concepten samengevoegd, die (direct of indirect) betrekking hebben op condities en voorwaarden voor succesvol integraal beleid. De volgende bestuurskundige concepten zullen in dit hoofdstuk in chronologische volgorde per paragraaf de revue passeren: integrale beleidsvoering en integraliteit in het bijzonder, de context waarbinnen integrale beleidsvoering plaatsvindt en de politieke visie van beleidsvoering, bijzondere positie van gemeenten en dilemma’s in het openbaar bestuur, integrale beleidsvoering binnen lokale besturen in het bijzonder, geïntegreerd jeugdbeleid en samenhang als voorbeeld voor integraal beleid en tot slot netwerken en de regierol van gemeenten.

Aan de keuze voor deze opbouw liggen redenen ten grondslag. Zoals eerder gesteld wordt eerst het begrip integrale beleidsvoering verhelderd om duidelijkheid te krijgen over het onderwerp van dit onderzoek. Vervolgens wordt integraal beleid in een kader geplaatst (context). Omdat integraal beleid in dit onderzoek betrekking heeft op de gemeente Breda, wordt specifiek aandacht besteed aan integrale beleidsvoering binnen lokale besturen. Om het een en ander te verhelderen over de bijzondere positie die gemeenten innemen in het bestuurlijk bestel en de dilemma’s die hierbij om de hoek komen kijken, wordt hier eerst aandacht aan besteed. Nadat integrale beleidsvoering binnen lokale besturen aan de orde gekomen is, kan een specifiek voorbeeld van integraal beleid worden gepresenteerd waaruit verschillende lessen kunnen worden getrokken.



Tot slot wordt aandacht besteed aan netwerken en de regierol van gemeenten bij integrale beleidsvoering. In deze paragrafen zal duidelijk worden waarom deze concepten belangrijk zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag(en).

## **2.2 Integrale beleidsvoering**

### 2.2.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op integrale beleidsvoering binnen besturen. Eerst wordt een algemene beschrijving gegeven van het begrip beleid. Vervolgens wordt specifiek op integrale beleidsvorming ingegaan waarbij de vraag naar integraliteit aan de orde komt en ook de redenen voor integrale beleidsvoering. In de praktijk wordt al snel gedacht dat er sprake is van integraliteit, maar verschillende auteurs zijn hier kritisch over en geven ieder aan wat zij verstaan onder integraliteit. Er zijn beperkingen aan integraliteit, die komen ook in deze paragraaf aan de orde.

### 2.2.2. Beleid in stadia

“De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling, noemen we beleid.” (Bovens, 't Hart, Van Twist & Rosenthal, 2001:82). Het komt erop neer dat de overheid zorg draagt voor maatschappelijke ontwikkelingen en dat de overheid deze ook stuurt. Onder beleidsvorming wordt verstaan het tot stand brengen van documenten, plannen en programma's waarin de uitgangspunten en doelstellingen van het beleid zijn vastgelegd nadat uitgebreide analyses, besprekingen en onderhandelingen hebben plaatsgevonden (Bovens et al., 2001:83). “Beleidsuitvoering betreft dan de omzetting van beleidsvoornemens en politieke beslissingen in daadwerkelijk bestuurlijk optreden” (Bovens, et al., 2001:83). Van bestuurders wordt verwacht dat zij zich voor hun beleid politiek moeten kunnen verantwoorden en dat zij zorgen voor de uitvoering van beleid (Bovens, et al., 2001:82). Dit behoort ook tot de regulerende taak van het openbaar bestuur. Het laatste stadium van beleid is de beleidsevaluatie. Hierbij wordt beleid beoordeeld om te zien of het nog wel voldoet (Bovens, et al., 2001:84).

### 2.2.3. Begrip integrale beleidsvoering

Integrale beleidsvoering op zich is niet nieuw, want het bestaat al zo lang als de overheid bestaat. De Britten spreken over ‘joined-up policy making’ wat integrale beleidsvoering binnen het lokale bestuur betekent en hierdoor lijkt het erop dat integrale beleidsvoering een nieuw fenomeen is (Wayenberg, 2005a:2). Bij integrale beleidsvoering worden sectorgrenzen overschreden en er worden bruggen geslagen. Dit, met het oog op een (meer) integraal beleid. Het doel hiervan is het integreren van die aspecten van de beleidsvoering die het best kunnen worden samengevoegd (Wayenberg, 2005a:2). Andere auteurs geven volgens Wayenberg (2005) andere definities van wat integraal beleid inhoudt. Integrale beleidsvoering wordt namelijk ook gezien als het onderling afstemmen van beleid in diverse sectoren. Andere auteurs beschrijven het doel van integrale beleidsvoering als het tegengaan van fragmentatie, ‘breaking down the boundaries’ en ‘creating border crossings’ (Wayenberg, 2005b:1).

### 2.2.4. Vraag naar integraliteit

De vraag naar integraliteit is ontstaan doordat binnen (lokale) besturen verschillende sectoren, zoals onderwijs, cultuur en volksgezondheid vaak als beleidskokers langs elkaar heen werken. Er wordt volgens Brinkman (2000:5) nog te veel bilateraal tussen sectoren, koker voor koker geregeld.

Ook is de communicatie tussen betrokkenen bij het ‘integraal’ beleid niet optimaal (Brinkman, 2000:12). Om deze verkokering tegen te gaan, moeten sectorale projecten meer samenhangende projecten worden. Deze leiden dan tot breed samengestelde overlegstructuren waarin veel kokers en organisaties vertegenwoordigd zijn (Brinkman, 2000:5). Het tegengaan van verkokering is overigens niet altijd gewenst, omdat functionele werkverdelingen soms noodzakelijk zijn. De zaken zijn anders niet te managen. De politieke verantwoordelijkheid komt tevens in gevaar wanneer verkokering tegengegaan wordt alsmede de neiging van de Tweede Kamer aan ministers een gedetailleerde verantwoording te vragen. Gemeenten moeten immers precies kunnen aangeven waar het geld per koker naartoe gaat (Jongedijk, 2000:24-25).

#### 2.2.5. Redenen voor integrale beleidsvoering

Er zijn verschillende redenen waarom overheden aan integrale beleidsvoering doen. Ten eerste zullen overheden mensen en middelen efficiënter kunnen inzetten wanneer aan integrale beleidsvoering wordt gedaan (Wayenberg, 2005b:2-3). Wanneer bijvoorbeeld ambtenaren uit de sectoren sport en cultuur afzonderlijk jongeren gaan benaderen voor sportieve en culturele activiteiten, kost dit meer tijd en middelen dan wanneer samengewerkt wordt. Ten tweede zorgt integrale beleidsvoering voor een effectiever overheidsoptreden (Wayenberg, 2005b:3). Wanneer men het probleem van rondhangende jongeren wil oplossen, is de meest effectieve manier om de kokers sport en cultuur aan elkaar te verbinden. Middels sportieve en culturele activiteiten hebben jongeren overigens meer keuze in hun vrijetijdsbesteding. Een derde reden om als overheid over te gaan tot integrale beleidsvoering is om meer responsief te werken. Dit komt doordat de overheid de kans krijgt meer op de behoefte van de burger in te spelen middels beleid zowel op gebied van sport als op gebied van cultuur (Wayenberg, 2005b:3).

#### 2.2.6. Wat houdt integraliteit in?

Op het eerste gezicht lijkt er al snel sprake te zijn van integraliteit, maar in feite wordt beleid van verschillende beleidssectoren vaak samengevoegd in een nota. Dat maakt nog geen integraliteit. “Bij integraliteit gaat het om selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken” (Brinkman, 2000:5). Onder selectiviteit kan worden verstaan dat uit verschillende beleidssectoren, die bij het oplossen van een maatschappelijk problemen zijn betrokken, een selectie wordt gemaakt die zich bezig gaat houden met het ontwikkelen en uitvoeren van specifiek (integraal) beleid voor een bepaalde doelgroep. De sectoren sport, cultuur en onderwijs zijn bijvoorbeeld geselecteerd voor de uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur, zodat een samenhangend beleid kan worden ontwikkeld. De beleidsuitgangspunten van die geselecteerde beleidssectoren zijn voor het bereiken van de doelen van het betreffende beleid niet allemaal even belangrijk. Daarom worden prioriteiten gesteld door een rangorde aan te brengen in de beleidsuitgangspunten. Dit kan onder andere onder prioriteiten stellen worden verstaan. Tot slot moeten ook keuzes worden gemaakt uit die ranglijst van prioriteiten waarmee rekening wordt gehouden bij de uitvoering van het (integraal) beleid bijvoorbeeld.

Voor dit onderzoek lijkt het me nuttig om te onderzoeken of bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda daadwerkelijk sprake is van integraliteit zoals Brinkman (2000) dit verwoordt. Met andere woorden het gaat dan om selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Dit kunnen namelijk belangrijke voorwaarden zijn voor het optimaal ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid. Doordat iedere auteur andere definities heeft voor integraliteit en er geen eenduidige definitie voor bestaat, kunnen selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken naar mijn idee worden gezien als één van de voorwaarden voor optimale integrale beleidsvoering en wanneer sprake is van deze voorwaarden is de kans van slagen het grootst.

Ik ga ervan uit dat bij de lokale uitwerking van de Impuls ook sprake is van selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*1. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda is sprake van integraliteit zoals Brinkman (2000) dit bedoelt, dit wil zeggen A: er is sprake van selectiviteit, B: er is sprake van prioriteiten stellen en C: er is sprake van keuzes maken waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter wordt.*

Volgens Brinkman (2000:7) wordt vaak net gedaan alsof de partijen die gezamenlijk aan de slag gaan met een maatschappelijk probleem met nieuw beleid te maken hebben. Ambtenaren hebben namelijk vaak de neiging om steeds nieuw beleid te formuleren en dit niet af te ronden of uit te voeren. Er moet volgens Brinkman (2000:7) daarom ook aandacht zijn voor de uitvoering, monitoring, effectmeting, evaluatie en bijstelling van integraal beleid. Dit is een andere manier waarop integraliteit kan worden gedefinieerd.

Voor dit onderzoek is het nuttig om te onderzoeken of bij de gemeente Breda en in het bijzonder bij de lokale uitwerking van de Impuls aandacht wordt besteed aan de uitvoering, monitoring, effectmeting, evaluatie en bijstelling van het (integraal) beleid. Deze aspecten vormen naar mijn idee belangrijke voorwaarden voor succesvol integraal beleid. Omdat deze Impuls 'nieuw' en actueel is, wordt naar mijn idee nauwelijks of geen aandacht besteed aan deze aspecten bij de gemeente Breda. Naar mijn idee wordt de uitvoering van het beleid geheel aan het veld overgelaten, zodat de gemeente hier nauwelijks aandacht aan hoeft te besteden. Toch zou het nuttig zijn, voordat men begint aan 'nieuw' beleid, na te denken over de monitoring, effectmeting, evaluatie en bijsturing en de uitvoering niet geheel af te schuiven op partijen in het veld. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*2. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zal er meer kans op succes zijn wanneer aandacht wordt besteed aan de monitoring, effectmeting, evaluatie en bijsturing van dit beleid en de uitvoering van deze Impuls niet geheel wordt overgelaten aan partijen in het veld.*

#### 2.2.7. Integraliteit op verschillende niveaus

Priemus (2000:12-13) is van mening dat integraliteit het gemakkelijkst kan worden gerealiseerd op wijkniveau, omdat betrokkenen in de wijk het gemakkelijkst kunnen worden gemobiliseerd en omdat de fysieke, sociale en economische pijlers daar vanzelf bij elkaar komen. Daarentegen zijn niet alle problemen op wijkniveau integraal op te lossen, omdat deze problemen samenhangen met bijvoorbeeld het functioneren van de woningmarkt en de bereikbaarheid. Deze problemen kunnen dan beter op het niveau van de stedelijke regio worden aangepakt. Alleen op dat niveau is integraliteit nog niet ver ontwikkeld. Dit is ook één van de tekortkomingen van integrale beleidsvoering op dit niveau (Priemus, 2000:13).

Op rijksniveau is ook sprake van integraliteit tussen verschillende beleidssectoren. Op dit niveau worden sectoren geïntegreerd door de inzet van beleidsmiddelen te concentreren in een fysieke, economische en sociale pijler. Een voorbeeld van beleidsintegratie binnen de fysieke pijler is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) waarbij de inzet van beleidsmiddelen is geconcentreerd in deze pijler (Priemus, 2000:13). Integraliteit tussen sectoren op rijksniveau komt voornamelijk voor in de fysieke pijler, omdat de causaliteiten in deze pijler gemakkelijker zijn weer te geven middels overzichten bijvoorbeeld.

Het geeft beleidsmakers vaak een beter gevoel wanneer ze iets tastbaars hebben geleverd met publieke middelen (Priemus, 2000:14). Sociale en economische processen zijn vaak moeilijker te doorgronden en in deze sectoren probeert men dan ook steeds vaker te kiezen voor de inzet van fysieke beleidsmiddelen (Priemus, 2000:14). Volgens Priemus (2000) moet er meer aandacht komen voor integratie tussen de drie pijlers en voor integratie op gemeentelijk niveau. Op gemeentelijk niveau staat het overschrijden van sectorgrenzen namelijk nog in de kinderschoenen (Priemus, 2000:13-14). Op lokaal niveau kan men dan ook nog veel leren van het ISV op rijksniveau aldus Priemus (2000:14).

Zoals uit het bovenstaande naar voren komt, is Priemus (2000) kritisch over integraal beleid in niet-fysieke pijlers en in deze pijlers lijkt integraal beleid minder succesvol te zijn. Dit voorspelt weinig goeds voor de Impuls brede scholen, sport en cultuur, omdat de ontwikkeling en uitvoering van deze Impuls voornamelijk een relatie heeft met beleidssectoren in de sociale pijler, zoals met onderwijs, sport, cultuur en met welzijn. Integraliteit in deze pijler is vaak lastiger, omdat, zoals hierboven al genoemd is, sociale processen vaak moeilijker te doorgronden zijn. Voor dit onderzoek is het daarom interessant om te onderzoeken of de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda toch succesvol kan zijn, ondanks dat dit beleid in een sociale pijler wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Wanneer blijkt dat hiervoor toch fysieke beleidsmiddelen worden ingezet in deze sociale pijler, dan kan worden gesteld dat de uitspraak van Priemus (2000) in dit geval klopt, namelijk dat gemeenten de voorkeur geven aan het werken met tastbare beleidsmiddelen. Wanneer in het kader van de Impuls fysieke beleidsmiddelen worden ingezet, wordt naar mijn idee de kans op succesvol integraal beleid groter. Het werken met fysieke beleidsmiddelen kan dan ook worden gezien als een voorwaarde/conditie voor het optimaal uitvoeren van integraal beleid. Ik sluit me bij de veronderstelling van Priemus (2000) dat de lokale uitwerking van de Impuls niet geheel succesvol kan zijn, omdat hierbij beleidssectoren zijn betrokken binnen de sociale pijler. Daarentegen ga ik ervan uit dat bij deze Impuls wel fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. Hiernaast stelt Priemus (2000) dat integraliteit het gemakkelijkst kan worden gerealiseerd op wijkniveau, omdat daar de drie pijlers vanzelf bij elkaar komen. Omdat de uitwerking van de Impuls vooral betrekking heeft op wijken (wijkgericht), ga ik er ook vanuit dat de Impuls weldegelijk succesvol kan zijn, omdat integraliteit daar gemakkelijk kan worden gerealiseerd. Zodoende kan worden gesteld dat (integraal) beleid op wijkniveau ook als voorwaarde/conditie voor succesvol integraal beleid kan worden gezien. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*3. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda fysieke beleidsmiddelen worden ingezet in de betreffende sociale pijler, wordt de kans op succesvol integraal beleid groter. Doordat de uitwerking van de Impuls vooral betrekking heeft op wijken, vormt dit tevens een goede kans op succesvol integraal beleid.*

#### 2.2.8. Grenzen aan integraliteit

In de praktijk zijn de mogelijkheden om integraler te werken vaak beperkt (Priemus, 2000:7). Hoe integraler je gaat werken, hoe moeilijker het namelijk wordt om alles beleidsmatig en bestuurlijk te managen. Dit komt doordat men portefeuilles moet overschrijden en ministeries, wethouders en diensten en afdelingen moet laten samenwerken (Priemus, 2000:7). Zodoende lijkt er behoefte te zijn aan regie.

Ook zijn er grenzen aan wat mensen kunnen overzien en aan tijd en geld om informatie te verzamelen en hanteerbaar te maken (Brinkman, 2000:8). Informatie- en communicatie technologie (ICT) kan integraliteit daarentegen helpen verbeteren door middel van geografische informatiesystemen bijvoorbeeld. Met deze systemen kunnen processen in bijvoorbeeld wijken gemakkelijker in kaart worden gebracht. Ook kan met behulp van informatiesystemen regelmatig de mening van mensen worden gepeild. De mens zelf blijft bij integraal beleid nog steeds het grootste probleem, omdat het menselijke brein uiteindelijk ervoor moet zorgen dat alle relevante informatie uit informatiesystemen de besluitvormingsprocessen passeert. Overigens neemt het aantal interacties enorm toe door ICT, wat de samenleving complexer maakt (Priemus, 2000:8).

Volgens Brinkman (2000:25) zorgt het principe van de verdelende rechtvaardigheid ook voor grenzen aan integraliteit en het tegengaan van verkokering. Wanneer namelijk te veel wordt gekeken naar het feit of elke sector evenveel krijgt in termen van (financiële) middelen dan beperkt dit de speelruimte voor integraliteit en ontkokering. Als ambtenaar of minister kan je namelijk het best scoren wanneer alleen de eigen koker de meeste successen boekt (Brinkman, 2000:25).

## **2.3 Context waarbinnen integrale beleidsvoering plaatsvindt**

### 2.3.1. Inleiding

De hedendaagse samenleving waarbinnen de ontwikkeling van integraal beleid zich voordoet, kan worden gekenmerkt als de 'netwerksamenleving' als nieuwe sociale structuur. Aan het vormen van de netwerksamenleving liggen verschillende processen en ontwikkelingen ten grondslag. Deze ontwikkelingen worden in figuur 1 beschreven. De beschreven ontwikkelingen dienen hier ter toelichting op processen die vooraf gegaan zijn aan het tot stand komen van netwerktheorieën en uiteindelijk aan integrale beleidsvoering. In het empirisch onderzoek zullen deze ontwikkelingen niet direct terugkomen.

Integraal beleid wordt ook uitgevoerd door een veranderende overheid. De ontwikkelingen die hierop betrekking hebben, worden in figuur 2 gepresenteerd.

De netwerksamenleving en de ontwikkelingen in het openbaar bestuur vormen de context waarbinnen integraal beleid gevoerd wordt. Daarom zijn deze ontwikkelingen in tekstkaders geplaatst. In deze paragraaf komen vervolgens de gevolgen van deze ontwikkelingen voor integraal beleid bij gemeenten aan de orde, waarmee gemeenten rekening dienen te houden. In deze gevolgen kunnen bepaalde bedreigingen schuilen waardoor de kans op succesvol integraal beleid afneemt.

In deze paragraaf wordt tot slot ook aandacht besteed aan de politieke visie van beleidsvoering. Dit houdt een bestuurskundige visie op beleid in waarmee het verloop van een beleidsproces kan worden beschreven, verklaard en beoordeeld en die past bij deze context. Draagvlak vormt een belangrijk aspect binnen die politieke visie en kan worden gezien als voorwaarde voor integraal beleid.

### Figuur 1: Netwerksamenleving

Een netwerksamenleving is een samenleving waarin interdependentie en horizontale relaties aan belang hebben gewonnen (Klijn, 2005:32). Zonder informatietechnologie zou de netwerksamenleving niet zijn ontstaan, maar het heeft de netwerksamenleving niet op zichzelf gecreëerd. Een aantal ontwikkelingen in de moderne samenleving liggen ten grondslag aan de ontwikkeling van de netwerksamenleving (Castells, 2004:139).

Ten eerste heeft de informatie-economie er aan bijgedragen dat de moderne samenleving kan worden getypeerd als netwerksamenleving. Dit houdt een economie in waarin bronnen van productiviteit en concurrentie tussen ondernemingen, regio's en landen steeds meer afhangen van kennis, informatie, de technologie van de benodigde processen hiervoor, de technologie voor het management hiervoor en het management van de technologie (Castells, 2004:140).

De tweede ontwikkeling is de 'global' economie. Het houdt in dat de wereldwijde economie functioneert als strategisch dominante activiteiten die werken als unit in 'real time'. Dit geldt bijvoorbeeld voor financiële markten, commerciële diensten, technologische innovaties en media en communicatie. Werkgelegenheid en economische activiteit vindt niet alleen nationaal plaats, maar ook op lokaal en regionaal niveau. De activiteiten die hieraan ten grondslag liggen zijn weer afhankelijk van de dynamiek van de 'global' economie waardoor deze activiteiten verbonden zijn door netwerken (Castells, 2004:140). Globalisatie is de laatste twee eeuwen ontwikkeld als volledig systeem op basis van informatie- en communicatie technologie (ICT) die eerder niet beschikbaar was. De 'global' economie strekt zich uit over de gehele planeet.

De derde ontwikkeling die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de hedendaagse netwerksamenleving is het ontstaan van de zogenoemde 'netwerkoncern' als nieuwe vorm van organisatie. Multinationale organisaties die in een netwerk gelinkt zijn aan hun dochterondernemingen en handelaren over de hele wereld, zijn voorbeelden van een netwerkoncern (Castells, 2004:141).

De vierde ontwikkeling is een nieuwe ontwikkeling op gebied van werk en werkgelegenheid, namelijk de 'flexi-werkers'. Tijdelijk werk en parttimewerk, vooral bij vrouwen is hierbij populair. De grootste verandering in de 'Informatiesamenleving' is socialisatie van arbeid dat het industrieel tijdperk karakteriseert. Hierbij staat de individualisering van arbeid centraal en de daarbij behorende macht om te onderhandelen over werk (Castells, 2004:141-142).

Sociale polarisatie, uitsluiting en toenemende ongelijkheid is een andere ontwikkeling binnen de hedendaagse netwerksamenleving. Er bestaat namelijk toenemende rijkdom aan de top en armoede op de 'bodem' van de samenleving. Globalisatie, netwerkoncernen en individualisering van werk verzwakt sociale organisaties en instituties die werknemers beschermen in de Informatiesamenleving, in het bijzonder arbeidersvakbonden (Castells, 2004:142-143).

Culturele uitdrukkingen in allerlei soorten en maten worden in de hedendaagse samenleving gevormd door culturele organisaties rondom elektronische media, namelijk door computer gestuurde communicatienetwerken. Media zijn tegenwoordig erg divers en bewegen zich in de richting van interactiviteit, waarbij op hetzelfde tijdstip over de gehele wereld interactie en communicatie plaatsvindt. Dit duidt Castells (2004:144) aan met de 'cultuur van virtualiteit' wat ook bijdraagt aan de vorming van de netwerksamenleving.

De flexibele media van tegenwoordig hebben ook invloed op politiek. Media vormen namelijk de essentiële 'plaats' voor het voeren van politiek, bijvoorbeeld voor het voeren van politieke campagne en dagelijkse boodschappen van politieke partijen middels de media (Castells, 2004:144).

Tot slot dragen twee andere belangrijke ontwikkelingen in de informatiesamenleving bij aan de vorming van de netwerksamenleving als de dominante sociale structuur, namelijk 'timeless time' en 'space of flows'. Timeless time is verbonden met de nieuwe informatie- en communicatietechnologie van tegenwoordig, waarbij het rangschikken van tijd wordt geëlimineerd. De biologische- en kloktijd is minder belangrijk, omdat op elk moment en op elke plaats in de wereld processen en activiteiten plaatsvinden gebaseerd op ICT (Castells, 2004:146). Space of flows heeft te maken met het feit dat elektronische handelingen niet plaatsvinden in een bepaald territorium en dat deze handelingen plaatsvinden door middel van informatiesystemen. "The space of flows is the material organization of time-sharing social practices that work through flows." (Castells, 2004:146-147).

Kortom, de hedendaagse samenleving is gestructureerd middels haar dominante functies en processen rondom netwerken. In de netwerksamenleving kunnen geldstromen controles omzeilen, werknemers zijn individueel gericht, ingehuurd en hebben vaak tijdelijke contracten, communicatie vindt plaats op hetzelfde moment wereldwijd en is klantgericht en waardevolle mensen en territoriums blijven het belangrijkste en minder waardevolle worden uitgeschakeld. Sommige van deze ontwikkelingen ziet men ook terug bij lokale overheden bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Bij het ontwikkelen van beleid worden namelijk netwerken gevormd waarin vele actoren soms deelnemen om allemaal een belang te kunnen behartigen. Tijdelijke contracten en klantgerichtheid zijn ook aspecten die op lokaal niveau terug te vinden zijn. Netwerken veranderen ook de traditionele machtsrelaties in een samenleving. Kapitalisten zijn bijvoorbeeld afhankelijk van niet controleerbare financiële stromen. In het openbaar bestuur ziet men dit fenomeen terug doordat beleid door verbonden partijen wordt uitgevoerd waar een gemeente beperkt zicht op heeft. De communicatie tussen netwerken en sociale actoren is overigens gebaseerd op gedeelde culturele waarden en normen, waardoor het vormen van identiteit in de netwerksamenleving essentieel is geworden (Castells, 2004:149). Ook gemeenten willen een bepaalde identiteit uitdragen in de hedendaagse samenleving om zich te kunnen onderscheiden van andere gemeenten, bijvoorbeeld door als gemeente zich specifiek te richten op cultuur, elektronica of onderwijs.

#### Figuur 2: Veranderende overheid

De Nederlandse overheid is ook aan verandering onderhevig. Dit komt doordat zich in Nederland ook allerlei ontwikkelingen voordoen.

Andere, meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen die op Nederland toepasbaar zijn, zijn individualisering, emancipatie van de vrouw, ontzuiling en de multiculturele samenleving. Onder individualisering wordt verstaan dat mensen niet meer afhankelijk zijn van hun familie en dat het huwelijk niet meer vanzelfsprekend is. Ook krijgen vrouwen op steeds latere leeftijd kinderen en blijven in steeds grote mate kinderloos. Ook door de toenemende vergrijzing neemt het aantal alleenstaanden toe (Beukhof, 2002:28). Steeds meer vrouwen nemen deel aan het arbeidsproces, wat door de overheid ook gestimuleerd wordt. Dit wordt onder emancipatie van de vrouw verstaan.

Vrouwen zijn alleen nog steeds in kleine mate economisch zelfstandig, maar werken ook in Nederland vaak parttime. De ontzuiling is opgetreden, omdat vanzelfsprekende binding aan verenigingen of aan bepaalde politieke partijen is vervaagd.

Mensen zijn bijvoorbeeld niet meer gebonden aan de kerk of aan een bepaalde krant en steeds meer kiezers zijn zwevende kiezers. Dit gaat ten koste van sociale cohesie (Beukhof, 2002:28). Het huidige kabinet wil dit momenteel tegengaan, bijvoorbeeld door middel van nieuwe impulsen, zoals de Impuls brede scholen, sport en cultuur waarmee sociale cohesie moet worden gevormd middels geïntegreerde activiteiten op gebied van onderwijs, sport en cultuur. Ook is de drang tot presteren toegenomen en de cultuur is geïnformatiseerd (Beukhof, 2002:28). De Nederlandse samenleving is ook een multiculturele samenleving geworden doordat de culturele diversiteit is toegenomen (SCP, 1998:3-8).

#### Van bevelshuishouding naar onderhandelingshuishouding

Het openbaar bestuur in Nederland is veranderd van een 'bevelshuishouding' in een 'onderhandelingshuishouding'. Dit wil zeggen dat de overheid een organisatie is geworden die te midden van allerlei andere organisaties haar werk doet, waarbij op een gelijkwaardig niveau wordt 'onderhandeld' met andere maatschappelijke actoren (Bovens et al., 2001:258). Dit heeft een relatie met de netwerksamenleving waarin de nadruk ligt op interdependentie en horizontale relaties. Het openbaar bestuur en zijn omgeving wordt ook aangeduid als een verschuiving van verticaal naar horizontaal bestuur waarbij de nadruk ook ligt op horizontale onderhandelingsrelaties waarbij de vormgeving en uitoefening van publieke bevoegdheden in samenwerking met (semi)particuliere organisaties geschiedt (Bovens et al., 2001:258). Middels het verworven inspraakrecht van de burger in het openbaar bestuur in de jaren '70 hebben burgers ook meer mogelijkheden gekregen tot participatie (Beukhof, 2002:29). Het openbaar bestuur stoot ook steeds meer taken af, dit wil zeggen dat publieke taken steeds vaker worden vervuld door private organisaties. Door privatisering zal de overheid het vertrouwen van de burger steeds meer verliezen. De overheid is ook klantgericht en vraaggericht geworden, waarbij de 'één-loket gedachte' zich heeft geïntroduceerd. Dit past in het hedendaagse tijdperk van New Public Management (NPM) waarin een efficiënt, effectief en responsief overheidsoptreden sterk wordt gepromoot (Wayenberg, 2005a:1).

#### New Public Management

New Public Management is een nieuwe vorm van organisatie en management binnen het openbaar bestuur, waarbij het draait om publiek ondernemerschap, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, concurrentie en een klantgerichte oriëntatie. Publiek ondernemerschap houdt in dat ambtenaren vernieuwingen en innovaties moeten aanbrenen in het openbaar bestuur. Resultaatgerichtheid heeft betrekking op de nadruk die binnen het openbaar bestuur is komen te liggen op output en outcomes. Bedrijfsmatig werken wil zeggen dat het openbaar bestuur efficiënter moet werken. Verschillende overheidsdiensten kunnen met elkaar concurreren, waardoor monopolies in het openbaar bestuur tegengegaan worden. Klantgerichtheid komt tot uitdrukking door middel van de één-loket gedachte waarbij de burgers voor verschillende goederen en diensten terecht kunnen bij één loket. ICT en virtuele loketten doen hierbij steeds meer hun intrede (Bovens, et al, 2001:195). Deze ontwikkelingen in het openbaar bestuur passen weer bij de eerder beschreven ontwikkelingen tot het vormen van de netwerksamenleving.



### 2.3.2. Gevolgen van veranderende context

De gevolgen voor het overheidsoptreden van de ontwikkelingen die zijn beschreven in figuur 1. en 2. zijn volgens Denters, Van der Haar, De Jong en Noppe (1999) samen te vatten middels de volgende 4 kernbegrippen:

Horizontalisering: Dit wil zeggen dat het openbaar bestuur functioneert in een netwerk, waarbij allerlei (overheids)organisaties bepaalde publieke verantwoordelijkheden en belangen vertegenwoordigen (Denters et al., 1999:26-27). Meer horizontale vormen van bestuur, zoals verzelfstandiging en interactieve beleidsvoering passen hier goed bij (Bovens et al, 2001:305). Bij integrale beleidsvoering is hier ook sprake van.

Pluralisering: De politieke en bestuurlijke macht is gespreid over een groot aantal partijen waarbij de relatieve invloed van partijen verschilt al naar gelang het onderwerp (Bovens et al, 2001:140). Doordat het openbaar bestuur participeert in allerlei netwerken is fragmentatie ontstaan, ofwel in negatieve zin verkokering (Denters et al.,1999:26-27). Naar mijn idee zijn netwerken en verkokering tegenstrijdig, omdat overheidsorganisaties bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid steeds meer samen moeten werken met andere partijen, zowel intern als extern, om aan alle wensen en behoeften te kunnen voldoen. Wanneer een samenhangend beleid ontwikkeld wordt voor het oplossen van een maatschappelijk probleem kan een bepaalde beleidssector niet alleen rekening houden met de eigen belangen en dus niet als 'koker' te werk gaan. Integraal beleid is dus een vereiste om verkokering tegen te gaan.

Concretisering: Wanneer burgers vragen om oplossingen voor hun concrete probleem, wordt hierdoor specifiek gevraagd om differentiatie van beleid. Vragen van burgers zijn namelijk nooit verkokerd. Maatschappelijk vraagstukken worden dus op zichzelf staand gedefinieerd in specifieke netwerken waarin ook naar oplossingen wordt gezocht (Denters et al.,1999:27). Om deze reden zijn integrale oplossingen noodzakelijk om aan de vragen van burgers tegemoet te komen.

Proceduralisering: Het openbaar bestuur richt zich steeds meer op het scheppen van randvoorwaarden en in steeds mindere mate op materiële sturing. Politiek-bestuurlijke standpunten worden ingebracht in gesprek met andere maatschappelijke organisaties (horizontalisering) en deze moeten invloed uitoefenen op de besluitvorming in specifieke sociale netwerken (pluralisering) en deze standpunten moeten aansluiten bij dominante probleemdefinities en oplossingsrichtingen binnen die netwerken (concretisering) (Denters et al.,1999:27). Hieruit blijkt dat de regierol van gemeenten steeds belangrijker wordt (zie paragraaf 2.7). Doordat sprake is van horizontalisering, pluralisering, concretisering en proceduralisering lijkt 'selectiviteit' zoals Brinkman (2000) dit verwoordt noodzakelijker te worden, omdat niet alle partijen bij het oplossen van maatschappelijk problemen kunnen worden betrokken in het netwerk. Dit, om het netwerk en daarmee ook het oplossen van het betreffende maatschappelijk probleem minder complex te maken. Selectiviteit is één van de voorwaarden voor succesvol integraal beleid.

### 2.3.3. Politieke visie van beleidsvoering

Binnen de bestuurskunde bestaan verschillende visies op beleid en beleidsprocessen. Aan de hand van een bepaalde visie kan het verloop van een beleidsproces worden beschreven, verklaard en beoordeeld (Bovens et al., 2001:84). Bovens et al. (2001) beschrijven twee bestuurskundige visies op beleid, namelijk de analytische en de politieke visie.

Doordat verschillende groepen in de samenleving en binnen de lokale overheid zelf vaak tegengestelde meningen gelden bij het oplossen van een maatschappelijk probleem, wordt beleid naar mijn idee gevormd op basis van strijd en conflict. Zodoende lijkt de politieke visie van beleid het meest opgeld te doen (Bovens et al., 2001:84 en 86). Strijd en conflict ‘passen’ naar mijn idee bij de kernbegrippen horizontalisering, pluralisering, concretisering en proceduralisering, doordat in een netwerk allerlei (overheids)organisaties bepaalde publieke verantwoordelijkheden en belangen vertegenwoordigen waarbij iedere partij relatieve invloed heeft en enigszins probeert eigen belang na te streven. Dit alles vindt plaats in de netwerksamenleving. Het proces achter de beleidsvoering van overheidsorganisaties is vaak incrementeel van aard, ofwel stapje voor stapje wordt vooruitgang geboekt waarbij het vormen van draagvlak door alle betrokken partijen in het netwerk van belang wordt geacht. Bij de uitvoering van beleid proberen alle betrokken partijen nog steeds hun gelijk te krijgen en hun belang door te drukken. Dit wil zeggen dat tijdens de uitvoering van beleid de beleidsvorming doorgaat waardoor het uitvoeringsbeleid af kan wijken van het officieel vastgestelde beleid (Bovens et al., 2001:94).

Het proces achter de beleidsvoering bij de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur draagt bij aan het succes of falen van integraal beleid. Wanneer het proces achter de beleidsvoering bij de lokale uitwerking van deze Impuls wordt onderzocht, kan worden verklaard en beoordeeld of en in welke mate sprake is van draagvlak door alle betrokken partijen in het netwerk. Wanneer bij alle betrokken partijen sprake is van draagvlak is naar mijn idee sprake van succesvol integraal beleid, omdat partijen de uitwerking van de Impuls dan niet tegenwerken. Wanneer geen sprake is van draagvlak is de kans op falen aanwezig. Draagvlak lijkt dus een voorwaarde te zijn voor succesvol integraal beleid. Bij de lokale uitwerking van de Impuls is naar mijn idee niet bij elke betrokken partij sprake van draagvlak, omdat gewoonweg niet met het beleid van elke partij rekening kan worden gehouden. Ik denk dat met het beleid van hoogstens twee betrokken partijen niet of nauwelijks rekening kan worden gehouden en zodoende niet bij alle partijen sprake is van draagvlak. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*4. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda geen rekening wordt gehouden met het beleid van betrokken partijen is er niet bij alle partijen sprake van draagvlak. Dit kan een bedreiging vormen voor het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid.*

## **2.4 Bijzondere positie van gemeenten en speciale dilemma's**

### **2.4.1. Inleiding**

In deze paragraaf wordt de bijzondere positie belicht die gemeenten in het bestuurlijk bestel innemen. Zodoende wordt duidelijk waarom integrale beleidsvoering binnen het lokaal bestuur bijzondere aandacht verdient. Gemeenten staan namelijk het dichtst bij de burger. Van gemeenten wordt dan ook verwacht dat zij tegemoet komen aan al de wensen van burgers. De relatie tussen gemeenten en het Rijk kan het best worden omschreven met de begrippen autonomie en medebewind (zie hierna voor definities). Zodoende wordt duidelijk welke positie gemeenten in het bestuurlijk bestel innemen. Doordat het lokaal bestuur een bijzondere positie inneemt, bestaan er ook speciale dilemma's die zich in het openbaar bestuur voordoen. In deze paragraaf wordt daarom ook ingegaan op deze dilemma's die een bedreiging kunnen vormen voor integrale beleidsvoering. Met deze bedreigingen dient rekening te worden gehouden door de gemeente Breda bij de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter wordt.

#### 2.4.2. Positie van de gemeente in het bestuurlijk bestel

De positie van gemeenten in het bestuurlijk bestel kan het beste worden omschreven met de begrippen autonomie en medebewind. Autonomie houdt in dat gemeenten vrij zijn hun eigen huishouding te regelen. Medebewind houdt in dat gemeenten rijksbeleid uitvoeren, ofwel gemeenten zijn loket voor de nationale overheid ter plaatse (Derksen & Schaap, 2004:102). Autonomie berust op de Grondwet en op de Gemeentewet. Dit wil zeggen dat gemeenten algemene regels (verordeningen) mogen vaststellen en bestuurshandelingen mogen verrichten die het gemeentebestuur nodig of nuttig acht voor de plaatselijke samenleving en die niet voortvloeien uit hoger recht (Derksen & Schaap, 2004:102). De gemeentelijke autonomie stelt in de praktijk minder voor dan deze formele autonomie. De financiële beleidsvrijheid van gemeenten is namelijk gering. Wanneer een gemeente onvoldoende geld heeft voor nieuwe taken dan heeft een gemeente aan de formele bevoegdheid om nieuwe taken toe te eigenen niet zo veel (Derksen & Schaap, 2004:104). Gemeenten zijn financieel vaak afhankelijk van het Rijk. Gemeenten worden dan ook steeds 'creatiever' om op allerlei mogelijke manieren subsidies te kunnen ontvangen van het Rijk. Dit blijkt uit het volgende: Wanneer gemeenten integrale plannen indienen bij het Rijk voor het aanvragen van subsidies hiervoor, zijn gemeenten vaak al op de hoogte van bruikbare subsidieregelingen. Vervolgens maken ze integrale plannen die binnen de gegeven subsidiecriteria passen. Dit is de omgekeerde wereld, want gemeenten zouden eerst goede integrale plannen moeten maken en vervolgens bij het Rijk subsidie ervoor moeten aanvragen (Jongedijk, 2000:24).

Autonomie geeft gemeenten dus het initiatiefrecht om zelf nieuwe taken ter hand te nemen, waardoor gemeenten kunnen worden gekenmerkt als 'algemeen bestuur'. Dit, in tegenstelling tot 'functioneel bestuur' waarbij het takenpakket van gemeenten beperkt is. De publiekrechtelijke bevoegdheden bij functioneel bestuur zijn nauwkeurig afgebakend. Het besluit tot uitbreiding van hun bevoegdheden mag overigens niet worden genomen door gemeenten zelf (Derksen & Schaap, 2004:171).

Over het algemeen wordt functioneel bestuur als aanvulling op algemeen bestuur gezien. Dit komt doordat het algemeen bestuur een breed karakter heeft. Hierdoor is het algemeen bestuur bij uitstek geschikt om belangen en prioriteiten integraal en democratisch gelegitimeerd af te wegen (Derksen & Schaap, 2004:173).

#### 2.4.3. Dilemma's in het openbaar bestuur

In deze subparagraaf komen dilemma's in het openbaar bestuur aan bod die van invloed kunnen zijn op gemeenten en die daardoor ook van invloed kunnen zijn op integrale beleidsvoering. De lokale overheid is namelijk ook veranderd door het feit dat we ons in een netwerksamenleving bevinden en door de veranderende context waarbinnen het openbaar bestuur zich momenteel bevindt (zie toelichting figuur 1. en 2.) Door de speciale positie die het lokaal bestuur inneemt, bestaan er ook speciale dilemma's waarmee de gemeente Breda bij de lokale uitwerking van de Impuls rekening moet houden, zodat de kans op succesvol integraal beleid toeneemt.

De aanwezige/terugtrekkende overheid: Zowel de burger als de overheid is aan het terugtrekken, waardoor het publieke domein als het ware door niemand meer wordt beheerd. De overheid is minder vaak de bemiddelende partij in de samenleving en verliest zodoende aan herkenbaarheid. De overheid moet aan de ene kant er voor zorgen dat zij de ontwikkelingen in de samenleving volgt, ordent en in goede banen leidt en aan de andere kant moet de burger zelf het initiatief nemen bij het oplossen van maatschappelijk problemen (Beukhof, 2002:29).

Voor de totstandkoming van beleid is het lokaal bestuur ook in steeds grotere mate afhankelijk van de medewerking van een aantal actoren (zie horizontalisering en netwerken in paragraaf 2.7). Zodoende lijkt de rol van regisseur voor de lokale overheid belangrijker te worden in een netwerk van actoren waar ook burgers toe behoren. Het gemeentebestuur heeft namelijk op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van een bepaald beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid is de gemeente afhankelijk van de medewerking van één of meer andere actoren (Terpstra, 2002:18). Naar mijn idee is de burger niet aan het terugtreden, maar krijgt deze juist meer invloed in het openbaar bestuur middels meer mogelijkheden tot participatie en inspraak aan de voorfase van een besluitvormingsproces (zie het onderstaande: interactieve/regulerende overheid). Publieke debatten, wijkpanels, lobby's en dergelijke zijn hier voorbeelden van. Deze ontwikkeling ziet men ook terug bij de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur waarbij organisaties en instellingen in de voorfase van het besluitvormingsproces worden betrokken.

Interactieve/regulerende overheid: De burger wordt steeds meer betrokken bij het vormgeven van beleid. Dit wordt interactief beleid genoemd. Deze ontwikkeling in het openbaar bestuur kan worden beschreven met het begrip horizontalisering (zie paragraaf 2.3.2). De overheid moet zelf ook zorg dragen voor het bestuur en beleid als volksvertegenwoordiger. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld in een netwerk met allerlei organisaties en instellingen samen beleid moet maken en overeenstemming moet bereiken, dan wordt de rol van de politiek beperkt. Het gecreëerde draagvlak wordt dan door de politiek op het spel gezet wanneer de politiek het gevormde compromis weer gaat veranderen (Beukhof, 2002:30). Dit gaat naar mijn idee gedeeltelijk ook op voor integrale beleidsvoering, waarbij partijen in het veld vooral bij de uitvoering van dit beleid worden betrokken, bijvoorbeeld bij de Impuls brede scholen, sport en cultuur. De gemeente als volksvertegenwoordiger bepaalt uiteindelijk hoe het beleid wordt uitgevoerd.

De concrete overheid/drager van het algemeen belang: Doordat maatschappelijke problemen steeds meer als op zichzelf staand gedefinieerd worden en oplossingen gezocht worden in de specifieke netwerken, dreigt de overheid haar rol als behartiger van het algemeen belang te verliezen. De overheid zou juist boven alle deelbelangen moeten uitstijgen en op zoek moeten gaan naar samenhang en afstemming (Beukhof, 2002:29-30). Samenhang en afstemming kan de lokale overheid bereiken door middel van nieuwe vormen van beleidsvoering, zoals integraal beleid. Hierbij moet de lokale overheid wél een regierol vervullen om het netwerk te kunnen sturen. Ook Terpstra (2002) deelt deze mening. Hier kom ik op terug in paragraaf 2.7.

De veelvormige/uniforme overheid: Doordat de overheid functioneert in allerlei netwerken, waarbij soms eigen belangen worden nagestreefd, is sprake van fragmentatie, ofwel in negatieve zin verkokering (zie begrip pluralisering paragraaf 2.3.2). Van de overheid wordt juist verwacht dat zij als eenheid functioneert en een samenhangend en integraal beleid hanteert (Beukhof, 2002:30). Verkokering en fragmentatie is daarentegen soms wel gewenst, omdat functionele werkverdelingen soms noodzakelijk zijn, want anders zijn de zaken niet te managen (Jongedijk, 2000:24-25) (zie paragraaf 2.2.4.).

Territoriale/gedeterritorialiseerde overheid: De schaal waarop maatschappelijke problemen zich voordoen, is niet meer hetzelfde als die van het openbaar bestuur. Maatschappelijke problemen vinden vaak op groter schaalniveau plaats, zoals op Europees of op mondiaal niveau. Dit wordt verticale deterritorialisering genoemd.

Onder horizontale deterritorialisering wordt verstaan dat niet alleen het openbaar bestuur zich bezighoudt met het oplossen van maatschappelijke problemen, maar ook andere (maatschappelijke) organisaties (Beukhof, 2002:30). Het gaat dus om horizontalisering van het openbaar bestuur waarbij verschillende partijen relatieve invloed proberen uit te oefenen in specifieke netwerken waarin ook naar oplossingen wordt gezocht (zie paragraaf 2.3.2). De relatie tussen horizontale deterritorialisering en integraal beleid is dat integrale beleidsvoering ook vaak plaatsvindt in netwerken waarbij partijen, zowel externe partijen in het veld als partijen binnen de overheidsorganisatie zelf, zoveel mogelijk invloed willen uitoefenen voor het oplossen van een maatschappelijk probleem (zie paragraaf 2.7).

## **2.5 Integrale beleidsvoering binnen lokale besturen**

### 2.5.1. Inleiding

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan integrale beleidsvoering binnen gemeenten met het oog op de bijzondere positie die gemeenten innemen (zie paragraaf 2.4.2.). Wayenberg (2005b) heeft verschillende management- en structuurinstrumenten geformuleerd die nuttig kunnen zijn voor de gemeente Breda bij integrale beleidsvoering. Deze instrumenten komen ook in deze paragraaf aan de orde. Tot slot worden in deze paragraaf handreikingen gegeven door verschillende auteurs hoe gemeenten maatschappelijke problemen het best integraal aan kunnen pakken.

### 2.5.2. Multi-aspectuele maatschappelijke problemen

Maatschappelijke problemen op lokaal niveau zijn vaak meervoudig van aard. Wanneer burgers bepaalde vragen hebben aan gemeenten wordt ervan uitgegaan dat gemeenten die vraag kunnen beantwoorden. Vaak is hierbij kennis van beleid nodig dat vanuit de verschillende onderdelen van de lokale bestuursorganisatie wordt gevoerd (Wayenberg, 2005b). Wanneer voor 'hangjongeren' bijvoorbeeld beleid moet worden ontwikkeld, dan heeft dit betrekking op meerdere aspecten, zoals veiligheid, participatie aan culturele evenementen en deelname aan sport. Deze aspecten hebben betrekking op meerdere onderdelen van de lokale bestuursorganisatie, zoals de afdeling die zich met veiligheidsvraagstukken bezighoudt, afdeling cultuur en sport. Hierdoor lijkt integrale beleidsvoering een logisch vervolg.

Wayenberg (2005a) suggereert dat integraal beleid op lokaal niveau een normaal verschijnsel is. Het management en de structuur van de lokale overheidsorganisatie moet echter wel zijn afgestemd op integrale beleidsvoering (Wayenberg, 2005b:6). Wayenberg (2005b) heeft daarom verschillende management- en structuurinstrumenten benoemd die lokale besturen kunnen helpen om aan integrale beleidsvoering te doen. Deze instrumenten zijn belangrijke handvatten voor de gemeente Breda bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid. Als deze instrumenten er zijn, is er naar mijn idee een grotere kans op succesvol integraal beleid.

### 2.5.3. Managementinstrumenten

Bij integrale beleidsvoering zijn verschillende managementinstrumenten belangrijk om aan succesvol integraal beleid te kunnen doen. Eén van de instrumenten is 'inachtneming'. Hiermee wordt bedoeld dat beleidsvoerders omtrent één aspect van een complex probleem rekening houden met het beleid van hun collega's die begaan zijn met een ander aspect van hetzelfde probleem (Wayenberg, 2005b:4). Beleidsvoerders op gebied van sport bijvoorbeeld moeten rekening houden met beleid van beleidsvoerders op gebied van cultuur, wanneer het probleem 'hangjongeren' moet worden opgelost. Een tweede instrument is het 'voeren van dialoog'.

Dit wil zeggen dat beleidsvoerders daadwerkelijk met elkaar in contact komen omtrent een maatschappelijk probleem. Het 'gezamenlijk plannen van een project' is een derde instrument. Er wordt bijvoorbeeld een cultureel project gepland voor hangjongeren. Een ander managementinstrument waarbij integraliteit op een steeds hoger niveau wordt gebracht, is het 'gezamenlijk plannen én uitvoeren van een project'. Benodigde faciliteiten voor een project worden dan bijvoorbeeld ook vastgelegd. De meest vergaande vorm van integraliteit is het 'strategisch plannen van projecten' waarbij alle projecten die vanuit een overheid worden opgezet om een complex probleem op te lossen gezamenlijk worden gepland en uitgevoerd (Wayenberg, 2005b:4).

Voor dit onderzoek is het nuttig om te onderzoeken of bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda de zojuist genoemde managementinstrumenten worden ingezet of toegepast om te komen tot succesvol integraal beleid. Naar mijn idee worden de eerste vier instrumenten toegepast. Strategische planning naar mijn idee niet, omdat dit instrument een nog te complexe vorm van projectplanning- en uitvoering is voor de Impuls. Wanneer het niet mogelijk is om een bepaald managementinstrument toe te passen, door gebrek aan draagvlak en medewerking van verschillende (beleids)medewerkers bijvoorbeeld, dan biedt dit een bedreiging voor het succesvol kunnen ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid. Met deze bedreigingen moet bij de lokale uitwerking van de Impuls rekening worden gehouden en deze kunnen worden omgezet in kansen. Zodoende heeft de ontwikkeling en uitvoering van het beleid omtrent de Impuls de meeste kans op succesvol slagen. Ik ga ervan uit dat bij de lokale uitwerking van de Impuls het mogelijk is om de eerste vier genoemde managementinstrumenten toe te passen. Strategische planning daarentegen zal nog niet kunnen worden toegepast. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*5. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zal door toepassing van de managementinstrumenten A tot en met D, namelijk: A: inachtneming, B: voeren van dialoog, C: gezamenlijk plannen van een project en D: gezamenlijk plannen en uitvoeren van een project integraal beleid succesvoller zijn. Het strategisch plannen van een project zal (nog) niet worden toegepast, wat een bedreiging kan zijn voor succesvol integraal beleid.*

#### 2.5.4. Structuurinstrumenten

Structuurinstrumenten bij integrale beleidsvoering hebben betrekking op de structuur van een overheidsorganisatie, bijvoorbeeld organisatorische factoren. Eén van de instrumenten hiervoor is het creëren van een 'coördinerende functie'. Dit houdt in dat iemand wordt aangesteld om de integratie te bewerkstelligen tussen de activiteiten die worden opgezet vanuit verschillende onderdelen van die organisatie (Wayenberg, 2005b:5). Hierbij gaat het om activiteiten van departementen, diensten of bijvoorbeeld afdelingen. Een ander structuurinstrument is het inrichten van een 'coördinerende cel' waarin meerdere personen aanwezig zijn om de integratie te bewerkstelligen (Wayenberg, 2005b:5). Beleidsvoerders op gebied van sport en cultuur bijvoorbeeld zouden dan gezamenlijk in zo'n cel plaats kunnen nemen. Een derde instrument is het creëren van een 'partnerschaporganisatie'. Alle mensen die bij het beleidsprobleem betrokken zijn, worden dan in zo'n organisatie ondergebracht. Bijvoorbeeld alle werknemers op gebied van sport en cultuur. Overigens is zo'n organisatie projectmatig en dus tijdelijk van aard. Wanneer een dergelijke organisatie een constant karakter krijgt dan wordt gesproken over een 'organisatorische herindeling'. Hierbij kunnen verschillende organisatieonderdelen worden samengevoegd middels een fusie of de taken voor het oplossen van het beleidsprobleem worden afgestoten aan andere publieke instellingen of private organisaties (Wayenberg, 2005b:5).

Voor dit onderzoek is het nuttig om te onderzoeken of bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda één van de structuurinstrumenten kan worden toegepast om te komen tot succesvol integraal beleid. Ook bij deze instrumenten geldt dat wanneer het niet mogelijk is om een bepaald structuurinstrument toe te passen, door gebrek aan draagvlak en medewerking van verschillende beleidsmedewerkers bijvoorbeeld, dit een bedreiging kan vormen voor het succesvol kunnen ontwikkelen van dit beleid. Waarschijnlijk worden bij de lokale uitwerking van de Impuls de 'coördinerende functie' en/of de 'coördinerende cel' toegepast, omdat dit de minst omslachtig structuurinstrumenten zijn. Dit biedt kansen voor het succesvol ontwikkelen van beleid voor de Impuls. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*6. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zullen de structuurinstrumenten 'coördinerende functie' en de 'coördinerende cel' goede kansen bieden op succesvol integraal beleid.*

#### 2.5.5. Handreikingen voor het integraal aanpakken van problemen op lokaal niveau

Elke stad moet een visie op de toekomst hebben geformuleerd en prioriteiten hebben gesteld om te voorkomen dat teveel partijen betrokken worden bij integraal beleid en dat er allemaal losse projecten ontstaan (Brinkman, 2000:11). Zowel publieke als private partijen moeten ook voldoende draagvlak hebben om zich te committeren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Dit geldt vooral in de diagnosefase<sup>1</sup> waarbij zoveel mogelijk partijen betrokken worden. Daarentegen moeten tijdens de ontwikkeling en uitvoering van integraal beleid partijen worden geselecteerd en zullen alle partijen in het netwerk hun eigen strategie voeren (Brinkman, 2000:11). De visie van Brinkman op integraliteit is in de tweede paragraaf eerder al aan bod gekomen. Hoewel in lokale beleidsplannen vaak nadrukkelijk wordt gewezen op integraliteit door het begrip 'integraliteit' gewoonweg te noemen in beleidsplannen, streeft Priemus (2000:18) niet naar deze gedetailleerd uitgewerkte plannen. Priemus (2000) is namelijk van mening dat integraliteit op lokaal niveau het beste tot uitdrukking komt middels een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen, zodat een gezamenlijk gevoel van richting ontstaat. Integraliteit ontstaat volgens Priemus (2000:18) dus vooral wanneer uitgegaan wordt vanuit bestuurlijke kaders in plaats van gedetailleerde plannen. Ook wordt door hem de voorkeur gegeven aan een procesbenadering als kader voor samenwerking tussen publieke en private partijen. Hiermee wordt bedoeld dat het lokaal bestuur zich vooral richt op het scheppen van randvoorwaarden in een netwerk waarin al deze partijen vertegenwoordigd zijn en met elkaar moeten samenwerken. Het lokaal bestuur richt zich dus steeds minder op materiële sturing (zie begrip proceduralisering paragraaf 2.3.2). Monitoring en tussentijds bijsturen is ook belangrijk volgens hem. Daarentegen denkt Van Leeuwen (2000:18) dat er twee gevaren schuilen wanneer een gemeenschappelijke toekomstvisie tussen betrokken actoren wordt geformuleerd. Wanneer er te veel onderlinge afhankelijkheden ontstaan dan verbureaucratiseert het beleidsproces. Tevens zullen partijen op elkaar gaan zitten wachten waardoor er geen besluit genomen wordt en het beleidsproces vertraging oploopt. Om deze redenen is Van Leeuwen (2000:18) van mening dat flexibele netwerkstructuren beter werken.

---

<sup>1</sup> In de diagnosefase van beleidsvoering gaat het om de agendavorming waarbij maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek krijgen en van de beleidsbepalers (Hoogerwerf&Herweijer, 2003:26).

Priemus (2000) is dus van mening dat integraliteit op lokaal niveau het beste tot uitdrukking komt door middel van een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen. Dit lijkt dan ook een voorwaarde te zijn voor succesvol integraal beleid. Volgens Van Leeuwen (2000) moet men hierbij wel oppassen voor het feit dat er niet te veel onderlinge afhankelijkheden ontstaan waardoor het beleidsproces verbureaucratiseert, maar ook voor vertraging in het beleidsproces. Deze gevaren kunnen als bedreigingen worden gezien voor integraal beleid. Bij het ontwikkelen van beleid door de gemeente Breda in het kader van de Impuls ga ik ervan uit dat er sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen, waarbij het inhoudelijk toetsingskader als bestuurlijk kader dient. Zodoende kan ik concluderen of de voorwaarde 'breed gedeeld toekomstperspectief' een noodzakelijke voorwaarde is voor succesvol integraal beleid. Wanneer sprake is van deze voorwaarde bij de lokale uitwerking van de Impuls, dan ga ik onderzoeken of de twee gevaren ook (zijn) op(ge)treden, waardoor ik de gemeente Breda aan kan bevelen met deze gevaren rekening te houden. Ik ga ervan uit dat bij de gemeente Breda deze gevaren ook op zullen treden wanneer sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief. De volgende veronderstellingen worden in het empirisch onderzoek getoetst:

*7. Wanneer bij het ontwikkelen van beleid door de gemeente Breda in het kader van de Impuls sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen, is de kans op succesvol integraal beleid groter.*

*8. Wanneer sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief dan zullen de twee gevaren ook optreden, namelijk het verbureaucratiseren van het beleidsproces en vertraging in het beleidsproces. Dit vormt een bedreiging voor succesvol integraal beleid.*

## **2.6 Voorbeeld: geïntegreerd jeugdbeleid en samenhang**

### 2.6.1. Inleiding

Eén van de bestaande voorbeelden van integraal beleid is het jeugdbeleid in Nederland. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) is afgesproken dat door intensievere samenwerking tussen overheden een meerwaarde kan worden gecreëerd ten opzichte van het reeds lopende beleid. Het geïntegreerde jeugdbeleid is één van de voorbeelden van integraal beleid in Nederland en er kunnen goede lessen uit worden getrokken voor het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid bij de gemeente Breda. De nadruk bij dit beleid ligt op samenhang, waarop in deze paragraaf ook de nadruk ligt.

### 2.6.2. Geïntegreerd jeugdbeleid

Geïntegreerd jeugdbeleid houdt in dat er een samenhangend patroon van voorzieningen en regelingen voor jeugdigen tot stand is gebracht, dat is afgestemd op de wensen, behoeften en mogelijkheden van jeugdigen en dat voor hen optimaal toegankelijk is (Wever & Van der Meijden, 1993:14). Wanneer men spreekt over geïntegreerd jeugdbeleid dan spreekt men vaak niet over de deelterreinen waarop jeugdbeleid betrekking heeft, zoals onderwijs en jeugdhulpverlening met hun eigen dynamiek. Het oorspronkelijke motief om aan geïntegreerd jeugdbeleid te doen, was het feit dat verschillende beleidsmaatregelen gericht op jeugd niet of nauwelijks zijn ingebed in een samenhangend beleidskader. Door het gebrek aan samenhang kon er geen effectief jeugdbeleid tot stand gebracht worden. Ook op gebied van jeugdbeleid zijn verkokering en versnippering belangrijke motieven om een geïntegreerd jeugdbeleid te vormen (Wever & Van der Meijden, 1993:14). Dit is een mooie illustratie van integrale beleidsvoering.



### 2.6.3. Samenhang

Alle gemeenten hanteren momenteel een integraal jeugdbeleid, waarbij 'samenhang' het gemeenschappelijk kenmerk is. De moeilijkheid bij een maatschappelijk probleem is om de juiste samenhang te vinden die afhankelijk is van de lokale situatie en niet zoveel mogelijk samenhangen te zoeken. Voor ieder lokaal bestuur geldt dus een andere situatie waardoor er niet één beste manier is voor integraliteit. Het is dus de kunst om niet alles met alles in verband te brengen of om alles tegelijkertijd aan te willen pakken (Brinkman, 2000:11). Er moeten dus keuzes worden gemaakt en aspecten worden geselecteerd.

Bij geïntegreerd jeugdbeleid wordt niet alleen gesproken over samenhang in de organisatie van beleid, maar het gaat ook over samenhang in de verschillende doelstellingen en doelgroepen die met het beleid nagestreefd en bereikt dienen te worden. Ook gaat het om samenhang in afstemming tussen de verschillende instellingen die delen van het beleid uitvoeren en om samenhang in de coördinatie van het beleid dat voor verschillende opeenvolgende leeftijdsgroepen wordt ontwikkeld (Wever & Van der Meijden, 1993:14).

### 2.6.4. Samenhang in de organisatie van beleid

Wanneer wordt gesproken over de samenhang in de organisatie van beleid is er onderscheid te maken in sectoraal-, facet- en categoriaal beleid. Meestal is een gemeentelijke overheid georganiseerd per sector, afdelingen, diensten en portefeuilles (volkshuisvesting, onderwijs, welzijn). Wanneer binnen een sector specifiek aandacht wordt besteed aan een bepaald probleem, thema of bevolkingsgroep wordt gesproken over facetbeleid. Hierbij is vaak overleg nodig tussen de verschillende sectoren om kennis uit te wisselen en om maatregelen en voorzieningen op elkaar af te stemmen. Wanneer dit structureel plaatsvindt, kan men spreken over samenhangend facetbeleid. Voorbeelden hiervan in het kader van jeugdbeleid zijn de aandacht voor kinderen in het verkeersbeleid en jongerenhuisvesting (Wever & Van der Meijden, 1993:13).

Over categoriaal beleid wordt gesproken wanneer het noodzakelijk is om beleid voor een bepaalde bevolkingsgroep nog sterker te concentreren, omdat samenhangend facetbeleid niet meer voldoet in verschillende sectoren of tot te veel versnippering leidt (Wever & Van der Meijden, 1993:13). Een voorbeeld hiervan is allochtonenbeleid. Er zijn hierbij meer uitwisselingen nodig en meer afstemming tussen sectoren. Tevens is er bevoegdheid nodig van een centrale instantie die de zaken coördineert (Wever & Van der Meijden, 1993:13). Categoriaal beleid is vaak lastig, omdat de bestaande organisatiestructuur moet veranderen. Dit soort beleid vergt namelijk veel overleg en daarom wordt categoriaal beleid het minst vaak toegepast. Er ontstaan ook vaak hiaten en overlappings met bestaande sectoren. Het jeugdbeleid is zowel categoriaal als sectoraal. Soms vallen deze vormen van beleid samen, zoals bij de sector onderwijs. Een voorbeeld van categoriaal jeugdbeleid is een project omtrent allochtone randgroepjongeren. Hierbij is een gecoördineerde beleidsinspanning van verschillende sectoren noodzakelijk (Wever & Van der Meijden, 1993:13).

In dit onderzoek ga ik ervan uit dat bij de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur door de gemeente Breda sprake is van categoriaal beleid, omdat naar mijn idee veel overleg en afstemming nodig is tussen verschillende beleidssectoren. Doordat bij deze Impuls beleid moet worden gevormd voor een grote bevolkingsgroep, namelijk voor kinderen en jongeren tot en met 18 jaar, zijn er veel verschillende beleidssectoren bij betrokken en dient het beleid voor deze groep sterk geconcentreerd te zijn. Alleen dan kunnen de doelen die met de Impuls beoogt worden, worden bereikt. Wanneer daadwerkelijk sprake lijkt te zijn van categoriaal beleid, dan is het noodzakelijk om de bevoegdheid te geven aan een centrale instantie die de zaken coördineert.

Wanneer bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda een centrale instantie de bevoegdheid krijgt om de zaken te coördineren, dan biedt dit een kans op succesvol integraal beleid. Het instellen van een centrale instantie vormt in dit geval dan ook een voorwaarde voor het optimaal ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid. Eerst zal moeten worden onderzocht of er daadwerkelijk sprake is van categoriaal beleid bij de lokale uitwerking van de Impuls en of het mogelijk is (wat betreft draagvlak en organisatiestructuur ed.) om een centrale instantie de bevoegdheid te geven tot coördinatie. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*9. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda is sprake van succesvol categoriaal beleid als een centrale instantie ook de bevoegdheid krijgt de zaken te coördineren.*

#### 2.6.5. Verschillende vormen van samenhang

Wever en Van der Meijden (1993) zijn van mening dat er vier verschillende vormen van samenhang bestaan in het kader van geïntegreerd jeugdbeleid. Wayenberg (2005b) besteedt niet expliciet aandacht aan deze verschillende vormen van samenhang. Dit lijkt dan ook een aanvulling te zijn op haar aanbevelingen omtrent integrale beleidsvoering op lokaal niveau.

- **Volgtijdelijke samenhang:** Dit heeft betrekking op opeenvolgende leeftijdsgroepen. Deze dienen zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten bij het vormen van beleid. In de praktijk komt het vaak voor dat verantwoordelijkheden voor verschillende leeftijdsgroepen zijn verdeeld over verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen. De kraamzorg en consultatiebureaus bijvoorbeeld richten zich op kinderen van 0 tot 4 jaar, waardoor de gemeente weinig invloed heeft op deze leeftijdsgroep. Kinderen vanaf 4 jaar maken wel deel uit van de gemeentelijke invloedssfeer middels jeugdgezondheidszorg.
- **Samenhang tussen beleidssectoren:** Het komt geregeld voor dat binnen een gemeentelijke organisatie de beleidsmaatregelen slecht zijn afgestemd op grond van leefmilieus (wonen en spelen) waarbinnen jeugdigen opgroeien. Wanneer bepaalde plannen voor nieuwbouwwijken bijvoorbeeld worden ontwikkeld, wordt vaak geen rekening gehouden met de sociale behoeften van jeugdigen. Ook is een goede afstemming tussen verschillende afdelingen en diensten hieromtrent noodzakelijk in het kader van facetbeleid voor een succesvol geïntegreerd beleid.
- **Samenhang tussen algemeen en gericht beleid:** Vormen van gericht beleid, gericht op specifieke categorieën jeugdigen, hebben de neiging te verzelfstandigen. Hierdoor verdwijnt soms de onderlinge afstemming en de relatie met de algemene beleidsdoelstelling. Er kunnen vaak geen gewenste effecten optreden, omdat categorie-indelingen elkaar vaak overlappen. De categorie meisjes bijvoorbeeld kan worden opgedeeld in beleid voor allochtone meisjes en werkgelegenheidsmaatregelen voor meisjes, waardoor het gevaar van beleidsaccumulatie schuilt. Tevens kunnen er ongewenste verschillen optreden binnen de groep jeugdigen als geheel.
- **Samenhang tussen voorzieningen:** De uitvoering van geïntegreerd jeugdbeleid is vaak een taak van voorzieningen en instellingen die los van de gemeente staan. Ook moet er samenhang bestaan tussen deze instellingen. De gemeente dient hierbij zorg te dragen als coördinator en moet zorgen voor afstemming. Het toekomstige Centrum voor Jeugd en Gezin, waar ouders, kinderen en jeugdigen terecht kunnen met al hun vragen omtrent de opvoeding en ontwikkeling van het kind, is een instelling waarbij alle betrokken instellingen op gebied van jeugd, zoals het algemeen maatschappelijk werk, RIAGG en het jeugdadviserend centrum samenkomen in één gebouw.

Dit is een belangrijke stap vooruit voor het integrale jeugdbeleid in Nederland, waarbij optimale samenhang tussen verschillende voorzieningen wordt nagestreefd. Ook op gebied van onderwijs is de brede school met de multifunctionele accommodatie een soortgelijk voorbeeld. Hier komen de instellingen op gebied van onderwijs, sport, cultuur en welzijn namelijk samen. Zodoende is sprake van samenhang tussen voorzieningen (Wever & Van der Meijden, 1993:14-16).

Deze vier vormen van samenhang zijn naar mijn idee verschillende manieren waarop integraal beleid getypeerd kan worden. Elke vorm van samenhang heeft bijbehorende kansen en bedreigingen, waarbij de kansen kunnen dienen als belangrijke condities voor succesvol integraal beleid. Met de bedreigingen moet rekening worden gehouden bij de lokale uitwerking van de Impuls. Zodoende wordt de kans op succesvol integraal beleid groter. Het is voor dit onderzoek daarom nuttig om bij de gemeente Breda bij de lokale uitwerking van de Impuls te onderzoeken in hoeverre bij 'samenhang tussen beleidssectoren', 'volgtijdelijke samenhang' en bij 'samenhang tussen voorzieningen' sprake is van kansen en bedreigingen die achter deze vormen van samenhang schuilen. Zodoende kan ik de gemeente Breda aanbevelen om met bepaalde bedreigingen rekening te houden en de nadruk te leggen op de kansen. Samenhang tussen algemeen en gericht beleid is bij de Impuls niet van toepassing, omdat ik uit ervaring weet dat geen gericht beleid wordt ontwikkeld voor een specifieke categorie van de doelgroep waarop de Impuls zich richt. Op basis van mijn kennis over de Impuls is mijn ervaring dat bij de lokale uitwerking van de Impuls beleidsmaatregelen slecht zijn afgestemd tussen verschillende beleidssectoren, maar ook omdat dit een bedreiging is die regelmatig voorkomt.

De Impuls richt zich op een grote leeftijdsgroep, namelijk op kinderen en jeugdigen tot en met 18 jaar. Deze Impuls heeft dus betrekking op opeenvolgende leeftijdsgroepen. Deze verschillende leeftijdsgroepen dienen zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten bij het vormen van beleid. Naar mijn idee is er bij de lokale uitwerking van de Impuls geen sprake van volgtijdelijke samenhang, omdat verantwoordelijkheden voor verschillende leeftijdsgroepen zijn verdeeld over verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen. Bij deze vorm van samenhang schuilt dus een bedreiging.

Bij de Impuls brede scholen, sport en cultuur is naar mijn idee wel sprake van samenhang tussen voorzieningen en instellingen, omdat de brede school met de multifunctionele accommodatie aantoont dat sprake is van samenhang tussen voorzieningen en instellingen. Deze vorm van samenhang bevat dus een kans en kan worden gezien als een conditie voor succesvol integraal beleid.

De volgende veronderstellingen worden in het empirisch onderzoek getoetst:

*10. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda wat betreft samenhang tussen verschillende beleidssectoren, beleidsmaatregelen slecht worden afgestemd tussen verschillende beleidssectoren, vormt dit een bedreiging voor succesvol integraal beleid.*

*11. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda wat betreft volgtijdelijke samenhang, de verantwoordelijkheden voor verschillende leeftijdsgroepen verdeeld worden over verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen, vormt dit een bedreiging voor succesvol integraal beleid.*

*12. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda sprake is van samenhang tussen voorzieningen en instellingen, wordt de kans op succesvol integraal beleid groter.*

## **2.7 Netwerken en de regierol van gemeenten**

### 2.7.1. Inleiding

Doordat we ons in een netwerksamenleving bevinden, het gemeentebestuur aan verandering onderhevig is en allerlei netwerken rondom beleidsvoering zijn ontstaan, is de traditionele rol van de gemeente als 'producent' veranderd in die van 'regisseur'. Bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid in het kader van de Impuls past de rol van regisseur naar mijn idee ook het beste bij het Bredase gemeentebestuur. In deze paragraaf zullen vooral theoretische uitgangspunten van de regisseursrol de revue passeren. Ook zullen handreikingen worden gegeven hoe de gemeente Breda de regierol verder kan ontwikkelen bij de lokale uitwerking van de Impuls, waarbij verschillende voorwaarden gelden voor succesvol integraal beleid.

### 2.7.2. Netwerken bij lokale overheden

Iedere lokale overheid heeft talloze netwerken en samenwerkingsverbanden opgebouwd om diensten te kunnen verlenen of om bepaalde maatschappelijke vraagstukken op te kunnen lossen, zoals stadsvernieuwing en veiligheidproblemen in wijken. Ook de lokale overheid speelt dus in op de ontwikkelingen in de hedendaagse samenleving, namelijk het gegeven dat we ons in de netwerksamenleving bevinden. In de jaren '80 is er bij de overheid overigens pas aandacht gekomen voor het concept netwerk. Doordat de interacties in zowel de private als in de publieke sector en de verbindingen ertussen complex zijn geworden ten gevolge van onderlinge afhankelijkheden, is er mogelijk behoefte ontstaan aan interorganisatorische structuren. Overheden moeten bij het oplossen van complexe beleidsvraagstukken allerlei actoren betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid (Klijn, 2005:32).

Binnen het ontstane netwerkperspectief vormen onderlinge afhankelijkheden één van de belangrijkste concepten. Wanneer actoren in een netwerk over onvoldoende eigen middelen beschikken om zelfstandig te overleven of om interessante doelen te verwezenlijken, dan ontstaan onderlinge afhankelijkheden. Om middelen uit te kunnen wisselen, worden actoren gedwongen te interacteren met andere organisaties. Een netwerk ontstaat wanneer deze uitwisselingen een langdurig karakter krijgen (Klijn, 2005:41).

### 2.7.3. Kenmerken van netwerken bij beleidsontwikkeling- en uitvoering

Omdat er veel verschillende theorieën bestaan omtrent netwerkperspectieven met betrekking tot beleidsontwikkeling- en uitvoering, zijn er wel een aantal overeenkomsten waar te nemen (Klijn, 2005:41). Ten eerste gaat het altijd om een groot aantal actoren die in een netwerk beleid ontwikkelen en uitvoeren. Deze actoren zijn niet alleen onderling afhankelijk van elkaar, maar zijn vaak ook autonoom en nemen hun eigen beslissingen. Volgens Brinkman (2000:5) gaat het bij integraliteit juist om selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Zijn mening lijkt dus in contrast te staan met de netwerktheorieën omtrent beleidsontwikkeling- en uitvoering, omdat volgens hem geen groot aantal actoren in het beleidsnetwerk wordt betrokken, doordat partijen worden geselecteerd, prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt (zie paragraaf 2.2.6.) Wanneer alle partijen worden betrokken bij het betreffende maatschappelijk probleem of project dan ontstaan er volgens Van Leeuwen (2000:18) ook te veel onderlinge afhankelijkheden en gaat iedereen op elkaar zitten wachten. Niemand zal dan een besluit nemen en dit wordt aangeduid met 'non-decisionmaking'.

Dit is ook een goede illustratie van 'stropigheid' binnen het openbaar bestuur. Partijen zouden juist in een beleidsnetwerk door moeten gaan met hun eigen werk en de eigen verantwoordelijkheid moeten nemen in het netwerk (Van Leeuwen, 2000:18).

Volgens de netwerktheorieën heeft ook iedere actor een eigen perceptie van de wereld en dus ook een eigen beeld over het probleem, over de oplossing ervan en over de urgentie van maatschappelijke problemen (Klijn, 2005:41). Dit komt overeen met de visie van Bovens et al. (2001) waarbij beleidsvorming en- uitvoering gepaard gaat met strijd en conflict en met tegengestelde meningen bij het oplossen van maatschappelijke problemen. In het netwerk rondom beleidsontwikkeling- en uitvoering is volgens de netwerktheorieën tevens sprake van complexe interacties en onderhandelingspatronen doordat er onderlinge afhankelijkheden bestaan en verschillende percepties tussen de actoren. Volgens Van Leeuwen (2000:18) werken flexibele netwerkstructuren beter wanneer het aantal onderlinge afhankelijkheden in het netwerk groot is. Over flexibele netwerkstructuren wordt door Klijn (2005) niet gesproken, ook al is het aantal onderlinge afhankelijkheden in het netwerk groot.

Doordat alleen via samenwerking resultaten kunnen worden gerealiseerd, dienen actoren minimale overeenstemming te bereiken over de te zetten stappen en over de coördinatie volgens de netwerktheorieën. Uiteraard ontstaat die coördinatie niet vanzelf wegens verschillende percepties en strategieën van de actoren (Klijn, 2005:41). Doordat actoren in het netwerk constant met elkaar interacteren, ontstaan er interactiepatronen en institutionele eigenschappen. Doordat de interacties een doorlopend karakter hebben, worden er ook regels opgesteld om de toekomstige interactie in het netwerk te sturen en te bevorderen (Klijn, 2001:41). De samenwerking tussen actoren in het netwerk moet worden aangestuurd en begeleid. Dit, omdat de complexe interacties en de verschillende percepties van de actoren dit noodzakelijk maken (Klijn, 2005:41). In de meeste literatuur over netwerken waarin beleidsontwikkeling en- uitvoering tot stand komt, wordt benadrukt dat zonder netwerkmanagement beleidsontwikkeling en -uitvoering nauwelijks mogelijk is (Klijn, 2005:42).

#### 2.7.4. Regierol van gemeenten in netwerken

In de literatuur zijn een aantal overeenkomsten te vinden over de rol van de netwerkmanager. De rol van de netwerkmanager vanuit het interorganisatorisch netwerkperspectief is die van mediator, facilitator of procesmanager (Klijn, 2005:43). Een aantal auteurs spreken expliciet over de regierol die gemeenten vervullen in netwerken. Volgens Denters et al. (1999) heeft de regierol van de gemeente betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van een bepaald beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid afhankelijk is van de medewerking van één of meer andere actoren (Terpstra, 2002:18). Daarentegen is bij die nieuwe gemeentelijke rol van regisseur nog steeds sprake van uiteenlopende maatschappelijke belangen als belangrijke legitimatie voor een democratisch en effectief gemeentelijk openbaar bestuur (Terpstra, 2002:18). Volgens Beukhof (2002) verschilt de Raad voor het Openbaar Bestuur hierover van mening, want zij is van mening dat door het vormen van netwerken de rol van de overheid als dienaar van het algemeen belang uit het oog dreigt te worden verloren. Ik ben van mening dat de traditionele rol van de gemeente als 'producent' blijft bestaan en verder is uitgebreid met de rol van regisseur. De lokale overheid moet namelijk nog steeds zorgen voor veiligheid in brede zin, waarbij top-downsturing nog steeds een belangrijke plaats inneemt.

Het bepalen van doelen en middelen vindt hierbij nog steeds eenzijdig plaats en het uitvoeren van toezicht op de uitvoering gebeurt nog steeds door de inspectie (Terpstra, 2002:19). De Nederlandse democratische rechtsstaat kent ook een aantal principes, waarmee gemeenten nog steeds rekening dienen te houden bij de uitvoering van die nieuwe regierol. Ten eerste moeten gemeenten de grondrechten van de burgers beschermen en burgers de mogelijkheid geven tot inspraak en participatie. Tevens zijn controle- en verantwoordingsmechanismen noodzakelijk bij de uitoefening van bevoegdheden en dienen gemeenten zo transparant mogelijk te werk te gaan. Tot slot zijn effectiviteit en efficiency belangrijke principes. De mate waarin deze principes worden verwezenlijkt, bepaalt de legitimiteit van het overheidsoptreden (Denters et al.,1999:12). Kortom, er bestaan in de literatuur verschillende opvattingen over de regierol van de gemeente en over problemen met de regierol.

#### 2.7.5. Drie ordeningsprincipes waarin de regierol kan worden gezien

Volgens Beukhof (2002) heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur drie ordeningsprincipes ontwikkeld die kunnen dienen als leidraad voor het verder kunnen ontwikkelen van de regierol van de gemeente. Bij het analyseren van de regierol dienen deze principes ook als uitgangspunt. Er zijn dus verschillende manieren waarop je de regierol kan analyseren:

- Verantwoordelijkheid: De overheid heeft hierbij een bijzondere positie in de samenleving, waarbij de lokale overheid verantwoordelijk is voor de huishouding van de gemeente. Ook wanneer de gemeente geen expliciete bevoegdheden heeft. In die gevallen kunnen gemeenten goed optreden als regisseur;
- Afhankelijkheid: Het lokale bestuur dient hierbij te zorgen voor de maatschappelijke samenhang, waarbij de gemeente afhankelijk is van andere overheden, burgers en maatschappelijke instellingen. De gemeente moet zorgen voor een goede samenhang;
- Beïnvloeding: Dit ordeningsprincipe heeft te maken met in hoeverre het lokale bestuur responsief is. Met andere woorden, in hoeverre kan de gemeente inspelen op maatschappelijke problemen en ontwikkelingen? (Beukhof, 2002:32).

Er bestaan twee vormen van responsiviteit, namelijk materiële- en procedurele responsiviteit. Bij de eerst vorm vertaalt het volksvertegenwoordigende orgaan (in dit geval de Gemeenteraad) de signalen en voorkeuren in bestuursbesluiten en beleid, waarbij daadkracht, resultaatgerichtheid, bestuurskracht, effectiviteit en efficiency voorop staan. Bij procedurele responsiviteit gaat het om rechtstreekse relaties tussen het bestuur, burgers en maatschappelijke organisaties en instellingen, waarbij het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming de boventoon voeren (Beukhof, 2002:32) (zie het eerder aangehaalde van Denters et al, 1999).

Zoals in de tweede paragraaf aan de orde kwam, is één van de redenen om als overheid over te gaan tot integrale beleidsvoering om meer responsief te werken. Dit komt doordat de overheid de kans krijgt meer op de behoefte van de burger in te spelen. Voor dit onderzoek is het daarom nuttig om te onderzoeken in welke mate en in welke vorm bij de gemeente Breda in het kader van de Impuls sprake is van responsiviteit. Hierbij dient het ordeningsprincipe 'beïnvloeding' als kader waarbinnen de regierol van de gemeente kan worden gezien. Zodoende kan worden nagegaan of één van de doelen van integrale beleidsvorming is bereikt, namelijk meer responsief werken. In het kader van integraal beleid waarbij verschillende partijen worden betrokken in een netwerk lijkt de procedurele vorm van responsiviteit naar mijn idee het meest aanwezig te zijn. Het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming kunnen hierbij als succesfactoren dienen voor integraal beleid.

Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda ga ik er van uit dat sprake is van procedurele responsiviteit, omdat burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen bij de uitwerking worden betrokken. Wanneer blijkt dat nauwelijks sprake is van procedurele responsiviteit dan is de regierol van de gemeente Breda wat betreft beïnvloeding nog niet ver ontwikkeld. Dit kan dan een bedreiging vormen voor het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid. Deze bedreiging zal dan moeten worden omgezet in een kans, zodat de kans op succesvol integraal beleid groter wordt. Kortom, de volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*13. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda sprake is van procedurele responsiviteit (zie Denters et al.) door het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming dan zal integraal beleid succesvoller zijn.*

Maatschappelijke samenhang in de samenleving is een belangrijk streven van het huidige kabinet en van de gemeente Breda. De Impuls brede scholen, sport en cultuur is ook gericht op het bereiken van maatschappelijke samenhang. In het kader van de regierol van de gemeente is het ordeningsprincipe 'afhankelijkheid' van toepassing op sociale of maatschappelijke samenhang. Hoe beter de gemeente Breda zorgt voor deze samenhang in de samenleving, hoe beter de regierol van de gemeente. De mate van afhankelijkheid van maatschappelijke instellingen om deze samenhang te kunnen bereiken, lijkt een conditie te zijn voor succesvol integraal beleid. Hoe minder de gemeente afhankelijk is van andere partijen in het netwerk, hoe beter de gemeente de regierol kan vervullen. Het is daarom nuttig te onderzoeken in welke mate de gemeente Breda afhankelijk is van maatschappelijke instellingen voor het kunnen bereiken van maatschappelijke samenhang bij de lokale uitwerking van de Impuls. Naar mijn idee is de gemeente Breda in grote mate afhankelijk van maatschappelijke instellingen bij de lokale uitwerking van de Impuls, omdat veel verschillende partijen worden betrokken die allen een steentje bijdragen, vooral bij de uitvoering van het beleid. De mate waarin de gemeente Breda hierbij afhankelijk is van instellingen bepaalt of de regierol van de gemeente voldoende wordt vervuld of verder moet worden ontwikkeld. De volgende veronderstelling wordt in het empirisch onderzoek getoetst:

*14. Bij de lokale uitwerking van de Impuls is de gemeente Breda in grote mate afhankelijk van maatschappelijke instellingen voor het kunnen bereiken van sociale of maatschappelijk samenhang. Dat kan een bedreiging vormen voor het succesvol kunnen uitvoeren van dit beleid, waardoor de regierol van de gemeente naar een hoog(er) niveau moet worden gebracht.*

## 2.8 Overzicht veronderstellingen

Hieronder volgt een overzicht van alle veronderstellingen die in dit hoofdstuk aan de orde zijn gekomen en die in het empirisch onderzoek worden getoetst. Hierbij is een onderscheid gemaakt in kansen en bedreigingen voor succesvol integraal beleid bij de gemeente Breda. Deze veronderstellingen komen ook terug in het volgende hoofdstuk in het analysemodel en in de operationalisatie.

### Kansen

*1. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda is sprake van integraliteit zoals Brinkman (2000) dit bedoelt, dit wil zeggen A: er is sprake van selectiviteit, B: er is sprake van prioriteiten stellen en C: er is sprake van keuzes maken waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter wordt.*

*2. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zal er meer kans op succes zijn wanneer aandacht wordt besteed aan de monitoring, effectmeting, evaluatie en bijsturing van dit beleid en de uitvoering van deze Impuls niet geheel wordt overgelaten aan partijen in het veld.*

*3. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda fysieke beleidsmiddelen worden ingezet in de betreffende sociale pijler, wordt de kans op succesvol integraal beleid groter. Doordat de uitwerking van de Impuls vooral betrekking heeft op wijken, vormt dit tevens een goede kans op succesvol integraal beleid.*

*5. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zal door toepassing van de managementinstrumenten A tot en met D, namelijk: A: inachtneming, B: voeren van dialoog, C: gezamenlijk plannen van een project en D: gezamenlijk plannen en uitvoeren van een project integraal beleid succesvoller zijn. Het strategisch plannen van een project zal (nog) niet worden toegepast, wat een bedreiging kan zijn voor succesvol integraal beleid.*

*6. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zullen de structuurinstrumenten 'coördinerende functie' en de 'coördinerende cel' goede kansen bieden op succesvol integraal beleid.*

*7. Wanneer bij het ontwikkelen van beleid door de gemeente Breda in het kader van de Impuls sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen, is de kans op succesvol integraal beleid groter.*

*9. Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda is sprake van succesvol categoriaal beleid als een centrale instantie ook de bevoegdheid krijgt de zaken te coördineren.*

*12. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda sprake is van samenhang tussen voorzieningen en instellingen, wordt de kans op succesvol integraal beleid groter.*

*13. Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda sprake is van procedurele responsiviteit (zie Denters et al.) door het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming dan zal integraal beleid succesvoller zijn.*



## Bedreigingen

4. *Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda geen rekening wordt gehouden met het beleid van betrokken partijen is er niet bij alle partijen sprake van draagvlak. Dit kan een bedreiging vormen voor het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid.*

8. *Wanneer sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief dan zullen de twee gevaren ook optreden, namelijk het verbureaucratiseren van het beleidsproces en vertraging in het beleidsproces. Dit vormt een bedreiging voor succesvol integraal beleid.*

10. *Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda wat betreft samenhang tussen verschillende beleidssectoren, beleidsmaatregelen slecht worden afgestemd tussen verschillende beleidssectoren, vormt dit een bedreiging voor succesvol integraal beleid.*

11. *Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda wat betreft volgtijdelijke samenhang, de verantwoordelijkheden voor verschillende leeftijdsgroepen verdeeld worden over verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen, vormt dit een bedreiging voor succesvol integraal beleid.*

14. *Bij de lokale uitwerking van de Impuls is de gemeente Breda in grote mate afhankelijk van maatschappelijke instellingen voor het kunnen bereiken van sociale of maatschappelijke samenhang. Dat kan een bedreiging vormen voor het succesvol kunnen uitvoeren van dit beleid, waardoor de regierol van de gemeente naar een hoog(er) niveau moet worden gebracht.*

## Hoofdstuk 3.      Onderzoeksontwerp

### 3.1. Inleiding

Voordat de veronderstellingen, die in het theoretisch kader zijn gepresenteerd, in de empirie kunnen worden getoetst, zal eerst moeten worden bedacht hoe het onderzoek wordt opgezet. Uiteindelijk wil ik een antwoord krijgen op de onderzoeksvragen, maar er ook achter komen wat de bevindingen van het onderzoek betekenen voor de houdbaarheid van het gebruikte theoretisch kader (Van Thiel, 2007:177). Daarom wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het onderzoeksontwerp. Dit bestaat uit verschillende onderdelen: analysemodel, operationalisatie en de methoden. Deze onderdelen worden per paragraaf uitgebreid toegelicht en uitgewerkt.

### 3.2 Analysemodel

#### 3.2.1. Inleiding

In deze paragraaf komt het analysemodel aan de orde waarin de begrippen terugkomen uit het theoretisch kader. Niet alle begrippen zijn waar te nemen in de praktijk bij de gemeente Breda. Daarom is een selectie van theoretische concepten en elementen gemaakt. Op basis van de veronderstellingen die in het theoretisch kader aan de orde zijn komen, is die selectie gemaakt. Het analysemodel vat de belangrijkste theoretische begrippen van het theoretisch kader samen en brengt deze met elkaar in verband. Zodoende ontstaat samenhang tussen de theoretische begrippen. Dit model vormt een tussenstap tussen theorie en operationalisatie.

In de operationalisatie wordt duidelijk wat precies wordt 'gemeten' in de praktijk. Aan de theoretische elementen in het analysemodel worden uiteindelijk indicatoren verbonden. Deze indicatoren geven aan hoe de geselecteerde elementen worden 'gemeten' in de praktijk bij de gemeente Breda.

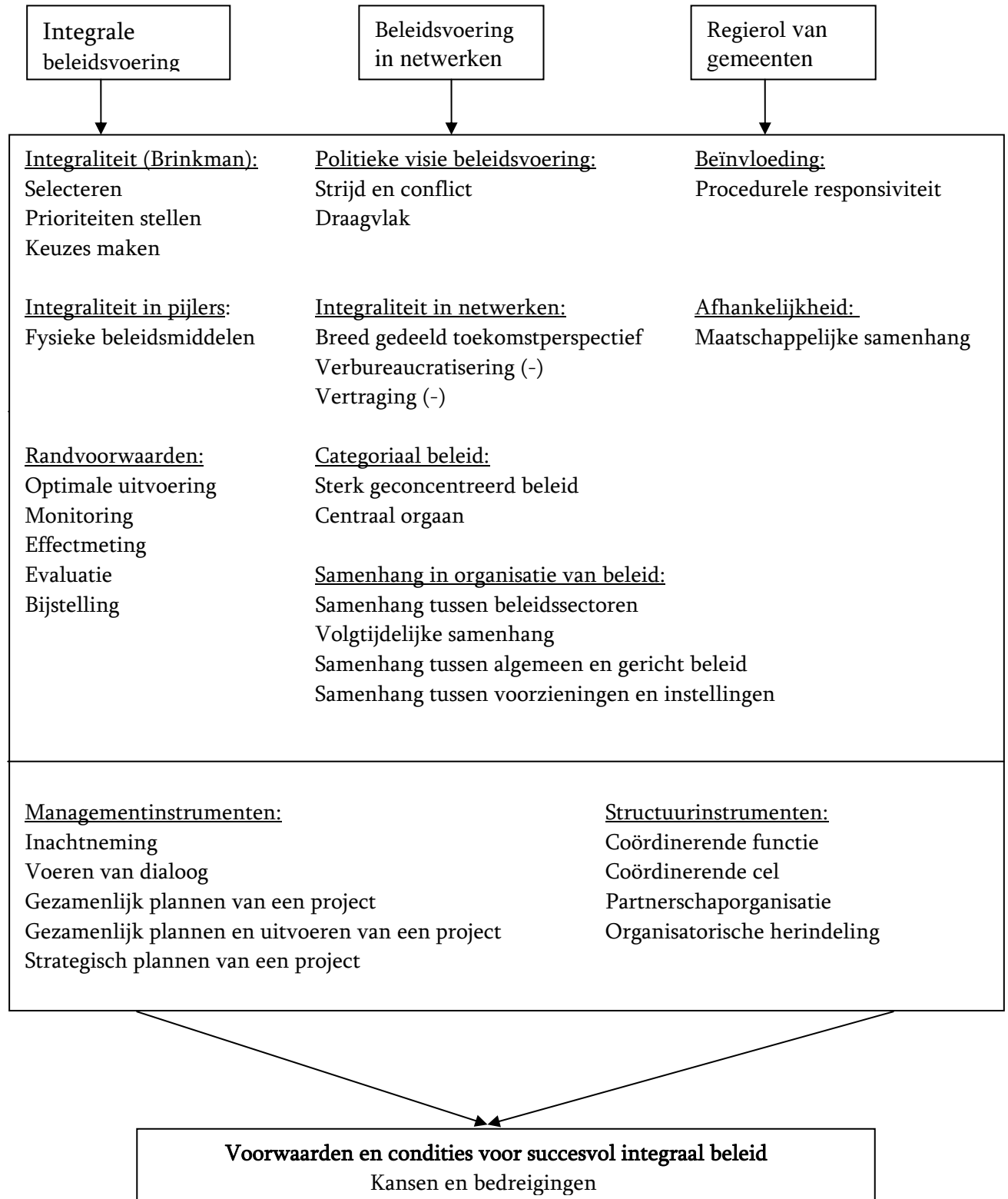
In de methodologische verantwoording wordt de 'hoe-vraag' beantwoord. Er wordt een keuze gemaakt voor specifieke onderzoeksmethoden. Daarmee kunnen de veronderstellingen in de praktijk worden getoetst.

#### 3.2.2. Theoretische concepten

In het onderstaande analysemodel zijn de theoretische concepten 'integrale beleidsvoering', 'beleidsvoering in netwerken' en de 'regierol van gemeenten' bovenaan weergegeven. Deze concepten bevatten alle theoretische elementen waarmee de veronderstellingen in de empirie getoetst kunnen worden. Op basis van deze concepten zijn veronderstellingen opgesteld over voorwaarden en condities voor succesvol integraal beleid. Ook kunnen eventueel kansen en bedreigingen in beeld worden gebracht middels de geselecteerde theoretische elementen. Om deze reden zijn onderaan het model twee pijlen gericht op het vlak waarin 'voorwaarden en condities voor succesvol integraal beleid, kansen en bedreigingen' staat aangegeven. Dit omvat de centrale onderzoeksvraag waarop het gehele model gebaseerd is. De theoretische elementen worden ook wel variabelen genoemd. Een variabele is een kenmerk waarin het concept tot uitdrukking komt (Van Thiel, 2007:36).

De vertaling van de concepten naar de empirische situatie behoort tot het operationaliseringsproces en dat leidt tot het identificeren van de variabelen die onderzocht gaan worden.

Figuur 3: Analysemodel



### 3.2.3. Toelichting op analysemodel

#### *Integrale beleidsvoering*

Het concept integrale beleidsvoering komt in de empirie tot uitdrukking door middel van drie verschillende variabelen, namelijk integraliteit volgens Brinkman (2000), integraliteit in pijlers en integraliteit in termen van randvoorwaarden (zie paragraaf 2.2). Deze variabelen omvatten als het ware drie verschillende visies op integrale beleidsvoering. Elke variabele bevat specifieke kenmerken, zoals 'selecteren' waarmee de variabelen tot uiting kunnen komen in de praktijk. In de operationalisatie wordt hier verder op ingegaan. In de methoden komt aan de orde hoe ik deze variabelen precies ga meten.

#### *Beleidsvoering in netwerken*

Eén van de manieren waarop het concept beleidsvoering in netwerken in de empirie tot uitdrukking komt, is door te onderzoeken of de politieke visie van beleidsvoering van toepassing is waarbij draagvlak een belangrijk uitgangspunt is. De politieke visie van beleidsvoering is dus één van de variabelen waarmee het concept beleidsvoering in netwerken tot uiting komt, omdat bij deze visie de nadruk ligt op netwerken (zie paragraaf 2.3.3.). Een andere manier waarop beleidsvoering in netwerken tot uitdrukking komt, is door middel van integraliteit in netwerken. Bij deze variabele ligt de nadruk op een breed gedeeld toekomstperspectief in een netwerk van actoren, zodat een gezamenlijk gevoel van richting ontstaat. Bij een breed gedeeld toekomstperspectief bestaat wel de kans dat zich twee bedreigingen voordoen, namelijk dat het beleidsproces hieromtrent verbureaucratiseert en vertraagt doordat er te veel onderlinge afhankelijkheden in het netwerk ontstaan (zie paragraaf 2.5.5.). Het betreft hier dan ook een negatieve relatie (-). Categorieel beleid kan alleen maar succesvol zijn wanneer een centrale instantie de bevoegdheid krijgt de zaken te coördineren voor beleid dat sterk geconcentreerd is voor een bepaalde doelgroep (zie paragraaf 2.6.4.). Samenhang in de organisatie van beleid komt tot uitdrukking door middel van vier verschillende kenmerken, namelijk samenhang tussen beleidssectoren, volgtijdelijke samenhang, samenhang tussen algemeen en gericht beleid en samenhang tussen voorzieningen. Deze verschillende vormen van samenhang hebben allen een relatie met beleidsvoering in netwerken. Bij samenhang tussen beleidssectoren is een goede afstemming tussen verschillende afdelingen en diensten noodzakelijk, die (waarschijnlijk) in een soort netwerkstructuur invloed willen uitoefenen en waarbij draagvlak en afhankelijkheden een rol spelen. Volgtijdelijke samenhang vindt naar mijn idee plaats in een netwerk van verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen die allemaal invloed willen uitoefenen. Bij samenhang tussen algemeen en gericht beleid wordt in een netwerk van beleidssectoren en afdelingen 'algemeen beleid' gevormd voor een grote doelgroep, waarbij gericht beleid gevormd wordt door een bepaalde beleidssector die zich specifiek richt op een categorie van de doelgroep. Bij samenhang tussen voorzieningen moeten verschillende voorzieningen, instellingen en de betreffende gemeente samenwerken om gezamenlijk de beleidsdoelen te kunnen bereiken. Ook moet er sprake zijn van afstemming in het netwerk van voorzieningen, instellingen en de betreffende gemeente (zie paragraaf 2.6.5.). In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt vervolgens ingegaan op wat en hoe precies gemeten gaat worden.

### *Regierol van gemeenten*

Het concept regierol van gemeenten komt in de empirie tot uitdrukking door middel van twee ordeningsprincipes, namelijk beïnvloeding en afhankelijkheid. Deze principes vormen variabelen die als leidraad kunnen dienen voor het verder ontwikkelen van de regierol en waarmee je de regierol kan analyseren.

Het ordeningsprincipe beïnvloeding heeft te maken met in hoeverre het lokale bestuur responsief is. Voor dit onderzoek wordt onderzocht of er sprake is van procedurele responsiviteit en kan dus worden gezien als kenmerk van het ordeningsprincipe beïnvloeding. Het ordeningsprincipe afhankelijkheid heeft te maken met maatschappelijke samenhang waar een gemeente verantwoordelijk voor is, maar waarbij een gemeente afhankelijk is van andere overheden, burgers en maatschappelijke instellingen. Hoe minder de gemeente afhankelijk is van andere partijen in het netwerk, hoe beter de gemeente de regierol kan vervullen (zie paragraaf 2.7). In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt vervolgens ingegaan op wat en hoe precies gemeten gaat worden.

#### 3.2.4. Verbanden in het analysemodel

De concepten integrale beleidsvoering, beleidsvoering in netwerken en regierol van gemeenten bevatten alle drie variabelen die voorwaarden, condities, kansen of bedreigingen voor integraal beleid in zich hebben. In het model zijn ook management- en structuurinstrumenten te vinden. Deze instrumenten kunnen de gemeente Breda bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid belangrijke handvatten bieden om uiteindelijk te komen tot succesvol integraal beleid. Omdat deze instrumenten op alle drie de concepten in het model betrekking hebben, zijn ze op bovenstaande wijze in het model weergegeven. De variabelen die binnen het concept integrale beleidsvoering passen, hebben ook een relatie met de variabelen die binnen het concept beleidsvoering in netwerken passen. Integrale beleidsvoering in het algemeen heeft namelijk een relatie met de politieke visie van beleidsvoering (in netwerken), maar ook met verschillende vormen van samenhang. Geïntegreerd jeugdbeleid bijvoorbeeld heeft in elke gemeente samenhang als gemeenschappelijk kenmerk. Categorieel beleid kan weer worden gezien als een bepaalde vorm van integrale beleidsvoering. Beleidsvoering in netwerken heeft ook een relatie met de regierol van gemeenten en met integrale beleidsvoering in het algemeen, omdat de regierol van een gemeente bij integrale beleidsvoering betrekking heeft op het coördineren en aansturen van netwerken.

### **3.3 Operationalisatie**

#### 3.3.1. Inleiding

In deze paragraaf komt de operationalisatie aan de orde. Dat wil zeggen het 'meetbaar' maken van theoretische begrippen in het analysemodel. Door begrippen meetbaar te maken, weet ik *wat* ik in het empirisch onderzoek ga onderzoeken of meten. De wijze waarop dit meten plaatsvindt, komt in de volgende paragraaf aan de orde. Het meten van theoretische begrippen vindt in dit onderzoek overigens niet plaats door middel van kwantitatieve maatstaven, maar door middel van kwalitatieve. Bij bijna alle operationalisaties laat ik het oordeel over wat bijvoorbeeld 'veel' of 'weinig' is, over aan de respondenten van de interviews.

Operationaliseren vindt over het algemeen plaats middels drie stappen (Van Thiel, 2007:50). De eerste stap is het geven van de juiste definitie voor het te onderzoeken theoretisch begrip. Integrale beleidsvoering bijvoorbeeld kan op verschillende manieren worden gedefinieerd, namelijk door middel van de variabelen integraliteit, zoals Brinkman dit verwoordt en integraliteit in pijlers. De tweede stap is het bepalen welke uitingsvorm het betreffende theoretische begrip aanneemt in de dagelijkse praktijk en welke daarvan in het onderzoek zullen worden gebruikt om te meten. In de praktijk zijn er namelijk verschillende manieren waarop integrale beleidsvoering tot uitdrukking komt. De derde stap is om van elke variabele, behorend bij een theoretisch concept, te bepalen welke waarden de bijbehorende indicatoren kunnen aannemen en op welke wijze ze met elkaar verband houden en met het theoretisch concept (Van Thiel, 2007:50-51). In deze paragraaf worden de stappen samengevoegd in één paragraaf waarbij per theoretisch concept de bijbehorende variabelen en indicatoren de revue passeren.

### 3.3.2. Maatstaven, waarden en relaties

#### *Integrale beleidsvoering*

Het theoretisch begrip ‘integrale beleidsvoering’ kan op verschillende manieren worden onderzocht en gemeten. In de dagelijkse praktijk heeft dit concept tal van uitingsvormen. Zo wordt integrale beleidsvoering bijvoorbeeld gedefinieerd als het onderling afstemmen van beleid in diverse sectoren (Wayenberg, 2005b). Deze uitingsvorm wordt niet in het onderzoek gebruikt, omdat ‘het onderling afstemmen’ moeilijk meetbaar is. Volgens Priemus (2000:6) is sprake van integraal werken als men inzoomt op een wijk of beleidssector bijvoorbeeld, maar men moet ook over de grenzen van het systeem heen kijken. Overigens moet men niet te veel over de grenzen heen kijken, want anders richt men zich te veel op zaken die moeilijk of niet te beïnvloeden zijn (Priemus, 2000:6). Ook deze uitingsvorm wordt niet in het onderzoek gebruikt, omdat het moeilijk is om in de praktijk te meten hoe vaak men over de grenzen van het systeem heen kijkt en er zijn geen maatstaven aan verbonden. Het is ook lastig om te bepalen wanneer precies ‘te veel’ over de grenzen heen wordt gekeken. Zoals in het analysemodel naar voren kwam, wordt integrale beleidsvoering in dit onderzoek gemeten aan de hand van integraliteit, zoals Brinkman dit verwoordt, integraliteit in pijlers en integraliteit in termen van randvoorwaarden (zie voor definities hoofdstuk 2.2. en paragraaf 3.2.3.).

#### Integraliteit

Integraliteit zoals Brinkman (2000) dit verwoordt, kan zich uiten in ‘selectiviteit’, ‘prioriteiten stellen’ en ‘keuzes maken’:

#### Selectiviteit

- Bij integrale beleidsvoering kunnen weinig of veel partijen worden betrokken die een relatie hebben met het betreffende beleid.
- Bij integrale beleidsvoering kunnen weinig of veel onderwerpen worden betrokken die een relatie hebben met het betreffende beleid.

#### Prioriteiten stellen

- Bij integrale beleidsvoering vindt men de uitgangspunten van de geselecteerde beleidsterreinen/sectoren even belangrijk of er is sprake van rangschikking in mate van belangrijkheid.

### Keuzes maken

- Bij integrale beleidsvoering wordt met weinig of veel gerelateerde beleidsuitgangspunten rekening gehouden bij de uitvoering ervan.

Het effect van integraliteit op voorwaarden en condities voor succesvol integraal beleid zal groter zijn naarmate sprake is van alle drie de kenmerken: selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Wanneer namelijk sprake is van alle drie de kenmerken, is volgens Brinkman (2000) daadwerkelijk sprake van integraliteit en zal de kans op succesvol integraal beleid groter zijn. Wanneer bij integrale beleidsvoering, zowel bij het ontwikkelen als het uitvoeren van integraal beleid, meerdere beleidsterreinen/sectoren zijn betrokken dan wordt het bereiken van succesvol integraal beleid moeilijker, omdat uit meer beleidssectoren een juiste selectie moet worden gemaakt.

### Integraliteit in pijlers

Integraliteit in pijlers kan zich uiten in 'fysieke beleidsmiddelen':

#### Fysieke beleidsmiddelen

- Bij integratie tussen beleidssectoren worden (fysieke) beleidsmiddelen soms of vaak geconcentreerd in een fysieke pijler.
- Bij integratie tussen beleidssectoren is weinig of veel draagvlak voor het inzetten van fysieke beleidsmiddelen in de betreffende pijler.

Het effect van integraliteit in pijlers op voorwaarden en condities voor succesvol integraal beleid zal groter zijn naarmate de noodzaak en toevoegende waarde van integratie tussen beleidssectoren middels de inzet van fysieke beleidsmiddelen door beleidsmedewerkers wordt ingezien. Ook geldt wanneer de toevoegende waarde van integratie tussen sectoren bij het Rijk middels het concentreren van beleidsmiddelen in een fysieke pijler groter wordt, het nut en de noodzaak tot beleidsintegratie op lokaal niveau middels een fysieke pijler ook groter wordt. Hoe gemakkelijker causaliteiten zijn weer te geven in een fysieke pijler, hoe eerder men over zal gaan tot het concentreren van fysieke beleidsmiddelen, waardoor eerder sprake zal zijn van succesvol integraal beleid. Hoe moeilijker causaliteiten in de sociale en economische pijler zijn weer te geven, hoe eerder men gaat zoeken naar mogelijkheden om fysieke beleidsmiddelen in te zetten.

### Integraliteit in termen van randvoorwaarden

Integraliteit in termen van randvoorwaarden kan zich uiten in 'een optimale uitvoering van integraal beleid' waarbij de mate waarin het integraal beleid wordt gemonitord en effecten worden gemeten en de mate waarin het integraal beleid wordt geëvalueerd en bijgesteld als uitgangspunten dienen:

#### Optimale uitvoering van integraal beleid

- Bij integrale beleidsvoering is sprake van een optimale of slechte uitvoering van integraal beleid wanneer weinig of veel aandacht wordt besteed aan monitoring en effectmeting van het integraal beleid.

- Bij integrale beleidsvoering is sprake van een optimale of slechte uitvoering van integraal beleid wanneer weinig of veel aandacht wordt besteed aan het evalueren en bijstellen van het integraal beleid.

Het effect van integraliteit in termen van randvoorwaarden op voorwaarden en condities voor succesvol integraal beleid zal kleiner zijn naarmate de beleidsuitvoering volledig wordt overgelaten aan het veld en deze partijen zelf verantwoordelijk worden gesteld voor een optimale uitvoering van het beleid, onafhankelijk van de gemeente. Wanneer deze partijen weinig ervaring hebben met het monitoren, het meten van effecten, het evalueren en bijstellen van de beleidsuitvoering dan zal de uitvoering van het integraal beleid minder succesvol zijn. De zojuist beschreven randvoorwaarden kunnen dus worden gezien als belangrijke voorwaarden en condities voor het optimaal uitvoeren van integraal beleid.

### *Beleidsvoering in netwerken*

Het theoretisch begrip 'beleidsvoering in netwerken' kan in de praktijk op verschillende manieren worden onderzocht en gemeten. 'Pluralisering' legt de nadruk op relatieve invloed van partijen in een netwerk. De politieke en bestuurlijke macht is gespreid over een groot aantal partijen waarbij de relatieve invloed van partijen verschilt al naar gelang het onderwerp (Bovens et al, 2001:140). Invloed bij beleidsvoering in netwerken staat hierbij dus centraal. In het onderzoek wordt invloed als uitingsvorm van het theoretisch concept beleidsvoering in netwerken niet gebruikt, omdat integrale beleidsvoering, in een netwerk van partijen, nog niet ver ontwikkeld is bij de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur. Onderlinge afhankelijkheden vormen binnen het netwerkperspectief één van de belangrijkste concepten. Wanneer actoren in een netwerk over onvoldoende eigen middelen beschikken om zelfstandig te overleven of om interessante doelen te verwezenlijken, dan ontstaan onderlinge afhankelijkheden (Klijn, 2005:41). Voor dit onderzoek komen onderlinge afhankelijkheden indirect terug middels verbureaucratisering wanneer een gemeenschappelijke toekomstvisie is geformuleerd in een netwerk van partijen (zie integraliteit in netwerken).

De samenwerking tussen actoren in een netwerk moet worden aangestuurd en begeleid. Dit, omdat de complexe interacties en de verschillende percepties van de actoren dit noodzakelijk maken (Klijn, 2005:41). In het onderzoek wordt specifiek ingegaan op de regierol van de gemeente door middel van 'afhankelijkheid' en 'beïnvloeding' als ordeningsprincipe voor de regierol van de gemeente voor beleidsvoering in netwerken. Zoals in het analysemodel naar voren komt, wordt beleidsvoering in netwerken in dit onderzoek gemeten aan de hand van de politieke visie van beleidsvoering, integraliteit in netwerken, categoriaal beleid en aan de hand van samenhang in de organisatie van beleid (zie voor definities hoofdstuk 2 en paragraaf 3.2.3.).

### *Politieke visie van beleidsvoering*

De politieke visie van beleidsvoering kan zich uiten in 'strijd en conflict' in een netwerk van actoren en in 'draagvlak in een beleidsnetwerk':



### Strijd en conflict in een beleidsnetwerk

- Bij beleidsvoering in een netwerk is bij het oplossen van een maatschappelijk probleem soms of vaak sprake van tegengestelde meningen waarbij strijd en conflict de boventoon voeren.
- Bij beleidsvoering in een netwerk bij het oplossen van een maatschappelijk probleem heeft iedere partij evenveel invloed of is de invloed tussen partijen ongelijk verdeeld.

### Draagvlak in een beleidsnetwerk

- Bij beleidsvoering in een netwerk bij het oplossen van een maatschappelijk probleem wordt vooruitgang geboekt wanneer soms of vaak sprake is van steun bij betrokken actoren in het netwerk.

De kans op succesvol integraal beleid zal groter zijn naarmate er meer partijen in het netwerk worden betrokken bij integrale beleidsvoering, met name bij het ontwikkelen van beleid. Wanneer er echter sprake is van tegengestelde meningen en grotere onderlinge verschillen in invloed, dan zal de kans op succesvol integraal beleid minder groot zijn. Wanneer enkele partijen worden betrokken bij integrale beleidsvoering en de relatieve invloed van partijen eerlijk is verdeeld, dan zal er meer draagvlak in het beleidsnetwerk zijn en is de kans op succesvol integraal beleid groter. Draagvlak vormt dus een belangrijke voorwaarde voor een optimale ontwikkeling (en uitvoering) van integraal beleid.

### Integraliteit in netwerken

Integraliteit in netwerken kan zich uiten in een 'breed gedeeld toekomstperspectief', 'verbureaucratisering' en in 'vertraging':

#### Breed gedeeld toekomstperspectief:

- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk bij het oplossen van een maatschappelijk probleem wordt het woord 'integraliteit' soms of vaak genoemd in het uitgewerkte plan dat hiervoor benodigd is.
- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk bij het oplossen van een maatschappelijk probleem is soms of vaak sprake van overeenstemming over de richting waarop men met dat beleid uit wil gaan, ofwel de algemene doelen en effecten.

#### Verbureaucratisering:

- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk, waarbij een gemeenschappelijke toekomstvisie geformuleerd is, bestaan weinig of veel onderlinge afhankelijkheden tussen partijen binnen de betreffende gemeente (bv. in het kader van informatie-uitwisseling en informatieverschaffing).
- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk, waarbij een gemeenschappelijke toekomstvisie geformuleerd is, worden door de betrokken partijen weinig of veel verschillende procedures gehanteerd (bv. in het kader van de informatie-uitwisseling en informatieverschaffing).

### Vertraging:

- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk, waarbij een gemeenschappelijke toekomstvisie geformuleerd is, moeten partijen in het netwerk soms of vaak op elkaar wachten om uiteindelijk een besluit te kunnen nemen over het betreffende beleid.
- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk, waarbij een gemeenschappelijke toekomstvisie geformuleerd is, moeten partijen in het netwerk kort of lang op elkaar wachten om uiteindelijk een besluit te kunnen nemen over het betreffende beleid.

### Categoriaal beleid

Categoriaal beleid kan zich uiten in 'sterk geconcentreerd beleid' en in 'coördinatie door een centrale instantie':

#### Sterk geconcentreerd beleid

- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk is één dominante beleidssector betrokken of er worden enkele beleidssectoren bij betrokken om beleid te kunnen ontwikkelen voor een specifieke bevolkingsgroep.

#### Coördinatie door centrale instantie

- Bij integrale beleidsvoering in een netwerk waarbij sprake is van categoriaal beleid bestaat weinig of veel draagvlak voor het instellen of aanwijzen van een centrale instantie voor de coördinatie en uitvoering van het beleid.

Het effect van categoriaal beleid op voorwaarden en condities voor succesvol integraal beleid zal groter zijn naarmate er meer beleidssectoren en partijen in een netwerk betrokken zijn en er dus meer uitwisselingen en afstemming nodig is tussen beleidssectoren. Hierdoor ontstaan waarschijnlijk ook meer hiaten en overlappingsen. Wanneer in een beleidsnetwerk strijd en conflict de boventoon voeren, dan zal het nog lastiger zijn om de uitwisselingen te coördineren, bijvoorbeeld door een centrale instantie en om afstemming te kunnen bereiken tussen verschillende beleidssectoren. In dat geval is draagvlak noodzakelijk om tot integraal beleid te komen.

### Samenhang in de organisatie van beleid

Samenhang in de organisatie van beleid kan zich uiten in 'samenhang tussen beleidssectoren', 'volgtijdelijke samenhang', 'samenhang tussen algemeen en gericht beleid' en in 'samenhang tussen voorzieningen':

#### Samenhang tussen beleidssectoren

- Bij integrale beleidsvoering in netwerken wordt altijd of soms een projectgroep opgericht of breed samengestelde overlegstructuren ingesteld waardoor tussen betrokken beleidssectoren afstemming plaatsvindt en zodoende geen sprake is van verkokering.

### Volgtijdelijke samenhang

- Bij integrale beleidsvoering in netwerken worden bij het vormen en uitvoeren van beleid in een keten, bijvoorbeeld voor opeenvolgende leeftijdsgroepen, de verantwoordelijkheden verdeeld over weinig of veel verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen.
- Bij integrale beleidsvoering in netwerken worden alle of enkele stappen of fasen van een dienst door eenzelfde organisatie behandeld.
- Bij integrale beleidsvoering in netwerken waarbij beleid wordt gevormd en uitgevoerd in een keten heeft de betreffende gemeente op alle of op enkele schakels in de keten invloed.

### Samenhang tussen algemeen en gericht beleid

- Bij integrale beleidsvoering in netwerken waarbij beleid wordt gevormd voor een specifieke categorie van een doelgroep vindt soms of vaak verkokering plaats, waardoor geen afstemming met beleid voor de gehele doelgroep plaatsvindt.

### Samenhang tussen voorzieningen

- Bij integrale beleidsvoering in netwerken waarbij de uitvoering van beleid wordt overgelaten aan instellingen en voorzieningen wordt tussen deze instellingen en voorzieningen soms of vaak samengewerkt.
- Bij integrale beleidsvoering in netwerken waarbij de uitvoering van beleid wordt overgelaten aan instellingen en voorzieningen is de noodzaak tot het coördineren van de uitvoering door de betreffende gemeente klein of groot.

Het effect van samenhang in de organisatie van beleid op voorwaarden en condities voor succesvol integraal beleid zal groter zijn naarmate er meer verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen worden betrokken bij integrale beleidsvoering. In dit geval zullen managementinstrumenten goed bruikbaar zijn om het beleid succesvol te laten zijn. Dit, omdat men bijvoorbeeld te maken krijgt met meer tegengestelde meningen en omdat er bijvoorbeeld sprake is van slechte onderlinge afstemming tussen beleidssectoren. Integrale beleidsvoering in het netwerk moet dus worden gemanaged. Structuurinstrumenten hebben betrekking op de structuur van een overheidsorganisatie en dus ook op het oprichten van een centrale instantie die de zaken coördineert (er is dus ook een relatie met categoriaal beleid). Ook deze instrumenten kunnen goede handvatten bieden voor het coördineren van de activiteiten tussen bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen. Zowel management- als structuurinstrumenten worden daarom ook geoperationaliseerd.

### *Regierol van gemeenten*

Een ander ordeningsprincipe voor de regierol van de gemeente is 'verantwoordelijkheid'. De lokale overheid is namelijk verantwoordelijk voor de huishouding van de gemeente, ook wanneer de gemeente geen expliciete bevoegdheden heeft. In die gevallen kunnen gemeenten goed optreden als regisseur (zie paragraaf 2.7.5). Dit ordeningsprincipe wordt niet direct in het onderzoek gebruikt, omdat het geen of weinig betrekking heeft op het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag. Hoe 'goed' een gemeente haar verantwoordelijkheid kan uitdragen vooral wanneer deze gemeente geen expliciete bevoegdheden heeft, is afhankelijk van hoe goed de gemeente haar regierol vervult.

Het aantal partijen dat verantwoordelijk is voor bepaalde aspecten in die lokale samenleving en de mate van invloed van deze partijen, bepaalt hoe adequaat de gemeente haar regierol moet uitvoeren. Voor dit onderzoek richt ik me specifiek op de regierol van de gemeente. Door middel van de variabelen afhankelijkheid en beïnvloeding kan ik namelijk een antwoord krijgen op de centrale onderzoeksvraag en daarom worden alleen deze principes geoperationaliseerd.

#### Ordeningsprincipe beïnvloeding

Het ordeningsprincipe beïnvloeding kan zich uiten in 'procedurele responsiviteit':

##### Procedurele responsiviteit

- Bij integrale beleidsvoering waarbij de betreffende gemeente de regierol heeft, worden enkele of alle betrokken burgers en maatschappelijke organisaties en instellingen betrokken door middel van inspraakbijeenkomsten/overleggen/vergaderingen.
- Bij integrale beleidsvoering waarbij de betreffende gemeente de regierol heeft, heeft geen of hebben enkele partijen in het netwerk een dominante rol en dus meer invloed waardoor een optimale uitvoering van de regierol van de gemeente belangrijker wordt.

De kans op succesvol integraal beleid zal groter zijn naarmate meer verschillende burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen worden betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid, omdat ze allen invloed proberen uit te oefenen op het betreffende beleid. Wanneer enkele partijen in het netwerk een overheersende rol krijgen, waardoor het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming minder vanzelfsprekend zijn, dan zal een optimale uitoefening van de regierol van de betreffende gemeente belangrijker worden om het netwerk te sturen en te coördineren. Management- en structuurinstrumenten bieden bij deze regierol dan ook bruikbare handvatten en worden daarom geoperationaliseerd.

#### Ordeningsprincipe afhankelijkheid

Het ordeningsprincipe afhankelijkheid kan zich uiten in 'maatschappelijke samenhang':

##### Maatschappelijke samenhang

- Bij integrale beleidsvoering waarbij de betreffende gemeente de regierol heeft, is de gemeente van weinig of veel partijen in het netwerk afhankelijk voor het bereiken van maatschappelijke en sociale samenhang.
- Bij integrale beleidsvoering waarbij de betreffende gemeente de regierol heeft, hebben veel of weinig partijen voldoende invloed of macht om de uitvoering van het betreffende beleid naar de eigen hand te zetten.

Het effect van 'afhankelijkheid' op succesvol integraal beleid zal kleiner zijn naarmate meer partijen in het netwerk worden betrokken en als die partijen ook voldoende macht of invloed hebben in het netwerk om het integraal beleid naar de eigen hand te zetten, bijvoorbeeld omdat ze meer kennis of middelen bezitten. Wanneer bij de betreffende gemeente sprake is van procedurele responsiviteit en veel partijen in het netwerk voldoende invloed of macht hebben dan zal de betreffende gemeente haar regierol optimaal moeten vervullen. De regierol van de gemeente wordt dan ook belangrijker om draagvlak te kunnen creëren in het netwerk en om compromissen te kunnen sluiten.

Het op de juiste wijze vervullen van de regierol is belangrijk om uiteindelijk te komen tot maatschappelijke samenhang. Management- en structuurinstrumenten bieden hierbij ook goede handvatten voor de gemeente voor het op de juiste wijze kunnen vervullen van de regierol. Burgers kunnen overigens ook een ‘tegenwicht’ bieden tegen de meest invloedrijke of machtige partijen in het netwerk, waardoor de gemeente minder afhankelijk wordt van de meest invloedrijke partijen en de regierol mogelijk beter kan uitvoeren.

#### *Management- en structuurinstrumenten*

In paragraaf 3.2.4 is naar voren gekomen dat management- en structuurinstrumenten op alle drie de theoretische concepten betrekking hebben, namelijk op integrale beleidsvoering, op beleidsvoering in netwerken en op de regierol van gemeenten. Omdat deze instrumenten de gemeente Breda bruikbare handvatten bij integrale beleidsvoering kunnen bieden, worden deze instrumenten ook geoperationaliseerd.

#### Managementinstrumenten

Managementinstrumenten worden op de volgende wijze geoperationaliseerd:

#### Inachtneming

- In het kader van integraal beleid houden beleidsvoerders omtrent één aspect van een complex probleem weinig of veel rekening met het beleid van hun collega's die begaan zijn met een ander aspect van hetzelfde probleem.

#### Voeren van dialoog

- In het kader van integraal beleid overleggen/vergaderen beleidsvoerders soms of vaak over het (oplossen van het) betreffende maatschappelijk probleem wat betrekking heeft op het beleid van verschillende beleidsvoerders.

#### Gezamenlijk plannen van een project

- In het kader van integraal beleid worden projecten voor een bepaalde doelgroep dat het beleid van meerdere verschillende beleidssectoren raakt soms of vaak gezamenlijk gepland.

#### Gezamenlijk plannen en uitvoeren van een project

- In het kader van integraal beleid worden projecten voor een bepaalde doelgroep dat het beleid van meerdere verschillende beleidssectoren raakt soms of vaak gezamenlijk gepland en uitgevoerd.

#### Strategisch plannen van projecten

- In het kader van integraal beleid worden projecten voor het oplossen van een complex probleem soms of vaak op strategische wijze gepland en uitgevoerd.

### Structuurinstrumenten

Structuurinstrumenten worden op de volgende wijze geoperationaliseerd:

#### Coördinerende functie

- In het kader van integraal beleid is wel of geen coördinerende functie gecreëerd om integratie tussen beleidssectoren/diensten te bewerkstelligen.

#### Coördinerende cel

- In het kader van integraal beleid is wel of geen coördinerende cel ingericht waarbij meerdere personen aanwezig zijn om integratie tussen beleidssectoren/diensten te bewerkstelligen.

#### Partnerschaporganisatie

- In het kader van integraal beleid is wel of geen partnerschaporganisatie gecreëerd.

#### Organisatorische herindeling

- In het kader van integraal beleid zijn verschillende organisatieonderdelen samengevoegd of zijn taken afgestoten voor het oplossen van het beleidsprobleem en is het zodoende mogelijk om een dergelijke herindeling plaats te laten vinden.

## **3.4 Methoden**

### 3.4.1. Inleiding

In deze paragraaf komen verschillende onderdelen van de onderzoeksopzet aan de orde. Tot nu toe is duidelijk welke veronderstellingen in de empirie worden getoetst op basis van wetenschappelijke theorieën om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Op basis van deze veronderstellingen is vervolgens een selectie gemaakt van theoretische begrippen die zijn weergegeven in het analysemodel. Deze theoretische begrippen zijn vervolgens geoperationaliseerd. De volgende stap is dan te beschrijven *hoe* het onderzoek wordt uitgevoerd. In deze paragraaf komt eerst het steekproefkader aan de orde. Met andere woorden er wordt vermeld welke onderzoekseenheden zullen worden onderzocht, hoe deze worden geselecteerd en waarom voor die selectie gekozen is. In dit steekproefkader staat de gevalstudie centraal, zowel de Impuls brede scholen, sport en cultuur als de tweede casus, Geschikt Wonen voor Iedereen. Vervolgens wordt ingegaan op de gekozen onderzoeksmethoden waarbij ook aandacht wordt besteed aan validiteit en betrouwbaarheid. De wijze waarop de verzamelde gegevens van het onderzoek worden geanalyseerd, komt in deze paragraaf ook aan de orde.

### 3.4.2. Gevalsstudie

Mijn onderzoek vindt plaats bij de gemeente Breda. De reden hiervoor is het feit dat ik mijn stageperiode hier heb doorgebracht en hierdoor gemakkelijk in contact kan komen met werknemers binnen en mogelijk ook buiten de gemeente. Mijn stageopdracht had ook betrekking op het onderwerp van dit onderzoek, integraal beleid. De gemeente Breda had tevens behoefte aan het op een hoger niveau brengen van integraal beleid binnen verschillende beleidssectoren. Dit, omdat integrale beleidsvoering bij deze gemeente nog niet geheel vlekkeloos verloopt.

### *Impuls brede scholen, sport en cultuur*

Omdat mijn stageopdracht betrekking had op de lokale uitwerking van de Impuls brede scholen, sport en cultuur, waarbij ik een inhoudelijk toetsingskader heb opgesteld wat in feite integraal beleid is (zie bijlage 1), heb ik deze Impuls gekozen als hoofdcasus voor het onderzoek. Tijdens mijn stageperiode heb ik al veel documenten bestudeerd over deze Impuls en al gesproken met een aantal personen die voor de uitvoering van deze Impuls mogelijk in aanmerking komen. Met hun wensen en behoeften heb ik in het inhoudelijk toetsingskader rekening gehouden. De uitvoering van deze Impuls is nog niet gestart en zal in de loop van het onderzoek plaatsvinden. De lokale uitwerking van de Impuls door andere gemeenten zal niet veel verder ontwikkelend zijn dan bij de gemeente Breda. Dit komt doordat de meeste gemeenten ook nog aan het stoeien zijn met het uitwerken van deze Impuls op beleidsniveau. Overigens is deze Impuls ook nieuw, waardoor het een actuele gevalstudie betreft. Om deze reden worden andere gemeenten niet in het onderzoek betrokken.

Deze casus lijkt me interessant voor een onderzoek, omdat ik tijdens het ontwikkelen van het inhoudelijk toetsingskader allerlei knelpunten ben tegengekomen. Die knelpunten hadden onder andere betrekking op de afstemming van beleid tussen verschillende sectoren, prioriteiten stellen, overeenstemming bereiken en op wensen en behoeften uit het veld. Omdat ik bij de lokale uitwerking van de Impuls heel nauw betrokken ben geweest doordat ik het inhoudelijk toetsingskader tot stand heb gebracht dat voor de gemeente Breda naar zeggen waardevol is, wil ik graag ook weten wat de oorzaken van deze knelpunten zijn op basis van wetenschappelijke theorieën en hoe integrale beleidsvoering binnen de gemeente Breda in het vervolg kan worden verbeterd. De bevindingen van de onderzochte casus kunnen moeilijk worden gegeneraliseerd naar andere situaties vanwege de contextgebondenheid van de bevindingen en de specifieke situatie waarin de gemeente Breda verkeert. Daarentegen kunnen andere vakdirecties, afdelingen en beleidssectoren binnen de gemeente Breda, maar ook andere gemeenten wel leren van de bevindingen voor andere vormen van integraal beleid.

Om de gemeente Breda aanbevelingen te kunnen geven voor het optimaal kunnen ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid in het algemeen levert de gevalstudie een meerwaarde op, omdat de casus ten eerste een rijkdom aan empirische informatie oplevert, maar ook omdat de casus kan leiden tot verbetering van bestaande theorievorming.

### *Geschiedt Wonen voor Iedereen*

Als tweede casus, ter vergelijking en contrastering, heb ik gekozen voor Geschiedt Wonen voor Iedereen (GWI) binnen de gemeente Breda. GWI is een project dat in 1998 gestart is en is uitgegroeid tot een project van formaat. De gemeente en maatschappelijke partners maken zich samen sterk voor een stad waarin wonen, welzijn en zorg goed geregeld en voor iedereen bereikbaar is ([www.breda.nl](http://www.breda.nl)). In Breda zijn vijftien woongebieden (GWI-gebieden) waarvoor plannen zijn ontwikkeld waarin partijen aangeven wat zij willen en kunnen realiseren. Deze plannen worden vastgelegd in een gebieds- of wijkconvenant waarin wordt beschreven welke functies er in een wijk gecombineerd kunnen worden, welke afspraken er al zijn gemaakt, wat er nog ontbreekt, wat nog verbeterd kan worden en op welke termijn ([www.breda.nl](http://www.breda.nl)).

Deze casus heb ik geselecteerd, omdat het een project betreft waarbij sprake is van een integrale aanpak van wonen, welzijn en zorg en waarbij de uitvoering van dit beleid ook al plaatsvindt. Dit, in tegenstelling tot de Impuls brede scholen, sport en cultuur, omdat deze Impuls nog in de ontwikkelingsfase zit en nog niet wordt uitgevoerd. Deze casus is voor dit onderzoek ook goed geschikt, omdat het al aan evaluatie is onderworpen waaruit ik belangrijke conclusies kan trekken. Deze casus is mede interessant, omdat de gemeente Breda met haar integrale aanpak op terrein van wonen, welzijn en zorg voorloopt op andere gemeenten. Dit is gebleken tijdens een symposium in november 2007 ([www.breda.nl](http://www.breda.nl)). Deze casus lijkt dus een voorbeeld te zijn van succesvol integraal beleid waar de gemeente Breda (en andere gemeenten) van kan leren, in het bijzonder wat betreft de Impuls brede scholen, sport en cultuur.

#### *Betrouwbaarheid en validiteit bij de gevalstudie*

De betrouwbaarheid en validiteit bij de gevalstudie is over het algemeen een probleem, omdat er een gering aantal onderzoekseenheden wordt gebruikt (Van Thiel, 2007:104). Daarom heb ik gekozen voor een tweede casus waarmee ook op de uitvoering van integraal beleid wordt ingegaan. Deze tweede casus dient, zoals eerder genoemd, ter vergelijking en contrastering. Het probleem omtrent de betrouwbaarheid en validiteit wordt ook opgelost doordat meerdere operationalisaties worden toegepast in de empirie en doordat meerdere maatstaven voor één concept gelden. Ook worden meerdere soorten databronnen gebruikt in het onderzoek, zoals personen, documenten en rapporten, maar ook doordat meerdere methoden worden gebruikt, zoals interviews en analyse van documenten over hetzelfde onderwerp. Zodoende verzamel ik veel informatie waardoor de informatie valide is en doordat ik op verschillende manieren informatie analyseer, is het onderzoek ook betrouwbaar. Alle onderzoeksstappen en databronnen worden bij het onderzoek nauwkeurig bijgehouden, zodat ze later erop nageslagen kunnen worden. Ook dit leidt tot een grotere betrouwbaarheid. De bevindingen en conclusies uit het onderzoek worden ook voorgelegd aan drie verschillende beleidsmedewerkers binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling, zodat ze op juistheid beoordeeld kunnen worden.

### 3.4.3. Methoden

#### *Interviews*

Bij de gevalstudie worden verschillende methoden gebruikt. Eén van die methoden is het afnemen van interviews. Ik kies voor deze methode, omdat het een flexibele manier is om informatie te verzamelen, maar ook omdat niet-feitelijke informatie kan worden verkregen. Voor dit onderzoek is dit belangrijk dat ook niet-feitelijke informatie wordt verkregen, omdat zodoende ook wensen, behoeften en belangen naar voren komen die belangrijk zijn bij integrale beleidsvoering. In het onderzoek wordt gebruikgemaakt van het semi-gestructureerde interview. Dit wil zeggen dat aan de hand van een aantal geformuleerde vragen over het onderwerp vragen worden gesteld aan de respondenten. Deze interviewvragen worden afgeleid uit het theoretisch kader. De betrouwbaarheid en validiteit van het semi-gestructureerde interview is redelijk, omdat van te voren een aantal vragen zijn geformuleerd, maar ook ruimte is voor de eigen inbreng van de respondent (Van Thiel, 2007:107).

De respondenten voor de interviews in het kader van de Impuls bestaan uit personen binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling die een relatie hebben met de lokale uitwerking van de Impuls.



Als eerst wordt de medewerker uitvoering op gebied van sport geïnterviewd, alsmede de senior beleidsmedewerker onderwijs. Ook de beleidsmedewerker van amateurkunst en culturele educatie wordt geïnterviewd. Deze personen hebben/hadden namelijk zitting in de klankbordgroep. Hiernaast worden enkele andere betrokken beleidsmedewerkers geïnterviewd die een relatie met de Impuls hebben en veel over integraal beleid weten. In bijlage 2 is een lijst met namen te vinden van personen die ik voor deze casus ga interviewen en in bijlage 3 is een lijst met vragen voor de interviews toegevoegd.

Bij de casus GWI selecteer ik de respondenten voor de interviews ook binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling. Deze personen houden zich voor een groot deel van de tijd bezig met Geschikt Wonen voor Iedereen en deze respondenten kunnen mij verder doorverwijzen naar andere respondenten buiten de gemeente die vooral de uitvoering van GWI op zich nemen.

In bijlage 2 is ook een lijst met namen te vinden van personen die ik voor deze casus ga interviewen en in bijlage 4 is een lijst met vragen voor de interviews toegevoegd.

#### *Vragenlijst*

Een andere methode die wordt gebruikt bij de Impuls is de 'vragenlijst' (zie bijlage 5). Het is ten eerste een efficiënte manier van onderzoek en ten tweede heb ik voor deze methode gekozen, omdat een redelijk aantal respondenten met de Impuls te maken hebben. Daarom worden numerieke antwoordschalen gebruikt die gemakkelijk generaliseerbaar zijn (Van Thiel, 2007:84) (zie ook bijlage 6). Het afnemen van de vragenlijsten heb ik al tijdens mijn stage gedaan. In dit onderzoek maak ik gebruik van een schriftelijke vragenlijst met gesloten vragen, waarbij de mogelijke waarden al vermeld zijn. De schriftelijke vragenlijst is in een voorstudie al getest door mijn stagebegeleider, zodat de vragenlijst geen fouten meer bevat en er is nagegaan of het moeilijk of gemakkelijk is de vragenlijst in te vullen (Van Thiel, 2007:95). Zodoende is de vragenlijst voldoende betrouwbaar en valide. De respondenten hebben de antwoorden anoniem geven. Naar aanleiding van deze vragenlijst heb ik ook een interne discussie georganiseerd tijdens mijn stage die vergelijkbaar is met de techniek van een focusgroep (zie bijlage 6. voor de uitslag).

#### *Inhoudsanalyse*

In dit onderzoek gebruik ik ook de methode van inhoudsanalyse voor het verzamelen en analyseren van bestaand materiaal. Door middel van inhoudsanalyse kan ik feiten en opvattingen vaststellen, maar ook gebruikte argumenten reconstrueren (Van Thiel, 2007:123). Het verzamelen van het materiaal vindt plaats doordat ik al het materiaal selecteer dat gaat over de Impuls brede scholen, sport en cultuur en over de casus Geschikt Wonen voor Iedereen. Hiernaast selecteer ik algemene informatie over integrale beleidsvoering. Momenteel wordt binnen de vakdirectie Maatschappelijk Ontwikkeling ook hard gewerkt aan het ontwikkelen van een integraal lokaal volksgezondheidsbeleid. Materiaal in het kader van dit (integraal) beleid kan ik ook analyseren, alsmede materiaal over het grotestedenbeleid wat ook betrekking heeft op integraal beleid. Vooral op basis van de variabelen die in de operationalisatie aan de orde zijn gekomen, selecteer ik het materiaal. Om tegemoet te komen aan betrouwbaarheid en validiteit van het materiaal zorg ik ervoor dat er informatie uit verschillende bronnen in het onderzoek wordt betrokken, maar ook sleutelpersonen en experts worden ingeschakeld. Aan deze personen vraag ik wat volgens hen de belangrijkste bronnen over het onderzoeksonderwerp zijn. Experts zijn personen die veel van integraal beleid afweten bijvoorbeeld.

Dit kunnen ook personen zijn buiten de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling. Om te achterhalen wie de beste experts zijn op gebied van integrale beleidsvoering, selecteer ik eerst de juiste sleutelpersonen binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling. Deze sleutelpersonen zijn dezelfde personen als die in de klankbordgroep vertegenwoordigd zijn.

#### 3.4.4. Analyseren van data

“Kwalitatieve data zijn niet-numerieke eenheden van informatie, bijvoorbeeld uitspraken van personen, fragmenten van teksten en beelden” (Van Thiel, 2007:154). Voor dit onderzoek worden vooral kwalitatieve gegevens verzameld en geanalyseerd, omdat bij het beschrijven van de werkelijkheid rekening moet worden gehouden met de context waarin gebeurtenissen zich voordoen en/of actoren zich bevinden. Dit kan moeilijk in getallen worden samengevat, waardoor kwalitatief onderzoek noodzakelijk is (Van Thiel, 2007:155). Dit onderzoek is gericht op het verkennen en beschrijven van het onderzoeksonderwerp integraal beleid. Kwalitatieve data worden verzameld en geordend op basis van de veronderstellingen in het theoretisch kader en op basis van de operationalisaties. Ik ga bijvoorbeeld documenten verzamelen die betrekking hebben op draagvlak in het kader van integraal beleid. Het geselecteerde materiaal wordt vervolgens beschreven en geanalyseerd. Om het analyseren van kwalitatieve data voldoende betrouwbaar en valide te laten zijn, probeer ik in het onderzoek zoveel mogelijk verschillende soorten databronnen te gebruiken.

Voor dit onderzoek worden ook kwantitatieve data gebruikt, namelijk de numerieke gegevens uit de vragenlijst waarbij op een bepaalde vraag een cijfermatige beoordeling wordt gegeven door respondenten, op een antwoordschaal van 1 tot en met 10 (Van Thiel, 2007:133). Alleen de variabele integraliteit zoals Brinkman (2000) dit verwoordt, wordt in deze vragenlijst gemeten. Door per vraag een antwoordschaal te gebruiken, heb ik ook gemiddelden berekend en kan zodoende worden aangetoond welk criterium dat in elke vraag naar voren komt, voor de respondenten het belangrijkste is. Zodoende heb ik criteria gerangschikt.

#### 3.4.5. Theoretische concepten, operationalisaties en methoden samengebracht

Om duidelijkheid te creëren over wat ik precies ga doen in het onderzoek heb ik in onderstaande tabel aangegeven welke methode ik voor elke operationalisatie ga gebruiken.

Tabel 1: Operationalisaties en methoden

Theoretisch concept	Variabele	Operationalisatie	Item	Methode
Integrale beleidsvoering	Integraliteit	Selectiviteit	Aantal partijen Aantal onderwerpen	Interviews, Documentanalyse en Vragenlijst
Integrale beleidsvoering	Integraliteit	Prioriteiten stellen	Rangschikking	Interviews, Documentanalyse en Interne discussie
Integrale beleidsvoering	Integraliteit	Keuzes maken	Beleidsuitgangspunten	Interviews, Documentanalyse en Vragenlijst
Integrale beleidsvoering	Integraliteit in pijlers	Fysieke beleidsmiddelen	Fysieke pijler Fysieke beleidsmiddelen	Documentanalyse
Integrale beleidsvoering	Integraliteit in termen van randvoorwaarden	Optimale uitvoering integraal beleid	Monitoring Effectmeting Evalueren Bijstellen	Interviews en Documentanalyse
Beleidsvoering in netwerken	Politieke visie van beleidsvoering	Strijd en conflict	Tegengestelde meningen en invloed	Interviews
		Draagvlak	Steun	Interviews
Beleidsvoering in netwerken	Integraliteit in netwerken	Breed gedeeld toekomstperspectief	Integraliteit in plannen Overeenstemming richting	Interviews en Documentanalyse
		Verbureaucratisering	Onderlinge afhankelijkheden en procedures	Interviews
		Vertraging	Wachten op besluit	Interviews
Beleidsvoering in netwerken	Categoriaal beleid	Sterk geconcentreerd beleid	Dominante beleidssector	Interviews
		Coördinatie door centrale instantie	Draagvlak centrale instantie	Interviews
Beleidsvoering in netwerken	Samenhang in de organisatie van beleid	Samenhang tussen beleidssectoren	Projectgroep of overlegstructuren	Interviews en Documentanalyse
		Volgtijdelijke samenhang	Bestuursniveaus, beleidssectoren ed. Aantal stappen door dezelfde organisatie Invloed op schakels	Interviews en Documentanalyse
		Samenhang tussen algemeen en gericht beleid	Verkokering	Interviews en Documentanalyse
		Samenhang tussen voorzieningen	Samenwerking tussen voorzieningen Coördineren uitvoering	Interviews en Documentanalyse
Regierol van gemeenten	Orderingsprincipe beïnvloeding	Procedurele responsiviteit	Betrokken burgers, organisaties, ed. Partijen met dominante rol	Interviews en Documentanalyse
Regierol van gemeenten	Orderingsprincipe afhankelijkheid	Maatschappelijke samenhang	Afhankelijkheid van partijen en Invloed en macht van partijen	Interviews en Documentanalyse
Alle 3 de concepten	Management-instrumenten	Inachtneming	Rekening houden beleid collega's	Interviews
		Voeren van dialoog	Overleggen/vergaderen	Interviews en Documentanalyse
		Gezamenlijk plannen van een project	Gezamenlijk plannen	Interviews en Documentanalyse
		Gezamenlijk plannen en uitvoeren	Gezamenlijk plannen en uitvoeren	Interviews en Documentanalyse
		Strategisch plannen van projecten	Strategisch plannen	Interviews en Documentanalyse

Alle 3 de concepten	Structuurinstrumenten	Coördinerende functie	Coördinerende functie	Interviews en Documentanalyse
		Coördinerende cel	Coördinerende cel	Interviews en Documentanalyse
		Partnerschaporganisatie	Partnerschaporganisatie	Interviews en Documentanalyse
		Organisatorische herindeling	Organisatorische herindeling	Interviews en Documentanalyse

## Hoofdstuk 4      Onderzoeksresultaten

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten per casus beschreven en geanalyseerd. Dit vindt plaats aan de hand van de operationalisaties die in het vorige hoofdstuk aan de orde gekomen zijn. Middels het houden van interviews, documentanalyse, het afnemen van een vragenlijst en door middel van een interne discussie zijn de resultaten tot stand gekomen. Aan de hand van de onderzoeksresultaten kunnen in het volgende hoofdstuk conclusies worden getrokken waarbij de deelvragen en daarmee ook de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord. Ook zal in het volgende hoofdstuk worden aangegeven wat de bevindingen van het onderzoek betekenen voor de houdbaarheid van de theorie. In dit hoofdstuk worden ook al tussentijdse conclusies getrokken naar aanleiding van de veronderstellingen. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk wordt de casus de Impuls brede scholen, sport en cultuur geïntroduceerd. Aan de hand van de onderzoeksresultaten als afgeleide van de theorie, definities en de operationalisaties zal duidelijk worden waarom deze casus een goed voorbeeld is van integraal beleid. Vervolgens worden alle onderzoeksresultaten voor deze casus gepresenteerd, waarbij ook tussentijdse conclusies worden getrokken. In de derde paragraaf komen de onderzoeksresultaten van de tweede casus op dezelfde wijze aan de orde, namelijk Geschikt Wonen voor Iedereen (GWI). Aan het eind van de 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> paragraaf wordt een schematisch overzicht gepresenteerd van de bevindingen en subconclusies per casus. In de 4<sup>de</sup> paragraaf worden de casussen met elkaar vergeleken.

### 4.2 Impuls brede scholen, sport en cultuur

#### 4.2.1. Introductie casus

##### *Inleiding*

Op 10 december 2007 hebben de staatssecretarissen van het ministerie van OCW en VWS samen met de vertegenwoordigers van de VNG, NOC&NSF, de onderwijsorganisaties en de Cultuurformatie bestuurlijke afspraken ondertekend over het realiseren van ten minste 2.500 combinatiefuncties (fte's) in 2012 (output). Samen met de gemeenten, de sport- onderwijs- en cultuursector willen deze ministeries een structurele impuls geven aan het realiseren hiervan. Deze impuls wordt de 'Impuls brede scholen, sport en cultuur' (Impuls) genoemd. Het gaat hierbij om het bekostigen van personele kosten van combinatiefuncties (VNG, 2007). Op 4 januari 2008 heeft de gemeente Breda bericht ontvangen van het ministerie van BZ om deel te kunnen nemen aan de Impuls.

##### *Wat houdt een combinatiefunctie in?*

Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar werkzaam is voor twee of meer sectoren: in dit geval onderwijs, sport en/of cultuur. Een combinatiefunctionaris kan binnen- en buitenschools worden ingezet in zowel het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Er wordt voornamelijk gedacht aan combinatiefuncties op uitvoerend niveau, maar er zijn ook mogelijkheden om combinatiefuncties te realiseren op coördinerend niveau, bijvoorbeeld de brede schoolcoördinator (Ministerie van OCW, 2007).

Combinatiefunctionarissen kunnen verschillende rollen en niveaus aannemen. Een mogelijke rol is die van ondersteuner- activiteitenbegeleider op niveau drie. Deze functionaris is bijvoorbeeld werkzaam als klassenassistent en als pedagogisch medewerker of als sport- en bewegingsleider. Ook is een ondersteuner- activiteitenbegeleider op niveau vier denkbaar. Deze functionaris kan bijvoorbeeld lerarenondersteuner zijn en sport- en bewegingsleider of trainer sport/amateurkunst. Een andere rol op niveau vijf is die van leraar- programma uitvoerder. Deze functionaris is bijvoorbeeld werkzaam als leraar lichamelijke opvoeding en als trainer. Een vierde rol die een combifunctionaris aan kan nemen, is die van lijn- staffunctionaris/docent- kaderfunctionaris/omgevingsmanager op niveau vijf of zes. Deze combifunctionaris kan bijvoorbeeld leraar of directeur zijn en een kaderfunctie vervullen in een vereniging of instelling (Taskforce Combinatiefuncties, 2008). Ook zijn er combinatiefuncties mogelijk waarbij onderwijs, cultuur en sport worden gekoppeld aan andere sectoren, zoals opvang en welzijn. De structurele impuls biedt daarentegen alleen de financiële middelen voor combinatiefuncties in de sector onderwijs, sport en cultuur (Ministerie van OCW, 2007).

#### *Doelen Impuls brede scholen, sport en cultuur*

Volgens het huidige kabinet is een gezonde levensstijl belangrijk voor de volksgezondheid. Dagelijks bewegen en sporten wordt daarom gestimuleerd. Ook moet kunst en cultuur bereikbaar zijn voor een groot publiek, want iedereen moet de mogelijkheid krijgen om als culturele burger deel te nemen aan de samenleving. Dagelijks bewegen en sporten komt ten goede aan betere schoolprestaties en minder schooluitval, maar ook aan de overdracht van waarden en normen, omgaan met regels, aanleren van discipline, vergroten van zelfvertrouwen, aan weerbaarheid en aan het voorkomen van overgewicht en ziektes. Voor kinderen en jongeren in het onderwijs moet onder andere hierom een rijke leeromgeving worden geboden waarin ze de kans krijgen hun talenten optimaal te kunnen ontwikkelen, maar ook om sociale vaardigheden op te doen en vooral ook om plezier te hebben. Dit kan worden bereikt door het organiseren van sport- en culturele activiteiten binnen de school, maar ook door activiteiten te organiseren die plaatsvinden met en bij sportverenigingen en culturele instellingen. Om sportverenigingen hun taak hierbij goed te kunnen laten uitvoeren, wil het kabinet ca. 10% van de sportverenigingen versterken. Sportverenigingen moeten namelijk niet alleen de eigen leden dienen, maar ook een belangrijke rol spelen voor (kwetsbare) doelgroepen in de wijk waar de vereniging is gevestigd, voor het onderwijs en voor de buitenschoolse opvang (Ministerie van OCW, 2007).

De volgende doelen worden beoogd met de Impuls:

- Er wordt gestreefd het aantal brede scholen uit te breiden in zowel het primair als het voortgezet onderwijs door een sport- en cultuuraanbod (zie uitleg verderop);
- Er wordt gestreefd sportverenigingen te versterken met het oog op hun maatschappelijke functie, maar ook wordt gestreefd naar het inzetten van sportverenigingen voor het onderwijs, de naschoolse opvang en de wijk;
- Er wordt gestreefd om een dagelijks sport- en beweegaanbod te realiseren voor alle leerlingen op en rond scholen;
- Er wordt gestreefd dat jongeren tot 18 jaar vertrouwd raken met één of meer kunst- en cultuurvormen, maar ook dat jongeren worden gestimuleerd om een actieve kunstbeoefening te doen (Ministerie van OCW, 2007).

Volgens de Wet Buitenschoolse Opvang zijn basisscholen per augustus 2007 verplicht de aansluiting tussen schooltijden en buitenschoolse opvang te regelen. Hierbij vindt samenwerking plaats tussen scholen en kinderopvanginstellingen. De krapte op de arbeidsmarkt vooral in de kinderopvang blijkt eveneens een reden te zijn om combinatiefuncties in het leven te roepen (Taskforce Combinatiefuncties, 2008). Voor de voor- en naschoolse opvang is het namelijk lastig om voldoende personeel te vinden, omdat de werktijden kort en versnipperd zijn. Door deze functies te combineren met functies tijdens schooltijd zal het makkelijker worden om personeel te werven. Er kunnen namelijk meer carrièreperspectieven worden gecreëerd en meer volwaardige banen worden geschepd. Door middel van combinatiefuncties kunnen tevens kwalitatief betere opvangvoorzieningen voor kinderen gerealiseerd worden (Commissie Dagarrangementen, 2001).

#### *Dagarrangementen*

De samenwerking tussen scholen, sportverenigingen, culturele instellingen, kinderopvang- en welzijnsinstellingen wordt bevorderd door de opkomst van dagarrangementen. Een dagarrangement houdt een samenhangend aanbod van onderwijs, opvang en vrije tijd in (Commissie Dagarrangementen, 2001). In Breda worden dagarrangementen vormgegeven volgens het zogenoemde '5-tijdenmodel' (voorschoolse opvang, onderwijs, tussenschoolse opvang, onderwijs en naschoolse opvang). Een sluitend dagarrangement vraagt om het koppelen van de opvangschakels. Zodoende worden volwaardige opvangfuncties gecreëerd. Dagarrangementen kan men professioneel en sluitend maken door middel van combinatiefuncties. Een voordeel hiervan is dat er meer continuïteit kan ontstaan in de dagindeling van het kind. Het kind ziet namelijk dezelfde persoon gedurende de gehele dag (Commissie Dagarrangementen, 2001).

#### *Brede school en Multifunctionele Accommodaties*

Van een brede school is sprake wanneer scholen niet alleen onderwijs verzorgen, maar ook andere functies (laten) vervullen op gebied van welzijn, zorg, kinderopvang, sport en bewegen en/of kunst en cultuur (VNG, 2007). Brede scholen zijn in het leven geroepen in het kader van het achterstandenbeleid en later ook vanuit de behoefte aan meer kinderopvang en vanuit het dagarrangement. Combinatiefuncties kunnen uitstekend worden ingezet binnen een brede school, omdat de samenwerking tussen meerdere sectoren hierdoor sterker kan worden neergezet (Commissie Dagarrangementen, 2001). Niet alleen bestaande brede scholen zijn interessant voor combinatiefuncties, maar ook brede scholen in ontwikkeling in zowel het primair als voortgezet onderwijs. Multifunctionele accommodaties in een wijk waarin de samenwerkende instellingen samenkomen, is de meest gewenste situatie voor het inzetten van combinatiefuncties binnen de brede school. Zodoende raken kinderen bekend met de combinatiefunctionarissen zowel binnen als buiten schooltijd en wordt meer samenhang in de wijk gerealiseerd. Tevens zijn deze accommodaties snel en veilig bereikbaar.

#### 4.2.2 Integraliteit volgens Brinkman

Volgens Brinkman (2000) gaat het bij integraliteit om selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Bij de lokale uitwerking van de Impuls heb ik onderzocht of sprake is van deze drie aspecten. Dit heb ik onder andere gedaan aan de hand van een 'multicriteria-analyse' waarbij ik voorafgaand interne inventariserende gesprekken heb gevoerd met medewerkers binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling die een relatie met de Impuls hebben.

De schriftelijke vragenlijsten die ik hiervoor heb gebruikt, heb ik zoals eerder gesteld al afgenomen tijdens mijn stage bij de gemeente Breda. Tijdens de interne gesprekken heb ik medewerkers inventariserende vragen gesteld over de lokale uitwerking van de Impuls, zie bijlage 7. Door deze gesprekken werd duidelijk welke beleidsterreinen en onderwerpen de meeste raakvlakken hebben met de lokale uitwerking van de Impuls. Naar aanleiding hiervan heb ik het betreffende beleid en gewenste ontwikkelingen binnen de gemeente Breda en binnen Maatschappelijke Ontwikkeling geanalyseerd. Deze informatie heb ik vervolgens uitgewerkt in een document waarbij ik beleid en gewenste ontwikkelingen binnen de directie Maatschappelijke Ontwikkeling heb verwerkt in de 'Bredase context', zie bijlage 1. Het doel hiervan was om uiteindelijk een gelegitimeerd toetsingskader (stageopdracht) op te kunnen stellen, waarbij ik rekening houd met interne wensen en behoeften. Alleen beleid dat een relatie met de Impuls heeft, heb ik in de Bredase context uitgewerkt.

Het doel van de multicriteria-analyse was om een overzicht te krijgen van alle criteria waaraan de Impuls een bijdrage kan leveren op basis van de geselecteerde beleidssectoren en onderwerpen. De criteria heb ik gerangschikt per beleidsgebied. Alle medewerkers binnen Maatschappelijke Ontwikkeling die met hun beleid de meeste raakvlakken hebben met de Impuls, zoals sportbeleid, onderwijs- en cultuurbeleid heb ik een schriftelijke vragenlijst voorgelegd, zie bijlage 5. De vragen hadden allen betrekking op een criterium. Bij elke vraag moest men een waardering geven tussen de 1 en 10, bijvoorbeeld bij de vraag "Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties betrokken worden bij de verdere uitbouw van de bestaande brede scholen?". Zodoende werd inzichtelijk waaraan de Impuls de meeste bijdrage zou moeten leveren volgens de betrokken medewerkers. De waarderingen per criterium heb ik in een Excel-bestand verwerkt, zie bijlage 6. Hierin is ook het gemiddelde cijfer per criterium te vinden alsmede de plaats die elk criterium inneemt naar belangrijkheid in het kader van de Impuls. Zo blijkt dat het criterium 'Achterstandswijken' in de lijst het meest van belang wordt geacht bij de inzet van combifunctionarissen.

Naar aanleiding van de multicriteria-analyse heb ik een interne discussiebijeenkomst voor betrokken medewerkers georganiseerd die vergelijkbaar is met een focusgroep (Van Thiel, 2007:110). Het doel hiervan was om gezamenlijk te discussiëren over de uitkomsten van de multicriteria-analyse en om overeenstemming te bereiken over de weg die aan de criteria zou worden gehangen. Tijdens deze discussie zijn een aantal punten naar voren gekomen waaraan de meeste waarde wordt gehecht bij de lokale uitwerking van de Impuls. Het gaat om de volgende punten waaraan combifuncties een bijdrage kunnen leveren:

- Versterken van de toegankelijkheid van sport en cultuur
- Verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen
- Vrijheid voor scholen om invulling te geven aan sport, cultuur, dagarrangementen en de wijk
- Doorgaande leerlijn voor 10 tot 14 jarigen (preventief)
- Talentontwikkeling
- Professionele verbindingen leggen tussen scholing en vrije tijd
- Impuls en combifuncties moet iets toevoegen aan het eigen aanbod
- Wat willen ouders? Geen gaten vullen
- Achterstandswijken



- Leg de keuzen bij de school
- Link tussen school en instelling leggen middels combifuncties
- De Impuls biedt kansen voor kinderen tussen 0-14 jaar om te kunnen leren en om zich te kunnen ontplooien. Niet alleen binnen schoolse activiteiten, maar ook buitenschools.
- Het gaat om ‘ontspannen en ontmoeten’
- De school kent de wijk bewust en de school als kennisbron

Deze punten heb ik uiteindelijk verwerkt in het inhoudelijk toetsingskader wat feitelijk dient als nota voor integraal beleid omtrent de Impuls.

Door middel van interviews heb ik ook onderzocht wat betrokken beleidsmedewerkers in het algemeen onder integraal beleid verstaan en in hoeverre selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken terugkomen bij de lokale uitwerking van de Impuls. Volgens geïnterviewden houdt integraal beleid in dat beleid vanuit verschillende invalshoeken op elkaar wordt aangesloten en dat je alle deelaspecten mee moet nemen in het beleid, zoals de omgeving, het achterliggende proces en de communicatie eromheen. Integraal beleid is volgens de respondenten gericht en programmatisch beleid en vormt dus een cluster van projecten die elkaar beïnvloeden. In het kader van de Impuls zijn de betreffende beleidsgebieden geselecteerd en er zijn keuzes gemaakt welke invalshoeken erbij zijn betrokken. Binnen deze selectie en keuzes worden prioriteiten gesteld. Een andere respondent heeft aangegeven dat selectiviteit terugkomt doordat een aantal criteria zijn opgesteld. Prioriteiten stellen houdt in dat een ordening is aangebracht in die criteria. Vervolgens zijn keuzes gemaakt uit die criteria door te beargumenteren waarom je wel/niet voor een bepaald criterium kiest. Ook kunnen problemen worden geselecteerd en kijken welk probleem dan als eerst moet worden aangepakt. Over het algemeen vinden de respondenten het onderscheid tussen de drie aspecten niet geheel duidelijk.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Bij de Impuls is naar mijn idee sprake van selectiviteit en prioriteiten stellen. Het maken van keuzes was een lastigere opgave. Dit is ook gebleken uit de interviews waarbij het onderscheid tussen deze drie aspecten ook niet geheel duidelijk bleek. Er is ten eerste een selectie gemaakt van partijen (beleidssectoren) en onderwerpen die bij het ontwikkelen van (integraal) beleid in het kader van de Impuls moeten worden betrokken. Deze selectie is gemaakt op basis van de interne inventariserende gesprekken. Tijdens de interne inventariserende gesprekken met medewerkers van Maatschappelijke Ontwikkeling bleek al dat niet elk beleidsgebied en onderwerp voor het ontwikkelen van (integraal) beleid in het kader van deze Impuls even belangrijk is. Binnen Maatschappelijke Ontwikkeling worden een aantal doelen nagestreefd op gebied van onderwijs, sport, cultuur, jeugd, participatie, sociale infrastructuur, integratie en diversiteit, volksgezondheid en geschikt wonen voor iedereen. Voor elk doel bestaat beleid, maar niet alle onderwerpen binnen deze beleidsgebieden en niet alle beleidsgebieden in het algemeen hebben een relatie met de Impuls. Zodoende is mede op basis van de interne inventariserende gesprekken en in overleg met Karel Dollekens (sportbeleid), Leo Polderman (onderwijsbeleid) en met Max van Alphen (cultuurbeleid) een selectie gemaakt van onderwerpen en beleidssectoren die worden betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van (integraal) beleid omtrent de Impuls. Het betreft de volgende beleidssectoren of onderwerpen: onderwijs, sport, cultuur, volksgezondheid, integratie en diversiteit, jeugdzorg en participatie.

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het overgrote deel van het aantal beleidssectoren binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling wordt betrokken bij het ontwikkelen van (integraal) beleid voor de Impuls. Ook worden veel onderwerpen hierbij betrokken, vooral op gebied van sport, onderwijs en cultuur. In de multicriteria-analyse zijn de criteria of onderwerpen te vinden die in eerste instantie zijn geselecteerd voor de lokale uitwerking van de Impuls.

In de multicriteria-analyse hebben tien betrokken medewerkers een weging gegeven bij elk criterium. Aan de hand van deze wegingen is een gemiddeld cijfer berekend. Deze gemiddelden bepaalden uiteindelijk de 'rang' die elk criterium inneemt en dus welke uitgangspunten van de geselecteerde beleidssectoren en onderwerpen het belangrijkste zijn voor de lokale uitwerking van de Impuls. Zodoende zijn prioriteiten gesteld voor het ontwikkelen van integraal beleid voor de Impuls.

Tijdens de interne discussie zou uiteindelijk aan elk criterium een weging worden gehangen. Dit is echter niet gelukt, omdat er geen overeenstemming over kon worden bereikt. De meningen liepen tijdens de discussie te veel uiteen over wat men belangrijk vindt bij de lokale uitwerking van de Impuls. Ook werden er 'nieuwe' onderwerpen genoemd waaraan de Impuls een bijdrage zou moeten leveren, zoals talentontwikkeling, het ontwikkelen van een doorgaande leerlijn voor tien tot veertien jarigen en ontspannen en ontmoeten. Zodoende heb ik gevraagd of alle aanwezigen een drietal punten wilden noteren die zij het belangrijkste vinden bij de lokale uitwerking van de Impuls. De uitkomst hiervan zijn de eerder weergegeven punten die uiteindelijk in het inhoudelijk toetsingskader zijn gepresenteerd, waaronder ook de drie voorgaande voorbeelden. Aan de hand van deze punten worden plannen beoordeeld van partijen in het veld die de uitvoering van de Impuls op zich gaan nemen. Met deze punten moeten partijen dus rekening houden bij de uitvoering om voor de uitvoering en daarmee voor de bijbehorende subsidie in aanmerking te komen. Tijdens de interne discussie zijn dus uiteindelijk wel keuzes gemaakt voor bepaalde uitgangspunten. Maar enkele van die uitgangspunten kwamen ook voor in de multicriteria-analyse. Omdat tijdens de discussie moeilijk overeenstemming kon worden bereikt en ook 'nieuwe' onderwerpen werden genoemd waaraan de Impuls een bijdrage zou moeten leveren, kan worden gesteld dat keuzes maken een lastige opgave was. In de praktijk blijkt dus dat keuzes maken niet zo makkelijk is. Het is daarom dus de vraag of bij de Impuls daadwerkelijk sprake is van succesvol integraal beleid, omdat alleen sprake is van selectiviteit en prioriteiten stellen zoals Brinkman (2000) dit bedoelt. Keuzes zijn uiteindelijk wel gemaakt, maar niet zoals werd beoogd.

De verschillende manieren waarop respondenten selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken terug zien bij de Impuls komen over het algemeen overeen met het voorgaande. Over wat precies onder integraal beleid wordt verstaan, verschilt men van mening.

#### 4.2.3. Integraliteit in pijlers

Aan de hand van documentanalyse heb ik onderzocht of bij de lokale uitwerking van de Impuls sprake is van integraliteit in een fysieke pijler en of hierbij fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. De beleidssectoren die in de 'Bredase context' in het inhoudelijk toetsingskader naar voren komen, behoren voornamelijk tot de sociale pijler: onderwijsbeleid, sportbeleid, cultuurbeleid, jeugdbeleid, participatie, sociale infrastructuur en volksgezondheidsbeleid.

Binnen het onderwijsbeleid is het doel van het onderwijskansenbeleid om doorlopende en aansluitende opvang te bieden, waarbij de brede school een belangrijke plaats inneemt. Er is sprake van een brede school wanneer scholen niet alleen onderwijs verzorgen, maar ook andere functies (laten) vervullen op gebied van welzijn, zorg, kinderopvang, sport- en bewegen en/of kunst en cultuur. De school werkt hierbij structureel samen met andere partners en kan verschillende vormen aannemen, waarbij samenwerkende instellingen in één gebouw bijvoorbeeld tot de mogelijkheden behoort (Taskforce combinatiefuncties, 2008). Dit worden ook wel multifunctionele accommodaties genoemd. Deze kunnen als fysieke beleidsmiddelen worden geschouwd. Ook wordt ernaar gestreefd om passend onderwijs te bieden en de nadruk ligt op doorlopende leer- en ontwikkelingslijnen.

De doelen op gebied van sport zijn onder andere gedefinieerd in termen van participatie, integratie, persoonlijke vorming, ontplooiing, gezondheid, sport als maatschappelijke bindmiddel en verenigingsondersteuning. De gemeente Breda hecht ook veel waarde aan het in stand houden en realiseren van gemeentelijke sportaccommodaties. Ook dit betreffen weer fysieke beleidsmiddelen om de doelen op gebied van sport te kunnen bereiken.

Het doel van cultuur is het aanbieden van een gedifferentieerd cultuuraanbod op wijkniveau onder andere door middel van cultuureducatie en het betrekken van jeugd bij verschillende vormen van cultuur.

Op gebied van jeugd hebben de doelen onder andere betrekking op kinderen die in een achterstandssituatie verkeren. Ook wordt het jeugd- en jongerenwerk krachtig neergezet door middel van activiteiten waarvoor verschillende voorzieningen en accommodaties benodigd zijn. Ook dit betreffen fysieke beleidsmiddelen.

Op gebied van participatie wordt veel aandacht besteed aan wijkontwikkeling. Het gaat hierbij om een integrale ontwikkeling voor, door en met bewoners in de wijk, waarbij ook aandacht besteed wordt aan kwetsbare groepen.

Doelen op gebied van volksgezondheid in relatie tot de Impuls liggen vooral op gebied van preventie van overgewicht, depressie, psychosociale problematiek en richt zich specifiek op kinderen, jongeren en kwetsbare groepen.

Deze doelen hebben betrekking op niet tastbare of direct meetbare aspecten. De sociale pijler heeft over het algemeen ook te maken met maatschappelijke problemen en specifieke doelgroepen (KEI, 2008). De doelen hebben ook relaties met elkaar. Doelen, zoals meer sportparticipatie hebben raakvlakken met participatie in het algemeen en volksgezondheidsbeleid.

Doelen op gebied van cultuur hebben weer een relatie met onderwijsbeleid, zoals cultuureducatie. Hieruit blijkt dat beleidssectoren elkaar vaak overlappen, waardoor integraal beleid soms noodzakelijk lijkt. De doelen op gebied van sociale infrastructuur daarentegen behoren naar mijn idee tot de fysieke pijler. Zogenaemde multifunctionele accommodaties betreffen namelijk fysieke beleidsmiddelen en de problematiek op gebied van sociale infrastructuur richt zich over het algemeen ook op ruimtelijke concepten en tastbare gebouwen en omgevingen die relatief makkelijk zijn aan te pakken (KEI, 2008).

Multifunctionele accommodaties worden overigens wel gebruikt om de gezamenlijke doelen van de Impuls te kunnen bereiken die raakvlakken hebben met de zojuist genoemde beleidsgebieden.

De bedoeling van de Impuls is om combinatiefuncties op lokaal niveau te implementeren die verbindingen leggen tussen de betrokken beleidssectoren, zoals onderwijs, sport, cultuur, opvang en welzijn. De samenwerking tussen deze sectoren krijgt dus vorm en inhoud met de realisering van combinatiefuncties. Combinatiefuncties dienen hierbij naar mijn idee als fysieke beleidsmiddelen die deze sectoren bijeenbrengen. Voor de inzet van deze functies is ook een budget nodig. De ministeries van VWS en OCW verstrekken aan gemeenten in het eerste jaar (2008) dat combinatiefuncties worden geïmplementeerd subsidies die structureel zijn. Het Rijk financiert dit jaar deze functies volledig. In de volgende jaren moeten ook gemeenten hun bijdrage leveren. De financiële middelen die benodigd zijn voor combinatiefuncties betreffen ook fysieke beleidsmiddelen waarmee de verschillende betrokken beleidssectoren bij de gemeente Breda worden geïntegreerd.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Uit het bovenstaande blijkt dat vooral sociale beleidssectoren zijn betrokken bij de lokale uitwerking van de Impuls, met andere woorden integratie vindt vooral in de sociale pijler plaats evenals de inzet van beleidsmiddelen. Daarentegen hebben de doelen van de betrokken beleidssectoren ook betrekking op fysieke aspecten, zoals multifunctionele accommodaties of andere voorzieningen. Deze voorzieningen en accommodaties vervullen hierbij een wijkfunctie, doordat verschillende partners van de brede school hierbij samenkomen op wijkniveau. Volgens Priemus (2000) kan integraliteit ook het best op wijkniveau worden gerealiseerd, omdat daar de drie pijlers vanzelf bij elkaar komen (zie paragraaf 2.2.7.). Dit geldt naar mijn idee ook voor de brede school waar de sociale en fysieke pijler bijeenkomen. Op indirecte wijze integreert de economische pijler zich met de andere twee pijlers, omdat wonen, werken, leren en ontspannen plaatsvindt bij de brede school in de wijk. Combinatiefuncties op zich hebben ook betrekking op fysieke aspecten en worden vaak ingezet in brede scholen en multifunctionele accommodaties. Kortom, doordat de uitwerking van de Impuls dus betrekking heeft op wijken, vergroot dit de kans op succesvol integraal beleid. Integraliteit vindt voornamelijk in de sociale pijler plaats, maar er worden voornamelijk fysieke beleidsmiddelen ingezet om de doelen van de Impuls en van de betrokken beleidssectoren te kunnen realiseren. Ook hierdoor wordt de kans op succesvol integraal beleid groter.

#### 4.2.4. Integraliteit in termen van randvoorwaarden

Om de uitvoering van het beleid in het kader van de Impuls optimaal te kunnen laten plaatsvinden, is al nagedacht over monitoring, effectmeting, evalueren en bijstellen van beleid. Monitoring zal in opdracht van de rijksoverheid plaatsvinden over zowel de output, dit wil zeggen over het realiseren van combinatiefuncties als over de outcome, dit wil zeggen de eerder opgesomde doelstellingen van de Impuls, dus brede scholen, sterke sportverenigingen, sport- en cultuurparticipatie. De VNG gaat samen met gemeenten jaarlijks een landelijk beeld opstellen over de output. Dit loopt tot en met 2012, omdat dan de Impuls afloopt. Hierbij zal de verdeling van combinatiefuncties over de onderwijs- sport- en cultuursector worden gevolgd. Zo nodig worden hierbij steekproeven genomen onder de betreffende gemeenten of wordt in overleg met betrokken partners bijgestuurd.

Bij het monitoren van de outcomedoelen wordt zoveel mogelijk gebruikgemaakt van bestaande monitors, zoals de brede schoolmonitor die wordt gehouden onder gemeenten en scholen. De wijze waarop de gerelateerde sport- en cultuurodoelen worden gemonitord is nog niet duidelijk. Bij de monitoring is het de bedoeling dat betrokken partijen volledige medewerking verlenen (Taskforce combinatiefuncties, 2008).

De invoering van combinatiefuncties wordt begeleid door een tijdelijke taskforce die bestaat uit ervaringsdeskundigen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om zaken als het leveren van profielschetsen voor combinatiefunctionarissen, goed organiseren van het werkgeverschap, regelen van de arbeidspositie en samenhang in bevoegdheden en opleidingen. De adviezen die deze taskforce levert, moeten worden overgenomen door partijen in het veld door partijen op voorhand te vragen zich hieraan te committeren. Hierbij moet de eindverantwoordelijkheid van werkgevers voor het personeelsbeleid van de eigen instelling en de rol van de CAO-partners zijn erkend. De uitvoering wordt ook op landelijk niveau ondersteund door middel van kennisoverdracht- en uitwisseling. Er zullen bijeenkomsten worden georganiseerd, er zal een helpdesk worden ingeschakeld en een ondersteuningsteam. Daarnaast zullen ook handreikingen en 'good practices' beschikbaar worden gesteld. Hoeveel ondersteuning een gemeente of een partij in het veld nodig heeft bij de uitvoering, wordt steeds gepeild en de ondersteuning wordt steeds vormgegeven in samenwerking met deze partijen in de sectoren onderwijs, sport en/of cultuur (Taskforce combinatiefuncties, 2008).

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is voordat de uitvoering van het beleid is gestart al nagedacht door het Rijk en de VNG over hoe de monitoring gaat plaatsvinden en over bijstelling van het betreffende beleid. Dit gebeurt op professionele wijze, doordat gemeenten hierbij worden ondersteund door de VNG. Ook zal hierbij veel worden overlegd met betrokken partijen in het veld. Wanneer wordt gemonitord, worden automatisch ook effecten gemeten. Met andere woorden er wordt nagegaan of de doelen van de Impuls zijn bereikt en het realiseren van combinatiefuncties. Het beleid zal ook worden geëvalueerd wanneer over de bijstelling van het beleid wordt nagedacht samen met betrokken partijen. De taskforce levert ook nog eens professionele begeleiding bij de invoering van combinatiefuncties. Doordat nu al veel wordt nagedacht over monitoring, effectmeting, evalueren en bijstelling zal naar mijn idee een optimale uitvoering van het beleid in het kader van de Impuls kunnen worden bewerkstelligd. Daarentegen zullen partijen in het veld bij de uitvoering veel vrijheid hebben. Partijen moeten namelijk zelf aan de slag wanneer hun plannen voor de inzet van combinatiefuncties zijn goedgekeurd op basis van het inhoudelijk toetsingskader. Hierdoor is het de vraag of de uitvoering van het beleid succesvol kan zijn. Zolang partijen zich committeren aan de adviezen van de taskforce kan de uitvoering daarentegen wel succesvol zijn.

#### 4.2.5. Politieke visie van beleidsvoering

Door middel van interviews heb ik onderzocht of bij de lokale uitwerking van de Impuls sprake is van de politieke visie van beleidsvoering waarbij strijd en conflict de boventoon voeren en waarbij draagvlak een belangrijke voorwaarde is voor het bereiken van overeenstemming. Uit de interviews in het kader van de Impuls is gebleken dat afstemming tussen betrokken beleidssectoren plaatsvindt doordat sectoren 'elkaar weten te vinden'.

Ambtenaren beseffen dat ze voor elkaar iets kunnen betekenen. Externe partijen treffen elkaar vaak bij toeval doordat ze elkaar bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst tegengekomen. Er worden soms gezamenlijk dingen afgesproken. 'Toeval' wordt door velen als een belangrijk aspect genoemd bij het komen tot overeenstemming tussen zowel interne als externe partijen in het kader van de Impuls. Uit de interviews is ook gebleken dat betrokken beleidsmedewerkers voornamelijk de eigen doelen willen bereiken. Er bestaat vaak wel draagvlak voor het bereiken van het gezamenlijke doel, namelijk het realiseren van combinatiefuncties, maar dit doel moet dan wel bijdragen aan het eigen doel. Eén respondent heeft expliciet aangegeven dat betrokken beleidsmedewerkers geen rekening houden met het beleid van de andere sector, al zou men wel willen dat rekening wordt gehouden met elkaars beleid. Ook werd genoemd dat men bij integraal beleid wel genoodzaakt is te kijken naar het gezamenlijk belang, maar dat er ook altijd verkokering is. Hieruit kan worden opgemaakt dat in zekere mate sprake is van tegengestelde meningen tussen betrokken beleidsmedewerkers bij de lokale uitwerking van de Impuls. Dit, omdat men het liefst de eigen doelen wil verwezenlijken en de meningen in dat geval waarschijnlijk uiteen zullen lopen. Overeenstemming wordt alleen bereikt wanneer men elkaar weet te vinden. Over de mate van invloed die betrokken beleidssectoren hebben in het kader van de Impuls, verschillen de respondenten van mening. De ene respondent is van mening dat de beleidssectoren sport en onderwijs het meest dominant zijn en dat de sector onderwijs hierbij het meest afwachtend is. De sector onderwijs had leidend moeten zijn, omdat de brede school steeds centraal staat bij de Impuls. De ander is van mening dat onderwijs de meeste invloed heeft en dat sport en cultuur hier verbanden mee proberen te leggen.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

In eerste instantie kan worden gesteld dat medewerkers allen het belang van de Impuls onderschrijven. Wanneer medewerkers elkaar weten te vinden, vaak bij toeval, dan kan vooruitgang worden geboekt. Hierdoor lijkt er sprake te zijn van draagvlak. Daarentegen blijkt dat over het algemeen betrokken beleidsmedewerkers weinig rekening houden met het beleid van andere sectoren. In het kader van de Impuls is alleen sprake van draagvlak voor het bereiken van het gezamenlijke doel, maar moet dan wel bijdragen aan het eigen doel. Dit vormt een bedreiging bij de lokale uitwerking van de Impuls.

Er is over het algemeen niet echt sprake van strijd en conflict, maar wel van tegengestelde meningen tussen betrokken beleidsmedewerkers. Daarentegen was tijdens de interne discussie naar mijn idee wél in zekere zin sprake van strijd en conflict, omdat overeenstemming nauwelijks kon worden bereikt (zie paragraaf 4.2.2.). Over het algemeen werd aangegeven dat de sector sport de meeste invloed heeft bij de lokale uitwerking van de Impuls en dat onderwijs iets dominanter had mogen zijn. Dit levert daarentegen verder geen problemen op. Iemand moet namelijk het voortouw nemen.

#### 4.2.6. Integraliteit in netwerken

Naar aanleiding van de interviews en documentanalyse heb ik onderzocht of sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief, verbureaucratisering en vertraging. Ik ben er vanuit gegaan dat het coalitieakkoord van de gemeente Breda voor de periode 2006-2010 geldt als algemeen kader voor het inhoudelijk toetsingskader.

In het inhoudelijk toetsingskader heb ik het woord 'integraliteit' niet expliciet genoemd. (Volgens Priemus (2000) wordt namelijk in lokale beleidsplannen vaak gewezen op integraliteit door het begrip gewoonweg te noemen in dergelijke plannen.)

Bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls blijkt over het algemeen sprake te zijn van een gemeenschappelijke toekomstvisie, maar deze visie wordt steeds anders geformuleerd door respondenten. De ene respondent ziet het realiseren van combinatiefuncties als een gemeenschappelijke toekomstvisie, terwijl de ander de brede school als toekomstvisie ziet. Een enkele respondent is van mening dat bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls geen gemeenschappelijke toekomstvisie geldt, maar doordat het proces nog in gang is kan dit veranderen. Ook wordt aangegeven dat te weinig wordt uitgegaan van een gemeenschappelijke toekomstvisie en dat nog geen poging is ondernomen om een dergelijke visie op te stellen. Er worden namelijk geen prioriteiten gesteld en men wil alles tegelijkertijd aanpakken. Alle betrokken beleidsmedewerkers zijn het er gezamenlijk over eens dat door de inzet van deze functies efficiënter kan worden gewerkt. Daarentegen heeft iedere betrokkenen wel een eigen beeld bij de inzet van combifuncties en een eigen belang. Zodoende lijkt geen sprake te zijn van overeenstemming.

Wanneer sprake is van een gemeenschappelijke toekomstvisie schuilen er volgens Van Leeuwen (2000) twee gevaren, namelijk verbureaucratisering en vertragingen in het beleidsproces. Volgens geïnterviewden wordt er tussen betrokken beleidssectoren veel informatie uitgewisseld waarbij combinatiefuncties als aanknopingspunt worden gezien. Hierdoor is het aannemelijk dat er veel onderlinge afhankelijkheden bestaan tussen betrokken beleidssectoren. Er wordt ook genoemd dat betrokken beleidssectoren in de beleving niet afhankelijk van elkaar zijn, maar dat in werkelijkheid wel zijn. Hiernaast gelden er vooral informele regels en procedures tussen betrokken beleidssectoren en partijen in het veld bij het uitwisselen van informatie. Iedere partij heeft ook bepaalde bedoelingen bij informatie-uitwisseling en er gelden soms verborgen agenda's. Voor de manier waarop het beleid tot stand komt, gelden veel formele regels. Het Rijk schrijft gemeenten namelijk precies voor welke regels en procedures gelden bij de lokale uitwerking van de Impuls.

Uit de interviews komt naar voren dat er ook nadelen gelden bij het gezamenlijk ontwikkelen van beleid, namelijk dat vertragingen optreden. In een beleidsnetwerk kost het creëren van draagvlak veel tijd. Vaak blijft men in de voorbereidingsfase te lang hangen, omdat integraal werken 'nieuw' is. Dit is ook gebleken tijdens de interne discussie, omdat hierbij geen overeenstemming tussen betrokken beleidsmedewerkers kon worden bereikt over de wegingen die aan de criteria zouden worden verbonden. Iedere betrokken medewerker had namelijk een ander idee over de weging die aan elk criterium zou moeten worden gehangen. Hierdoor trad er vertraging op bij het opstellen van het inhoudelijk toetsingskader, want over de belangrijkste uitgangspunten, waar combinatiefuncties een bijdrage aan zouden moeten leveren, bestond geen overeenstemming. Hierdoor moesten betrokken beleidsmedewerkers opnieuw aangeven welke uitgangspunten of criteria zij het belangrijkste vinden waaraan combinatiefuncties een bijdrage moeten leveren. De uitkomst van deze discussie was niet zoals verwacht, omdat de klankbordgroep waarin ik ook zitting had, dacht dat sneller overeenstemming zou kunnen worden bereikt.

### Analyse en tussentijdse conclusies

Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, heb ik in het inhoudelijk toetsingskader niet expliciet verwezen naar integraliteit. Het inhoudelijk toetsingskader lijkt dus geen gedetailleerd uitgewerkt plan, zoals Priemus (2000) dit bedoelt. Hierdoor zou volgens hem ook geen sprake zijn van een breed gedeeld toekomstperspectief. Bij de lokale uitwerking van de Impuls verschilt iedere betrokken beleidsmedewerker van mening over wat de gemeenschappelijke toekomstvisie zou moeten zijn. Hierdoor wordt de kans op succesvol integraal beleid minder groot.

Doordat de Impuls een rijksregeling betreft, gelden er wel veel formele regels en procedures. Doordat betrokken beleidssectoren enigszins afhankelijk van elkaar zijn en door de formele regels en procedures vanuit het Rijk, die indirect van invloed zijn op de lokale uitwerking van de Impuls, lijkt er kans te zijn op verbureaucratisering. Over het algemeen kan worden gesteld dat bij de lokale uitwerking van de Impuls sprake is van vertraging. Dit hebben respondenten letterlijk genoemd. Betrokken partijen moeten vaak en lang op elkaar wachten voordat een besluit kan worden genomen, omdat het vormen van draagvlak veel tijd kost. Dit is ook gebleken tijdens de interne discussie. Met deze twee gevaren, verbureaucratisering en vertraging moet de gemeente Breda rekening houden om de lokale uitwerking van de Impuls succesvol te laten zijn, ook wanneer geen sprake is van een gemeenschappelijke toekomstvisie.

#### 4.2.7. Categorieaal beleid

Voornamelijk aan de hand van interviews heb ik onderzocht of bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls sprake is van categoriaal beleid door te onderzoeken of sprake is van sterk geconcentreerd beleid en door te kijken of een centrale instantie de coördinatie voor de uitvoering op zich neemt. Zoals eerder gesteld, wordt bij de Impuls beleid gevormd voor een specifieke, grote bevolkingsgroep, namelijk voor kinderen en jongeren tot en met achttien jaar. De doelen van de Impuls zijn op deze doelgroep gericht. Bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls zijn verschillende beleidssectoren betrokken, zoals sport, onderwijs, cultuur, volksgezondheid, welzijn, jeugd, enz. Zoals al eerder naar voren is gekomen, is de sector sport het meest dominant bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls. Bij de lokale uitwerking van de Impuls is een klankbordgroep gevormd, waar de sectoren sport, onderwijs, cultuur en ik zelf in vertegenwoordigd waren. Zodoende kon optimaal beleid worden ontwikkeld voor de specifieke bevolkingsgroep van de Impuls, zodat snel overeenstemming kan worden bereikt en vooruitgang kan worden geboekt.

Uit de interviews blijkt dat niemand precies kan vertellen wie de zaken coördineert bij de lokale uitwerking van de Impuls. De meeste respondenten geven aan dat het hoofd van de sector onderwijs de coördinator is, maar ook het afdelingshoofd van welzijn en zorg. Er is ook aangegeven dat de gemeente alleen het 'toeval' zou moeten coördineren. Sommige dingen gebeuren namelijk gewoon en partijen vinden elkaar vaak vanzelf zonder dat hierbij coördinatie nodig is. Dit geldt ook bij de Impuls. Bij de uitvoering van de Impuls is wel draagvlak aanwezig voor het instellen van een centrale instantie die de zaken coördineert, bijvoorbeeld een 'stedelijke stichting'. Alle combifunctionarissen zouden in een dergelijke instantie in dienst moeten zijn en door 'coördinatoren' ingezet moeten worden in allerlei uitvoerende organisaties.



### Analyse en tussentijdse conclusies

Zoals uit het bovenstaande blijkt, lijkt het beleid voor de Impuls sterk geconcentreerd te zijn, omdat in de klankbordgroep direct betrokken beleidssectoren vertegenwoordigd zijn en de sector sport het meest dominant is. Door alleen de direct betrokken beleidssectoren in de klankbordgroep deel te laten nemen, kan weliswaar eerder overeenstemming worden bereikt, maar worden andere beleidssectoren minder betrokken. Desondanks is in zekere zin sprake van categoriaal beleid, omdat het beleid voor de doelgroep sterk is geconcentreerd.

Hierdoor is het ook noodzakelijk dat een centrale instantie de bevoegdheid krijgt de zaken te coördineren. Uit de interviews is daarentegen gebleken dat bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls (met name in de klankbordgroep) weinig draagvlak bestaat voor het aanwijzen van een centrale instantie voor het coördineren van het beleid. Geen enkele respondent kan precies aangeven wie verantwoordelijk is voor de coördinatie en coördinatie is ook niet altijd gewenst. Voor de uitvoering van het beleid is het overigens wenselijk dat een soort stichting de coördinatie van het beleid op zich neemt. Hier bestaat wel veel draagvlak voor, omdat de gemeente zodoende niet met de uitvoering wordt belast. Dit vergroot de kans op succesvol integraal beleid.

#### 4.2.8. Samenhang in de organisatie van beleid

Zoals ook in het theoretisch kader al aan de orde is gekomen, richt het beleid van de Impuls zich op een grote leeftijdsgroep, namelijk op kinderen en jeugdigen tot en met achttien jaar. Het beleid heeft hierdoor betrekking op opeenvolgende leeftijdsgroepen, bijvoorbeeld de groep kinderen tot vier jaar die naar de peuterspeelzaal gaan of kinderen van vier tot zes jaar die in de kleuterklas zitten. Deze leeftijdsgroepen dienen zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten bij het vormen van beleid. Uit interviews en documentanalyse is gebleken dat de verantwoordelijkheden voor de verschillende leeftijdsgroepen waarop de Impuls zich richt, verdeeld zijn over veel verschillende beleidssectoren en instellingen. Kinderdagverblijven spelen bijvoorbeeld een grote rol bij de kinderopvang, maar ook allerlei maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met jeugdigen. Deze instellingen kunnen ook een belangrijke rol gaan spelen bij de uitvoering van het beleid, waarop de gemeente weinig invloed heeft. Daarentegen richt iedere instelling zich op een deel van de doelgroep van de Impuls, zodat waarschijnlijk geen enkele instelling invloed heeft op meerdere leeftijdscategorieën. Bij de uitvoering van de Impuls krijgt de gemeente voornamelijk een regisseursrol, waardoor de gemeente waarschijnlijk in beperkte mate invloed uit kan oefenen op de uitvoerende instellingen. Doordat in de klankbordgroep maar enkele beleidssectoren vertegenwoordigd zijn en beleid is ontwikkeld voor de gehele doelgroep, zijn de verschillende leeftijdsgroepen bij het vormen van beleid naar mijn idee zoveel mogelijk op elkaar aangesloten. Wanneer de beleidssector jeugd bijvoorbeeld vertegenwoordigd zou zijn, dan bestaat de kans dat het beleid te veel gericht zou zijn op jeugdigen.

De uitvoering van de Impuls is nog niet gestart. Toch is al nageacht over de uitvoering van het beleid. Bij de uitvoering van de Impuls wordt gestreefd om combinatiefunctionarissen zo veel mogelijk in brede scholen werkzaam te laten zijn. Er wordt ook gewerkt aan het realiseren van meerdere multifunctionele accommodaties waar de samenwerkende instellingen en voorzieningen samenkomen binnen de brede school. Momenteel zijn er in de gemeente Breda nog maar twee multifunctionele accommodaties gerealiseerd.

Doordat basisscholen met ingang van 1 augustus 2007 ook verplicht zijn een aanbod te hebben geregeld voor de buitenschoolse opvang, is het aannemelijk dat scholen nauw samenwerken met opvanginstellingen waar combinatiefunctionarissen kunnen worden ingezet. De uitvoering van het beleid wordt dus overgelaten aan instellingen en voorzieningen. Door middel van multifunctionele accommodaties zal de samenwerking tussen de instellingen en voorzieningen waarschijnlijk goed geregeld zijn, omdat instellingen en voorzieningen in één gebouw samengebracht worden. Doordat combinatiefuncties waarschijnlijk zullen worden ondergebracht bij stedelijke stichtingen, zoals Breda Actief en Verticaal zal de noodzaak tot coördinatie door de gemeente klein zijn. Op uitvoerend niveau zal de gemeente overigens wel vertegenwoordigd zijn in bijvoorbeeld projectgroepen die zich bezighouden met de functieprofielen voor combinatiefunctionarissen. Over het algemeen zullen uitvoerende instellingen en voorzieningen dus vrij zijn in de uitvoering, waarbij de gemeente alleen een regierol heeft en stedelijke stichtingen een groot deel van de coördinatie op zich zullen nemen.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Bij het ontwikkelen van beleid in het kader van de Impuls lijkt in eerste instantie sprake te zijn van samenhang tussen beleidssectoren. Er is immers een klankbordgroep of overlegstructuur opgericht waarin beleid wordt ontwikkeld. Daarentegen zijn in de klankbordgroep niet alle betrokken beleidssectoren vertegenwoordigd, omdat het anders te ingewikkeld zou worden en het langer zou duren voordat er iets tot stand kan worden gebracht. Zodoende lijkt dus geen sprake te zijn van een breed samengestelde overlegstructuur. Afstemming vindt dus niet optimaal tussen alle beleidssectoren plaats. Dit kan dan ook een bedreiging vormen voor succesvol integraal beleid waarmee de gemeente Breda rekening dient te houden.

Ondanks het feit dat verschillende beleidssectoren bij de beleidsontwikkeling zijn betrokken en veel verschillende instellingen zich met de uitvoering van het beleid bezighouden, ben ik van mening dat dit geen bedreiging vormt voor integraal beleid. Dit komt doordat bij het ontwikkelen van beleid de klankbordgroep een belangrijke functie heeft bij het op elkaar laten aansluiten van beleid voor verschillende leeftijdsgroepen (zie het voorbeeld in paragraaf 2.6 van de beleidssector jeugd). Of daadwerkelijk sprake is van volgtijdelijke samenhang is niet geheel duidelijk geworden. Bij de uitvoering kan een centrale instantie, zoals Breda Actief ervoor zorgen dat de uitvoerende instellingen niet te veel invloed krijgen. De gemeente kan door contact met deze instantie indirect controle houden op de uitvoering. Deze instantie vervult waarschijnlijk bij de uitvoering dus een coördinerende rol en is een overkoepelende organisatie waarmee de gemeente vaak samenwerkt en een goede relatie mee heeft opgebouwd. Zodoende kan de gemeente er op vertrouwen dat de uitvoering van de Impuls goed wordt gecoördineerd. Daarom is de noodzaak tot coördinatie door de gemeente Breda gering. Naar mijn idee is bij de uitvoering van het beleid in het kader van de Impuls dus sprake van samenhang tussen voorzieningen en instellingen waardoor de kans op succesvol integraal beleid aanwezig is.

#### 4.2.9 Ordeningsprincipe beïnvloeding

Zoals in het theoretisch kader al aan de orde kwam, is één van de redenen om als overheid over te gaan tot integrale beleidsvoering om meer responsief te werken. Uit de interviews is gebleken, dat de gemeente Breda bij de lokale uitwerking van de Impuls over het algemeen een regierol heeft.

Eén van de manieren waarop die regierol kan worden gezien, is vanuit het ordeningsprincipe beïnvloeding. Bij dit principe wordt de nadruk gelegd op responsiviteit. In het kader van de Impuls heb ik onderzocht of sprake is van procedurele responsiviteit, omdat naar mijn idee deze vorm van toepassing is op de lokale uitwerking van de Impuls.

Eerst bespreek ik echter of de respondenten daadwerkelijk van mening zijn dat de gemeente Breda de regierol heeft zowel bij de beleidsontwikkeling als bij de uitvoering. De meningen lopen zeer uiteen. Ten eerste is genoemd dat de gemeente in het kader van de Impuls een initiërende rol vervult. De gemeente geeft dus invulling aan de Impuls binnen de kaders (inhoudelijk toetsingskader). Een andere respondent heeft te kennen gegeven dat de rol van de gemeente afhankelijk is van de fase waarin de gemeente zich bevindt. Ook werd de intervisierol genoemd, omdat externe partijen bij elkaar moeten worden gezet om afspraken te kunnen maken. Een andere respondent is van mening dat de regisseursrol niet helemaal past bij de uitwerking van de Impuls. Wanneer de gemeente wel deze rol zou vervullen, dan zou de gemeente aanwijzingen geven aan externe partijen en uiteindelijk alles bepalen. De rol van de gemeente zou in het kader van de Impuls beter kunnen worden omschreven als 'bandleider van een jazzorkest'. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente het thema of onderwerp bepaalt, waarbij de externe partijen in eerste instantie de vrijheid krijgen om te 'improviseren' of om, in andere woorden, na te denken over hoe de uitvoering plaats gaat vinden. Wanneer alle 'improvisaties' aan andere partijen bekend gemaakt zijn, dan kennen partijen elkaar op den duur waardoor ze elkaar beter kunnen vinden. Hierdoor zijn partijen eerder geneigd samenwerkingsverbanden te zoeken.

Bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls werden externe partijen, zoals sportverenigingen, scholen en culturele instellingen indirect betrokken. Ik heb namelijk inventariserende gesprekken gevoerd met deze partijen tijdens mijn stage, zodat in zekere mate met de wensen en behoeften van deze partijen al rekening werd gehouden. Tijdens de beleidsontwikkeling werd dus al nagedacht over de beleidsuitvoering. Nadat ik het inhoudelijk toetsingskader had opgesteld, werden alle externe partijen uitgenodigd voor een symposium bij de gemeente Breda over het realiseren van combinatiefuncties. De uitnodiging was verstuurd naar zo'n 400 partijen. Ook partijen waarmee geen inventariserend gesprek had plaatsgevonden, waren bij dit symposium aanwezig. Hierbij werden de uitgangspunten van het inhoudelijk toetsingskader toegelicht en werden partijen in de gelegenheid gesteld om gezamenlijk te 'improviseren' over de uitvoering. Sommige partijen hadden al ideeën en plannen over hoe de uitvoering door hun organisatie plaats kan vinden. Nadat over het toetsingskader een besluit is genomen door de gemeenteraad, mogen partijen officieel concrete plannen indienen voor het realiseren van combifuncties. De uitvoering zal door ongeveer vijftien tot twintig procent van het aantal betrokken partijen plaatsvinden, omdat het aantal te realiseren combinatiefuncties niet toereikend is voor de hoeveelheid partijen die er interesse in heeft. Burgers hebben volgens respondenten niet rechtstreeks inspraak bij de uitvoering. Op het moment dat partijen officieel plannen mogen indienen voor het realiseren van combifuncties, wordt wel rekening gehouden met de vraag van de burger. Wanneer de plannen van deze partijen zijn goedgekeurd en ten uitvoer mogen worden gebracht, dan krijgen burgers meer inspraak in wijkraden bijvoorbeeld. Uit de interviews en documentanalyse is gebleken dat vooral Breda Actief en Verticaal dominant worden in de uitvoering van het beleid. Ook werden andere professionele organisaties genoemd, zoals de exploitant van de ijsbaan en de

KNVB. Deze organisaties zijn allemaal bekend met beleid maken en uitvoeren en hebben allen een duurzame relatie met de gemeente.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, bestaat onder de respondenten weinig overeenstemming over de rol van de gemeente Breda in het kader van de uitwerking van de Impuls. Naar mijn idee is de rol van de gemeente ook afhankelijk van de fase van beleidsvoering. Een initiërende rol is bijvoorbeeld meer van toepassing op de beleidsontwikkeling en de intervisierol is meer van toepassing op de uitvoering. Een enkele respondent is van mening dat de regisseursrol niet helemaal past bij de uitwerking van de Impuls en bij integraal beleid in het algemeen. Naar mijn idee past de metafoor van de bandleider van een jazzorkest eerder bij de rol van een gemeente waarbij integraal beleid al naar een hoger niveau gebracht is. Integraal beleid staat bij veel gemeenten namelijk nog in de kinderschoenen. Over het algemeen kan worden gesteld dat de regierol van toepassing is bij de lokale uitwerking van de Impuls, omdat de regierol toch het meest genoemd is. In het kader van het ordeningsprincipe beïnvloeding waarmee de regierol van de gemeente kan worden getypeerd, is naar mijn idee sprake van procedurele responsiviteit. Omdat al tijdens de beleidsontwikkeling externe partijen werden betrokken bij de lokale uitwerking van de Impuls en omdat elke geïnteresseerde partij in de gelegenheid werd/wordt gesteld om plannen in te dienen die passen binnen het toetsingskader speelt de gemeente goed in op maatschappelijke problemen en ontwikkelingen. Ondanks het feit dat niet elke partij voor de uitvoering in aanmerking komt, is toch elke partij betrokken geweest bij de beleidsontwikkeling. Burgers krijgen in zekere zin inspraak in de uitvoering. Het zou overigens te ingewikkeld worden wanneer burgers tijdens de beleidsontwikkeling inspraak zouden krijgen. Overigens houden betrokken instellingen rekening met de vraag van de burger. Zodoende lijkt sprake te zijn van het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit en consensus- en compromisvorming tussen betrokken partijen en burgers. Vooral Breda Actief en Verticaal krijgen een dominante rol bij de uitvoering. Deze organisaties zijn bekend met beleid maken en het uitvoeren ervan en hebben al een duurzame relatie met de gemeente opgebouwd. Hierdoor hoeft de gemeente de regierol niet perse verder te ontwikkelen. Kortom, er lijkt sprake te zijn van procedurele responsiviteit, waarbij het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming als succesfactoren dienen. Zodoende zal de lokale uitwerking van de Impuls succesvol integraal beleid worden. Daarmee is ook één van de doelen van integrale beleidsvoering bereikt, namelijk responsiviteit.

#### 4.2.10 Ordeningsprincipe afhankelijkheid

Een andere manier waarop de regierol van de gemeente kan worden gezien, is door te kijken naar het principe afhankelijkheid. Dit heb ik onderzocht door te kijken of de gemeente mogelijk afhankelijk is van partijen in het veld.

De uitvoering van het beleid in het kader van de Impuls wordt overgelaten aan partijen in het veld. De gemeente laat partijen hierbij vrij om in samenspraak met burgers concrete plannen te ontwikkelen en mogelijk uit te voeren. Een aantal partijen heeft ook voldoende invloed of macht om de uitvoering naar de eigen hand te zetten, zoals de overkoepelende organisaties Breda Actief en Verticaal waar combinatiefunctionarissen waarschijnlijk in dienst zullen treden. Zoals eerder gesteld, heeft de gemeente met deze partijen samenwerkingsverbanden vastgelegd.

Hierdoor vertrouwt de gemeente er op dat de uitvoering naar behoren plaats gaat vinden en dat deze partijen ook zorg dragen voor het bereiken van maatschappelijke samenhang. Deze partijen zijn hierdoor redelijk vrij in de uitvoering, maar er zal van tijd tot tijd wel afstemming plaatsvinden met de gemeente over de bereikte resultaten.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

De gemeente Breda is voor het bereiken van maatschappelijke samenhang, één van de uitgangspunten van de Impuls, afhankelijk van een aantal partijen, zoals scholen, welzijnsinstellingen, sportverenigingen en van culturele instellingen. Naar mijn idee is de gemeente niet van veel partijen afhankelijk bij de uitvoering, omdat maar een beperkt aantal combifuncties kunnen worden ingezet bij uitvoerende organisaties. Breda Actief en Vertizontaal zullen veel invloed op de uitvoering krijgen, omdat de combifuncties waarschijnlijk hier in dienst zullen treden. Naar mijn idee kunnen deze organisaties de uitvoering niet helemaal naar de eigen hand zetten, omdat de gemeente de resultaten en gewenste effecten (maatschappelijke samenhang) van tijd tot tijd zal evalueren samen met deze overkoepelende organisaties en mogelijk in samenspraak met de uitvoerende organisaties. Breda Actief en Vertizontaal zijn overigens maatschappelijke instellingen die ook willen bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke samenhang. Kortom, de gemeente is redelijk afhankelijk van een aantal partijen in het veld voor het bereiken van maatschappelijke samenhang, maar doordat Breda Actief en Vertizontaal hierbij een belangrijke rol spelen, hoeft de regierol van de gemeente naar mijn idee hierdoor niet verder of optimaal te worden ontwikkeld. Dit vormt dan ook nauwelijks een bedreiging voor het succesvol uitvoeren van integraal beleid.

#### 4.2.11 Managementinstrumenten

Door middel van interviews en documentanalyse heb ik onderzocht of het management van de gemeente Breda is afgestemd op integrale beleidsvoering in het kader van de Impuls. In deze paragraaf zal ik beschrijven of de managementinstrumenten ‘inachtneming’, ‘voeren van dialoog’, ‘gezamenlijk plannen van een project’, ‘gezamenlijk plannen en uitvoeren van een project’ en ‘strategisch plannen van projecten’ aanwezig of toepasbaar zijn bij de gemeente Breda in het kader van de Impuls. De opbouw van deze en volgende subparagraaf wijkt af van die van voorgaande paragrafen. Dit, omdat alleen de huidige situatie wordt beschreven, met andere woorden er wordt alleen maar beschreven welke instrumenten momenteel worden toegepast. Hoe meer instrumenten in het kader van de Impuls worden toegepast, hoe succesvoller integraal beleid.

##### *Inachtneming*

Doordat in de klankbordgroep de sectoren sport, onderwijs en cultuur (en ik zelf) vertegenwoordigd zijn, houden deze sectoren in zekere mate rekening met elkaars beleid voor het bereiken van de doelen die met de Impuls beoogd zijn. In onderling overleg probeert men namelijk het complexe probleem omtrent geringe sport- en cultuurparticipatie onder kinderen en jongeren op te lossen door gezamenlijk afspraken te maken over welke beleidsuitgangspunten in hun ogen het belangrijkste zijn waaraan combinatiefuncties een bijdrage moeten leveren (zie inhoudelijk toetsingskader bijlage 1). Hierbij is voornamelijk tegemoet gekomen aan de doelen op gebied van sport, onderwijs en cultuur waarop de Impuls zich ook voornamelijk richt. Zodoende bestaat draagvlak voor het bereiken van het gezamenlijke doel, zolang het ook bijdraagt aan het bereiken van het eigen doel.

Zodoende houden beleidsvoerders rekening omtrent één aspect van een complex probleem met het beleid van hun collega's die begaan zijn met een ander aspect van hetzelfde probleem doordat in de klankbordgroep beleid op elkaar wordt afgestemd. Omdat in de klankbordgroep niet alle sectoren vertegenwoordigd zijn, is het de vraag of ook rekening wordt gehouden met het beleid van collega's op gebied van welzijn en jeugd bijvoorbeeld. De doelen van de Impuls hebben namelijk ook betrekking op deze beleidsgebieden. Daarentegen heb ik met het beleid van deze sectoren wel rekening gehouden door middel van inventariserende gesprekken over wensen en behoeften in het kader van de Impuls en door middel van de interne discussie. Kortom, het managementinstrument inachtneming wordt naar mijn idee in zekere mate toegepast bij de lokale uitwerking van de Impuls waardoor de kans op succesvol integraal beleid groot is.

In het algemeen kan worden gesteld dat doordat aan integraal beleid wordt gedaan, er ook meer raakvlakken tussen beleidssectoren ontstaan. Sommige beleidsmedewerkers hebben ook een brede scope, zoals medewerkers die zich bezighouden met sociale infrastructuur en wijkontwikkeling. Zij houden in grote mate rekening met het beleid van anderen, omdat zij zich bezighouden met complexe problemen die raakvlakken hebben met veel verschillende beleidsgebieden.

#### *Voeren van dialoog*

Zoals uit het voorgaande al blijkt, komen beleidsvoerders daadwerkelijk met elkaar in contact om het complexe probleem, namelijk geringe sport- en cultuurparticipatie tijdens en na schooltijd op te lossen met de uitvoering van de Impuls. In de fase waarin ik het inhoudelijk toetsingskader heb opgesteld, vond wekelijks overleg plaats in de klankbordgroep. Tijdens de interne discussie werd eenmalig ook overleg gepleegd. Het managementinstrument voeren van dialoog wordt naar mijn idee dus toegepast bij de lokale uitwerking van de Impuls waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter is.

#### *Gezamenlijk plannen (en uitvoeren) van een project of strategisch plannen*

De uitvoering van de Impuls wordt waarschijnlijk geheel overgelaten aan partijen in het veld. Zodoende worden projecten voor de doelgroep van de Impuls naar mijn idee niet gezamenlijk gepland binnen de gemeente. Dit geldt naar mijn idee ook voor het gezamenlijk plannen en uitvoeren van een project, alsmede het strategisch plannen van een project in het kader van de Impuls. De gemeente faciliteert sommige projecten in de uitvoeringsfase overigens wel door activiteitengeld beschikbaar te stellen. Partijen in het veld zullen daarentegen wel gezamenlijk projecten plannen en uitvoeren, zoals sportactiviteiten in de wijk. Partijen zullen strategische planning van projecten waarschijnlijk (nog) niet toepassen tijdens de uitvoering, omdat het naar mijn idee de meest complexe manier is om projecten te plannen en uit te voeren. Dit biedt naar mijn idee ook geen bedreiging, omdat het ook een complexe manier van plannen en uitvoeren is. Het gezamenlijk plannen en uitvoeren van projecten in het kader van de Impuls door partijen in het veld biedt goede kansen voor succesvol integraal beleid.

#### 4.2.12 Structuurinstrumenten

Door middel van interviews en documentanalyse heb ik onderzocht of de organisatiestructuur van de gemeente Breda is afgestemd op integrale beleidsvoering in het kader van de Impuls. In deze paragraaf zal ik beschrijven of de structuurinstrumenten 'coördinerende functie', 'coördinerende

cel', 'partnerschaporganisatie' en 'organisatorische herindeling' toepasbaar zijn bij de gemeente Breda in het kader van de Impuls.

#### *Coördinerende functie*

Zoals uit interviews blijkt, ziet men vooral Karel Dollekens (medewerker uitvoering op gebied van sport) als coördinator bij de uitwerking van de Impuls. Op eigen initiatief heeft hij het voortouw genomen om de Impuls binnen de gemeente Breda uit te werken en om de verschillende betrokken beleidssectoren hieromtrent te integreren onder andere middels het oprichten van de klankbordgroep en middels het mede begeleiden van de interne discussie. Zodoende is niemand specifiek aangesteld om de coördinatie op zich te nemen. Desondanks biedt dit structuurinstrument naar mijn idee een goede kans op succesvol integraal beleid.

#### *Coördinerende cel*

De beleidsmedewerkers die zitting hebben in de klankbordgroep, zorgen er naar mijn idee voor dat integratie wordt bewerkstelligd tussen alle betrokken beleidssectoren. De klankbordgroep kan daarom naar mijn idee worden gezien als coördinerende cel waarin meerdere personen zitting hebben en biedt daarom een goede kans op succesvol integraal beleid.

#### *Partnerschaporganisatie*

Alle beleidsmedewerkers die direct of indirect bij de lokale uitwerking van de Impuls zijn betrokken, zijn niet allemaal ondergebracht in de klankbordgroep. Volgens sommige respondenten was het aantal beleidsmedewerkers dat in de klankbordgroep zitting heeft/had goed, omdat het anders te complex zou worden. Andere respondenten gaven aan dat elke betrokken partij zitting had moeten hebben. In het kader van de uitwerking van de Impuls is naar mijn idee daarom geen partnerschaporganisatie gecreëerd, omdat niet alle betrokken beleidsmedewerkers in de klankbordgroep zitting hebben/hadden. Een partnerschaporganisatie kan goede kansen bieden op succesvol integraal beleid, omdat elke partij hierdoor optimaal wordt betrokken. Daarentegen bestaat het gevaar dat in zo'n organisatie moeilijk overeenstemming kan worden bereikt.

#### *Organisatorische herindeling*

Voor de lokale uitwerking van de Impuls is het naar mijn idee niet noodzakelijk en praktisch niet mogelijk om verschillende betrokken beleidssectoren samen te voegen middels een fusie bijvoorbeeld. Voor omslachtiger en complexere maatregelen zou een dergelijke herindeling vanzelfsprekender zijn en kan hierbij optimale kansen bieden voor succesvol integraal beleid.

### 4.2.13 Schematisch overzicht van de bevindingen en subconclusies

Tabel 2: Overzicht bevindingen en subconclusies Impuls

<b>Integraliteit</b>		<b>Bevindingen</b>
Selectiviteit	Ja	Er is een selectie gemaakt van betrokken beleidssectoren en onderwerpen.
Prioriteiten stellen	Ja	Er is sprake van rangschikking in de uitgangspunten van de geselecteerde beleidssectoren en onderwerpen.
Keuzes maken	Ja/nee	Er zijn keuzes gemaakt, maar niet op basis van de uitgangspunten in de multicriteria-analyse.

		Er kon moeilijk overeenstemming worden bereikt over de uitgangspunten waarop de Impuls zich richt. Ook werden nieuwe onderwerpen genoemd waar de Impuls aan moet bijdragen.
<i>Subconclusie</i>		<i>Over wat onder integraal beleid wordt verstaan verschilt men van mening. Er is sprake van integraal beleid, de vraag is of over succesvol integraal beleid kan worden gesproken.</i>
<b>Integraliteit in pijlers</b>		
Fysieke beleidsmiddelen	Ja	Voornamelijk in de sociale pijler vindt integratie plaats. Multifunctionele accommodaties en combifunctionarissen betreffen vooral fysieke beleidsmiddelen op wijkniveau
<i>Subconclusie</i>		<i>Integraliteit vindt voornamelijk in de sociale pijler plaats, maar doelen van de Impuls en van de beleidssectoren kunnen worden bereikt middels fysieke beleidsmiddelen. De kans op succesvol integraal beleid wordt groter. De uitwerking van de Impuls heeft betrekking op wijken, waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter wordt.</i>
<b>Integraliteit in termen van randvoorwaarden</b>		
Optimale uitvoering	Ja	Voordat de uitvoering wordt gestart, is al nagedacht over monitoring, effectmeting, evaluatie en bijstelling van beleid.
Monitoring	Ja	
Effectmeting	Ja	
Evaluatie	Ja	
Bijstelling	Ja	
<i>Subconclusie</i>		<i>Er zal een optimale uitvoering van het beleid plaatsvinden doordat aan de randvoorwaarden wordt voldaan. De kans op succesvol integraal beleid toe. Wanneer de uitvoerende partijen zich committeren aan de adviezen van de taskforce., is de kans op succesvolle uitvoering groot.</i>
<b>Politieke visie van beleidsvoering</b>		
Strijd en conflict	Ja/nee	Er was in zekere mate sprake van tegengestelde meningen. Tijdens de discussie was in zekere zin sprake van strijd en conflict.
Draagvlak	Ja/nee	Er is draagvlak voor het gezamenlijke doel zo lang het maar bijdraagt aan het eigen doel.
<i>Subconclusie</i>		<i>Doordat beperkt sprake is van draagvlak en soms sprake is van strijd en conflict, vormt dit een bedreiging voor het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van het beleid.</i>



<b>Integraliteit in netwerken</b>		
Breed gedeeld toekomstperspectief	Nee	Men verschilt van mening over wat de toekomstvisie zou moeten zijn.
Verbureaucratisering	Ja	Beleidssectoren zijn afhankelijk van elkaar en er gelden formele regels en procedures vanuit het Rijk.
Vertraging	Ja	Men moet lang op elkaar wachten om een besluit te kunnen nemen.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is geen sprake van een breed gedeelde toekomstvisie en verbureaucratisering en vertraging treden op. Dit vormen bedreigingen voor succesvol integraal beleid.</i>
<b>Categoriaal beleid</b>		
Sterk geconcentreerd beleid	Ja	Het beleid voor de doelgroep is sterk geconcentreerd middels een klankbordgroep.
Centraal orgaan	Ja/nee	Er is weinig draagvlak voor een centrale instantie. Bij de uitvoering is dit wel gewenst.
<i>Subconclusie</i>		<i>In beperkte mate is er sprake van succesvol categoriaal beleid, omdat bij de uitvoering wel behoefte is aan een centrale instantie.</i>
<b>Samenhang in de organisatie van beleid</b>		
Samenhang tussen sectoren	Nee	In de klankbordgroep zijn niet alle betrokken beleidssectoren vertegenwoordigd.
Volgtijdelijke samenhang	Ja	De klankbordgroep vervult een belangrijke functie in het kader van volgtijdelijke samenhang
Samenhang tussen voorzieningen	Ja	Een centrale instantie zal waarschijnlijk de uitvoerende instellingen samenbrengen.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is geen sprake van samenhang tussen beleidssectoren waardoor dit een bedreiging kan vormen voor integraal beleid. Er is wel sprake van volgtijdelijke samenhang en samenhang tussen voorzieningen waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter wordt.</i>
<b>Beïnvloeding</b>		
Procedurele responsiviteit	Ja	Tijdens de beleidsontwikkeling werden externe partijen al betrokken bij de lokale uitwerking van de Impuls. Betrokken partijen houden rekening met de wensen van de burgers.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is sprake van procedurele responsiviteit. Dit vergroot de kans op succesvol integraal beleid.</i>
<b>Afhankelijkheid</b>		
Maatschappelijke samenhang	Ja	De gemeente is enigszins afhankelijk van andere partijen voor het bereiken van maatschappelijke samenhang.
<i>Subconclusie</i>		<i>De regierol van de gemeente hoeft niet naar een hoger niveau te worden gebracht, doordat Breda Actief en Vertizontaal een belangrijke rol zullen spelen voor het</i>

		<i>bereiken van maatschappelijke samenhang. De kans op succesvol integraal beleid is hierdoor groot.</i>
<b>Managementinstrumenten</b>		
Inachtneming	Ja	In de klankbordgroep wordt beleid op elkaar afgestemd, alhoewel niet alle sectoren hierin vertegenwoordigd zijn. Men houdt in zekere mate rekening met het beleid van de collega's waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter is.
Voeren van dialoog	Ja	De klankbordgroep en de interne discussie zijn vormen van het voeren van dialoog.
Gezamenlijk plannen en uitvoeren	Ja/nee	Binnen de gemeente worden projecten niet gezamenlijk gepland of uitgevoerd. Externe partijen zullen dit wel doen.
Strategisch plannen	Nee	Strategische planning wordt niet toegepast, omdat het een te complexe manier van plannen en uitvoeren is.
<i>Subconclusie</i>		<i>Inachtneming en voeren van dialoog wordt toegepast en in zekere mate ook het gezamenlijk plannen en uitvoeren van projecten door externe partijen. Dit biedt kansen op succesvol integraal beleid. Het feit dat projecten niet strategisch worden gepland vormt geen bedreiging.</i>
<b>Structuurinstrumenten</b>		
Coördinerende functie	Ja/nee	Eén persoon wordt als coördinator gezien, maar er heeft geen aanstelling plaatsgevonden.
Coördinerende cel	Ja	De klankbordgroep dient als coördinerende cel.
Partnerschaporganisatie	Nee	In de klankbordgroep hadden niet alle betrokken beleidsmedewerkers zitting.
Organisatorische herindeling	Nee	Een dergelijke herindeling is voor de uitwerking van de Impuls niet noodzakelijk.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is een coördinerende cel gecreëerd. Dit biedt een goede kans op succesvol integraal beleid. Er is in zekere zin ook sprake van een coördinerende functie waardoor dit ook een goede kans op succesvol integraal beleid biedt. De andere structuurinstrumenten worden niet toegepast, maar dit is geen bedreiging.</i>

### 4.3. Geschikt Wonen voor Iedereen (GWI)

#### 4.3.1. Introductie casus

##### *Aanleiding*

In 1998 is het project Geschikt Wonen voor Iedereen (GWI) gestart in de gemeente Breda. Het betreft een methodische aanpak voor het levensloopbestendig maken van wijken (Gemeente Breda, 2007c:5). Het is uitgegroeid tot een groot project en richt zich op de realisatie van een geschikt woonmilieu voor iedereen. Het beleid hieromtrent betreft een integrale visie op gebied van wonen, woonomgeving, zorg en welzijn om mensen zo lang mogelijk in hun eigen woongebied te laten wonen. Hierbij gaat extra aandacht uit naar ouderen en mensen met een beperking (Gemeente Breda, 2007a:3). De gemeente Breda levert samen met maatschappelijke partners inspanningen op gebied van wonen, welzijn en zorg. De aanleiding tot het starten van dit project zijn de gevolgen van de vergrijzing en de vermaatschappelijking van de zorg. Hiermee liep de gemeente Breda vooruit op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Een speerpunt van de Wmo is dat burgers zo lang mogelijk zelfstandig in de eigen omgeving kunnen blijven wonen, zonder in sociaal isolement te raken (Gemeente Breda, 2007a:5). Geschikt Wonen voor Iedereen draagt hier aan bij.

##### *Doelen GWI*

Bij GWI gaat het om het creëren van condities in de eigen woonomgeving die de zelfredzaamheid en participatie van bewoners ondersteunen en de leefbaarheid vergroten. Voorzieningen op gebied van wonen, welzijn en zorg zijn hierbij noodzakelijk. Samen met maatschappelijke partners zet de gemeente Breda zich in om woningen, bepaalde woonomgevingen, zorg- en dienstverlening in onderlinge samenhang op te plussen tot een niveau waarbij burgers een prettig leefklimaat hebben (Gemeente Breda, 2007a:5). Tijdens het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor GWI wordt integraal samengewerkt met uiteenlopende sectoren op beleidsmatig- en op uitvoerend niveau. Mensen willen het liefst hun eigen leven zoveel mogelijk inrichten. Dit geldt ook voor mensen waarvoor dit niet vanzelfsprekend is. Voor mensen met een lichamelijke beperking bijvoorbeeld is dit alleen mogelijk wanneer een woonmilieu wordt geboden waar op maat door hun persoonlijke omstandigheden extra kwaliteiten aanwezig zijn (Gemeente Breda, 2007a:5). GWI biedt hiervoor goede kansen. In zogenoemde levensbestendige woonwijken kunnen burgers terecht voor hun dagelijkse behoeften. Het doel van GWI is om mensen in staat te stellen zo zelfstandig mogelijk te wonen en te leven, ook wanneer zij behoefte krijgen aan begeleiding, ondersteuning of zorg (Gemeente Breda, 2007a:5). GWI richt zich specifiek op ouderen, bewoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking en op chronisch zieken. Daarom wordt in de Bredase woonwijken gestreefd naar een voldoende aanbod van geschikte woningen voor mensen met een beperking, voldoende benodigde voorzieningen voor welzijn en zorg, een voldoende levensloopbestendige woonomgeving, verbetering van kleinschalige dienstverlening dicht bij huis en het tot stand brengen van voldoende sociale cohesie of maatschappelijke samenhang. Wanneer woonwijken worden getoetst op levensloopbestendigheid worden normen gehanteerd, waarbij ouderen als referentiekader dienen. Dit vanwege het feit dat wanneer een wijk geschikt is voor ouderen deze voor een belangrijk deel ook geschikt zal zijn voor andere groepen die specifieke eisen stellen aan een wijk. Uiteraard wordt bij het hanteren van normen ook rekening gehouden met mensen die een bepaalde beperking hebben (Gemeente Breda, 2007a:5-6).

### *GWI in vogelvlucht*

In 1998 is GWI gestart door middel van een pilot in het district Zuidoost. Het College van de gemeente Breda heeft positief besloten over het betreffende projectvoorstel, namelijk dat binnen een proefgebied een methodiek wordt ontwikkeld voor een gebiedsgewijze en integrale aanpak voor de inrichting van levensloopbestendige wijken die als 'blauwdruk' dienen voor de aanpak van andere wijken. Dit houdt in dat door de gemeente en in samenwerking met een groot aantal partijen een model is uitgewerkt en dit is vormgegeven rond de gebiedsgewijze inrichting van 'Centrale Zones' (SOAB, 2003:5). Een Centrale Zone is het kloppend hart van een gebied waarin alle voorzieningen op gebied van wonen, welzijn en zorg en voorzieningen voor de dagelijkse levensbehoeften zoveel mogelijk geconcentreerd zijn (Gemeente Breda, 2007b:3). In die Centrale Zones staat een gebiedsgewijze infrastructuur voor zorg- en dienstverlening vanuit een zogenoemd 'Zorgkruispunt' centraal. Dit houdt een centrum in waar zorg en dienstverlening geïntegreerd zijn. Het model is uiteindelijk vertaald in criteria en normen die ook in andere gebieden toepasbaar zijn en is beschreven in de tussenrapportage 'De Schotten Doorbroken' (SOAB, 2003:5). De gemeente Breda heeft in het vervolg voor de verdere uitwerking van het concept Centrale Zone aansluiting gezocht bij de stichting Architecten Gebouwen Gezondheidszorg (STAGG).

In 2001 brak voor GWI de tweede fase aan waarbij doelstellingen werden geformuleerd, namelijk het op pilotniveau operationeel maken van het model met de Centrale Zone en het Zorgkruispunt. Dit wil zeggen dat in deze periode het concept GWI naar andere delen van Breda werd vertaald met het behoud van de doelstelling en integraliteit (SOAB, 2003:5). Ook werd een toetsingskader ontwikkeld dat onder meer richtlijnen over de zorgvoorzieningen, het maximaal aantal woningen en dergelijke bevat (Gemeente Breda, 2007c:5). Hierbij zijn verschillende partners op gebied van wonen, welzijn en zorg, vertegenwoordigers van consumenten en ondernemers en dergelijke betrokken geweest. Zowel interne als externe partners zijn dus betrokken geweest bij de ontwikkeling van het concept GWI en bij het toetsingskader (Gemeente Breda, 2007c:5). De keuze voor deze verbreding diende namelijk gebaseerd te zijn op een breed draagvlak op stedelijk niveau.

Vervolgens werd in 2001 een aanpak geformuleerd voor de periode 2003-2006 waarbij commitment van burgers, zorgaanbieders, corporaties, welzijnsinstellingen en van de gemeente een vereiste was. Er werd op stedelijk niveau met al deze partijen een gezamenlijke visie ontwikkeld op gebied van wonen, welzijn en zorg. Vervolgens werd in 2002 het stedelijk overleg Bredaas Integraal Beraad (BIB) opgericht waarin de zojuist genoemde partijen nog steeds vertegenwoordigd zijn en die ook in de drie tafels afzonderlijk zitting hebben, namelijk de Welzijns- Woon- en Zorgtafel. Het beraad geeft de gemeenteraad adviezen, bijvoorbeeld over het aanwijzen van gebieden die 'GWI-proof' moeten worden gemaakt. Het BIB is dus een samenwerkingsverband tussen verschillende partijen die plannen zo goed mogelijk op elkaar afstemmen. In de BIB-tafel wordt niet alleen een gezamenlijke visie ontwikkeld, maar dit beraad kijkt ook naar langetermijntontwikkelingen in de stad en het beraad probeert te investeren in verbreding en verdieping van hun visie, bijvoorbeeld door het organiseren van studieconferenties (Gemeente Breda, 2007c:10). Hiernaast initieert en monitort het beraad projecten en doet voorstellen aan andere gemeenten, zoals de gemeente Alphen-Chaam (Gemeente Breda&SOAB, 2000).

Breda is uiteindelijk onderverdeeld in vijftien gebieden door de gemeentelijke afdeling Onderzoek&Informatie en aan de hand van allerlei deelonderzoeken zijn gebiedsbeschrijvingen opgesteld waarin de actuele ontwikkelingen worden geïnventariseerd. Vervolgens is per gebied opgesteld wat de wensen zijn in het kader van GWI met de bijbehorende termijn voor een bepaalde aanpak. De gebiedsbeschrijvingen zijn ook voorgelegd aan de drie tafels afzonderlijk, namelijk de Woon-, Welzijns- en Zorgtafel (SOAB, 2003:6-7).

#### *Uitgangspunten uitwerking GWI*

Bij de uitwerking van GWI gelden een aantal uitgangspunten (Gemeente Breda, 2007a:6). Ten eerste is GWI klantgestuurd. Dit houdt in dat de behoeften en de beleving van de bewoners centraal staan bij het formuleren van een aanbod en het beleid. GWI is een wijkgerichte aanpak en daarom wordt bij het formuleren van een aanbod ook uitgegaan van twee verschillende niveaus, namelijk het wijkniveau en het individuele niveau. Een tweede uitgangspunt is keuzevrijheid. Dit wil zeggen dat Bredase inwoners vrij zijn te kiezen uit het aanbod van wonen, welzijn en zorg. Hiernaast is transparantie in de informatievoorziening een belangrijk punt waarbij een goed toegankelijke en vooral ook een onafhankelijke informatievoorziening een belangrijke voorwaarde is. Tevens wordt ernaar gestreefd wonen, welzijn en zorg zo veel mogelijk te ontkoppelen om keuzevrijheid en zelfstandigheid te bevorderen. Hiervoor zijn vernieuwende en open samenwerkingsstructuren tussen aanbieders noodzakelijk. Een ander uitgangspunt is dat bewoners volwaardig aan de samenleving moeten kunnen deelnemen. Voorzieningen die voor deze specifieke doelgroep nodig zijn, dienen wel opgezet te worden op zodanige wijze dat gebruikers ook worden uitgenodigd om in contact te komen met mensen van andere leeftijden en leefstijlen. Overigens zijn specifieke voorzieningen alleen noodzakelijk wanneer het niet anders kan. Het is bij GWI ook de bedoeling zoveel mogelijk de combinatie te zoeken tussen klantgroepen met en zonder beperking. Ook wordt de nadruk gelegd op ketensamenwerking. Alle schakels in de keten van zorg, wonen en welzijn dienen hierbij zo optimaal mogelijk met elkaar verbonden te zijn. In elk GWI-gebied moet ook zo optimaal mogelijk worden samengewerkt tussen partijen. Hierbij kiezen partijen zelf hun partners. Een laatste uitgangspunt is sociale of maatschappelijke samenhang. Bij de beoordeling van activiteiten voor GWI dient altijd gekeken te worden naar in hoeverre deze activiteiten bijdragen aan het versterken van sociale samenhang (Gemeente Breda, 2007a:6-7).

GWI wordt uitgewerkt op twee verschillende niveaus, namelijk op stedelijk niveau op basis van een stedelijk convenant en op gebiedsniveau op basis van een wijkconvenant. Op stedelijk niveau is een manifest ondertekend door partijen. Dit houdt een visiedocument in waarin de doelen en uitgangspunten op gebied van wonen, welzijn en zorg zijn geformuleerd. Het biedt een kader voor de concrete uitwerking van GWI per wijk of gebied. Partijen geven door het ondertekenen van het manifest aan dat zij de visie van de gemeente delen, dat zij de doelen en werkwijze onderschrijven, dat zij handelen volgens een zogenoemde gedragscode zorg, welzijn en wonen en dat zij willen intekenen op concrete activiteiten per gebied. Door de ondertekening geven zij ook aan dat zij bijvoorbeeld uitvoerder van een bepaald project zijn, een deelnemer zijn in een samenwerkingsverband of een trekker zijn van een samenwerkingsproject. Per sector zijn tevens algemene prestatieafspraken geformuleerd tot 2010 in het bijbehorende stedelijk convenant.

In het rapport 'Inspanningen en resultaten Geschikt Wonen voor Iedereen 2002-2006' wordt aangegeven wat er tot 2006 is bereikt in het kader van GWI en wat de opgave is voor de volgende periode. Het convenant is gebaseerd op deze resultaten. Aan de hand van het manifest en het convenant wil de gemeente Breda samen met de maatschappelijke partners voor de periode 2007-2010 een nieuwe impuls geven aan GWI, zodat een verdere uitwerking plaats kan vinden. Op gebiedsniveau wil de gemeente in samenwerking met de partners de lopende processen en activiteiten benoemen in concrete actieplannen, zodat onder andere de resultaten goed in beeld komen. Partijen geven concreet aan welke prestaties zij kunnen realiseren in de woongebieden tot 2010, alsmede met wie ze dit willen realiseren. Er wordt aangegeven welke partijen uitvoerder zijn van een bepaald deelproject, of ze participeren in een samenwerkingsverband of de trekker zijn van een samenwerkingsproject. Dit wordt allemaal omvat in een wijkconvenant waarbij de gedragscode zorg, welzijn en wonen als leidraad dient (Gemeente Breda, 2007a:7-8).

In het kader van de uitwerking van GWI vindt overleg plaats op drie verschillende niveaus. Ten eerste is er de BIB-tafel waarin veldpartijen en de gemeentelijke diensten zijn vertegenwoordigd en wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Hiernaast zijn er op strategisch niveau de drie tafels die zich bezighouden met beleid op gebied van wonen, welzijn en zorg. De Welzijnstafel wordt voorgezeten door de Dienst Sociale Zaken en de Woontafel door de Ontwikkelingsdienst Breda. De Zorgtafel wordt voorgezeten door het Zorgkantoor West-Brabant. Op tactisch niveau zijn er stuurgroepen in de wijken en op operationeel niveau zijn er werkgroepen die concrete werkplannen opstellen voor een bepaald woongebied. Ook de gemeente is vertegenwoordigd in de werkgroepen.

#### 4.3.2. Integraliteit volgens Brinkman

Bij de casus Geschikt Wonen voor Iedereen heb ik onderzocht of sprake is van integraliteit, zoals Brinkman dit bedoelt, namelijk selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Dit heb ik gedaan aan de hand van documentanalyse en interviews.

Uit de interviews blijkt dat in het kader van GWI over het algemeen weinig wordt gesproken over interne integrale beleidsvoering in termen van selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Dit komt waarschijnlijk doordat bij het ontwikkelen van het concept GWI en bij het opstellen van het toetsingskader en bij de realisatie ervan niet alleen verschillende gemeentelijke diensten betrokken zijn, maar ook veel externe partijen. Uit het manifest Geschikt Wonen voor Iedereen 2007-2010 blijkt namelijk dat 26 maatschappelijke partners samen met de gemeente Breda inspanningen leveren op gebied van wonen, welzijn en zorg. Voorbeelden van deze partners zijn woningcorporaties, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen, het Zorgkantoor en patiënten- en consumentenorganisaties.

Binnen de gemeente vindt onder andere samenwerking plaats tussen de gemeentelijke diensten die zich bezighouden met functies op gebied van Sociale Zaken/Welzijn, Ruimtelijke- en Juridische Planning, Grondbedrijf, Bouw- en Woningtoezicht, Volkshuisvesting, Stadsbeheer (Gemeente Breda, 2007c:14). De betreffende diensten zijn vertegenwoordigd in een centrale intake die alle bouwinitiatieven op gebied van wonen, welzijn en zorg moet beoordelen. Complexe aanvragen worden beoordeeld door de ambtelijke werkgroep woongebieden (Gemeente Breda, 2007c:14). Op beleidsmatig niveau wordt dus samengewerkt met verschillende sectoren.

In het manifest wordt ook aangegeven dat bij het ontwikkelen en uitvoeren van GWI-beleid integraal beleid wordt ontwikkeld en uiteenlopende sectoren hierbij beleidsmatig en op uitvoerend niveau met elkaar optrekken. GWI is hierdoor te typeren als 'systeeminnovatie'. Dit houdt een vernieuwingsoperatie in die door uiteenlopende systeemdeelnemers gezamenlijk gerealiseerd wordt. Hiervoor is ook uiteenlopende kennis en zijn vaardigheden nodig. De gemeente heeft hierbij verschillende taken, zoals op gebied van ruimtelijke ordening en uitvoerende taken, maar ook op gebied van stedelijke inrichting en beheer (Gemeente Breda, 2007c:5-6). Waarschijnlijk zijn deze taken voor de geïnterviewden ook vaak minder zichtbaar of belangrijk. Volgens geïnterviewden ligt bij GWI vooral ook de nadruk op de werkgroepen op operationeel niveau, op de stuurgroepen op tactisch niveau en op de Woon-, Zorg- en Welzijnstafel op strategisch niveau. Hieruit blijkt dat de rol van de gemeente niet overheersend is en meer op de achtergrond blijft. Een enkele respondent heeft ook te kennen gegeven dat tussen de vakdirecties Ruimtelijke Ordening en Maatschappelijke Ontwikkeling geen sprake is van integrale beleidsontwikkeling in het kader van GWI, omdat de stedenbouwkundigen uiteindelijk altijd bepalen of een gewenst programma voor een woongebied kan worden uitgevoerd op basis van de ruimtelijke mogelijkheden. Een enkele geïnterviewde laat overigens blijken dat intern integraal beleid is ontwikkeld met betrokken gemeentelijke diensten en dat zodoende intern samengewerkt wordt. Kortom, er wordt weinig nadruk gelegd op het interne integrale karakter van GWI.

Uit de interviews blijkt dat vaak eerst naar de vraag van de burger wordt gekeken en daarna wordt vanuit de gemeente gekeken welke instrumenten daar voor nodig zijn. GWI is namelijk klantgericht. Wanneer de gemeente voor sommige instrumenten afhankelijk is van andere partijen dan wordt gekeken hoe de samenwerking met andere partijen het best georganiseerd kan worden. In het kader van GWI worden eerst de sectoren wonen, welzijn en zorg geïntegreerd voor het ontwikkelen van integraal beleid en later worden andere sectoren en vakdirecties er zo nodig bij betrokken. Integraal beleid kan worden gezien als een op elkaar afgestemde legpuzzel waar anderen zich bij aan kunnen sluiten.

Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat het aantal instanties of organisaties dat wordt betrokken bij de uitvoering van beleid verschilt per gebied, maar het aantal partijen dat erbij wordt betrokken is over het algemeen groot. Waar een wijk aan het groeien is, worden meer partijen betrokken. Het aantal partijen dat deelneemt in de werkgroep per gebied is afhankelijk van de taak in het gebied. Soms hebben tussen de 10 en 16 partijen zitting in een werkgroep waarin over het algemeen altijd een woningcorporatie zitting heeft, de Thuiszorg, Stichting Ouderenwerk Breda (SOB), MEE en de wijkraden. Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat selectiviteit en keuzes maken niet direct van toepassing zijn op GWI. Voorzieningen moeten namelijk voor *iedereen* bruikbaar zijn en keuzes hoeven niet te worden gemaakt, omdat zoveel mogelijk partijen moeten worden betrokken bij GWI. Er werd genoemd dat integraal beleid samenwerking inhoudt tussen verschillende disciplines, namelijk wonen, welzijn en zorg vanuit verschillende 'levensdomeinen'. Zodoende ontstaan er geen hiaten tussen domeinen.

Daarentegen zijn vanuit de algemene doelstelling van GWI, het geschikt maken van wijken en buurten om mensen in staat te kunnen stellen zo lang mogelijk zelfstandig en prettig te blijven wonen, wel uitgangspunten geformuleerd: een goed woonmilieu voor alle bevolkingsgroepen, extra aandacht voor kwetsbare groepen zoals ouderen en mensen met een beperking, geen segregatie van specifieke groepen maar integratie en regulier gaat vóór speciaal (Gemeente Breda, 2007b:5).

Het stellen van prioriteiten komt wel duidelijk terug in de doelstelling dat 'bepaalde keuzes moeten worden gemaakt waar mensen het meeste plezier van hebben'. Voorzieningen die in eerste instantie voor een bepaalde doelgroep bedoeld zijn, moeten namelijk ook aantrekkelijk zijn voor andere doelgroepen. Voor de 15 woongebieden waarop GWI zich richt, zijn op basis van prioriteiten beleidsactiviteiten geformuleerd. Die prioriteiten hebben betrekking op de volgorde waarin woongebieden en wijken worden aangepakt en hierover moet overeenstemming worden bereikt door de gemeentelijke diensten. "Het uitvoeringsprogramma van een dienst die belast is met de inrichting van de openbare ruimte in woonwijken kan namelijk andere prioriteiten hebben dan het werkprogramma van een dienst die belast is met ruimtelijke ordening en huisvesting" (Gemeente Breda, 2007c:13). De verschillende beleids- en uitvoeringsprogramma's moeten dan ook zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd. Om deze reden heeft de gemeente Breda in 2004 de volgorde van de aanpak van GWI-woongebieden vastgesteld op basis van demografische ontwikkelingen, achterstandssituatie per woongebied en kansen als gevolg van herstructurering. Hierbij heeft de gemeente ook rekening gehouden met de volgorde die zij zelf hanteert in haar eigen nota Wonen en de prioriteiten van de woningcorporaties (Gemeente Breda, 2007c:13). Als eerste werden er daarom zes woongebieden aangepakt in het kader van GWI.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Bij de uitwerking van GWI worden veel partijen betrokken die een relatie hebben met het betreffende beleid, zowel interne als externe partijen. Zowel op beleidsmatig als op uitvoerend niveau wordt samengewerkt met verschillende sectoren, waardoor ook veel onderwerpen worden betrokken die een relatie met het GWI-beleid hebben. Hierdoor lijkt er geen sprake te zijn van selectiviteit. Volgens de respondenten zijn selectiviteit en keuzes maken ook niet direct te plaatsen bij GWI-beleid. Zoveel mogelijk partijen moeten namelijk bij GWI worden betrokken en keuzes hoeven nauwelijks te worden gemaakt, omdat GWI-beleid in eerste instantie op een brede doelgroep is gericht. Er zijn overigens wel uitgangspunten geformuleerd in het kader van GWI, bijvoorbeeld een goed woonmilieu voor alle bevolkingsgroepen en soms moet men zich wel richten op specifieke doelgroepen, zoals ouderen en mensen met een beperking. Anders zou de vraag van deze burgers niet kunnen worden beantwoord. Zodoende lijken er toch bepaalde keuzes te zijn gemaakt. Over prioriteiten stellen bestaat meer duidelijkheid. Voor de 15 woongebieden waarop GWI zich richt, zijn namelijk op basis van prioriteiten beleidsactiviteiten geformuleerd. Het feit dat in de beginfase eerst zes woongebieden werden aangepakt, geeft ook aan dat prioriteiten zijn gesteld. Kortom, in het kader van GWI lijkt sprake te zijn van enige selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken, waarbij het stellen van prioriteiten het meest direct is aan te tonen. Er is dus sprake van integraal beleid, alhoewel niet op alle onderdelen.



In het algemeen wordt door geïnterviewden verschillend gedacht over wat integraal beleid inhoudt. Hieruit blijkt dat integraal beleid een nieuw concept is waarover nauwelijks overeenstemming bestaat hoe dit optimaal vorm te geven.

#### 4.3.3. Integraliteit in pijlers

Aan de hand van interviews en documentanalyse heb ik onderzocht of bij GWI sprake is van integraliteit in een fysieke pijler en of fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. In één van de eerste documenten over GWI, namelijk in de tweede conceptversie van de gebiedsbeschrijvingen wordt letterlijk aangegeven dat sprake is van integratie tussen sociale en fysieke componenten (SOAB, 2003:5). Uit documenten is ook gebleken dat bij de uitvoering van GWI vooral fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. Voorzieningen, zoals een 'Zorgkruispunt' dat in een woongebied wordt gebouwd, is hier een voorbeeld van. Hiernaast werd in een interview ook aangegeven dat stichting MEE en SOB per 1 oktober samen gaan werken door een frontoffice op te starten waar klanten terecht kunnen met vragen op gebied van wonen, welzijn en zorg. Dit is een voorbeeld van een sociaal beleidsmiddel.

In de interviews werd ook genoemd dat wonen en woonomgevingen betrekking hebben op fysieke aspecten. In elk gebied moet men bijvoorbeeld kijken of het voldoende toegankelijk is voor mensen in een rolstoel. GWI-gebieden moeten 'GWI-proof' worden gemaakt, bijvoorbeeld door het plaatsen van voorzieningen die voor rolstoelers noodzakelijk zijn. In het kader van GWI wordt daarentegen ook gestreefd om kleinschalige dienstverlening dicht bij huis te verbeteren en om voldoende sociale cohesie tot stand te brengen. Deze uitgangspunten hebben eerder betrekking op sociale aspecten, maar kunnen alleen worden bereikt met fysieke beleidsmiddelen. De uitwerking van GWI vindt overigens plaats op wijk- of gebiedsniveau.

Uit het manifest GWI 2007-2010 blijkt ook dat in het kader van de doelstelling van GWI voldoende geschikte woningen voor mensen met een beperking moeten worden aangeboden en dat voldoende voorzieningen voor welzijn en zorg moeten worden gerealiseerd, maar ook een voldoende levensloopbestendige woonomgeving. Ook deze uitgangspunten gaan over fysieke beleidsmiddelen waarmee ook doelstellingen op gebied van welzijn en zorg kunnen worden gerealiseerd.

Binnen de gemeente hebben voornamelijk de gemeentelijke diensten die zich bezighouden met Ruimtelijke- en Juridische planning, Grondbedrijf, Bouw- en Woningtoezicht, Volkshuisvesting, Stadsbeheer en Sociale Zaken/Welzijn een belangrijke rol bij het concept GWI in de ambtelijke werkgroep woongebieden en in de centrale intake. Deze gemeentelijke functies hebben bijna allen betrekking op fysieke aspecten. Hiernaast moeten de gewenste programma's voor de woongebieden worden beoordeeld op ruimtelijke mogelijkheden door bijvoorbeeld te kijken of bepaalde voorzieningen passen binnen de bestemmingsplannen. Deze aspecten hebben overigens betrekking op de fase waarin ruimtelijke inrichting plaatsvindt en dus niet op het ontwikkelen van een beleidsvisie voor GWI.

### Analyse en tussentijdse conclusies

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor GWI vooral in een fysieke pijler plaatsvindt, omdat de uitwerking van GWI voornamelijk betrekking heeft op het realiseren van woningen en voorzieningen. Doelen op gebied van welzijn en zorg in het kader van GWI, namelijk kleinschalige dienstverlening dicht bij huis en sociale cohesie kunnen mede worden bereikt door het realiseren van deze woningen en voorzieningen.

Binnen de sectoren welzijn en zorg waarbij sociale processen moeilijker te zijn doorgronden, worden dus fysieke beleidsmiddelen ingezet.

Doordat in het kader van GWI beleidsmiddelen vooral worden geconcentreerd in een fysieke pijler en vooral fysieke beleidsmiddelen worden ingezet, wordt de kans op succesvol integraal beleid vergroot. Naar aanleiding van de interviews is er naar mijn idee ook sprake van voldoende draagvlak voor het inzetten van fysieke beleidsmiddelen. De uitwerking van GWI vindt overigens plaats op wijk- of gebiedsniveau. Integraliteit kan volgens Priemus (2000) op dit niveau het gemakkelijkst gerealiseerd worden, omdat daar de drie pijlers vanzelf bij elkaar komen. De fysieke en sociale pijler komen in ieder geval op dit niveau bijeen, doordat voorzieningen en woningen daar worden gerealiseerd waarmee sociale cohesie bijvoorbeeld ook kan worden gerealiseerd.

#### 4.3.4. Integraliteit in termen van randvoorwaarden

In het kader van GWI wordt aandacht besteed aan evalueren, monitoren, bijstellen en effectmeting. Dit blijkt uit verschillende rapporten die vanaf de start van het project zijn opgesteld. De afdeling Onderzoek en Informatie binnen de gemeente Breda heeft de inspanningen (prestaties) en resultaten (effecten) van vier jaar GWI-beleid in beeld gebracht. In het rapport GWI-Beleid 2002-2006 wordt dit gepresenteerd alsmede de opgave voor de komende jaren. De resultaten of effecten worden gemeten door de feiten en meningen van 2002 en 2005 met elkaar te vergelijken. De inspanningen zijn op te maken uit een inventarisatie van activiteiten en projecten die zijn gestart in het kader van GWI. Dit lijkt een vorm van evaluatie te zijn. Er worden ook steeds actualisaties verricht, zoals het actualiseren van het GWI-toetsingskader in 2002, maar ook de stand van zaken in de vijftien Bredase woongebieden. De resultaten hiervan zijn weergegeven in het rapport GWI Gebiedsbeschrijvingen Zorg in Bredase wijken. Ook is in 2007 door alle partners en de gemeente Breda een manifest ondertekend met het bijbehorende convenant voor de periode 2007-2010. Met dit manifest wordt getoetst of alle maatschappelijke partners nog steeds achter de uitgangspunten en doelstellingen staan van GWI. De afspraken zijn vastgelegd in een convenant en deze maken duidelijk wat men tot 2010 met elkaar wil bereiken. Het Bredaas Integraal Beraad (BIB) initieert en monitort ook projecten.

### Analyse en tussentijdse conclusies

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat bij het project GWI in de gemeente Breda sprake is van alle vier de randvoorwaarden voor een optimale uitvoering van integraal beleid. Er vindt per periode een evaluatie plaats en er worden effecten gemeten. Zo nodig wordt het beleid bijgesteld en ook vindt van tijd tot tijd monitoring plaats. Er kan dus worden gesteld dat in het kader van GWI veel aandacht is voor de vier randvoorwaarden waardoor GWI als succesvol integraal beleid kan worden aangeduid.

Dit wordt bevestigd doordat de Bredase integrale aanpak op gebied van wonen, welzijn en zorg in het kader van GWI als zeer succesvol wordt bestempeld en als voorbeeld kan dienen voor andere gemeenten (Gemeente Breda, 2007c). Het BIB doet daarom ook voorstellen aan andere gemeenten (Gemeente Breda, 2000:9).

#### 4.3.5. Politieke visie van beleidsvoering

Er lijkt eerder sprake te zijn van een netwerkbenadering bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor GWI dan van strijd/conflict. Zoals uit interviews blijkt, golden bij het intern ontwikkelen van beleid in de startfase van GWI (1998-2001) soms tegengestelde meningen.

Over het algemeen was bij het intern ontwikkelen van beleid geen sprake van strijd en conflict, althans men probeert elkaar zo min mogelijk te hinderen. In de ambtelijke werkgroep woongebieden en in de centrale intake worden namelijk de visies van de verschillende betrokken interne partijen op elkaar afgestemd, zoals de woonvisie en de visie buitenruimte. Vanaf de start van het concept GWI in 1998 werd ook veel samengewerkt met een groot aantal partijen, zoals met vertegenwoordigers van consumenten en ondernemers. Hierdoor werd elke partij in de gelegenheid gesteld zijn of haar mening te geven, waardoor de kans op het creëren van draagvlak groter is.

Over het algemeen is op operationeel niveau (werkgroepen) sprake van een probleemloze samenwerking tussen partijen. Dit komt doordat in het netwerk sprake is van vertrouwen volgens respondenten. Dit vormt een belangrijke voorwaarde om projecten uit te kunnen voeren. De woningcorporaties hebben veel invloed bij de uitvoering van projecten, omdat ze eigenaar zijn van projecten en zonder woningen of voorzieningen komt er ook weinig tot stand. Andere partijen zijn dus afhankelijk van woningcorporaties, maar dit levert meestal geen problemen op. Daarentegen werd in de interviews ook aangegeven dat het soms lastig is om partijen op één lijn te krijgen, omdat men de eigen doelen ook wil nastreven. Zorginstellingen die in een stuurgroep zijn vertegenwoordigd, willen bijvoorbeeld dat een zogenoemd 'zorginfopunt' gerealiseerd wordt in de organisatie, omdat deze instelling dan meer bezoekers trekt. Er wordt in dit geval dus uitgegaan van eigen belang. Zorginstellingen zijn over het algemeen ook minder klantgericht volgens respondenten. In sommige gevallen treden er soms conflicten op tussen partijen die vertegenwoordigd zijn in een stuurgroep, waaronder ook vaak zorginstellingen. Deze partijen willen allemaal een bepaald belang nastreven. Omdat niemand een partij kan aanspreken op het feit dat er geen besluit wordt genomen in de stuurgroep, als er geen overeenstemming kan worden bereikt, gebeurt er soms lange tijd niets. Daarom zou het volgens één van de respondenten beter zijn als de gemeente ook vertegenwoordigd zou zijn in een stuurgroep, zodat er een stok achter de deur is.

In de interviews werd ook aangegeven dat in de werkgroepen het best zo min mogelijk partijen zitting kunnen hebben, omdat anders sprake is van veel verschillende meningen en zodoende minder snel iets van de grond kan komen. Ook werd aangegeven dat in een werkgroep over het algemeen afstemming plaatsvindt waarbij men samen een visie ontwikkelt voor een wijk. Doordat alle betrokken partijen in 2007 een manifest hebben ondertekend met daarbij ook een convenant zijn partijen meer met elkaar verbonden. Partijen kunnen elkaar hierdoor aanspreken op prestaties en hierdoor houdt iedere partij ook eerder rekening met andermans doelen.

### Analyse en tussentijdse conclusies

Iedere partij heeft een eigen beeld van hoe beleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd. Doordat bij partijen over het algemeen sprake is van vertrouwen kan toch vaak vooruitgang worden geboekt. Ook in de ambtelijke werkgroep woongebieden en in de centrale intake ondervindt men geen problemen om vooruitgang te kunnen boeken. Het feit dat woningcorporaties veel invloed hebben bij de uitvoering, levert meestal geen problemen op, omdat woningcorporaties afhankelijk zijn van andere partijen om voorzieningen verder in te kunnen richten. Vooral in de stuurgroepen is soms sprake van strijd en conflict, omdat partijen dan het eigen belang voorop stellen. Doordat vanaf de start van het project GWI veel wordt samengewerkt met een groot aantal partijen wordt elke partij in de gelegenheid gesteld zijn of haar mening te geven. Hierdoor wordt elke partij betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van GWI-beleid. Hierdoor wordt naar mijn idee steeds vooruitgang geboekt en is dus sprake van steun door alle betrokken partijen. Het draagvlak bij deze partijen is dus groot te noemen. Het ondertekenen van het manifest door alle betrokken partijen geeft naar mijn idee ook aan dat bij elke partij draagvlak aanwezig is. Kortom, doordat in het kader van GWI weinig sprake is van strijd en conflict en wel sprake is van voldoende draagvlak is het GWI-beleid succesvol te noemen.

### 4.3.6. Integraliteit in netwerken

Vooraf aan de hand van interviews heb ik onderzocht of er sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief en of sprake is van verbureaucratisering en vertraging in het beleidsnetwerk. Alle respondenten gaven aan dat er sprake is van een gemeenschappelijke toekomstvisie in het kader van GWI, namelijk kwetsbare mensen zo lang mogelijk in de eigen omgeving laten wonen. Over het algemeen wordt de klant als uitgangspunt genomen, behalve door zorginstellingen die meer financiële uitgangspunten hebben. Over de richting die men op wil gaan bestaat vaak overeenstemming, maar over de wijze waarop niet (uitvoering). In de evaluatie van GWI-Beleid 2002-2006 zijn de doelen nog tegen het licht gehouden en is gekeken of de uitgangspunten nog actueel waren. In het ondertekende manifest zijn de doelen bijgesteld. Dit dient als visiedocument voor de toekomst. In het bijbehorende convenant geven partijen aan dat ze zich willen committeren aan elkaar. Maatschappelijke partijen geven door ondertekening van het manifest aan dat zij de visie van de gemeente delen, de doelen en werkwijze onderschrijven, dat zij handelen volgens een gedragscode en dat ze zich intekenen op concrete activiteiten per gebied, als uitvoerder van een concreet plan, als participant in een samenwerkingsverband of als trekker van een samenwerkingsproject (Gemeente Breda, 2007a:8). Het woord integraliteit wordt overigens wel vaak genoemd in de nota's en rapporten in het kader van GWI. Verschillende nota's geven aan dat in de periode 2002-2006 de werkwijze is verschoven van sectorale naar integrale samenwerking. In de definitie van wat GWI inhoudt, wordt ook aangegeven dat het een integrale visie is op gebied van wonen, woonomgeving, zorg en welzijn (Gemeente Breda, 2007b). Hiernaast wordt benadrukt dat per woongebied een integrale analyse wordt gemaakt (Gemeente Breda, 2007c). Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat de gemeente de rol van regievoerder heeft in het netwerk van publieke en private partijen. De gemeente stuurt de partijen namelijk wanneer zij het belang van de burger uit het oog dreigen te verliezen. De gemeente kan worden gezien als procesmanager.

Doordat er sprake is van een gemeenschappelijke toekomstvisie schuilen er volgens Van Leeuwen (2000) twee gevaren, namelijk verbureaucratisering en vertraging. In het kader van GWI bestaan op verschillende niveaus overlegstructuren, zoals werkgroepen (operationeel niveau), stuurgroepen (tactisch niveau) en de Woon, Welzijn- en Zorgtafel (strategisch niveau). Informatie-uitwisseling in deze structuren ontstaat doordat partijen elkaar op den duur weten te vinden. Doordat men langere tijd samenwerkt, weet men in het vervolg wat men aan elkaar heeft. Vertrouwen is hierbij essentieel. In de interviews werd ook aangegeven dat tijdens overleggen in één van de tafels soms informatie wordt 'achtergehouden' door de concurrent om de eigen organisatie te beschermen. Hieruit blijkt dat niet altijd informatie met elkaar wordt uitgewisseld. Een andere respondent gaf aan dat de mate waarin informatie wordt uitgewisseld steeds meer toeneemt waardoor partijen afhankelijker van elkaar lijken te worden. Dit komt doordat partijen het manifest hebben ondertekend waardoor ze elkaar kunnen aanspreken op de afspraken. Volgens de respondenten gelden er in het kader van GWI weinig regels en procedures. Wanneer de doelen en effecten eenmaal zijn vastgelegd (in het manifest), vormt dit geen probleem. Er is ook genoemd dat partijen het snel met elkaar eens zijn, waardoor regels en procedures niet noodzakelijk zijn. Partijen zijn overigens vrij om te bepalen hoe de doelen en effecten worden bereikt, zolang ze zich maar aan de prestatieafspraken houden. Hoe minder regels, hoe beter zelfs. Daarentegen gelden bij de uitvoering van GWI-beleid wel veel regels en procedures. Wanneer men bijvoorbeeld een nieuwe voorziening wil realiseren, moet er een vergunning worden aangevraagd volgens bepaalde procedures en regels, hiernaast moet een dergelijke voorziening ook passen binnen de ruimtelijke plannen.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat in het kader van GWI het gezamenlijk ontwikkelen van beleid beter is en voordelen biedt, zoals het verkrijgen van subsidies, maar dat er vaak vertragingen optreden. Wanneer men gezamenlijk beleid ontwikkelt, duurt het namelijk langer voordat men het met elkaar eens is. Partijen moeten vaak op elkaar wachten om uiteindelijk een besluit te kunnen nemen over de uitvoering. Dit, omdat er bij de uitvoering ook veel regels en procedures gelden.

In het rapport 'De drie regierollen van de Gemeente Breda bij het project GWI' wordt ook gesproken over vertraging. De regierol op het gebied van wonen, welzijn en zorg ligt bij de gemeente. Op gebied van zorg ligt de regierol ook bij de zorgkantoren. Doordat de regierol door twee regisseurs wordt uitgevoerd, komt de regierol niet echt tot stand. Hierdoor blijven veel plannen in de planfase steken of komen met grote vertraging tot stand (Gemeente Breda, 2007c:7). Hiernaast wordt aangegeven dat processen soms traag verlopen doordat bij betrokkenen partijen juist wel sprake is van regelgeving die niet op elkaar is afgestemd. Ook door de steeds veranderende wetgeving leidt dit tot onduidelijkheid waardoor vertraging optreedt (Gemeente Breda, 2007c:8).

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Ondanks het feit dat het woord integraliteit vaak in nota's of rapporten in het kader van GWI wordt genoemd, is volgens geïnterviewden maar in beperkte mate sprake van een gemeenschappelijke toekomstvisie tussen alle betrokken maatschappelijke partners. Naar mijn idee zijn de plannen over GWI vaak te gedetailleerd, zoals de GWI gebiedsbeschrijvingen. Deze plannen dienen daarom niet als toekomstvisie. Het manifest daarentegen wel.

Bij betrokken partijen is daarom sprake van een breed gedeeld toekomstperspectief, omdat volgens geïnterviewden overeenstemming bestaat over de richting waarop men met het GWI-beleid uit wil.

Er is in beperkte mate sprake van verbureaucratisering. Doordat de doelen en effecten van GWI zijn vastgelegd in het manifest zijn partijen vrij om te bepalen hoe deze doelen en effecten worden bereikt. Partijen kunnen hierdoor elkaar aanspreken op prestaties. In de werkgroepen zullen partijen overigens ook moeten overleggen en onderling moeten afstemmen hoe de uitvoering plaatsvindt. Hierbij zijn partijen vaak afhankelijk van de meest invloedrijke partijen, namelijk de woningcorporaties. Ook zullen de plannen moeten worden afgestemd op de ruimtelijke plannen van de gemeente. Hierdoor lijkt in zekere mate sprake te zijn van onderlinge afhankelijkheden. Zoals al is aangegeven, gelden er bij het ontwikkelen van beleid voor GWI weinig procedures en regels. Bij de uitvoering daarentegen gelden wel veel regels en procedures. Kortom, het gevaar van verbureaucratisering lijkt met name in de uitvoering aanwezig te zijn, waardoor de kans op succesvol integraal beleid kleiner wordt.

Bij het ontwikkelen en uitvoeren van GWI-beleid bestaat wel gevaar van vertraging waardoor de kans op succesvol integraal beleid kleiner wordt. Er werd overigens door respondenten niet aangegeven of dit daadwerkelijk ook belemmeringen oplevert of heeft opgeleverd. Daarentegen wordt in het rapport 'De drie regierollen van de Gemeente Breda bij het project GWI' wel aangegeven dat het gevaar van vertraging aanwezig is doordat twee verschillende regisseurs een regierol vervullen, doordat regelgeving vaak niet op elkaar is afgestemd en door de steeds veranderende regelgeving.

#### 4.3.7 Categorieaal beleid

Door middel van documentanalyse en interviews heb ik onderzocht of bij GWI sprake is van categoriaal beleid. Bij het ontwikkelen van het concept GWI en bij het toetsingskader in de startfase zijn verschillende gemeentelijke diensten betrokken (periode 1998-2001). In deze fase werd intern intensief samengewerkt met de diensten Sociale Zaken, Arbeidsmarktbeleid en Welzijn, de Ontwikkelingsdienst en de dienst Stadsbeheer. Uit het document 'De drie regierollen van de Gemeente Breda bij het project Geschikt wonen voor iedereen' blijkt dat GWI te typeren is als systeeminnovatie, omdat het een vernieuwingsoperatie is waarbij uiteenlopende deelnemers (ook externe) een inbreng leveren. Hierdoor zullen de bestaande relaties tussen de deelnemers ingrijpend veranderen (Gemeente Breda, 2007c:6). Bij het ontwikkelen van het toetsingskader en het concept moest gemeentebreed worden samengewerkt waarbij de beleids- en werkprogramma's van de verschillende diensten op elkaar moesten zijn afgestemd in het proefgebied waarop de pilot zich richtte (Gemeente Breda, 2007c:9).

In de startfase van GWI is ook het Bredaas Integraal Beraad (BIB-tafel) opgericht, om precies te zijn in 2002. Mede op verzoek van de partijen in het veld en consumentenorganisaties zijn in dit beraad verschillende samenwerkingspartners bij elkaar gebracht op stedelijk niveau en vormt daarmee een stedelijk overleg. In dit beraad is een gezamenlijke visie ontwikkeld op gebied van wonen, welzijn en zorg. In de BIB-tafel zijn ook de drie tafels vertegenwoordigd, namelijk de Woon- Welzijns- en Zorgtafel.

Alle deelnemende partijen in het beraad onderschrijven het door de gemeente opgestelde toetsingskader en beoordelen plannen op gebied van wonen, welzijn en zorg aan de hand van dit toetsingskader. De BIB-tafel ontwikkelt, zoals eerder gesteld een gemeenschappelijke visie op gebied van wonen, welzijn en zorg voor Breda en omgeving. De tafel adviseert het gemeentebestuur en het bestuur van het Zorgkantoor hierover. Ten tweede kijkt de BIB-tafel naar langetermijnontwikkelingen in de stad en ten derde investeert de tafel in het verbreden en verdiepen van de visie (Gemeente Breda, 2007c:10).

Binnen de gemeente in de centrale intake en in de ambtelijke werkgroep woongebieden worden aanvragen vanuit verschillende invalshoeken, zoals ruimte en onderwijshuisvesting afgestemd en beoordeeld. Zodoende vindt dus afstemming plaats tussen de intern betrokken partijen. Door één van de respondenten werd ook aangegeven dat vooral de stedenbouwkundigen dominant zijn bij het beoordelen van plannen of aanvragen. De stedenbouwkundigen bepalen namelijk of voorzieningen wel of niet kunnen worden gerealiseerd doordat ze wel/niet passen binnen ruimtelijke plannen. Het beoordelen van plannen behoort tot de fase waarin de uitvoering van het beleid concreter wordt, omdat fysieke doelen worden getoetst aan ruimtelijke mogelijkheden. Hierbij gaat het naar mijn idee niet om het ontwikkelen van beleid en een visie.

Uit de interviews is gebleken dat vooral de gemeente de dominante partij is geweest bij de beleidsontwikkeling, omdat deze is vertegenwoordigd in bijna elke overlegstructuur, namelijk in de BIB-tafel, in de Welzijns- en Woontafel en in de werkgroepen. Overigens heeft de gemeente in elke procesfase waarin GWI zich bevindt een andere rol. In de beleidsontwikkelingsfase vervult de gemeente de rol van initiator, stimulator en netwerker. In de fase waarin ruimtelijke plannen worden ontwikkeld en de fase waarin ruimtelijke projecten worden gerealiseerd en werkprocessen worden geïmplementeerd, vervult de gemeente de rol van beslisser, facilitator, bemiddelaar en communicator (Gemeente Breda, 2007c:8). De uitvoering van het beleid vindt over het algemeen geheel zelfstandig plaats door partijen in het veld. De stuurgroepen en werkgroepen in de wijken ontwikkelen gezamenlijk concrete werkplannen die moeten passen binnen het GWI-toetsingskader.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Het uitgangspunt van GWI is dat iedereen onbekommerd in de eigen wijk kan blijven wonen, ongeacht of men mobiel of immobiel is, jong of oud, zolang de wijk maar levensloopbestendig is. Hieruit blijkt dat het GWI-beleid in principe gericht is op een brede doelgroep. Daarentegen gaat waar nodig extra aandacht uit naar ouderen, mensen met een beperking en chronisch zieken. Doordat GWI zich op een brede doelgroep richt, zijn er uiteenlopende gemeentelijke diensten en externe partijen bij betrokken. Hiernaast werd gesteld dat sprake is van een systeeminnovatie waardoor de relaties tussen de betrokken deelnemers waaronder ook externe partijen zullen veranderen. Naar mijn idee is bij het ontwikkelen van beleid voor GWI geen sprake van sterk geconcentreerd beleid, omdat beleid over het algemeen wordt ontwikkeld voor een brede doelgroep. In de ambtelijke werkgroep woongebieden en in het centrale punt vindt intern overigens wel redelijk veel afstemming plaats tussen betrokken sectoren en diensten wat karakteriserend is voor categoriaal beleid. Daarentegen behoort het beoordelen van plannen in deze werkgroepen niet geheel tot de beleidsontwikkelingsfase.

Desondanks dat naar mijn idee bij GWI geen sprake is van categoriaal beleid, kan toch wat worden gezegd over coördinatie. In de beleidsontwikkelingsfase bij het opstarten van het concept GWI en bij het ontwikkelen van het toetsingskader was een gecoördineerde beleidsinspanning van verschillende sectoren noodzakelijk. De BIB-tafel diende al in de beleidsontwikkelingsfase naar mijn idee als een soort van 'centrale instantie' die de zaken coördineert. Deze instantie is ook door de gemeente ingesteld en hierin zijn de gemeentelijke diensten ook vertegenwoordigd. Dit beraad wordt overigens niet voorgezeten door de gemeente in tegenstelling tot de Welzijns- en Woontafel. De Zorgtafel wordt voorgezeten door het Zorgkantoor West-Brabant. Zodoende houdt de gemeente samen met het Zorgkantoor zicht op het beleid dat wordt ontwikkeld op gebied van wonen, welzijn en zorg. Nu bevindt het GWI-beleid zich in de uitvoeringsfase, waarbij de BIB-tafel nog steeds een rol speelt door bijvoorbeeld in te spelen op langetermijnontwikkelingen. De stuurgroepen kunnen naar mijn idee op tactisch niveau als centrale instantie worden aangeduid en de werkgroepen op operationeel of wijkniveau. Kortom, in het kader van GWI is naar mijn idee geen sprake van categoriaal beleid, maar de BIB-tafel, de drie tafels afzonderlijk en de stuur- en werkgroepen kunnen wel belangrijke coördinerende taken vervullen. Hierdoor is de kans op succesvol integraal beleid groot.

#### 4.3.8 Samenhang in de organisatie van beleid

Door middel van interviews en documentanalyse heb ik onderzocht of sprake is van verschillende vormen van samenhang bij de casus GWI. In de startfase van GWI waarbij het concept werd vormgegeven en een toetsingskader werd ontwikkeld, moesten verschillende gemeentelijke diensten de beleids- en werkprogramma's op elkaar afstemmen. Voordat de BIB-tafel werd opgericht, werd met verschillende externe partijen een gezamenlijke visie opgesteld op gebied van wonen, welzijn en zorg. Pas in 2002 stelde de gemeente de BIB-tafel in waarin ook de drie tafels vertegenwoordigd zijn. Alle partijen in het beraad onderschrijven het gemeentelijke toetsingskader GWI en gebruiken dit kader als basis om initiatieven op gebied van wonen, welzijn en zorg te beoordelen. De drie tafels afzonderlijk ontwikkelen beleid op gebied van wonen, welzijn en zorg. Al in de beleidsontwikkelingsfase werden dus verschillende externe partijen betrokken op strategisch niveau.

Zoals vooral uit interviews is gebleken, vindt afstemming tussen betrokken beleidssectoren momenteel plaats in de ambtelijke werkgroep woongebieden en in het centrale punt. Verschillende visies worden hierbij intern op elkaar afgestemd. Zoals eerder gesteld, betreft het hier niet de fase van beleidsontwikkeling, maar eerder de fase van ruimtelijke inrichting.

Eén van de uitgangspunten van GWI is ketensamenwerking. Dit houdt in dat alle schakels in de keten van zorg, wonen en welzijn met elkaar verbonden moeten zijn. Zodoende wordt optimaal voldaan aan de vraag in de samenleving. De schakels in de verschillende ketens moeten samenwerken om aan de wens van de individuele cliënt te kunnen voldoen en moeten met elkaar verbonden zijn op niveau van het GWI-gebied. Soms kunnen in de uitvoering knelpunten ontstaan tussen de ketens. Het tempo in één van de ketens kan ook anders verlopen dan verwacht. Wanneer dit plaatsvindt dan komen de maatschappelijke partners bijeen en bedenken gezamenlijk oplossingen (Gemeente Breda, 2007a:7).



Een ander uitgangspunt van GWI is dat algemeen vóór specifiek gaat. Dit wil zeggen dat alle mensen die behoren tot de doelgroep van beleid gebruik moeten kunnen maken van reguliere voorzieningen. Wanneer het niet anders kan, worden specifieke voorzieningen bijvoorbeeld voor ouderen gerealiseerd. Wanneer te veel specifieke voorzieningen worden gerealiseerd, bestaat namelijk de kans dat het draagvlak voor een goed algemeen voorzieningenniveau minder groot wordt. Om mensen met allerlei verschillende leeftijden en leefstijlen met elkaar in contact te brengen, moeten voorzieningen zodanig worden opgezet dat dit mogelijk gemaakt wordt. Zodoende behouden mensen met een beperking of chronische aandoening ook de uitdaging om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen (Gemeente Breda, 2007a:6).

Zoals eerder gesteld, vindt samenwerking tussen verschillende instellingen en voorzieningen op uitvoerend of wijkniveau plaats door middel van stuur- en werkgroepen. De gemeente heeft overigens geen zitting in de stuurgroepen. Uit de interviews blijkt daarentegen dat het wel beter was geweest als de gemeente ook zitting had in de stuurgroepen om sneller besluiten te kunnen nemen en om conflicten te voorkomen. Het manifest met het bijbehorende convenant zorgt ervoor dat uitvoerende partijen elkaar kunnen aanspreken op de uitvoering en prestaties. Hierdoor wordt de uitvoering als het ware gecoördineerd.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

In de startfase van GWI (1998-2001) was naar mijn idee sprake van afstemming tussen betrokken beleidssectoren en diensten, omdat de beleids- en werkprogramma's op elkaar moesten worden afgestemd, daarentegen werd hiervoor geen specifieke overlegstructuur opgericht. In de BIB-tafel worden bij het ontwikkelen van een visie de gemeentelijke diensten ook betrokken. De gemeente zit alleen de Woon- en Welzijnstafel voor en vertegenwoordigt de verschillende gemeentelijke diensten. In het centrale intake en in de ambtelijke werkgroep vindt momenteel afstemming plaats tussen betrokken sectoren en diensten, alhoewel het niet de fase van beleidsontwikkeling betreft. Kortom, in de beleidsontwikkelingsfase is naar mijn idee sprake van samenhang tussen beleidssectoren, waardoor de kans op succesvol integraal beleid groot is. De BIB-tafel en de drie tafels afzonderlijk bieden namelijk goede mogelijkheden om afstemming tussen betrokken externe partijen en de gemeente mogelijk te maken. GWI staat dan ook bekend om het feit dat al in een vroeg stadium externe partijen worden betrokken bij de beleidsontwikkeling om draagvlak te creëren. Intern vindt ook afstemming plaats.

Zoals uit het voorgaande blijkt, ligt de nadruk van GWI op ketensamenwerking. Wanneer zich in de uitvoering knelpunten voordoen, dan wordt gezamenlijk naar een oplossing gezocht. In de verschillende ketens dienen de schakels samen te werken en moeten met elkaar verbonden zijn. Hieruit blijkt dat sprake kan zijn van volgtijdelijke samenhang. Omdat ketensamenwerking één van de uitgangspunten is van GWI, is het de vraag of hiermee daadwerkelijk rekening wordt gehouden tijdens de uitvoering. Daarentegen zijn geen negatieve resultaten bekend over knelpunten tussen de ketens. Doordat bij GWI ook verschillende formele overlegstructuren zijn opgericht, zoals de drie tafels, de BIB-tafel en de stuur- en werkgroepen waarin veel verschillende instellingen zijn vertegenwoordigd, lijkt mij de kans dat knelpunten worden opgelost redelijk groot. Dit, omdat de gemeente in de meeste van deze overlegstructuren vertegenwoordigd is en dient als een stok achter de deur om eventuele knelpunten op te lossen. De gemeente heeft wat betreft de woon- en welzijnsketen indirect invloed op deze ketens door deze tafels voor te zitten. Op de zorgketen heeft het Zorgkantoor invloed doordat deze organisatie de Zorgtafel voorziet.

Kortom, naar mijn idee is in zekere mate sprake van volgtijdelijke samenhang, omdat GWI gericht is op ketensamenwerking. Hiernaast zit de gemeente de woon- en welzijnstafel voor en is vertegenwoordigd in andere overlegstructuren, zodat een oog in het zeil kan worden gehouden wat betreft samenhang tussen de ketens door ook contact te houden met het Zorgkantoor en wat betreft samenhang tussen de schakels in de verschillende ketens. Over het algemeen dragen de verschillende overlegstructuren eraan bij dat afstemming kan plaatsvinden tussen en binnen de verschillende ketens. Al deze aspecten zorgen ervoor dat de kans op succesvol integraal beleid groter wordt. Omdat GWI de nadruk legt op algemene in plaats van specifieke voorzieningen is naar mijn idee sprake van samenhang tussen algemeen en gericht beleid. In eerste instantie wordt beleid ontwikkeld en uitgevoerd voor 'iedereen', dus voor de gehele doelgroep waarbij geen onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende categorieën. Wanneer het niet anders kan, wordt voor een specifieke doelgroep beleid ontwikkeld en uitgevoerd. GWI besteedt dan ook specifiek aandacht aan ouderen, bewoners met een beperking en chronisch zieken. Uit interviews is niet gebleken dat dit problemen oplevert. Kortom, er lijkt sprake te zijn van samenhang tussen algemeen en gericht beleid waardoor de kans op succesvol integraal beleid aanwezig is.

De uitvoering van GWI wordt zelfstandig overgelaten aan verschillende instellingen en voorzieningen waarbij partijen een grote vrijheid hebben. Samenwerking tussen deze partijen vindt dus plaats in de werk- en stuurgroepen. De gemeente heeft niet direct invloed op deze overlegstructuren, maar het manifest en het convenant zorgen ervoor dat de uitvoering naar behoren verloopt en dienen dus als een soort coördinatiemechanisme. Daarom is naar mijn idee sprake van samenhang tussen voorzieningen waardoor de kans op integraal beleid aanwezig is.

#### 4.3.9 Ordeningsprincipe beïnvloeding

Aan de hand van documentanalyse en interviews heb ik onderzocht of in het kader van GWI sprake is van procedurele responsiviteit waarin het ordeningsprincipe beïnvloeding tot uitdrukking kan komen, waarmee ook de regierol kan worden geanalyseerd. Omdat GWI een complexe aanpak is waarbij de regievoering in elke procesfase anders is, wordt eerst een algemene beschrijving gegeven van de regierol van de gemeente Breda.

Bij het project GWI vervult de gemeente Breda verschillende rollen en taken. Deze hebben betrekking op regie voeren als ook op andere rollen en taken wat betreft ruimtelijke ordening en uitvoerende taken, stedelijke inrichting en beheer. Ook is de gemeente een financier voor projecten en instellingen in het kader van GWI. De gemeente stuurt private partijen dus aan. GWI vraagt daarom om een specifieke regievoering door de gemeente (Gemeente Breda, 2007c:6). De ontwikkeling en realisatie wordt getypeerd door verschillende procesfasen en in elke fase is de regierol van de gemeente anders. Het betreft de volgende fasen: ontwikkelen van een beleidsvisie, maken van ruimtelijke plannen en de vormgeving ervan en de fase van realisatie (Gemeente Breda, 2007c:6). In het algemeen kan worden gesteld dat afstemming tussen de verschillende betrokken instanties, zoals in het complexe 'woonzorgveld', alleen mogelijk is wanneer één van de actoren de regierol op zich neemt. Op gebied van wonen, welzijn en zorg wordt de regierol door de gemeente vervuld en op gebied van zorg ook door de zorgkantoren (Gemeente Breda, 2007c:7). De regisseursrol van de gemeente heeft vooral te maken met het stimuleren en bevorderen van interacties in netwerken en daarom is deze rol ook zo belangrijk in het complexe beleidsnetwerk van GWI.

De regisseursrol van de gemeente Breda kan in de beleidsontwikkelingsfase vooral worden getypeerd door initiator en stimulator. Naarmate GWI meer in de uitvoeringsfase terecht komt, kan de rol worden getypeerd door facilitator, beslisser, entrepreneur of bemiddelaar (Gemeente Breda, 2007c:8).

Bij het project GWI worden, zoals al duidelijk geworden is, veel verschillende maatschappelijke organisaties en instellingen betrokken bij de beleidsontwikkeling en bij de uitvoering. In verschillende overlegstructuren komen partijen bijeen. Doordat al in de startfase van GWI (tussen 1998 en 2001) verschillende organisaties, instellingen en burgers via consumentenorganisaties vertegenwoordigd waren, kon draagvlak gecreëerd worden. In de BIB-tafel en in de drie tafels afzonderlijk kan een breed draagvlak worden gecreëerd waarbij burgers ook vertegenwoordigd zijn via consumentenorganisaties. In de stuur- en werkgroepen worden de veldpartijen vrijgelaten in de uitvoering doordat er sprake is van vertrouwen volgens één van de respondenten. Burgers worden in de werkgroepen vertegenwoordigd middels wijkraden. De werkgroepen krijgen overigens hulpmiddelen uitgereikt van de gemeente (facilitator). Partijen brengen zelfstandig ook een GWI-blad uit dat voor iedereen is bedoeld waarin verschillende projecten aan het licht komen. Doordat partijen zelfstandig concrete werkplannen mogen ontwikkelen en uitvoeren, bestaat er volgens de respondenten ook draagvlak.

Uit de interviews is gebleken dat de woningcorporaties in de werkgroepen vooral dominant zijn, omdat ze eigenaar zijn van voorzieningen en woningen. De woningcorporaties hebben daarentegen ook andere partijen nodig, omdat andere partijen mee moeten bepalen hoe een voorziening wordt ingericht. Corporaties bepalen dus alleen de randvoorwaarden en respondenten hebben ook aangegeven dat de corporaties een terechte positie innemen. De zorgpartijen blijven tegenwoordig meer op de achtergrond, omdat zij moeilijker over de eigen grenzen heen kunnen kijken doordat zij meer gebonden zijn aan financiële regels. De welzijnspartijen worden volgens de respondenten steeds dominanter. Ook werd genoemd dat bij het ontwikkelen van beleid vooral het Bredaas Centrum voor Gehandicaptenbeleid (BCG) als vertegenwoordiger van de consument een dominante positie heeft.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, lijkt in het kader van GWI sprake te zijn van procedurele responsiviteit. Maatschappelijke instellingen, organisaties en burgers worden namelijk allen betrokken in verschillende overlegstructuren waarbij draagvlak centraal staat. Ook is door respondenten aangegeven dat op uitvoerend niveau draagvlak aanwezig is in de werkgroepen. Burgers worden naar mijn idee ook optimaal betrokken bij GWI middels vertegenwoordigende organisaties. Of ook sprake is van openheid, flexibiliteit en consensus- en compromisvorming in de verschillende overlegstructuren is niet geheel duidelijk. Eén van de respondenten heeft overigens aangegeven dat het sluiten van compromissen in stuurgroepen wel eens problemen kan opleveren, omdat sommige partijen het eigen belang voorop stellen. Hiernaast houden sommige partijen ook wel eens informatie achter voor de concurrent. Het feit dat woningcorporaties in de uitvoering dominant zijn, levert verder geen problemen op volgens respondenten. Kortom, naar mijn idee is hierdoor in beperkte mate sprake van procedurele responsiviteit, waardoor de kans op succesvol integraal beleid kleiner wordt. De regierol van de gemeente en mogelijk ook die van het Zorgkantoor wordt hierdoor belangrijker en zal verder moeten worden ontwikkeld.

De gemeente zou volgens respondenten ook in de stuurgroepen vertegenwoordigd moeten zijn en hierdoor de rol moeten vervullen van beslisser of bemiddelaar.

#### 4.3.10 Ordeningsprincipe afhankelijkheid

Ook aan de hand van documentanalyse en interviews heb ik onderzocht of bij de casus GWI sprake is van maatschappelijke samenhang, waar zowel het kabinet als de gemeente Breda naar streeft. Hoe minder de gemeente Breda voor het bereiken van maatschappelijke samenhang afhankelijk is van andere overheden, maatschappelijk instellingen en burgers, hoe beter de regierol kan worden vervuld.

De uitdaging van GWI is om condities te creëren in de eigen woonomgeving die zelfredzaamheid en participatie van bewoners ondersteunen en de leefbaarheid vergroten (Gemeente Breda, 2007a:5). GWI draagt hierdoor indirect ook bij aan het bereiken van maatschappelijke samenhang in de gemeente Breda, doordat geïntegreerde voorzieningen op gebied van wonen, welzijn en zorg worden gecreëerd die voor iedereen bedoeld zijn. Voor het bereiken van maatschappelijke samenhang middels GWI-beleid is de gemeente afhankelijk van veel verschillende partijen in het netwerk. De uitvoering wordt zelfstandig overgelaten aan veldpartijen, maar ook tijdens de beleidsontwikkeling is de gemeente afhankelijk van partijen die zijn vertegenwoordigd in de BIB-tafel, alsmede van de partijen in de afzonderlijke tafels. Ook in de startfase van GWI werden al partijen en consumentenorganisaties betrokken. Die betrokkenheid van partijen en consumentenorganisaties bij zowel de beleidsontwikkeling als bij de beleidsuitvoering had als reden om meer draagvlak te kunnen creëren. Hiernaast staan de behoeften en de beleving van de bewoners centraal bij het formuleren van het aanbod in het kader van GWI. Dit geldt zowel op individueel niveau als op wijkniveau (Gemeente Breda, 2007a:6). De gemeente heeft niet voor niets besloten om in 2003 consumentenorganisaties te ondersteunen in de BIB-tafel voor een periode van twee jaar. Dit, omdat deze vrijwilligersorganisaties een informatieachterstand hebben ten opzichte van de andere professionele partijen (Gemeente Breda, 2007a:10).

Doordat sprake is van een breed gedeeld draagvlak tijdens de beleidsontwikkeling- en uitvoering, is naar mijn idee geen sprake van het feit dat sommige partijen het beleid naar de eigen hand willen zetten. Dit werd ook niet door respondenten aangegeven. De invloed van zorgpartijen wordt beperkt, doordat ze aan allerlei financiële regels gebonden zijn. Alle partijen die in de BIB-tafel zitting hebben, hebben ook het manifest en het bijbehorende convenant ondertekend en onderschrijven het gemeentelijke toetsingskader van GWI. Ook alle partijen in de stuur- en werkgroepen hebben het manifest en het convenant ondertekend, waardoor prestatieafspraken gemaakt zijn en partijen er elkaar op kunnen aanspreken.

#### Analyse en tussentijdse conclusies

Uit het bovenstaande blijkt dat de gemeente Breda in het kader van GWI afhankelijk is van veel verschillende partijen zowel tijdens de beleidsontwikkeling als tijdens de uitvoering. Hiernaast kan geen enkele partij het beleid naar de eigen hand zetten, doordat ze meer invloed of macht hebben. Het manifest en het bijbehorende convenant zijn hierbij belangrijke middelen. Ook consumentenorganisaties spelen bij de beleidsontwikkeling- en uitvoering een grote rol. Hierdoor kunnen deze organisatie andere partijen ook 'controleren' op misstanden.

Kortom, naar mijn idee is de gemeente Breda in het kader van GWI afhankelijk van veel verschillende gelijke partijen en is daarmee ook van veel partijen afhankelijk voor het bereiken van maatschappelijke samenhang. Daarentegen biedt het manifest en het bijbehorende convenant goede mogelijkheden om als soort 'controlemechanisme' de regie te voeren. Doordat de gemeente ook de Woon- en Welzijnstafel voorziet, houdt de gemeente zodoende ook controle op de betrokken partijen. Hierdoor hoeft de mate waarin de gemeente afhankelijk is van partijen geen bedreiging te vormen waardoor de regierol van de gemeente niet direct naar een hoger niveau hoeft te worden gebracht.

#### 4.3.11 Managementinstrumenten

Om aan succesvol integraal beleid te doen, zijn verschillende managementinstrumenten beschikbaar waarbij sommige instrumenten ook bij de casus GWI worden toegepast. Net zoals bij de vorige casus wordt in deze en in de volgende subparagraaf alleen beschreven wat de huidige situatie is.

##### *Inachtneming*

Het probleem in het kader van GWI is dat wijken niet allemaal levensloopbestendig zijn waardoor niet iedereen in de eigen wijk kan blijven wonen. Bij het oplossen van dit complexe probleem waarbij verschillende sectoren zijn betrokken, wordt volgens respondenten over het algemeen intern rekening gehouden met het beleid van andere collega's die begaan zijn met een ander aspect van het probleem. In de ambtelijke werkgroep woongebieden en in de centrale intake waarin de verschillende gemeentelijke diensten vertegenwoordigd zijn, probeert men elkaar namelijk zo min mogelijk te hinderen. In de fase waarin de visie moet worden vertaald naar ruimtelijke inrichtingsprogramma's (fase twee) is het ook belangrijk dat binnen de gemeente een breed politiek draagvlak bestaat met het ouderen- en zorgbeleid. Zodoende is het gemakkelijker om andere collega's te overtuigen dat in verschillende beleids- en uitvoeringsprogramma's rekening moet worden gehouden met de door het gemeentebestuur vastgestelde beleidslijn (Gemeente Breda, 2007c:21). Ook op tactisch- en uitvoeringsniveau houdt men volgens respondenten rekening met het beleid van de ander. In de werkgroepen ontwikkelt men namelijk een gezamenlijke visie. In de werk- en stuurgroepen gaat het eigen doel soms voor het algemene doel, vooral bij zorginstellingen, maar over het algemeen is men wel flexibel om aan het algemene doel tegemoet te komen. De zorginstellingen houden dus minder rekening met het beleid van de collega's, daarentegen zijn de woningcorporaties goed in staat met samenwerking om te gaan. Door het ondertekende manifest en het bijbehorende convenant worden partijen overigens gedwongen om rekening te houden met elkaars beleid, doordat prestatieafspraken zijn gemaakt en men deze moet nakomen. Kortom, in het kader van GWI lijkt sprake te zijn van inachtneming, omdat alle partijen zich namelijk moeten houden aan de prestatieafspraken en omdat men binnen de gemeente elkaar zo min mogelijk probeert te hinderen. Daarentegen is het aannemelijk dat iedere respondent aangeeft dat men rekening houdt met elkaars beleid, terwijl dit in de praktijk anders kan zijn. Over het instrument inachtneming bestaat dus nog onduidelijkheid.

##### *Voeren van dialoog*

Zoals eerder al aan de orde is gekomen, wordt in het kader van GWI geregeld overlegd op verschillende niveaus, namelijk op strategisch niveau (BIB-tafel en de tafels afzonderlijk), op tactisch niveau (stuurgroepen) en op operationeel niveau (werkgroepen). Ook worden symposia

georganiseerd waarbij organisaties nieuwe contacten leggen en nieuwe ideeën opdoen. Kortom, het managementinstrument voeren van dialoog wordt naar mijn idee toegepast bij GWI waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter is.

#### *Gezamenlijk plannen (en uitvoeren) van een project of strategisch plannen*

Voordat daadwerkelijk overgegaan wordt tot de uitvoering van een project, moet per woongebied eerst een integrale analyse worden gemaakt, het doel worden geformuleerd en de veranderingsrichting moet worden bepaald. De Welzijns-, Woon- en Zorgtafel houden zich hiermee bezig. Deze doelen worden vervolgens geconfronteerd met de ruimtelijke mogelijkheden en tot slot wordt op basis van de uitkomsten van deze twee voorgaande stappen een gebiedsprogramma opgesteld. Hierin worden de gewenste voorzieningen op gebied van wonen, welzijn en zorg opgenomen (Gemeente Breda, 2007c:13). Vervolgens worden de initiatieven beoordeeld door de gemeente door middel van een centrale intake en mogelijk in de werkgroep woongebieden. Wanneer plannen positief zijn beoordeeld, wordt door externe partijen in de stuurgroep het gewenste eindbeeld beschreven van een bepaald woongebied en er wordt een plan van aanpak opgesteld wat weer door de gemeente wordt getoetst. Voor sommige woongebieden moet het wensbeeld gedetailleerd worden uitgewerkt waarbij de ambtelijke werkgroep soms aanvullende gegevens inbrengt, voortvloeiend vanuit beleid en programmering (Gemeente Breda, 2007c:15). Ook wordt vastgelegd welke partijen de realisatie van het project op zich nemen en welke inspanningen moeten worden verricht. Wanneer een gebiedsprogramma is opgesteld, moet dit worden vertaald in een haalbaar actieplan door de werkgroepen. Ook wordt de samenwerking tussen partijen vaak vastgelegd in een intentieverklaring en er wordt vaak een samenwerkingsovereenkomst getekend. Tot slot wordt een realisatieovereenkomst gesloten waarbij soms ook afspraken worden gemaakt tussen de gemeente en partijen. Het betreft dan een subsidieovereenkomst of het gaat om prestatieafspraken (Gemeente Breda, 2007c:16).

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de gemeente in de aanloop van de uitvoeringsfase betrokken is. Er bestaan namelijk vaste procedures om uiteindelijk tot de daadwerkelijke uitvoering van een project over te gaan. Projecten worden door de werkgroepen in actieplannen vertaald, met andere woorden er wordt dus een planning gemaakt om projecten uit te voeren. Ook worden gezamenlijk projecten vastgelegd middels samenwerkings- en realisatieovereenkomsten die moeten worden uitgevoerd. Omdat bij projecten in het kader van GWI vaak voorzieningen moeten worden gerealiseerd of woningen moeten worden aangepast of gebouwd, worden projecten naar mijn idee niet gezamenlijk uitgevoerd. De daadwerkelijke uitvoering wordt dus eerder overgelaten aan bouwbedrijven en andere private actoren. Zij zorgen dus voor fysieke middelen. De wijze waarop projecten in het kader van GWI worden gepland, kan naar mijn idee zelfs worden getypeerd als het strategisch plannen van projecten. Dit komt doordat de veldpartijen steeds door middel van een vaststaand beleidsproces goedkeuring moeten vragen en verantwoording moeten afleggen aan de gemeente om uiteindelijk te komen tot concrete actieplannen en realisatieovereenkomsten. De gemeente als lokale overheid ‘bemoeit’ zich dus steeds met de vormgeving en totstandkoming van projecten. Daarentegen is geen sprake van het strategisch uitvoeren van projecten. Kortom, naar mijn idee worden in het kader van GWI projecten gezamenlijk gepland, maar niet gezamenlijk uitgevoerd. In zekere zin is ook sprake van het strategisch plannen van projecten. Hierdoor is de kans op succesvol integraal beleid groter.

Het gezamenlijk uitvoeren van projecten is bij GWI lastig, omdat vaak fysieke aspecten moeten worden gerealiseerd. Dit vormt naar mijn idee geen bedreiging voor succesvol integraal beleid.

#### 4.3.12 Structuurinstrumenten

In het kader van GWI worden bij de gemeente Breda ook enkele structuurinstrumenten toegepast.

##### *Coördinerende functie*

Uit interviews en documentanalyse is gebleken dat geen coördinerende functie is gecreëerd om integratie tussen de gemeentelijke diensten te bewerkstelligen.

In de BIB-tafel daarentegen zijn ook de gemeentelijke diensten vertegenwoordigd en de tafel wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Door deze onafhankelijkheid kan naar mijn idee niet worden gesproken over een coördinerende functie die integratie tussen de gemeentelijke diensten bewerkstelligt. Ook andere partijen hebben namelijk zitting in dit beraad. De Welzijns- en Woontafel worden overigens wél voorgezeten door achtereenvolgens de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en de Ontwikkelingsdienst Breda. Deze voorzitters zouden als een soort coördinator kunnen dienen, maar proberen in deze tafels vooral integratie tussen de verschillende partijen te bewerkstelligen. Kortom, in het kader van GWI is geen coördinerende functie gecreëerd, waardoor de kans op succesvol integraal beleid minder groot is.

##### *Coördinerende cel*

De centrale intake waar (bouw)initiatieven worden beoordeeld en de werkgroep woongebieden die de complexe aanvragen beoordeeld, zouden kunnen worden gezien als coördinerende cellen waarin alle betrokken gemeentelijke diensten vertegenwoordigd zijn. Vertegenwoordigers van de betreffende gemeentelijke diensten die in deze werkgroepen zitting hebben, moeten ervoor zorgen dat integratie tussen de diensten wordt bewerkstelligd (Gemeente Breda, 2007c:14). Kortom, er lijken twee coördinerende cellen gecreëerd te zijn die integratie tussen de gemeentelijke diensten mogelijk moeten maken, waardoor de kans op succesvol integraal beleid groot is.

##### *Partnerschaporganisatie*

Naar mijn idee is in het kader van GWI geen partnerschaporganisatie gecreëerd. In de zojuist genoemde interne werkgroepen hebben namelijk niet alle medewerkers van de betrokken gemeentelijke diensten zitting, alleen de vertegenwoordigers. Kortom, in het kader van GWI is voor zover ik weet geen sprake van een partnerschaporganisatie waardoor de kans op succesvol integraal beleid minder groot is.

##### *Organisatorische herindeling*

De betrokken gemeentelijke diensten in het kader van GWI zijn volgens respondenten en aan de hand van documentanalyse niet samengevoegd middels een fusie bijvoorbeeld. De interne werkgroepen hebben naar mijn idee wel een constant karakter, maar voor het oprichten van de centrale intake en de werkgroep woongebieden was geen organisatorische herindeling noodzakelijk. Daarentegen kan wel worden gesteld dat de BIB-tafel een bijzondere 'organisatie' is waarin ook andere publieke instellingen zijn vertegenwoordigd naast de gemeentelijke diensten. In dit beraad wordt dan gezamenlijk naar een oplossing van het probleem gezocht. In die zin kan worden gesteld dat de taken voor het oplossen van het probleem in het kader van GWI worden

afgestoten aan andere publieke instellingen. Dit geldt ook voor de drie tafels afzonderlijk waarin zowel publieke als private instellingen zijn vertegenwoordigd.

Kortom, er is naar mijn idee in zekere mate sprake (geweest) van een organisatorische herindeling, omdat voor het concept GWI specifieke 'organisaties' zijn opgericht op strategisch niveau, namelijk de BIB-tafel en de drie afzonderlijke tafels. Hierdoor is de kans op succesvol integraal beleid groot.

#### 4.3.13 Schematisch overzicht van de bevindingen en subconclusies.

Tabel 3: Overzicht bevindingen en subconclusies GWI

<b>Integraliteit</b>		<b>Bevindingen</b>
Selectiviteit	Nee	Er worden veel interne en externe partijen betrokken en GWI heeft betrekking op veel onderwerpen.
Prioriteiten stellen	Ja	In de woongebieden zijn beleidsactiviteiten geformuleerd op basis van prioriteiten. Ook richtte GWI zich eerst op de zes woongebieden.
Keuzes maken	Ja/nee	Keuzes hoeven nauwelijks te worden gemaakt, omdat GWI op een brede doelgroep gericht is. Er zijn wel uitgangspunten geformuleerd bij GWI.
<i>Subconclusie</i>		<i>Over wat onder integraal beleid wordt verstaan, verschilt men van mening. Er is in beperkte mate sprake van selectiviteit en keuzes maken, prioriteiten stellen is duidelijker aantoonbaar. Er is sprake van integraal beleid, alhoewel niet op alle onderdelen.</i>
<b>Integraliteit in pijlers</b>		
Fysieke beleidsmiddelen	Ja	Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid voor GWI vindt plaats in een fysieke pijler. Ook worden voornamelijk fysieke beleidsmiddelen ingezet.
<i>Subconclusie</i>		<i>De kans op succesvol integraal beleid wordt vergroot doordat vooral fysieke beleidsmiddelen worden ingezet in een fysieke pijler. De uitwerking van GWI vindt op wijkniveau plaats. De kans op succesvol integraal beleid is dus groter.</i>
<b>Integraliteit in termen van randvoorwaarden</b>		
Optimale uitvoering	Ja	Er wordt aan alle vier de randvoorwaarden voldaan, zodat een optimale uitvoering kan plaatsvinden.
Monitoring	Ja	
Effectmeting	Ja	
Evaluatie	Ja	
Bijstelling	Ja	
<i>Subconclusie</i>		<i>Doordat wordt voldaan aan alle vier de randvoorwaarden is de kans op succesvol integraal beleid groot. De Bredase aanpak van GWI wordt ook als succesvol bestempeld.</i>



<b>Politieke visie van beleidsvoering</b>		
Strijd en conflict	Ja/nee	In de stuurgroepen is soms sprake van strijd en conflict. In de andere overlegstructuren over het algemeen niet.
Draagvlak	Ja	Al in een vroeg stadium worden interne en externe partijen betrokken, waardoor sprake is van draagvlak. Het manifest en het convenant bevestigen dat sprake is van draagvlak.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is weinig sprake van strijd en conflict en veel draagvlak aanwezig waardoor sprake is van succesvol integraal beleid.</i>
<b>Integraliteit in netwerken</b>		
Breed gedeeld toekomstperspectief	Ja	Er is overeenstemming over de richting die men op wil gaan. Het manifest dient als toekomstvisie.
Verbureaucratisering	Ja/nee	Bij de uitvoering gelden veel regels en procedures, bij de beleidsontwikkeling minder.
Vertraging	Ja	Van vertraging is geregeld sprake.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is sprake van een breed gedeeld toekomstperspectief, waardoor de kans op succesvol integraal beleid aanwezig is. Er is in beperkte mate sprake van verbureaucratisering en duidelijk sprake van vertraging. Dit vormen bedreigingen voor succesvol integraal beleid.</i>
<b>Categoriaal beleid</b>		
Sterk geconcentreerd beleid	Nee	Naar mijn idee is bij het ontwikkelen van beleid voor GWI geen sprake van sterk geconcentreerd beleid, omdat beleid over het algemeen wordt ontwikkeld voor een brede doelgroep.
Centraal orgaan	Ja/nee	Een gecoördineerde beleidsinspanning in de startfase was noodzakelijk. De BIB-tafel, de drie tafels de stuur- en werkgroepen kunnen coördinerende taken vervullen.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is geen sprake van categoriaal beleid, maar de BIB-tafel, de drie tafels afzonderlijk en de stuur- en werkgroepen kunnen wel belangrijke coördinerende taken vervullen. Hierdoor is de kans op succesvol integraal beleid groot.</i>
<b>Samenhang in de organisatie van beleid</b>		
Samenhang tussen sectoren	Ja	De BIB-tafel en de tafels afzonderlijk bieden goede mogelijkheden voor samenhang. In de werkgroepen is intern sprake van samenhang.
Volgtijdelijke samenhang	Ja	GW I is gericht op ketensamenwerking. De gemeente zit twee tafels voor. Zo wordt ketensamenhang bewaakt.
Samenhang tussen algemeen en gericht beleid	Ja	Bij GW I wordt beleid ontwikkeld voor een brede doelgroep en als het niet anders kan voor een specifieke categorie. Dit levert geen problemen op.
Samenhang tussen voorzieningen	Ja	De werk- en stuurgroepen zorgen voor samenhang tussen voorzieningen. Het manifest en het convenant zorgen ook

		voor samenhang.
<i>Subconclusie</i>		<i>Er is sprake van alle vier de vormen van samenhang waardoor de kans op succesvol integraal beleid groot is.</i>
<b>Beïnvloeding</b>		
Procedurele responsiviteit	Ja/nee	Er is in beperkte mate sprake van procedurele responsiviteit. Instellingen en burgers worden in een vroeg stadium betrokken. In de werkgroepen is ook draagvlak aanwezig. Over openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming bestaat onduidelijkheid.
<i>Subconclusie</i>		<i>Doordat in beperkte mate sprake is van procedurele responsiviteit, wordt de regierol van de gemeente (en van het Zorgkantoor) belangrijker en moet verder worden ontwikkeld. De gemeente moet ook in de stuurgroep vertegenwoordigd zijn.</i>
<b>Afhankelijkheid</b>		
Maatschappelijke samenhang	Ja	De gemeente is voor het bereiken van maatschappelijke samenhang afhankelijk van veel gelijke partijen.
<i>Subconclusie</i>		<i>Het manifest en het convenant kunnen worden gezien als controlemechanismen en het voorzitterschap van de gemeente van de twee tafels zorgt ervoor dat de gemeente ook controle kan uitoefenen. Hierdoor hoeft de mate van afhankelijkheid van de gemeente geen bedreiging te vormen waardoor de regierol niet direct naar een hoger niveau hoeft te worden gebracht.</i>
<b>Managementinstrumenten</b>		
Inachtneming	Ja/nee	Er lijkt sprake te zijn van inachtneming, Daarentegen is het aannemelijk dat iedere respondent aangeeft dat men rekening houdt met elkaars beleid, terwijl dit in de praktijk anders kan zijn. Over het instrument inachtneming bestaat dus nog onduidelijkheid.
Voeren van dialoog	Ja	Op verschillende niveaus wordt geregeld overlegd en er worden symposia georganiseerd.
Gezamenlijk plannen en uitvoeren	Ja/nee	In werkgroepen worden projecten gepland en er worden samenwerkings- en realisatieovereenkomsten gesloten. Projecten worden niet gezamenlijk uitgevoerd, maar door private partijen ed.
Strategisch plannen	Ja	De gemeente bemoeit zich met de vormgeving en totstandkoming van projecten.
<i>Subconclusie</i>		<i>Bijna alle vijf de instrumenten worden toegepast, waardoor de kans op succesvol integraal beleid groot is.</i>
<b>Structuurinstrumenten</b>		
Coördinerende functie	Nee	Er is geen coördinerende functie gecreëerd.
Coördinerende cel	Ja	De centrale intake en de werkgroep woongebieden kunnen

		worden gezien als coördinerende cellen.
Partnerschaporganisatie	Nee	In de interne werkgroepen hebben niet alle vertegenwoordigers van de gemeentelijke diensten zitting.
Organisatorische herindeling	Ja	Voor de interne werkgroepen was geen herindeling noodzakelijk. Taken worden afgestoten aan andere publieke instellingen. De oprichting van de BIB-tafel en de tafels afzonderlijk kunnen worden gezien als organisatorische herindeling.
<i>Subconclusie</i>		<i>Twee van de vier instrumenten worden toegepast. De kans op succesvol integraal beleid is redelijk groot.</i>

#### 4.4 Vergelijking casussen

##### 4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf ga ik de twee casussen van dit onderzoek met elkaar vergeleken aan de hand van de veronderstellingen die in het theoretisch kader aan de orde gekomen zijn. Het doel van deze vergelijking is om na te gaan wat de Impuls brede scholen, sport en cultuur kan leren van de casus GWI in het kader van integraal beleid. Per veronderstelling wordt beschreven op welke punten de casus GWI het beter doet of heeft gedaan. Hiernaast wordt duidelijk met welke valkuilen of bedreigingen die bij GWI aan de orde zijn (geweest) de Impuls rekening moet houden. Dit, om de Impuls succesvol te laten zijn. In de volgende subparagraaf worden de casussen in tabel 4. met elkaar vergeleken. In subparagraaf 4.4.3 wordt hierop een toelichting gegeven waarbij vergelijkende conclusies worden getrokken in het algemeen en per veronderstelling in het bijzonder. In het volgende hoofdstuk worden aanbevelingen gedaan over wat er beter kan bij de Impuls wat betreft integraal beleid aan de hand van de casus GWI.

##### 4.4.2 Casusvergelijking

In onderstaande tabel is per casus nagegaan of de veronderstellingen wel of niet kloppen op basis van de onderzoeksresultaten in dit hoofdstuk. Zodoende wordt duidelijk of de veronderstellingen overeenkomen met de empirie en wordt inzichtelijk welke casus het op bepaalde punten beter of slechter doet. De veronderstellingen komen in volgorde van de operationalisaties in paragraaf 3.3 aan bod. Bij alle veronderstellingen is een waardering geplaatst, zie het onderstaande. Ik heb gekozen voor het gebruik van plussen en minnen, omdat dit de minst ingewikkelde en snelle manier is om als lezer de waarderingen te kunnen interpreteren. Hierbij heb ik de tabellen 2 en 3 in paragraaf 4.2.13 en 4.3.13 gebruikt. Dit wil zeggen dat ik bij elke operationalisatie de bijbehorende bevindingen en subconclusies van de twee casussen naast elkaar heb gelegd en zodoende tot een verhoudingsgewijze waardering ben gekomen. De veronderstellingen kunnen zowel op kansen als bedreigingen betrekking hebben (zie paragraaf 2.8). Een (K) betekent dat de veronderstelling betrekking heeft op een kans en een (B) op een bedreiging. Een '-' betekent bij een veronderstelling die een bedreiging in zich heeft, bijvoorbeeld bij veronderstelling 4, dat deze veronderstelling niet klopt en dus geen sprake is van een bedreiging. In de volgende subparagraaf worden ook de waarderingen van beide casussen onderbouwd. Zodoende wordt de bepaling van de 'score' toegelicht.

Waardering:

- veronderstelling klopt helemaal niet
- veronderstelling klopt niet of nauwelijks
- +/- veronderstelling klopt in zekere mate
- + veronderstelling klopt zo goed als helemaal
- ++ veronderstelling klopt helemaal

Tabel 4: Casusvergelijking

Veronderstellingen	Casus Impuls	Casus GWI
<p>Veronderstelling 1:  <i>(K) Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda is sprake van integraliteit zoals Brinkman (2000) dit bedoelt, dit wil zeggen A: er is sprake van selectiviteit, B: er is sprake van prioriteiten stellen en C: er is sprake van keuzes maken waardoor de kans op succesvol integraal beleid groter wordt.</i></p>	+	+/-
<p>Veronderstelling 3:  <i>(K) Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda fysieke beleidsmiddelen worden ingezet in de betreffende sociale pijler, wordt de kans op succesvol integraal beleid groter. Doordat de uitwerking van de Impuls vooral betrekking heeft op wijken, vormt dit tevens een goede kans op succesvol integraal beleid.</i></p>	+	++
<p>Veronderstelling 2:  <i>(K) Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zal er meer kans op succes zijn wanneer aandacht wordt besteed aan de monitoring, effectmeting, evaluatie en bijsturing van dit beleid en de uitvoering van deze Impuls niet geheel wordt overgelaten aan partijen in het veld.</i></p>	++	++
<p>Veronderstelling 4:  <i>(B) Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda geen rekening wordt gehouden met het beleid van betrokken partijen is er niet bij alle partijen sprake van draagvlak. Dit kan een bedreiging vormen voor het succesvol ontwikkelen en uitvoeren van dit beleid.</i></p>	+	-
<p>Veronderstelling 7:  <i>(K) Wanneer bij het ontwikkelen van beleid door de gemeente Breda in het kader van de Impuls sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen, is de kans op succesvol integraal beleid groter.</i></p>	--	++

Veronderstelling 8: <i>(B) Wanneer sprake is van een breed gedeeld toekomstperspectief dan zullen de twee gevaren ook optreden, namelijk het verbureaucratiseren van het beleidsproces en vertraging in het beleidsproces. Dit vormt een bedreiging voor succesvol integraal beleid.</i>	++	+
Veronderstelling 9: <i>(K) Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda is sprake van succesvol categoriaal beleid als een centrale instantie ook de bevoegdheid krijgt de zaken te coördineren.</i>	+/-	-
Veronderstelling 10: <i>(B) Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda wat betreft samenhang tussen verschillende beleidssectoren, beleidsmaatregelen slecht worden afgestemd tussen verschillende beleidssectoren, vormt dit een bedreiging voor succesvol integraal beleid.</i>	++	-
Veronderstelling 11: <i>(B) Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda wat betreft volgtijdelijke samenhang, de verantwoordelijkheden voor verschillende leeftijdsgroepen verdeeld worden over verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen, vormt dit een bedreiging voor succesvol integraal beleid.</i>	-	--
Veronderstelling 12: <i>(K) Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda sprake is van samenhang tussen voorzieningen en instellingen, wordt de kans op succesvol integraal beleid groter.</i>	++	++
Veronderstelling 13: <i>(K) Als bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda sprake is van procedurele responsiviteit (zie Denters et al.) door het creëren van draagvlak, openheid, flexibiliteit, consensus- en compromisvorming dan zal integraal beleid succesvoller zijn.</i>	+	-
Veronderstelling 14: <i>(B) Bij de lokale uitwerking van de Impuls is de gemeente Breda in grote mate afhankelijk van maatschappelijke instellingen voor het kunnen bereiken van sociale en maatschappelijk samenhang.</i>	+/-	+

<i>Dat kan een bedreiging vormen voor het succesvol kunnen uitvoeren van dit beleid, waardoor de regierol van de gemeente naar een hoog(er) niveau moet worden gebracht.</i>		
Veronderstelling 5: <i>(K) Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zal door toepassing van de managementinstrumenten A tot en met D, namelijk: A: inachtneming, B: voeren van dialoog, C: gezamenlijk plannen van een project en D: gezamenlijk plannen en uitvoeren van een project integraal beleid succesvoller zijn. Het strategisch plannen van een project zal (nog) niet worden toegepast, wat een bedreiging kan zijn voor succesvol integraal beleid.</i>	+/-	+/-
Veronderstelling 6: <i>(K) Bij de lokale uitwerking van de Impuls door de gemeente Breda zullen de structuurinstrumenten 'coördinerende functie' en de 'coördinerende cel' goede kansen bieden op succesvol integraal beleid.</i>	+	+/-

#### 4.4.3 Vergelijkende conclusies

##### *Algemeen*

Over het algemeen is moeilijk te bepalen welke casus succesvoller is dan de andere. Dit komt doordat de Impuls en GWI totaal verschillend zijn. GWI is namelijk een 'breed' en complex concept dat al jaren aan de gang is en dat vooral in een fysieke pijler plaatsvindt. De Impuls betreft een rijksregeling die op lokaal niveau moet worden uitgewerkt. Overigens is de uitvoering van de Impuls nog niet gestart waardoor geen onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan over de uitvoering. GWI wordt bestempeld als een succesvol integraal concept in de gemeente Breda. In de praktijk blijkt dan ook dat er weinig knelpunten zijn in de beleidsontwikkeling- en uitvoering. Bij de Impuls daarentegen gelden wel een aantal knelpunten waardoor het niet geheel als succesvol integraal beleid kan worden getypeerd. Hierover worden in het volgende hoofdstuk aanbevelingen gedaan.

##### *Veronderstelling 1.*

In de praktijk bij de gemeente Breda is gebleken dat eigenlijk al jaren aan integrale beleidsvoering wordt gedaan. Het is dus geen nieuw fenomeen, maar het lijkt nieuw, omdat beleidsvoerders nu daadwerkelijk gezamenlijk beleid moeten ontwikkelen in overlegstructuren. Ook moet beleid op elkaar worden afgestemd om het gezamenlijke doel te kunnen bereiken. Dit komt overeen met de uitspraak van Wayenberg (2005a). Volgens haar is integraal beleid op lokaal niveau ook een normaal verschijnsel. De vraag naar integraal beleid in de praktijk bij de gemeente Breda is ontstaan doordat verkokering tegengegaan moet worden en om de communicatie tussen betrokken beleidssectoren te verbeteren. Ook is gebleken dat 'integraal werken' vaak wordt genoemd, maar of ook echt sprake is van integraliteit is de vraag. Integraal beleid lijkt bij de gemeente Breda dus nog in de kinderschoenen te staan, zoals Priemus (2000) dit verwoordt.

In de praktijk bij de gemeente Breda is gebleken dat selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken vaak als gelijk worden gezien en dat iedereen verschillend denkt over wat integraal beleid inhoudt. Bij de Impuls is vooral sprake van selectiviteit en prioriteiten stellen en in zekere mate zijn keuzes gemaakt. Hierdoor lijkt sprake te zijn van integraliteit zoals Brinkman dit bedoelt. De vraag is of over succesvol integraal beleid kan worden gesproken. Bij de casus GWI is in beperktere mate sprake van integraliteit zoals Brinkman dit bedoelt. De definitie van Brinkman komt in de praktijk dus niet geheel overeen. Bij het concept GWI is namelijk nauwelijks sprake van selectiviteit en keuzes maken. Volgens Brinkman is het ook de kunst niet alles met elkaar in verband te brengen of om alles tegelijkertijd aan te willen pakken. Desondanks is GWI als succesvolle aanpak aan te duiden. Kortom, de Impuls doet het 'beter' dan GWI wat betreft selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken.

### *Veronderstelling 3.*

De uitwerking van de Impuls vindt voornamelijk plaats in de sociale pijler, desondanks is toch sprake van succesvol integraal beleid, omdat voornamelijk fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. Dit komt niet geheel overeen met de uitspraak van Priemus (2000), omdat hij stelt dat integraliteit het meest voorkomt in de fysieke pijler. Daarentegen stelt hij wel dat in de sociale en economische pijler soms ook fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. De casus GWI komt eerder overeen met zijn uitspraak, omdat GWI (voornamelijk) plaatsvindt in de fysieke pijler en vooral fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. De uitwerking van de Impuls en GWI vindt voornamelijk plaats op wijkniveau. Hier kan integraliteit het gemakkelijkst worden gerealiseerd (Priemus, 2000). De vraag is of dit ook de achterliggende reden is bij beide casussen om daar de uitwerking te laten plaatsvinden.

### *Veronderstelling 2.*

Zowel bij de Impuls als bij GWI wordt aandacht besteed aan monitoring, effectmeting, evaluatie en bijstelling van beleid waardoor de kans op succesvol integraal beleid groot is. Ondanks dat bij beide casussen de uitvoering voornamelijk zelfstandig wordt overgelaten aan partijen in het veld is de kans op succesvol integraal beleid nog steeds aanwezig.

### *Veronderstelling 4.*

Bij de Impuls was in zekere mate sprake van tegengestelde meningen en tijdens de discussie was in zekere zin sprake van strijd en conflict. In beperkte mate is sprake van draagvlak voor het gezamenlijke doel. Er wordt daarentegen wel enigszins rekening gehouden met elkaars beleid. Dit past bij de politieke visie van beleidsvoering. In het kader van de Impuls werd een bijeenkomst georganiseerd waar betrokken externe partijen werden ingelicht over het toetsingskader. Tijdens de beleidsontwikkeling werden ook al inventariserende gesprekken met deze partijen gevoerd. Hierdoor werd al in een vroeg stadium draagvlak gecreëerd. Bij de casus GWI is in beperkte mate sprake van strijd en conflict, maar bij alle partijen is sprake van draagvlak. Op dit punt doet GWI het beter dan de Impuls. Volgens Bovens et al (2001) is het proces achter de beleidsvoering van overheidsorganisaties vaak incrementeel van aard waarbij het vormen van draagvlak door alle partijen van belang wordt geacht. Deze uitspraak komt overeen met de casus GWI, omdat in een lang proces, stap voor stap met betrokken partijen vooruitgang is geboekt. Momenteel komt GWI namelijk pas echt van de grond. Tijdens de uitvoering van beleid in het kader van GWI kunnen partijen daarentegen niet zomaar hun belang doordrukken, omdat in het manifest en het

convenant prestatieafspraken zijn opgenomen waar partijen zich aan moeten houden. Ook committeren partijen zich aan een gemeenschappelijke toekomstvisie. De uitspraak van Bovens et al (2001) komt dus niet overeen met de praktijk van GWI.

#### *Veronderstelling 7 en 8*

Bij de lokale uitwerking van de Impuls is geen sprake van een breed gedeeld toekomstperspectief waardoor de kans op succesvol integraal beleid klein is. Bij de casus GWI daarentegen is hier wel sprake van. Het manifest en het bijbehorende convenant zorgen er namelijk voor dat niet te veel losse projecten ontstaan en een gezamenlijk gevoel van richting bestaat. De uitspraken van Brinkman (2000) en Priemus (2000) blijken in de praktijk van GWI dus te kloppen en 'scoort' wat dit betreft dus beter dan de Impuls. Daarentegen wordt in rapporten en plannen over GWI vaak het woord integraliteit genoemd. Dit komt overeen met de uitspraak van Priemus (2000), maar hij is van mening dat dit juist gebeurt in gedetailleerd uitgewerkte plannen. Vertraging en verbureaucratisering treden bij de Impuls op ook wanneer geen sprake is van een gemeenschappelijke toekomstvisie. Dit komt dus niet overeen met de uitspraak van Van Leeuwen (2000), omdat hij van mening is dat deze gevaren alleen optreden als sprake is van een gemeenschappelijke toekomstvisie. Daarentegen laat de casus GWI zien dat wel sprake is van een gemeenschappelijke toekomstvisie en dat vooral vertraging optreedt.

#### *Veronderstelling 9*

Bij de Impuls is in zekere zin sprake van categoriaal beleid. Daarentegen was het bij de Impuls niet noodzakelijk de organisatiestructuur binnen de gemeente hierdoor te veranderen en een interne centrale instantie de bevoegdheid te geven de zaken te coördineren. Hierdoor lijkt de uitspraak van Wever en Van der Meijden (1993) niet te kloppen in de praktijk bij de Impuls. Tijdens de uitvoering daarentegen zal een centrale instantie wel die bevoegdheid krijgen. Hierdoor is in beperkte mate sprake van succesvol categoriaal beleid. Bij GWI wordt beleid ontwikkeld voor een brede doelgroep waardoor geen sprake is van sterk geconcentreerd beleid en zodoende geen sprake lijkt te zijn van categoriaal beleid. Verschillende formele overlegstructuren vervullen hierbij wel coördinerende taken. De theorie lijkt dus eerder aan te sluiten bij de casus Impuls.

#### *Veronderstelling 10, 11 en 12*

Bij de Impuls is sprake van twee verschillende vormen van samenhang, namelijk volgtijdelijke samenhang en samenhang tussen voorzieningen waardoor de kans op succesvol integraal beleid aanwezig is. De bedreigingen die volgens Wever en Van der Meijden (1993) bij deze vormen van samenhang aanwezig kunnen zijn, zijn bij de Impuls dus niet aanwezig. De bedreigingen die bij samenhang tussen beleidssectoren aanwezig kunnen zijn, treden in de praktijk van de Impuls wel op. Bij de casus GWI is sprake van alle vier de vormen van samenhang waarbij de bedreigingen geen van allen optreden. Op dit gebied doet GWI het dus beter dan de Impuls.

#### *Veronderstelling 13*

De casus GWI is een complex concept waarbij de regierol van de gemeente belangrijk is. Niet voor niets zijn verschillende overlegstructuren opgericht waarin de gemeente vaak ook in is vertegenwoordigd. In de Woon- en Welzijnstafel kan de gemeente worden gezien als procesmanager, waarbij dus minder nadruk ligt op materiële sturing, zoals Priemus (2000) dit verwoordt. Bij de Impuls is sprake van procedurele responsiviteit waardoor de kans op succesvol



integraal beleid groot is. Bij GWI is hier in mindere mate sprake van waardoor de regierol van de gemeente verder moet worden ontwikkeld.

#### *Veronderstelling 14*

Zowel bij de Impuls als bij GWI is de gemeente afhankelijk van een aantal partijen voor het bereiken van maatschappelijke samenhang, maar de regierol hoeft niet direct naar een hoger niveau te worden gebracht. Het concept GWI kan naar mijn idee worden getypeerd als complex (beleids)vraagstuk waar allerlei verschillende actoren bij worden betrokken voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Vooral externe partijen zijn hierbij van elkaar afhankelijk, omdat zonder samenwerking in het netwerk de doelen van GWI niet kunnen worden bereikt. Dit komt overeen met de uitspraak van Klijn (2005). Bij GWI wordt een groot aantal partijen betrokken waardoor vooral in de stuurgroepen soms sprake is van non-decisionmaking, omdat waarschijnlijk te veel onderlinge afhankelijkheden bestaan. Dit komt overeen met de uitspraak van Van Leeuwen (2000).

#### *Veronderstelling 5 en 6*

Het concept GWI is bestempeld als succesvolle integrale aanpak in de gemeente Breda. In de praktijk blijkt ook dat bijna alle managementinstrumenten worden toegepast en de meest toepasbare structuurinstrumenten. Om integraal beleid op lokaal niveau succesvol te laten zijn, moet volgens Wayenberg (2005) het management en de structuur van de lokale overheid zijn afgestemd op integrale beleidsvoering. Dit geldt over het algemeen dus ook voor GWI. Bij de Impuls worden in vergelijking met GWI ongeveer evenveel en dezelfde instrumenten toegepast. Over het gezamenlijk plannen en uitvoeren van een project bestaat daarentegen onduidelijkheid en strategische planning wordt nog niet toegepast. Desondanks kan op basis van de managementinstrumenten worden gesteld dat de Impuls succesvol is. De structuurinstrumenten coördinerende cel en de coördinerende functie bieden bij de Impuls de meeste kans op succesvol integraal beleid.

## Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek (zie paragraaf 1.4). Daarvoor worden eerst de deelvragen beantwoord. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf een reflectie gegeven op het onderzoek. Er wordt hierbij een oordeel gegeven over de houdbaarheid van het gebruikte theoretisch kader, hoe het onderzoek is verlopen en wat ik ervan geleerd heb. Tot slot worden in de laatste paragraaf aanbevelingen gegeven aan de gemeente Breda over integrale beleidsvoering, maar ook aan andere overheidsorganisaties in het algemeen. Hiernaast wordt een aanbeveling gedaan voor de wetenschap.

### 5.2 Beantwoording deelvragen en centrale vraag

#### 5.2.1. Beantwoording deelvragen

De eerste deelvraag luidde als volgt:

*1. Wat wordt verstaan onder integraal beleid?*

Integraal beleid kan op verschillende manieren worden gedefinieerd. Wayenberg (2005a/b) definieert het bijvoorbeeld als het onderling afstemmen van beleid in diverse sectoren. Bij integrale beleidsvoering worden sectorgrenzen overschreden en er worden bruggen geslagen. Het doel hiervan is het integreren van die aspecten van de beleidsvoering die het best kunnen worden samengevoegd (Wayenberg, 2005a). Integrale beleidsvoering wordt over het algemeen gezien als het onderling afstemmen van beleid in diverse sectoren. Dit blijkt ook uit het onderzoek. Daarentegen definieert iedere respondent integraal beleid net iets anders.

Volgens Priemus (2000:6) is sprake van integraal werken als men inzoomt op een wijk of beleidssector bijvoorbeeld, maar men moet ook over de grenzen van het systeem heen kijken. Overigens moet men niet te veel over de grenzen heen kijken, want anders richt men zich te veel op zaken die moeilijk of niet te beïnvloeden zijn (Priemus, 2000:6). Volgens Brinkman (2000:5) gaat het bij integraliteit om selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken (zie paragraaf 2.2.6). De definitie van Brinkman is leidend geweest in dit onderzoek. Voor ieder (lokaal) bestuur geldt ook een andere situatie waardoor er niet één beste manier is voor integraliteit. Het is dus de kunst om niet alles met alles in verband te brengen of om alles tegelijkertijd aan te willen pakken (Brinkman, 2000:11). Er moeten dus keuzes worden gemaakt en aspecten moeten worden geselecteerd.

De tweede deelvraag luidde als volgt:

*2. Wat houdt de Impuls brede scholen, sport en cultuur in?*

Samen met de gemeenten, de sport- onderwijs- en cultuursector willen de ministeries van OCW en VWS een structurele impuls geven aan het realiseren van zogenoemde combinatiefuncties.

Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar werkzaam is voor twee of meer sectoren: in dit geval onderwijs, sport en/of cultuur (Ministerie van OCW, 2007). Deze (structurele) impuls wordt de Impuls brede scholen, sport en cultuur (Impuls) genoemd. Het gaat hierbij om het bekostigen van personele kosten van combinatiefuncties (VNG, 2007). De gemeente Breda heeft in januari 2008 bericht ontvangen van het ministerie van BZ om deel te kunnen nemen aan de Impuls.

De doelen van de Impuls zijn gericht op het uitbreiden van het aantal brede scholen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs door een sport- en cultuuraanbod. Van een brede school is sprake wanneer scholen niet alleen onderwijs verzorgen, maar ook andere functies (laten) vervullen op gebied van welzijn, zorg, kinderopvang, sport en bewegen en/of kunst en cultuur (VNG, 2007). Hiernaast wordt gestreefd sportverenigingen te versterken met het oog op hun maatschappelijke functie, maar ook wordt gestreefd sportverenigingen in te zetten voor het onderwijs, de naschoolse opvang en de wijk. Tevens wordt gestreefd een dagelijks sport- en beweegaanbod te realiseren voor alle leerlingen op en rond scholen. Het laatste doel heeft betrekking op het feit dat jongeren tot 18 jaar vertrouwd raken met één of meer kunst- en cultuurvormen, maar ook dat jongeren worden gestimuleerd om aan een actieve kunstbeoefening te doen (Ministerie van OCW, 2007).

De derde deelvraag luidde als volgt:

*3. Welke problemen brengt integraal beleid met zich mee voor overheidsorganisaties zoals gemeenten?*

In hoofdstuk 2 heb ik diverse kansen, risico's en bedreigingen voor succesvol integraal beleid behandeld. Kort samengevat zijn mogelijke problemen:

- Door middel van integrale beleidsvoering wordt getracht verkokering tegen te gaan, maar het tegengaan van verkokering is niet altijd mogelijk of zelfs gewenst, omdat functionele werkverdelingen soms noodzakelijk zijn. De politieke verantwoordelijkheid komt tevens in gevaar wanneer verkokering tegengegaan wordt alsmede de neiging van de Tweede Kamer aan ministers een gedetailleerde verantwoording te vragen. Gemeenten moeten immers precies kunnen aangeven waar het geld per koker naartoe gaat (Jongedijk, 2000:24-25). Volgens Brinkman (2000:25) zorgt het principe van de verdelende rechtvaardigheid ook voor grenzen aan integraliteit en het tegengaan van verkokering (zie paragraaf 2.2.4).
- Priemus (2000:12-13) is van mening dat integraliteit het gemakkelijkst kan worden gerealiseerd op wijkniveau (zie paragraaf 2.2.7). Daarentegen zijn niet alle problemen op wijkniveau integraal op te lossen, omdat deze problemen samenhangen met bijvoorbeeld het functioneren van de woningmarkt en de bereikbaarheid. Deze problemen kunnen dan beter op het niveau van de stedelijke regio worden aangepakt. Alleen op dat niveau is

integraliteit nog niet ver ontwikkeld. Dit is ook één van de tekortkomingen van integrale beleidsvoering op dit niveau (Priemus, 2000:13).

- In de fysieke pijler kan integraliteit het gemakkelijkst worden gerealiseerd, omdat de causaliteiten in deze pijler gemakkelijker zijn weer te geven (zie paragraaf 2.2.7). Sociale en economische processen zijn daarentegen vaak moeilijker te doorgronden en in deze sectoren probeert men dan ook steeds vaker te kiezen voor de inzet van fysieke beleidsmiddelen (Priemus, 2000:14). Bij gemeenten zijn ook vaak sociale en economische pijlers betrokken in het kader van integraliteit. Dit maakt het realiseren van integraliteit vaak lastig.
- Volgens Van Leeuwen (2000:18) schuilen er twee gevaren wanneer een gemeenschappelijke toekomstvisie tussen betrokken actoren wordt geformuleerd in het kader van integraal beleid, namelijk verbureaucratisering en vertraging (zie paragraaf 2.5.5). Ook dit vormt vaak een probleem bij integraal beleid.
- In de praktijk komt het vaak voor dat verantwoordelijkheden voor verschillende leeftijdsgroepen of ketens zijn verdeeld over verschillende bestuursniveaus, beleidssectoren en instellingen, waardoor de gemeente soms weinig invloed erop heeft. Ook dit vormt soms een probleem bij integrale beleidsvoering. Bij de uitvoering van beleid proberen alle betrokken partijen ook vaak hun gelijk te krijgen en hun belang door te drukken (Bovens et al., 2001:94). Ook komt het geregeld voor dat binnen een gemeentelijke organisatie de beleidsmaatregelen slecht zijn afgestemd. Vormen van gericht beleid, gericht op specifieke categorieën van de doelgroep, hebben soms ook de neiging te verzelfstandigen. Hierdoor verdwijnt de onderlinge afstemming en de relatie met de algemene beleidsdoelstelling. Soms is in het kader van integraal beleid ook geen sprake van samenhang tussen (uitvoerende) voorzieningen (zie paragraaf 2.6.5).
- Integraal beleid wordt gevormd in een netwerk van actoren waarbij iedere actor een eigen beeld heeft over het probleem, over de oplossing ervan en over de urgentie van maatschappelijke problemen (Klijn, 2005:41). Beleidsvorming en- uitvoering in zo'n netwerk gaat daarom soms gepaard met strijd en conflict en met tegengestelde meningen.
- Ook geldt dat hoe integraler je gaat werken, des te moeilijker het wordt om alles beleidsmatig en bestuurlijk te managen. Dit komt doordat men portefeuilles moet overschrijden en ministeries, wethouders en diensten en afdelingen moet laten samenwerken (Priemus, 2000:7). Zodoende lijkt er ook behoefte te zijn aan regie.

De vierde deelvraag luidde als volgt:

*4. Onder welke voorwaarden/condities is integraal beleid succesvol ontwikkeld en uitgevoerd, bijvoorbeeld door andere overheidsorganisaties of in andere sectoren dan de Brede Scholen?*

De casus GWI bij de gemeente Breda is een voorbeeld van een succesvolle integrale aanpak op gebied van wonen, welzijn en zorg. Al in een vroeg stadium worden externe partijen betrokken bij de beleidsontwikkeling- en uitvoering in samenspraak met de gemeente. Hierdoor is veel draagvlak aanwezig bij betrokken partijen.

In verschillende overlegstructuren op verschillende niveaus (BIB-tafel, de drie afzonderlijke tafels, stuur- en werkgroepen) vindt afstemming plaats en is sprake van samenhang tussen veldpartijen wat ook het draagvlak vergroot. Deze overlegstructuren vervullen in feite ook coördinerende taken, waarbij de gemeente de Woon- en Welzijnstafel voorziet. Zodoende heeft de gemeente ook invloed op de uitvoering. In deze overlegstructuren is overigens in beperkte mate sprake van strijd en conflict. Binnen de gemeente vindt integratie tussen betrokken beleidssectoren plaats in ambtelijke werkgroepen die wekelijks bij elkaar komen. Zodoende vindt ook intern afstemming plaats. Het manifest en het bijbehorende convenant dienen als toekomstvisie wat een belangrijke voorwaarde is voor succesvol integraal beleid. Dit zorgt er ook voor dat partijen elkaar kunnen aanspreken op prestaties en dienen dan ook als soort van controlemechanismen. Bij GWI worden overigens bijna alle managementinstrumenten toegepast en enkele structuurinstrumenten (zie paragraaf 2.5.3-4). Het ontwikkelen en uitvoeren van integraal beleid bij GWI vindt voornamelijk plaats in een fysieke pijler waarbij voornamelijk ook fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. Hiernaast vindt integraliteit op wijkniveau plaats wat ook een belangrijke voorwaarde is voor succesvol integraal beleid. Ten slotte wordt bij GWI ook uitgebreid aandacht besteed aan monitoring, effectmeting, evaluatie en bijstelling van beleid. In paragraaf 4.4 maak ik een vergelijking tussen deze casus en de Impuls (zie tabel 4.) en in paragraaf 2.6 bespreek ik een ander succesvol voorbeeld, namelijk jeugdbeleid waarbij de nadruk voornamelijk ligt op samenhang en in het bijzonder op samenhang in de organisatie van beleid.

De vijfde deelvraag luidde als volgt:

- 5. In welke mate komt de gemeente Breda bovengenoemde problemen tegen bij de ontwikkeling en uitvoering van integraal beleid, in het bijzonder de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

De zesde deelvraag luidde als volgt:

- 6. In welke mate zijn bovengenoemde voorwaarden/condities voor succes aanwezig in de gemeente Breda bij de ontwikkeling en uitvoering van de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

Het antwoord op de vijfde en zesde deelvraag wordt in één geheel gepresenteerd. De reden hiervoor is dat bij beantwoording van de vijfde deelvraag beide casussen worden betrokken en met elkaar worden vergeleken. Ook de casus GWI heeft namelijk een belangrijke rol gespeeld in het onderzoek, omdat het een voorbeeldcasus voor de Impuls is. De zesde deelvraag heeft betrekking op voorwaarden en condities die bij de casus GWI aanwezig zijn en waarmee de Impuls wordt vergeleken. Die vergelijking komt in zekere mate overeen met het antwoord op de vijfde deelvraag. Zodoende is het onderscheid tussen deze twee deelvragen minder duidelijk en zijn deze deelvragen samengevoegd. In de antwoorden komen ook de veronderstellingen (indirect) terug.

Selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken worden vaak als gelijk gezien bij de gemeente Breda en iedereen denkt verschillend over wat integraal beleid inhoudt. Bij de Impuls is vooral sprake van selectiviteit en prioriteiten stellen en in zekere mate zijn keuzes gemaakt.

Hierdoor lijkt sprake te zijn van integraliteit zoals Brinkman dit bedoelt. De vraag is of over succesvol integraal beleid kan worden gesproken. Bij de casus GWI is in beperktere mate sprake van integraliteit zoals Brinkman dit bedoelt, want er is namelijk nauwelijks sprake van selectiviteit en keuzes maken. Desondanks is GWI als succesvolle aanpak aan te duiden. Bij de gemeente Breda lijken selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken dus niet geheel bepalend te zijn of daadwerkelijk sprake is van (succesvol) integraal beleid.

De uitwerking en uitvoering van de Impuls en GWI is gericht op wijkniveau, maar dit levert geen problemen op zoals Priemus (2000) dit bedoelt (zie antwoord derde deelvraag). Integraliteit op wijkniveau biedt volgens Priemus (2000) een goede kans op succesvol integraal beleid. De succesvolle uitvoering van GWI onderbouwt dit. Bij de Impuls vindt integraliteit vooral plaats in de sociale pijler. De sociale processen zijn hier moeilijker te doorgronden. Daarom worden bij de Impuls ook fysieke beleidsmiddelen ingezet. Ook dit levert dus weinig problemen op. GWI vindt voornamelijk plaats in de fysieke pijler en er worden vooral fysieke beleidsmiddelen ingezet. Hieruit blijkt dat in de praktijk vaak fysieke beleidsmiddelen worden ingezet bij integrale beleidsvoering, ongeacht de pijler. Bij de gemeente Breda lijkt de inzet van fysieke beleidsmiddelen dus een voorwaarde te zijn voor (succesvol) integraal beleid.

Bij de Impuls wordt net zoals bij GWI ook aandacht besteed aan monitoring, effectmeting, evaluatie en bijstelling van beleid. Dit lijken randvoorwaarden te zijn voor succesvol integraal beleid, omdat bij GWI hier veel aandacht aan wordt besteed en GWI als succesvolle integrale aanpak wordt gezien waarvan de uitvoering al jaren aan de gang is en waarbij veel aandacht besteed wordt aan deze randvoorwaarden. Overigens wordt bij zowel GWI als bij de Impuls de uitvoering voornamelijk overgelaten aan partijen in het veld, maar dit levert (vooralsnog) geen problemen op.

Bij de lokale uitwerking van de Impuls was in zekere mate sprake van tegengestelde meningen en strijd en conflict. Draagvlak voor het bereiken van het gezamenlijke doel was ook in beperkte mate aanwezig. Ook bij GWI is in beperkte mate sprake van strijd en conflict, maar draagvlak is bij alle partijen aanwezig wat ook een belangrijk uitgangspunt is bij de succesvolle integrale aanpak van GWI. Bij de gemeente Breda lijkt draagvlak een belangrijke voorwaarde te zijn voor (succesvol) integraal beleid, omdat GWI een succesvolle integrale aanpak betreft en veel nadruk wordt gelegd op draagvlak.

Bij de Impuls ontbreekt een gemeenschappelijke toekomstvisie, maar treden verbureaucratisering en vertraging sowieso op. Bij GWI daarentegen is wel sprake van een gemeenschappelijke toekomstvisie en treedt vooral vertraging op. Omdat GWI in de praktijk een succesvolle integrale aanpak betreft en het manifest en het bijbehorende convenant hierbij een belangrijke rol spelen, lijkt de aanwezigheid van een gemeenschappelijke toekomstvisie dus een voorwaarde voor succesvol integraal beleid te zijn. Ook omdat door respondenten benadrukt werd dat een gemeenschappelijke toekomstvisie noodzakelijk is voor (succesvol) integraal beleid.

Bij de gemeente Breda blijkt de aanwezigheid van een gemeenschappelijke toekomstvisie dus geen reden te zijn voor het optreden van verbureaucratisering en vertraging. Vooral vertraging blijkt in de praktijk bij de gemeente Breda een bedreiging te zijn voor integraal beleid en hiermee dient rekening te worden gehouden bij integrale beleidsvoering.

Bij de Impuls is in zekere mate sprake van categoriaal beleid en de bevoegdheid voor de coördinatie zal vooral bij een centrale instantie op uitvoeringsniveau komen te liggen. Bij GWI is geen sprake van categoriaal beleid, maar verschillende overlegstructuren vervullen coördinerende taken. Bij de gemeente Breda blijkt dat wanneer sprake lijkt te zijn van categoriaal beleid het niet vanzelfsprekend is dat een centrale instantie op beleidsniveau de bevoegdheid krijgt de zaken te coördineren, daarentegen wel op uitvoeringsniveau. Categoriaal beleid lijkt in zekere zin toch succesvol te zijn bij de gemeente Breda, omdat vooral op uitvoeringsniveau een centrale instantie de bevoegdheid krijgt de zaken te coördineren, alhoewel alleen bij de Impuls. Coördinatie door een centrale instantie op beleidsniveau vormt naar mijn idee dus geen voorwaarde voor (succesvol) categoriaal beleid en daarmee ook geen voorwaarde voor succesvol integraal beleid.

Bij de Impuls is geen sprake van samenhang tussen beleidssectoren, bij de casus GWI daarentegen wel. De kans dat de bedreigingen, beschreven in paragraaf 2.6.5., bij deze vorm van samenhang daadwerkelijk optreden, is aanwezig bij de Impuls. Deze vorm van samenhang lijkt bij de gemeente Breda een conditie te zijn voor succesvol integraal beleid, omdat bij de casus GWI wel sprake is van samenhang tussen beleidssectoren en een succesvolle integrale aanpak betreft. Hiernaast is gebleken dat bij GWI weinig problemen worden ondervonden bij de interne beleidsafstemming. Van volgtijdelijke samenhang en samenhang tussen voorzieningen en instellingen is zowel bij de Impuls als bij GWI sprake en vormt geen bedreiging voor integraal beleid. Omdat bij GWI ketensamenwerking een belangrijk uitgangspunt is en GWI succesvol te noemen is, lijkt volgtijdelijke samenhang een conditie te zijn voor succesvol integraal beleid. Bij de Impuls wordt veel nadruk gelegd op 'stedelijke stichtingen' die voor de uitvoering gaan zorgen, brede scholen en multifunctionele accommodaties. Dit lijkt bij de Impuls de meest succesvolle situatie te zijn om samenhang tussen voorzieningen te realiseren. Deze samenhang lijkt bij de gemeente Breda dan ook een conditie voor succesvol integraal beleid te zijn. Wat betreft samenhang in de organisatie van beleid is categoriaal beleid één van de drie manieren waarop dit kan worden gezien (zie paragraaf 2.6.4).

Bij de Impuls vindt tussen betrokken beleidssectoren geen optimale afstemming plaats doordat in de klankbordgroep niet alle sectoren vertegenwoordigd zijn. Bij de lokale uitwerking van de Impuls lijkt er weinig sprake te zijn van regie, maar de klankbordgroep vervult hierbij wel een belangrijke functie. Tijdens de uitvoering zijn waarschijnlijk vooral overkoepelende instanties belast met de regie. Bij de Impuls lijkt dus behoefte te zijn aan regie. Bij GWI is de regierol ook belangrijk, omdat het een complex en breed concept is. Deze regierol moet bij GWI wel verder worden ontwikkeld, omdat in beperkte mate sprake is van procedurele responsiviteit. Bij de Impuls is wel sprake van procedurele responsiviteit en hoeft de regierol niet direct verder te worden ontwikkeld. Bij de gemeente Breda lijkt de behoefte aan regie bij integrale beleidsvoering dus aanwezig te zijn, maar wat betreft procedurele responsiviteit is die behoefte bij GWI groter. Of procedurele responsiviteit een voorwaarde is voor succesvol integraal beleid is mij niet geheel duidelijk geworden. Vervolgonderzoek zou dit moeten verduidelijken.

Bij zowel de Impuls als bij GWI is de gemeente afhankelijk van een groot aantal partijen voor het bereiken van maatschappelijke samenhang. Daarentegen hoeft de regierol niet direct naar een hoger niveau te worden gebracht en vormt dus geen bedreiging voor succesvol integraal beleid. Of gemeentelijke onafhankelijkheid een voorwaarde is voor succesvol integraal beleid is mij ook niet geheel duidelijk geworden. Vervolgonderzoek kan voor meer duidelijkheid zorgen.

Bij de Impuls is in tegenstelling tot GWI beperkt sprake van overlegstructuren op verschillende niveaus. Alleen de klankbordgroep (ambtelijke werkgroep) en de interne discussie kunnen als overlegstructuren of overlegmomenten worden gezien. Bij de Impuls lijkt dus in mindere mate sprake te zijn van het managementinstrument voeren van dialoog. In de klankbordgroep vindt intern overleg tussen beleidssectoren plaats, alhoewel niet alle beleidssectoren vertegenwoordigd waren in de klankbordgroep. Van het managementinstrument inachtneming lijkt bij de Impuls in zekere zin dus sprake te zijn, terwijl bij GWI hierover nog onduidelijkheid bestaat. Het managementinstrument gezamenlijk plannen en uitvoeren van projecten wordt in zekere zin bij beide casussen toegepast, terwijl over strategisch plannen van projecten meer onduidelijkheid bestaat. Of de managementinstrumenten allen voorwaarden zijn voor succesvol integraal beleid bij de gemeente Breda is voor mij niet geheel duidelijk geworden, maar bieden naar mijn idee wel hulpmiddelen om integraal beleid succesvol(ler) te laten zijn. Dit geldt ook voor de structuurinstrumenten. Bij de Impuls bieden de coördinerende functie en de coördinerende cel de meeste kans op succesvol integraal beleid en bij GWI de coördinerende cel en de organisatorische herindeling. Naar mijn idee is de context waarin aan integrale beleidsvoering wordt gedaan ook bepalend voor welke management- en structuurinstrumenten kunnen worden toegepast om integraal beleid succesvol te laten zijn.

De zevende en laatste deelvraag luidde als volgt:

- 7. Wat zou er binnen de gemeente Breda verbeterd kunnen worden op het gebied van de ontwikkeling en uitvoering van integraal beleid, in het bijzonder de Impuls Brede scholen, sport en cultuur?*

Bij de Impuls was keuzes maken een lastige opgave. Dit had beter gekund door meer tijd te reserveren om keuzes te maken in overeenstemming met betrokken partijen. Overigens geldt bij de casus GWI dat niet alles met elkaar in verband moet worden gebracht en tegelijkertijd moet worden aangepakt (Brinkman, 2000:11). Ook hier moet sprake zijn van selectiviteit en moeten echte keuzes worden gemaakt. Het concept GWI is naar mijn idee ook te breed geformuleerd. Bij de Impuls had strijd en conflict in de interne discussie moeten worden voorkomen, bijvoorbeeld door alle betrokken partijen vaker te betrekken tijdens de beleidsontwikkeling door middel van meerdere overlegmomenten met alle partijen en door partijen in te lichten over de voortgang van de lokale uitwerking van de Impuls. Bij GWI kan strijd en conflict in de stuurgroepen tegengegaan worden door de gemeente hierin ook vertegenwoordigd te laten zijn.

Bij de lokale uitwerking van de Impuls had intern ook draagvlak gecreëerd moeten worden bij alle betrokken partijen middels meerdere overlegmomenten bijvoorbeeld. Hiernaast is het opstellen van een gemeenschappelijke toekomstvisie bij de Impuls een belangrijke voorwaarde voor succesvol integraal beleid. Hierbij moet men wel rekening houden met verbureaucratisering en vertraging. In de klankbordgroep hadden meerdere vertegenwoordigers van betrokken



beleidssectoren zitting moeten hebben. Zodoende kan meer samenhang worden bereikt, alhoewel het meer tijd kost om in een grotere groep overeenstemming te bereiken. Meer concrete aanbevelingen geef ik in paragraaf 5.4.

### 5.2.2. Beantwoording centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

*Onder welke voorwaarden/condities kan de gemeente Breda zo optimaal mogelijk integraal beleid ontwikkelen en uitvoeren, in het bijzonder in het geval van de Impuls brede scholen, sport en cultuur?*

Ten eerste moet er sprake zijn van selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken. Dit geldt overigens ook voor GWI en kan hierdoor (nog) succesvoller zijn. Hiernaast kan integraliteit het best op wijkniveau worden gerealiseerd waarbij vooral fysieke beleidsmiddelen worden ingezet. Het is belangrijk dat geen sprake is van strijd en conflict en dat sprake is van draagvlak. In een vroeg stadium moeten externe partijen worden betrokken bij de beleidsontwikkeling in verschillende overlegstructuren om draagvlak te creëren (zie het voorbeeld van GWI). Ook burgers moeten optimaal worden betrokken. Hiernaast is een gemeenschappelijke toekomstvisie, belangrijk (zoals in de vorm van een manifest bijvoorbeeld) en moet verbureaucratisering en vertraging voor zover mogelijk worden vermeden of rekening mee worden gehouden. Ook moet zowel tijdens de beleidsontwikkeling als tijdens de uitvoering nagedacht zijn over coördinatie en over de wijze van regievoering. Tenslotte is samenhang tussen betrokken beleidssectoren een belangrijke voorwaarde voor succesvol integraal beleid alsmede samenhang tussen voorzieningen en volgtijdelijke samenhang.

### **5.3 Reflectie**

Over het algemeen heeft de theorie een belangrijke rol gespeeld in het onderzoek naar integraal beleid bij de gemeente Breda. Over wat precies onder integraal beleid wordt verstaan, bestaat overigens nog onduidelijkheid. Wat betreft de gevolgen voor het overheidsoptreden van de gemeente Breda van de gevolgen van de veranderende context waarbinnen integraal beleid wordt gevoerd, is sprake van horizontalisering, omdat allerlei andere organisaties in het netwerk van actoren publieke verantwoordelijkheden en belangen vertegenwoordigen vooral bij de uitvoering van integraal beleid. Ook pluralisering lijkt van toepassing te zijn, omdat bij de gemeente Breda sprake is van verkokering dat moet worden tegengegaan door middel van integraal beleid. Of daadwerkelijk sprake is van concretisering is de vraag, omdat burgers vaak niet direct worden betrokken bij de uitvoering van integraal beleid. Selectiviteit is ook noodzakelijk om het oplossen van een maatschappelijk probleem minder complex te maken. In de praktijk bestaan naar mijn idee goede voorbeelden van integraal beleid, zoals geïntegreerd jeugdbeleid, maar ik ben van mening dat de uitwerking van integraal beleid contextgebonden is en steeds andere kansen en bedreigingen gelden, omdat integrale beleidsvoering over een groot of klein project kan gaan dat simpel of complex kan zijn, zoals de twee verschillende casussen Impuls en GWI. Deze casussen zijn daarom ook niet eenvoudig te vergelijken.

Ik ben van mening dat in elke situatie ook andere voorwaarden en condities gelden voor integraal beleid, zoals bij een complexe vorm van integraal beleid vooral een gezamenlijke toekomstvisie belangrijk is, de (regie)rol van de betreffende gemeente en het intern en extern creëren van draagvlak.

Over de manier waarop het onderzoek bij de gemeente Breda is verlopen, ben ik over het algemeen tevreden. Vooral het opstellen van het theoretisch kader en de methodologische verantwoording verliep vrijwel probleemloos. Het beschrijven en analyseren van de casussen was iets lastiger, omdat meningen uit de interviews moesten worden 'verwerkt' tot geschikte informatie. Het ontwikkelen van het inhoudelijk toetsingskader voor de Impuls was ook niet gemakkelijk. Het voeren van interne en externe inventariserende gesprekken bijvoorbeeld vond ik interessant, maar leverden niet altijd de informatie op die ik voor ogen had. Ik had tijdens deze gesprekken meer wensen en behoeften willen horen, zodat ik al in een vroeg stadium enigszins voor ogen zou hebben welke (beleids)uitgangspunten belangrijk zijn waaraan combifuncties een bijdrage zouden moeten leveren. Zodoende had ik het inhoudelijk toetsingskader mogelijk sneller op kunnen stellen. Veel beleidsmedewerkers waren nog niet voldoende op de hoogte over de Impuls. In de praktijk ontbreekt het dus soms nog aan een adequate communicatie. Hiernaast leverde de interne discussie aan de hand van de multicriteria-analyse niet de gewenste uitkomsten op zoals ik gehoopt had. Overeenstemming kon namelijk niet gemakkelijk worden bereikt, omdat iedereen een andere kijk op de uitwerking van de Impuls had en niemand echt naar 'afstemming' zocht tijdens de discussie. Ik heb geleerd dat het bereiken van overeenstemming erg lastig is wanneer een rijksregeling op lokaal niveau moet worden uitgewerkt waarover op rijksniveau ook nog onduidelijkheid bestaat, zoals bij de Impuls. Pas wanneer bij elke betrokken partij draagvlak aanwezig is over het oplossen van een probleem aan de hand van een regeling bijvoorbeeld kan overeenstemming worden bereikt en daarmee vooruitgang worden geboekt. Wat betreft mijn conclusies over de Impuls kan ik stellen dat een deel van deze conclusies aan mijn rol kan worden toegedicht. Het betreft hierbij voornamelijk de conclusies omtrent selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken, omdat het inhoudelijk toetsingskader, de multicriteria-analyse en de interne discussie door mij zijn uitgevoerd/georganiseerd en hierop betrekking hadden. Hiernaast heb ik zowel intern als extern draagvlak proberen te creëren in het kader van de Impuls middels inventariserende gesprekken. Doordat een deel van de conclusies bij de Impuls aan mijn rol kan worden toebedeeld, kan sprake zijn van een zekere bevooroordeeling in mijn conclusies. Daarentegen werd ik bij het opstellen van het inhoudelijk toetsingskader, bij de multicriteria-analyse en bij de interne discussie begeleid en ondersteund door de vertegenwoordigers in de klankbordgroep.

Ik heb ook geleerd dat binnen een gemeente daadwerkelijk nog veel sprake kan zijn van verkokering. Ik vind ook dat binnen een gemeente vaak te snel wordt gedacht dat aan integrale beleidsvoering wordt gedaan en dat men vaak denkt dat hiervoor geen extra inspanning hoeft te worden geleverd. Integraal beleid kan nuttige voordelen opleveren, namelijk meer efficiënter, effectiever en responsiever werken. Deze voordelen worden naar mijn idee niet snel gezien en moeten nog beter worden benut.

## 5.4. Aanbevelingen

### 5.4.1. Aanbevelingen voor de praktijk

Wanneer sprake is van een gezamenlijk maatschappelijk concreet probleem dat betrekking heeft op verschillende beleidssectoren, is het belangrijk dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de expertise van de geselecteerde beleidssectoren. Integrale beleidsvoering moet namelijk een meerwaarde bieden. Het is ook belangrijk dat het gezamenlijke doel en effect helder is.

Ik beveel aan om in de beleidsontwikkelingsfase bij integraal beleid veel aandacht te besteden aan het formuleren van een gemeenschappelijke toekomstvisie. Nadat het probleem geformuleerd is, moet een toekomstvisie worden geformuleerd, zodat overeenstemming bestaat over de richting die men uit wil gaan. De toekomstvisie moet worden opgesteld door het betreffende afdelingshoofd(en) en de vertegenwoordigers van de geselecteerde beleidssectoren. De afdelingshoofden hebben namelijk een bredere scope. Wanneer de uitvoering van het beleid wordt gestart, beveel ik aan, net als bij GWI, de toekomstvisie ook met externe partijen te delen en die door alle partijen te laten ondertekenen. Om het draakvlak te vergroten bij externe partijen, moeten deze partijen wel in de gelegenheid worden gesteld de toekomstvisie aan te passen aan de eigen wensen en behoeften.

Ik beveel aan voor een concreet probleem of project alleen dié beleidssectoren erbij te betrekken die er de meeste raakvlakken mee hebben. Je moet namelijk niet alles integraal willen doen, want het moet geen doel op zich zijn. In de fase waarin het probleem of project wordt geformuleerd, moeten alleen deze sectoren in een overlegstructuur, zoals een klankbordgroep vertegenwoordigd zijn. Het houden van zowel interne als externe inventariserende gesprekken, zoals bij de Impuls beveel ik niet aan in de fase van probleemformulering, omdat het proces dan wordt vertraagd en onduidelijkheid wordt geschept. De initiator (coördinator) van het probleem binnen de gemeente bepaalt welke sectoren er de meeste raakvlakken mee hebben. Zodoende kan het probleem sneller worden aangepakt, omdat met een beperkt aantal beleidssectoren sneller overeenstemming kan worden bereikt, bijvoorbeeld over welke uitgangspunten het belangrijkst zijn. Het houden van een interne discussie zoals ik heb gedaan bij de Impuls beveel ik dus niet aan, omdat het mij niet de gewenste resultaten heeft opgeleverd. De initiator of coördinator moet worden aangewezen door het hoofd van de betreffende afdeling en draagt de verantwoordelijkheid voor de aanpak en oplossing van het probleem. Het afdelingshoofd heeft een brede scope en kan hierdoor in de overlegstructuur ook goed dienst doen als procesmanager. Ook omdat het aan de benodigde deskundigheid van beleidsmedewerkers in het kader van integrale beleidsvoering vaak nog ontbreekt. Wanneer na de probleemformulering blijkt dat ook andere belangrijke beleidssectoren er raakvlakken mee hebben dan worden deze sectoren erover geïnformeerd en kunnen zodoende ook aansluiten bij de verdere aanpak van het probleem. Zodoende is ook sprake van draagvlak binnen deze sectoren.

Bij complexe projecten die op een grote doelgroep zijn gericht, zoals GWI, beveel ik aan binnen de gemeente in een overlegstructuur bijvoorbeeld in een ambtelijke werkgroep keuzes te maken door uitgangspunten te formuleren. Ik beveel hierbij ook aan het betreffende managementteam keuzes te laten maken, wanneer 'gelijke' beleidssectoren erbij betrokken zijn. Hierbij hoeven naar mijn idee nog geen externe partijen betrokken te zijn, omdat anders iets niet snel van de grond kan komen.

De gemeente is nu eenmaal drager van het algemeen belang en zal zo goed mogelijk moeten voldoen aan de wens van de burger. De legitimiteit zal groot zijn wanneer partijen duidelijk wordt gemaakt waarom intern bepaalde keuzes zijn gemaakt. Zodoende is sprake van draagvlak.

Ik beveel aan om in een vroeg stadium externe partijen te betrekken bij de beleidsontwikkeling en uitvoering in overlegstructuren, zoals in de vorm van een BIB-tafel bij GWI. Zodoende wordt draagvlak gecreëerd bij (uitvoerende) partijen waaronder ook consumentenorganisaties. Daarentegen kan dit alleen maar goed gaan bij projecten waarover bij alle partijen duidelijkheid bestaat over wat het project inhoudt en wat bereikt moet worden. Bij de gemeente Breda ligt de nadruk nu ook op 'waarderen vernieuwen'. Dit wil zeggen dat in een vroeg stadium met burgers wordt gepraat over bepaalde items. Later wordt pas beleid ontwikkeld. Hierdoor hebben burgers indirect ook invloed op (integrale) beleidsontwikkeling. Dit uitgangspunt beveel ik ook aan andere gemeenten aan.

Wanneer partijen ook al bij de beleidsontwikkeling kunnen worden betrokken, beveel ik aan verschillende overlegstructuren in te stellen, op dezelfde wijze als bij GWI waarin de gemeente vertegenwoordigd is of deze structuren voor te zitten. Zodoende geeft de gemeente alleen maar aanwijzingen. Wanneer stuurgroepen worden ingesteld, beveel ik aan de gemeente deze groepen voor te laten zitten om sneller besluiten te kunnen nemen, zodat de uitvoering eerder van de grond komt. Zodoende houdt de gemeente de regierol optimaal in handen. Ook beveel ik aan de regierol bij één instantie te laten liggen om deze rol goed te kunnen vervullen, in dit geval bij de betreffende gemeente.

De coördinatie bij de uitvoering van integraal beleid moet in handen worden gelegd bij een centrale publieke instantie die het belang van de burger behartigt. Zodoende vervult deze instantie in feite de regierol en kan de voortgang communiceren naar de betreffende gemeente. De gemeente kijkt vervolgens of de doelen zijn bereikt middels monitoring, evaluaties, effectmeting en dergelijke. In dit kader beveel ik aan de (integrale) beleidsvoering gelijktijdig te beoordelen over het feit of de effecten bereikt zijn. Dit wil zeggen dat alle betrokken beleidssectoren gelijktijdig moeten evalueren of de effecten zijn bereikt en niet volgtijdelijk. Dit biedt de meeste kans op een optimale evaluatie. Ook kunnen verschillende coördinerende instanties worden ingesteld op verschillende niveaus, namelijk werkgroepen op operationeel niveau, stuurgroepen op tactisch niveau en 'tafels' op strategisch niveau. Overigens beveel ik dit alleen aan bij complexe projecten als GWI.

Tot slot beveel ik aan om binnen een gemeente open te staan voor elkaars werkwijzen. Hiermee bedoel ik dat verschillende beleidssectoren en diensten van elkaar kunnen leren wat betreft integraal beleid. GWI blijkt bijvoorbeeld een succesvolle integrale aanpak. Andere beleidsvoerders die aan integraal beleid doen, zouden hiervan kunnen leren. Men moet dus verder kijken dan de eigen huishouding.

#### 5.4.2. Aanbevelingen voor de wetenschap

Omdat uit het onderzoek is gebleken dat geen eenduidige definitie bestaat voor integraal beleid, beveel ik aan, aan deskundigen hiervoor een duidelijke definitie te ontwikkelen. Zodoende wordt voor (beleids)medewerkers ook duidelijk wat men wil bereiken met integrale beleidsvoering

waardoor men sneller de meerwaarde inziet van integraal beleid, namelijk efficiënter, effectiever en responsiever werken.

Ik beveel de wetenschap ook aan om verder te onderzoeken of verkokering daadwerkelijk wordt tegengegaan door integrale beleidsvoering en of de interne communicatie daadwerkelijk hierdoor wordt verbeterd. In de praktijk is namelijk nog niet duidelijk gebleken of dit het geval is. Er wordt vaak nog te weinig naar het gemeenschappelijk belang gekeken.

Pas als wetenschappelijk is bewezen dat verkokering wordt beperkt en de interne communicatie wordt verbeterd door integrale beleidsvoering, ziet men de meerwaarde er eerder van in.

Tot slot beveel ik aan de wetenschap te laten onderzoeken welke management- en structuurinstrumenten bij integrale beleidsvoering het best kunnen worden toegepast in een bepaalde situatie. Naar mijn idee bieden namelijk niet alle instrumenten op lokaal niveau voordelen, omdat het afhankelijk is van de situatie waarin integraal beleid wordt gevoerd.

## Literatuurlijst

Beukhof, W. (student Erasmus Universiteit Rotterdam opleiding Bestuurskunde) (2002). *Regie en integraliteit nader bekeken: een wijkgericht project in Klarendal*. Arnhem. Gemeente Arnhem dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. en Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en management*. Alphen aan den Rijn. Kluwer.

Brinkman, E. (2000). In: H. Donkers, K. van Willigen, J. Jongbloed & J. Slooten. (red.). *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven. Lecturis BV.

Castells, M. (2004). An introduction in the information age. In: Webster, F. (ed.). *The information age reader*. London. Routledge Student Reader. [pp.138-149]

Commissie Dagarrangementen (oktober 2001). *Deelonderzoek Combifuncties onderwijs, opvang, vrije tijd*. Haarlem. Phasis bv.

Denters, S.A.H., Van der Haar, M.J.I., De Jong, H.M. en Noppe, R.M. (1999). *De regiefunctie in gemeenten: preadvies*. Den Haag. Raad voor het Openbaar Bestuur.

Derksen, W. en Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage. Elsevier bedrijfsinformatie BV.

Gemeente Breda. *De organisatie-onderdelen*.

[[http://www.breda.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=1044&rubriek\\_id=898&fontsize=12&stukid=45432](http://www.breda.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=1044&rubriek_id=898&fontsize=12&stukid=45432)]. 29 mei 2008.

Gemeente Breda, Plannen & Projecten: *Geschied Wonen voor Iedereen*,

[[http://www.breda.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=36&rubriek\\_id=214&stukid=47891#titel47891](http://www.breda.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=36&rubriek_id=214&stukid=47891#titel47891)]. 18 juni 2008.

Gemeente Breda en SOAB (2000). *Blijven wonen waar u zich prettig voelt*. Utrecht. Hoonte, Bosch & Keuning.

Gemeente Breda en Zorgkantoor West-Brabant (2005). *GWI gebiedsbeschrijvingen: Zorg in Bredase wijken*.

Gemeente Breda (2007a). *Manifest Geschied Wonen voor Iedereen 2007-2010*.

Gemeente Breda (2007b). *GWI-Beleid 2002-2006: Inspanningen en resultaten GWI-beleid 2002-2006 en nieuwe opgave*. Breda. Afdeling Onderzoek&Informatie Gemeente Breda

Gemeente Breda (2007c). *De drie regierollen van de Gemeente Breda bij het project geschied wonen voor iedereen*. Maarssen. Reed Business Information

Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn. Kluwer.

Jongedijk, R. (2000). In: H. Donkers, K. van Willigen, J. Jongbloed & J. Slooten. (red.). *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven. Lecturis BV.

KEI kenniscentrum in de stedelijke vernieuwing. *Sociaal-fysieke wijkaanpak*. [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=2402](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2402). 26 juni 2008

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppemjan, J.F.M. (red.) (1997). *Managing complex networks; strategies for the public sector*. London. Sage

Klijn, E.H. (2001). Rules as institutional context for decision making in networks; the approach to post-war housing districts in two cities. *Administration and Society* 33 (May), 133-164.

Klijn, E.H. (2005). Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid: een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken. In: *Beleidswetenschap 2005*, 4. [pp. 32-54]

Leeuwen, W. van (2000). In: H. Donkers, K. van Willigen, J. Jongbloed & J. Slooten. (red.). *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven. Lecturis BV.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Bestuurlijke afspraken brede scholen, sport en cultuur*. Den Haag. Ministerie OCW

Ministerie van OCW. *Over brede school*. <http://www.minocw.nl/bredeschool/845/Over-brede-school.html>. 15 juli 2008

Priemus, H. (2000). In: H. Donkers, K. van Willigen, J. Jongbloed & J. Slooten. (red.). *Van kokers communicerende vaten maken: werken aan integraliteit in de stedelijke vernieuwing*. Eindhoven. Lecturis BV.

PvdA, CDA, Breda'97 en Groenlinks (14 april 2006). *Kiezen voor elkaar: Coalitieakkoord voor de bestuursperiode 2006-2010*. Gemeente Breda

Raad voor het Openbaar Bestuur (1999). *Op het toneel en achter de coulissen: de regiefunctie van gemeenten*. Den Haag

Research voor beleid. *De sociale pijler van het grotestedenbeleid*. [<http://www.research.nl/index.cfm/27,2370,123,91,html>]. 29 mei 2008.

SOAB (12 februari 2003). *Geschied wonen voor iedereen in Breda, gebiedsbeschrijvingen*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1998). *Sociaal en Cultureel Rapport 1998*. Den Haag

Taskforce Combinatiefuncties (20 maart 2008). *Aan het werk met combinatiefuncties*. Den Haag

Terpstra, P.R.A. (2002). De gemeente van producent naar regisseur? *B&G*, 29, 17-19.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum. Uitgeverij Coutinho

VNG (december 2007). *Kaderstellende overeenkomst: Bestuurlijke afspraken Impuls brede scholen, sport en cultuur*. VNG

Wayenberg, E. (2005a). Editoriaal: Integrale beleidsvoering in lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 10, 1-2.

Wayenberg, E. (2005b). Integrale beleidsvoering in lokale besturen: een terreinverkenning. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 10, 3-8.

Wever, G.M.L.M & Van der Meijden, R.R. (1993). *Lokaal jeugdbeleid: handleiding voor een geïntegreerd jeugdbeleid*. Den Haag. VNG uitgeverij

Zantingh, M., Basart, B. en Jobse, R.R. (2003). *Geschiedt wonen voor iedereen in Breda: Gebiedsbeschrijvingen tweede concept*. Breda. SOAB.



## Bijlagen

# Bijlage 1. Inhoudelijk toetsingskader

## Inleiding

Sociale samenhang in de samenleving is een belangrijk streven van het huidige kabinet. Het bieden van een samenhangend aanbod van onderwijs, sport en cultuur, (opvang en welzijn) is één van de mogelijkheden om dit te kunnen bereiken. Zodoende kan aan kinderen en jongeren een rijke leeromgeving geboden worden met maximale ontplooiingsmogelijkheden. Door middel van zogenoemde combinatiefuncties kunnen de sectoren onderwijs, sport en cultuur, (opvang en welzijn) op directe wijze met elkaar worden verbonden. Het kabinet wil middels de Impuls brede scholen, sport en cultuur ten minste 2.500 combinatiefuncties (fte's) realiseren in 2012. De gemeente Breda heeft in december 2007 ingestemd met dit voornemen en vanaf 4 januari 2008 kan de gemeente daadwerkelijk deelnemen aan de Impuls.

Om deze rijksregeling om te zetten naar de lokale situatie in Breda, is onderzoek nodig naar de wensen en behoeften in het kader van deze Impuls. Vanaf januari hebben daarom interne en externe inventariserende gesprekken plaatsgevonden. Externe partijen in het veld gaven over het algemeen aan van de regeling gebruik te willen maken. Middels interne gesprekken werd het bestaand beleidskader en gewenste ontwikkelingen geïnventariseerd. Op basis hiervan is een inhoudelijk toetsingskader opgesteld waarop externe partijen in het veld concrete plannen voor de uitwerking van de Impuls moeten baseren. Dit kader dient ook als beoordelingscriterium voor deze plannen. Voordat tot beoordeling over gegaan kan worden, is eerst een besluit over dit toetsingskader noodzakelijk. Daarna zal een volgend besluit moeten worden genomen over de wijze van co-financiering vanaf 2009 die noodzakelijk is voor de Impuls en over de BTW-aspecten van de uitwerking van deze regeling. Voorstellen voor deze besluiten zullen worden gedaan bij de beoordeling van de plannen voor de lokale uitwerking. Deze worden in het derde kwartaal van 2008 verwacht. Dit rapport dient als uitgebreide toelichting op het bestuursvoorstel betreffende het inhoudelijke toetsingskader. In hoofdstuk één zal achtergrondinformatie worden gegeven over de Impuls en over combinatiefuncties. Hoofdstuk twee gaat in op de lokale situatie van de gemeente Breda, waarbij bestaand beleid en gewenste ontwikkelingen aan bod komen die een relatie hebben met de Impuls. In het derde hoofdstuk wordt een advies gegeven over de inzet van combinatiefuncties binnen de gemeente Breda. In het vierde en laatste hoofdstuk komen conclusies en aanbevelingen aan de orde.

## Hs. 1. Impuls en combinatiefuncties

Op 10 december 2007 hebben de staatssecretarissen van het ministerie van OCW en VWS samen met de vertegenwoordigers van de VNG, NOC&NSF, de onderwijsorganisaties en de Cultuurformatie bestuurlijke afspraken ondertekend over het realiseren van ten minste 2.500 combinatiefuncties (fte's) in 2012 (output). Samen met de gemeenten, de sport- onderwijs- en cultuursector willen deze ministeries een structurele impuls geven aan het realiseren hiervan. Deze impuls wordt de 'Impuls brede scholen, sport en cultuur' (Impuls) genoemd. Het gaat hierbij om het bekostigen van personele kosten van combinatiefuncties. Op 4 januari 2008 heeft de gemeente Breda bericht ontvangen van het ministerie van BZ om deel te kunnen nemen aan de Impuls.

### § 1.1 Doelen Impuls brede scholen, sport en cultuur

Volgens het huidige kabinet is een gezonde levensstijl belangrijk voor de volksgezondheid. Dagelijks bewegen en sporten wordt daarom gestimuleerd. Ook moet kunst en cultuur bereikbaar zijn voor een groot publiek, want iedereen moet de mogelijkheid krijgen om als culturele burger deel te nemen aan de samenleving. Dagelijks bewegen en sporten komt ten goede aan betere schoolprestaties en minder schooluitval, maar ook aan de overdracht van waarden en normen, omgaan met regels, aanleren van discipline, vergroten van zelfvertrouwen, aan weerbaarheid en aan het voorkomen van overgewicht en ziektes. Voor kinderen en jongeren in het onderwijs moet onder andere hierom een rijke leeromgeving worden geboden waarin ze de kans krijgen hun talenten optimaal te kunnen ontwikkelen, maar ook om sociale vaardigheden op te doen en vooral ook om plezier te hebben. Dit kan worden bereikt door het organiseren van sport- en culturele activiteiten binnen de school, maar ook door activiteiten te organiseren die plaatsvinden met en bij sportverenigingen en culturele instellingen. Om sportverenigingen hun taak hierbij goed te kunnen laten uitvoeren, wil het kabinet ca. 10% van de sportverenigingen versterken. Sportverenigingen moeten namelijk niet alleen de eigen leden dienen, maar ook een belangrijke rol spelen voor (kwetsbare) doelgroepen in de wijk waar de vereniging is gevestigd, voor het onderwijs en voor de buitenschoolse opvang.

De volgende doelen worden beoogd bereikt te kunnen worden met deze Impuls:

- Er wordt gestreefd het aantal brede scholen uit te breiden in zowel het primair als het voortgezet onderwijs door een sport- en cultuuraanbod;
- Er wordt gestreefd sportverenigingen te versterken met het oog op hun maatschappelijke functie, maar ook wordt gestreefd naar het inzetten van sportverenigingen voor het onderwijs, de naschoolse opvang en de wijk;
- Er wordt gestreefd om een dagelijks sport- en beweegaanbod te realiseren voor alle leerlingen op en rond scholen;
- Er wordt gestreefd dat jongeren tot 18 jaar vertrouwd raken met één of meer kunst- en cultuurvormen, maar ook dat jongeren worden gestimuleerd om een actieve kunstbeoefening te doen ♦.

### § 1.2 Wat houdt een combinatiefunctie in?

Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij één werkgever, maar werkzaam is voor twee of meer sectoren: in dit geval onderwijs, sport en/of cultuur. Een combinatiefunctionaris kan binnen- en buitenschools worden ingezet in zowel het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Er wordt voornamelijk gedacht aan combinatiefuncties op uitvoerend niveau, maar er zijn ook mogelijkheden om combinatiefuncties te realiseren op coördinerend niveau, bijvoorbeeld de brede schoolcoördinator. Combinatiefunctionarissen kunnen verschillende rollen en niveaus aannemen. Een mogelijke rol is die van ondersteuner-activiteitenbegeleider op niveau drie. Deze functionaris is bijvoorbeeld werkzaam als klassenassistent en als pedagogisch medewerker of als sport- en bewegingsleider. Ook is een ondersteuner-activiteitenbegeleider op niveau vier denkbaar. Deze functionaris kan bijvoorbeeld lerarenondersteuner zijn en sport- en bewegingsleider of trainer sport/amateurkunst.

---

♦ Ministerie OCW, 2007

Een andere rol op niveau vijf is die van leraar- programma uitvoerder. Deze functionaris is bijvoorbeeld werkzaam als leraar lichamelijke opvoeding en als trainer. Een vierde rol die een combifunctionaris aan kan nemen, is die van lijn- staffunctionaris/docent-kaderfunctionaris/omgevingsmanager op niveau vijf of zes. Deze combifunctionaris kan bijvoorbeeld leraar of directeur zijn en een kaderfunctie vervullen in een vereniging of instelling. Ook zijn er combinatiefuncties mogelijk waarbij onderwijs, cultuur en sport worden gekoppeld aan andere sectoren, zoals opvang en welzijn. De structurele impuls biedt daarentegen alleen de financiële middelen voor combinatiefuncties in de sector onderwijs, sport en cultuur.

### § 1.3 Waarom combinatiefuncties?

#### *Achtergronden*

Sinds enkele jaren staan leren, werken en zorgen op de beleidsagenda. In 1999 zijn experimenten gestart binnen de Stimuleringsmaatregel Dagindeling, met als doel mogelijkheden te verkennen die de combinatie van werk en privé vergemakkelijken. Door de stijging van het aantal werkende vrouwen wordt de druk op de voorzieningen voor onderwijs, opvang en vrije tijd namelijk groter. Passende arrangementen die vrouwen en mannen in staat stellen werk en zorg te combineren zijn daarom gewenst. De afgelopen jaren is het voorzieningenpatroon voor onderwijs, opvang en vrije tijd ook sterk versnipperd, want er zijn vele ongelijksoortige aanbieders en voorzieningen zijn vaak gespreid over diverse locaties in en buiten de wijk. Hierdoor zijn ook vervoersproblemen ontstaan. Het huidige kabinet legt de nadruk op het tot stand brengen van meer sociale samenhang in de samenleving. Sociale samenhang in het onderwijs, opvang en vrije tijd is één van de mogelijkheden om dit te kunnen realiseren. In de praktijk zijn er nog knelpunten die deze samenhang belemmeren, zoals het feit dat voorzieningen verschillen naar wet- en regelgeving, rechtspositie en arbeidsvoorwaarden (CAO). De komst van combinatiefuncties biedt goede kansen om deze belemmeringen weg te nemen en om meer samenwerking tussen scholen, sportverenigingen, culturele instellingen en kinderopvang- en welzijnsinstellingen te bewerkstelligen ♦.

Volgens de Wet Buitenschoolse Opvang zijn basisscholen per augustus 2007 verplicht de aansluiting tussen schooltijden en buitenschoolse opvang te regelen. Hierbij vindt samenwerking plaats tussen scholen en kinderopvanginstellingen. De krapte op de arbeidsmarkt vooral in de kinderopvang blijkt eveneens een reden te zijn om combinatiefuncties in het leven te roepen. Voor de voor- en naschoolse opvang is het namelijk lastig om voldoende personeel te vinden, omdat de werktijden kort en versnipperd zijn. Door deze functies te combineren met functies tijdens schooltijd zal het makkelijker worden om personeel te werven. Er kunnen namelijk meer carrièreperspectieven worden gecreëerd en meer volwaardige banen worden geschept. Door middel van combinatiefuncties kunnen tevens kwalitatief betere opvangvoorzieningen voor kinderen gerealiseerd worden.

---

♦ Projectbureau Dagindeling, oktober 2001

### *Dagarrangementen*

De samenwerking tussen scholen, sportverenigingen, culturele instellingen, kinderopvang- en welzijnsinstellingen wordt bevorderd door de opkomst van dagarrangementen. Een dagarrangement houdt een samenhangend aanbod van onderwijs, opvang en vrije tijd in. In Breda worden dagarrangementen vormgegeven volgens het zogenoemde '5-tijdenmodel' (voorschoolse opvang, onderwijs, tussenschoolse opvang, onderwijs en naschoolse opvang). Een sluitend dagarrangement vraagt om het koppelen van de opvangschakels. Zodoende worden volwaardige opvangfuncties gecreëerd. Dagarrangementen kan men professioneel en sluitend maken door middel van combinatiefuncties. Een voordeel hiervan is dat er meer continuïteit kan ontstaan in de dagindeling van het kind. Het kind ziet namelijk dezelfde persoon gedurende de gehele dag.

### *Brede school en Multifunctionele Accommodaties*

Van een brede school is sprake wanneer scholen niet alleen onderwijs verzorgen, maar ook andere functies (laten) vervullen op gebied van welzijn, zorg, kinderopvang, sport en bewegen en/of kunst en cultuur. Brede scholen zijn in het leven geroepen in het kader van het achterstandenbeleid en later ook vanuit de behoefte aan meer kinderopvang en vanuit het dagarrangement. Combinatiefuncties kunnen uitstekend worden ingezet binnen een brede school, omdat de samenwerking tussen meerdere sectoren hierdoor sterker kan worden neergezet. Niet alleen bestaande brede scholen zijn interessant voor combinatiefuncties, maar ook brede scholen in ontwikkeling in zowel het primair als voortgezet onderwijs. Multifunctionele accommodaties in een wijk waarin de samenwerkende instellingen samenkomen, is de meest gewenste situatie voor het inzetten van combinatiefuncties binnen de brede school. Zodoende raken kinderen bekend met de combinatiefunctionarissen zowel binnen als buiten schooltijd en wordt meer samenhang in de wijk gerealiseerd. Tevens zijn deze accommodaties snel en veilig bereikbaar.

## Hs. 2. Bredase context in het kader van de Impuls

In het coalitieakkoord 'Kiezen voor elkaar' wordt een open en persoonlijk beleid benadrukt binnen de gemeente Breda waarbij bestuurders een sociaal gezicht vertonen. Alle inwoners, instellingen en bedrijven mogen zich bemoeien met het beleid van de gemeente vanuit eigen perspectief. Experimenten met nieuwe vormen van interactie bieden hierbij mogelijkheden. Het sociale aspect komt tot uitdrukking in het feit dat de gemeente inspeelt op de vraag vanuit de inwoners onder andere met behulp van nieuwe technologie. Tevens wordt een gezonde en veilige leefomgeving nagestreefd. Ook wil Breda een creatief vermogen naar buiten toe kenbaar maken waarbij men aansluit op nieuwe trends en culturen ♦.

### § 2.1 Maatschappelijke effecten gemeente Breda

Zoals uit het coalitieakkoord 'Kiezen voor elkaar' ook naar voren komt, wordt door de gemeente Breda veel waarde gehecht aan het voor iedere inwoner kunnen opbouwen van een zelfstandig bestaan in een prettige leefomgeving. Wanneer dit niet mogelijk is, biedt de gemeente Breda ondersteuning op het terrein van zorg, welzijn en wonen. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar kwetsbare groepen in de samenleving. Niet alleen staat zelfredzaamheid binnen de gemeente centraal, maar ook maatschappelijke en sociale participatie.

Ook wordt gestreefd bij te dragen aan de ontwikkeling en ontplooiing van alle Bredase burgers en aan sociale samenhang in de stad. Deze effecten kunnen worden gerealiseerd middels beleid op gebied van onderwijs, sport, cultuur, jeugd, participatie, sociale infrastructuur, integratie en diversiteit, volksgezondheid en geschikt wonen voor iedereen. Door middel van het scheppen en in stand houden van een goede maatschappelijke infrastructuur, zoals ruimtelijke basisvoorzieningen tracht de gemeente bovenstaande effecten te bereiken. Ook worden subsidies verstrekt voor activiteiten die gericht zijn op het versterken van zelfredzaamheid, maatschappelijke- en sociale participatie van burgers. De Impuls heeft vooral raakvlakken met beleid op gebied van onderwijs, sport, cultuur, jeugd, participatie, sociale infrastructuur en volksgezondheid en daarom wordt in dit hoofdstuk hier alleen aandacht aan besteed.

*Kort samengevat gaat het om:*

- Zelfredzaamheid
- Maatschappelijke- en sociale participatie
- Nadruk op kwetsbare groepen
- Ontwikkeling en ontplooiing
- Sociale samenhang

### § 2.2 Bestaand beleid en gewenste ontwikkelingen gemeente Breda

Beleid op gebied van onderwijs, sport en cultuur heeft directe raakvlakken met de Impuls. Jeugdbeleid en sociale infrastructuur bijvoorbeeld hebben een indirecte relatie met de Impuls, omdat door middel van deze Impuls en dan met name door de inzet van combifuncties bepaalde doelen op deze beleidsgebieden ook gerealiseerd kunnen worden. In deze paragraaf wordt specifiek ingegaan op de doelen per beleidsgebied die raakvlakken hebben met de Impuls.

---

♦ Coalitieakkoord bestuursperiode 2006-2010 'Kiezen voor elkaar'

## § 2.2.1 Onderwijsbeleid

### *Onderwijskansenbeleid*

Zoals in het coalitieakkoord tevens naar voren komt, wordt specifiek aandacht besteed aan het concept 'Brede school' in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs. Een ander algemeen doel binnen het onderwijskansenbeleid is om doorlopende en op elkaar aansluitende opvang te bieden. Multifunctionele accommodaties (zie § 2.6 over sociale infrastructuur) en brede scholen bieden goede kansen om het onderwijskansenbeleid in de wijken te optimaliseren. In de transitiegebieden Bavel en Teteringen zijn de eerste multifunctionele accommodaties ontwikkeld. In de wijken Geeren-Noord, Kesteren en de Heuvel zijn de eerste brede scholen gerealiseerd.

Voor jongeren tot 12 jaar wordt gestreefd een passende school aan te kunnen bieden bij voorkeur in de eigen wijk. Ook speciale doelgroepen moeten voldoende mogelijkheden hierbij hebben. Jongeren die vanwege een handicap niet in staat zijn aan het reguliere onderwijs deel te nemen, wordt passend onderwijs geboden bij voorkeur in Breda. In het voortgezet onderwijs ligt de nadruk op diversiteit en bereikbaarheid van de eerste en tweede fase. Ook streeft de gemeente na om de positie van het beroepsonderwijs te consolideren. Passend onderwijs is dus een streven binnen het onderwijskansenbeleid. Daarnaast wordt gestreefd naar een passende, evenwichtige pedagogische infrastructuur en het onderwijs moet bijdragen aan economische ontwikkeling en sociaal-maatschappelijke redzaamheid van burgers.

### *Buitenschoolse opvang (BSO)*

Het meerjarenplan primair en speciaal onderwijs (2007-2016) besteedt expliciet aandacht aan buitenschoolse opvang, ofwel voor- en naschoolse opvang tussen 7:30 en 18:30 uur buiten schooltijd, op schoolvrije dagen en in de schoolvakanties. De motie Bos- Van Aartsen heeft bewerkstelligd dat schoolbesturen per 1 augustus 2007 verplicht zijn om in het primair onderwijs buitenschoolse opvang (BSO) te organiseren. De gemeente Breda speelt een rol in deze ontwikkeling doordat de behoefte aan ruimte hiervoor in het meerjarenplan is opgenomen. Zodoende treedt de gemeente faciliterend op.

### *Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)*

Door middel van voor- en vroegschoolse programma's heeft de gemeente Breda ook de mogelijkheid om het aantal 2-5 jarigen met een grote (taal)achterstand te reduceren. Zodoende kan de (taal)achterstand in groep drie van de basisschool worden voorkomen. Daarnaast bieden scholen en kinderopvang instellingen een gezamenlijk programma, zodat ten minste 75% van de kinderen met leer- en ontwikkelingsachterstanden wordt bereikt. Ook biedt de gemeente kansen voor het ontwikkelen van doorlopende leer- en ontwikkelingslijnen en voor afstemming tussen organisaties op gebied van onderwijs, vrije tijd en ouder-kindzorg.

### *Kort samengevat gaat het om:*

- Brede scholen in primair, speciaal en secundair onderwijs
- Multifunctionele accommodaties
- Passend onderwijs bij voorkeur in de buurt/wijk
- BSO

- Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE)
- Ontwikkelen doorlopende leer- en ontwikkelingslijnen

### § 2.2.2 Sportbeleid

#### *Algemeen sportbeleid gemeente Breda*

Uit de sportnota van de gemeente Breda uit 2001 blijkt dat participatie, integratie, persoonlijke vorming, ontplooiing en gezondheid de belangrijkste doelen van sport zijn voor de gemeente. Iedereen moet aan sport kunnen doen in een bereikbare en beschikbare omgeving tegen een betaalbare prijs, het liefst in de eigen wijk. In de actualisatie van het Bredase sportbeleid worden hier nog nieuwe doelstellingen aan toegevoegd, zoals sport als maatschappelijk bindmiddel en sport als leerschool voor maatschappelijke waarden en normen. De sportnota legt de nadruk tevens op verenigingsondersteuning. Doordat er binnen de gemeente nog steeds sprake is van een geringe deelname van jongeren, ouderen, allochtonen, chronisch zieken en mensen met een beperking bij sportverenigingen, moet tevens gezocht worden naar nieuwe sportmogelijkheden.

#### *Breedtesport*

Zoals in het coalitieakkoord 'Kiezen voor elkaar' naar voren komt, ligt vooral de nadruk op het ontwikkelen en ondersteunen van de breedtesport en in mindere mate op topsport. Onder breedtesport wordt verstaan alle activiteiten die op lokaal niveau plaatsvinden en die niet beroepsmatig of op sportniveau worden beoefend. Breedtesport wordt ook gezien als middel om andere doeleinden te bereiken.

#### *Gemeentelijke sportaccommodaties*

De gemeente Breda besteedt ook veel aandacht aan het in stand houden en realiseren van de gemeentelijke sportaccommodaties. Voldoende en adequaat toegeruste accommodaties die zijn afgestemd op de behoeften van de georganiseerde sport zijn hierbij noodzakelijk. Een goede spreiding van basisvoorzieningen wordt niet alleen nagestreefd, maar ook een goede bereikbaarheid van gemeentelijke sportaccommodaties is belangrijk. Ook streeft de gemeente er naar om sportvoorzieningen te clusteren waardoor de bezettingsgraad kan worden verhoogd. Multifunctioneel gebruik van voorzieningen is dan ook gewenst.

#### *BOS-(achtige) projecten*

De huidige Bredase Buurt- Onderwijs- Sport projecten (BOS-projecten) worden momenteel ingezet in het kader van de uitvoering van het Nationaal Actieplan Sport en Bewegen. BOS-projecten zijn gericht op het wegwerken van achterstanden op de gebieden welzijn, opvoeding, sport en bewegen, gezondheid en onderwijs bij jongeren tussen 4 en 19 jaar en worden gefinancierd vanuit het Rijk. Voorwaarde is dat onderwijs, welzijn en sport met elkaar samenwerken. De BOS-impuls loopt in 2010 af, maar de gemeente wil het goede van de huidige projecten graag voortzetten. Hierin kan de Impuls brede scholen, sport en cultuur een rol spelen. De gemeente Breda kan stimuleren dat jongeren met opvoed- en opgroeimoeilijkheden voldoende lichaamsbeweging krijgen door extra te investeren in BOS-(achtige) projecten.



### *Preventief jeugdbeleid, jeugdzorg en sport*

Ook kan de gemeente samenwerking tussen het preventieve jeugdbeleid en de jeugdzorg enerzijds en de sportsector anderzijds bevorderen. Bijvoorbeeld door sport en bewegen te faciliteren voor jongeren die geen regulier onderwijs volgen, maar in een opvangvoorziening zitten en gebruik maken van jeugdzorg. Sport biedt namelijk goede mogelijkheden voor opvoeding en onderwijs. De gemeente Breda heeft hierbij een actieve opstelling en bevordert het realiseren van zoveel mogelijk gecombineerde voorzieningen die hiervoor nodig zijn.

### *Topsportbeleid en talentontwikkeling*

De uitvoering van het topsportbeleid is primair een zaak van private partijen, maar de gemeente Breda onderkent ook het belang van topsport voor de stad. Topsport heeft namelijk een economische waarde en draagt bij aan de naamsbekendheid van Breda. Het heeft ook een voorbeeldfunctie, zeker ook voor de breedtesport en stimuleert actieve sportbeoefening. Het Bredase topsportklimaat kan nog worden verbeterd, bijvoorbeeld door het optimaal gebruiken van bestaande en toekomstige sportaccommodaties en het oprichten van een nieuw gemeentelijk sportcentrum in relatie tot topsport. Enkele Bredase scholen spelen ook in op topsportbeleid, zoals het Prisma college en het ROC Baroniecollege.

### *Kort samengevat gaat het om:*

- Optimale sportparticipatie liefst in de wijk
- Sportdeelname tegen betaalbare prijs in bereikbare omgeving
- Aandacht voor doelgroepen: jongeren, ouderen, allochtonen, chronisch zieken en mensen met een beperking
- Verenigingsondersteuning
- Breedtesport
- In stand houden en realiseren gemeentelijke sportaccommodaties
- Bereiken beweegnormen
- Voortzetting BOS(achtige)projecten
- Sport en preventief jeugdbeleid en jeugdzorg
- Talentontwikkeling

### § 2.2.3 Cultuurbeleid

#### *Algemeen cultuurbeleid binnen de gemeente Breda*

In het coalitieakkoord 'Kiezen voor elkaar' komt naar voren dat ook aan cultuur veel waarde wordt gehecht binnen de gemeente Breda. Cultuur moet de komende jaren dichterbij de mensen in de stad worden gebracht vooral door middel van educatie, amateurkunst en door het betrekken van jeugd bij verschillende vormen van cultuur. Een gedifferentieerd cultuuraanbod op het niveau van de buurt en wijk wordt hierbij nagestreefd. De bestaande culturele infrastructuur die hiervoor nodig is, moet verder worden ontwikkeld of in stand worden gehouden.

#### *Actieplan Cultuurbereik Breda 2005-2008*

Het Actieplan Cultuurbereik Breda 2005-2008 (ACCU Breda) is bedoeld voor alle cultuurmakers en cultuurliefhebbers in Breda en heeft tot doel meer mensen bij cultuur te betrekken. De prioriteiten in dit plan liggen bij het investeren in een vernieuwende jeugd- en jongerencultuur en

er wordt aandacht besteed aan het beter zichtbaar maken van het cultureel erfgoed van Breda. Ook wordt de prioriteit geven aan culturele activiteiten en festivals om deze mogelijk te maken in de wijken en in het centrum. Tevens wordt aandacht besteed aan beeldende kunst en vormgeving en aan investeren in marketing en promotie van culturele instellingen.

#### *De Ontdekking in het basisonderwijs*

Aan cultuureducatie wordt in Breda sinds tien jaar structureel aandacht besteed. Het is namelijk belangrijk dat alle kinderen en jongeren in aanraking komen met allerlei cultuuruitingen in de stad. Dit komt ten goede aan de ontwikkeling van kinderen. Voor het basisonderwijs is er 'De Ontdekking'. Dit is een samenwerkingsverband tussen de scholen, culturele instellingen en de gemeente Breda waarbij kinderen in aanraking komen met allerlei vormen van cultuur. Alle basisscholen van Breda inclusief het speciaal onderwijs (behalve de vrije school) doen mee met dit programma waardoor het cultuurbereik hoog is.

#### *CKV in het voortgezet onderwijs*

In het voortgezet onderwijs wordt een CKV programma (Culturele en Kunstzinnige Vorming) aangeboden waarbij leerlingen in aanraking komen met allerlei kunstdisciplines. Scholen in het voortgezet onderwijs en culturele instellingen werken zodoende samen. Op deze wijze leert men de verschillende kunstdisciplines kennen. Door middel van de doorgaande leerlijn cultuureducatie wordt geïnvesteerd in een vernieuwende jeugd- en jongerencultuur en door het stimuleren en initiëren van culturele activiteiten en festivals gericht op jongeren. Vooral in de wijken en in het centrum wordt gestreefd deze activiteiten en festivals mogelijk te maken.

#### *Amateurkunst*

Wat betreft de amateurkunst wordt de nadruk gelegd op het vergroten van de publieksdeelname, op het stimuleren van een actieve vorm van cultuurbeoefening door amateurs, cultuurparticipatie, kansen bieden voor een topkwaliteit en investeren in jeugd en culturele diversiteit. Amateurkunstorganisaties kunnen bijdragen aan een culturele en sociale functie voor Breda, omdat deze organisaties kunnen zorgen voor sociale cohesie- en participatie. Deze organisaties bieden ook kansen voor kinderen en jongeren om deze te betrekken bij verschillende vormen van cultuur. Er wordt tevens gestreefd om een betere samenwerking te realiseren tussen de culturele instellingen en organisaties in de amateursector.

#### *Cultureel erfgoed*

Er moet binnen de gemeente op gebied van cultureel erfgoed onder andere meer aandacht komen voor archeologie, monumenten, architectuur en de inrichting van de openbare ruimte. Tevens is structurele aandacht nodig voor cultuurhistorie en cultureel erfgoed. Cultureel erfgoed zal vanaf 2009 tevens een belangrijk onderdeel worden van cultuureducatie.

#### *Kort samengevat gaat het om:*

- Gedifferentieerd cultuuraanbod op buurt/wijkniveau
- Actieve cultuurparticipatie
- Vernieuwende jeugd- en jongerencultuur
- De Ontdekking
- CKV

- Amateurkunst
- Cultureel erfgoed

#### § 2.2.4 Jeugdbeleid

##### *Kinderen in achterstandssituaties*

Binnen de gemeente Breda wordt een actief jeugdbeleid gevoerd waarin het jeugd- en jongerenwerk en jongerenparticipatie krachtig wordt neergezet. Specifieke aandacht wordt hierbij besteed aan kinderen die in een achterstandssituatie verkeren. Hierbij worden jonge kinderen en het gezin waarin ze verblijven ondersteund om te voorkomen dat er later problemen en achterstanden in hun ontwikkeling ontstaan. Voor de jongste kinderen tot 6 jaar wordt een preventieve aanpak gehanteerd om in een vroeg stadium risico's te onderkennen. Deze aanpak is vooral gericht op het wegwerken van (taal)achterstanden. Ook wordt beleid gevoerd van Voor- en Vroegschoolse Educatie waarbij een zorgnetwerk rond de scholen ontstaat voor alle leeftijdsgroepen. De sociale infrastructuur die hiervoor nodig is, moet in de wijk of stad te vinden zijn.

##### *Jeugd- en jongerenwerk*

Om risico's voor jongeren vroegtijdig in beeld te krijgen, worden in de wijken en in de stad activiteiten georganiseerd op gebied van jeugd- en jongerenwerk. Goede accommodaties en lokale voorzieningen die hiervoor nodig zijn, moeten in stand worden gehouden, zodat jongeren daar kunnen ontspannen, elkaar daar kunnen ontmoeten, zich kunnen ontwikkelen en kunnen participeren. Voor het jeugdbeleid wordt gestreefd naar intersectorale samenwerking tussen alle betrokken partners en instellingen, bijvoorbeeld in de sectoren onderwijs, sport en cultuur.

##### *Centra voor Jeugd en Gezin*

In 2011 moeten alle ouders, kinderen en jongeren met alle mogelijke vragen over opgroeien, opvoeden en voor hulp terecht kunnen bij een laagdrempelig en herkenbaar Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in Breda. De gemeente Breda heeft de wettelijke taak om ouders en jeugd te ondersteunen bij het opvoeden, een wettelijke taak op gebied van jeugdgezondheidszorg en op gebied van lichte ambulante zorg. Voor vragen, hulp en voor coördinatie van die hulp biedt het CJG goede kansen. Deze centra zijn niet alleen bedoeld voor probleemgezinnen, maar voor alle ouders, jongeren en kinderen en vervullen zodoende een preventieve taak. Momenteel worden de drie toekomstige Centra voor Jeugd en Gezin gekoppeld aan de drie bestaande brede scholen. Andere functies die aan het CJG kunnen worden gekoppeld zijn onder andere kinderopvang, Voor- en Vroegschoolse Educatie, Peuterspeelzaal en Welzijnswerk.

##### *Kort samengevat gaat het om:*

- Wegwerken achterstanden
- Voor- en vroegschoolse educatie
- Activiteiten jeugd- en jongerenwerk
- Intersectorale samenwerking
- Centra voor Jeugd en Gezin

## 2.2.5 Participatie

### *Wijkontwikkeling*

Delen van de stad Breda verkeren momenteel in een proces van vernieuwing. Dit wordt wijkontwikkeling genoemd waarbij de samenleving centraal staat. Het gaat hierbij om een integrale ontwikkeling, voor, door en met bewoners in de wijk. Voorbeelden hiervan zijn de wijken Geeren-Noord, Heuvel en de Driesprong. Door de wijkontwikkeling vindt participatie plaats doordat alle bewoners in de wijk bij de ontwikkeling ervan worden betrokken. Zodoende is ook sprake van sociale samenhang.

### *Maatschappelijke participatie en nadruk op kwetsbare groepen*

Maatschappelijke participatie kan worden bereikt door middel van deelname aan activiteiten op gebied van ontspanning en ontmoeting, arbeidsoriëntatie, educatie, cultuur en sport. Sport en bewegen in het bijzonder sluit goed aan bij de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) om maatschappelijke doelen mee te kunnen bereiken. Sport en bewegen biedt zelfs binnen elk prestatieveld van de Wmo goede mogelijkheden. Binnen het prestatieveld 'Sociale samenhang en leefbaarheid' bijvoorbeeld, kunnen mensen middels sport elkaar ontmoeten en sport draagt bij aan het voorkomen van sociaal isolement. Binnen de gemeente Breda moeten kwetsbare groepen in de samenleving ook extra instrumenten krijgen om de zelfredzaamheid te bevorderen. Het Fonds Maatschappelijke Ontwikkeling binnen de gemeente Breda biedt hierbij ondersteuning. Dit Fonds ondersteunt plannen die zorgen voor meer sociale samenhang in de wijken en dragen bij aan het meedoen van alle Bredanaars aan de samenleving. Nieuwe initiatieven waarbij deelname aan de samenleving wordt bevorderd en de onderlinge banden tussen burgers worden versterkt, kunnen hier worden ingediend.

### *Kort samengevat gaat het om:*

- Wijkontwikkeling
- Maatschappelijke participatie
- Zelfredzaamheid
- Kwetsbare groepen

## § 2.2.6 Sociale infrastructuur

### *Multifunctionele accommodaties (MFA's)*

Multifunctionele accommodaties zijn basisvoorzieningen in een woongebied op gebied van zorg, participatie, onderwijs, cultuur, sport en spel. Multifunctionele accommodaties zijn accommodaties waar al deze voorzieningen samenkomen en bieden goede kansen om bijvoorbeeld het brede schoolconcept optimaal vorm te kunnen geven. Door middel van dergelijke accommodaties kan optimale participatie worden bereikt, niet alleen voor kinderen en jongeren in het algemeen, maar ook voor kinderen en jongeren met een beperking. Binnen de gemeente vindt in Bavel en Teteringen de komende jaren veel woningproductie plaats. In deze 'transformatiegebieden' zijn ook sociale voorzieningen in de wijken noodzakelijk om een optimaal woonklimaat te creëren. Multifunctionele accommodaties bieden dan ook goede kansen in deze wijken. In het kader van sport en bewegen binnen de gemeente Breda liggen momenteel plannen klaar voor het realiseren van multifunctionele sportaccommodaties, zoals het Open Sportcentrum

Haagse Beemden waar ook een kunstgrasveld wordt aangelegd. Dit sportcentrum biedt voor de wijk Haagse Beemden tal van sportmogelijkheden aan binnen en buiten de schooluren voor kinderen en jongeren. Zodoende zal dit sportcentrum een wijkfunctie gaan vervullen. Het multifunctionele sportveld Boykes Speelhoeve is een al gerealiseerde multifunctionele sportaccommodatie.

*Kort samengevat gaat het om:*

- Multifunctionele accommodaties
- Transformatiegebieden

### § 2.2.7 Volksgezondheid

#### *Algemeen lokaal gezondheidsbeleid*

In de nota lokaal volksgezondheid 2008-2011 'Beter Breda', stelt de gemeente zich ten doel de gezondheid van de Bredase burgers zo optimaal mogelijk te beschermen, te bewaken en te bevorderen. De speerpunten preventie van overgewicht, preventie van depressie en preventie van psychosociale problematiek hebben vooral raakvlakken met de Impuls.

#### *Preventie van overgewicht*

De gemeente wil de groei van het aantal burgers met overgewicht tegen gaan. Dit kan onder andere worden bereikt door een gezonde leefstijl te bevorderen onder burgers door middel van goede voeding en door middel van veel beweging. Hiernaast wordt geprobeerd de omgeving van burgers positief te beïnvloeden, zoals thuis, op het werk, in de scholen en in de buurten. Sportstimuleringsactiviteiten, gezonde schoolkantines, de aanleg en onderhoud van trap- en speelveldjes in de buurt, meer groen in de buurt en beweegprogramma's voor verschillende doelgroepen onder andere, zijn gerichte activiteiten die de gemeente stimuleert om overgewicht tegen te gaan.

#### *Preventie van depressie*

Om depressie onder jongeren, volwassenen en ouderen in de gemeente tegen te gaan, streeft de gemeente naar gedragsverandering en om de kennis over depressie te vergroten onder burgers. Onder andere door middel van plezierige beweegactiviteiten, activiteiten op gebied van kunst en cultuur en door projecten in de wijk wordt getracht vormen van depressiviteit tegen te gaan.

#### *Preventie psychosociale problematiek*

De gemeente Breda wil dat jongeren eerder hulp zoeken bij psychosociale problematiek en dat ouders worden ondersteund bij de opvoeding. Tevens wil de gemeente risicovolle opvoedingssituaties en gedrags- en emotionele problemen bij kinderen en jongeren voorkomen. Buitenschoolse opvang en Centra voor Jeugd en Gezin dragen onder andere eraan bij deze problematiek te voorkomen.

*Kort samengevat gaat het om:*

- Preventie overgewicht
- Preventie depressie
- Preventie psychosociale problematiek
- Preventief gezondheidsbeleid gericht op jongeren en kinderen en kwetsbare groepen

### Hs. 3. Adviezen inzet combifuncties

Begin maart 2008 heeft een interne discussie plaatsgevonden omtrent de inzet van combinatiefuncties. Medewerkers van de gemeente Breda die geïnterviewd zijn en waarvan hun beleidsterrein een relatie heeft met de Impuls waren hierbij aanwezig, maar ook niet geïnterviewde medewerkers. Naar aanleiding van deze interne interviews is een criterialijst opgesteld. Een voorbeeld van een criterium is 'Versterken van sportverenigingen'. Al de criteria hebben een relatie met de realisering van combifuncties. Per criterium werd een bijbehorende vraag gesteld. De (geïnterviewde) medewerkers hebben deze vragen per criterium beantwoord door er een waardering aan te hangen middels een cijfer. Naar aanleiding van deze waarderungen heeft een interne discussie plaatsgevonden die heeft geleid tot een prioriteitenlijst op grond van bestaand beleid en gewenste ontwikkelingen. Zodoende is duidelijk geworden waaraan de meeste waarde wordt gehecht in het kader van de Impuls. Het betreft de volgende prioriteiten waaraan combifuncties een bijdrage kunnen leveren of die betrekking hebben op de inzet ervan:

#### Algemeen:

Het leggen van verbindingen tussen onderwijs, sport en cultuur wordt gezien als de belangrijkste prioriteit. Dit is dan ook het belangrijkste doel van de Impuls. Dit, om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. Brede scholen en eventueel multifunctionele accommodaties passen uitstekend in dit kader, omdat brede scholen expliciet inspelen op het mogelijk maken van meer sportieve en culturele activiteiten voor kinderen en leerlingen binnen en buiten schooltijd. Hierbij ontstaan samenwerkingsverbanden tussen onderwijsinstellingen, culturele instellingen en sportverenigingen.

Bij het leggen van verbindingen tussen (basis)onderwijs, sport en cultuur moeten ouders optimaal worden betrokken. Kinderen kunnen namelijk vaak niet zelf bepalen wat zij willen, want het zijn vaak de ouders die bepalen wat goed is voor hun kind en aan welke sportieve en culturele activiteiten behoefte is. Ouders zouden ook als vrijwilliger kunnen worden ingezet voor het leggen van verbindingen. Kortom, combinatiefuncties moeten bijdragen aan het verbeteren van de betrokkenheid van ouders in de sectoren (basis)onderwijs, sport en cultuur.

Werknemers die combinatiefuncties gaan vervullen, moeten tevens breed inzetbaar zijn bij voorkeur in twee sectoren. Niet alleen onderwijstaken behoren tot het takenpakket van zo'n functionaris, maar ook opvoedtaken en taken op gebied van sport en vrije tijd bijvoorbeeld. Ook zijn verenigingsondersteuning en programmamanagement belangrijke prioriteiten.

#### Onderwijs:

Kwaliteit onderwijs verbeteren op gebied van cultuur en sport

Combifuncties moeten ten goede komen aan het beleidsterrein onderwijs en worden vooral in verband gebracht met brede scholen. Met deze functies moet de kwaliteit van het basisvoortgezet- en beroepsonderwijs in Breda onder andere worden verbeterd. Voortijdig schooluitval in het VMBO en aansluitingsproblemen moet worden bestreden middels sportieve en culturele activiteiten. De aansluitingsproblemen hebben bijvoorbeeld betrekking op het feit dat studenten vaak kampen met een taal- en rekenachterstand waardoor vaak geen goede aansluiting aanwezig is tussen basis- en vervolgonderwijs.

De kwaliteitsverbetering in het onderwijs zou in het basisonderwijs moeten beginnen en naadloos moeten aansluiten op het voortgezet- en beroepsonderwijs en vervolgens weer op het hoger onderwijs.

#### *Realiseren doorgaande leer- en ontwikkelingslijnen*

De zojuist beschreven aansluitingsproblemen kunnen ook worden bestreden door het realiseren van doorgaande leer- en ontwikkelingslijnen in het onderwijs. Hier wordt ook veel waarde aan gehecht binnen de gemeente. Hierbij gaat het om aansluiting tussen voorschoolse opvang (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) en het basisonderwijs, maar ook om de aansluiting van het basisonderwijs met het voortgezet onderwijs. Met name wordt de nadruk gelegd op de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs tot en met de leeftijdscategorie 14 jaar. Combifuncties kunnen bijdragen aan het realiseren van doorgaande leer- en ontwikkelingslijnen, doordat zij daadwerkelijk verbindingen kunnen leggen tussen het basis- en het voortgezet onderwijs en ervoor zorgen dat hun deskundigheid in het basisonderwijs ten goede komt aan de aansluiting tussen het basis- en voortgezet onderwijs.

#### *Bestrijden van achterstanden*

Het bestrijden van achterstanden in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs behoort ook tot de prioriteiten binnen de gemeente Breda. Voor- en Vroegschoolse programma's kunnen hierbij in het basisonderwijs goede kansen bieden, maar ook kinderopvang instellingen kunnen achterstanden deels bestrijden. Combifunctionarissen moeten een bepaalde deskundigheid in zich hebben en bieden hierom goede kansen om achterstanden te bestrijden in het onderwijs, zowel tijdens de schooluren als erna. Ook kan de deskundigheid van combifunctionarissen in het voortgezet onderwijs ten goede komen aan het bestrijden van achterstanden.

Met betrekking tot het onderwijsveld wordt ook betrokkenheid en commitment van scholen zeer belangrijk geacht. Scholen moeten aangeven of zij daadwerkelijk willen meewerken aan het leggen van verbindingen. Aan scholen moet dus niets worden opgelegd.

#### Sport:

##### *Talentontwikkeling*

Tijdens de interne discussie kwam naar voren dat vooral talentontwikkeling op gebied van sportbeleid een belangrijke vraag uit het veld is. Het accent op gebied van sport moet niet meer liggen op wat een kind of jongere níet kan, maar op waar kinderen en jongeren goed in zijn. Hierbij moet ook een relatie worden gelegd met het onderwijs, omdat onderwijsprogramma's het ook mogelijk moeten maken om talenten verder te kunnen laten ontwikkelen. Het onderwijs moet dus worden afgestemd op het ontwikkelen van talenten in de sport. Combinaties tussen onderwijs en sport door middel van combifunctionarissen zouden goede kansen kunnen bieden bij het ontwikkelen van talenten.

##### *Verenigingsondersteuning*

Ook wordt veel waarde gehecht aan verenigingsondersteuning binnen de gemeente. De maatschappelijke functie van sportverenigingen moet namelijk worden versterkt. Niet alleen de leden van sportverenigingen moeten worden bediend, maar ook moeten kinderen en jongeren

vaker en gemakkelijker gebruik kunnen maken van sportverenigingen in de wijk, zowel tijdens als na schooltijd.

#### Cultuur:

Cultuur voor onderwijs, naschoolse opvang en de wijk, De Ontdekking en talentontwikkeling  
Tijdens de discussie kwam naar voren dat op gebied van cultuur combinatiefuncties een bijdrage dienen te leveren aan de inzet van cultuur voor het onderwijs, naschoolse opvang en de wijk. Ook kan het cultuureducatieprogramma De Ontdekking in het basisonderwijs door deze functies worden versterkt. Tevens wordt waarde gehecht aan het ontwikkelen van talenten op gebied van cultuur waarbij het onderwijs de mogelijkheden hiertoe moet bieden. Afstemming tussen het onderwijs en het ontwikkelen van talenten op gebied van cultuur is hierbij noodzakelijk.

#### Jeugdbeleid:

Preventief jeugdbeleid in het kader van de Impuls

Tijdens de interne discussie werd ook duidelijk dat aan preventief jeugdbeleid veel waarde wordt gehecht, omdat achterstanden bij kinderen en jongeren in een vroeg stadium moeten worden aangepakt. Voor- en vroegschoolse programma's in het basisonderwijs passen ook uitstekend in dit kader waar mogelijk ook combifunctionarissen kunnen worden ingezet. Bij jongeren moeten risico's ook vroegtijdig in beeld worden gebracht, waarbij intersectorale samenwerking tussen alle betrokken instellingen op gebied van onderwijs, sport en cultuur moeten worden betrokken. Hierbij bieden combifuncties ook goede kansen.

#### Sociale infrastructuur:

Niet alleen richten op achterstandsgebieden, maar ook op transformatiegebieden

Tijdens de interne discussie werd ook aangegeven dat de Impuls niet alleen moet worden gekoppeld aan achterstandgebieden in de gemeente Breda, maar ook aan transformatiegebieden, zoals Bavel en Teteringen. In de laatst genoemde gebieden bieden brede scholen en multifunctionele accommodaties namelijk ook goede kansen. Ook combifuncties bieden goede mogelijkheden voor het optimaal vormgeven hiervan. Combifuncties moeten niet alleen bijdragen aan het wegwerken van achterstanden in achterstandsgebieden, maar moeten ook kansen bieden voor het verder ontwikkelen van de Bredase transformatiegebieden.



## Hs. 4. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van bestaand beleid en gewenste ontwikkelingen die de gemeente Breda nastreeft en op basis van de doelen die met de Impuls worden beoogd, kan een advies worden uitgebracht. De onderstaande aanbevelingen dienen in acht te worden genomen bij de lokale uitwerking van de Impuls. Nadat over dit toetsingskader een besluit heeft plaatsgevonden, kunnen concrete plannen van externe organisaties worden ingediend waarbij dit kader als belangrijk uitgangspunt dient ter beoordeling van deze plannen. De gemeente Breda zal hierbij ook in overleg gaan met partijen in het veld. Bij de beoordeling dienen tevens de landelijke richtlijnen omtrent de realisering van het aantal combinatiefuncties (fte's) per sector in acht te worden genomen. Het percentage van het aantal fte's per sector dat in 2012 gerealiseerd moet zijn is: primair onderwijs: 35%, voortgezet onderwijs: 10%, sportsector: 50% en de cultuursector: 5%. Vanaf 2009 neemt overigens het aantal te realiseren combinatiefuncties (fte's) tot en met 2012 elk jaar toe en zullen automatisch ook de benodigde financiële middelen toenemen. Pas nadat meer duidelijkheid is verkregen over de noodzakelijke co-financiering vanaf 2009 en over de BTW-aspecten in 2008 wordt met partijen nogmaals overleg gepleegd en kunnen de plannen ter besluitvorming worden voorgelegd.

De belangrijkste prioriteit is dat combinatiefuncties een bijdrage dienen te leveren aan:

- het leggen van verbindingen tussen onderwijs, sport en cultuur, waarbij ouders optimaal worden betrokken

Het is ook belangrijk dat:

- De functies ervoor zorgen dat werknemers breed inzetbaar zijn bij voorkeur in twee sectoren, bijvoorbeeld in de sectoren onderwijs, sport, cultuur, opvang en in de sector welzijn

Op gebied van onderwijs dienen de functies een bijdrage te leveren aan:

- het verbeteren van de kwaliteit van het primair, speciaal en voortgezet onderwijs op gebied van sport en cultuur
- het realiseren van doorgaande leer- en ontwikkelingslijnen, m.n. de overgang van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs (t/m de leeftijdscategorie 14 jaar)
- het bestrijden van achterstanden in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs

Op gebied van onderwijs wordt bij de inzet van combinatiefuncties van belang geacht dat:

- sprake is van betrokkenheid en commitment van scholen

Op gebied van sport dienen de functies een bijdrage te leveren aan:

- het ontwikkelen van talenten
- verenigingsondersteuning

Op gebied van cultuur dienen de functies een bijdrage te leveren aan:

- de inzet van cultuur voor het onderwijs, naschoolse opvang en de wijk
- het versterken van het cultuureducatieprogramma De Ontdekking in het basisonderwijs
- het ontwikkelen van talenten op gebied van cultuur

Op gebied van jeugdbeleid dienen de functies ten goede te komen aan:

- preventief jeugdbeleid, d.w.z. dat risico's bij jongeren in een vroeg stadium moeten worden beperkt middels activiteiten op gebied van sport en cultuur

De functies worden bij voorkeur ingezet:

- niet alleen in achterstandsgebieden, maar ook in transformatiegebieden
- bij Multifunctionele Accommodaties (MFA's)

Tot slot wordt aanbevolen alle betrokken partijen in het veld uit te nodigen voor een conferentie waarbij zij worden ingelicht over dit inhoudelijk toetsingskader. Deze bijeenkomst dient tevens om partijen met elkaar in contact te brengen waaruit mogelijke 'samenwerkingsverbanden' kunnen ontstaan.

## Bijlage 2. Lijst met respondenten voor de Impuls

### Impuls

- Karel Dollekens, medewerker uitvoering op gebied van sport. Werkzaam bij de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling
- Max van Alphen, beleidsmedewerker amateurkunst en culturele educatie. Werkzaam bij de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling
- Leo Polderman, senior beleidsmedewerker onderwijs
- Ginneke Kuin, beleidsmedewerker op gebied van volksgezondheid. Werkzaam bij de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling

### GWI

- Juan Seleky, beleidsmedewerker onder andere op gebied van GWI. Werkzaam binnen de vakdirectie Maatschappelijke Ontwikkeling
- Liesbeth Smedinga, SOB
- Netty van Alphen, Thuiszorg
- Tanja Appels, Singelveste

## Bijlage 3. Interviewvragen Impuls

### Impuls brede scholen, sport en cultuur

Integraliteit kan men op verschillende manieren definiëren. Eén van die manieren is dat bij integraliteit sprake is van selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken.

1. Wat is volgens u integraal beleid en hoe komt dit terug bij de Impuls?

Volgens sommige deskundigen komt integraliteit op lokaal niveau het beste tot uitdrukking middels een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen, zodat een gezamenlijk gevoel van richting ontstaat. Integraliteit ontstaat dus vooral wanneer uitgegaan wordt vanuit bestuurlijke kaders in plaats van gedetailleerde plannen.

2. Wordt bij het ontwikkelen van integraal beleid voor de Impuls vooral uitgegaan van een gemeenschappelijke toekomstvisie? Zo ja, bestaat hierover vaak overeenstemming, met andere woorden is men het vaak met elkaar eens over de richting waarop men met dit beleid uit wil gaan? (doelen en effecten)
3. Wordt er tussen betrokken beleidssectoren bij de Impuls veel informatie uitgewisseld?
4. Gelden er bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls veel regels en procedures, bijvoorbeeld voor de onderlinge informatie-uitwisseling/informatieverschaffing?
5. Bestaan er volgens u ook nadelen bij het gezamenlijk ontwikkelen van beleid voor de Impuls?

Bij integratie tussen beleidssectoren is afstemming noodzakelijk. De volgende vragen hebben er betrekking op.

6. Is bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls sprake van één dominante beleidssector/dienst of organisatie of enkele?
7. Hoe vindt afstemming tussen betrokken beleidssectoren plaats? (projectgroep/overlegstructuren)
8. Houdt iedere betrokken sector rekening met het beleid van de andere sector of wil men alleen de eigen beleidsdoelen bereiken? Kunt u hier een voorbeeld van geven?
9. Wie of wat coördineert bij het ontwikkelen van beleid voor de Impuls en gebeurt dit goed?

De volgende vragen hebben betrekking op de uitvoering van de Impuls. U mag voor zover bekend en mogelijk de volgende vragen beantwoorden.

10. Zijn of worden er veel instanties of instellingen betrokken bij de uitvoering van het beleid?
11. Hebben burgers ook inspraak in de uitvoering van de Impuls?
12. Wat is de rol van de gemeente bij de uitvoering van het beleid?
13. De uitvoering van de Impuls is nog niet gestart, maar wordt al wel nagedacht over monitoring, effectmeting, evalueren en bijstellen van beleid?

## Bijlage 4. Interviewvragen GWI

Integraliteit kan men op verschillende manieren definiëren. Eén van die manieren is dat bij integraliteit sprake is van selectiviteit, prioriteiten stellen en keuzes maken.

1. Wat is volgens u integraal beleid en hoe komt dit terug bij het GWI-beleid?

Volgens sommige deskundigen komt integraliteit op lokaal niveau het beste tot uitdrukking middels een breed gedeeld toekomstperspectief met betrokken partijen, zodat een gezamenlijk gevoel van richting ontstaat. Integraliteit ontstaat dus vooral wanneer uitgegaan wordt vanuit bestuurlijke kaders in plaats van gedetailleerde plannen.

2. Is bij het ontwikkelen van integraal beleid voor GWI vooral uitgegaan van een gemeenschappelijke toekomstvisie? Zo ja, bestaat of bestond hierover vaak overeenstemming, met andere woorden is/was men het vaak met elkaar eens over de richting waarop men met dit beleid uit wil gaan? (doelen en effecten)
3. Wordt er tussen betrokken partijen bij dit beleid veel informatie uitgewisseld? Met andere woorden zijn partijen erg afhankelijk van elkaar?
4. Gelden er bij het ontwikkelen van dit beleid veel regels en procedures, bijvoorbeeld voor de onderlinge informatie-uitwisseling/informatieverschaffing?
5. Bestaan er volgens u ook nadelen bij het gezamenlijk ontwikkelen van beleid voor GWI?

Bij integraal beleid is afstemming noodzakelijk. De volgende vragen hebben er betrekking op.

6. Is bij het ontwikkelen van beleid voor GWI sprake van één dominante beleidssector/dienst of organisatie of enkele?
7. Hoe vindt afstemming tussen betrokken beleidssectoren en/of partijen plaats? (projectgroep/overlegstructuren)
8. Houdt iedere betrokken partij rekening met (het beleid van) andere partijen of wil men alleen de eigen doelen bereiken? Kunt u hier een voorbeeld van geven?
9. Wie of wat coördineert bij het ontwikkelen van beleid voor GWI en gebeurt dit goed?

De volgende vragen hebben betrekking op de *uitvoering* van het GWI-beleid.

10. Zijn of worden er veel instanties of instellingen betrokken bij de uitvoering van het beleid en hoe vindt samenwerking plaats tussen deze instellingen?
11. Hebben sommige instanties of instellingen ook een dominante rol bij de uitvoering, kunt u daar een voorbeeld van geven?
12. Hebben burgers ook inspraak in de uitvoering van GWI? (coördinatie)
13. Wat is de rol van de gemeente bij de uitvoering van het beleid?
14. Wie of wat coördineert de uitvoering van het beleid en gebeurt dit goed?
15. Welke beleidsmiddelen worden voor het GWI ingezet en waarom is daarvoor gekozen?
16. Wordt de uitvoering van het GWI-beleid gemonitord, worden effecten gemeten, wordt geëvalueerd en wordt het beleid van tijd tot tijd bijgesteld? Zoja, hoe?

## Bijlage 5. Vragenlijst bij multicriteria-analyse

### Onderwijsbeleid

1. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties betrokken worden bij de verdere uitbouw van de bestaande brede scholen?
2. Hoe belangrijk is het dat het voortgezet onderwijs wordt betrokken bij de inzet van combinatiefuncties?
3. Hoe belangrijk is het dat het speciaal onderwijs wordt betrokken bij de inzet van combinatiefuncties?
- 3a. Hoe belangrijk is het dat nieuwe brede scholen worden betrokken bij de inzet van combinatiefuncties?

### Sportbeleid

4. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het versterken van sportverenigingen?
5. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan de inzet van sport voor onderwijs, naschoolse opvang en de wijk?
6. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties een stimulans geven aan het dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond scholen?
7. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties zorgen voor laagdrempelige sport- en bewegingsvormen?
- 7a. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het versterken van het schoolzwemmen?
- 7b. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het mogelijk maken van schoolschaatsen?
- 7c. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan het versterken van de organisatiekracht van de Stichting BAS?
- 7d. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan het versterken van talentontwikkeling binnen sportverenigingen?

### Cultuurbeleid

8. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan de inzet van cultuur voor onderwijs, naschoolse opvang en de wijk?
9. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het versterken van het cultuureducatieprogramma De Ontdekking voor het basisonderwijs?
10. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het sterker neerzetten van erfgoeieducatie in zowel het primair als het voortgezet onderwijs?
11. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor kunstzinnige vorming voor het voortgezet onderwijs?
12. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden gevormd tussen het onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) en de bibliotheek Breda?
13. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het sterker neerzetten van amateurkunsteducatie?
14. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het sterker neerzetten van podiumkunsteducatie?

15. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet voor het sterker neerzetten van beeldende kunsteducatie?

#### Gezondheidsbeleid

16. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan het bereiken van de beweegnormen die gelden voor elke leerling, namelijk dat in 2010 op 90% van alle scholen elke leerling dagelijks kan sporten binnen en buiten de schooluren?

17. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan het voorkomen van de groei van het aantal kinderen tot 18 jaar die een overgewicht hebben door het stimuleren van sportbeoefening?

#### Integratiebeleid

18. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan het kunnen laten meedoen van allochtone jeugd aan de georganiseerde sport?

#### Participatie

19. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan het kunnen laten meedoen van kinderen en jongeren tot 18 jaar met een beperking aan sportieve en culturele activiteiten?

#### Jeugdzorg

20. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan preventief jeugdbeleid en jeugdzorgtrajecten door middel van sportieve activiteiten?

21. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties bijdragen aan preventief jeugdbeleid en jeugdzorgtrajecten door middel van culturele activiteiten?

22. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet bij het toekomstige Centrum voor Jeugd&Gezin?

#### Overig

23. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet in achterstandsgebieden?

24. Hoe belangrijk is het dat combinatiefuncties worden ingezet in transformatiegebieden?

## Bijlage 6. Uitslag multicriteria-analyse

Criteria	Waardering								Totaal	Gem.	Ranglijst		
1. Bestaande brede scholen	8	9	8	8		9		10		10	62	8,9	3
2. Voortgezet onderwijs	8	3	7	8		7				8	41	6,8	17
3. Speciaal onderwijs	8	3	6	7		8					32	6,4	22
3a. Initiatieven nieuwe brede scholen				5							5	5,0	27
4. Versterken van sportverenigingen	9	5	8	8		8		10		8	56	8,0	6
5. Inzet van sport voor onderwijs, naschoolse opvang en wijk	9	7	7	7		8		10		10	58	8,3	5
6. Stimuleren dagelijks sport- en beweegaanbod	9	8	7	10		8		5			47	7,8	9
7. Laagdrempelige sport-bewegingsvormen	9	7	7	9		8		5		8	53	7,6	10
7a. Versterken schoolzwemmen				7							7	7,0	15
7b. Mogelijk maken schoolschaatsen				5							5	5,0	27
7c. Versterken organisatiekracht stichting BAS				9							9	9,0	2
7d. Versterken talentontwikkeling binnen sportverenigingen				5							5	5,0	27
8. Inzet van cultuur voor het onderwijs, naschoolse opvang en wijk		6	7			9		10	8	10	50	8,3	4
9. De Ontdekking		7	6			8			8	8	37	7,4	11
10. Erfgoededucatie		5	6			8			8		27	6,8	20
11. Kunstzinnige Vorming voortgezet onderwijs		7	6			8			7		28	7,0	15
12. Bibliotheek		8	7			7			7	8	37	7,4	11
13. Amateurkunsteducatie		7	6			7			6	8	34	6,8	18
14. Podiumkunsteducatie		4	6			6			6	8	30	6,0	24
15. Beeldende kunsteducatie		5	5			6			6	8	30	6,0	24
16. Bereiken beweegnormen		8	9					5		10	32	8,0	6
17. Preventie overgewicht		8	9					2		10	29	7,3	13
18. Meedoen allochtone jeugd aan georganiseerde sport		8	8	6		8		4			34	6,8	15
19. Mensen met beperkingen		7	7	7		8					29	7,3	13
20. Preventief jeugdbeleid d.m.v. sportieve activiteiten		4	7					9			20	6,7	21
21. Preventief jeugdbeleid d.m.v. culturele activiteiten		4	6					9			19	6,3	23



22. Centra voor jeugd&gezin		4	6			7				17	5,7	26
23. Achterstandswijken						10				10	10,0	1
24. Transformatiegebieden						8				8	8,0	6

## Bijlage 7. Interne inventariserende gesprekken

1. Wat zijn je werkzaamheden en wat is je functie?
2. In hoeverre ben je al bekend met de Impuls brede scholen, sport en cultuur en met combinatiefuncties?
3. Welke raakvlakken hebben jouw werkzaamheden met de Impuls?
4. Hoe zie je de inzet van combinatiefuncties in het kader van je beleidsterrein? Welke ideeën en wensen heb je daarover? Dus waar zouden deze functies het best kunnen worden ingezet?
5. Wat zou de inzet van combinatiefuncties voor toevoegende waarde hebben volgens jou en wat zijn eventueel de negatieve aspecten ervan?
6. Welke externe partijen, zoals sportverenigingen, scholen en culturele instellingen moet ik volgens jou zeker benaderen voor de lokale uitwerking van de Impuls en dus ook voor de inzet van de combifuncties?

