

Verkeerd verbonden!?

Een studie naar de (mis)match tussen klassiek hiërarchische overheidssturing en de netwerkwereld

Oktober 2008

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding Bestuurskunde

Master Publiek Management

Saskia Peerenboom – Studentnummer 306377

Eerste lezer: Dr. H.L. Klaassen

Tweede lezer: Dr. P.L. Hupe

Berenschot Procesmanagement

Drs. P. Krauss

Ir. M.A.R. van Roost

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie. Deze scriptie is het eindproduct van mijn studie Bestuurskunde, maar feitelijk ook het eindproduct van zeven jaar student zijn. Wat begon met een doctoraal in de Pedagogische Wetenschappen eindigt nu – via een mooi jaar als voorzitter van studentenroeivereniging Orca – met een master in de Bestuurskunde. Een prestatie waar ik trots op ben. Ook een prestatie die ik niet had kunnen leveren zonder de hulp van mijn vrienden, familie, collega's en docenten.

Daarom wil ik hier allereerst mijn lieve ouders bedanken. Pap en mam: Bedankt voor alle support die jullie mij de afgelopen zeven jaar, maar ook de jaren daarvoor hebben gegeven. Niet alleen in financiële zin, maar vooral ook door jullie betrokkenheid en jullie vertrouwen. Zonder mijn warme en vertrouwde thuisbasis had ik nooit zo ver kunnen komen!

Marijn, uiteraard ben ik ook jou dank verschuldigd. Tijdens mijn hele studie, maar toch vooral tijdens het tot stand komen van dit stuk, heb je vaak lijdzaam moeten toezien hoe ik weer een avond achter de computer verdween. Aan het eind van het traject heb jij als redacteur de laatste foutjes weten detecteren. Bedankt voor je hulp, je mental support en voor het feit dat je altijd voor mij klaar staat.

Veel dank gaat ook uit naar mijn collega's bij Berenschot. Zij toonden zich – ondanks hun drukke bestaan – altijd bereid mee te denken en mijn stukken te voorzien van kritisch commentaar. Pauline en Sylvia, jullie ben ik bijzonder dankbaar voor de intensieve samenwerking in het ontwerptraject CJG Nieuwegein. Pauline, jij maakte daarnaast samen met Marijke dat de dagen op kantoor niet te lang en vooral erg gezellig werden. Jullie waren perfecte stagebegeleidsters en ik kijk ernaar uit nog veel met jullie samen te werken!

Onmisbaar voor de realisatie van deze scriptie waren ook de partijen uit het jeugdnetwerk Nieuwegein, in het bijzonder de leden van de werkgroep CJG Nieuwegein. Zij waren allen bereid met mij in gesprek te gaan en hebben in deze gesprekken hun kwetsbare kant getoond. Suzon, Elly, José, Pauline, Hyltsje, Dennis, Jan Rottier en Jan Monster: Heel erg bedankt voor de samenwerking! Ik vertrouw erop dat jullie – wellicht met de hulp van dit stuk – een fantastisch CJG gaan realiseren en daarmee een impuls kunnen geven aan de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd.

Als laatste, maar niet in het minste, wil ik hier een dankwoord richten aan mijn begeleiders van de Erasmus Universiteit Rotterdam: Henk Klaassen en Peter Hupe. Het schrijven van dit stuk was een intensief proces waarin Henk Klaassen mij goed heeft weten te ondersteunen. Henk: Bedankt voor de herhaaldelijke constructieve feedback en de inspiratie om te komen tot een mooi eindproduct. Peter, bedankt voor jouw kritische blik op het laatste concept!

Dit voorwoord is bijna volledig gevuld met dankbetuigingen. Dat is niet voor niets. Al deze mensen waren deelgenoot van de weg die ik heb bewandeld naar waar ik nu sta: Als jonge starter op de arbeidsmarkt. Voor nu heb ik even voldoende gestudeerd en kijk ik ernaar uit de kennis en vaardigheden die ik afgelopen jaren heb opgedaan toe te passen in de praktijk. De eerste twee maanden van het werkend bestaan bij Berenschot zitten er inmiddels op en ik heb alle vertrouwen in een mooie toekomst. Wie weet ooit een promotie?!

Voor nu wens ik u in ieder geval veel plezier met het lezen van deze scriptie!

Samenvatting

Voor u ligt de masterscriptie van Saskia Peerenboom, het eindresultaat van een afstudeeronderzoek naar de mogelijke spanning tussen traditioneel hiërarchische overheidssturing en de netwerkwereld.

Aanleiding voor deze scriptie is de landelijke oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). De CJG moeten het jeugdbeleid voor ouders, kinderen én mensen die met kinderen werken beter herkenbaar en toegankelijk maken en zorgen dat snel, goed en gecoördineerd advies en hulp op maat vanzelfsprekend worden. Zij moeten bijdragen aan het reduceren van de huidige knelpunten in de zorg voor de jeugd. Om de CJG zo in te richten dat zij een maximaal probleemoplossend vermogen hebben, is inzicht nodig in de oorzaken die ten grondslag liggen aan de huidige knelpunten. In deze studie wordt verondersteld dat een mogelijke oorzaak ligt in een spanning tussen traditioneel hiërarchische overheidssturing enerzijds en de opkomst van netwerken anderzijds. De vraag die in deze scriptie centraal staat luidt volgt:

Centrale vraag

In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen netwerkontwikkeling enerzijds en het traditionele controleregime anderzijds, en op welke wijze kan de oprichting van een Centrum voor Jeugd en Gezin leiden tot het reduceren van deze knelpunten?

De centrale vraag is uiteengelegd in drie theoretische deelvragen en drie empirische deelvragen.

De theoretische deelvragen, beantwoord op basis van een analyse van wetenschappelijke literatuur, luiden als volgt:

1. Wat zegt de theorie over netwerkontwikkeling enerzijds en het controleregime anderzijds?
2. In hoeverre is er sprake van een spanning tussen de netwerkwereld en het traditionele controleregime?
3. Op welke wijze kunnen netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden worden, opdat de eventuele spanning die voortvloeit uit een confrontatie tussenbeiden gereduceerd wordt?

Op basis van het theoretisch onderzoek is geconcludeerd dat zich tussen de succesfactoren voor samenwerking in netwerken en het traditioneel hiërarchische controleregime – bestaande uit de bestuursinstrumenten normstelling, financiering en toezicht – inderdaad een spanning voordoet. Deze spanning laat zich kenmerken door de tegenstelling tussen handelingsvrijheid (een succesfactor voor samenwerking in netwerken) en controle (de basis van traditioneel hiërarchische overheidssturing). Mogelijkheden voor het reduceren van deze spanning liggen besloten in sturing op netwerkniveau, in plaats van alleen op het niveau van de individuele organisatie, en in de inzet van horizontale instrumenten die de voorwaarden voor samenwerking in netwerken creëren. Daarbij is opgemerkt dat de rol van de overheid niet volledig tot die van netwerkmanager gereduceerd kan worden. Een zekere hiërarchische controle, ten minste in de vorm van ministerieel toezicht, blijft geboden.

De deelvragen van het empirisch deel van deze studie hebben betrekking op de case Nieuwegein. Deze vragen, beantwoord aan de hand van een kwalitatief onderzoek met de methoden documentenanalyse, participerende observatie en interviews, luiden als volgt:

4. Hoe ziet het jeugdnetwerk Nieuwegein en het daarbij behorende controleregime er uit?
5. In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds?
6. Op welke wijze kan de oprichting van een CJG bijdragen aan het reduceren van de gesignaleerde knelpunten?

Uit het empirisch onderzoek naar het jeugdnetwerk Nieuwegein blijkt dat de actoren die deel uitmaken van dit netwerk hierin diverse knelpunten ervaren. De knelpunten in het netwerk zijn ten dele te herleiden tot de genoemde spanning tussen succesfactoren voor netwerksamenwerking en de kenmerken van het bijbehorende controleregime. Zo zet het controleregime de partners uit het jeugdnetwerk aan tot concurrentie, wat interorganisatorische samenwerking belemmert. Niet alle knelpunten kunnen door een daadwerkelijke spanning verklaard worden. Vaak is ook sprake van een gebrek aan afstemming tussen het controleregime en de succesfactoren voor samenwerking in netwerken. Een gebrek aan afstemming houdt in dat het controleregime de samenwerking in netwerken niet daadwerkelijk hindert, maar ook niet optimaal faciliteert.

Kansen voor het reduceren van de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein liggen besloten in het constructief verbinden van netwerk en controleregime. Dit kan door middel van oprichting van een CJG Nieuwegein. Er wordt aanbevolen om middels oprichting van een CJG Nieuwegein de organisaties uit het jeugdnetwerk Nieuwegein actief met elkaar te verbinden. Daarnaast wordt aanbevolen dat met oprichting van een CJG het (sub)jeugdnetwerk als geheel wordt gedefinieerd en gehanteerd als object van gemeentelijke sturing. Het CJG Nieuwegein wordt dan opgericht als netwerkorganisatie. Het is geen nieuwe organisatie naast de bestaande organisaties uit het netwerk, maar een geheel van vier met elkaar verbonden organisaties. De vier organisaties betreffen de GGD Midden-Nederland, de Stichting Welzijn Nieuwegein, Kind & Co en Vitras/CMD. Deze vier organisaties zijn geselecteerd omdat zij centrale partners zijn in het jeugdnetwerk en omdat de gemeente Nieuwegein, als regisseur van het jeugdnetwerk, direct zeggenschap heeft over deze partners. Als zodanig moet het CJG Nieuwegein intensieve samenwerkingsrelaties onderhouden met andere partners uit het jeugdnetwerk, waaronder de onderwijsinstellingen en het Bureau Jeugdzorg.

Oprichting van het aanbevolen CJG impliceert dat de gemeente Nieuwegein de centrale partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein actief met elkaar verbindt en dat de gemeente waar mogelijk stuurt op het niveau van het netwerk, ofwel het CJG als geheel. De knelpunten in het jeugdnetwerk worden door oprichting van het aanbevolen CJG gereduceerd, omdat de juiste voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking worden gecreëerd. Verwacht wordt dat door een (nog) betere samenwerking tussen netwerkpartners de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd een impuls krijgt. Daarmee is niet gezegd dat oprichting van het hier aanbevolen CJG de oplossing is voor alle problemen in de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd.

Een reflectie op het onderzoek leert dat de resultaten van deze studie voor de situatie in Nieuwegein betrouwbaar zijn. Er zijn echter vraagtekens te plaatsen bij de theoretische fundatie en de validiteit van deze studie. Daarom wordt uitgebreid verder onderzoek aanbevolen, waaronder een toets van de theoretische noties die ten grondslag liggen aan deze studie.

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
Lijst van figuren	7
Lijst van gebruikte afkortingen	8
1. Inleiding	9
1.1 Probleemanalyse	9
1.1.1 Centra voor Jeugd en Gezin	9
1.1.2 De wereld waarin de CJG ontworpen worden	10
1.1.3 De uitdaging van de CJG	11
1.2 Probleemstelling	12
1.2.1 Doelstelling	12
1.2.2 Centrale onderzoeksvraag	12
1.2.3 Deelvragen	12
1.2.4 Onderzoeksopbouw	14
1.2.5 Relevantie	15
1.3 Leeswijzer	16
2. Theoretisch kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De netwerkwereld	18
2.2.1 Kenmerken van netwerken	18
2.2.2 Netwerkmanagement	21
2.2.3 Ketens en ketenregie	22
2.2.4 Succesfactoren voor samenwerking in netwerken	23
2.2.5 De risico's van het voeren van beleid in netwerken	27
2.2.6 Resumerend	30
2.3 Het controleregime	30
2.3.1 Achtergrond	30
2.3.2 Normstelling	32
2.3.3 Financiering	35
2.3.4 Toezicht	36
2.3.5 Resumerend	43
2.4 De confrontatie tussen netwerkwereld en controleregime	43
2.4.1 Netwerk en controleregime gecombineerd	44
2.4.2 Vergelijking van de uitgangspunten van netwerk en controleregime	45
2.4.3 De roep om verandering van het stelsel	47
2.4.4 Resumerend	48
2.5 Naar instrumenten voor verbinding	48
2.5.1 Overwegingen bij het vormgeven van verbinding	49
2.5.2 De (on)mogelijkheid van overheidssturing in de netwerkwereld	50

2.5.3	Nieuwe uitgangspunten voor overheidssturing	53
2.5.4	Instrumenten voor verbinding van netwerk en controleregime	56
2.5.5	Resumerend	61
2.6	De verhouding tussen het controleregime en de instrumenten voor verbinding	61
2.6.1	De mogelijkheid van sturing en controle met horizontale instrumenten	61
2.6.2	De onvervangbaarheid van toezicht	62
2.6.3	Het verbinden van verticaal en intern/horizontaal toezicht	63
2.6.4	Resumerend	65
3.	Operationalisatie en onderzoeksmethoden	66
3.1	Inleiding	66
3.2	Typering van het onderzoek	66
3.3	Begripsbepaling	67
3.4	Operationalisatie	68
3.4.1	Netwerkanalyse	68
3.4.2	Analyse van het controleregime	69
3.4.3	Analyse van het spanningsveld	70
3.4.4	Het creëren van verbinding	70
3.5	Onderzoeksmethoden	70
3.5.1	Documentenanalyse	71
3.5.2	Participerende observatie	71
3.5.3	Interviews	71
4.	Resultaten en analyse: Het jeugdnetwerk Nieuwegein.....	73
4.1	Inleiding	73
4.2	Achtergrond bij het ontwerptraject CJG Nieuwegein	73
4.2.1	De werkgroep CJG Nieuwegein	73
4.2.2	Het ontwerp CJG Nieuwegein	74
4.3	Netwerkanalyse	75
4.3.1	De actoren uit het jeugdnetwerk	75
4.3.2	De interacties in het jeugdnetwerk	80
4.3.3	Korte analyse van het netwerk	82
4.4	Het Controleregime	82
4.4.1	Korte analyse van het controleregime	84
4.5	De spanning tussen jeugdnetwerk en controleregime	84
4.5.1	De huidige situatie	85
4.5.2	Eis 1: Organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk	86
4.5.3	Eis 2: Doelen, beleidsvisies en strategieën zijn congruent of indifferent	87
4.5.4	Eis 3: Organisaties hebben een zekere handelingsvrijheid	88
4.5.5	Eis 4: Interorganisatorische samenwerking	89
4.5.6	Eis 5: Transparantie	90
4.5.7	Eis 6: Management of coördinatie van het netwerk	91
4.5.8	Korte analyse van het spanningsveld	92
4.6	Aanbevelingen	93
4.6.1	CJG: Lijm tussen netwerkpartners	94
4.6.2	CJG: Object van overheidssturing	95
4.6.3	Twee sporen parallel: Het CJG als netwerkorganisatie	96

5. Conclusie	99
5.1 Inleiding	99
5.2 Beantwoording van de deelvragen	99
5.3 Beantwoording van de centrale vraag	101
6. Discussie en suggesties voor verder onderzoek	103
6.1 Inleiding	103
6.2 Discussie	103
6.2.1 Ten aanzien van de geloofwaardigheid	103
6.2.2 Ten aanzien van de betrouwbaarheid	104
6.2.3 Ten aanzien van de validiteit	104
6.2.4 Ten aanzien van de bruikbaarheid	105
6.3 Suggesties voor verder onderzoek	106
Literatuurlijst	108
Bijlagen	114
1. Factsheet Centrum Jeugd en Gezin	115
2. Overzicht van werkgroepbijeenkomsten	116
3. Vragenlijst interviews	117
4. Overzicht van respondenten	118
5. Partijen betrokken bij de zorg voor de jeugd	119

Lijst van figuren

Figuur 1. Onderzoekopbouw	14
Figuur 2. Schematische weergave van een netwerk	18
Figuur 3. Beleidsvisie en interdependentie als bepalend voor interorganisatorische samenwerking	24
Figuur 4. Succesfactoren voor samenwerking in netwerken	27
Figuur 5. Schematische weergave van traditioneel hiërarchische overheidssturing	31
Figuur 6. Normstelling via plannen, contracten, wetten en convenanten	32
Figuur 7. De positie van verantwoording afleggen in de PDCA-cyclus.	37
Figuur 8. Publieke verantwoording.....	38
Figuur 9. Dilemma's bij het inrichten van verantwoording	40
Figuur 10. Schematische weergaven van traditioneel hiërarchische overheidsturing en netwerk gecombineerd	44
Figuur 11. Vergelijking van de uitgangspunten van de netwerkwereld en het controleregime.....	46
Figuur 12. Bepalende factoren bij de keuze van een sturingsmodel	49
Figuur 13. Voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking.	54
Figuur 14. Horizontale sturing op organisatie en netwerkniveau	55
Figuur 15. Instrumenten en strategieën voor netwerkmanagement	56
Figuur 16. Overzicht van de actoren die lid zijn van de werkgroep CJG Nieuwegein	76
Figuur 17. Overzicht van de overige actoren in het jeugdnetwerk Nieuwegein.....	77
Figuur 18. De actoren uit het jeugdnetwerk Nieuwegein geordend naar leeftijd van de doelgroep ..	79
Figuur 19. Schematische weergave van het jeugdnetwerk Nieuwegein	80
Figuur 20. Overzicht van de bestaande overlegarrangementen in het jeugdnetwerk Nieuwegein ...	81
Figuur 21. Het controleregime rond het jeugdnetwerk Nieuwegein, geordend naar werkgroepid....	83
Figuur 22. Het controleregime rond het jeugdnetwerk Nieuwegein, geordend naar sturingsinstrument.....	84
Figuur 23. Schematische weergave van het jeugdnetwerk Nieuwegein en het bijbehorende controleregime	85
Figuur 24. Het spanningsveld en daaruit volgende kansen voor verbinding in Nieuwegein	93
Figuur 25. Schematische weergave van jeugdnetwerk en controleregime na oprichting van een CJG	97

Lijst van gebruikte afkortingen

AMW	Algemeen Maatschappelijk Werk
AR	Algemene Rekenkamer
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BVE	Beroeps- en Volwasseneneducatie
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CPJ	Centraal Punt Jeugdfragen
EKD	Elektronisch Kind Dossier
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IPO	InterProvinciaal Overleg
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JGGZ	Jeugd Geestelijke Gezondheidszorg
LVG	Licht Verstandelijk Gehandicapten organisaties
K&C	Kind & Co
MOJO	Management Overleg Jeugd en Onderwijs
NJI	Nederlands Jeugd Instituut
PCL	Permanente Commissie Leerlingenzorg
PO	Primair Onderwijs
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
SWN	Stichting Welzijn Nieuwegein
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO/SVO	Voortgezet Onderwijs / Speciaal Voortgezet Onderwijs
VWI	Verwijsindex
WCPV	Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid
WMO	Wet Maatschappelijke Ontwikkeling
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZAT	Zorg Advies Team

1. Inleiding

1.1 Probleemanalyse

1.1.1 Centra voor Jeugd en Gezin

Aanleiding voor deze studie is de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin (CJG): 'Herkenbare en laagdrempelige centrale punten waar ouders, kinderen én jongeren terecht kunnen voor opgroei- en opvoedvragen, adequate en passende hulp en coördinatie van die hulp' (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007: 19). Het idee voor de CJG ontstond in 2002. In dat jaar werd in Amsterdam voor elk stadsdeel het consultatiebureau uitgebouwd tot een Ouder- en KindCentrum (OKC). Het OKC is een voorloper van het CJG, evenals JONG in Rotterdam, Jeugdgezondheidszorg Onder Eén Dak (JOED) in Apeldoorn, het Oké-punt in Almere en het Spilcentrum in Eindhoven.

De CJG worden opgericht om de knelpunten in de zorg voor de jeugd te reduceren. Hoewel alle overheden en instellingen die bij de jeugd betrokken zijn hetzelfde willen – tijdige en goede hulp voor jeugdigen en ouders die dat nodig hebben – doen zich in de zorg voor de jeugd diverse knelpunten voor. Het aanbod van diensten op de gebieden opvoeding, preventieve gezondheidszorg en bescherming van jeugdigen is versnipperd. Ouders en jeugdigen weten vaak niet waar zij terecht kunnen voor advies en opvoedingsondersteuning, worden te laat door de hulpverlening bereikt en worden vaak niet effectief geholpen. Er is een gebrek aan samenwerking en afstemming tussen hulpverleners en een tekort aan coördinatie en regie in de zorg voor de jeugd. Aanvankelijk bestond het idee dat de Bureaus Jeugdzorg het lokale aanbod aan lichte pedagogische hulp zouden bundelen en toegankelijk zouden maken. In de praktijk blijkt echter dat de Bureaus Jeugdzorg deze verwachting niet waarmaken. Zij zijn er vooral voor indicatiestelling en verwijzing naar de geïndiceerde zorg en hebben het imago 'daar ga je alleen heen als echt in de problemen zit' en 'daar wordt je kind afgepakt'. Met vragen over de opvoeding gaan ouders en jeugdigen vaak nog steeds naar de huisarts.

De CJG moeten het jeugdbeleid voor ouders, kinderen én mensen die met kinderen werken beter herkenbaar en toegankelijk maken en zorgen dat snel, goed en gecoördineerd advies en hulp op maat vanzelfsprekend wordt (één gezin, één plan) (Ministerie voor Jeugd en Gezin et al., 2007: 1).

De landelijke oprichting van CJG wordt aanbevolen in het sturingsadvies *Koersen op het kind* (Van Eijck, 2006), dat het resultaat is van Operatie Jong. Operatie Jong is een samenwerkingsverband tussen zeven ministeries, opgericht op 1 januari 2003, met als doel het versterken van een op de jeugd gerichte aanpak om uitval van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen (Projectbureau Operatie Jong, 2004). In reactie op het sturingsadvies laat het kabinet Balkenende II weten het voorstel de taken op het terrein van opvoed- en opgroeiondersteuning te bundelen in CJG te onderschrijven (Ross-van Dorp, 2006a: 4). Op 23 oktober 2006 informeert de toenmalig staatssecretaris van VWS, Clémence Ross-van Dorp, de Tweede Kamer op hoofdlijnen over doel, positie, inhoud en organisatie van de CJG (Ross-van Dorp, 2006b). Het Kabinet Balkenende IV bezegelt de totstandkoming van de CJG in het coalitieakkoord (Kabinet Balkenende IV, 2007: 29). Met de oprichting van een Programmaministerie voor Jeugd en Gezin benadrukt het Kabinet dat zij veel belang hecht aan de zorg voor de jeugd. In het programma van dit ministerie, *Alle kansen voor alle kinderen*, is de oprichting van CJG een centraal thema en spreekt Minister Rouvoet zijn voornemen uit om voor 2011 een landelijk dekkend basismodel van CJG te realiseren (Ministerie voor Jeugd en Gezin, 2007).

1.1.2 De wereld waarin de CJG ontworpen worden

De vraag die rijst is hoe de oprichting van CJG de eerdergenoemde knelpunten in de jeugdzorg kan reduceren. De verwachtingen ten aanzien van het probleemoplossend vermogen van de CJG zijn hooggespannen. De uitdaging is de CJG zo te organiseren dat hun probleemoplossend vermogen ten aanzien van lokale knelpunten wordt gemaximaliseerd. Om uitspraken te kunnen doen over dit probleemoplossend vermogen is inzicht nodig in de oorzaken die ten grondslag liggen aan de eerder gesignaleerde knelpunten. Voor het verkrijgen van dit inzicht wordt hier gekeken naar de wereld waarin de CJG ontworpen worden.

Deze wereld wordt getypeerd door een toenemende complexiteit. De grenzen tussen landen, steden en tussen stad en platteland vervagen door een toename van de mobiliteit (van personen, goederen en informatie) en de ontwikkeling van nieuwe communicatiemediën, zoals internettoepassingen. Burgers worden behalve mobieler ook steeds mondiger. Zij zijn beter geïnformeerd en risico's en fouten worden minder geaccepteerd. Het vertrouwen in de politiek en het gezag voor overheid en professionals neemt af. Onder invloed van decentralisatie, verzelfstandigingen en privatisering is ook de scheiding tussen het publieke en het private vervaagd en komt publiekprivate samenwerking steeds vaker voor.

De toename van complexiteit is ook in de zorg voor de jeugd merkbaar. Zo worden de problemen van jeugdigen en ouders/verzorgers steeds ingewikkelder en is steeds vaker sprake van zogenaamde 'multi-probleem gezinnen'. Eén jeugdige of één gezin toont een combinatie van problemen op verschillende terreinen, zoals problemen op school, een verslaving, depressiviteit, schuldenproblematiek, gedragsproblemen, opvoedproblemen en kleinere en grotere criminaliteit. Elk van deze problemen kent zijn eigen hulpverlener. Bij één gezin zijn hierdoor vaak meerdere zorginstanties betrokken. De toenemende complexiteit uit zich ook in een steeds mondiger wordende cliënt die sneller geholpen wil worden, in nieuwe toetreders op de markt en in de nieuwe toepassingsmogelijkheden die ontstaan door nieuwe technologieën en de opkomst van ICT (gebaseerd op Broekman en Camps, 2006: 80).

In relatie tot de toenemende complexiteit zijn twee ontwikkelingen zichtbaar. De eerste ontwikkeling is de vorming van ketens en netwerken. In de zorg voor de jeugd is bijvoorbeeld zichtbaar dat verschillende zorgverleners de handen ineenslaan om tot een integrale aanpak te komen in de zorg voor één jeugdige of één gezin. Meerdere partijen stemmen hun handelen af door ketens en netwerken te vormen, waarbinnen zij gezamenlijk optrekken. Hierdoor ontstaat een zogenaamde 'netwerkweld'. De tweede ontwikkeling betreft de versterking van het controleregime. De term controleregime staat voor het klassiek hiërarchische stelsel van overheidssturing, met bestuursinstrumenten als normstelling, financiering en toezicht. De overheid zet het controleregime in om sturing te geven aan maatschappelijk wenselijk geachte ontwikkelingen, zoals een goede zorg voor de jeugd. In reactie op de toenemende complexiteit wordt het controleregime uitgebouwd. Om onzekerheid te reduceren en risico's uit te bannen worden nieuwe regels opgesteld, komen er strengere eisen rond de financiering en wordt het toezicht versterkt.

De wereld waarin de CJG opgericht worden, wordt dus gekenmerkt door een toenemende complexiteit en – in reactie hierop – de ontwikkeling van netwerken enerzijds en de versterking van het controleregime anderzijds.

1.1.3 De uitdaging van de CJG

Verondersteld wordt dat de ontwikkeling van netwerken aan de ene kant en de versterking van het controleregime aan de andere kant leidt tot spanningen in het zorgstelsel. Een voorbeeld ter illustratie:

Bij één gezin zijn vijf zorgverleners betrokken: een schoolmaatschappelijk werker, huisarts, schuldhulpverlener, psycholoog en een welzijnswerker. Elk van deze zorgverleners heeft contact met het gezin en voert zijn taken naar behoren uit; er wordt passende zorg verleend. De hulpverleners zijn echter niet van elkaars betrokkenheid en inzet op de hoogte. Hierdoor heeft geen van hen in de gaten dat in het gezin veel verschillende problemen spelen, die vragen om een integrale aanpak. De integrale zorg komt als gevolg van het gebrek aan overzicht niet tot stand. De problemen verergeren en leiden tot het overlijden van een kind uit het gezin, dat in de media uitgebreid aandacht krijgt. Om dergelijke ongelukken in het vervolg te voorkomen, intensiveert de overheid de controle op de zorgverleners. Er komen meer en specifiekere regels en het toezicht op de uitvoering wordt versterkt. De toenemende controle prikkelt de zorgverleners tot een focus op de individuele taakuitvoering, waarover zij verantwoording moeten afleggen. Hierdoor neemt de aandacht voor samenwerking en afstemming met andere zorgverleners af. De problemen op het snijvlak tussen organisaties blijven bestaan en nemen zelfs verder toe. De strengere controle leidt dus niet tot daadwerkelijk betere zorg.

In dit voorbeeld leidt een gebrek aan samenwerking en afstemming op netwerkniveau tot een versterking van de overheidscontrole op de individuele zorgverleners, wat op haar beurt leidt tot een nog gebrekkiger samenwerking in de uitvoering. Naarmate organisaties zich meer concentreren op hun eigen taakuitvoering, ontstaat een differentiatie in het zorgaanbod die zich slecht verhoudt met de geïntegreerde zorgvraag van jeugdigen en gezinnen. Er ontstaan hiaten op de grensvlakken tussen organisaties. De behoefte aan de ontwikkeling van ketens en netwerken aan de ene kant en de versterking van het controleregime aan de andere kant, lijkt te leiden tot een spanning in het stelsel (Teisman, 2005: 87). Verondersteld wordt dat deze spanning één van de oorzaken kan zijn die ten grondslag liggen aan de eerder gesignaleerde knelpunten in de zorg voor de jeugd.

Uiteraard zijn er andere factoren die ook van invloed (kunnen) zijn op de knelpunten in de zorg. Te denken valt bijvoorbeeld aan de kennis en kunde van zorgprofessionals en de inhoudelijke afstemming van het zorgaanbod op de zorgvraag. De keuze om onderzoek te doen naar de factoren netwerkontwikkeling en het controleregime, is gebaseerd op het vermoeden dat de verhouding tussen deze factoren een rol speelt in het organiseren van samenwerking in de zorg. Dit vermoeden is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur (Teisman, 2005) en op de eigen ervaring van de onderzoeker. Dat een gebrekkige samenwerking in de zorg mede ten grondslag ligt aan knelpunten in de zorg blijkt onder andere uit diverse onderzoeken van de Inspectie Jeugdzorg (zie bijvoorbeeld IJZ, 2005a en 2005b).

Als de genoemde veronderstelling juist is en een spanning tussen netwerkontwikkeling en het controleregime inderdaad mede ten grondslag ligt aan de knelpunten in de zorg voor de jeugd, dan is de uitdaging de CJG zo te ontwerpen dat zij deze spanning reduceren. Het reduceren van deze spanning zal dan immers bijdragen aan het reduceren van de knelpunten in de zorg voor de jeugd. Dit is echter geen gemakkelijke opgave, want de sector jeugdzorg wordt gekenmerkt door vele uitvoerende partijen met versnipperde verantwoordelijkheden, verschillende sturings- en financieringsregimes en uiteenlopende bestuurlijke en beleidsmatige prikkels (Kabinet Balkenende III, 2006: 3). In dit onderzoek wordt de mogelijkheid verkend om het netwerk en het controleregime

middels de oprichting van een CJG met elkaar te verbinden, opdat de knelpunten in de zorg voor de jeugd worden gereduceerd.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Met het oog op de probleemanalyse wordt met dit onderzoek beoogd kennis te genereren over 1) netwerken waarin verschillende actoren die betrokken zijn bij de zorg voor de jeugd samenwerken, 2) het regime dat deze actoren controleert, en 3) de spanning die mogelijk voortkomt uit de confrontatie tussen netwerken en het controleregime. Op basis van de gegenereerde kennis worden instrumenten ontworpen waarmee het netwerk en het controleregime constructief met elkaar verbonden kunnen worden. De opgedane kennis wordt gebruikt om een analyse te maken van een case, namelijk het jeugdnetwerk Nieuwegein. Voor deze case wordt bezien in hoeverre er sprake is van een spanning tussen netwerk en controleregime. Er wordt geanalyseerd of de gesignaleerde spanning een verklaring kan zijn voor de knelpunten die zich voordoen in het jeugdnetwerk. Aansluitend worden, aan de hand van de aangereikte instrumenten voor verbinding controleregime en netwerkwereld, aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van het in het jeugdnetwerk Nieuwegein op te richten CJG. Hiermee wordt maximalisatie van het probleemoplossend vermogen van dit CJG beoogd. Deze studie heeft uitdrukkelijk niet tot doel uitspraken te doen over de functionaliteit of wenselijkheid van de CJG.

1.2.2 Centrale onderzoeksvraag

Tegen de achtergrond van de probleemanalyse en gelet op de na te streven doelstelling luidt de centrale onderzoeksvraag als volgt:

In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen netwerkontwikkeling enerzijds en het traditionele controleregime anderzijds, en op welke wijze kan de oprichting van een Centrum voor Jeugd en Gezin leiden tot het reduceren van deze knelpunten?

De knelpunten rond de zorg voor de jeugd, de samenstelling van het netwerk en de inrichting van het controleregime verschillen per gemeente. De inrichting van CJG heeft maatwerk: Afstemming op de lokale situatie. De vraag hoe de CJG de knelpunten kunnen reduceren kan dus niet zonder meer voor heel Nederland beantwoord worden. Om met deze studie praktisch relevante onderzoeksresultaten te generen, is gekozen voor het onderzoeken van het jeugdnetwerk van één gemeente, te weten Nieuwegein.

1.2.3 Deelvragen

De beantwoording van de centrale vraag veronderstelt de beantwoording van een aantal deelvragen. Deze deelvragen worden hier uiteengezet. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen een theoretisch deel en een empirisch deel. De theoretische deelvragen worden beantwoord

aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur. De empirische deelvragen worden beantwoord aan de hand van een kwalitatief empirisch onderzoek.

Theoretisch deel

De eerste deelvraag heeft betrekking op de theorie over netwerken en het controleregime:

1. Wat zegt de theorie over netwerkontwikkeling enerzijds en het controleregime anderzijds?

Beantwoording van deze deelvraag resulteert in een overzicht van bestaande kennis over netwerken en over het traditionele controleregime. Deze kennis is nodig netwerk en controleregime met elkaar te kunnen confronteren. Deze confrontatie geschiedt aan de hand van de tweede deelvraag:

2. In hoeverre is er sprake van een spanning tussen de netwerkwereld en het traditionele controleregime?

De netwerkwereld en het controleregime worden met elkaar geconfronteerd door de kenmerken van beiden naast elkaar te leggen. Er wordt geanalyseerd in hoeverre zich een spanning voordoet tussen de eisen van het traditionele controleregime en de succesfactoren voor netwerksamenwerking. Aansluitend wordt ingegaan op manieren om het netwerk en het controleregime constructief met elkaar te verbinden:

3. Op welke wijze kunnen netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden worden, opdat de eventuele spanning die voortvloeit uit een confrontatie tussenbeiden gereduceerd wordt?

In antwoord op deze derde deelvraag worden strategieën en instrumenten aangereikt die kunnen zorgen voor verbinding van netwerk en controleregime, opdat beiden in elkaars verlengde komen te liggen. Daarmee vormt deze deelvraag tevens de sluitsteen van het theoretisch deel.

Empirisch deel

Het empirisch deel heeft betrekking op de case Nieuwegein. De eerste deelvraag is gericht op het genereren van kennis over het jeugdnetwerk Nieuwegein en het regime dat de actoren uit dit netwerk controleert:

4. Hoe ziet het jeugdnetwerk Nieuwegein en het daarbij behorende controleregime er uit?

Met het beantwoorden van deze deelvraag wordt inzicht verkregen in de samenstelling van het netwerk rond de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd, zoals dit bestaat voordat hierin een CJG ontworpen wordt. De verschillende actoren uit het jeugdnetwerk en de samenwerkingsrelaties tussen deze actoren worden in kaart gebracht. Het controleregime wordt inzichtelijk gemaakt door uiteen te zetten met welke normen, financieringsrelaties en toezichtrelaties de actoren uit het jeugdnetwerk te maken hebben. Jeugdnetwerk en controleregime worden met elkaar geconfronteerd middels de vijfde deelvraag:

5. In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds?

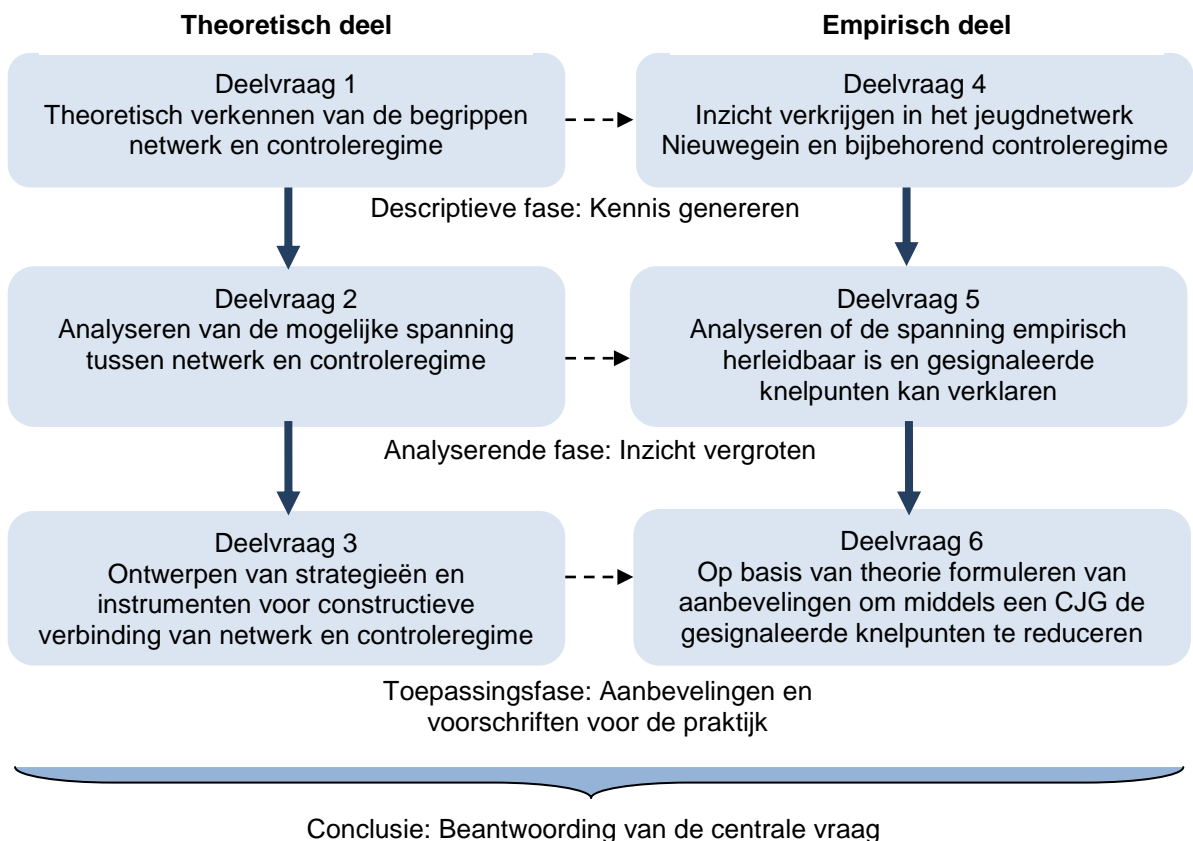
Een eventuele spanning tussen netwerk en controleregime wordt gedetecteerd door een analyse te maken van de knelpunten die actoren ervaren in het jeugdnetwerk. Wat betreft de knelpunten gaat het expliciet om de perceptie van de actoren die deel uitmaken van het jeugdnetwerk. Het is immers lastig knelpunten objectief vast te stellen. Wat voor de één een knelpunt is, is voor de ander wellicht een oplossing. Een situatie is in deze studie alleen een knelpunt, als de situatie door de actoren uit het jeugdnetwerk als zodanig waargenomen en ervaren wordt (gebaseerd op Koppenjan en Klijn, 2004: 29). Op basis van de theorie over netwerken en het controleregime wordt geanalyseerd in hoeverre de veronderstelde spanning een verklaring kan zijn voor de ervaren knelpunten in het jeugdnetwerk. Deze analyse biedt aanknopingspunten voor de beantwoording van de zesde en tevens laatste deelvraag:

6. Op welke wijze kan de oprichting van een CJG Nieuwegein bijdragen aan het reduceren van de gesignaleerde knelpunten?

Met de theorie als uitgangspunt worden aanbevelingen geformuleerd die het probleemoplossend vermogen van het CJG Nieuwegein moeten maximaliseren.

1.2.4 Onderzoekopbouw

In figuur 1 is de wijze waarop dit onderzoek is opgebouwd schematisch weergegeven. Links in deze figuur staan de vragen uit het theoretisch deel weergegeven, rechts de vragen uit het empirisch deel. In deze figuur is te zien dat in het onderzoek drie fasen zijn te herleiden. Een beschrijvende fase, een analyserende fase en een toepassingsfase.



Figuur 1. Onderzoekopbouw

In de descriptieve fase van het onderzoek wordt kennis gegenereerd. Het gaat daarbij zowel om theoretische kennis (deelvraag 1) als om kennis over de praktijk (deelvraag 4). De tweede fase is een analyserende fase. In deze fase wordt het inzicht in theorie en praktijk vergroot door verschillende theoretische noties met elkaar te verbinden (deelvraag 2) en door empirische verschijnselen te analyseren aan de hand van theoretische inzichten (deelvraag 5). Het onderzoek wordt afgesloten met een toepassingsfase. Op basis van de theorie worden instrumenten ontworpen om netwerk en controleregime te verbinden (deelvraag 3). Deze worden empirisch toegepast in aanbevelingen voor het CJG Nieuwegein (deelvraag 6). Op basis van de antwoorden op de verschillende deelvragen wordt uiteindelijk de centrale vraag beantwoord.

1.2.5 Relevantie

De vraag hoe de CJG ingericht moeten worden, willen zij de huidige problemen in het jeugdnetwerk helpen reduceren, is maatschappelijk, bestuurskundig, praktisch en theoretisch relevant.

Maatschappelijk relevant omdat dit onderzoek betrekking heeft op een kwestie die de hele maatschappij aangaat: De zorg voor de jeugd. Dat de knelpunten in de zorg voor de jeugd vragen om een oplossing is evident. Wie heeft immers niet gehoord van het 4-jarige 'meisje van Nulde' Rowena Ridders (2002), de brand in Roermond waarbij 6 kinderen omkwamen (2002), de 3-jarige peuter Savannah die dood in de kofferbak werd aangetroffen (2004) en het 'Maasmeisje' Gessica (2006)? Dit zijn allen kinderen die het slachtoffer werden van een tekortschietende hulpverlening. Incidenten als deze leiden tot een steeds lagere tolerantie voor fouten en een toenemende controle op de jeugdzorg. Daarbij wordt het aantal jongeren met problemen volgens recente berichten steeds groter (zie bijvoorbeeld Herderscheê en Kiene, 2008: 1). Dit onderzoek levert dus een bijdrage aan de aanpak van een actueel maatschappelijk probleem.

Deze studie is bestuurskundig relevant omdat zij betrekking heeft op het overheidsbeleid en de veranderende relaties tussen overheden en maatschappelijke organisaties. De opkomst van de netwerksamenleving lijkt onvermijdelijk en de discussie over de vraag hoe de overheid haar sturingsmechanismen hierop aan kan en moet passen is actueel. Een passend en eenduidig antwoord op deze vraag is nog niet gevonden. In de tussentijd ziet de overheid de effectiviteit van haar traditionele hiërarchische sturingsmechanismen steeds verder afnemen. Overheden en uitvoerders zien zich geconfronteerd met een enorm institutioneel bouwwerk. Klachten over regeldichtheid, bureaucratisme en bestuurlijke drukte zijn van alledag. Voor maatschappelijke organisaties is het bijna ondoenlijk geworden om te voldoen aan de eisen van het traditionele controleregime en tegelijkertijd effectief samen te werken in netwerken. Er is dus sprake van een bestuurlijk vraagstuk dat om een antwoord vraagt.

De door de overheid verplichte ontwikkeling van CJG kan wellicht gezien worden als een indicatie van de verschuivende aandacht van de overheid richting samenwerking in lokale netwerken. Hoewel op rijksniveau doelstellingen en minimale eisen voor de CJG zijn geformuleerd, laat het rijk gemeenten en lokale partijen in grote mate vrij in het ontwikkelen en organiseren van de CJG. Er bestaat dus geen blauwdruk voor de CJG. Veel gemeenten worstelen nu met de vraag hoe zij één en ander aan moeten aanpakken. Dat maakt dit het momentum om onderzoek te doen naar de wijze waarop de CJG ingericht moeten worden, willen zij een maximaal probleemoplossend vermogen hebben. Dit onderzoek kan gemeenten en lokale zorgverleners ondersteunen bij het vinden van een passende oplossing voor de bestaande knelpunten in de zorg voor de jeugd. Daarmee is dit onderzoek ook praktisch relevant. Omdat dit onderzoek integraal onderdeel uitmaakt van het ontwerpproces van het CJG Nieuwegein, is dit onderzoek in het bijzonder praktisch relevant

voor de actoren in en rond het jeugdnetwerk Nieuwegein. Het inzicht dat met dit onderzoek wordt verkregen en de hieruit voortvloeiende aanbevelingen kunnen worden gebruikt als input voor het uiteindelijk ontwerp CJG Nieuwegein.

Gezien het karakter van deze studie, namelijk een single case-study, heeft dit onderzoek geen (statistisch) generaliserende pretenties. Toch is deze studie ook theoretisch relevant. De theoretische noties uit deze studie gelden immers niet alleen binnen het domein (jeugd)zorg. Zij kunnen ook voor andere domeinen en voor andere cases dan het CJG gelden. De theorie over de spanning tussen netwerken en het traditionele controleregime wordt door bestudering van de case Nieuwegein beproefd. Verificatie van de theorie maakt generalisatie van de theorie meer aannemelijk. Of de theorie echter daadwerkelijk in andere gevallen opgaat, zal per geval opnieuw onderzocht moeten worden.

1.3 Leeswijzer

In dit *eerste hoofdstuk*, de inleiding, is het probleem uiteengezet waar deze scriptie betrekking op heeft. De centrale vraag van dit onderzoek is hier geformuleerd en uiteengelegd in enkele deelvragen. Het *tweede hoofdstuk* van deze scriptie omvat het theoretisch kader. In het theoretisch kader wordt ingegaan op de eerste drie deelvragen van dit onderzoek. De netwerkwereld en het controleregime worden omschreven en beiden worden met elkaar geconfronteerd. Daarbij worden instrumenten aangereikt om netwerk en controleregime constructief met elkaar te verbinden. *Hoofdstuk drie* omvat de operationalisatie en de onderzoeksmethoden. De theorie wordt in dat hoofdstuk geoperationaliseerd, opdat zij toegepast kan worden op het jeugdnetwerk Nieuwegein. Daarbij wordt uitgelegd met welke methoden de empirie onderzocht wordt. *Hoofdstuk vier* geeft vervolgens de resultaten weer van het empirisch onderzoek. Daarmee wordt in hoofdstuk vier ingegaan op de laatste drie deelvragen van deze studie. Alle deelvragen en de centrale vraag worden in *hoofdstuk vijf*, de conclusie, beantwoord. Deze scriptie wordt afgesloten met een terugblik en vooruitblik in *hoofdstuk zes*, dat bestaat uit een discussie en suggesties voor verder onderzoek.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In de inleiding is aan de orde gekomen dat zich in de zorg voor de jeugd diverse problemen voordoen. De Centra voor Jeugd en Gezien (CJG) zijn benoemd als manier om de huidige problemen te reduceren. Daarbij is opgemerkt dat de CJG ontworpen worden in een wereld die wordt gekenmerkt door een toenemende complexiteit. Er zijn twee reacties geschetst op deze toenemende complexiteit. De ontwikkeling van netwerken enerzijds en de versterking van het traditionele controleregime anderzijds. Verondersteld is dat zich tussen de netwerkwereld en het controleregime een spanning voordoet, die mogelijk ten grondslag ligt aan de knelpunten in de zorg voor de jeugd. Om meer zicht te krijgen op de wereld waarin de CJG ontworpen worden, staan de begrippen netwerk en controleregime in dit theoretisch kader centraal. Er wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de eerste drie deelvragen van dit onderzoek:

1. Wat zegt de theorie over netwerkontwikkeling enerzijds en het controleregime anderzijds?
2. In hoeverre is er sprake van een spanning tussen de netwerkwereld en het traditionele controleregime?
3. Op welke wijze kunnen netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden worden, opdat de eventuele spanning die voortvloeit uit een confrontatie tussenbeiden gereduceerd wordt?

Leeswijzer

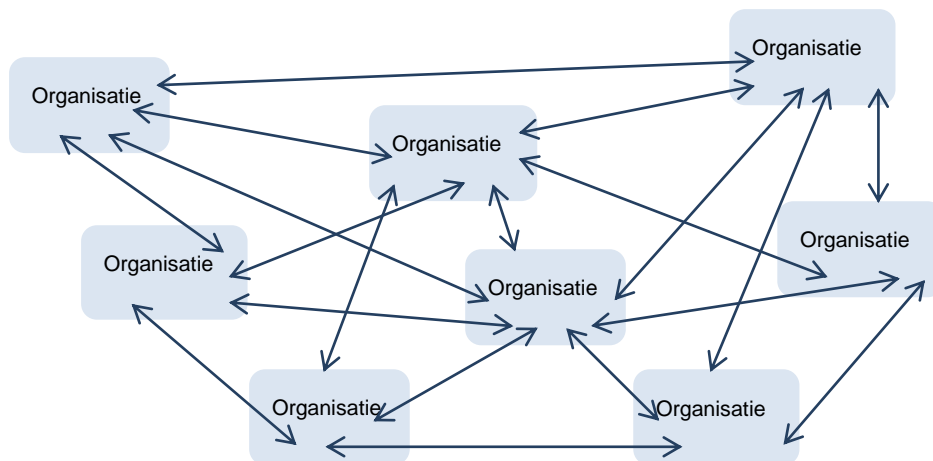
De eerste deelvraag komt aan de orde in paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3. In eerstgenoemde paragraaf wordt de netwerkwereld geschetst. Daarbij wordt ingezoomd op de kenmerken, voorwaarden en risico's van samenwerking in netwerken. Ook komt een bijzondere vorm van het netwerk, namelijk de keten aan bod. Aansluitend wordt in paragraaf 2.3 het controleregime omschreven. Het controleregime wordt uiteengezet aan de hand van de bestuursinstrumenten normstelling, financiering en toezicht. Ook wordt ingegaan op de risico's van het controleregime. De tweede deelvraag komt aan de orde in paragraaf 2.4 waarin de netwerkwereld en het controleregime met elkaar worden geconfronteerd. Er wordt uitgebreid stilgestaan bij de mogelijke spanning die voortkomt uit de confrontatie netwerk en controleregime. In de voorlaatste paragraaf, paragraaf 2.5, wordt ingegaan op de derde deelvraag. In deze paragraaf worden strategieën en instrumenten gepresenteerd waarmee netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden kunnen worden. Tot slot wordt in paragraaf 2.6 bekeken hoe de aangereikte instrumenten en strategieën zich verhouden tot het traditionele controleregime en het publieke belang.

2.2 De netwerkwereld

“People’s behavior is often remarkably untouched by commands, rules and systems. Lateral techniques – formal en informal meetings, task forces, coordinating roles, matrix structures and network organizations – arise to fill the void. Lateral forms of coordination are typically less formalized and more flexible than authority-bound systems and rules. They can be simpler and quicker as well.” (Bolman en Deal, 2003: 53).

Partijen kunnen zich onderling verbinden als “het eigenbelang en het belang van degenen waarmee verbinding wordt aangegaan in de ogen van betrokkenen synchroniciteit vertoont” (Teisman, 2005: 79). Die verbinding van partijen uit zich in de vorming van ketens en netwerken. In deze paragraaf komen eerst de kenmerken van netwerken (subparagraaf 2.2.1) en netwerkmanagement (subparagraaf 2.2.2) en vervolgens de kenmerken van ketens en ketenregie (subparagraaf 2.2.3) aan de orde. Aansluitend wordt ingegaan op de succesfactoren voor samenwerking in netwerken (subparagraaf 2.2.4) en de risico’s van het voeren van beleid in netwerken (subparagraaf 2.2.5). In de laatste subparagraaf (2.2.6) wordt kort teruggeblikt op wat in deze paragraaf aan de orde kwam.

2.2.1 Kenmerken van netwerken



Figuur 2. Schematische weergave van een netwerk

Figuur 2 is een schematische weergave van een netwerk. Een netwerk wordt gevormd door diverse actoren, in bovenstaande figuur de organisaties, en hun onderlinge relaties, die in bovenstaande figuur gesymboliseerd worden door de pijlen. De pijlen staan voor de samenwerking tussen organisaties, ofwel voor de mate waarin twee of meer organisaties hun taken gezamenlijk uitvoeren (Fenger, 2001: 94, in Hupe, 2007: 142).

In de literatuur worden verschillende definities voor een netwerk gehanteerd. Zo omschrijft Klijn beleidsnetwerken als ‘min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen’ (1996: 47). Teisman omschrijft ketens en netwerken als “door zelforganisatie verbonden delen van gehelen, waarin actoren voor anderen meerwaarde hebben” (2005: 176). Hij spreekt over netwerken als “onbegrensde organisaties zonder een heldere kern en zonder baas” (Ibidem: 83). Hufen en Ringeling definiëren netwerken als “sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en

communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's" (1990: 6 in Hupe, 2007: 134). De Bruijn en Ten Heuvelhof stellen dat een netwerk bestaat uit "een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisatie van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn." (1995: 15). Dijkhorst omschrijft organisatienetwerken als "open verbanden tussen meerdere partijen met een gemeenschappelijke doeloriëntatie" (2006, in Broekman en Camps, 2006: 78). Broekman en Camps tot slot noemen de zelfsturende, informele en dynamische structuur als kenmerkend voor netwerken (2006: 37). Samengevat kan gesteld worden dat tenminste de volgende kenmerken een netwerk typeren:

- Meerdere actoren - pluriformiteit;
- Wederzijdse afhankelijkheid - interdependenties;
- Zelforganisatie en zelfsturing - dynamiek;
- Onbegrensbare doch min of meer gestructureerde en duurzame verbanden.

In de literatuur kunnen allerlei meer of minder equivalente termen worden onderscheiden voor verbanden die bovenstaande kenmerken vertonen. Voorbeelden hiervan zijn iron triangels (Cater, 1964), issue networks (Heclo, 1978), subgovernments (Richardson en Jordan, 1979), advocacy coalitions (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993), policy communities (Jordan, 1981) en discourse communities (Hajer 1993; Fischer, 1993) (ontleend aan Hupe, 2007: 134).

Kenmerk 1: Meerdere actoren - pluriformiteit

"Sommige netwerken bestaan uit duizenden organisaties, andere slechts uit enkele." (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 338). De omvang van een netwerk kan sterk uiteenlopen. Een netwerk bestaat in ieder geval altijd uit meerdere actoren. Soms hebben ook overheidsinstanties hechte relaties met een netwerk en maken zij hier volop deel van uit. Als de organisaties uit een netwerk sterk op elkaar lijken ontstaat een homogeen netwerk. Bestaan er tussen de organisaties juist grote verschillen, dan spreekt men van een heterogeen netwerk. De relaties tussen partijen in een netwerk kunnen hecht zijn of juist diffuus (Ibidem).

Kenmerk 2: Wederzijdse afhankelijkheid - interdependenties

"Steeds vormt de toegenomen wederzijdse afhankelijkheid de basisverklaring voor netwerkvorming en de noodzaak om tot vormen van netwerkmanagement te komen" (Teisman, 2005: 82). Een netwerk ontstaat geleidelijk doordat actoren die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn met elkaar interacteren. Willen deze actoren die doelen realiseren die voor hen interessant en waardevol zijn, dan dwingt deze wederzijdse afhankelijkheid hen tot interactie (Koppenjan en Klijn, 2004: 70). "De ene partij kan zijn doelstellingen niet bereiken zonder afstemming of samenwerking met de ander." (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 329). De wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat het netwerk meerwaarde creëert: "Het geheel is meer dan de som der delen, terwijl in bestaande fragmentatie het geheel minder is dan de som der delen" (Teisman, 2005: 80).

Netwerken worden gekenmerkt door concurrerende, symbiotische of sequentiële afhankelijkheid (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 338). Er is sprake van concurrerende afhankelijkheid als organisaties van elkaar afhankelijk zijn omdat zij werkzaam zijn op hetzelfde domein, dezelfde doelen nastreven, beschikken over dezelfde hulpbronnen of hetzelfde soort

product maken. Wanneer organisaties verschillende activiteiten ontplooiën, maar elkaar nodig hebben voor het bereiken van hun doeleinden spreken we van symbiotische afhankelijkheid. Sequentiële afhankelijkheid ontstaat wanneer de activiteiten van de ene organisatie vooraf dienen te gaan aan de activiteiten van de andere. De activiteiten van de organisaties moeten dan volgtijdelijk worden gekoppeld. (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 331-332).

Al eerder werd benoemd dat ook overheden deel uit kunnen maken van netwerken. Dat kan verklaard worden vanuit het idee dat ook overheden en doelgroepen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. De overheid is voor het bereiken van haar doelstellingen afhankelijk van maatschappelijke doelgroepen omdat de bevoegdheden, kennis en financiële middelen waarover de overheid zelf kan beschikken beperkt zijn. Motieven voor de overheid om samen te werken met maatschappelijke groepen zijn: "gebrek aan financiën, gebrek aan kennis, onvoldoende toegang tot de doelgroep, grotere acceptatie van beleid, het besef dat de oplossing van het beleidsprobleem bij de doelgroep zelf ligt en het doorbreken van een patstelling" (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 333). Maatschappelijke groepen – bedrijven en burgers – zijn afhankelijk van de overheid voor bijvoorbeeld subsidies, het verkrijgen van een vergunning of het vastleggen van de algemeen verbindende spelregels. Motieven voor maatschappelijke groepen om samenwerking aan te gaan met de overheid zijn: "de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het beleid, de behoefte aan beleidsafstemming en de reductie van onzekerheid, de mogelijkheid via samenwerking eigen doeleinden te bereiken en het verwerven van publieke middelen" (Ibidem).

De mate van afhankelijkheid wordt bepaald door de perceptie die de actor heeft van het belang en de vervangbaarheid van de bron waarvan hij afhankelijk is (Cook, 1977; Scharpf, 1978, in Klijn, 1996: 40).

Kenmerk 3: Zelforganisatie en zelfsturing - dynamiek

"Netwerken zijn per definitie in beweging omdat actoren proberen elkaars besluitvormingsprocessen te beïnvloeden, actoren in- en uitreden, de pluriformiteit en geslotenheid van het netwerk veranderen et cetera" (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 51). "Netwerken zijn als vogels die zonder centrale leider zwermen vormen, die zowel grillig als harmonisch zijn" (Teisman, 2005: 23). Verbinding in netwerken komt tot stand via zelfsturing en zelforganisatie (Ibidem: 79). Netwerken ontstaan van onderop, omdat er in de praktijk behoefte aan is. Dijkhorst zegt over het ontstaan van netwerken in de gezondheidszorg het volgende: "Netwerken begint bij de zorgvraag, niet bij de aanbieder. Wat moet er in deze regio worden gedaan en voor wie? Welke activiteiten zijn daarvoor nodig? Wie heeft de benodigde kennis en ervaring in huis? Hoe brengen we die bij elkaar? (...) Wie kan dat het beste aansturen?" (in Broekman, en Camps, 2006: 61).

In een netwerk kan niet één baas onderscheiden worden. "Waar netwerken ontstaan, gaat de hiërarchie verloren en ontstaat een samengesteld systeem" (Teisman, 2005: 83). Het beslissingsvermogen van netwerken is verdeeld over een veelheid aan knooppunten (Ibidem: 62). Hierdoor bestaat er in netwerken geen centraliteit of machtscentrum; er is geen centraal punt waar alle lijnen samen komen (Ibidem: 82; in 't Veld, geen datum: 1). Teams kunnen ook zonder aansturing door een manager zeer effectief zijn, indien professionals weten van elkaar wat ze moeten doen en elkaar onderling corrigeren gedurende het uitvoeren van een actie. "Zo ontstaat professioneel handelen en neemt de collectieve kennis van het team toe" (Broekman, en Camps, 2006: 44).

Het ontbreken van een machtscentrum betekent niet dat netwerken niet gemanaged kunnen worden. In paragraaf 2.2.2 wordt nader ingegaan op netwerkmanagement.

Kenmerk 4: Onbegrensbare doch min of meer gestructureerde en duurzame verbanden

Netwerken kennen een zekere dynamiek. Zij zijn eerder levende organismen dan dat er een ontwerp van de tekentafel aan ten grondslag ligt. “Er komen stukjes bij en er gaan stukjes af, al naar gelang de situatie dat vraagt” (Broekman, en Camps, 2006: 69). Participanten in een netwerk kunnen bedreigd worden door aspirant-participanten die effectiever specifieke functies kunnen vervullen in de keten (Teisman, 2005: 82). Sommige netwerken zijn sterk in beweging. In deze netwerken treden voortdurend nieuwe partijen toe en haken andere partijen af. “In een dynamisch netwerk is vaak sprake van debat en kunnen de standpunten onderling ver uiteenlopen” (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 338). Andere netwerken zijn juist gedurende lange tijd stabiel. “Deze stabiliteit kan zich uiten in consensus over wat het beleidsprobleem is en welke aanpak de voorkeur verdient.” (Ibidem). Netwerken worden getypeerd door een zekere duurzaamheid in de relaties en interactiepatronen tussen actoren. Als er geen duurzaamheid bestaan in de relaties, is er immers geen sprake van een netwerk, maar van een incidentele reeks van interacties tussen afhankelijke actoren (Klijn, 1996: 40). Netwerken functioneren niet conform de regelsystemen van één van de participanten. Dat betekent echter niet dat netwerken geen regels kennen (Teisman, 2005: 83). Koppenjan en Klijn spreken in dit kader over “the institutional characteristics of networks” (2004: 66). Zij refereren naar de processen van institutionalisering die zich in netwerken voordoen en die tot uitdrukking komen in regels, maar ook in meer of minder stabiele patronen van interacties, percepties en vertrouwensrelaties tussen actoren. Deze ‘geconsolideerde geschiedenis’ beïnvloedt op haar beurt weer de toekomstige interacties in het netwerk.

2.2.2 Netwerkmanagement

Zojuist is benoemd dat netwerken worden getypeerd door zelfsturing en zelforganisatie en dat zij niet noodzakelijk onder regime staan van een regisseur (Teisman, 2005). Dat betekent echter niet dat netwerken niet gemanaged kunnen en hoeven worden. Ook netwerken hebben baat bij een zekere regie, een effectieve vorm van management. Alleen als netwerken effectief gemanaged worden, kunnen zij concurreren met andere netwerken. In dit kader spreken we over netwerkmanagement.

De term netwerkmanagement staat voor “de wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden” (Ham en Koppenjan, 2002, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 340). Netwerkmanagement staat voor een sturingsstrategie die niet alleen gericht is op het op directe wijze beïnvloeden van gedrag van actoren, maar ook op het beïnvloeden van gedrag via het veranderen van posities en interacties van actoren in een netwerk (Fenger en Klok, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 246). “Netwerkmanagement richt zich meer op het proces dan op inhoud” (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 340). Teisman stelt dat sturing in ketens en netwerken in de private sector vooral gericht is op het zoeken van effectiviteit “in de omvang en de snelheid van verschillende stromen. (...) Het gaat daarbij zowel om de stromen van bronnen en activiteiten als om informatiestromen en stromen van verwachtingen in het netwerk.” (2005: 82).

De voornaamste elementen van netwerkmanagement zijn:

- Denken in grotere gehelen ('big-picture thinking');
- Coaching;
- Bemiddeling;
- Onderhandeling;
- Risicoanalyses;
- Contractmanagement;
- De mogelijkheid om niet conventionele problemen te tackelen;
- Strategisch denken;
- Inter-persoonlijke communicatie;
- Project en bedrijfsmanagement;
- Teambuilding (Goldsmith en Eggers, 2004: 158).

De netwerkmanager

Netwerkmanagement wordt gevoerd door één of meerdere netwerkmanagers. Deze netwerkmanagers houden toezicht op de dagelijkse netwerkactiviteiten (Goldsmith en Eggers, 2004: 164). Daartoe moeten de netwerkmanagers beschikken over specifieke kennis en vaardigheden. Zij moeten flexibel zijn en in staat zijn zich snel aan te passen. Zij moeten weten wanneer zij moeten luisteren en wanneer zij moeten leiden. Zij moeten de noodzaak van verandering en flexibiliteit inzien terwijl zij nog steeds streven naar een hoog prestatieniveau binnen een overeengekomen kader. Dit vraagt om een combinatie van tactische kennis en sterke vaardigheden om bruggen te bouwen en grenzen te overspannen. De netwerkmanager moet weten hoe hij win-win situaties kan creëren, vaardig zijn in het oplossen van problemen, beschikken over een goed organisatievermogen en goede mondelinge vaardigheden en in staat zijn om creatief – buiten de gebaande paden om – te denken. In ieder geval moet de netwerkmanager een stevige en ervaren persoon zijn, die het respect van de partijen weet te winnen. Hoe hechter de communicatie tussen netwerkmanager en netwerkpartijen, des te sneller worden problemen opgelost. Een goede netwerkmanager houdt niet alleen zijn eigen zaak in de gaten, maar die ook die van zijn partijen. Hij blijft alert op de zwakke plekken en de sterke kanten van alle zijden van het netwerk (gebaseerd op Goldsmith en Eggers, 2004: 165-166).

2.2.3 Ketens en ketenregie

Een bijzondere vorm van samenwerking binnen een netwerk is ketensamenwerking. Ketens zijn "samenwerkingsverbanden tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel" (Ministerie van BZK, 2003: 10). Ketensamenwerking kan plaatsvinden binnen een netwerk, maar ook tussen netwerken. Ketens ontstaan als er sprake is van sequentiële afhankelijkheid. Al eerder is benoemd dat deze vorm van afhankelijkheid ontstaat wanneer de activiteiten van de ene organisatie vooraf dienen te gaan aan de activiteiten van de andere. De activiteiten van de organisaties of handelingseenheden moeten dan volgtijdelijk worden gekoppeld (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 331-332). De verschillende activiteiten die gekoppeld worden, worden getypeerd als stappen of schakels in de keten. Binnen één organisatie kunnen meerdere stappen voorkomen (Ministerie van BZK, 2003: 8).

Elke keten bestaat uit meerdere ketenpartners, met elk eigen doelen en middelen die niet noodzakelijk in elkaars verlengde liggen (Ministerie van BZK, 2003: 4). De partijen binnen een keten kunnen samenwerken, maar ook concurreren. “Dit resulteert in coöperatieve relaties die allerminst zijn ontdaan van conflicten” (Teisman, 2005: 85). Net als in netwerken is er ook in ketens vaak niet één partner aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het geheel. Niemand is eigenaar van de keten. Bij de ordening en afstemming van activiteiten houden de partijen het oog op de bal: de cliënt die het ‘primaire proces’ doorloopt of de opeenvolgende stappen in de dienstverlening (Ministerie van BZK, 2003: 10). Ketens zijn geen starre gehelen. Zij nemen nieuwe vormen aan “naar gelang 1) de eisen van de klant zich ontwikkelen, 2) concurrerende ketens nieuwe manieren van procesorganisatie ontwikkelen en daardoor voordeel behalen, of 3) de eigen keten anders georganiseerd raakt” (Teisman, 2005: 82).

Broekman en Camps komen in hun boek *Organisatienetwerken in de zorg* tot de conclusie dat ketens in de zorg, meer dan netwerken, kenmerken hebben van de hiërarchische aansturing- en coördinatiemechanismen die binnen instellingen gangbaar zijn, met duidelijke structuren en afspraken over ieders bijdragen. Ketens in de zorg staan volgens Broekman en Camps maar zelden open voor toetreding van nieuwe partijen en hebben een beperkte lenigheid (2006: 78). In sommige ketens wordt naadloos samengewerkt op basis van protocollen. “Vragen over wie wat wanneer moet doen, hoeven niet meer te worden gesteld” (Thiadens, in Broekman en Camps, 2006: 74).

Ketenregie

Op het niveau van ketens wordt niet gesproken over netwerkmanagement maar over ketenregie. Ketenregie kan worden gedefinieerd als “het organiseren en ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt, door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten” (Ministerie van BZK, 2003: 8). Bij ketenregie is er sprake van verleiden – onderhandelen, overleggen en overtuigen – en niet van opleggen en afdwingen (Ibidem: 9). Ketenregie wordt gevoerd door een ketenregisseur. De regisseur heeft geen directe verantwoordelijkheid voor de prestaties van de keten. De taken van de ketenregisseur kunnen als volgt worden omschreven:

- schept condities voor een goede ketensamenwerking;
- bevordert professionalisering (competenties en methodieken);
- activeert en verbindt de partijen op de verschillende niveaus (Ibidem: 27).

De ketenregisseur wordt aangewezen door de opdrachtgever of door de ketenpartners. Deze functie kan door verschillende partijen worden vervuld, bijvoorbeeld door een extern regisseur, procesmanager of één van de ketenpartners zelf (Ibidem).

2.2.4 Succesfactoren voor samenwerking in netwerken

Het verloop van de (keten)samenwerking in netwerken wordt onder meer beïnvloed door het type van wederzijdse afhankelijkheid, de omvang, homogeniteit en de structuur van het netwerk. “Samenwerken gaat nu eenmaal anders in een omvangrijk en heterogeen netwerk dan met een klein aantal, gelijkgezinde partijen” (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 339).

Fenger (2001) heeft enkele hypothesen geformuleerd over het ontstaan van samenwerking tussen organisaties die op verschillende delen van, min of meer, hetzelfde beleidsterrein taken vervullen. Deze hypothesen voorspellen hoe groot op een bepaald moment de mate van samenwerking

tussen een groep van organisaties zal zijn, wanneer de interdependenties en de congruentie van de beleidsvisies tussen deze organisaties bekend zijn. In figuur 3 staan deze hypothesen van Fenger weergegeven.

Interdependentie	Beleidsvisies		
	Congruent	Indifferent	Divergent
Symbiotisch	hoog	redelijk	laag
Geen afhankelijkheid	redelijk	geen samenwerking	geen samenwerking
Competitief	laag	geen samenwerking	geen samenwerking

Figuur 3. Beleidsvisie en interdependentie als bepalend voor interorganisatorische samenwerking (Fenger, 2001: 94, in Hupe, 2007: 143).

Op basis van het onderzoek dat ten grondslag ligt aan zijn hypothesen, concludeert Fenger dat op plaatsen waar van een relatief intensieve samenwerking sprake is, de betrokken actoren het ook meer eens zijn over hun beleidsvisie. Hun relaties beoordelen zij als meer symbiotisch. Daar waar minder wordt samengewerkt blijken de actoren qua beleidsvisie meer verdeeld te zijn en hun relaties als minder sterk symbiotisch te ervaren (2001: 269, in Hupe, 2007: 143). In netwerken die bestaan uit wederzijds sterk afhankelijke actoren is samenwerking dus sneller een succes dan in netwerken waarin tussen de partijen sterke concurrentie bestaat. Wanneer organisaties elkaar beconcurreren (zich richten op dezelfde markt), zal samenwerking immers niet automatisch tot stand komen en zal de samenwerking bovendien niet altijd van harte gaan (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 332).

In de literatuur worden diverse succesfactoren genoemd voor samenwerking in netwerken. Deze worden hier achtereenvolgens besproken.

Succesfactoren met betrekking tot de individuele partijen

- Motivatie om samen te werken. De partijen moeten iets bij de samenwerking te winnen hebben. In dit kader zijn goed gestructureerde prikkels die gewenst gedrag stimuleren cruciaal (Goldsmith en Eggers, 2004: 131);
- Geen strikte scheiding van de verantwoordelijkheden, taken, vaardigheden, rollen en bevoegdheden van de verschillende partijen. "Far-reaching alignment within a chain can be hindered through a situation of strict division of politico-administrative responsibilities (...), differences in legislative tasks, competencies and roles" (Van duivenboden, 2004: 130, in Teisman, 2005: 85). "De met regelmaat geuite wens om taken en bevoegdheden van verschillende overheden helder en strak gescheiden te formuleren, blijkt juist in de keten- en netwerkvorming negatief uit te pakken" (Teisman, 2005: 85). "Ketens worden vooral bedreigd door participanten die uitsluitend uit eigenbelang handelen. Dat eigenbelang treedt meer op de voorgrond naarmate de taken en bevoegdheden meer strikt van elkaar gescheiden benoemd zijn" (Ibidem).
- Deskundigheid. Zonder deskundigen kan de kwaliteit niet worden gegarandeerd en zal de uitkomst van de samenwerking inhoudelijk geen stand kunnen houden. (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 348);
- Willen luisteren en zich ook laten overtuigen (Ministerie van BZK, 2003: 31);
- Het besef dat de eigen organisatie het niet alleen kan (Ministerie van BZK, 2003: 31);

- Consistent en voorspelbaar gedrag (Broekman en Camps, 2006: 78);
- Geduld (Ministerie van BZK, 2003: 31);
- Het 'doen' centraal stellen (Ministerie van BZK, 2003: 31);
- Op zowel bestuurlijk niveau als op de werkvloer werken met een open mind: "Weg van het eigen ego, los van de eigen positie, en bereid te denken in de belangen van het collectief" (Broekman en Camps, 2006: 79-80);
- De prestatiedruk in de staande organisatie laat ruimte om in het netwerk te participeren (Broekman en Camps, 2006: 80);
- Het belang van het netwerk wordt boven het eigenbelang gesteld. "De kunst is om de gezamenlijke belangen te laten prevaleren" (Thiadens, in Broekman en Camps, 2006: 73). Voor het functioneren van ketens en netwerken is het veel effectiever om de logica van grotere gehelen als beginpunt van denken en handelen te nemen, dan om uit te gaan van de eigen organisatielogica (Teisman, 2005: 184);
- Het niet laten aankomen op afdwingen (Ministerie van BZK, 2003: 31).

Succesfactoren met betrekking tot de relaties tussen partijen

- Wederzijdse afhankelijkheid, symbiotische relatie. Concurrentie en marktwerking zullen afbreuk doen aan de samenwerking (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 331-332; Fenger, 2001, in Hupe, 2007: 143; Broekman, en Camps, 2006: 44).
- Onderling vertrouwen (Ministerie van BZK, 2003: 31; Broekman en Camps, 2006: 78; Koppenjan en Klijn, 2004: 84-87). Zonder vertrouwen zijn de participanten in het netwerk niet bereid om kennis te delen, wat de coördinatie tussen hen hindert (Goldsmith en Eggers, 2004: 128). Vertrouwen maakt samenwerking mogelijk en goedkoper (Edelenbos en Klijn, 2007: 5).
- Geen fricties op relationeel vlak (Broekman en Camps, 2006: 35);
- Gedeelde kennis en interesse (Broekman en Camps, 2006: 37);
- Vergelijkbare / gemeenschappelijke sets van waarden en normen (Broekman en Camps, 2006: 78);
- Een dialoog willen voeren / Veel overleggen (Ministerie van BZK, 2003: 31);
- Weten wat men aan elkaar heeft (Broekman en Camps, 2006: 78);
- Elkaar aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid (Ministerie van BZK, 2003: 31);
- Individuele partijen gaan binding aan met elkaar en met het geheel. Niet elk grensoverschrijdend contact leidt tot binding van partijen in ketens of netwerken. Als partijen in dit contact vasthouden aan hun eigen werkelijkheid zijn zij niet in staat om binding aan te gaan. "Het stelsel raakt dan opgevuld met vele vluchtige vormen van bestuurlijke drukte. Daarin komen leiders elkaar met regelmaat tegen, maar zonder binding aan te gaan met het grotere geheel dat zij met elkaar vormen." (Teisman, 2005: 89). "Hoe hoger het verbindend vermogen van ketens of netwerken is, hoe meer deze als geheel handelt (orde uit chaos) en hoe hoger de productiviteit en het innoverend vermogen is." (Ibidem: 82).

Succesfactoren met betrekking tot de structuur en het management van het netwerk

- Samenwerking wordt gefaciliteerd (Tiadens, in Broekman en Camps, 2006: 74);
- Er zijn concrete, uitvoeringsgerichte afspraken. Duidelijk moet zijn wie welke rol krijgt toebedeeld en welke activiteiten worden verwacht. Dat betekent echter niet dat alle details moeten worden vastgelegd. De afspraken moeten ruimte laten om naar bevind van zaken te handelen (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 348);
- Mensen erbij betrekken (Ministerie van BZK, 2003: 31). Iedereen wordt uitgenodigd en de mogelijkheid geboden bij te dragen aan de gezamenlijke kennisontwikkeling (Broekman en Camps, 2006: 37);
- Er zijn afspraken over de gevolgen van het niet nakomen van afspraken. Duidelijk moet zijn dat het niet nakomen van afspraken niet zonder gevolgen zal blijven (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 349);
- Goed gestructureerde prikkels die gewenst gedrag stimuleren (Goldsmith en Eggers, 2004: 131);
- Een goede balans tussen de deelnemende instellingen en tussen de mensen die deze instellingen vertegenwoordigen (Broekman en Camps, 2006: 79-80);
- Transparantie naar alle partijen (dit is zeker in de verantwoording – niet in de laatste plaats naar de financiers van de staande organisatie – essentieel) (Broekman en Camps, 2006: 80; Goldsmith en Eggers, 2004: 100-101);
- Coördinatie (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 348; Goldsmith en Eggers, 2004: 97-98).
- De aanwezigheid van een procesmanager/regisseur. Duidelijk moet zijn wie het coördinerende gezicht van het netwerk is. (Tiadens, in Broekman en Camps, 2006: 74);
- Leiding is voortgekomen uit toewijzing of op basis van overleg (Broekman en Camps, 2006: 78).

De lijst aan succesfactoren is uitgebreid. Daarmee is niet gezegd dat als aan alle factoren tegemoet wordt gekomen, gegarandeerd een 'succesvol' netwerk ontstaat. Sowieso is niet zonder meer te beoordelen of een netwerk succesvol is, gezien het normatief-subjectieve karakter van dit oordeel. Bovendien moet de inrichting van een netwerk passen bij de behoeften en belangen van de actoren die deel uitmaken van het netwerk. De gedachte achter netwerkvorming is immers dat netwerken zorgen voor meerwaarde voor de actoren die er deel van uitmaken.

Om toch te komen tot een zekere set van factoren die (mede) bepalend zijn voor het succes van netwerken, zijn in figuur 4 (op de volgende pagina) een zestal succesfactoren genoemd die in de literatuur veelvuldig terugkeren. Het betreft zeer basale factoren, die nauwe verwantschap vertonen met de kenmerken van een netwerk tout court. Gezien het repeterende karakter van deze succesfactoren in wetenschappelijke literatuur over netwerken, wordt hier aangenomen dat ten minste deze factoren bepalend zijn voor het succes van samenwerking in netwerken.

Succesfactoren voor samenwerking in netwerken

- Organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk
- Doelen, beleidsvisies en strategieën zijn congruent of indifferent
- Organisaties hebben een zekere handelingsvrijheid
- Interorganisatorische samenwerking
- Transparantie
- Management of coördinatie van het netwerk

Figuur 4. Succesfactoren voor samenwerking in netwerken

2.2.5 De risico's van het voeren van beleid in netwerken

Het voeren van beleid in netwerken brengt behalve kansen ook risico's met zich mee. Enkele van deze risico's worden hier achtereenvolgens besproken.

Risico 1: Het proces verdrijft de inhoud

"Door de nadruk op processen en beslisregels, kunnen partijen zich in procedures verliezen" (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 341). In netwerken verschuift de aandacht van de beleidsinhoud naar het beleidsproces. Als deze verschuiving te sterk doorzet, kan de beleidsvoering flinke vertragingen oplopen. Iedereen praat dan met iedereen, zonder dat daadwerkelijke beslissingen genomen worden. De besluitvorming wordt traag en stroperig en beleidsuitkomsten komen later tot stand dan gepland. Een ander risico dat kan leiden tot een dergelijke vertraging ligt in een eventuele wisseling van de personen die namens de verschillende partijen aan de samenwerking deelnemen. Hierdoor bestaat het gevaar dat het 'collectieve geheugen' verdwijnt. Bepaalde discussies moeten dan steeds opnieuw gevoerd worden. Het proces verdrijft dan de beleidsinhoud. (Ibidem).

Risico 2: De uitkomst van de samenwerking heeft inhoudelijk ongewenste consequenties

Idealiter mondt samenwerking en onderhandeling uit in een compromis waarin alle partijen zich kunnen vinden. Dat betekent echter niet automatisch dat dit compromis een afdoende oplossing voor het probleem behelst. De consequentie van een compromis kan bijvoorbeeld zijn dat de problemen worden afgewenteld op derden. De uitkomst van de samenwerking heeft dan inhoudelijk ongewenste consequenties. (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 341). Wat hier ook speelt is dat in netwerken veel partijen betrokken zijn bij de besluitvorming, waardoor het resultaat van deze besluitvorming recht moet doen aan de belangen van al deze partijen. "De kans bestaat dat dit resultaat zich hierdoor aan de onderkant van het gemiddelde bevindt: het is een grauw en grijs compromis" (De Bruijn et al., 2002: 46).

Risico 3: De baten worden overschat en de kosten onderschat

Samenwerking in netwerken gaat gepaard met uitgebreid overleg en onderhandelen. Het risico bestaat dat de kosten van een dergelijke samenwerking worden onderschat, terwijl de baten worden overschat. Bepaalde beleidsresultaten worden dan tegen onnodig hoge maatschappelijke kosten bereikt. Soms beschikt een overheidsinstantie of individuele organisatie zelf over voldoende kennis

om een beleidsresultaat te bereiken. De vraag is of het niet beter is dat deze instantie of organisatie dit resultaat zelf tracht te bereiken, in plaats van uitgebreid te overleggen en te onderhandelen. Vanuit het oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid moet de samenwerking in netwerken selectief worden toegepast, bijvoorbeeld alleen in die situaties waarin afzonderlijke organisaties zelf over onvoldoende kennis beschikken. (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 341-342).

Risico 4: Er niet in slagen doelen te congrueren

Het realiseren van doelcongruentie in de publieke sector is niet makkelijk. Het in lijn leggen van de doelen van verschillende publieke actoren vraagt om congruentie van outcomes en niet van processen. In de publieke sector is de gewenste outcome van het beleid of van de dienstverlening echter vaak niet helder te definiëren en lastig te meten, en bovendien duurt het vaak jaren om een bepaalde gewenste outcome te realiseren. Daar bovenop geldt dat in netwerken vaak actoren bijeen komen van wie de doelstellingen en missies gelijktijdig overlappen en verschillen. De actoren in het netwerk leveren veel verschillende diensten, elk met zeer smalle prestatiedoelen en -indicatoren. Deze grote variatie aan prestatie-indicatoren zorgt ervoor dat het netwerkmanagement rommelig en onoverzichtelijk wordt. Doelcongruentie is extra uitdagend wanneer er sprake is van incongruente doelen. Bijvoorbeeld als de activiteiten van de ene actor in het netwerk concurreren met de activiteiten van de andere actor. Of als er onvermijdelijk spanning ontstaat als de netwerkpartijen allen proberen hun eigen belangen te maximaliseren, in plaats van deze ondergeschikt te maken aan het algemene belang. (Goldsmith en Eggers, 2004: 40-43).

In werkelijkheid moeten partijen die samenwerken in een netwerk vaak krachtig met elkaar concurreren om contracten en subsidies elders (buiten het netwerk). Deze 'externe' spanning zorgt voor onderliggende spanning in de relaties in het netwerk, die zich uit in misvertrouwen en het voor zich houden van informatie. (Goldsmith en Eggers, 2004: 46).

Risico 5: Overmatig management

Netwerkmanagers slagen er vaak niet in overzicht te krijgen, dan wel te houden over het netwerk. De onvermijdelijke resultaten hiervan zijn kostenoverschrijdingen, het falen van dienstverlening en soms zelfs schandalen. Netwerkmanagers – zeker als dit overheidsinstanties zijn – verzanden naar aanleiding van problemen in het netwerk vaak in pogingen de netwerkpartijen te micromanagen. Zij houden overmatig supervisie op output en outcomes via de monitoring van nauwe contracten. Dit micromanagement bedreigt de eigenlijke processen van de netwerkpartijen. Een goed overzicht is gericht op de outcomes, niet op de processen. (Goldsmith en Eggers, 2004: 43-44).

Risico 6: De teloorgang van de communicatie

De meest voorkomende oorzaak voor het falen van een netwerk is een gebrek aan communicatie (Goldsmith en Eggers, 2004: 94). Een vrije stroom van informatie is nodig als stabiele basis voor de afwisselende activiteiten in een netwerk en als lijm tussen de netwerkpartijen. Een betere toegankelijkheid van informatie zorgt voor betere besluiten, die op hun beurt risico's verminderen (Ibidem: 100). Als de dienstverlening van organisaties verschuift van 'in house' levering naar netwerklevering, kan het verliezen van het informele face-to-face contact (in de koffiehoeke / bij de waterkoeler) de stroom van informatie en ideeën ernstig verstoren. Daar bovenop geldt dat de

overheid soms onnodige beperkingen oplegt aan het delen van vertrouwelijke informatie. Ook het gebruik van gescheiden, incompatibele informatiesystemen zorgt voor onevenwichtige communicatie en een zwakke samenwerking. Het verlies van constante, actuele en informele communicatie in netwerken leidt ertoe dat de aanpak van problemen en het reageren op crisissen soms langer duurt dan nodig is (Ibidem: 44).

Risico 7: Gefragmenteerde coördinatie

In een netwerk is naast sterke communicatieve relaties een hoog niveau van coördinatie nodig. Met name als de actoren in het netwerk elk hun eigen achterban hebben, de complexiteit van het netwerk groot is en de verantwoordelijkheidsverdeling onduidelijk, kunnen coördinatieproblemen een netwerk ondermijnen (Goldsmith en Eggers, 2004: 45). Het slecht presteren van één organisatie, of de neergang van een relatie tussen twee organisaties, kan het presteren van het netwerk als geheel bedreigen. De consequentie van dit risico is dat de netwerkmanager niet alleen zijn eigen relatie met elk van de netwerkpartijen moet managen, maar zich ook moet richten op de relaties tussen de partijen in het netwerk. De netwerkmanager moet zorgen voor coördinatie tussen de netwerkpartijen en moet er op toezien dat elke partner informatie deelt, cliënten doorverwijst en haar dienstverlening afstemt. In een goed gecoördineerd netwerk – een netwerk waarin de dienstverlening aan individuen het concentratiepunt vormt – staan de totaalkosten en de kwaliteit van de zorg centraal (Ibidem: 47).

Binnen een netwerk is coördinatie alleen mogelijk als de processen van alle afzonderlijke organisaties inzichtelijk zijn. Zo kunnen vraag en aanbod op elkaar afgestemd worden. Denk bijvoorbeeld aan de medewerker van het Bureau Jeugdzorg die direct kan zien hoeveel bedden er nog vrij zijn in een lokale crisisopvangorganisatie. Of de JGZ-verpleegkundige die inzicht heeft in de zorginstanties waar haar cliënt in beeld is. Als zichtbaarheid op dit niveau bereikt kan worden levert dat enorme voordelen op, zoals een efficiëntere en responsievere dienstverlening (Goldsmith en Eggers, 2004: 100).

Risico 8: Een incapabele netwerkmanager

Het succes of falen van een netwerk hangt vaak af van de mate waarin de netwerkmanager in staat is de uitdagingen van het netwerk het hoofd te bieden (Goldsmith en Eggers, 2004: 40). In subparagraaf 2.2.2 kwamen de vereiste vaardigheden van de netwerkmanager al aan de orde. In werkelijkheid zal het echter lastig blijken medewerkers te vinden die aan al de eisen voldoen. Het risico bestaat dat de netwerkmanager vasthoudt aan de traditionele managementstijl, getypeerd door 'command and control'.

Vaak wordt de taak van netwerkmanager toebedeeld aan een persoon die voorheen was betrokken bij de 'binnenshuis' levering van de betreffende dienst. Deze benadering kan uitstekend werken, omdat deze individuen hun opgedane kennis over de dienst kunnen inzetten om de nieuwe netwerkpartijen te helpen slagen. Er zijn echter uitzonderingen op deze regel. Soms willen nieuwe netwerkmanagers niet dat alle partijen in het netwerk succes hebben, omdat zij – vaak ten onrechte – geloven dat het falen van het netwerk de beste manier is om hun oude baan terug te krijgen. In andere gevallen proberen de nieuwe netwerkmanagers hun eigen idee van 'best practices' aan de partijen in het netwerk op te leggen, waardoor het hele idee achter het netwerk zelf ten onder gaat. (Goldsmith en Eggers, 2004: 166).

2.2.6 Resumerend

In de inleiding van dit stuk is verondersteld dat zich tussen de netwerkwereld en het traditioneel hiërarchische controleregime een spanning voordoet. Om deze veronderstelling te onderbouwen is in deze paragraaf de netwerkwereld uiteengezet. Daarbij is uitgebreid stilgestaan bij de kenmerken van een netwerk, de succesfactoren voor samenwerking in netwerken en bij de risico's van het voeren van beleid in netwerken.

In de volgende paragraaf komen de kenmerken van het controleregime aan de orde, opdat netwerk en controleregime later in dit hoofdstuk met elkaar geconfronteerd kunnen worden.

2.3 Het controleregime

Tegenover de vorming van ketens en netwerken staat het bestaande – steeds verder uitdijende – controleregime. Het controleregime wordt gedefinieerd als 'het geheel van bestuursinstrumenten en –activiteiten die een sturende actor inzet om het gedrag van een te besturen actor te beïnvloeden en te controleren'. In deze studie zijn de sturende actoren de verschillende overheden, ofwel de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Daar waar in deze studie over het controleregime wordt gesproken, betreft dit het controleregime van de overheid.

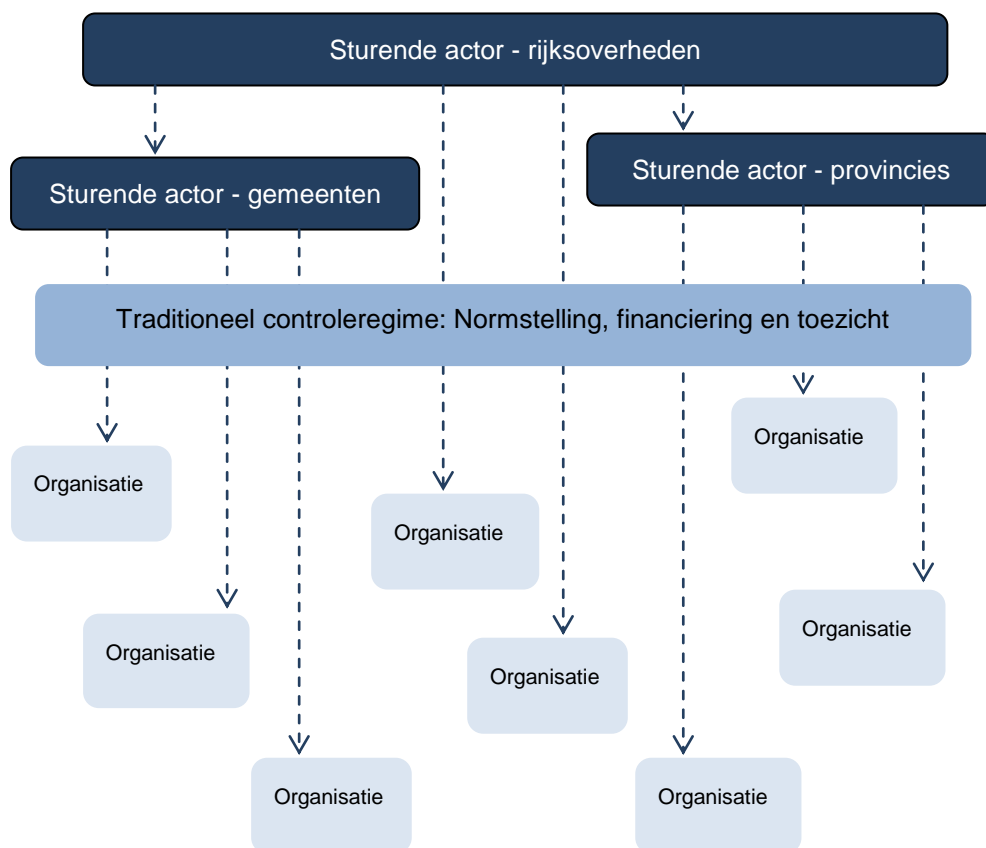
Voor de realisatie van hun doelstellingen zijn overheden afhankelijk van de medewerking van anderen, zoals maatschappelijke groepen, private organisaties en burgers. Om deze medewerking tot stand te brengen en in stand te houden gebruiken de overheden diverse bestuursinstrumenten. Bestuursinstrumenten zijn "middelen die overheidsinstanties bij hun beleidsvoering gebruiken om beslissingen of handelingen van andere overheidsinstanties en van andere producenten van collectieve goederen te beïnvloeden" (Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 261). Het controleregime omvat het geheel van bestuursinstrumenten van de overheid.

In deze paragraaf wordt eerst aandacht besteed aan de achtergrond van het traditionele controleregime (subparagraaf 2.3.1). Aansluitend komen de drie bekendste traditionele bestuursinstrumenten, te weten normstelling (subparagraaf 2.3.2), financiering (subparagraaf 2.3.3) en toezicht (subparagraaf 2.3.4) aan de orde. Voor elk van deze instrumenten worden de kenmerken en de risico's beschreven. In de laatste subparagraaf (2.3.5) wordt kort teruggeblikt op wat in deze paragraaf aan de orde kwam.

2.3.1 Achtergrond

De traditionele institutie van het openbaar bestuur staat vrijwel haaks op de vorming van ketens en netwerken. Waar ketens en netwerken vragen om horizontaal opererende overheden, hebben overheden een krachtige verticale traditie, die vooral gebaseerd is op hiërarchie. Kenmerkend voor een hiërarchie zijn 1) afhankelijkheid van bovengeslikte, 2) uniformiteit, 3) openheid, en 4) stabiliteit en voorspelbaarheid (De Bruijn et al., 2002: 25). Een hiërarchische structuur biedt zekerheid aan bestuurders en uitvoerders. "In een hiërarchie is intern en extern duidelijk wie aanspreekbaar is. Verantwoordelijkheidsdomeinen zijn gedefinieerd en de structuur lokt bepaald gedrag uit" (Broekman en Camps, 2006: 33).

Figuur 5 (op de volgende pagina) is een schematische weergave van de traditioneel hiërarchische sturing door overheden. Boven in deze figuur zijn drie sturende actoren geplaatst, namelijk de rijksoverheid, provincies en gemeenten. Elk van deze overheden heeft bestuursinstrumenten tot haar beschikking waarmee zij het gedrag van anderen kan beïnvloeden en kan controleren. Het geheel van bestuursinstrumenten en bestuursactiviteiten vormt het controleregime. Het controleregime, zoals weergegeven in figuur 5, is dus geen entiteit op zich. Het regime staat voor de instrumenten en activiteiten die overheden ontwikkelen en inzetten om andere actoren, in dit geval uitvoeringsorganisaties, te beïnvloeden en controleren. Daarom is het controleregime in figuur 5 geplaatst over de gestippelde verticale pijlen die de sturingsrelatie tussen de sturende actor en de te besturen actor, in dit geval de relatie tussen overheid en uitvoeringsorganisatie, representeren. Omdat het in figuur 5 gaat om klassiek hiërarchische overheidssturing, staat het controleregime in deze figuur voor de traditionele bestuursinstrumenten en bestuursactiviteiten van overheden. De pijlen wijzen één kant op. Daarmee wordt aangegeven dat de klassiek hiërarchische relatie tussen sturende actor en te besturen actor primair eenzijdig, top-down is. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat de te besturen actor meer afhankelijk is van de sturende actor dan andersom.



Figuur 5. Schematische weergave van traditioneel hiërarchische overheidssturing

In deze figuur is zichtbaar dat overheden, vanuit traditioneel hiërarchisch perspectief, hun bestuursinstrumenten en –activiteiten primair inzetten op het niveau van de afzonderlijke organisatie. Normen, financiering en toezichtrelaties worden voor organisaties afzonderlijk vastgesteld. In de volgende drie subparagrafen komen de drie traditionele bestuursinstrumenten meer uitgebreid aan de orde.

2.3.2 Normstelling

Het eerste traditionele instrument voor overheidssturing is normstelling. “Kenmerkend voor normstelling is dat voorschriften worden gegeven voor het handelen” (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 270). Deze voorschriften kunnen worden vastgelegd in Europese richtlijnen en verordeningen, formele wetgeving, lagere regelgeving, plannen, beleidsregels, contracten en convenanten (Ibidem). Voorschriften rond de zorg voor de jeugd zijn onder meer vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de Wet op de jeugdzorg, de Wet collectieve preventie volksgezondheid (WCPV), BANS-akkoorden tussen rijk, IPO en VNG en (prestatie)contracten en convenanten tussen gemeenten, provincies en uitvoerders.

De effectiviteit van normstelling als bestuursinstrument

Of voorschriften effectief zijn, dus leiden tot het gewenste gedrag van de uitvoerders, is mede afhankelijk van de juridische bindendheid en de instemming van uitvoerende instanties met de desbetreffende voorschriften. In figuur 6 worden normstellende instrumenten onderscheiden naar de mate van hun juridische binding en de wijze van hun totstandkoming (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 272)

Juridische binding	Totstandkoming normen	
	Eenzijdig	Meerzijdig
Zwak	Plan	Convenant
Sterk	Wet	Contract

Figuur 6. Normstelling via plannen, contracten, wetten en convenanten

“Instemming en juridische bindendheid dragen bij aan conforme naleving. Eenzijdige afkondiging en vrijblijvendheid daarentegen doen afbreuk aan conforme naleving.” (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 270). Plannen en wetten kunnen door beleidsmakers worden vastgesteld, zonder dat de uitvoerders daar een veto over kunnen uitspreken. Convenanten en contracten daarentegen verkrijgen pas juridische binding wanneer zowel de betrokken beleidsmakers als de betrokken uitvoerende instanties deze documenten van hun fiat hebben voorzien. Wetten en privaatrechtelijke contracten zijn juridisch bindend. Naleving van deze voorschriften kan rechtens worden afgedwongen. Van plannen en convenanten is de juridische status veel minder duidelijk. “Het hangt van diverse omstandigheden af, of de naleving van de in het plan of het convenant opgenomen normen rechtens kan worden afgedwongen” (Ibidem: 271). Vanuit het oogpunt van effectiviteit lijkt de keuze voor contracten tussen beleidsmaker en uitvoerder het meest logisch. “Contracten zijn immers gebaseerd op instemming van de uitvoerders en zijn rechtens afdwingbaar” (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 271). De keuze van bestuursinstrumenten is echter niet vrij. Het is niet altijd juridisch mogelijk zaken te regelen per contract. Vaak heeft de wetgever al een voorkeur uitgesproken voor beïnvloeding van uitvoerders via wetgeving of planning. Daarbij is het bereiken van overeenstemming over beleid tussen beleidsmaker en uitvoerder complex (Ibidem).

Naast de juridische bindendheid en de wijze van totstandkoming van de normstelling zijn ook andere factoren van invloed op de effectiviteit van voorschriften, zoals:

- De argumentatie voor het uit te voeren beleid;

- Instemming van uitvoerders met de voorgeschreven beleidsdoeleinden;
- De inzet van andere bestuursinstrumenten (financiering en toezicht) om de gestelde voorschriften kracht bij te zetten;
- Bereidheid van de beleidsmaker om de ter beschikking staande bestuursinstrumenten ook daadwerkelijk toe te passen (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 272).

Bij het vaststellen van normen moet dus met diverse factoren rekening worden gehouden. Bovendien gaat normstelling gepaard met risico's. Eén van deze risico's is dat normstelling leidt tot een (te) hoge regeldruk en dus tot verstikking. Dit risico wordt hier nader uitgewerkt.

Het risico van normstelling: Een hoge regeldruk.

“De regeldruk in ons land is verstikkend” (In 't Veld, 2006: 1). Dit is een uitdrukking die vanuit verschillende sectoren in ons land, waaronder de jeugdzorg, hoorbaar is. Hoe kan het ontstaan van een hoge regeldruk verklaard worden? In 't Veld hanteert hiervoor twee wetmatigheden, die er samen voor zorgen dat ieder beleidssysteem zich ontwikkelt in de richting van toenemende detaillering.

De eerste wetmatigheid is de wet van de afnemende effectiviteit van beleid: “Indien de bestuurders, burgers en ondernemers, het ingezette beleid ervaren als een interventie die hun eerder verkozen positie aantast, zullen zij hun reflexief vermogen gebruiken om te ontkomen aan de voor hen onaangename effecten van het beleid. Deze gedragsreacties, bijvoorbeeld belastingontwijking of oneigenlijk gebruik van voorzieningen, leiden tot onbedoelde onvoorziene effecten. De effectiviteit van het beleid daalt.” (In 't Veld, geen datum: 1).

De tweede wetmatigheid is die van de beleidsaccumulatie: “De beleidsreactie [op de afnemende effectiviteit van beleid] is even begrijpelijk als stereotiep: het momentum ontbreekt immers om bij het eerste beste malheur meteen weer fundamenteel te sleutelen aan het recent ingevoerde beleid. Vaak kiezen zij een reactiepatroon met twee kenmerken: het controle-instrumentarium wordt geïntensiveerd, en de normen worden verscherpt en gedetailleerd.” (Ibidem).

Nadat de tweede wetmatigheid zich heeft voltrokken, volgen nieuwe gedragsreacties van bestuurders, zodat een spiraal ontstaat die tenslotte leidt tot een effectiviteitscrisis. “De waarneming aan de zijde van de voornaamste betrokkenen is dat er steeds meer regels komen en dat de bureaucratie toeneemt. De beleidsvoerders zullen argumenteren dat zij wel zo moeten handelen omdat het systeem gierend uit de klauwen dreigt te lopen.” (Ibidem). De IBO-Werkgroep ‘Regeldruk en Controletoren’ komt tot een vergelijkbare verklaring. Ook zij stelt dat als zich problemen voordoen in de uitvoering, dit veelal leidt tot nieuw beleid of andere, gedetailleerde regels. Daar voegt de werkgroep aan toe dat bij nieuw beleid of nieuwe regelgeving de risico's voor het bereiken van de doelstellingen zelden bewust worden afgewogen tegen de kosten van het afdekken van deze risico's (IBO-werkgroep Regeldruk en Controletoren, 2004: 21). Het gevolg is een stapeling van regels. “Iedere laag binnen de rijksoverheid voegt regels toe aan hogere regelgeving” (Ibidem: 2). “In de praktijk blijkt wet- en regelgeving vaak gedetailleerde uitvoerings- en procedure voorschriften te bevatten. Deze worden vervolgens door elk niveau binnen de overheid vertaald in formats, protocollen of regelgeving voor de lagere niveaus.” (Ibidem: 26). De IBO-werkgroep is daarom van mening dat “gezocht moet worden naar een werkbare balans tussen baten (de toegevoegde waarde in termen van ordening) en lasten (controledruk) van regelgeving” (Ibidem: 33).

De vraag is echter of de hoge ervaren regeldruk ook daadwerkelijk te herleiden valt tot de centrale wet- en regelgeving. Rouvoet refereert in dit kader naar een onderzoek in de sector van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). In deze sector valt de ervaren regeldruk maar voor een beperkt deel direct te herleiden tot centrale wet- en regelgeving en wordt deze voor een groot deel veroorzaakt “door interpretaties van wet- en regelgeving, door problemen in de samenwerking en overdracht, door tekortschietende communicatie en door interne bedrijfsvoeringsprocessen” (Rouvoet, 2008c: 2-3). Ook Teisman zoekt de verklaring voor de toegenomen regeldruk niet primair op het niveau van de centrale overheid. Hij stelt dat organisaties als het ware zelf hun eigen woud aan bestuurlijke overleggen en regels creëren, omdat organisaties steeds meer van elkaar afhankelijk worden, maar onvoldoende ingericht zijn om hierop in te spelen (2005: 184).

De jeugdzorgbrigade stelt dat regelgeving steeds ingewikkelder en gedetailleerder is geworden “door ontwikkelingen als individualisering – met een toenemende diversiteit van leefwijzen, behoeften, belangen, omstandigheden – en door professionalisering – met toenemende eisen aan de kwaliteit van handelen – (Jeugdzorgbrigade, 2006: 14). Ook de IBO-werkgroep spreekt over de complexe wetgeving als weerslag van de complexe maatschappij waarin wij leven (2004: 25). In onderstaand tekstvak wordt nader ingegaan op de regeldruk in de zorg voor de jeugd.

Hoge (ervaren) regeldruk in het jeugdbeleid

“Een sector waarin ruim € 2 miljard omgaat moet zich kunnen verantwoorden. Het gaat bovendien om kinderen, een kwetsbare groep. Wat kwetsbaar is vraagt om extra bescherming en extra bescherming vraagt om extra regels. Deze kwetsbaarheid leidt tegelijk tot een lagere tolerantie voor fouten en ook dat leidt weer tot meer regels en een accent op verantwoording. Dit leidt onontkoombaar tot relatief veel bureaucratie in de jeugdketen.” (Rouvoet, 2007c: 2).

Dat ook in het jeugdbeleid de ervaren regeldruk hoog is blijkt onder andere uit het onderzoek naar bureaucratie dat tussen 2004 en 2006 werd uitgevoerd door de Jeugdzorgbrigade. Op basis van haar studie formuleerde de Jeugdzorgbrigade 93 aanbevelingen ter verminderingen van onnodige bureaucratie (Jeugdzorgbrigade, 2006). Minister Rouvoet komt aan het begin van zijn kabinetsperiode tot de conclusie dat in het jeugdbeleid een beeld bestaat van “een doorgesloten beheersdrang die in de uitvoeringspraktijk te belastend is geworden voor cliënten, professionals en instellingen” (Rouvoet, 2007c: 1). In dit kader spreken we van onnodige bureaucratie, ofwel bureaucratisme. Deze term staat voor “regels, procedures en werkwijzen die hun doel voorbij schieten, een doel op zich worden en ten koste gaan van een goede uitvoering en van de zorg voor het kind” (Ibidem: 2). Minister Rouvoet ambieert “vermindering van de ervaren regeldruk in de jeugdketen voor zowel ouders en kinderen als voor professionals in het jeugdbeleid met 25% in 2011” (Rouvoet, 2007c: 3). Hierover informeerde hij de Tweede Kamer op 19 november 2007. “Een van de gevolgen van het accent op het instrument wet- en regelgeving is dat onevenredig veel nadruk komt te liggen op aspecten van uitvoering die in regels gevat (lijken te) kunnen worden, met verwaarlozing van andere aspecten van de uitvoering” (IBO-werkgroep Regeldruk en Controletoeren, 2004: 26).

2.3.3 *Financiering*

Het tweede traditionele instrument voor overheidssturing is financiering. “Kenmerkend voor financiering is dat de uitvoerder (in ruil) voor zijn activiteiten een financiële bijdrage van de beleidsvoerder ontvangt” (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 273). De financieringsstructuur vormt één van de belangrijkste onderdelen van de organisatie van de zorg voor de jeugd. “Enerzijds moeten middelen worden verworven om de zorg te kunnen betalen (via belastingen, verzekeringen en/of eigen bijdragen) en anderzijds moeten instellingen en zorgverleners vergoedingen ontvangen voor verleende diensten” (Klazinga et al. in Grol en Wensing, red., 2001: 275). In de zorg voor de jeugd bestaat een grote heterogeniteit aan financieringsstructuren. Verschillende wijzen van financiering van de zorg hebben zich ontwikkeld: bekostiging, specifieke uitkeringen, subsidies, vergoedingen en directe bijbetaling door cliënten (gebaseerd op Grol en Wensing, red., 2001: 276; De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 273). In de zorg is ook de koppeling van financiering aan geleverde prestaties via zogenaamde prestatiecontracten in opkomst. Op het risico van prestatiemeting wordt in subparagraaf 2.3.4 nader ingegaan.

Instrumenten die betrekking hebben op financiering worden ook wel economische instrumenten genoemd. Kenmerkend voor economische instrumenten is dat “men bepaalde voor- en nadelen, die aan bepaalde keuzemogelijkheden zijn verbonden, tracht te wijzigen door de (financiële) consequenties van deze alternatieven te veranderen” (Fenger en Klok, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 243-244). Financiering verandert dus de aantrekkingskracht die bepaald alternatieven uitoefenen op de uitvoerder (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 273). Beleidsvoerders kunnen op twee manieren via financiën verandering aanbrengen in de afwegingen van uitvoerders. Allereerst kunnen zij potentiële uitvoerders die wel willen maar te weinig middelen hebben, door bijdragen in staat stellen de uitvoering ter hand te nemen. De uitvoerder ontvangt dan steun. In de tweede plaats kunnen beleidsvoerders potentiële uitvoerders die op zich geen belang hechten aan beleidsverwezenlijking, met een financiële bijdrage overhalen om toch aan de beleidsuitvoering mee te werken. Deze uitvoerders ontvangen dan een meer dan kostendekkende bijdrage, die dient als prikkel (Ibidem).

Economische instrumenten zijn vaak nauw verwant aan juridische instrumenten, die aan de orde kwamen in subparagraaf 2.3.2. Zo gaat wet- en regelgeving vaak gepaard met een stelsel van subsidies en/of financiële sancties en worden de economische instrumenten verankerd in wettelijke voorschriften (Bressers en O’Thoole, 1998).

Het oordeel over de effectiviteit van financiering als bestuursinstrument is betrekkelijk positief. Een randvoorwaarde daarbij is wel dat de uitvoerder afhankelijk is van de financiën van de beleidsvoerder. “Deze afhankelijkheid wordt verminderd wanneer uitvoerders er in slagen alternatieve financieringsbronnen aan te boren” (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 273-274). Het aantal studies naar financiële interventies in de (gezondheids)zorg is relatief beperkt. Grol en Wensing hebben een aantal studies naar financiële interventies in de gezondheidszorg geanalyseerd en concluderen op basis daarvan “dat financiële interventies effectief kunnen zijn in het veranderen van het gedrag van zorgverleners” (2001: 276-277). Zij refereren onder meer naar een review van Chaix-Couturier et al. (2000) waarin 89 studies worden vergeleken, op basis waarvan wordt geconcludeerd dat “financiële interventies kunnen bijdragen aan een beperking van het gebruik van middelen in de gezondheidszorg, aan een betere naleving van richtlijnen en aan het realiseren van gezondheidsdoelen” (in Grol en Wensing, red., 2001: 276).

Aan het inzetten van financiering als bestuursinstrumenten kleven echter ook risico's. Deze worden hieronder nader uiteengezet.

De risico's van financiering als bestuursinstrument

Risico 1: Strategisch handelen. Een risico van financiering als bestuursinstrument is het strategisch handelen van uitvoerders bij het indienen van subsidieaanvragen en het besteden van subsidiegelden. Uitvoerders zijn soms dusdanig gefixeerd op het verwerven van financiële bijdragen, dat zij "meer oog hebben voor de letter van de subsidievoorwaarden dan voor de beleidsdoeleinden van de beleidsvoerder" (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 274). Uitvoerders ontpoelen dan activiteiten – of doen hier voorstellen voor – die niet wezenlijk bijdragen aan het bereiken van de beleidsdoeleinden. Dit leidt er mede toe dat het oordeel over de doelmatigheid van financiering als bestuursinstrument betrekkelijk negatief is.

Risico 2: Het cadeau-effect. Het cadeau-effect houdt in dat bijdragen worden toegekend aan uitvoerders die ook zonder deze financiële prikkel het beleid zouden hebben uitgevoerd (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 274).

Risico 3: Bureaukosten. Vaak worden in subsidieregelingen – om cadeau-effecten te voorkomen – eisen gesteld aan de instanties en projecten die voor bekostiging in aanmerking komen. Naarmate regelingen ingewikkelder worden, nemen de bureaukosten toe. Hierdoor vermindert het nettobedrag dat voor de beleidsuitvoering beschikbaar is. (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 274).

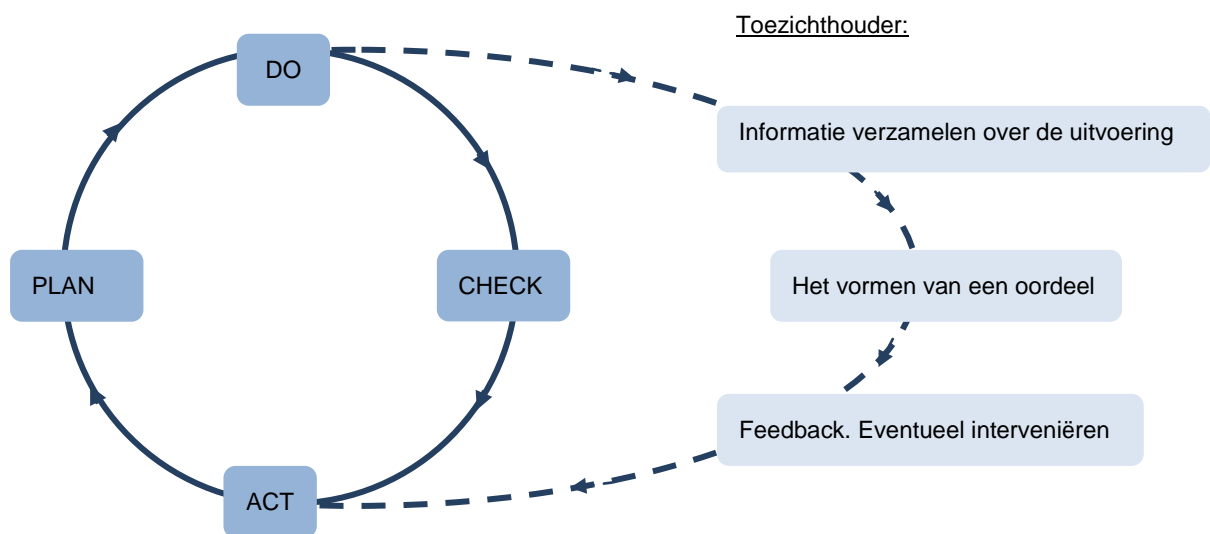
2.3.4 Toezicht

Overheden zijn van oudsher geneigd om vraagstukken rond sturing en verantwoording op te lossen via nauwe mechanismen van monitoring en controle (Goldsmith en Eggers, 2004: 122). Het derde bestuursinstrument dat aan de orde komt is dan ook toezicht. "Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren" (Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000: 20). Er kan een onderscheid gemaakt worden naar verticaal en horizontaal toezicht. Verticaal toezicht is toezicht door of namens de minister. Horizontaal toezicht wordt in het spraakgebruik gebruikt als verwijzing naar "de invloed van belanghebbenden (zoals burgers of klanten) op het beleid en de taakuitvoering van publieke organisaties" (Elte et al., 2003: 24). Voor effectief toezicht moeten drie activiteiten worden ontplooid: 1) Informatie verzamelen over de uitvoering, 2) zich daar een oordeel over vormen, en 3) waar nodig corrigerend interveniëren (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 272). Het kabinet Kok II stelt dat goed toezicht moet voldoen aan drie principes: Onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit (in Elte et al., 2003: 26).

Toezichthouders zijn er om een rechtmatige, efficiënte en effectieve besteding van middelen te bewaken (Teisman, 2005: 153). Toezicht wordt ingezet omdat uitvoerders soms afwijken van de bedoelingen van beleidsvoerders en dit anderen kan benadelen. Zo kunnen uitvoerders ervoor kiezen zich niet aan verbindende voorschriften of contractueel overeengekomen afspraken te houden, omdat zij twijfel hebben over het nut van de voorschriften, vrezen dat normconforme uitvoering conflicten oplevert met de omgeving of omdat uitvoering conform de norm hoge kosten met zich meebrengt (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 272). Ook zijn uitvoerders

“tot op zekere hoogte geneigd eigen beleidsvoorkeuren te volgen, de belangen van de eigen cliënten zwaarder te laten wegen, prioriteiten te verleggen, of domweg de uitvoering te laten versloffen” (Ibidem: 276). Controle helpt om mensen te disciplineren zodat ze zich conformeren aan de bedoelingen van de overheid (Teisman, 2005: 3).

Het houden van toezicht en het, inherent hieraan, afleggen van verantwoording zijn geen losse activiteiten. Zij zijn onderdeel van cyclisch processen. Dat kunnen beleidscycli of planning- en controlcycli zijn (Boschman en Noordhoek, 2005: 4). Ter illustratie is in figuur 7 het afleggen van verantwoording (als stippellijn) in de Plan Do Check Act (PDCA)–cyclus van een organisatie geplaatst.

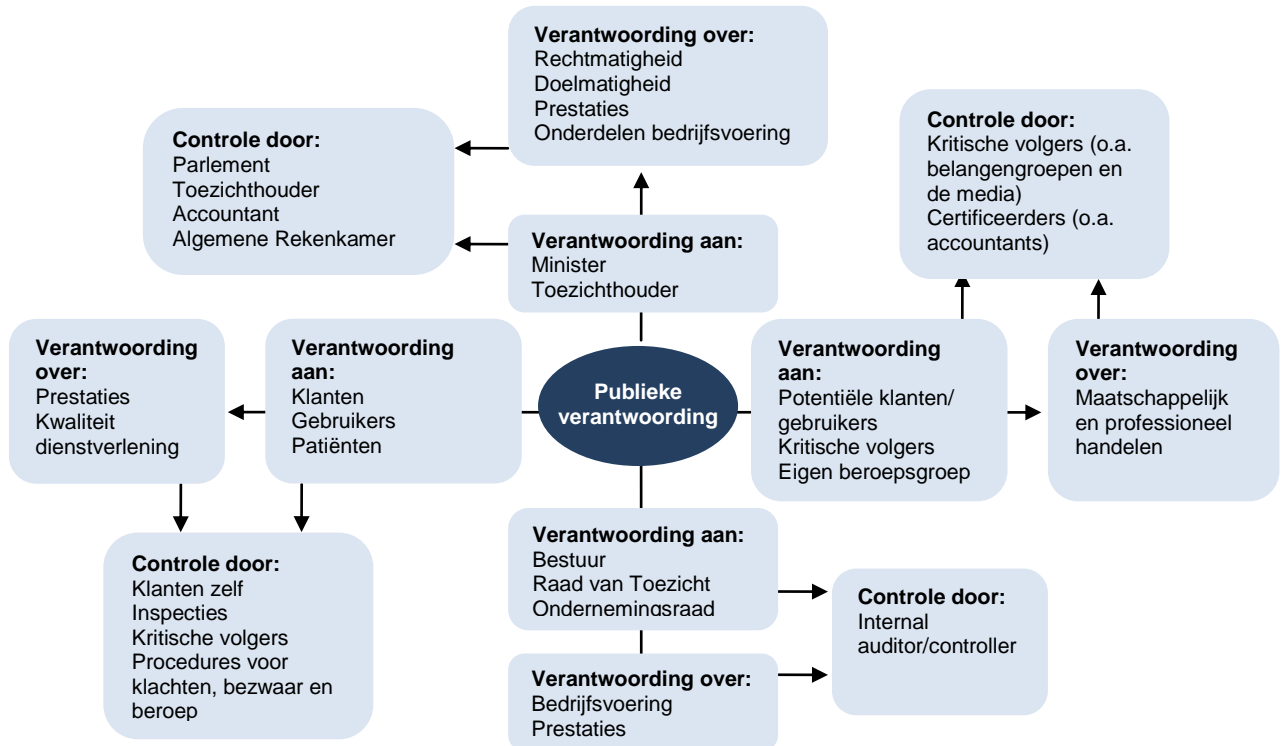


Figuur 7. De positie van verantwoording afleggen in de PDCA-cyclus.

In de zorg voor de jeugd is veel aandacht voor toezicht en verantwoording. Dit heeft te maken met de eerdergenoemde constatering dat de zorg voor de jeugd gefinancierd wordt met publieke middelen, dat kinderen een kwetsbare groep zijn en dat daaruit een lage tolerantie volgt voor fouten (Rouvoet, 2008c: 2). Hulpverleners en instellingen in de zorg die te maken hebben met één gezin, vallen onder het toezicht van verschillende inspecties, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Jeugdzorg (Inspectie voor de Gezondheidszorg et al., 2007: 9).

Verschillende typen verantwoording

Inherent aan toezicht is het afleggen van verantwoording. Verantwoording is “een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt zijn gedrag toe te lichten en te rechtvaardigen ten opzichte van een relevante andere actor” (Meijer en Bovens, 2005: 172, in Hupe, 2007: 99). De Algemene Rekenkamer (AR) heeft in 2004 de doelgroepen, doelen en instrumenten van publieke verantwoording in kaart gebracht. Zij maakt bij publieke verantwoordingsactiviteiten een onderscheid tussen een verticale as en een horizontale as, zoals weergegeven in figuur 8 (op de volgende pagina).



Figuur 8. Publieke verantwoording (Gebaseerd op Boschman en Noordhoek, 2005: 6).

Op de verticale as gaat het om verantwoording in het kader van toezicht. Op deze as plaatst de Algemene Rekenkamer de verantwoordingsactiviteiten waarvoor een formele (wettelijke) plicht bestaat. Hieronder valt de verantwoording aan de externe toezichthouders (minister en de toezichthouder) en de interne toezichthouders (bestuur, raad van toezicht en ondernemingsraad). Zowel de externe als de interne toezichthouders letten op prestaties en op (onderdelen van) de bedrijfsvoering. De externe toezichthouders letten daarnaast op de rechtmatigheid en de doelmatigheid (Boschman en Noordhoek, 2005: 5-8). Kenmerkend voor de toezichthouders op de verticale as is dat zij de bevoegdheid hebben om in de concrete activiteiten van de uitvoerende organisatie in te grijpen (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 275).

Op de horizontale as gaat het om verantwoording in het kader van transparantie en vertrouwen. Dit type verantwoording vindt veelal op min of meer vrijwillige basis plaats. Op de horizontale as plaatst de Algemene Rekenkamer enerzijds de groep van klanten, gebruikers en patiënten en anderzijds de groep potentiële klanten/gebruikers, kritische volgers en de eigen beroepsgroep. Aan de eerste groep wordt door publieke organisaties over bijna dezelfde zaken verantwoording afgelegd als bij de toezichthouders op de verticale as. Het gaat om de prestaties en de kwaliteit van dienstverlening. Wat betreft de tweede groep is meer diffuus waarop de verantwoording betrekking heeft, omdat deze groep breder is en minder direct betrokken is bij het werk van de publieke organisaties (Boschman en Noordhoek, 2005: 5-8). 'Horizontale verantwoording' wordt door Elite et al. gedefinieerd als "het ter beschikking stellen van (verantwoordings)informatie door de organisatie aan anderen dan de minister over het eigen functioneren of presteren" (2003: 25). Hupe (2007) spreekt als het gaat om verantwoording langs horizontale lijnen ook wel over 'verantwoordingnetwerken'.

Verantwoordingsactiviteiten kunnen niet alleen langs een horizontale en verticale as onderscheiden worden. Zo onderscheiden Meijer en Bovens organisatorische verantwoording, professionele

verantwoording, politieke verantwoording, wettelijke verantwoording en bestuurlijke verantwoording (in Hupe, 2007: 99). Hupe en Hill (2007) maken bij verantwoording onderscheid tussen twee relevante dimensies: 1) de basis van de grondslag voor een bepaald type verantwoording, en 2) de aard van de relatie tussen degene die ter verantwoording roept en de actor die ter verantwoording wordt geroepen. Op basis van deze dimensies onderscheiden Hupe en Hill aldus politiek-bestuurlijke verantwoording, professionele verantwoording en participatieve verantwoording (in Hupe, 2007: 99).

Dilemma's bij het inrichten van toezichtrelaties

Op basis van voorgaande kan gesteld worden dat de wijze waarop organisaties verantwoording afleggen enorm varieert. Er is geen algemene verantwoordingscode voor organisaties in de publieke sector. "Het verschil zit onder andere in de doelgroepen van de verantwoording, de gekozen vorm en de inhoud" (Boschman en Noordhoek, 2005: 3). Bij het inrichten van de verantwoording doen zich diverse dilemma's voor. De dilemma's in figuur 9 zijn ontleend aan Van Twist (1999). Voor elk dilemma zijn twee alternatieven genoemd die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Aan deze alternatieven zijn voordelen (verdiensten) en nadelen (valkuilen) verbonden.

Thema	Dilemma-uitkomsten	Verdiensten	Valkuilen
Doel van de verantwoording	Afrekenen en beheersen	Belonen van prestaties Bestrafen wanprestaties	Vijandigheid Pervertering Gebruik trukendoos Verkrampde reacties Sfeerbederf
	Motiveren en ontwikkelen	Leren en verbeteren Open communicaties	Vrijblijvendheid Ondermaats presteren Geen consequenties Achterhouden gegevens Veel geblaas, weinig wol
Sturing van de procedure	Regels	Zekerheid Willekeur vermijden Subjectiviteit begrenzen	Ritualisering Bureaucratisering Verstikking
	Ruimte	Flexibel Lichtvoetig Creatief	Beoordelingsfouten Oncontroleerbaarheid Vriendjespolitiek
Mate van transparantie	Openbaarheid	Prikkel tot presteren Positieve concurrentie Van elkaar leren	Ongezonde competitie Afvlakking oordelen Angst voor gezichtsverlies
	Vertrouwelijkheid	Persoonlijker oordeel Eerlijke communicatie	Oncontroleerbaarheid Schimmig gebeuren Angst voor vriendjespolitiek
Aard van de informatie	Hard	Eenduidigheid Objectief	Eenzijdigheid Tunnelvisie
	Zacht	Rijk Kwaliteit	Beoordelingsfouten Subjectief
Rolopvatting van	Distantie: beoordelaar	Onbesmet oordeel	Mislopen

degene die verantwoording vraagt		Objectiviteit	interventiemogelijkheden Onverschilligheid Vijandigheid
	Betrokkenheid: coach	Onderling vertrouwen Behulpzaam zijn Bevorderen leerproces	Onvoldoende afstand Besmetting: weinig ruimte voor kritiek Verstikkende bemoeizucht

Figuur 9. Dilemma's bij het inrichten van verantwoording (gebaseerd op Van Twist, 1999: 296-301)

Verantwoordingstekort en verantwoordingsoverlast

Bij de dilemma's in figuur 9 doet zich de tegenstelling voor tussen een verantwoordingsoverlast (te veel, te veelomvattende of te sterke verantwoording) en een verantwoordingstekort (te weinig, te beperkte of in institutioneel opzicht te zwakke verantwoordingsarrangementen). Zowel de verantwoordingsoverlast als het verantwoordingstekort zijn nadelig voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. "In geval van een verantwoordingstekort zal het toevoegen van meer verantwoordingsplichten de kwaliteit van het bestuur aanvankelijk bevorderen. Er komt echter een moment waarop de nadelige effecten van nog meer verantwoording groter worden dan de positieve effecten" (Bovens en 't Hart, 2005: 3). Meer verantwoording leidt namelijk niet automatisch tot beter bestuur. "Een overmaat aan publieke verantwoording zou innovatie en ondernemerschap ontmoedigen en kunnen leiden tot formalisme en ontwijkgedrag" (Ibidem). Goede publieke verantwoording is dus een kwestie van maatvoering. Boschman en Noordhoek zijn van mening dat organisaties op een planmatige wijze eigen keuzes zullen moeten maken over de wijze waarop zij verantwoording afleggen aan hun doelgroepen. "Zo kunnen zij rekening houden met wettelijke verplichtingen en met de eigenheid van de organisatie en haar doelgroepen" (2005: 2).

Organisaties in de publieke sector leggen – onder druk van de overheid en de maatschappij – op steeds meer manieren af. "Er komen steeds meer vormen van verantwoording bij, maar er gaan er geen weg" (Boschman en Noordhoek, 2005: 4). Uit de eerdergenoemde inventarisatie van de Algemene Rekenkamer blijkt dat naast de verantwoording aan het bevoegd gezag, de verantwoording aan klanten/gebruikers en de maatschappij steeds meer aandacht krijgt. "Deze verbreding van doelgroepen heeft ook geleid tot een verbreding van onderwerpen, kanalen en momenten van verantwoording" (Ibidem: 2). De toename van de verantwoordingsdruk hangt onder meer samen met de toename van (de complexiteit van) het aantal regels: "Complexe regels leiden tot complexe controlemechanismen" (IBO-werkgroep Regeldruk en Controletoeren, 2004: 2).

Er lijkt zich een ontwikkeling voor te doen in de richting van een verantwoordingsoverlast. Zo constateert de IBO-werkgroep Regeldruk en Controletoeren dat uitvoerders een grote controledruk ervaren, die onvoldoende toegevoegde waarde heeft voor de resultaten waar het uiteindelijk om gaat. De werkgroep constateert dat het stelsel van verantwoording en control, controle en toezicht een 'in zichzelf gekeerd specialistisch systeem' lijkt geworden, dat leidt tot een navenant hoge belasting. Een belangrijk gevolg hiervan is "dat veel lijnmanagers het stelsel van control, controle en toezicht niet meer ervaren als ondersteuning bij het dragen van verantwoordelijkheid voor hun organisatie, maar als proces van stafspecialisten waar zij zelf steeds verder van vervreemd zijn geraakt" (IBO-werkgroep Regeldruk en Controletoeren, 2004: 25). "De verschillende interne en externe control-, controle- en toezichtorganen dragen hieraan bij door, ieder vanuit hun eigen professionaliteit, werkvormen, normen en terminologie, activiteiten uit te voeren die de belasting voor lijnverantwoordelijkheden en uitvoerders verder verhogen." (Ibidem). De IBO-werkgroep stelt

dat het stelsel van control, controle en toezicht zoals dat het inmiddels is gegroeid, op een aantal punten toe is aan een 'grondige herijking' (Ibidem: 33). Zij beveelt daarom aan dat organisaties die belast zijn met control, controle en toezicht hun werkzaamheden, normen en methoden goed op elkaar afstemmen, opdat de belasting van de uitvoering geminimaliseerd wordt zonder dat daarbij de nauwkeurigheid uit het oog wordt verloren (IBO-werkgroep Regeldruk en Controletoeren, 2004: 33).

De risico's van toezicht en verantwoording

Net als de bestuursinstrumenten normstelling en financiering gaat ook het gebruik van het bestuursinstrument toezicht gepaard met risico's.

Risico 1: Ritualisering

"Zo zijn bij ons nu eenmaal de regels, dus daar voldoen we dan maar aan" (Van Twist, 1999: 293). De verantwoording ontaard in de inhoudsloze opvoering van een verplicht nummer; een onvermijdelijk ritueel dat nu eenmaal moet worden opgevoerd.

Risico 2: Bureaucratisering

"Onze verantwoordingsrapporten worden begroet met een oorverdovende stilte" (Van Twist, 1999: 293). De verantwoording is te uitgebreid, te veel geformaliseerd en/of er wordt niets gedaan met de verplichte verantwoordingsrapportages.

Risico 3: Blikvernaauwing en beoordelingsfouten

Het benadrukken van bepaalde aspecten van de organisationele prestaties leidt ertoe dat andere aspecten worden veronachtzaamd. Varianten hiervan zijn een te grote nadruk op kwantitatieve aspecten, specifieke doelen of korte termijn effecten. "Alleen toezicht op vooraf geformuleerde doelen doet onvoldoende recht aan de dynamiek die er bestaat in nastrevenswaardige doelen" (Teisman, 2005: 155). Ook de convergentietendens valt onder deze noemer: "sterk negatief scorende organisaties krijgen extra middelen en goed presterende organisaties minder, waardoor op den duur de scores steeds minder variatie vertonen en dichterbij het (weinig ambitieuze) gemiddelde komen te liggen" (Van Twist, 1999: 294).

Risico 4: Verstikking

"Strakke beoordeling en voortdurende verantwoording aan de hand van een beperkt aantal indicatoren schept helderheid, maar kan er gelijk toe leiden dat een organisatie experimenten en innovaties uit de weg gaat. Hierop wordt men immers niet afgerekend en beoordeeld." (Van Twist, 1999: 294). Valkuilen die in dit verband kunnen optreden zijn de 'performance paradox' en de 'accountability trap'. De performance paradox houdt in "dat het een vergissing is te denken dat een organisatie die veel aan prestatiemeting doet *dus* ook goed presteert" (Ibidem). Van een accountability trap wordt gesproken "als in het kader van de verantwoording zodanig hoge eisen worden gesteld aan projecten en programma's dat alleen al door de schuchterheid en voorzichtigheid die dit onvermijdelijk oproept de maatschappelijke doelen van het beleid niet meer kunnen worden bereikt" (Ibidem).

Risico 5: Vijandigheid en het vermijden van verantwoordelijkheid

Men kan vervallen in een vijandig rolmodel: degene die verantwoording aflegt tegenover degene die verantwoording vraagt. Dit kan gepaard gaan met "wederzijds destructieve kritiek en geruzie over

procedures en details” met als gevolg “defensief gedrag, bitterheid, slechte verhoudingen en frustratie”. “Het zoeken naar excuses en (daarmee) het ontlopen van verantwoordelijkheid staat dan voorop.” (Van Twist, 1999: 294-295).

Risico 6: Pervertering en het ondermijnen van verantwoordelijkheid

“Van pervertering is sprake als organisaties hun gedrag zodanig aanpassen dat dit leidt tot een goede score op de gehanteerde indicator, zonder dat zij hun effectiviteit wezenlijk vergroten” (Van Twist, 1999: 295). Uitingvormen van pervertering zijn bijvoorbeeld het inbouwen van speelruimte bij een taakstelling, het verminderen van inspanning ten einde niet met aangescherpte taakstellingen te worden geconfronteerd, het manipuleren met cijfers, het overaccentueren van positieve aspecten van geleverde prestaties en onwettige acties als verschrijvingen en fraudes.

Risico 7: De (on)meetbaarheid van prestaties in de publieke sector

Toezicht is alleen een effectief sturingsinstrument als toezichthouders “organisaties de maat kunnen nemen” en “reëel zichtbaar kunnen maken welke bijdrage organisaties leveren en of zij rechtmatig, effectief en efficiënt omgaan met middelen” (Teisman, 2005: 153). Aan het begin van deze subparagraaf is genoemd dat voor effectief toezicht drie activiteiten moeten worden ontplooid: 1) Informatie verzamelen over de uitvoering, 2) Zich daar een oordeel over vormen, en 3) Waar nodig corrigerend interveniëren (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 272). Ten aanzien van de eerstgenoemde activiteit doet zich in de publieke sector een risico voor betreffende de meetbaarheid van prestaties en de selectie van indicatoren ter beoordeling van prestaties.

Prestaties kunnen worden gemeten met behulp van prestatie-indicatoren: “Maten of verhoudingsgetallen van aspecten van presteren” (Hakvoort en Klaassen, 2004: 25). De keuze van prestatie-indicatoren is belangrijk, omdat deze keuze een afspiegeling en vertaling is van de belangrijk geachte waarden in een organisatie en omdat de keuze van prestatie-indicatoren en de weging van deze indicatoren van invloed kunnen zijn op de invulling die een organisatie geeft aan haar taken. Daarbij bepaald de keuze van de prestatie-indicatoren mede het uiteindelijke oordeel over het presteren van een organisatie (Ibidem: 25-26).

In de publieke sector is het vergaren van informatie over hetgeen met het primaire proces is voortgebracht een complexe opgave. Dit hangt onder andere samen met de volgende aspecten:

- De doelen van de overheid en non-profitorganisaties zijn vaak niet helder geformuleerd, laat staan dat ze kwantitatief zijn ingevuld. Het ontbreekt dus vaak aan helder omschreven en meetbare output (Hakvoort en Klaassen, 2004: 93, 108);
- Het ontwikkelingsproces van producten in de publieke sector is doorgaans sterk gefragmenteerd en het aantal producten dat overheidsinstanties en publieke organisaties leveren is zeer omvangrijk. Dit maakt meting van de prestaties van het totale productieproces uiterst lastig (gebaseerd op Moore, 1995, in Hakvoort en Klaassen, 2004: 27);
- Het productieproces binnen de publieke sector overstijgt doorgaans de grenzen van de eigen organisatie. De realisering van veel producten verloopt via ketens, terwijl het ‘denken in ketens’ nog maar nauwelijks is ontwikkeld. De prestaties van organisaties interfereren met elkaar (Hakvoort en Klaassen, 2004: 27, 108);
- De producten die door publieke organisaties worden voortgebracht zijn vaak niet eenvoudig te typeren, omdat deze producten voor degenen voor wie zij zijn bestemd meerdere

waarden kunnen vertegenwoordigen (waarde- of doelcomplexiteit) (Hakvoort en Klaassen, 2004: 93);

- De producten van publieke organisaties zijn vaak niet homogeen. Dat wil zeggen dat de producten naar tijd en plaats kunnen variëren, omdat ze vaak naar gelang de omstandigheden (moeten) worden aangepast (Hakvoort en Klaassen, 2004: 93);
- Aandacht voor kwaliteitsonderzoek in de publieke sector is relatief zwak ontwikkeld. Op veel beleidsterreinen ontbreekt kwaliteitsmeting. Doordat gespecialiseerde kennis voor kwaliteitsmeting doorgaans niet beschikbaar is, vereist kwaliteitsmeting in de publieke sector veel tijd en middelen (Pollit, 2003, in Hakvoort en Klaassen, 2004: 27).

Deze aspecten maken het meten en beoordelen van prestaties in de publieke sector complex en daarmee risicovol.

2.3.5 Resumerend

In deze paragraaf is de traditioneel hiërarchische overheidssturing aan de orde gekomen. Het begrip controleregime is geïntroduceerd en gedefinieerd als 'het geheel van bestuursinstrumenten en –activiteiten die een sturende actor inzet om het gedrag van een te besturen actor te beïnvloeden en te controleren'. Achtereenvolgens zijn de bestuursinstrumenten normstelling, financiering en toezicht aan de orde gekomen. Daarbij is aandacht besteed aan de kenmerken van deze instrumenten en de risico's die hieruit voortvloeien. Nu zowel de netwerkwereld als het controleregime zijn uitgewerkt kunnen beiden met elkaar geconfronteerd worden. Dan zal blijken of de eerder veronderstelde spanning tussenbeiden te herleiden is.

De confrontatie tussen de netwerkwereld en het controleregime vindt plaats in de volgende paragraaf. Aansluitend zal in paragraaf 2.5 bekeken worden op welke wijze netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden kunnen worden.

2.4 De confrontatie tussen netwerkwereld en controleregime

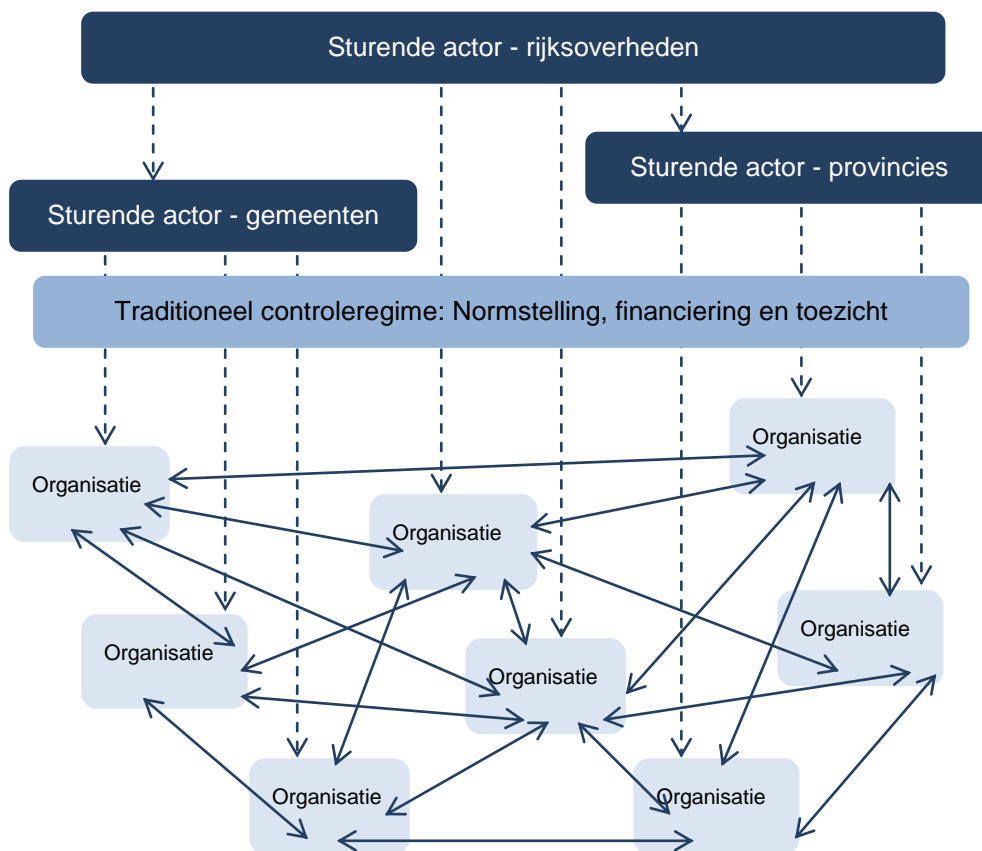
In de inleiding is gesteld dat onze samenleving toenemend complex wordt. Daarop zijn in voorgaande paragrafen twee manieren aan de orde gekomen waarop op deze ontwikkeling wordt gereageerd. Aan de ene kant ontwikkelen zich over de grenzen van organisaties systemen die zich uitkristalliseren in ketens en netwerken. Aan de andere kant wordt het controleregime – het klassiek hiërarchische stelsel van overheidssturing – steeds verder uitgebouwd. Hier wordt ingegaan op de confrontatie van netwerk en controleregime. Daarmee komt in deze paragraaf de tweede deelvraag van deze studie aan de orde: 'In hoeverre is er sprake van een spanning tussen de netwerkwereld en het traditionele controleregime?'

In de eerstvolgende subparagraaf worden de schematische weegaven van netwerk en controleregime gecombineerd en wordt de figuur die hieruit voortkomt kort geanalyseerd (subparagraaf 2.4.1). Om onderliggende verschillen en eventueel daaruit voortvloeiende spanningen te duiden worden in subparagraaf 2.4.2 de uitgangspunten van respectievelijk netwerk en controleregime uiteengezet. De consequenties van de gesignaleerde spanning tussen netwerk

en controleregime worden besproken in subparagraaf 2.4.3. Tot slot wordt in subparagraaf 2.4.4. kort teruggeblikt op hetgeen in deze paragraaf aan de orde kwam.

2.4.1 Netwerk en controleregime gecombineerd

Het traditionele controleregime is gebaseerd op hiërarchie. De verticale sturingsrelaties tussen sturende actoren en te sturen organisaties staan hierin centraal. In de op interdependenties gebaseerde netwerkwereld staat de interactie en samenwerking tussen wederzijds afhankelijke actoren centraal. In voorgaande paragrafen zijn het netwerk en de traditioneel hiërarchische overheidssturing schematisch weergegeven. In figuur 10 zijn de schematische weergaven van beiden met elkaar gecombineerd.



Figuur 10. Schematische weergaven van traditioneel hiërarchische overheidsturing en netwerk gecombineerd

Wat opvalt in deze figuur is de wirwar aan pijlen, ofwel aan relaties tussen organisaties onderling en tussen organisaties en sturende actoren. De verticale gestippelde pijlen staan voor de verticale sturingsrelaties die bestaan tussen de sturende actoren en de aan te sturen organisaties. In deze sturingsrelaties is primair sprake van een eenzijdige afhankelijkheid waarbij de organisatie afhankelijk is van de sturende actor.¹ De horizontale doorgetrokken pijlen staan voor de interactie en samenwerking tussen de wederzijds afhankelijke actoren uit het netwerk.

¹ De vraag of in de netwerksamenleving nog wel sprake kan zijn van hiërarchische overheidsturing, of dat de overheid is verworpen tot gelijkwaardige partner in netwerken, komt in paragraaf 2.5.2 aan de orde.

Figuur 10 illustreert dat elke organisatie in het netwerk voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk is van zowel een hiërarchisch bovengeschiedte sturende actor als van collega-organisaties uit het netwerk. Dat betekent dat organisaties – willen zij hun doelstellingen realiseren – zich zowel verticaal als horizontaal moeten oriënteren. Zij moeten voldoen aan de eisen en verwachtingen van de sturende actor en tegelijkertijd zorg dragen voor een optimale samenwerking met andere organisaties uit het netwerk.

2.4.2 Vergelijking van de uitgangspunten van netwerk en controleregime

Zoals eerder bleek uit het voorbeeld in de inleiding van deze scriptie, lijkt de inrichting van het controleregime in de praktijk soms op gespannen voet te staan met de succesfactoren voor netwerksamenwerking. Om een eventuele tegenstelling tussen beiden beter te begrijpen, worden netwerk en controleregime hier meer diepgaand met elkaar vergeleken. Daartoe zijn in figuur 11 ten aanzien van een aantal thema's de uitgangspunten van respectievelijk de netwerkwereld en het traditionele controleregime benoemd.

Thema	Netwerkwereld	Traditionele controleregime
Kernwoorden	Interdependentie, samenwerking, chaos, dynamiek, flexibiliteit, onbeheersbaarheid, pluriformiteit, onvoorspelbare resultaten.	Hiërarchie (afhankelijkheid van bovengeschiedte), controle, stabiliteit, structuur, starheid, beheersbaarheid, uniformiteit, voorspelbare resultaten.
Sturingsstelsel	Zelfsturing en zelforganisatie (Teisman, 2005: 79). Verbinding van samengestelde delen. "Systeem waar werking afhangt van verbindend vermogen tussen samenstellende delen" (Teisman, 2005: 47). "In een netwerk heeft hiërarchische sturing weinig kans van slagen" (De Bruijn et al., 2002: 25).	Top-down hiërarchische sturing. Normstelling, financiering en toezicht als sturingsinstrumenten. Regelsystemen werken ordescheppend. (Teisman, 2005: 47).
Relevante eenheden	Ketens, netwerken en processen. De verbinding tussen organisaties en hun regelsystemen. Interferenties tussen subsystemen. (Teisman, 2005: 66, 72). Netwerken zijn open, onbegrensbaar doch min of meer gestructureerde en duurzame verbanden.	Organisaties en hun regelsysteem. Organisaties zijn kenbaar, begrensbare en gestructureerd. "Organogrammen geven aan hoe taken verdeeld zijn en procedures doorlopen worden." (Teisman, 2005: 66, 69)
Typering van de samenleving	Onoverzichtelijk, onkenbaar en onbegrensd geheel van op elkaar ingrijpende subsystemen, die zich onverwacht en ongedacht kunnen ontwikkelen. Stelsels in stelsels die elkaar overlappen en beïnvloeden. (Teisman, 2005: 71, 171).	Ingewikkelde, maar kenbare en ontrafelbare structuur van mechanisch geordende subsystemen, die begrensd zijn en voorspelbaar werken (Teisman, 2005: 47, 66, 171).
Primaat	De gevraagde resultaten en de logica die daaruit voortvloeit voor zowel de keten als het netwerk (Teisman, 2005: 86).	De eigen politieke achterban, de eigen interne logica van handelen en de eigen regelsystemen (Teisman, 2005: 86).
Regels	Erkenning van formele en informele regels die worden gevormd, onderhouden en veranderd door interactie tussen actoren. Regels zijn weinig dynamisch. Zij veranderen langzaam omdat meerdere actoren de veranderingen moeten accepteren. Snelle verandering van regels is alleen mogelijk in tijden van crisis of grote turbulentie in het netwerk. (Koppenjan en	Formele regels, die zijn vastgelegd in wetten, plannen, contracten en convenanten. Regels kunnen eenzijdig en snel worden veranderd door bestuurders.

	Klijn: 72)	
Visie op stelselontwikkeling	Stelsels ontwikkelen zich dynamiek in verbroken en herstelde verbinding. Ontwikkeling wordt bepaald door co-evolutie tussen een veelheid aan handelingen (Teisman, 2005: 72, 176). Verandering is niet eenzijdig oplegbaar (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 339).	“Stelsels ontwikkelen zich door nieuwe regels en reorganisaties” (Teisman, 2005: 176). Veranderingen zijn eenzijdig oplegbaar (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 339).
Typering Leidinggeven	Leidinggeven als verleiden (onderhandelen, overleggen en overtuigen) (Ministerie van BZK, 2003: 9). Wijze waarop medewerking wordt verkregen: Moraal, Overreding, Gewoonte, Liefde, Vertrouwen (Hupe, 2007: 132). Aandacht is gericht “op verbindend vermogen tussen samengestelde delen” en leidinggevende “geeft vanuit kennis over eigen onwetendheid en onvermogen leiding aan zoektochten op weg naar het onbekende” (Teisman, 2005: 47). Aandacht is gericht op het beleidsproces (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 339). Leidinggevendenden richten zich op: <ul style="list-style-type: none"> • Aanbrengen van verbinding; • Doorlaatbaar maken van grenzen; • Gemeenschappelijke kennisontwikkeling in specifieke contexten; • Behoeften representeren zich in combinaties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang; • Organiseren van kennis- en kwaliteitsontwikkeling in ketens, netwerken en processen (Teisman, 2005: 136) 	Leidinggeven als opleggen of afdwingen (Ministerie van BZK, 2003: 9). Wijze waarop medewerking wordt verkregen: Dwang, Formeel gezag, Bevel, Dreiging (Hupe, 2007: 132). Aandacht is gericht “op regels en organisatie die gedrag en ontwikkeling sturen (padafhankelijk)” en leidinggevende “geeft duurzame oplossingen bij problemen en benadrukt zo dat er een helder traject is naar een betere gekende toekomst” (Teisman, 2005: 47). Aandacht is gericht op de beleidsinhoud (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 339). Leidinggevendenden richten zich op: <ul style="list-style-type: none"> • Maken van onderscheidingen; • Aanbrengen van begrenzing; • Rationele kennisontwikkeling over eenheden in stabiele context; • Behoeften representeren zich via gekozen representanten en ontstijgen het eigenbelang; • Produceren via generieke lijnen en projecten vanuit feitenkennis en stabiele kwaliteitscriteria (Teisman, 2005: 136)
Oplossen van problemen	Het oplossen van problemen is altijd onbevredigbaar. Issues worden erkent als mengsels van probleem en oplossing waarin elk handelen tot nieuwe steun en onvrede leidt (vraagsturing) (Teisman, 2005: 66)	Publieke problemen kunnen worden gedefinieerd en opgelost (aanbodsturing) (Teisman, 2005: 66).
Kennis	Kennis is impliciet en niet op één plek vast te leggen. Niet de productie en verzameling van kennis op één punt, maar het laten stromen en fuseren van kennis krijgt aandacht (Teisman, 2005: 56).	Meer studies verschaffen betere kennis en kennis is bijeen te brengen op één punt (Teisman, 2005: 56).
Relatie tussen partijen	Wederzijdse afhankelijkheid (Koppenjan en Klijn, 10). Wederzijdse aanpassing en coöperatie (Ibidem: 114)	Scheiding van verantwoordelijkheden en duidelijk gestructureerde afbakening van taken en bevoegdheden.
Totstandkoming en meting van resultaten	Resultaten zijn onvoorspelbaar. Resultaten vloeien voort uit het bijeenkomen van de individuele strategieën van actoren. Actoren passen hun strategieën snel aan door het gedrag van anderen, ontevredenheid met resultaten of veranderde doelen of percepties. Voor het bereiken van goede resultaten is handelingsvrijheid en vertrouwen vereist. (Koppenjan en Klijn: 10, 74, 82).	Streven naar voorspelbare resultaten via het sturen van gedrag. De gewenste resultaten worden vooraf geformuleerd en vastgelegd in wetten, plannen, (prestatie)contracten en convenanten. Er worden indicatoren geformuleerd voor het meten van prestaties. De realisatie van het beoogde resultaat wordt gecontroleerd en achteraf afgezet tegen de vooraf geformuleerde norm.

Figuur 11. Vergelijking van de uitgangspunten van de netwerkwereld en het controleregime

Uit figuur 11 blijkt dat de uitgangspunten van de netwerkwereld en die van het controleregime op veel thema's fundamenteel van elkaar verschillen. Dit verschil lijkt het beste getypeerd te kunnen worden door het begrippenpaar wanorde en orde. De netwerkwereld wordt beheerst door een beeld van wanorde: Organismen, processen en kennis zijn onoverzichtelijk, onbegrensd en ongekend en interfereren op verrassende en steeds veranderende wijze met elkaar. Chaos wordt gekoesterd als waardevolle bron voor innovatie en verbetering, doordat uit de chaos onverwachte en ongedachte kansen voortkomen. De wereld van het controleregime daarentegen wordt beheerst door een beeld van orde: Organismen, processen en kennis zijn mechanisch geordend en begrensd, zijn kenbaar en werken voorspelbaar. Orde wordt gezien als bron van stabiliteit en dus zekerheid (gebaseerd op Teisman, 2005: 170-176).

De meest sprekende tegenstelling tussen de succesfactoren voor netwerksamenwerking en de voorwaarden voor traditioneel hiërarchische overheidssturing, is de tegenstelling tussen de door het netwerk vereiste handelingsvrijheid en de voor overheidssturing vereiste structuur. Vanuit de doctrine van het primaat van de politiek wordt een sterk sturende rol voor politieke actoren verondersteld, waarin zij anderen domineren in de besluitvorming. Het controleregime heeft dientengevolge hiërarchie als uitgangspunt en omvat instrumenten voor eenzijdige overheidssturing. Zoals de naam doet vermoeden is het regime gericht op controle en daarmee inherent beperkend aan de handelingsvrijheid. Het is echter juist die handelingsvrijheid die het fundament vormt voor netwerken. Netwerken stelen op de gedachte dat actoren wederzijds afhankelijk zijn en dus moeten samenwerken om hun doelen te bereiken. Deze samenwerking ontstaat door zelforganisatie en zelfsturing en wordt voortdurend aangepast naar gelang de situatie dat vraagt. De handelingsvrijheid die actoren hiertoe behoeven wordt door het controleregime juist beperkt.

Bovenstaande analyse ondersteunt de veronderstelling dat er sprake is van tegengestelde trekkrachten vanuit het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds. De consequentie van de hier gesignaleerde tegenstelling is dat er een spanning kan ontstaan in het stelsel. Naarmate het stelsel beter voldoet aan de voorwaarden van het controleregime, zijn organisaties minder in staat tot samenwerking in netwerken. Andersom geldt dat naarmate organisaties zich meer richten op de samenwerking in netwerken, het stelsel minder goed voldoet aan de voorwaarden voor traditioneel hiërarchische sturing en controle, waardoor het controleregime aan effectiviteit inboet. Enerzijds zien organisaties zich door de veranderende eisen van de samenleving dus genoodzaakt tot samenwerking in netwerken, anderzijds zien zij zich hierin beperkt door het controleregime. Teisman zegt over deze spanning het volgende: "Keten- en netwerkontwikkeling aan de ene kant en de versterking van controleregimes aan de andere kant versterken het dubbele, spanningvolle karakter van complexe systemen. Als iedere organisatie doet wat deze moet doen, ontstaat er een ordentelijke taakuitoefening waarover verantwoording kan worden afgelegd naar de eigen controleurs. Maar zodra iedere organisatie alleen dat doet wat het qua taakopdracht moet doen, ontstaan er grote hiaten op de grenzen van de organisaties. Het aanpassend vermogen wordt aangetast en het geheel van gedragingen leidt tot spanning en uitdoving in het stelsel als geheel." (2005: 87).

2.4.3 De roep om verandering van het stelsel

Het traditionele controleregime en de netwerkwereld staan dus op gespannen voet met elkaar, omdat zij fundamenteel andere uitgangspunten hebben. Het controleregime heeft haar wortels in de hiërarchie terwijl de netwerkwereld gebaseerd is op interdependenties en samenwerking. Het

controleregime vereist dat wordt vastgesteld wat moet gebeuren, waarna actoren zich houden aan de regelingen. Samenwerking in netwerken vereist daarentegen dat actoren zich kunnen aanpassen aan de veranderende eisen van de situatie en dus ruimte hebben om naar bevind van zaken te handelen. Met de opkomst van wat wordt genoemd de 'netwerksamenleving' is de confrontatie tussen het traditionele controleregime en netwerken echter onvermijdelijk.

Een gevolg van deze confrontatie is dat sturende actoren - overheden - ervaren dat zij spelers zijn geworden tussen anderen. Zij kunnen veranderingen niet langer eenzijdig opleggen, maar functioneren in een web van afhankelijkheden (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 339). Hierdoor wordt de sturingsrelatie tussen overheid en uitvoeringsorganisatie meer diffuus. Door het verloren gaan van hiërarchie boeten de hiërarchische sturingsmechanismen die de kern vormen van het traditionele controleregime aan effectiviteit in. Sturing door middel van deze mechanismen kan in netwerken zelfs contraproductief zijn. "Hoe meer hiërarchie er is, des te sterker het verzet zal zijn in een netwerk" (De Bruijn et al, 2002: 25). Zo kan toezicht de inbreng van organisaties in ketens, netwerken en complexe processen ondergraven. "Toezichthouders die zich richten op organisaties en de productie daarvan zullen een witte vlek hebben voor de intermediaire betekenis die organisaties in ketens, netwerken en processen hebben" (Teisman, 2005: 153).

Eén van de gevolgen van de afnemende effectiviteit van het traditionele controleregime is dat de overheid haar controleregime uitbouwt. Hierdoor zien overheden en uitvoerders zich geconfronteerd met een enorm institutioneel bouwwerk, dat gekenmerkt wordt door een woud aan regels, veel verschillende toezichtrelaties en individuele prestatievereisten en taakstellingen (Teisman, 2005: 182). Zowel overheid als maatschappelijke groepen lijden onder de bestuurlijke drukte en het bureaucratisme die zijn ontstaan. "De paradox is dat meer structuur wordt toegevoegd, terwijl de wanorde toeneemt" (Ibidem: 60). Het is echter juist het samenstel van structuren dat tot een onoverzichtelijke warboel leidt. Hierdoor neigen we steeds verder verstrikt te raken in een complex zelfsturend systeem met een eigen dynamiek, waarin iedereen zich een kleine speler voelt (Ibidem: 19-20). Voor organisaties is het bijna ondoenlijk geworden om te voldoen aan de eisen van het controleregime en daarnaast nog eens effectief samen te werken in ketens en netwerken.

2.4.4 Resumerend

De complexiteit van de samenleving neemt toe. Een gevolg hiervan is dat organisaties en overheden steeds meer functioneren in netwerken. Het traditioneel hiërarchische controleregime is in deze netwerken echter minder effectief. In reactie op de afnemende effectiviteit van het controleregime bouwen overheden dit regime steeds verder uit, tot het punt waarop een enorm institutioneel bouwwerk is ontstaan dat samenwerking in netwerken bemoeilijkt. Het traditionele controleregime en de netwerkwereld staan op gespannen voet met elkaar.

In de volgende paragraaf wordt gezocht naar manieren waarop netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden kunnen worden.

2.5 Naar instrumenten voor verbinding

In voorgaande paragrafen zijn de netwerkwereld en het controleregime uiteengezet en met elkaar geconfronteerd. Uit de confrontatie bleek dat het klassiek hiërarchische controleregime en de

moderne netwerkwereld op gespannen voet met elkaar staan. In deze paragraaf wordt gezocht naar manieren om netwerk en controleregime met elkaar te verbinden. Daarmee gaat deze paragraaf in op de derde deelvraag van deze studie: ‘Op welke wijze kunnen netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden worden, opdat de eventuele spanning die voortvloeit uit een confrontatie tussenbeiden gereduceerd wordt?’.

In deze paragraaf wordt eerst aandacht besteed aan overwegingen die gemaakt moeten worden bij de keuze van instrumenten voor het realiseren van verbinding (subparagraaf 2.5.1). Aansluitend wordt ingegaan op de vraag in hoeverre in de netwerkwereld (nog) sprake kan zijn van overheidssturing (subparagraaf 2.5.2). Daarop wordt een nieuw uitgangspunt voor overheidssturing aangereikt, waarin het netwerk als geheel centraal staat (subparagraaf 2.5.3). Aan de hand van de succesfactoren voor netwerksamenwerking worden concrete instrumenten aangereikt die verbinding van netwerk en controleregime mogelijk maken (subparagraaf 2.5.4). De laatste subparagraaf (2.5.5) wordt benut om terug te blikken op hetgeen in deze paragraaf aan de orde kwam.

2.5.1 Overwegingen bij het vormgeven van verbinding

Om te bepalen waar het accent moet liggen bij het verbinden van de netwerkwereld en het controleregime en welke sturingsinstrumenten diensgevolge kunnen worden ingezet, is een analyse van de omgeving waarin organisaties en stelsels functioneren essentieel. Bestuursinstrumenten hebben immers een contingent karakter. Willen zij effectief zijn, dan moeten zij passen bij de aard van hun omgeving (Hupe, 2007: 137). In figuur 12 zijn factoren weergegeven die spreken voor respectievelijk een netwerkmodel en een meer hiërarchisch model.

Factoren die spreken voor een netwerkmodel	Factoren die spreken voor een hiërarchisch model
<ul style="list-style-type: none"> • Noodzaak tot flexibiliteit • Noodzaak voor differentiatie in de reacties naar cliënten of klanten • Noodzaak voor diverse vaardigheden • Veel potentiële private partijen beschikbaar • Duidelijkheid over de gewenste outcome of output • De private sector vult het gat aan vaardigheden • De bijdrage van private eigendommen, personen of waarden is cruciaal • Partijen hebben een grotere geloofwaardigheid • Diverse diensten raken dezelfde klant • Derde partijen kunnen diensten leveren of doelen bereiken tegen lagere kosten dan de overheid • Snel veranderende technologie • Diverse lagen van de overheid leveren diensten • Diverse vertegenwoordigers gebruiken dezelfde functies of hebben deze nodig 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkeur voor stabiliteit • Noodzaak voor een uniforme, regelgedreven reactie • Alleen de vaardigheden van één professional zijn nodig • Overheid is de dominante aanbieder • Outcome is ambigue • De overheid beschikt over de benodigde ervaring • Capaciteit van outsiders is niet belangrijk • Overheid heeft veel ervaring met burgers in dit gebied • Dienst is relatief op zichzelf staand • Het zelf leveren van diensten is economisch voordeliger • De dienst wordt niet beïnvloedt door veranderende technologie • Één overheidslaag levert de diensten • Één vertegenwoordiger gebruikt dezelfde functies of heeft deze nodig

Figuur 12. Bepalende factoren bij de keuze van een sturingsmodel (vertaald naar Goldsmith en Eggers, 2004: 51)

Wordt de omgeving van organisaties of stelsels gedomineerd door factoren die spreken voor een netwerkmodel, dan verdient het aanbeveling om bij het creëren van verbinding tussen netwerk en controleregime de succesfactoren voor netwerksamenwerking als uitgangspunt te nemen. De verbinding komt in dat geval tot stand door het controleregime zo in te richten dat zij het netwerk faciliteert, of ten minste zo min mogelijk hindert. Wordt de omgeving daarentegen gekenmerkt door factoren die spreken voor een hiërarchisch model, dan is het aanbevelenswaardig om bij het inrichten van de verbinding tussen netwerk en controleregime de voorwaarden voor hiërarchische controle als uitgangspunt te nemen. De kern bij deze verbinding is dan het controleerbaar maken van het netwerk.

Bij het formuleren van manieren om netwerk en controleregime te verbinden wordt in de rest van deze paragraaf uitgegaan van een situatie waarin de factoren die spreken voor een netwerkmodel domineren over de factoren die spreken voor een hiërarchisch model. Uitgangspunt van deze studie is immers dat de toenemende complexiteit van de samenleving leidt tot toenemende wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren en zodoende tot een toenemende noodzaak tot samenwerking in ketens en netwerken.

2.5.2 De (on)mogelijkheid van overheidssturing in de netwerkwereld

Een belangrijke kwestie die vooralsnog onbesproken is gebleven is de positie van overheden in netwerken. Enerzijds is in dit stuk benoemd dat overheden deel uitmaken van netwerken en dat zij als zodanig 'spelers zijn tussen anderen' en veranderingen niet (langer) eenzijdig kunnen opleggen (zie ook paragraaf 2.4.3). Anderzijds wordt in dit stuk uitgegaan van een overheid die hiërarchisch bovengeschied is aan (uitvoerings)organisaties en die – door de inzet van bestuursinstrumenten en -activiteiten – wel degelijk in staat is tot sturing en controle. Hier wordt ingegaan op de vraag hoe overheidssturing en netwerken zich tot elkaar verhouden.

Onmogelijke overheidssturing

Netwerken worden vaak primair in horizontale termen beschreven, gebaseerd op de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgt er volgens sommigen voor dat de sturingsmogelijkheden van de overheid in netwerken beperkt zijn. De overheid wordt dan beschouwd als 'één van de vele actoren' in netwerken, die als zodanig op gelijke voet staat met de andere actoren uit het netwerk (Johansson en Borell, 1999: 586). Het idee is dat de overheid – als actor in het netwerk – evenzeer afhankelijk is van de andere actoren als deze actoren afhankelijk zijn van de overheid. Hierdoor kan de overheid geen controle uitvoeren en veranderingen niet eenzijdig opleggen (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 339). "Zodra een bestuurder in een netwerk moet functioneren, kan hij zich niet verlaten op hiërarchische sturingsmechanismen. Hij is immers afhankelijk van andere partijen, die hem niet zonder meer zullen steunen" (De Bruijn et al., 2002: 25). In deze visie is macht niet gecentreerd, maar verdeeld over een ontelbare hoeveelheid 'micro-netwerken' die door geen enkele superautoriteit top-down gecontroleerd kunnen worden. Al deze netwerken zijn immers autonoom (zelforganiserend en zelfsturend) en dus weerbarstig voor overheidssturing (Johansson en Borell, 1999: 586). De rol van de overheid wordt vanuit deze visie beperkt tot die van doelsteller, coördinator, facilitator en mediator. De overheid formuleert algemene doelstellingen en creëert netwerken door samenwerking tussen actoren te initiëren. Vervolgens heeft de overheid zo veel vertrouwen in de capaciteiten van de actoren in het netwerk om problemen op te lossen en tot consensus te komen, dat de rol van de overheid zelf

beperkt wordt tot die van facilitator en mediator (Ibidem: 585-586). De ultieme variant van deze netwerkgedachte is dat autonome 'self-governing networks' ofwel 'governance-networks' ontstaan, die niet alleen de overheid en haar beleid beïnvloeden, maar die 'the business of government' volledig overnemen (Stoker, 1998: 23). Dat impliceert het volledig verdampen van de overheid en het overlaten van al het overheidshandelen aan autonome zelfsturende netwerken.

Mogelijke overheidssturing

Diverse auteurs staan kritisch tegenover het zojuist geschetste beeld van de 'machteloze staat' en de onmogelijkheid van sturing in netwerken (Brans, 1997; Hoggett, 1996; O'Toole, 1997; Thatcher, 1998; Johansson en Borell, 1999). Zij stellen dat de controlemogelijkheden van centrale overheden door de opkomst van netwerken weliswaar zijn beperkt, maar verre van niet-bestaand zijn. Zo stelt Hoggett dat bovenstaande netwerkbenadering een gevaarlijk beeld schetst: "(...) by concentrating upon the dispersal of power it draws our attention away from the new forms of power concentrating within more remote and less visible centres of corporate and state governance" (1996: 25). Volgens Johansson en Borell worden de machtsrelaties, institutionele contexten en sturingsmogelijkheden onderschat doordat netwerktheoretici uitgaan van een pluralistisch vrijwillige kijk op netwerken. Zij stellen dat "(...) implementation networks must be viewed as both hierarchical and horizontal power structures, where national government, form a hierarchically superior position, can affect formally horizontal relations between actors by creating patterns of interdependence" (1999: 585). Daarmee sluiten Johansson en Borell zich aan bij een eerdere notie van Thatcher: "A crucial factor for public policy is the role of the state in establishing, supporting or excluding actors, rules for their behaviour and the distribution of resources. Looking at how actors operate in a given network, not how certain actors established the network and the position of its members, risks neglecting important issues of power and the privileged role of certain groups in shaping and creating network relations" (1998: 403).

Op basis van hun onderzoek naar de centrale overheidssturing in lokale netwerken rond de zorg voor ouderen in Zweden, komen Johansson en Borell tot de conclusie dat de overheid ten minste drie belangrijke instrumenten heeft voor sturing in de netwerkwereld:

1. *Kaders stellen*. De overheid formuleert de algemene kaders die doelen en algemene richtlijnen omvatten. Zo begrenst zij de zaken waarover onderhandeling mogelijk is.
2. *Financiële prikkels*. De overheid heeft de macht om te besluiten over de financiële relaties tussen actoren. Zij kan financiële verantwoordelijkheid toekennen aan anderen dan de centrale overheid.
3. *Evaluaties en ondersteuning*. De overheid kan netwerken evalueren en ondersteuning bieden. Bijvoorbeeld door de installatie van een commissie die monitort en controleert of en in welke mate een netwerk de doelstellingen van de overheid realiseert en die de mogelijkheid heeft de ontwikkeling van het netwerk bij te sturen in de gewenste richting op het moment dat onwenselijkheden worden geconstateerd (Johansson en Borell, 1999: 590).

Van government naar governance

De vraag in hoeverre overheidssturing in de netwerkwereld mogelijk is lijkt dus niet zo makkelijk te beantwoorden. Er zijn auteurs die stellen dat in netwerken nauwelijks sprake kan zijn van

overheidssturing, maar daar staan auteurs tegenover die beweren dat de overheid wel degelijk over instrumenten beschikt voor sturing in netwerken. Daarom wordt hier bezien wat de theorie zegt over de ontwikkeling van de overheid sinds de opkomst van netwerken.

In dit kader wordt in de literatuur ook wel gesproken over het horizontaliseren van het politieke domein en een transitie van 'government' naar 'governance'. Deze concepten vertalen het idee dat publieke besluiten steeds minder berusten bij hiërarchisch georganiseerde bureaucratieën en steeds meer plaatsvinden in duurzame relaties tussen individuen met sleutelposities, die gelokaliseerd zijn in verschillende organisaties en op verschillende territoriale niveaus (John, 2001, in Hill, 2005: 237). Kenmerkend voor governance, in vergelijking met de klassiek hiërarchische vorm van overheidssturing 'government', is dat de overheid niet stuurt *boven* de burgers, maatschappelijke groepen en private actoren, maar *met* hen via horizontale vormen van coördinatie. De nadruk ligt op het versterken van inter-organisatorische samenwerking, het vergroten van de betrokkenheid van burgers en de private sector bij besluitvorming en het versterken van het integrale karakter van besluitvorming (Koppenjan en Klijn, 2004: 108). Kooiman en Van Vliet omschrijven de taken van de overheid in een 'governance' als 1) (de)composition and coordination, 2) collibration and steering, en 3) integration and regulation (1993: 66, in Stoker, 1998: 24). De eerste taak omvat het definiëren van een situatie, het identificeren van de relevante stakeholders en het vervolgens ontwikkelen van effectieve relaties tussen deze stakeholders. De tweede taak heeft betrekking op het beïnvloeden en het sturen van relaties om gewenste uitkomsten te realiseren. De derde taak heeft betrekking op 'systeemmanagement' en omvat het denken en handelen voorbij de individuele subsystemen, zodat ongewenste bijeffecten worden vermeden en mechanismen voor effectieve coördinatie worden ontwikkeld (Ibidem).

Als het gaat om overheidssturing in de netwerkwereld typeert Hupe (2007) de stijl van besturen die het meest passend is bij deze situatie als 'regisseren'. Als uitgangspunt voor het bestuurlijk handelen in dergelijke situaties onderscheiden Hupe en Klijn (1997) de vijf S-en van lokale regie: Initiatief (stimuleren), kennis van het netwerk (situeren), organisatie van participatie (steun creëren), voorwaarden voor netwerkvorming scheppen (structureren) en richting aanwijzen (sturen). Hupe en Klaassen (2001) spreken over het 'voorzittersmodel' als meest passend beleidsvoeringsmodel in situaties van hoge politieke sturingsambities in combinatie met grote afhankelijkheid van maatschappelijke actoren. Bestuurlijke kernactiviteiten in dit model zijn 'uitnodigen' en 'richting aanwijzen'.

De scheiding tussen overheid (controleregime) en netwerk

Op basis van voorgaande wordt in dit stuk uitgegaan van het idee dat overheidssturing in netwerken wel degelijk mogelijk is, maar vraagt om andere, meer horizontale mechanismen dan gebruikelijk in het traditioneel hiërarchische controleregime. Vanwege hun bijzondere sturingsmogelijkheden worden overheden in de rest van dit stuk beschouwt als sturende actoren die 'buiten' en in zekere zin 'boven' netwerken staan. Netwerken worden hier afgebakend tot gehelen van min of meer egalitaire actoren. Dat betekent niet dat hier ontkend wordt dat overheden ook als één van de vele actoren *in* netwerken kunnen participeren. Noch wordt ontkend dat organisaties in netwerken horizontaal controle op elkaar kunnen uitvoeren. De scheiding tussen 'netwerkwereld' enerzijds en 'controleregime' anderzijds zoals gehanteerd in deze scriptie is dus een enigszins kunstmatige. Het betreft een sterke vereenvoudiging van de complexe werkelijkheid waarin netwerken en controleregimes sterk met elkaar verweven zijn en als het ware onderdelen zijn van één multi-dimensionele wereld.

2.5.3 Nieuwe uitgangspunten voor overheidssturing

Zojuist is gesteld dat overheidssturing in de netwerkwereld mogelijk is, maar vraagt om meer horizontale mechanismen van sturing. De ontwikkeling van managementstrategieën en instrumenten voor deze vorm van sturing staat echter nog in de kinderschoenen. Eerdere teleurstellende ervaringen wijzen uit dat inhoud geven aan horizontale sturing niet gemakkelijk is. Het blijkt lastig om de benodigde horizontale typen van sturing en de actoren te activeren, toegevoegde waarde te creëren en het geheel vervolgens te plaatsen in de bestaande ambtelijk en politiek gebruikelijke typen van besluitvorming die meer gekarakteriseerd worden door een zekere mate van centralisme en het verdelen en uitbannen van risico's (Koppenjan en Klijn, 2004: 111). Daarbij stellen horizontale vormen van sturing andere eisen aan de competenties van bestuurders dan de traditioneel hiërarchische vormen van sturing. Ontbreekt het bestuurders aan de benodigde professionaliteit, dan zullen kansen die netwerken bieden veelal worden gemist (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 205). Willen overheden in staat blijven tot controle in de netwerkwereld, dan zullen zij dus de juiste instrumenten en competenties moeten ontwikkelen om invulling te geven aan horizontale sturing.

Het is interessant de mogelijkheden te verkennen van de inzet van horizontale instrumenten voor het verbinden van de netwerkwereld en het controleregime. In subparagraaf 2.5.1 is benoemd dat – in een omgeving die wordt gekenmerkt door factoren die spreken voor een netwerkmodel – de succesfactoren voor samenwerking in netwerken als uitgangspunt moeten gelden bij het vormgeven van deze verbinding. In figuur 13 zijn de succesfactoren voor netwerksamenwerking uiteengelegd in voorwaarden op organisatie- en op stelselniveau.

Succesfactoren voor netwerksamenwerking	Bijbehorende voorwaarden op organisatieniveau	Bijbehorende voorwaarden op stelselniveau
Organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk	Organisaties zijn niet in staat hun doelstellingen volledig autonoom te realiseren Elke organisatie beschikt over machtsmiddelen (deze kunnen wel ongelijk zijn verdeeld)	Organisaties zijn tot elkaar veroordeeld voor het bereiken van hun doelstellingen
Doelen, beleidsvisies en strategieën zijn congruent of indifferent	Organisaties stemmen hun doelen, beleidsvisies en strategieën onderling op elkaar af	De structuur van het stelsel laat ruimte om afstemming te bewerkstelligen Aanwezigheid van prikkels die inter-organisatorische afstemming stimuleren Afwezigheid van prikkels die aanzetten tot concurrentie of competitie
Organisaties hebben een zekere handelingsvrijheid	De interne structuur en het interne beleid en management van de organisatie laten een zekere handelingsvrijheid	De wijze waarop organisaties worden aangestuurd en gecontroleerd laat een zekere handelingsvrijheid
Inter-organisatorische samenwerking	De eigen organisatie stimuleert en faciliteert haar medewerkers tot (inter-organisatorische) samenwerking	Organisaties weten wat zij aan elkaar hebben Er is onderling vertrouwen Aanwezigheid van faciliteiten voor samenwerking Afwezigheid van verkokering of fragmentatie

	Organisaties zijn betrouwbare samenwerkingspartners	<i>Afwezigheid van prikkels die aanzetten tot concurrentie of competitie</i>
Transparantie	Organisaties zijn open; laten zich kennen Organisaties maken hun <ul style="list-style-type: none"> • doelen en beleidsvisie; • kennis en informatie; • interne processen openbaar en goed toegankelijk	Inter-organisatorische processen zijn transparant <i>Afwezigheid van prikkels die aanzetten tot concurrentie of competitie</i> <i>Afwezigheid van verkokering of fragmentatie</i>
Management of coördinatie van het netwerk	Organisaties laten zich managen / coördineren	Netwerkmanagement is georganiseerd en gefaciliteerd Er wordt duidelijk gecommuniceerd over de doelen, taken en bevoegdheden van de netwerkmanager(s)

Figuur 13. Voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking.

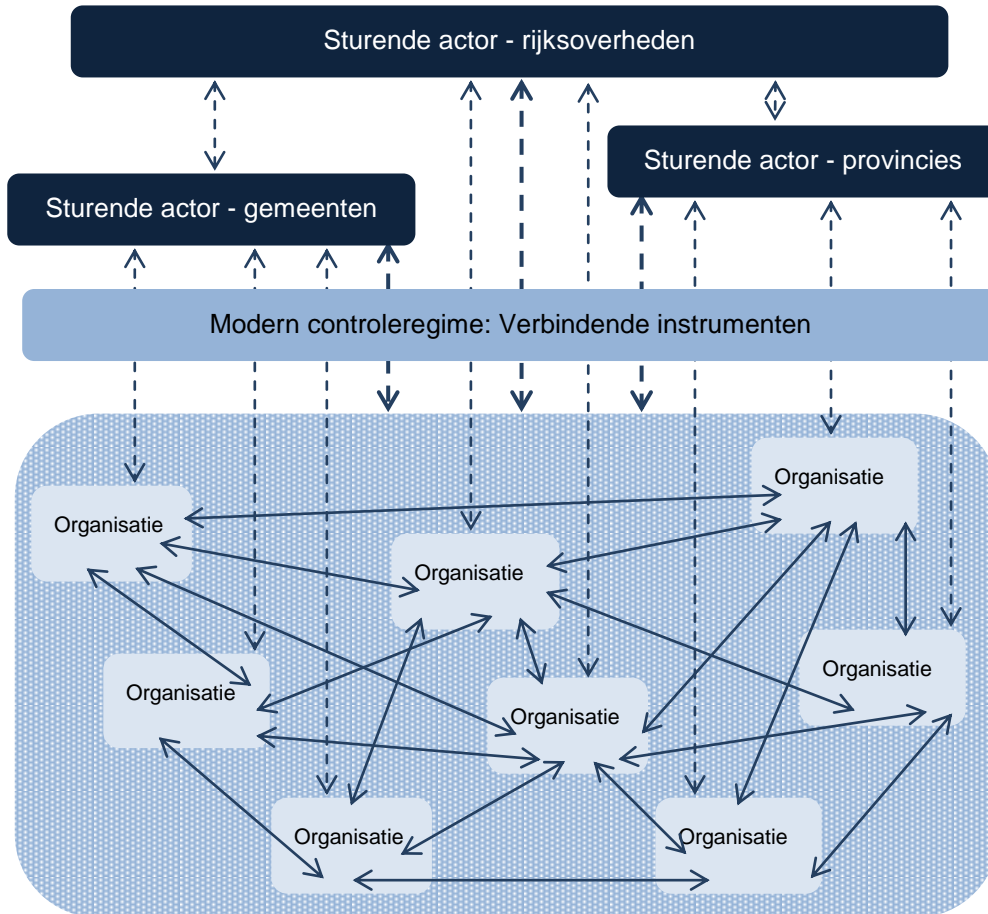
De voorwaarden die in deze figuur worden genoemd kunnen dienen als praktisch toetsingskader bij het signaleren van spanning tussen de netwerkwereld en het controleregime. Er is immers sprake van een dergelijke spanning als het controleregime organisaties of het stelsel als geheel hindert in het voldoen aan genoemde voorwaarden. Ten aanzien van die voorwaarden waar zich de grootste spanning voordoet, is verbinding van controleregime en netwerkwereld het meest geboden. Deze verbinding kan bewerkstelligd worden door ten aanzien van die voorwaarden het controleregime zo om te vormen dat zij netwerksamenwerking niet langer hindert, maar juist faciliteert. Het controleregime moet dan worden ingezet op het scheppen van de condities voor succesvolle netwerksamenwerking. Dat betekent dat de eisen van het controleregime in het verlengde moeten komen te liggen van de succesfactoren voor samenwerking in netwerken.

Van de overheid vraagt het inzetten van het controleregime op het scheppen van de juiste condities voor netwerksamenwerking dat zij gaat denken in grotere gehelen. Traditioneel gezien zet de overheid haar bestuursinstrumenten normstelling, financiering en toezicht met name in op het niveau van de afzonderlijke organisatie. Door niet alleen afzonderlijke organisaties, maar ook (sub)netwerken als object van sturing te definiëren kan de overheid inter-organisatorische samenwerking in netwerken faciliteren en stimuleren. In figuur 14 (op de volgende pagina) is de inzet van het controleregime op organisatie én netwerkniveau schematisch weergegeven.

Ten opzichte van figuur 10, waarin het traditioneel hiërarchische controleregime en het netwerk met elkaar werden gecombineerd, zijn in figuur 14 drie opvallende veranderingen zichtbaar.

Ten eerste is een blauw veld toegevoegd dat het netwerk als geheel representeert. De verticale gestippelde pijlen, die de sturingsrelatie tussen sturende actor en te sturen actor representeren, verbinden niet langer alleen overheden met afzonderlijke organisaties. Zij verbinden nu ook de overheden met het netwerk als geheel, zoals weergegeven met de dikker gestippelde pijlen. Deze verandering staat voor het idee dat niet alleen afzonderlijke organisaties, maar ook (sub)netwerken als geheel tot het object van overheidssturing kunnen behoren. Normstelling, financiering en toezicht kunnen – voor zover het publieke belang dit toelaat – naar gelang de situatie op organisatie of netwerkniveau worden georganiseerd. Zo kunnen doelen worden geformuleerd voor een (sub)netwerk als geheel en kan de overheid middelen beschikbaar stellen aan een (sub)netwerk van organisaties. Het is dan aan de organisaties zelf om de lusten en lasten te verdelen en afspraken te maken over ieders bijdrage. Het toezicht door overheden kan gelijktijdig worden

georganiseerd op het niveau van de individuele organisatie, bijvoorbeeld door toezicht te houden op de bijdrage die de afzonderlijke partner levert aan het gemeenschappelijke doel. Het definiëren van een netwerk als object van sturing vereist wel dat dit netwerk duidelijk omlind is. Dit kan bijvoorbeeld door netwerkpartners duurzaam contractueel met elkaar te verbinden.



Figuur 14. Horizontale sturing op organisatie en netwerkniveau

De tweede opvallende verandering is dat de pijlen tussen sturende actor en te sturen actor niet langer alleen top-down gericht zijn, maar twee kanten uitwijzen. Deze tweezijdigheid staat voor de erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden en uitvoeringsorganisaties en de transitie van verticaal hiërarchische sturing naar meer horizontale vormen van sturing. Kenmerkend voor horizontale vormen van sturing is immers dat overheden niet langer *boven* maatschappelijke groepen sturen, maar *met* hen door interactieve vormen van besluitvorming. Wat betreft normstelling geldt bijvoorbeeld dat convenanten tussen overheid en uitvoerder de voorkeur genieten boven eenzijdig opgelegde wetten en regels.

De derde verandering in figuur 14 ten opzichte van figuur 10 is dat het 'traditionele controleregime' vervangen is door een 'modern controleregime'. Deze verandering staat voor de aanpassing van de traditionele bestuursinstrumenten en -activiteiten aan de eisen van de 'moderne' netwerkwereld. De bestuursinstrumenten normstelling, financiering en toezicht blijven onderdeel van het controleregime. De wijze waarop deze instrumenten worden ingezet wordt echter omgevormd, opdat het controleregime de samenwerking in netwerken faciliteert, of ten minste, niet hindert. Ook kunnen 'nieuwe' instrumenten en activiteiten onderdeel uitmaken van het moderne controleregime.

Met deze uitgangspunten voor ‘moderne’ overheidssturing in het achterhoofd worden in de volgende subparagraaf instrumenten aangereikt waarmee netwerkwereld en controleregime met elkaar verbonden kunnen worden.

2.5.4 Instrumenten voor verbinding van netwerk en controleregime

Welke concrete instrumenten kunnen overheden inzetten om samenwerking in netwerken te faciliteren? Hier wordt getracht deze vraag te beantwoorden. De zojuist gepresenteerde voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking en de nieuwe uitgangspunten voor overheidssturing in de netwerkwereld vormen de basis voor deze instrumenten.

In figuur 15 zijn aan de succesfactoren voor samenwerking in netwerken instrumenten gekoppeld die moeten bijdragen aan het creëren van de condities voor succesvolle samenwerking in netwerken. Het betreft instrumenten waarmee de kloof en tegenstellingen tussen de succesfactoren voor netwerksamenwerking enerzijds en de kenmerken van het controleregime anderzijds overbrugd kunnen worden. Het betreft geen instrumenten op macroniveau zoals de bestuursinstrumenten normstelling, financiering en toezicht, maar het gaat veeleer om specifieke wijzen waarop de drie bestuursinstrumenten kunnen worden toegepast of om concrete activiteiten die overheden kunnen ondernemen om netwerksamenwerking te faciliteren. De selectie van instrumenten is overwegend gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over netwerkmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995; Klijn, 1995; Teisman, 2005; Goldsmith en Eggers, 2004). De achterliggende gedachte is dat naarmate overheden zich meer positioneren als netwerkmanager, zij de samenwerking in netwerken beter faciliteren en daarmee de spanning tussen het traditioneel hiërarchische controleregime en de succesfactoren voor samenwerking in netwerken weten te overbruggen.

In paragraaf 2.6 wordt nader ingegaan op de verhouding tussen het traditionele controleregime en de hier genoemde instrumenten voor verbinding. In de tekst onder deze figuur wordt elk van de instrumenten toegelicht.

Succesfactoren voor samenwerking in netwerken	Instrumenten
Organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk	Institutionaliseren van afhankelijkheden Strategisch toekennen van taken, bevoegdheden en middelen
Doelen, beleidsvisies en strategieën zijn congruent of indifferent	Verplichten en/of belonen van het afstemmen van doelen, visie en strategie
Organisaties hebben een zekere handelingsvrijheid	Toestaan van heterogeniteit in de uitvoering Prestatieafspraken op netwerk niveau
Inter-organisatorische samenwerking	Belonen van samenwerking Convenanten / Samenwerkingsafspraken Organiseren van (informele) ontmoeting (kennisallianties) Elektronische verbinding van organisaties
Transparantie	Verplichten en/of belonen van openbaarmaking van doelen en beleidsvisie, kennis en informatie en interne processen
Management of coördinatie van het netwerk	Inzet van capabele netwerkmanagers

Figuur 15. Instrumenten en strategieën voor netwerkmanagement

Institutionaliseren van afhankelijkheden

Succesvolle samenwerking in een netwerk komt alleen tot stand als actoren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Deze afhankelijkheid kan worden gemanipuleerd met regulerende instrumenten. Deze instrumenten worden dan ingezet om afhankelijkheden tussen actoren te creëren die voorheen niet aanwezig waren. Zo kan een actor onder toezicht geplaatst worden van een andere actor uit het netwerk, met als gevolg dat de eerstgenoemde actor voor haar handelen instemming behoeft van de als toezichthouder benoemde actor. Een andere vorm is de consultatieplicht. Deze plicht houdt in dat actoren pas tot actie mogen overgaan indien zij een andere, in een regeling genoemde actor hebben geconsulteerd. Zij zijn dan verplicht advies in te winnen. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 76). Bijkomend voordeel van beide maatregelen is dat zij bijdragen aan de transparantie in het netwerk. Actoren worden verplicht elkaar te informeren over hun handelen, waardoor zij beter weten wat zij aan elkaar hebben.

Strategisch toekennen van taken, bevoegdheden en middelen

Een ander middel om actoren die onafhankelijk van elkaar zijn, van elkaar afhankelijk te maken is het strategisch toedelen van taken, bevoegdheden en middelen. Door middel van regels of convenanten kan bijvoorbeeld een doelgroep als geheel verantwoordelijk gemaakt worden voor een bepaalde taakstelling, zonder dat wordt vastgelegd welke bijdrage de diverse actoren dienen te leveren aan deze verplichting. Hoe de netwerkpartners onderling de lasten en de lusten verdelen is dan hun eigen zaak. De netwerkpartners worden dan tot elkaar veroordeeld zonder dat de uitvoeringsvrijheid ingeperkt wordt. (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 68).

Verplichten en/of belonen van het afstemmen van doelen, visie en strategie

Willen actoren samenwerken, dan moeten zij hun strategieën, doelen en visie niet alleen openbaar maken, maar ook op elkaar afstemmen. Samenwerking is immers alleen bevredigend als er voor alle betrokken actoren aantrekkelijke uitkomsten van de samenwerking zijn te verwachten. Omdat die afstemming vaak niet vanzelf tot stand komt, kan zij gestimuleerd worden. Dit vraagt om doelcongruentie, een proces waarin een continue afstemming van doelen van verschillende betrokken partijen plaatsvindt (Klijn, 1995: 80). Voorwaarde voor doelcongruentie is dat de doelen van de verschillende partijen in kaart gebracht zijn (transparantie). Doelcongruentie kan onder meer bereikt worden door de inzet van een actor die hier tijd en energie in stopt. Deze 'makelaarsrol' kan vervuld worden door een actor van binnen of van buiten het netwerk. Afstemming van doelen, visies en strategieën kan ook worden bewerkstelligd door het formuleren van een gezamenlijk uitgangspunt, dat als 'kapstok' dient. De plannen van de afzonderlijke actoren worden als het ware aan deze kapstok opgehangen.

Toestaan van heterogeniteit in de uitvoering

In een complexe structuur als die van een netwerk is het van belang dat organisaties zich aan hun – steeds veranderende – omgeving kunnen aanpassen en daarbij naar bevind van zaken kunnen handelen. Dat vereist een zekere handelingsvrijheid. Afspraken over uitvoering zijn mogelijk, maar organisaties moeten van deze afspraken kunnen afwijken wanneer daardoor meerwaarde wordt gecreëerd in de ogen van organisatie en overheid. Regels bestaan dan niet omwille van zichzelf,

maar om met gezond verstand en naar bevind van zaken te worden toegepast. Eén van de manieren om de vereiste handelingsvrijheid van organisaties te borgen is sturing op resultaat in plaats van op uitvoering. Overheden stellen dan wel de kaders voor de dienstverlening, maar bemoeien zich niet gedetailleerd met de (wijze van) uitvoering. Een zekere heterogeniteit in de uitvoering wordt geaccepteerd. Dat betekent dat organisaties meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgen om de uitvoering naar gelang de situatie in te richten. De kwaliteit van handelen wordt dan afgemeten aan het vermogen om in (bewuste) afwijking van wat vooraf is afgesproken, adequaat te handelen volgens de vereisten van organisatie en overheid (gebaseerd op Teisman, 2005: 161; Jeugdzorgbrigade, 2006: 16).

Prestatieafspraken op het niveau van het netwerk

“Als uitkomsten het gevolg zijn van interacties tussen verschillende actoren, dan is het minder zinnig om als evaluatiemaatstaf te gebruiken: de mate waarin de doeleinden van één actor zijn gerealiseerd. Het is immers niet bij voorbaat duidelijk welke doelstelling van welke actor moet worden gebruikt.” (Klijn, 1996: 84). Het uiteindelijke resultaat van het netwerk is het product van interacties tussen verschillende actoren. Om dit resultaat en de bijdragen die individuele actoren daaraan hebben geleverd zinvol te beoordelen kunnen prestatiecriteria worden geformuleerd op basis van het gemeenschappelijk belang. “Uitkomsten zijn ‘goed’ als ze in de ogen van de actoren bevredigend zijn” (Ibidem). Het betreft dan een ex-post oordeel. Omdat doelen van actoren tijdens het proces kunnen veranderen, wil het feit dat de oorspronkelijke doelstellingen van een actor niet gehaald zijn nog niet zeggen dat het proces voor die actor niet geslaagd is. Het resultaat is dus goed – het netwerk is succesvol – als het oordeel van de betrokken partijen achteraf positief is. Het criterium ‘doelbereiking’ wordt dan vervangen door het criterium ‘bevredigend resultaat’. Een andere manier voor de beoordeling van multi-actor processen is het toetsen of de interactie tussen actoren aan bepaalde normen voldoet. Het vellen van een inhoudelijk oordeel wordt dan achterwege gelaten. De belangrijkste procesnorm heeft betrekking op de openheid van het proces: interactie mag niet worden geblokkeerd. Wordt voldaan aan deze norm dan is weging van alle betrokken belangen gegarandeerd. Wordt aan de procescriteria voldaan én wordt een uitkomst bereikt die voor alle betrokken actoren bevredigend is, dan kan van een optimale uitkomst worden gesproken (Klijn, 1996).

Belonen van samenwerking

Samenwerking kan worden gestimuleerd door haar te belonen. Zo kunnen actoren met (financiële) prikkels worden aangezet tot samenwerking. Bijvoorbeeld door organisaties die samenwerken voor extra subsidies in aanmerking te laten komen, of door samenwerkende organisaties meer uitvoeringsvrijheid te verlenen. Voor de overheid brengt een toenemende samenwerking als bijkomend voordeel met zich mee dat de pluriformiteit in het netwerk afneemt (de schaal- en kwaliteitsverschillen lopen terug). Dit maakt sturing van het netwerk eenvoudiger, omdat instrumenten minder snel stuk lopen op de pluriformiteit van de doelgroep (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 73).

Convenanten / Samenwerkingsafspraken

Samenwerking kan ook worden geconstitueerd door hierover informele of formele afspraken te maken. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in bijvoorbeeld convenanten. Convenanten zijn bruikbare instrumenten in de netwerkwereld, omdat zij een voorbeeld zijn van 'soft agreements'. Convenanten zijn minder hard dan overeenkomsten en regels. Allerlei actoren kunnen over allerlei onderwerpen via convenanten afspraken maken (in tegenstelling tot het vaststellen van regels – dit kan alleen door daartoe wettelijk bevoegde actoren – en het aangaan van overeenkomsten – deze kunnen alleen worden aangegaan door rechtspersonen). De juridische status van een convenant is vaak niet helemaal duidelijk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 197). Het voordeel van afspraken over samenwerking is dat zij zorgen voor stabiliteit en dus 'rust' in het netwerk. Zodoende creëren afspraken de ruimte om doelgericht problemen op te lossen. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat afspraken zich geleidelijk moeten kunnen ontwikkelen. Er moet ruimte zijn om de mogelijkheden die liggen besloten in een nieuwe structuur en nieuwe processen te verkennen. Te starre afspraken kunnen leiden tot verkrampde verhoudingen en vastgeroeste percepties en tot stroperige processen en formalisme. Het voortdurend veranderen van de structuur van het netwerk zal actoren echter 'doldraaien' en op den duur zelfs immuun kunnen maken voor iedere vorm van sturing.

Organiseren van (informele) ontmoeting – kennisallianties

Samenwerking komt alleen tot stand als actoren elkaar kennen en weten wat zij aan elkaar (kunnen) hebben. Dat betekent dat actoren elkaar moeten ontmoeten. Hoewel de moderne technologie heel wat voordelen oplevert voor het delen van informatie, gaat er nog steeds niets boven het ouderwetse face-to-face contact (Goldsmith en Eggers, 2004: 96). Het fysiek bij elkaar brengen van (enkele) medewerkers en activiteiten van netwerkorganisaties kan helpen om het informele contact, zoals bestaat 'in de koffiehoeke' in een enkele organisatie, leven in te blazen. Dit informele contact draagt bij aan het opbouwen van vertrouwen tussen individuele medewerkers, wat op haar beurt bijdraagt aan het opbouwen van vertrouwen tussen organisaties als geheel (Ibidem). Platforms waar actoren elkaar ontmoeten zijn echter niet altijd voorradig. Het creëren van dergelijke platforms is een instrument om samenwerking te faciliteren. Te denken valt bijvoorbeeld aan de organisatie van congressen en werkconferenties waar actoren uit hetzelfde werkveld elkaar ontmoeten. Een anders voorbeeld van een dergelijk ontmoetingsplatform is de zogenoemde kennisalliantie. Kennisallianties zijn gericht op het bijeen brengen van beleid en praktijk. De gedachte hierachter is dat het macrobeleid van professionals en de kennis van het primaire proces in de praktijk onvoldoende bij elkaar worden gebracht, terwijl de verbinding tussenbeiden essentieel is voor een vitale en innovatieve maatschappelijke dienstverlening. Kennisallianties hebben tot doel een nieuwe samenhang aan te brengen "tussen centrale regelgeving, lokale initiatieven van professionals, bestuurders en cliënten en de toezicht- en verantwoordingsstructuren" (WRR, 2004: 235).

Elektronische verbinding van organisaties

Een vrije stroom van informatie is nodig als stabiele basis voor de (coördinatie van) verschillende activiteiten in het netwerk en als lijm tussen netwerkpartijen. Deze vrije stroom van informatie kan worden gefaciliteerd via technologische toepassingen. Compatibele, gekoppelde elektronische systemen maken mogelijk dat informatie zowel asynchroon als synchroon gedeeld wordt. Asynchroon via e-mail en elektronische boodschappenborden en synchroon via webcasts en online

trainingen. Internettoepassingen maken het mogelijk dat medewerkers van verschillende organisaties, zelfs van verschillende kanten van de wereld, één werkplek delen. Middleware maakt verbinding, integratie en het delen van informatie van verschillende data computersystemen mogelijk. Mobiele gereedschappen maken centrale systemen en databanken toegankelijk en maken een snelle uitwisseling van boodschappen mogelijk (Goldsmith en Eggers, 2004: 94-98).

Verplichten en/of belonen van openbaarmaking van doelen en beleidsvisie, kennis en informatie en interne processen

Organisaties, en dan met name private ondernemingen, zullen niet altijd uit zichzelf bereid zijn gegevens openbaar te maken. Openbaarmaking van doelen, beleidsvisie, kennis, informatie en interne processen kan daarom worden gefaciliteerd door openbaarmaking te verplichten of belonen. Dit kan met een groot aantal instrumenten. Voor veel publieke organisaties geldt de Wet Openbaarheid van Bestuur, die deze organisaties verplicht informatie openbaar te maken. Voor zowel publieke als private organisaties kunnen bepaalde juridische verplichtingen worden ingesteld ten aanzien van de publicaties van jaarstukken, rapportages en verslagen die inzicht geven in de organisatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 197). Openbaarmaking van informatie kan ook worden gestimuleerd met (financiële) prikkels. Zo kan deze openbaarmaking als voorwaarde worden gesteld bij de subsidieverlening.

Inzet van capabele netwerkmanagers

Succesvolle samenwerking in netwerken vereist een organisatorisch arrangement om afstemming tussen actoren te bereiken. Een mogelijk instrument dat hiertoe ingezet kan worden is netwerkmanagement of –coördinatie. Netwerkmanagement wordt dan beschouwd als een strategische activiteit die door één of meerdere actoren van binnen of buiten het netwerk ondernomen wordt. Klijn hanteert de volgende criteria voor ‘goed netwerkmanagement’:

- Het bevorderen en continueren van interacties;
- Het beperken van kosten van interacties;
- Het voorkomen of doorbreken van blokkades;
- Het bevorderen van consensus en acceptatie bij betrokken actoren;
- Het bevorderen van een inhoudelijke discussie over doeleinden en voorstellen (1996: 85).

De netwerkmanager kan verschillende rollen vervullen. De netwerkmanager kan “partijen met complementaire doelen en middelen samenbrengen (de makelaar), bemiddelen in conflicten (de bemiddelaar), middelen beschikbaar stellen die samenwerking bevorderen (de facilitator) of zelf initiatieven nemen tot gezamenlijke actie (de entrepreneur)” (De Bruijn, in Hoogerwerf en Herweijer, 2003: 340). Netwerkmanagement kan belangrijke positieve gevolgen hebben voor de sturingsmogelijkheden op tactische en operationeel niveau. Bij mislukking van de ingrepen van de netwerkmanager kunnen de gevolgen echter ook verstrekkend zijn. Falen van netwerkmanagement, zoals het op ongelukkige wijze bewerken van interferenties, kan ertoe leiden dat de relaties tussen de sturende actor en een aantal te sturen actoren voor langere tijd worden verstoord (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995: 56).

Al naar gelang de bestaande situatie in een netwerk kan een selectie van de hier genoemde instrumenten ingezet worden om controleregime en netwerk constructief te verbinden. De keuze van instrumenten is afhankelijk van de kenmerken van de spanning die zich in de specifieke situatie voordoet tussen het traditionele controleregime en de voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking. Ten aanzien van die voorwaarden waar zich de grootste spanning voordoet, is de inzet van verbindende instrumenten het meest geboden.

2.5.5 Resumerend

De uitgangspunten van de netwerkwereld en het traditioneel hiërarchische controleregime zijn zeer verschillend. Door netwerk en controleregime constructief met elkaar te verbinden, kan de spanning tussenbeiden verkleind worden en kan meerwaarde gecreëerd worden voor zowel sturende actoren als uitvoerende organisaties. De instrumenten voor verbinding moeten passen bij de aard van de omgeving waarin overheid en uitvoerende organisaties functioneren, willen zij effectief zijn. In deze paragraaf is een set 'horizontale' instrumenten aangereikt waarmee overheden niet alleen op organisatieniveau, maar ook op het niveau van het netwerk als geheel kunnen sturen. Deze instrumenten kunnen worden ingezet om de voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking te creëren. De selectie van instrumenten is afhankelijk van de specifieke situatie.

In de volgende paragraaf wordt bekeken hoe de hier gepresenteerde instrumenten zich verhouden tot het traditioneel hiërarchische controleregime.

2.6 De verhouding tussen het controleregime en de instrumenten voor verbinding

De inzet van de zojuist gepresenteerde instrumenten lijkt een prima manier om de netwerkwereld en het controleregime met elkaar te verbinden. Een laatste kwestie die in dit hoofdstuk aan de orde komt is echter of het publieke belang wel gebaat is bij de inzet van deze instrumenten.

Daarom wordt in deze paragraaf bekeken hoe de verbindende instrumenten zich verhouden tot het traditionele controleregime (subparagraaf 2.6.1). Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan het bestuursinstrument toezicht (subparagraaf 2.6.2). Er wordt bekeken hoe verticaal toezicht – toezicht door of vanwege de minister – zich verhoudt tot horizontaal toezicht (subparagraaf 2.6.3). De laatste subparagraaf (2.6.4) wordt benut voor een korte terugblik op deze paragraaf en een vooruitblik op het volgende hoofdstuk.

2.6.1 De mogelijkheid van sturing en controle met horizontale instrumenten

Om te kunnen beoordelen in hoeverre de aangereikte instrumenten het traditionele controleregime kunnen vervangen, wordt hier teruggegaan naar het fundament van overheidssturing. Overheidssturing is wenselijk, omdat burgers bij een vrij spel van de maatschappelijke krachten geconfronteerd zouden worden “met ongecontroleerde machtsuitoefening, met het recht van de sterkste, en met aanzienlijke marktimperfections” (Bovens et al., 2001: 71). Middels overheidssturing worden publieke belangen als “de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de publieke dienstverlening, en aspecten als het waarborgen van de integriteit van het bestuur en de bescherming tegen misbruik en oneigenlijk gebruik van schaarse publieke voorzieningen door minder integere medeburgers” beschermd (Abbink, 2005: 18).

De instrumenten die in de voorgaande paragraaf zijn gepresenteerd lijken de rol van de overheid tot op zekere hoogte terug te brengen tot die van netwerkmanager. De overheid als makelaar, bemiddelaar, facilitator en entrepreneur. Dat betekent echter niet noodzakelijk dat de overheid aan invloed inboet. “De invloed van de meer indirecte netwerkmanagementstrategieën zou wel eens helemaal niet zo veel onder hoeven te doen voor de ‘traditionele’ meer top-down georiënteerde strategieën” (Klijn, 1996: 86). Johansson en Borell zeggen hierover het volgende: “Central government’s steering has taken on less direct forms than the traditional ones, but indirect forms of steering can certainly be efficient, especially when several mutually reinforcing control methods are combined” (1999: 585).

Een transitie van hiërarchische sturing naar meer horizontale vormen van sturing lijkt in het licht van overheids*sturing* dus mogelijk. Er doet zich echter een knelpunt voor als we diepgaander kijken naar de drie sturingsinstrumenten van de overheid en de functies die deze instrumenten vervullen. De drie bestuursinstrumenten normstelling, financiering en toezicht hebben alleen een sturingsfunctie. Zij zijn gericht op het beïnvloeden van beslissingen en handelingen van actoren. Het bestuursinstrument toezicht heeft daarnaast ook een belangrijke controlefunctie. Door middel van toezicht wordt getoetst in hoeverre beslissingen en handelingen van actoren voldoen aan de hieraan gestelde normen. Hoewel netwerkmanagementstrategieën overheden min of meer dezelfde mogelijkheden voor *sturing* lijken te bieden als traditionele top-down strategieën, is de vraag of zij overheden ook vergelijkbare mogelijkheden bieden voor het uitoefenen van *controle*. In de volgende subparagraaf wordt hier nader op ingegaan.

2.6.2 De onvervangbaarheid van toezicht

Toezicht is eerder gedefinieerd als “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000: 20). Toezicht stelt ministers in staat om hun verantwoordelijkheid voor een rechtmatige en doelmatige taakuitvoering door publieke organisaties waar te maken (Elte et al., 2003: 27). Hier wordt gesteld dat verticaal toezicht door of vanwege de minister niet volledig vervangen kan worden door horizontaal toezicht in netwerken. Hiervoor zijn tenminste twee redenen aanwijsbaar.

Ten eerste kan door intern of horizontaal toezicht free-rider gedrag van netwerkpartners niet voorkomen worden. Free-riding wordt omschreven als: “wel ervan profiteren, maar niet eraan meebetalen omdat anderen dat toch wel zullen doen” (Bovens et al., 2001: 75). In een netwerk waarin de relatie tussen netwerkpartners onderling en tussen netwerkpartner en toezichthouder min of meer egalitair is, ontbreekt het aan middelen voor conflictbeslechting. Netwerkpartners kunnen elkaar weliswaar aanspreken op hun gedrag, maar vanwege de hiërarchisch gelijke positie die netwerkpartners ten opzichte van elkaar innemen, beschikken zij niet over de mogelijkheid te interveniëren bij free-rider gedrag.

Ten tweede kennen netwerken een zekere exclusiviteit. Een netwerk wordt gedreven door het eigenbelang van de actoren die er deel van uitmaken en niet door het grotere publieke belang of – meer in het bijzonder – door de belangen van diegenen die geen deel uitmaken van het netwerk (Stoker, 1998: 23). Een vorm van verticaal, ministerieel toezicht – en in het verlengde daarvan parlementaire controle – is geboden om het publieke belang te borgen, zeker daar waar het gaat om activiteiten die gefinancierd worden met publieke middelen. Peters stelt in dit kader het volgende: “Ministeriële zeggenschap – in welke mate dan ook – staat nog altijd in rechtstreeks verband met democratische controle. De betekenis en waarde hiervan voor het concept van de

democratische rechtsstaat kunnen simpelweg niet worden vervangen door ‘openbaarheid op eigen initiatief’ van een organisatie, hoezeer ook door onafhankelijken getoetst” (2000: 4).

Een blijvende hiërarchische relatie tussen overheid en maatschappelijke actoren, waarbij eerstgenoemde toezicht houdt op laatstgenoemde, is dus wenselijk en bovendien gelegitimeerd door het principe van democratische controle. De uitdaging is het ministeriële toezicht zodanig vorm te geven dat zij de samenwerking in netwerken zo min mogelijk hindert.

2.6.3 *Het verbinden van verticaal en intern/horizontaal toezicht*

Toezicht en verantwoording zijn reeds uitgebreid aan de orde gekomen in paragraaf 2.3.4. In die paragraaf is daarbij een onderscheid gemaakt tussen verticaal toezicht en inherent daaraan verticale verantwoording – hiertoe bestaat een formele (wettelijke) plicht – en horizontaal toezicht en horizontale verantwoording die doorgaans plaatsvinden op min of meer vrijwillige basis. Verticaal toezicht is toezicht door of vanwege de minister (extern toezicht) en toezicht door interne toezichthouders (bestuur, raad van toezicht en ondernemingsraad). Voorbeelden van horizontaal toezicht zijn toezicht door de groep van klanten, gebruikers en patiënten en de groep potentiële klanten/gebruikers, kritische volgers en de eigen beroepsgroep

In paragraaf 2.3.4 is tevens benoemd dat organisaties – onder druk van overheid en maatschappij – op steeds meer manieren verantwoording afleggen. Hierdoor lijkt zich een ontwikkeling voor te doen richting een verantwoordingsoverlast: Te veel, te veelomvattende en/of te sterke verantwoording. De verantwoordingsoverlast is, of dreigt te ontstaan doordat de verplichte verticale verantwoording steeds verder wordt verbreedt met vormen van horizontale verantwoording. Te denken valt aan verantwoording aan klanten/gebruikers, verantwoording aan ketenpartners en verantwoording aan de maatschappij. Publieke organisaties nemen vaak zelf het initiatief tot horizontale verantwoording, vanuit een oogpunt van ‘total quality management’ (Elte et al., 2003: 25). Een sprekend voorbeeld in dit kader is het *Handvest Publieke Verantwoording* waarin vijf zelfstandige bestuursorganen (het Kadaster, de Informatie Beheer Groep, het RDW Centrum voor voertuigtechniek en informatie, het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers en Staatsbosbeheer) verklaren hoe zij vorm willen geven aan publieke verantwoording. De ZBO geven in het handvest aan “dat zij zich niet willen beperken tot het afleggen van verantwoording die nodig is voor uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar zich ook publiek willen verantwoorden voor hun handelen en voor de kwaliteit van de dienstverlening” (Boschman en Noordhoek, 2005: 36). Met ondertekening van het handvest verklaren de ZBO dat zij het volgende tot richtsnoer nemen bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden: Transparantie, responsief handelen, kwaliteit, opdrachtgever(s) en samenleving (*Handvest Publiek Verantwoorden*, 2000).

Een verantwoordingsoverlast kan uiteraard een belemmering vormen voor inter-organisatorische samenwerking in netwerken. Naarmate netwerkpartners meer tijd en aandacht kwijt zijn aan het afleggen van verantwoording, houden zij immers minder tijd en aandacht over voor samenwerking met elkaar en voor het primaire proces, bijvoorbeeld de zorg voor de jeugd. Daarom worden hier instrumenten aangereikt om de (dreigende) verantwoordingslast te verkleinen. Deze instrumenten zijn gebaseerd op het creëren van verbinding tussen verticale en horizontale verantwoording, opdat beiden niet meer volledig gescheiden en langs elkaar heen worden uitgevoerd.

De achterliggende gedachte is dat enige vorm van ministerieel toezicht geboden is, maar dat waar mogelijk horizontale vormen van toezicht ontwikkeld en toegepast moeten worden. In het licht van netwerken verdient horizontaal toezicht de voorkeur boven verticaal toezicht. Horizontaal toezicht

draagt bij aan transparantie in het netwerk. Niet alleen cliënten maar ook netwerkpartners krijgen middels horizontaal toezicht inzicht in waar organisaties uit het netwerk zich mee bezighouden (bijvoorbeeld inzicht in doelen, verantwoordelijkheden, verplichtingen, voornemens, handelen en presteren van de organisatie).

Integraal toezicht

De eerste mogelijkheid voor het verbinden van verticaal en horizontaal toezicht betreft het afstemmen van de normenkaders van verticaal ministerieel toezicht enerzijds en intern en horizontaal toezicht anderzijds (Commissie-Glasz, in Elte et al., 2003: 27). De normen van het verticale toezicht worden als uitgangspunt genomen en geïntegreerd in de normen van interne en horizontale toezichthouders. De informatie die met intern en horizontaal toezicht wordt verkregen, vormt vervolgens de basis voor de verantwoording aan de ministeriële toezichthouders. Voor zover de informatie “toereikend, relevant en betrouwbaar is voor gebruik door de minister” kan deze informatie leiden tot vermindering van de controledruk van de minister (Abbink, 2005: 20).

Bij deze benadering zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste verschilt het aandachtsgebied van interne en horizontale toezichthouders wezenlijk van dat van verticale ministeriële toezichthouders. Dit verschil zorgt ervoor dat de normenkaders van beiden niet zonder meer naadloos op elkaar aan zullen sluiten. Het is dus complex om middels intern en horizontaal toezicht resultaten te genereren die aansluiten bij de informatiebehoefte van de minister. Ten tweede zijn er vraagtekens te plaatsen bij de onafhankelijkheid en professionaliteit van interne en horizontale toezichthouders. Interne toezichthouders zijn *intern* en dit kan hun oordeelsvorming kleuren. Zij richten zich bij de vervulling van hun taak naar het belang van de organisatie. Het organisatiebelang prevaleert hierdoor boven de belangen van individuele stakeholders (zoals de minister) en ook boven de meer algemene publieke belangen. Daarbij concludeert de Algemene Rekenkamer (2004b) dat de leden van raden van toezicht niet in alle gevallen zonder last of ruggespraak kunnen functioneren.

Ministerieel toezicht op metaniveau

De tweede mogelijkheid is het – voor zover de publieke belangen dat toelaten – beperken van ministerieel toezicht tot metaniveau (Kabinet Kok II, in Elte et al., 2003: 26-27). Het verticale toezicht wordt geminimaliseerd, maar moet ten minste die informatie opleveren die strikt noodzakelijk is voor de ministeriële oordeelsvorming over rechtmatigheid, doelmatigheid en het presteren van de organisatie. Het horizontale toezicht vormt een aanvulling op het verticale toezicht en levert andersoortige inzichten op. Bijvoorbeeld inzicht in klantgerichtheid en de mate waarin organisaties samenwerken met keten- en netwerkpartners. Op deze manier wordt voorkomen dat organisaties over dezelfde criteria dubbelop verantwoording afleggen. Een voorwaarde voor het beperken van het ministerieel toezicht tot metaniveau is dat de instrumenten voor horizontale publieke verantwoording en interne controle goed functioneren (zij leveren betrouwbare informatie op).

De twee instrumenten die hier zijn gepresenteerd kunnen pas echt worden toegepast als het interne en horizontale toezicht op organisaties goed functioneert. Zolang het interne en horizontale toezicht nog niet voldoen aan de principes onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit kan een minister niet blindvaren op de informatie die door deze vormen van toezicht wordt verkregen. Er

kunnen dan immers vraagtekens geplaatst worden bij de betrouwbaarheid. Voor het vruchtbaar verbinden van verticaal en horizontaal toezicht en het zo terugdringen van de verantwoordingslast dienen zowel de overheid als organisaties nu primair in te zetten op de kwaliteitsverbetering van het interne en horizontale toezicht. Totdat de gewenste kwaliteitverbetering is gerealiseerd, zal de overheid de publieke belangen nog grotendeels via de eigen, traditionele toezichtactiviteiten moeten borgen (gebaseerd op Abbink, 2005; Elte et al., 2003).

2.6.4 Resumerend

In deze paragraaf is beargumenteerd dat het traditionele hiërarchische controleregime niet zonder meer volledig vervangen kan worden door netwerkmanagementstrategieën en horizontale instrumenten. Hoewel de overheid door het gebruik van netwerkmanagementstrategieën niet noodzakelijk aan invloed inboet, blijft een bepaalde mate van hiërarchische controle, in de vorm van toezicht door of namens de minister, geboden om het publieke belang te borgen. De rol van de overheid kan dus niet volledig worden teruggebracht tot die van netwerkmanager. Voor zover ministerieel toezicht geboden blijft, verdient het aanbeveling deze vorm van toezicht te verbinden met vormen van horizontaal toezicht en interne controle, opdat de verantwoordingslast beperkt blijft. Deze verbinding vereist echter een professionaliseringslag wat betreft het interne en horizontale toezicht.

Deze paragraaf vormt de sluitsteen van dit theoretisch hoofdstuk. In het volgende hoofdstuk wordt de hier aan de orde gekomen theorie geoperationaliseerd opdat zij toegepast kan worden in de empirie.

3. Operationalisatie en onderzoeksmethoden

3.1 Inleiding

In het theoretisch kader zijn de netwerkwereld en het traditioneel hiërarchische controleregime geschetst en zijn beiden met elkaar geconfronteerd. Uit deze confrontatie blijkt dat zich tussen de uitgangspunten van respectievelijk netwerk en controleregime spanningen voordoen. Daarop zijn instrumenten gepresenteerd waarmee netwerk en controleregime constructief verbonden kunnen worden. Het uitgangspunt van deze instrumenten is dat de overheid haar controleregime niet alleen inzet op organisatieniveau, maar ook op netwerkniveau, zodat de eisen van het controleregime het verlengde vormen van de voorwaarden voor succesvolle samenwerking in netwerken. In dit hoofdstuk wordt gepoogd de eerder gepresenteerde theorie te operationaliseren, opdat zij in de empirie onderzocht kan worden.

Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de typering van het empirisch onderzoek (paragraaf 3.2), de afbakening van de centrale begrippen (paragraaf 3.3), de operationalisering van de theorie (paragraaf 3.4) en de gehanteerde onderzoeksmethoden (paragraaf 3.5).

3.2 Typering van het onderzoek

De centrale vraag van dit onderzoek is in het eerste hoofdstuk geformuleerd als zijnde: “In hoeverre is er in zorgstelsel rond de Nieuwegeinse jeugd sprake van een spanning tussen netwerkontwikkeling enerzijds en het controleregime anderzijds en hoe kan deze spanning met de oprichting van een CJG verkleind worden?”.

Het empirisch deel van dit onderzoek betreft een single casestudy. De casestudy wordt doorgaans toegepast in complexe, unieke en specifieke onderzoekssituaties en ter toetsing van een theorie (Hakvoort, 1996: 90). Dit onderzoek betreft een complexe, unieke en specifieke onderzoekssituatie, omdat onderzoek wordt gedaan naar een netwerk en bijbehorende controleregime. Netwerken zijn complexe stelsels op zichzelf. Daarbij wordt in één specifieke sector (zorg voor de jeugd) en in één specifieke gemeente (Nieuwegein) onderzocht hoe netwerk en controleregime zich tot elkaar verhouden. De situatie in deze sector en deze gemeente is naar verwachting anders dan die in andere sectoren en andere gemeenten. De samenstelling van het netwerk en de wijze waarop dit gecontroleerd wordt is immers voor elk stelsel uniek.

Een ander kenmerk van de casestudy betreft de sterke context gebondenheid. “De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context” (Ibidem). Dit onderzoek is context gebonden omdat de oorzaak van de spanning in het stelsel (en de daaruit voortvloeiende knelpunten in de zorg) gezocht wordt in de tegenstelling tussen de voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking en de kenmerken van het traditioneel hiërarchische controleregime. De samenstelling en inrichting van een netwerk en de inrichting van de wijze waarop dit gecontroleerd wordt is contextgebonden. Dit stelsel zal onder meer verschillen naar gelang de kenmerken van de omgeving verschillen. De oorzaak voor de spanning moet dus binnen de context gezocht worden.

3.3 Begripsbepaling

De begrippen netwerk en controleregime en daaraan verwante begrippen als samenwerking en bestuursinstrumenten staan in dit onderzoek centraal. Hier worden de centrale begrippen gedefinieerd.

Actoren: Handelende eenheden. In deze studie zijn actoren meestal afzonderlijke organisaties met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (Teisman, 2005: 85). *Sturende actoren:* Actoren – veelal overheidsinstanties – die het gedrag van andere actoren bewust trachten te beïnvloeden.

Bestuursinstrumenten: Middelen die overheidsinstanties bij hun beleidsvoering gebruiken om beslissingen of handelingen van andere overheidsinstanties en van andere producenten van collectieve goederen te beïnvloeden (De Ridder, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 261). De drie belangrijkste (traditionele) bestuursinstrumenten zijn normstelling, financiering en toezicht.

Controleregime: Het geheel van bestuursinstrumenten en –activiteiten die een sturende actor inzet om het gedrag van een te besturen actor te beïnvloeden en te controleren. Op het niveau van het controleregime treffen we beleidsmakers, financiers en toezichthouders. *Beleidsmakers* formuleren de “algemene kaders (wet- en regelgeving, stimuleringsregelingen) voor de dienstverlening” (Ministerie van BZK, 2003: 10). *Financiers* “verschaffen de middelen waarmee de partners hun activiteiten kunnen uitvoeren” (Ministerie van BZK, 2003: 27). *Toezichthouders* zijn “allen die informatie verzamelen over hoe de productieorganisaties functioneren” (Teisman, 2005: 166).

Jeugd / Jeugdigen: Kinderen en jongeren in de leeftijd 0 tot 23 jaar.

Ketens: Samenwerkingsverbanden tussen actoren die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel (Ministerie van BZK, 2003: 10). Actoren die deel uitmaken van een keten worden *ketenpartners* genoemd. Naast ketenpartners treffen we op ketenniveau de *ketenregisseurs*. Ketenregisseurs stimuleren de samenwerking tussen de ketenpartners (Ibidem: 27). De functie van ketenregisseur kan eventueel door één van de ketenpartners zelf worden vervuld.

Netwerken: “Min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen of clusters van middelen” (gebaseerd op Klijn en Koppenjan, 2004: 69-70; Klijn, 1996: 39). Actoren die deel uitmaken van een netwerk worden *netwerkpartners* genoemd.

Netwerkmanagement: “De wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden” (Ham en Koppenjan, 2002, in Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 340). Netwerkmanagement wordt gevoerd door één of meerdere *netwerkmanagers*.

Probleem: Een verschil tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie (Hoogerwerf en Herweijer, red., 2003: 21).

Samenwerking: De mate waarin twee of meer organisaties hun taken gezamenlijk uitvoeren (Fenger, 2001: 94 in Hupe, 2007: 142).

3.4 Operationalisatie

Hier wordt de theorie geoperationaliseerd, opdat zij aangewend kan worden voor het beantwoorden van de drie empirische deelvragen van dit onderzoek. Deze deelvragen luiden als volgt:

4. Hoe ziet het jeugdnetwerk Nieuwegein en het daarbij behorende controleregime er uit?
5. In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds?
6. Op welke wijze kan de oprichting van een CJG bijdragen aan het reduceren van de gesignaleerde knelpunten?

Beantwoording van de vierde deelvraag behoeft een analyse van het netwerk en van het regime dat de actoren uit dit netwerk controleert. Daartoe moeten de begrippen netwerk (subparagraaf 3.4.1) en controleregime (subparagraaf 3.4.2) meetbaar worden gemaakt. De vijfde deelvraag vraagt om het operationaliseren van de spanning tussen netwerk en controleregime (subparagraaf 3.4.3). Voor de laatste deelvraag moeten de instrumenten voor verbinding uit het theoretisch kader (paragraaf 2.5) vertaald worden naar de empirie (subparagraaf 3.4.4).

3.4.1 Netwerkanalyse

“Voor elk onderzoek waarin het begrip netwerk centraal staat moet als uitgangspunt gelden dat een zo volledig mogelijke beschrijving van het netwerk een vereiste is” (Hakvoort, 1996: 178). Het netwerk rond de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd wordt in kaart gebracht met behulp van een netwerkanalyse. In het bijzonder is sprake van wat Hakvoort een ‘constructivistische netwerkanalyse’ noemt. De aandacht is vooral gericht op de interacties tussen de actoren in het netwerk. De netwerkanalyse vindt plaats volgens onderstaande drie stappen (gebaseerd op Koppenjan en Klijn 2004: 135-147):

1. Vaststellen en begrenzen van het object van de analyse:

De reikwijdte van de netwerkanalyse is sectoraal en territoriaal bepaald. Sectoraal omdat de studie betrekking heeft op een specifiek beleidsveld, te weten de zorg voor de jeugd. Territoriaal omdat het een case-study betreft van één gemeente, te weten de gemeente Nieuwegein. De selectie van de case is vooral gebaseerd op praktische overwegingen. De gemeente Nieuwegein was bij het begin van dit onderzoek voornemens een Centrum voor Jeugd en Gezin op te richten en startte in dit kader een uitgebreid ontwerptraject. Onderzoeker had de gelegenheid om in deze gemeente intensief deel te nemen aan dit traject. Daarbij waren zowel de gemeente als de extern projectleider van het ontwerptraject zeer geïnteresseerd in een uitgebreidere studie naar het jeugdnetwerk en de wijze waarop het CJG hierin zou passen. Als object van deze netwerkanalyse is dan ook het ‘jeugdnetwerk Nieuwegein’ genomen, bestaande uit al die actoren die betrokken zijn bij de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd.

2. Actoranalyse

In stap twee worden de actoren geïdentificeerd die van belang zijn voor het object van analyse dat is vastgesteld in stap één. De selectie van de relevante actoren is gebaseerd op de sneeuwbalmethode. Aan elk van de actoren die geïnterviewd werd, te beginnen met de leden van de werkgroep CJG Nieuwegein, is gevraagd welke andere actoren zij relevant achtten voor de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd. Om de posities van actoren in het netwerk te bepalen is tevens een

analyse gemaakt van de onderlinge afhankelijkheidsrelaties. Het overzicht van onderlinge afhankelijkheden is verkregen door de betrokken actoren in het netwerk te vragen van welke andere actoren zij zich afhankelijk achten voor de realisatie van hun doelstellingen.

3. Analyse van interacties

De derde stap betreft het in kaart brengen van relatiepatronen. Hiervoor wordt een analyse gemaakt van de interacties in het netwerk. Er wordt geïnventariseerd welke actoren uit het netwerk met elkaar samenwerken en hoe intensief deze samenwerking is. Zo wordt een overzicht verkregen van welke actoren veel en welke actoren weinig bij de samenwerking in het netwerk betrokken zijn. Informatie over de interacties wordt verkregen door betrokken actoren in het netwerk te vragen met welke andere organisaties zij samenwerken en hoe intensief zij deze samenwerking typeren.

Het doorlopen van deze drie stappen resulteert in een beeld van 1) de actoren, 2) de onderlinge afhankelijkheden, en 3) de interactiepatronen in het jeugdnetwerk Nieuwegein.

3.4.2 Analyse van het controleregime

Het tweede begrip dat in deze studie centraal staat en dat ten behoeve van de vierde deelvraag geoperationaliseerd moet worden is het controleregime. Het in kaart brengen van het controleregime omvat identificatie van de sturende actoren en het stelsel van normen, financiering en toezicht dat zij aanwenden om de organisaties uit het jeugdnetwerk Nieuwegein te beïnvloeden. Het controleregime wordt geanalyseerd volgens onderstaande stappen:

1. Analyse van de sturende actoren: Inventarisatie van de sturende actoren die de actoren uit het jeugdnetwerk beïnvloeden.
2. Analyse van normen: Inventarisatie van de wetten, regels, plannen, contracten en convenanten die van toepassing zijn op het jeugdnetwerk.
3. Analyse van financiering: Inventarisatie van de wijze waarop de actoren uit het jeugdnetwerk gefinancierd worden.
4. Analyse van verticaal toezicht: Identificatie van de toezichthouders en de wijze waarop actoren uit het jeugdnetwerk aan hen verantwoording afleggen.

Het doorlopen van deze stappen resulteert in een beeld van 1) de sturende actoren en de wijze waarop zij de bestuursinstrumenten 2) normstelling, 3) financiering, en 4) toezicht inzetten om de actoren uit het netwerk te beïnvloeden. De benodigde informatie voor de stappen twee tot en met vier wordt verkregen door de actoren uit het netwerk te vragen naar de normen waar zij mee te maken hebben, de wijze waarop zij gefinancierd worden en de wijze waarop het toezicht op de organisatie is georganiseerd. Belangrijk bij de analyse van het controleregime is op te merken dat het controleregime beperkt wordt tot het controleregime ten aanzien van de activiteiten die organisaties ondernemen voor de Nieuwegeinse jeugd. Actoren uit het netwerk kunnen – naast de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd – andere taken hebben waarbij zij te maken krijgen met andere sturende actoren, andere normen, financieringsrelaties en toezichthouders. Om dit onderzoek behapbaar te houden wordt het regime ten aanzien van activiteiten die niet relevant zijn voor de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd hier buiten beschouwing gelaten.

3.4.3 *Analyse van het spanningsveld*

Het derde kenmerk van het stelsel is het spanningsveld tussen het netwerk en het controleregime. Dit spanningsveld moet geoperationaliseerd worden voor het beantwoorden van de vijfde deelvraag: 'In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds?'

Voor beantwoording van deze vraag worden de knelpunten die de verschillende actoren in het jeugdnetwerk Nieuwegein ervaren geïnventariseerd. Deze knelpunten worden geordend naar de factoren die van invloed zijn op het succes van netwerksamenwerking. De succesfactoren voor netwerksamenwerking en bijbehorende voorwaarden op organisatie- en stelselniveau zijn reeds genoemd in figuur 13 in paragraaf 2.5.3. De hiervoor benodigde informatie wordt verkregen door participerende observatie en door actoren te vragen naar de knelpunten die zij ervaren in het jeugdnetwerk.

Aansluitend wordt bekeken in hoeverre de knelpunten verklaard kunnen worden door een spanning tussen de succesfactoren voor netwerksamenwerking en de inrichting van het controleregime. Daartoe is de actoren uit het netwerk onder meer gevraagd welke oorzaken volgens hen aan de knelpunten ten grondslag liggen en in hoeverre zij het controleregime als ondersteunend dan wel hinderend ervaren bij de realisatie van hun doelstellingen. Als zich ten aanzien van een bepaalde eis voor succesvolle netwerksamenwerking knelpunten voordoen, maar het controleregime het netwerk niet belemmert in het voldoen aan de betreffende eis, is er geen sprake van een spanning tussen netwerk en controleregime. Daar waar het jeugdnetwerk niet voldoet aan de voorwaarden voor succes (er worden knelpunten ervaren) en waar het controleregime aangewezen wordt als mogelijke oorzaak, is wel sprake van een mogelijke spanning tussen beiden.

3.4.4 *Het creëren van verbinding*

Voor het beantwoorden van de zesde en tevens laatste deelvraag 'Op welke wijze kan de oprichting van een CJG bijdragen aan het reduceren van de gesignaleerde knelpunten?' moeten de instrumenten voor verbinding worden geoperationaliseerd. In paragraaf 2.5 zijn de instrumenten die verbinding kunnen bewerkstelligen reeds aangereikt. Deze instrumenten zijn gekoppeld aan de succesfactoren voor netwerksamenwerking. De keuze van instrumenten is afhankelijk van de mate waarin in het jeugdnetwerk Nieuwegein een spanning wordt gesignaleerd tussen de succesfactoren voor netwerksamenwerking en de kenmerken van het controleregime, die ten grondslag kan liggen aan de knelpunten in het jeugdnetwerk. Ten aanzien van die eisen waar zich tussenbeiden de grootste spanning voordoet, is de inzet van verbindende instrumenten het meest geboden. Ook daar waar zich geen spanning voordoet, maar waar het controleregime samenwerking in het netwerk niet ondersteunt, ligt ruimte voor verbinding. Aanbevelingen voor het CJG Nieuwegein worden gebaseerd op de selectie van verbindende instrumenten.

3.5 **Onderzoeksmethoden**

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Het materiaal ten behoeve van het gehele onderzoek wordt verzameld door middel van de onderzoeksmethoden documentenanalyse, participerende observatie en interviews. Er is dus sprake van triangulatie – het gebruik van meer dan één methode of meer dan één techniek – in de materiaalverzameling (Hakvoort, 1996). Het voordeel van methodische

triangulatie is dat de verschillende onderzoeksmethoden elkaars foutenbronnen kunnen neutraliseren. Dit komt de validiteit van het onderzoek ten goede.

3.5.1 Documentenanalyse

De documenten over het jeugdnetwerk in Nieuwegein die recentelijk (na 2003) zijn gepubliceerd worden bestudeerd. Deze documenten worden benut om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in het recente verleden en in de voornemens voor de toekomst, zoals de oprichting van een CJG. Ook voor het identificeren en omschrijven van de actoren uit het jeugdnetwerk en de relatiepatronen tussen deze actoren wordt gebruik gemaakt van bestaande documenten.

3.5.2 Participerende observatie

De onderzoeker neemt, vanuit de functie als stagiaire bij Berenschot, als participerend observator en verslaglegger deel aan het ontwerptraject voor het CJG Nieuwegein. Dit ontwerptraject behelst onder andere zeven bijeenkomsten van een werkgroep die specifiek voor het ontwerpen van het CJG is samengesteld. Ook een werkconferentie waarin een concept ontwerp CJG wordt voorgelegd aan een grotere groep vertegenwoordigers van het jeugdnetwerk – het zogeheten Management Overleg Jeugd en Onderwijs (MOJO) – behoort tot het ontwerptraject. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van alle bijeenkomsten die door de onderzoeker zijn bijgewoond.

3.5.3 Interviews

Met vertegenwoordigers van elf actoren uit het jeugdnetwerk in Nieuwegein is een gesprek gevoerd. Daarbij is gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst, die te vinden is als bijlage 3. Deze vragenlijst kent haar basis in het theoretisch kader en omvat vragen die onderzoeker inzicht geven in het netwerk, het controleregime en de spanning die zich eventueel tussenbeiden voordoet. De interviews hebben een duur van circa één uur. Gedurende de interviews zijn door de onderzoeker met pen en papier aantekeningen gemaakt. Na afloop van de interviews zijn de aantekeningen door de onderzoeker uitgewerkt tot een kort verslag.

Selectie van respondenten

De eerste selectie van respondenten is gebaseerd op de samenstelling van de werkgroep die het CJG ontwerpt. Deze werkgroep bestaat uit zeven vertegenwoordigers van zorg- en onderwijsinstellingen uit Nieuwegein en één vertegenwoordiger van de gemeente Nieuwegein. Met uitzondering van het Bureau Jeugdzorg Utrecht, is met alle leden van de werkgroep een gesprek gevoerd. De overige respondenten voor de interviews zijn geselecteerd via de sneeuwbalmethode. Aan elke geïnterviewde persoon is gevraagd welke andere organisaties uit het jeugdnetwerk zij relevant achten en welke personen binnen die organisaties eventueel geschikt zouden zijn als respondent.

De uiteindelijke respondenten zijn vervolgens uit zowel praktische overwegingen (beperkte tijd, middelen en mankracht) als methodische overwegingen gericht geselecteerd. Dat wil zeggen dat de onderzoeker een gerichte keuze heeft gemaakt uit de – door de leden van de werkgroep relevant geachte – partijen van het jeugdnetwerk Nieuwegein. Daarbij zijn specifiek die organisaties geselecteerd die in eerdere interviews meermalen genoemd werden. De respondenten voor de

interviews waren overwegend managers. Deze laag van de organisatie is gekozen omdat managers zowel kennis en ervaring hebben met (aspecten van) het controleregime als met de uitvoering. Een overzicht van de geselecteerde organisaties en respondenten is te vinden als bijlage 4.

4. Resultaten en analyse: Het jeugdnetwerk Nieuwegein

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. Daarmee wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de drie empirische deelvragen van deze studie:

4. Hoe ziet het jeugdnetwerk Nieuwegein en het daarbij behorende controleregime er uit?
5. In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds?
6. Op welke wijze kan de oprichting van een CJG bijdragen aan het reduceren van de gesignaleerde knelpunten?

Het is belangrijk op te merken dat in dit hoofdstuk niet wordt getracht het jeugdnetwerk en het regime dat dit netwerk controleert perfect en volledig weer te geven. De analyse van netwerk en bijbehorend controleregime is functioneel. Zij dient om te kunnen signaleren of zich tussen het netwerk en het controleregime een spanning voordoet die mogelijk ten grondslag ligt aan knelpunten in het netwerk en of er mogelijkheden zijn om netwerk en controleregime met elkaar te verbinden.

Dit hoofdstuk wordt begonnen met enige achtergrondinformatie over het ontwerptraject van het CJG Nieuwegein (paragraaf 4.2). Aansluitend is er aandacht voor de resultaten van de netwerkanalyse (paragraaf 4.3) en de analyse van het controleregime (paragraaf 4.4). Daarmee wordt in paragraaf 4.3 en 4.4. ingegaan op de vierde deelvraag van dit onderzoek. In de voorlaatste paragraaf komen de knelpunten die zich in het jeugdnetwerk voordoen aan de orde. Deze paragraaf gaat in op de vijfde deelvraag. Er wordt geanalyseerd in hoeverre de knelpunten verklaard kunnen worden door een spanning tussen de succesfactoren voor samenwerking in het jeugdnetwerk en de kenmerken van het regime dat dit netwerk controleert (paragraaf 4.5). Aan de hand van de gesignaleerde knelpunten en de mogelijke verklaringen hiervoor, worden in de laatste paragraaf (4.6) aanbevelingen gedaan voor het CJG Nieuwegein. De zesde en laatste deelvraag van dit onderzoek komt dus in de laatste paragraaf aan de orde.

4.2 Achtergrond bij het ontwerptraject CJG Nieuwegein

In lijn met de ambitie van Rouvoet heeft de gemeente Nieuwegein de wens uitgesproken een CJG te realiseren. Bureau Berenschot is door de gemeente Nieuwegein gevraagd het ontwerpproces voor dit CJG te begeleiden. Deze begeleiding biedt Berenschot door het leveren van een externe projectleider en inhoudelijke ondersteuning bij de totstandkoming van het uiteindelijke ontwerp. Het project 'Ontwerp CJG Nieuwegein' is op 1 februari 2008 gestart en had een beoogde looptijd van vijf maanden.

4.2.1 De werkgroep CJG Nieuwegein

Voor het ontwerpen van het CJG is besloten tot de oprichting van een werkgroep. Deze werkgroep is een afvaardiging van een bestaand overleg tussen vertegenwoordigers van instellingen rond de

jeugd en het onderwijs in Nieuwegein, genaamd het Management Overleg Jeugd en Onderwijs (MOJO). Tijdens een vergadering van het MOJO is besloten de 'werkgroep CJG Nieuwegein' mandaat te geven om onder leiding van de externe projectleider van Berenschot een conceptontwerp te maken van het CJG. De volgende organisaties zijn in de werkgroep vertegenwoordigd:

- Gemeente Nieuwegein;
- Bureau Jeugdzorg Utrecht;
- Gemeentelijke Gezondheidsdienst Midden-Nederland;
- Kindercentrum Midden Nederland Kind&CO;
- Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs – Speciaal Voortgezet Onderwijs;
- Samenwerkingsverband Primair Onderwijs – Speciaal Primair Onderwijs;
- Stichting Welzijn Nieuwegein;
- Vitras / CMD.

De werkgroep voedt de externe projectleider en toetst de door de externe projectleider aangeleverde conceptontwerpen. In totaal worden zijn zeven werkgroepbijeenkomsten georganiseerd. Parallel daaraan vinden individuele gesprekken plaats tussen de externe projectleider en een aantal partijen binnen en buiten het MOJO en tussen de externe projectleider en de wethouder jeugd van de gemeente Nieuwegein. Het derde conceptontwerp is in een interactieve werkconferentie voorgelegd aan en besproken met het volledige MOJO. De feedback vanuit het MOJO is vervolgens meegenomen in het ontwerp. Het definitieve conceptontwerp wordt aan alle leden van het MOJO toegezonden met de mogelijkheid er nog een laatste feedback op te geven. Het uiteindelijke ontwerp CJG Nieuwegein wordt gepresenteerd aan de gemeenteraad.

4.2.2 Het ontwerp CJG Nieuwegein

Het uiteindelijk ontwerp moet tenminste de volgende elementen omvatten:

- Uitgangspunten, visie, missie en opdracht CJG;
- Wettelijk, financieel en beleidskader;
- Strategische en fysieke positionering;
- Organisatie en toezicht;
- Doelen, resultaten, functies en taken;
- Aansluitingsmaatregelen met ketenpartners;
- Aandachtspunten en aanbevelingen;
- Vervolgstappen, implementatieplan in grote lijnen (Dym, 2008).

In Nieuwegein heeft wethouder Johan van Everdingen de thema's onderwijs en jeugdbeleid in zijn vakportefeuille. Deze wethouder heeft tijdens de eerste bijeenkomst van de werkgroep 'als input voor discussie' zijn visie op het CJG met de werkgroepleden gedeeld. Voor de wethouder is het CJG een ontmoetingsplek waar de cliënt centraal staat. In het CJG moeten de partijen "afstappen van de heilige huisjes" omdat het in een CJG niet gaat om 'van welke instantie' maar om 'voor wie'. Het CJG moet ervoor zorgen dat je niet meer overvallen kunt worden met 'hé, dat wist ik niet'. De

ontwikkeling van een CJG is wat de wethouder betreft nauw verwant aan de ambities die Nieuwegein heeft met brede scholen. Brede scholen ziet de wethouder als de meest natuurlijke plek om een CJG onder te brengen. Daarbij stelt hij echter voorop dat primair gesproken moet worden in termen van 'hoe zou ik het willen'. Pas later in het proces moet gekeken worden hoe dat mogelijk is. Het CJG is wat de wethouder betreft niet noodzakelijk één fysieke plek. De loketfunctie van het CJG moet echter wel een fysieke plek krijgen.

4.3 Netwerkanalyse

Hier worden de resultaten gepresenteerd van de analyse van het jeugdnetwerk Nieuwegein. Zoals in de operationalisatie aan de orde kwam, bestaat deze netwerkanalyse uit twee delen. Ten eerste een actoranalyse (subparagraaf 4.3.1) en ten tweede een analyse van de interacties tussen de actoren (subparagraaf 4.3.2). In de laatste subparagraaf (4.3.3) worden de resultaten van de netwerkanalyse kort besproken.

4.3.1 De actoren uit het jeugdnetwerk

Over welke partijen hebben we het als het gaat om de zorg voor de jeugd? In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de partijen die doorgaans genoemd worden in dit kader. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds werd genoemd is bij de identificatie van de actoren uit het jeugdnetwerk Nieuwegein uitgegaan van de sneeuwbalmethode. Er wordt niet gepretendeerd dat deze analyse compleet of uitputtend is.

In figuur 16 staan de actoren die deel uitmaken van de werkgroep CJG Nieuwegein, met uitzondering van de gemeente Nieuwegein (deze komt aan de orde bij de analyse van het controleregime), genoemd. Voor elk van deze actoren is in figuur 16 uitgewerkt wat het schaalniveau is van de organisatie, wie zij tot hun doelgroep rekenen en wat de betrokkenheid is bij de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd.

Actor	Betrokkenheid bij de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd
GGD Midden-Nederland Schaalniveau: Gemeente Nieuwegein en 20 andere gemeenten Doelgroep: 4-19 jarigen	<ul style="list-style-type: none"> • Jeugdgezondheidszorg 4 – 19 jarigen (basistakenpakket en maatwerkdeel) • Algemene Gezondheidszorg • Gezondheidsmonitor • Gezondheidsbevordering en epidemiologie
Vitras / CMD Schaalniveau: Gemeente Nieuwegein en 14 andere gemeenten Doelgroep JGZ: 0-4 jarigen Doelgroep AMW: 0-100 jarigen	<ul style="list-style-type: none"> • Consultatiebureau • Jeugdgezondheidszorg 0-4 jarigen • Algemeen Maatschappelijk Werk • Beheer Centraal Punt Jeugdfragen Nieuwegein • Diverse cursussen
Stichting Welzijn Nieuwegein (SWN) Schaalniveau: Gemeente Nieuwegein Doelgroep algemeen: 0- 100 jarigen Doelgroep JIP: 11-18 jarigen	<ul style="list-style-type: none"> • Jongeren Informatie Punt • Ambulant jongerenwerk (incl. straatwerk) • Sportieve en creatieve activiteiten voor kinderen, jongeren, en ouders/verzorgers

	<ul style="list-style-type: none"> • Jongerenraad • Diverse trainingen en voorlichtingsbijeenkomsten <p>Diverse welzijnswerkzaamheden, gericht op het:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen van vereenzaming • Bijdragen aan de sociale cohesie in Nieuwegein • Bevorderen van maatschappelijke participatie
<p>Bureau Jeugdzorg (BJZ) Utrecht, vestiging Nieuwegein</p> <p>Schaalniveau: Gemeente Nieuwegein en omstreken</p> <p>Doelgroep: 0-19 jarigen</p>	<p>Toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aanmelding en acceptatie • Reageren op signalen van derden • Verzoek tot onderzoek Raad voor de Kinderbescherming • Toeleiding naar jeugdzorg op indicatie • Casemanagement • Jeugdbescherming • Jeugdreclassering • Advies en Meldpunt Kindermishandeling • Consultatie en deskundigheidsbevordering • Kindertelefoon
<p>Kindercentrum Midden Nederland Kind en Co</p> <p>Schaalniveau: Gemeente Nieuwegein en 9 andere gemeenten</p> <p>Doelgroep: 0-12 jarigen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderdagverblijf 0-4 jarigen • Buitenschoolse opvang 4-12 jarigen • Peuterspeelzalen 2-4 jarigen • Gastouderopvang 0-12 jarigen • Vroeg- en voorschoolse educatie
<p>Primair (Speciaal) Onderwijs</p> <p>Schaalniveau: Gemeente Nieuwegein</p> <p>Doelgroep: 4-12 jarigen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (Speciaal) Basisonderwijs 4-12 jarigen • Verzorgen van (lichte) zorg aan leerlingen; intern begeleiders en school maatschappelijk werk in dienst van school • Leerlingenoverleg in consultatiepunten • Organisatie PCL
<p>Voortgezet (Speciaal) Onderwijs</p> <p>Schaalniveau: Gemeente Nieuwegein en omstreken</p> <p>Doelgroep: 12 tot +/- 18 jarigen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voortgezet (speciaal) onderwijs voor 12 jaar en ouder • Verzorgen van (lichte) zorg voor leerlingen; zorgcoördinatoren en zorgspecialisten in dienst van school • Organisatie ZAT (bijeenroepen, agendasetting, voorzitterschap, verslaglegging)

Figuur 16. Overzicht van de actoren die lid zijn van de werkgroep CJG Nieuwegein

De actoren uit de werkgroep CJG Nieuwegein worden door het MOJO het meest relevant geacht bij de oprichting van een CJG en zijn als uitgangspunt genomen bij het in kaart brengen van het netwerk. Uit het onderzoek blijkt dat er buiten de werkgroep nog een aantal andere actoren zijn die een relevante partij vormen in het jeugdnetwerk Nieuwegein. Deze actoren en de wijze waarop zij betrokken zijn bij de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd staan opgesomd in figuur 17.

Actor	Betrokkenheid bij de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd
MEE Utrecht, Gooi & Vecht	<ul style="list-style-type: none"> • Het bieden van informatie, advies en ondersteuning aan jeugdigen met een beperking en hun ouders/verzorgers • Jeugdigen met een beperking ondersteunen voor, naast en na de zorgketen. • Opvoedtelefoon

	<ul style="list-style-type: none"> • Opvoedspreekuur
Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), locatie Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Opkomen voor het belang van het kind • Onderzoeken van de situatie van een kind waarover een melding is gedaan • Maatregelen van kindbescherming opleggen en ouders ontheffen van het gezag, kinderen uit huis plaatsen en scheidingsregelingen treffen. • Regisseren van strafzaken waarbij minderjarigen betrokken zijn • Voorbereiden en begeleiden van taakstraffen
Politie Nieuwegein	<p>De politie is betrokken bij de jeugd vanuit haar kerntaken</p> <ul style="list-style-type: none"> • hulpverlening • preventie • handhaven van orde en rust • oplossen van misdrijven
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) / Sociale Dienst	<ul style="list-style-type: none"> • Registreren van werkzoekenden en vacatures • Voordragen van werkzoekenden aan werkgevers. • Behandelen van aanvragen voor uitkeringen • Voorlichting over opleidingen en de arbeidsmarkt
Beroeps en Volwassenen Educatie (BVE)	Onderwijs aan jeugdigen en volwassenen vanaf +/- 16 jaar
Leerplicht	De leerplichtambtenaar houdt zich bezig met het toezicht en de controle op naleving van de leerplichtwet. De volledige leerplicht geldt vanaf 5 jaar en duurt tot en met het schooljaar waarin de jongere 16 jaar wordt. Daarna geldt de kwalificatieplicht voor jongeren die nog geen 18 jaar zijn en nog geen startkwalificatie hebben behaald.
Medische zorg	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Huisartsen</i>: Eerste aanspreekpunt voor ouders en jeugdigen met gezondheidsproblemen in de ruimste zin van het woord • <i>Antonius ziekenhuis</i>: Bieden van informatie en zorg aan jeugdigen en ouders met gezondheidsproblemen • <i>Verloskundigenpraktijken en kraamzorgaanbieders</i>: Het bieden van informatie, advies en ondersteuning gedurende de zwangerschap en de eerste weken na de geboorte van een baby • <i>Wijkverpleegkundigen</i>
Geïndiceerde jeugdzorg	Geïndiceerde jeugdzorg wordt geboden door provinciaal gefinancierde zorgaanbieders, JGGZ, LVG en justitiële jeugdinrichtingen. Het betreft zorg die alleen op indicatie van het Bureau Jeugdzorg wordt verleend. De jeugdzorg is er voor jeugdigen van 0-18 jaar (of tot 23 als voortzetting van de zorg gewenst is) en voor hun ouders of opvoeders.

Figuur 17. Overzicht van de overige actoren in het jeugdnetwerk Nieuwegein

Niet alle actoren die in figuur 17 genoemd zijn hebben een vestiging in de gemeente Nieuwegein. Zo bedienen MEE en de Raad voor de Kinderbescherming de gemeente Nieuwegein vanuit vestigingen in Utrecht. Nieuwegein herbergt ook geen onderwijsinstelling voor Beroeps- en Volwasseneneducatie en ook geen aanbieders van geïndiceerde jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg Utrecht (locatie Nieuwegein) kan doorverwijzen naar zeven jeugdzorgaanbieders in de provincie

Utrecht: Meerwijck, Stichting de Opbouw, De Rading, Stichting Timon, Stichting Trajectum, Christelijke Jeugdzorg Utrechtse Jeugdhulpverlening, Leger Des Heils, Valkenheide, Zandbergen en Reinaerde.

Buiten de actoren die in figuur 16 en figuur 17 benoemd zijn, zijn er uiteraard andere actoren die een rol spelen in het jeugdnetwerk Nieuwegein. Te denken valt aan indirect betrokken partijen, zoals woningcorporaties en onderzoeks- en adviesbureaus in de zorg en het onderwijs, aan actoren die kleinschalig en specialistisch werken, zoals orthopedagogen, diëtisten, logopedisten, en fysiotherapeuten, aan (formele) samenwerkingsverbanden tussen instellingen, bijvoorbeeld verbanden tussen onderwijsinstellingen, en aan vrijwilligersorganisaties zoals sportclubs en verenigingen. Gezien de beperkte omvang van deze studie reikt het echter te ver om hier te pogen het jeugdnetwerk uitputtend in kaart te brengen. Bij de verdere analyse wordt het jeugdnetwerk Nieuwegein daarom afgebakend tot de actoren die in deze paragraaf genoemd zijn.

Onderlinge afhankelijkheden

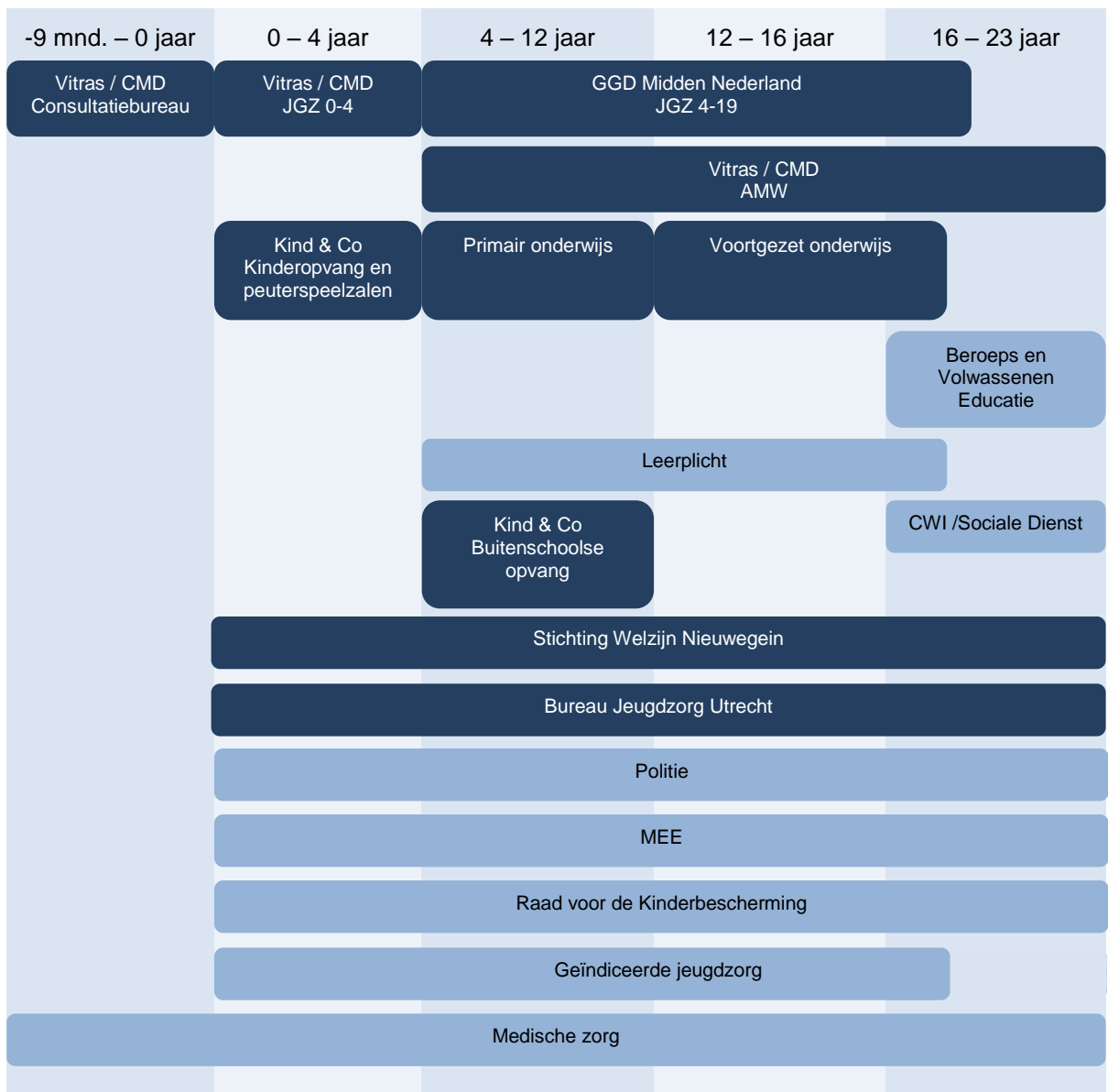
Over de afhankelijkheden tussen de actoren uit het jeugdnetwerk kan op basis van de interviews niet veel gezegd worden. In antwoord op de vraag 'Van wie is de organisatie voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk?' werden door bijna alle respondenten slechts actoren genoemd die in deze studie 'buiten' het netwerk worden geplaatst, zoals gemeenten, provincies en ministeries. Afhankelijkheid werd in direct verband gebracht met het verkrijgen van middelen voor de dienstverlening. Door een nadere analyse van het netwerk kan hier echter wel iets gezegd worden over de posities die actoren ten opzichte van elkaar innemen. Daartoe zijn in figuur 18 (op de volgende pagina) alle actoren uit het jeugdnetwerk geordend naar de leeftijd van de jeugd waaraan zij zorg verlenen.

In figuur 18 zijn vijf leeftijdscategorieën te onderscheiden: -9 maanden tot 0 jaar, 0 tot 4 jaar, 4 tot 12 jaar, 12 tot 16 jaar en 16 tot 23 jaar. Elke leeftijdscategorie wordt gerepresenteerd in een kolom. In die kolom zijn de actoren uit het netwerk geplaatst die een vorm van zorg leveren aan jeugdigen met de betreffende leeftijd. De leden van de werkgroep CJG Nieuwegein zijn in deze figuur te herkennen aan de donkerblauwe kleur. Figuur 18 biedt zich op twee belangrijke zaken.

Door deze figuur horizontaal te lezen kan eruit opgemaakt worden welke actoren achtereenvolgens bij de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd betrokken zijn. De activiteiten van deze actoren volgen elkaar op naarmate jeugdigen ouder worden. Zo gaat de JGZ voor jeugdigen van 0-4 jaar, geleverd door Vitras / CMD, vooraf aan de JGZ voor jeugdigen van 4-19 jaar, geleverd door de GGD. Een andere keten van opeenvolgende activiteiten is die van de kinderopvang (door Kind & Co), het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. In de theorie is gesteld dat daar waar de activiteiten van de ene organisatie vooraf dienen te gaan aan de activiteiten van de andere organisatie, sprake is van sequentiële afhankelijkheid (zie subparagraaf 2.2.1). Er kan voorzichtig gesteld worden dat er tussen Vitras/CMD en de GGD, en tussen Kind&Co, het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs sprake is van sequentiële afhankelijkheid, omdat de activiteiten van deze actoren betrekking hebben op hetzelfde domein (respectievelijk de JGZ en de opvang/het onderwijs) en elkaar opvolgen in de tijd.

Door figuur 18 verticaal te lezen kan eruit opgemaakt worden welke actoren gelijktijdig bij de zorg voor dezelfde jeugdige betrokken (kunnen) zijn. Hoewel het zelden voorkomt dat één jeugdige bij alle actoren uit het jeugdnetwerk gelijktijdig in beeld is, is het zeer gangbaar dat dezelfde jeugdige, of hetzelfde gezin, van meerdere actoren tegelijk zorg ontvangt. Op inhoud kan deze zorg uiteraard

verschillen. Actoren die werkzaam zijn op hetzelfde domein, dezelfde doelen nastreven, beschikken over dezelfde hulpbronnen of hetzelfde soort product maken kunnen volgens de theorie ‘concurrerend’ van elkaar afhankelijk zijn (zie subparagraaf 2.2.1). Zorgorganisaties die gelijktijdig zorg leveren aan dezelfde persoon, zijn werkzaam op hetzelfde domein en werken in zekere zin aan hetzelfde product: een gezonde en gelukkige jeugdige. Er kan dus voorzichtig gesteld worden dat organisaties die gelijktijdig zorg verlenen aan één zorgbehoevende ‘concurrerend’ van elkaar afhankelijk zijn.

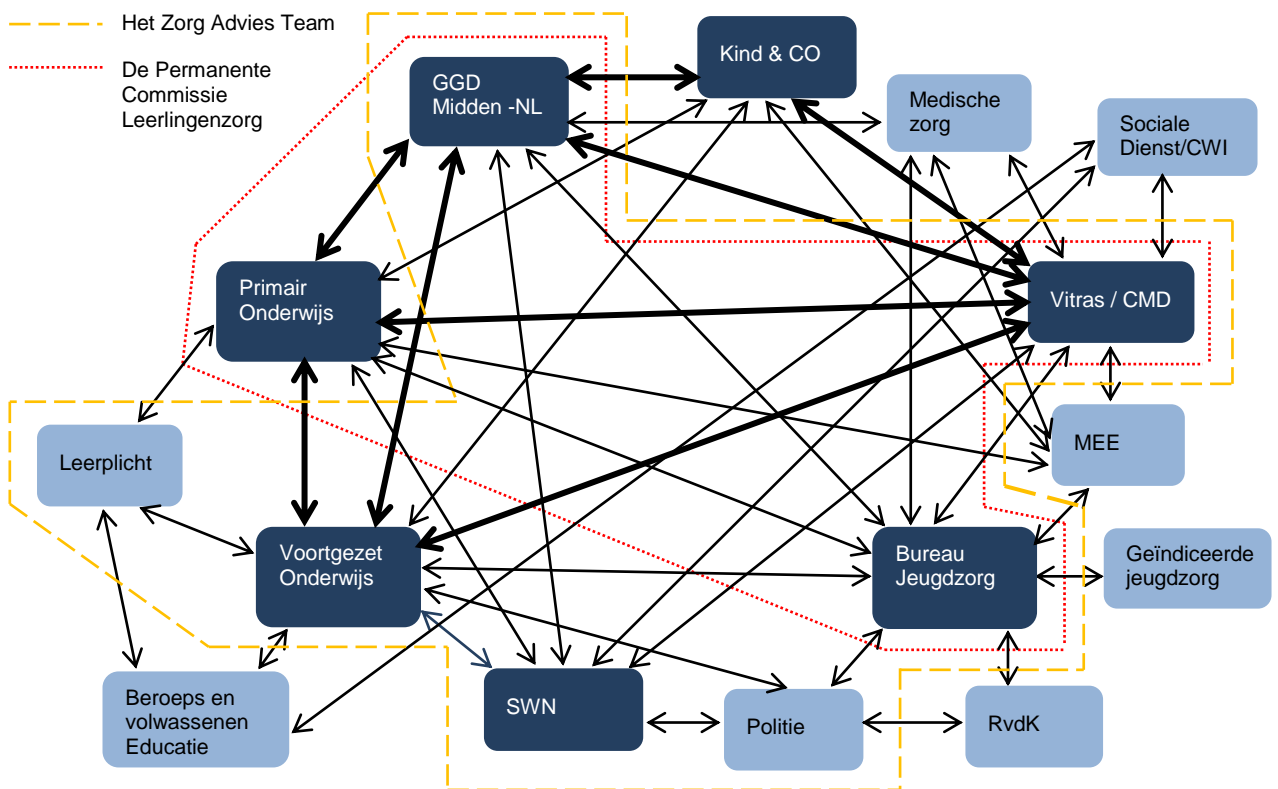


Figuur 18. De actoren uit het jeugdnetwerk Nieuwegein geordend naar leeftijd van de doelgroep

Hoewel uit de interviews weinig gegevens naar voren kwamen over de onderlinge afhankelijkheden tussen actoren uit het netwerk, blijkt uit de analyse van figuur 18 dat de actoren uit het jeugdnetwerk dus wel tot op zekere hoogte van elkaar afhankelijk zijn.

4.3.2 De interacties in het jeugdnetwerk

In figuur 19 staan de onderlinge relaties tussen de actoren uit het jeugdnetwerk Nieuwegein schematisch weergegeven. De leden van de werkgroep CJG Nieuwegein zijn in deze figuur wederom te herkennen aan hun donkerblauwe kleur. De pijlen in deze figuur staan voor de samenwerking tussen actoren. De dikte van de pijl staat in relatie tot de intensiteit van de samenwerking. Naarmate de pijl dikker is, is de samenwerking tussen de actoren die de pijl verbindt intensiever. De weergave van de samenwerking is gebaseerd op de resultaten van de interviews en de documentenanalyse. De respondenten is gevraagd met welke andere actoren uit het jeugdnetwerk Nieuwegein zij samenwerken en hoe intensief zij deze samenwerking achten. Daar waar beide partners een intensieve samenwerking benoemen is in figuur 19 een dikke pijl geplaatst. Dunne pijlen representeren samenwerkingsrelaties die in interviews niet als intensief zijn betiteld, samenwerkingsrelaties die slechts door één van de partners werden benoemd, en samenwerkingsrelaties die slechts uit de documentenanalyse blijken.



Figuur 19. Schematische weergave van het jeugdnetwerk Nieuwegein

Wat opvalt aan de weergave van het netwerk in figuur 19 is de veelheid aan samenwerkingsrelaties tussen de verschillende actoren. Met name de GGD en Vitras / CMD en de onderwijsinstellingen werken intensief met elkaar samen. De GGD en Vitras/CMD werken ook intensief samen met Kind&Co. Het Bureau Jeugdzorg en de Stichting Welzijn Nieuwegein onderhouden weliswaar een veelheid aan samenwerkingsrelaties met andere netwerkpartners, maar deze relaties worden doorgaans niet als 'intensief' betiteld. Wat betreft het Bureau Jeugdzorg kan dit echter mede te maken hebben met het feit dat geen interview is gehouden met een vertegenwoordiger van het Bureau Jeugdzorg.

Rond het onderwijs bestaan in Nieuwegein twee geïnstitutionaliseerde overleggen, die in figuur 19 zijn aangeduid met twee stippellijnen. De fijn gestippelde rode lijn omkadert de actoren die deel uitmaken van de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). De PCL is een zorgoverleg dat primair betrekking heeft op leerlingen van basisschoolleeftijd. De grof gestippelde oranje lijn omkadert de partijen die deel uitmaken van het Zorg Advies Team (ZAT). Het ZAT is een zorgoverleg over jongeren van middelbare schoolleeftijd. In figuur 20 staan van beide zorgoverleggen de betrokken actoren en de taken genoemd.

Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL)	
Bijeenkomsten: 1 keer in de 2 weken	
Actoren <ul style="list-style-type: none"> • Primair onderwijs: Intern Begeleiders, School Maatschappelijk werker, Pedagoog • Vitras/CMD (JGZ 0-4 jarigen) • GGD Midden-Nederland • Bureau Jeugdzorg Utrecht 	Taken <p>Zorgfunctie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bespreken van zorgleerlingen • Zorg dragen voor passende zorg en passend onderwijs aan basisschoolleerlingen <p>Slagboomfunctie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicatiebesluiten voor speciaal voortgezet onderwijs
Zorg Advies Team (ZAT)	
Bijeenkomsten: 4 á 5 keer per jaar	
Actoren <p>Het ZAT wordt in Nieuwegein per school georganiseerd. Partijen die doorgaans deelnemen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voortgezet onderwijs: Zorgcoördinatoren en zorgspecialisten • Leerplicht • GGD Midden-Nederland (JGZ 4-19 jarigen) • Vitras/CMD (AMW) • SWN (welzijnswerk) • Bureau Jeugdzorg Utrecht • Politie 	Taken <ul style="list-style-type: none"> • Bespreken van zorgleerlingen • In gang zetten van de juiste zorg • Kennisoverdracht

Figuur 20. Overzicht van de bestaande overlegarrangementen in het jeugdnetwerk Nieuwegein

Naast de PCL en het ZAT bestaan er in Nieuwegein nog andere (geïnstitutionaliseerde) samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld hiervan is het *Convenant Centraal Punt Jeugdvrage*. Dit convenant is opgericht met vier doelen:

1. Ouders en kinderen ondersteunen bij het opvoeden en opgroeien;
2. Lichte (opvoeding-) problematiek effectief verhelpen;
3. Uitval van jeugdigen uit zorg- en hulpverlening te voorkomen;
4. Evenals onnodige doorverwijzingen naar de tweede lijn (CPJ, 2007: 3).

Om deze doelen te bereiken zijn in het convenant afspraken gemaakt over de signalering- en beoordelingsstructuur rond de jeugd. Het convenant omvat onder meer een zorgprotocol, methodiekbeschrijving en privacyprotocol.

4.3.3 Korte analyse van het netwerk

Wat opvalt aan het geheel van actoren uit het jeugdnetwerk Nieuwegein, zoals genoemd in figuur 16 en figuur 17, is de grote pluriformiteit. Er bestaan grote verschillen tussen de actoren ten aanzien van de doelgroep van de zorg, de aard van de problemen waar de zorg betrekking op heeft en de omvang en het schaalniveau van de organisatie. De actoren uit het jeugdnetwerk achten zichzelf afhankelijk van sturende actoren als gemeenten, provincie en ministeries. Zij zien zich echter niet primair afhankelijk van de andere actoren uit het netwerk. Toch werken de actoren uit het netwerk relatief veel met elkaar samen. Met name de GGD, Vitras/CMD en de instellingen voor primair en voortgezet onderwijs onderhouden intensieve samenwerkingsrelaties. In sommige gevallen is de samenwerking tussen actoren geïnstitutionaliseerd. Voorbeelden hiervan zijn de PCL, het ZAT en het CPJ.

4.4 Het Controleregime

In deze paragraaf staat het regime dat het jeugdnetwerk Nieuwegein controleert centraal. Het jeugdnetwerk is voor de analyse van het controleregime verder afgebakend tot de zeven actoren die deel uitmaken van de werkgroep CJG Nieuwegein. De reden hiervoor is dat het binnen de kaders van dit onderzoek niet haalbaar is om voor alle relevante actoren uit het jeugdnetwerk (zoals benoemd in subparagraaf 4.2.1) het volledige controleregime in kaart te brengen.

In onderstaande tabellen is voor de actoren die deel uitmaken van de werkgroep CJG op hoofdlijnen aangegeven door wie zij bestuurd worden, met welke normen zij te maken hebben, hoe zij gefinancierd worden en aan wie zij verantwoording afleggen. De informatie in deze tabellen is functioneel en vormt een vereenvoudiging van de complexe werkelijkheid. De sturende actoren hebben alleen zeggenschap ten aanzien van de publieke taken die zij bij de organisaties beleggen. Daarbij gaat het in figuur 21 alleen om het controle regime ten aanzien van de zorgtaken voor de Nieuwegeinse jeugd uitvoeren. Figuur 21 geeft dus geen volledig beeld van het controleregime waar de afzonderlijke organisatie mee te maken heeft.

GGD Midden-Nederland		
Sturende actor: 21 gemeenten gezamenlijk, waaronder Nieuwegein		
Normstelling: WCPV AWBZ Besluit Jeugdgezondheidszorg	Financiering: JGZ 0-4: Uit de inwonersbijdrage van de 21 gemeenten (waaronder Nieuwegein) via een algemene regeling, dus geen subsidiebeschikking Vaccinatieprogramma: Via AWBZ-subsidieregeling	Toezicht: Een bestuur samengesteld uit de wethouders van 21 gemeenten, waaronder Nieuwegein
Vitras / CMD		
Sturende actor: Diverse gemeenten afzonderlijk, waaronder Nieuwegein		
Normstelling: WMO WCPV AWBZ	Financiering: AMW: Subsidie van gemeente Nieuwegein. Vierjarige subsidiebeschikking met prestatieafspraken.	Toezicht: Gemeente Nieuwegein

Besluit Jeugdgezondheidszorg	JGZ 4-19: Subsidie van gemeente Nieuwegein vanuit brede doeluitkering jeugd. Jaarlijkse subsidiebeschikking met prestatieafspraken.	
Stichting Welzijn Nieuwegein		
Sturende actor: Gemeente Nieuwegein		
Normstelling: WMO	Financiering: Algemeen welzijnswerk: Subsidie van gemeente Nieuwegein. Vierjarige subsidiebeschikking met prestatieafspraken. Projecten: Subsidies van gemeente Nieuwegein (onder concurrentie), fondsen, eigen exploitatie.	Toezicht: Gemeente Nieuwegein
Bureau Jeugdzorg Utrecht, vestiging Nieuwegein		
Sturende actor: Provincie Utrecht		
Normstelling: Wet op de Jeugdzorg	Financiering: Provincie Utrecht	Toezicht: Provincie Utrecht
Kindercentrum Midden Nederland Kind en Co		
Sturende actor: Diverse gemeenten afzonderlijk, waaronder Nieuwegein		
Normstelling: Wet Kinderopvang WMO WCPV	Financiering: Peuterspeelzaal: subsidies van gemeente Nieuwegein Kinderopvang, BSO, Gastouderschap: directe financiering door ouders/verzorgers en werkgevers.	Toezicht: Intern: Raad van Toezicht, ouders (via oudercommissies en medezeggenschapsraad) Extern Peuterspeelzaal: gemeente Extern Kinderopvang: GGD
Voortgezet Onderwijs		
Sturende actor: Ministerie van OCW		
Normstelling: Wet op het Voortgezet onderwijs Leerplichtwet BANS-akkoord 2001 Locaal Educatieve Agenda	Financiering: Onderwijs: Ministerie van OCW	Toezicht: Ministerie van OCW Inspectie voor het Onderwijs GGD
Primair Onderwijs		
Sturende actor: Ministerie van OCW		
Normstelling: Wet op het Primair Onderwijs Leerplichtwet Locaal Educatieve Agenda	Financiering: Onderwijs: Ministerie van OCW Schoolmaatschappelijk werk: Ministerie van OCW en subsidies van gemeente Nieuwegein.	Toezicht: Ministerie van OCW Inspectie voor het Onderwijs GGD

Figuur 21. Het controleregime rond het jeugdnetwerk Nieuwegein, geordend naar werkgroepid

In figuur 22 is de informatie uit figuur 21 geordend naar de drie bestuursinstrumenten van de overheid.

Normstelling	
AWBZ	Wet op het Voortgezet onderwijs
WMO	Wet op het Primair Onderwijs
WCPV	Leerplichtwet
Wet op de Jeugdzorg	BANS-akkoord 2001
Wet Kinderopvang	Locaal Educatieve Agenda
Besluit Jeugdgezondheidszorg	
Financiering	
Diverse gemeenten, waaronder Nieuwegein	Eenjarige contracten met prestatieafspraken
Provincie Utrecht	Meerjarige contracten met prestatieafspraken
Ministerie van OCW	Meerjarige contracten zonder prestatieafspraken
Cliënten	Algemene regelingen
	Eenmalige subsidies
Toezicht	
Ministerie van OCW	Inspectie Jeugdzorg (IJZ)
Provincie Utrecht	Inspectie van het Onderwijs (IvO)
Diverse gemeenten (soms uitgevoerd door GGD)	Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)

Figuur 22. Het controleregime rond het jeugdnetwerk Nieuwegein, geordend naar sturingsinstrument

4.4.1 Korte analyse van het controleregime

Net als bij het netwerk is ook ten aanzien van het controleregime sprake van een grote pluriformiteit. Er is een grote diversiteit aan sturende actoren, normen, financiers en wijzen van financiering en aan toezichthouders. De zeven leden van de werkgroep CJG Nieuwegein worden door vier verschillende actoren bestuurd. Opmerkelijk daarbij is dat de overheid op drie niveaus direct betrokken is bij het jeugdnetwerk Nieuwegein. Op rijksniveau via de sturingrelatie tussen het Ministerie van OCW en de onderwijsinstellingen, op provinciaal niveau via de sturingsrelatie tussen de Provincie Utrecht en het Bureau Jeugdzorg, en op gemeentelijk niveau via de sturingsrelatie tussen de gemeenten en de GGD, Vitras/CMD, SWN en Kind&Co. De gelden voor de zorg zijn afkomstig van verschillende (sturende) actoren, komen uit verschillende potjes en worden voor verschillende termijnen onder een grote variëteit aan voorwaarden verstrekt. Ten aanzien van het toezicht lijkt nog de minste pluriformiteit te bestaan. De toezichthouder is vaak gelijk aan de sturende actor. Belangrijk op te merken in dit kader is dat de GGD als gemeentelijke uitvoeringsorganisatie toezicht houdt op de kinderopvang en op onderwijsinstellingen. De relatie tussen deze netwerkpartners is dus niet volledig gelijkwaardig. In deze paragraaf is slechts het controleregime omschreven rond de zeven leden van de werkgroep CJG Nieuwegein. Er mag verwacht worden dat het regime rond het volledige jeugdnetwerk Nieuwegein vele malen veel omvattender en daarmee complexer is.

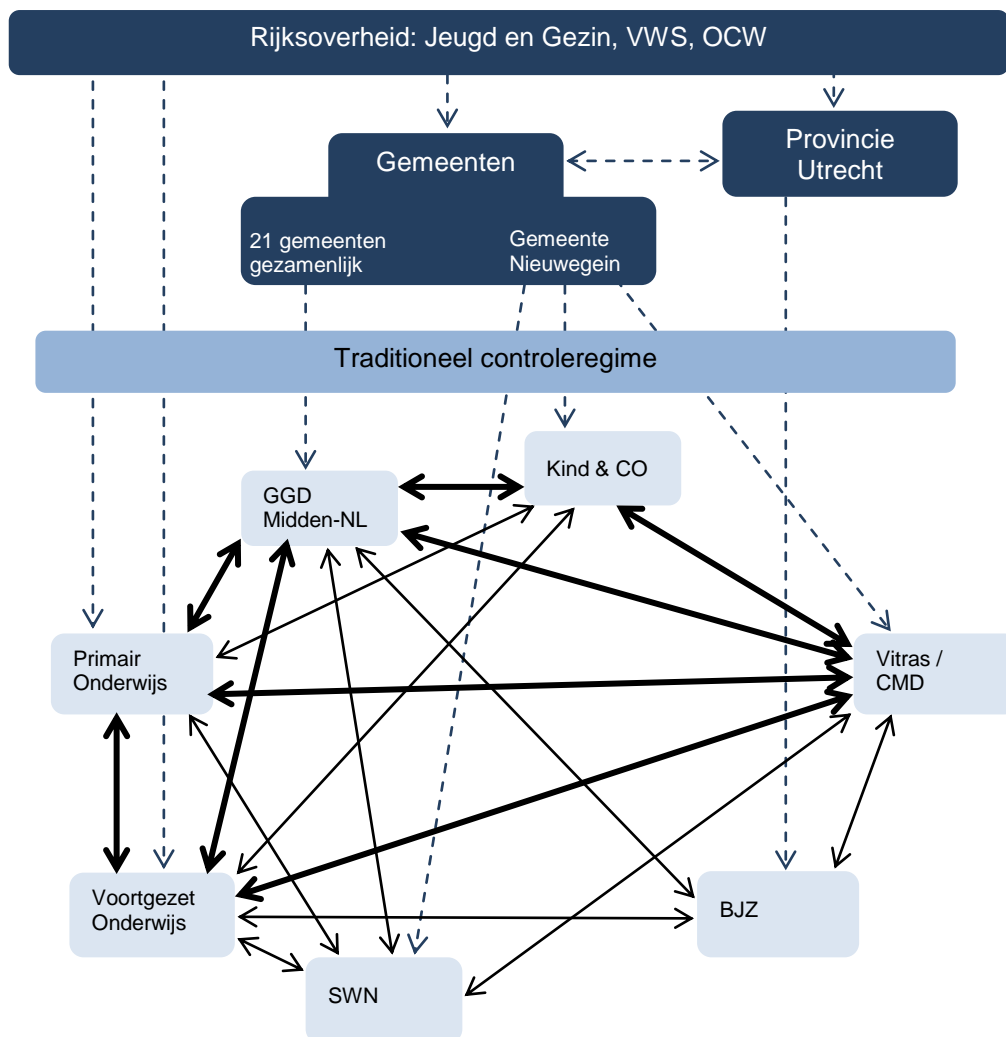
4.5 De spanning tussen jeugdnetwerk en controleregime

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vijfde en zesde deelvraag van dit onderzoek: 'In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen

het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds?’ en ‘Op welke wijze kan de oprichting van een CJG bijdragen aan het reduceren van de gesignaleerde knelpunten?’.

4.5.1 De huidige situatie

Voor de analyse van de spanning tussen netwerk en controleregime wordt de huidige situatie in Nieuwegein als uitgangspunt genomen. Figuur 23 is een vereenvoudigde schematische weergave van het jeugdnetwerk Nieuwegein (zie figuur 19) gecombineerd met een schematische weergave van het controleregime dat de zeven leden van de werkgroep CJG Nieuwegein controleert.



Figuur 23. Schematische weergave van het jeugdnetwerk Nieuwegein en het bijbehorende controleregime

Figuur 23 is een weergave van de huidige situatie in Nieuwegein. Boven in deze figuur staan de drie actoren die het jeugdnetwerk Nieuwegein aansturen, namelijk de rijksoverheid, de provincie Utrecht en de gemeente(n). Onder in deze figuur is het jeugdnetwerk weergegeven. Het jeugdnetwerk is in deze figuur vereenvoudigd tot de zeven leden van de werkgroep Nieuwegein en hun onderlinge interacties. De verticaal gestippelde pijlen in figuur 23 representeren de verticale sturingsrelaties tussen de sturende actoren en de aan te sturen werkgroepleden. Het controleregime, weergegeven als blauwe balk over de verticale pijlen, representeert het geheel van bestuursinstrumenten en –

activiteiten die de sturende actoren momenteel (voor oprichting van een CJG Nieuwegein) inzetten om het gedrag van de werkgroepleden te beïnvloeden en te controleren. Ook in deze figuur vormt het controleregime geen entiteit op zich.

Figuur 23 vertoont een duidelijke gelijkenis met figuur 10 uit het theoretisch kader, waarin schematische weergaven van het traditioneel hiërarchische controleregime en het netwerk werden gecombineerd. Zoals eerder over figuur 10 werd opgemerkt, illustreert figuur 23 dat elke organisatie uit het jeugdnetwerk Nieuwegein afhankelijk is van zowel een hiërarchisch bovengeschatte sturende actor als van collega-organisaties uit het netwerk. Dit vraagt van de organisaties uit het jeugdnetwerk zowel een verticale oriëntatie (richting sturende actor) als een horizontale oriëntatie (richting netwerkpartners). In het theoretisch kader is beredeneerd dat de eisen van het controleregime en de voorwaarden voor succesvolle samenwerking in netwerken niet altijd in elkaars verlengde liggen. Soms zijn genoemde eisen en voorwaarden zelfs tegengesteld, waardoor het voor uitvoeringsorganisaties bijna ondoenlijk is geworden om te voldoen aan de eisen van het controleregime en gelijktijdig succesvol samen te werken in netwerken.

In de volgende subparagrafen wordt voor het jeugdnetwerk Nieuwegein bekeken in hoeverre zich hierin knelpunten voordoen die verklaard kunnen worden door een spanning tussen het netwerk en het huidige controleregime. De volgende zes subparagrafen hebben elk betrekking op één van de succesfactoren voor netwerksamenwerking. Voor elke eis wordt in deze subparagrafen uitgewerkt in hoeverre het jeugdnetwerk Nieuwegein hieraan voldoet en welke knelpunten de actoren uit het jeugdnetwerk hieromtrent ervaren. De gesignaleerde knelpunten worden geanalyseerd en er wordt bekeken of zij mogelijk verklaard kunnen worden door de verhouding tussen netwerk en controleregime. Daarbij worden per eis oplossingsrichtingen geformuleerd, gebaseerd op de instrumenten die in subparagraaf 2.5.4 van het theoretisch kader zijn aangereikt.

4.5.2 Eis 1: Organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk

In subparagraaf 4.3.1 is een korte analyse gemaakt van de afhankelijkheidsrelaties in het jeugdnetwerk Nieuwegein. Daar werd reeds genoemd dat uit de interviews blijkt dat organisaties uit het jeugdnetwerk Nieuwegein zich primair afhankelijk achten van sturende actoren als de gemeente, provincie en de verschillende ministeries. Binnen het netwerk beschouwen de actoren zichzelf als relatief autonoom; Zij geven niet aan afhankelijk te zijn van netwerkpartners voor de realisatie van hun doelstellingen. In subparagraaf 4.3.1 is tevens gesteld dat actoren in het jeugdnetwerk tot op zekere hoogte wel van elkaar afhankelijk zijn, omdat de activiteiten van verschillende actoren in de tijd aan elkaar gekoppeld zijn, of gelijktijdig betrekking hebben op dezelfde cliënt. In die zin is sprake van een zekere lotsverbondenheid.

Conclusie: Organisaties in het jeugdnetwerk zijn tot op zekere hoogte wederzijds van elkaar afhankelijk, maar zijn zich hier niet of slechts beperkt van bewust. Het jeugdnetwerk Nieuwegein voldoet hierdoor niet (volledig) aan de eis van wederzijdse afhankelijkheid. Zolang organisaties zich niet bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid, zal deze afhankelijkheid immers ook niet werken als de benodigde prikkel voor samenwerking in het netwerk.

Mogelijke verklaring: Een mogelijke verklaring voor het gebrek aan wederzijdse afhankelijkheid is dat de doelstellingen van de netwerkpartners door hen volledig autonoom gerealiseerd kunnen worden. De wederzijdse afhankelijkheid wordt dan niet erkend omdat zij simpelweg niet bestaat. Uit de netwerkanalyse blijkt echter dat de actoren in het netwerk tot op zekere hoogte wel van elkaar afhankelijk zijn. Een meer aannemelijke verklaring is dan dat er wel sprake is van wederzijdse

afhankelijkheden, maar dat de actoren uit het netwerk zich hier niet bewust van zijn. In ieder geval is er in het jeugdnetwerk Nieuwegein geen sprake van geïnstitutionaliseerde afhankelijkheden. De organisaties zijn immers niet tot elkaar veroordeeld. Het controleregime hindert het netwerk niet in het voldoen aan de eis van wederzijdse afhankelijkheid. In die zin is er ten aanzien van deze eis geen sprake van een spanning tussen netwerk en controleregime.

Kansen voor verbinding: Gezien het feit dat zich ten aanzien van deze eis geen spanning voordoet tussen netwerk en controleregime, is de inzet van verbindende instrumenten op dit vlak niet urgent. Er liggen echter wel kansen besloten in verbinding van netwerk en controleregime. Mogelijkheden liggen in het institutionaliseren van afhankelijkheden en het strategisch toekennen van taken, bevoegdheden en middelen opdat organisaties die nu niet van elkaar afhankelijk zijn, of zich hier niet van bewust zijn, bewust van elkaar afhankelijk gemaakt worden.

4.5.3 *Eis 2: Doelen, beleidsvisies en strategieën zijn congruent of indifferent*

De doelen, visies en strategieën van de verschillende actoren in het jeugdnetwerk vertonen duidelijke raakvlakken en zijn in die zin congruent of indifferent ten opzichte van elkaar. Doelen, beleidsvisies en strategieën worden deels formeel op elkaar afgestemd, bijvoorbeeld door middel van het eerdergenoemde Convenant Centraal Punt Jeugdvrage. Daarin worden afspraken gemaakt over de manier waarop organisaties hun handelen afstemmen. Een knelpunt dat zich ten aanzien van deze eis voordoet is echter dat de actoren uit het netwerk beperkt in staat lijken te denken in het grotere belang. Volgens één van de respondenten zijn de actoren 'niet in staat hogere doelen te formuleren en deze na te streven'. Daarnaast wordt gesteld dat er door sturende actoren, zoals de gemeente Nieuwegein, geen duidelijke lijn wordt uitgezet.

Conclusie: Hoewel het jeugdnetwerk Nieuwegein voldoet aan de eis van congruente doelen, beleidsvisies en strategieën, wordt in de praktijk nog beperkt gedacht in grote gehelen en in grotere belangen dan die van de eigen organisatie. Er is wel sprake van goodwill en kansen om doelen, beleidsvisies en strategieën af te stemmen.

Mogelijke verklaring: Een mogelijke verklaring voor het feit dat de doelen, visies en strategieën van de organisaties uit het jeugdnetwerk indifferent dan wel congruent zijn ten opzichte van elkaar is dat de organisaties uit het jeugdnetwerk – onafhankelijk van elkaar – een vergelijkbaar hoger doel nastreven: Het beschermen van het recht van ieder kind om veilig en gezond op te groeien. Het gebrek aan denken in grotere gehelen en grotere belangen dan de eigen organisatie kan mogelijk verklaard worden door een gebrek aan het benoemen en het vestigen van aandacht op deze gehelen en belangen. Andere verklaringen zijn een gebrek aan prikkels voor interorganisatorische afstemming en een gebrek aan coördinatie in het netwerk. Het controleregime lijkt wederzijdse afstemming niet te (ver)hinderen. Er is ten aanzien van deze eis dus geen sprake van spanning tussen netwerk en controleregime.

Kansen voor verbinding: De inzet van verbindende instrumenten ten aanzien van deze eis heeft geen prioriteit, omdat ten aanzien van deze eis geen sprake is van een spanning tussen netwerk en controleregime. Er liggen echter wel unieke kansen besloten in het bewust verbinden van doelen, visies en strategieën en het benutten van deze verbinding voor het verbeteren van de zorg. Gezien de reeds bestaande doelcongruentie en de bestaande goodwill lijkt het weinig zinvol om afstemming van doelen, visie en/of strategie te verplichten of belonen. Het verdient daarentegen aanbeveling om instrumenten in te zetten die het denken in en handelen naar grotere gehelen en belangen stimuleren. Bijvoorbeeld door actoren gezamenlijk doelen, strategieën en een visie te laten

formuleren voor het netwerk als geheel en deze gezamenlijk formule als uitgangspunt te nemen voor het denken en handelen van de afzonderlijke organisaties.

4.5.4 Eis 3: Organisaties hebben een zekere handelingsvrijheid

Ten aanzien van de handelingsvrijheid zijn de geluiden van de verschillende respondenten tegenstrijdig. Sommige respondenten ervaren het controleregime (gedefinieerd als het stelsel van normstelling, financiering en toezicht) als ware beperking in het handelen. Zo stelt één van hen 'dat je geen leven hebt' als je alle kaders strikt zou interpreteren. Voor deze respondent is het een kwestie van 'laveren': Het zo veel mogelijk opzoeken van de ruimte. Een tweede respondent geeft aan dat het verantwoordingsstelsel nu veel te bewerkelijk is, waardoor het veel schrijfwerk en dus veel tijd kost. Dit wordt beaamd door een derde respondent die stelt dat er sprake is van overmatige controle op kleine bedragen en niet relevante zaken. Een ander punt van kritiek is dat er verschillende toetsingssystemen gehanteerd worden, die niet op elkaar worden afgestemd. Zo wordt in de kinderopvang gebruik gemaakt van HKZ-certificering, maar wordt deze certificering niet meegewogen in de jaarlijkse toetsing door de GGD. Naast het controleregime worden een gebrek aan tijd en een gebrek aan financiële middelen genoemd als factoren die de handelingsvrijheid beperken. Er zijn echter ook geluiden hoorbaar over een 'niet tegenwerkend' en 'weinig hinderend' controleregime. Zo wordt genoemd dat het Ministerie van OCW de scholen voor voortgezet onderwijs veel ruimte geeft om met beleid te variëren.

Conclusie: In het jeugdnetwerk Nieuwegein is sprake van een zekere handelingsvrijheid. Door de tegenstrijdige geluiden van de actoren uit het netwerk kan echter geen uitsluitend gegeven worden over de vraag of deze handelingsvrijheid 'voldoende' ruimte laat voor succesvolle netwerksamenwerking. Ten minste sommige actoren zijn van mening dat hun handelingsruimte te zeer beperkt wordt door het controleregime.

Mogelijke verklaring: Een mogelijke verklaring voor de tegenstrijdige berichten over de handelingsvrijheid ligt besloten in de heterogeniteit van het controleregime. De actoren uit het netwerk worden door verschillende actoren bestuurd, zoals ministeries, provincie en gemeente(n). De wijze waarop deze sturende actoren invulling geven aan sturing kan verschillen, waardoor de ene organisatie daadwerkelijk meer handelingsvrijheid heeft dan de andere organisatie. Een andere verklaring voor de verschillende geluiden is dat de respondenten bij het beoordelen van hun handelingsvrijheid verschillende referentiekaders hanteren. De één heeft wellicht meer behoefte aan ruimte dan de ander. Ook kan het zijn dat de ene respondent nauw betrokken is bij het stelsel van regels, financiering en toezicht terwijl de andere respondent hier in de dagelijkse praktijk nauwelijks mee te maken heeft. Tot slot kan de wijze waarop het controleregime praktisch vertaald wordt door de actoren van invloed zijn op de mate waarin het regime de handelingsvrijheid beperkt. Een strikte, wellicht zelfs te strenge interpretatie van bijvoorbeeld regels en voorschriften leidt immers tot een grotere beperking van de handelingsvrijheid dan het opzoeken van de mazen van de wet. Wat betreft deze eis is het goed mogelijk dat zich ten aanzien van specifieke kenmerken van netwerk en controleregime een spanning voordoet. De resultaten lenen zich echter niet voor een uitgebreide analyse van deze kenmerken en bijbehorende spanningsvelden.

Kansen voor verbinding: Ten eerste verdient het aanbeveling een nadere analyse te maken van de zaken die actoren ervaren als (te) beperkend in hun handelingsvrijheid. Daarop kan ten aanzien van die zaken worden ingezet op het vergroten van de handelingsvrijheid middels bijvoorbeeld het toestaan van meer heterogeniteit in de uitvoering en het maken van (prestatie)afspraken op netwerk-niveau in plaats van op organisatieniveau. Sturing krijgt dan een meer kaderstellend

karakter en laat dus meer ruimte voor variatie in de uitvoering. Voordat concrete instrumenten worden ingezet moet echter inzicht worden verkregen in de prevalentie en de aard van de spanning tussen controleregime en netwerk aangaande handelingsvrijheid.

4.5.5 *Eis 4: Interorganisatorische samenwerking*

De organisaties uit het jeugdnetwerk Nieuwegein werken relatief veel samen, zoals ook blijkt uit de analyse van de interacties in het jeugdnetwerk (paragraaf 4.3.2). Diverse respondenten geven aan dat de samenwerking in het netwerk de afgelopen jaren duidelijk is versterkt en verbeterd. Er zijn verschillende initiatieven ontplooid die deze samenwerking reguleren en faciliteren. Voorbeelden hiervan zijn de eerder genoemde Zorg Advies Teams in het voortgezet onderwijs en het Convenant Centraal Punt Jeugdvrage. Toch is ook een duidelijke roep hoorbaar om meer en vooral betere samenwerking. Het aanbod van zorg wordt getypeerd als 'versnipperd'. Er is geen duidelijke lijn of samenhang zichtbaar in het zorgaanbod. Dezelfde diensten worden door verschillende organisaties aangeboden. Bij het schakelen tussen organisaties wordt werk af en toe dubbel gedaan en afspraken over samenwerking worden niet altijd nagekomen. Een belangrijke belemmerde factor wordt door één van de respondenten omschreven als 'haantjesgedrag'. Deze term slaat op de heersende attitude in het netwerk die omschreven wordt als 'ik ben het belangrijkste', 'ik weet het zelf het beste' en 'ik kan het allemaal zelf wel'. Een onderliggend probleem is dat de organisaties uit het jeugdnetwerk elkaar niet (goed) kennen en van elkaar niet (goed) weten waar zij zich mee bezig houden. Het is onduidelijk wat het aanbod is van organisaties, hoe organisaties functioneren en hoe organisaties op elkaar aan (kunnen) sluiten. Hierdoor weten medewerkers vaak niet waar zij naartoe moeten met bepaalde zorgen en informatie. Een laatste factor die de samenwerking belemmert is het onderling wantrouwen tussen netwerkpartners. Wantrouwen en scepsis komen onder andere voort uit het feit dat netwerkpartners met elkaar concurreren om subsidies en om opdrachten. Voorbeelden hiervan zijn de concurrentiestrijd die de GGD Midden-Nederland en Vitras / CMD leverden om het verkrijgen van de maatwerkgelden en de strijd die onderwijs en welzijn voerden ten aanzien van de regie over het Centraal Punt Jeugdvrage.

Conclusie: Binnen het jeugdnetwerk Nieuwegein wordt steeds meer en steeds beter samengewerkt, maar er bestaat een duidelijk behoefte aan het intensiveren en vooral verbeteren van deze samenwerking.

Mogelijke verklaring: Dat de samenwerking in het jeugdnetwerk nog verre van optimaal is kan onder andere verklaard worden door het feit dat de (aandacht voor) samenwerking pas van relatief korte duur is. Het kost tijd om inter-organisatorische samenwerking te realiseren en te verbeteren. Daarbij kennen de organisaties in het jeugdnetwerk elkaar (nog) niet of niet goed genoeg om te weten wat zij aan elkaar hebben. Hierdoor en door structuren die organisaties aanzetten tot concurrentie ontbreekt het aan onderling vertrouwen. Ook ontbreekt het in het jeugdnetwerk aan overzicht en aan arrangementen voor interorganisatorische afstemming. Ten aanzien van de eis van samenwerking is wel een spanning waarneembaar tussen netwerk en controleregime. Het controleregime belemmert de samenwerking in het netwerk doordat het controleregime organisaties aanzet tot concurrentie en competitie.

Kansen voor verbinding: Het belonen van samenwerking lijkt in dit geval niet het meest zinvolle instrument, omdat de actoren reeds aangeven behoefte te hebben aan het intensiveren en verbeteren van de samenwerking. Het ontbreekt de actoren dus niet aan motivatie. Het verdient wel uitdrukkelijk aanbeveling dat de structuren die aanzetten tot concurrentie afgebroken worden. Verbetering van de samenwerking kan verder bereikt worden door ontmoeting tussen

netwerkpartners te organiseren opdat de actoren elkaar beter leren kennen en het onderlinge vertrouwen groeit. Samenwerking kan ook worden gefaciliteerd door het realiseren van (elektronische) verbinding tussen organisaties. Tot slot verdient het aanbeveling een 'sociale kaart' te ontwikkelen die een overzicht biedt van de organisaties die betrokken zijn bij de Nieuwegeinse jeugd.

4.5.6 Eis 5: Transparantie

Alle respondenten rapporteren een gebrek aan transparantie binnen het jeugdnetwerk Nieuwegein. Zoals bij de vorige eis (samenwerking) al werd genoemd weten de actoren in het jeugdnetwerk van elkaar niet (goed) waar zij zich mee bezig houden. Aansluitend hierop geven respondenten aan dat zij geen zicht hebben op het contact dat netwerkpartners onderhouden met individuele jongeren en/of groepen. Hierover wordt nauwelijks gecommuniceerd. Het gevolg is dat het voorkomt dat verschillende actoren uit het netwerk gelijktijdig betrokken zijn bij een jeugdige, gezin of groep zonder dat zij van elkaars betrokkenheid op de hoogte zijn. Door het gebrek aan communicatie over cliënten is ook niet altijd duidelijk wie de regie heeft over de zorg aan de betreffende cliënt. Op verschillende plaatsen worden gelijktijdig interventies gepleegd maar het geheel van interventies wordt niet in kaart gebracht, laat staan gecoördineerd. Een veelgehoorde klacht is dat het, daar waar tussen organisaties geschakeld wordt, ontbreekt aan terugkoppeling, waardoor de stand van zaken ten aanzien van een cliënt niet duidelijk is. Eén van de redenen die gegeven wordt voor het beperkte delen van informatie over cliënten is dat medewerkers zich – uit angst voor het tuchtrecht – verschuilen achter beroepscode, met name ten aanzien van privacy. Deze beroepscode worden door sommigen ervaren als te streng en hierdoor belemmerend in de communicatie. Het ontbreekt bovendien aan instructie over de toepassing van de beroepscode. Eén van de respondenten geeft uitdrukkelijk aan dat ook ten aanzien van de financiering van de zorg sprake is van een gebrek aan transparantie. Deze respondent typeert het stelsel van financiering als een 'ondoorzichtig woud' waardoor onduidelijk is waaraan bepaalde middelen worden besteed.

Conclusie: In het jeugdnetwerk Nieuwegein is sprake van een duidelijk gebrek aan transparantie. Dit gebrek komt met name tot uitdrukking in 1) onbekendheid met waar organisaties zich mee bezig houden, 2) een gebrek aan overzicht over welke organisaties op welke wijze (gelijktijdig) betrokken zijn (geweest) bij jeugdigen, gezinnen en/of groepen, en 3) een gebrek aan inzicht in hoe financiële middelen worden besteed.

Mogelijke verklaring: Het gebrek aan transparantie kan onder andere worden verklaard door (te) strenge, dan wel te streng geïnterpreteerde wetgeving aangaande privacy. Medewerkers zijn huiverig voor het delen van informatie omdat zij bang zijn de regels te overtreden en hierop aangesproken te worden. Een andere mogelijke verklaring ligt in een gebrek aan koppeling van informatiesystemen. Organisaties hanteren elk een eigen systeem en de informatie uit deze systemen kan niet makkelijk worden gedeeld. Tot slot ligt, evenals bij de eis van samenwerking, een mogelijke verklaring verscholen in het feit dat organisaties om bepaalde zaken met elkaar concurreren. Hierdoor zijn zij wellicht terughoudend in het verlenen van volledig zicht in hun bedrijfsvoering. Ten aanzien van de eis van transparantie doet zich dus wel een spanning voor tussen netwerk en controleregime. Het controleregime belemmert transparantie door (te) strenge normen, een (te) strikt toezicht op de naleving van de normen en het (te) hard sanctioneren van het niet nakomen van normen (voor de rechter dagen). De grote heterogeniteit van het controleregime maakt het stelsel onoverzichtelijk. Ook de prikkels tot concurrentie en competitie belemmeren transparantie.

Kansen voor verbinding: Het verdient aanbeveling dat nauwkeurig wordt bekeken welke mogelijkheden de wetgeving biedt voor het delen van informatie. Daar waar het delen van informatie juridisch mogelijk is, kan dit worden gefaciliteerd door bijvoorbeeld het gebruik van compatibele informatiesystemen en elektronische verbinding van organisaties. Door middel van duidelijke software kunnen medewerkers beschermd worden tegen het overtreden van de privacywetgeving; Zolang zij de richtlijnen van het informatiesysteem volgen voldoen zij dan aan de regels. Hierdoor vormen onbekendheid met de regels en angst voor het tuchtrecht minder belemmeringen voor het delen van informatie. Hier geldt ook de aanbeveling die al eerder ten aanzien van de eis van samenwerking werd geformuleerd: Het aanpassen van de structuren die aanzetten tot concurrentie tussen netwerkpartners. Tot slot verdient het aanbeveling het stelsel van controle te vereenvoudigen. Minder pluriformiteit in regelgeving, wijzen van financiering en toezichtrelaties draagt bij aan meer transparantie.

4.5.7 Eis 6: Management of coördinatie van het netwerk

Er lijkt in het jeugdnetwerk Nieuwegein beperkt sprake te zijn van regie of coördinatie. Opmerkelijk is dat ten aanzien van management en coördinatie alle actoren naar de gemeente wijzen. Al eerder werd opgemerkt dat er geen duidelijke lijn wordt herkend in het beleid van de gemeente Nieuwegein. Verschillende respondenten geven aan dat de gemeente 'steviger zou mogen sturen', 'meer resultaten zou mogen eisen' en 'beter zou kunnen faciliteren'. Eén van de respondenten omschrijft de bestuurscultuur als 'pappen en nathouden'. Vergelijkbare geluiden komen van anderen die zeggen: "Er wordt niet doorgepak en niet doortastend opgetreden" en "ambities worden niet vertaald in acties". De actoren uit het netwerk zien voor de gemeente een grotere rol weggelegd dan alleen die van beleidsmaker: "De gemeente moet het beleid niet alleen bedenken, maar ook praktisch vertalen en meedenken met creatieve oplossingen". Een knelpunt dat hieromtrent wordt genoemd is echter dat de gemeente (te) ver af staat van het jeugdnetwerk en niet goed weet wat de verschillende vormen van zorg inhouden. Daar komt bij dat bij de gemeente de afgelopen jaren veel personeelwisselingen zijn geweest. Sommige partijen uit het netwerk, zoals het onderwijs, hebben diverse beleidsmedewerkers zien komen en gaan. Mede hierdoor heeft het vanuit gemeentezijde aan continuïteit ontbroken en is er sprake van enige scepsis jegens de gemeente.

Conclusie: In het jeugdnetwerk Nieuwegein is nauwelijks sprake van management of coördinatie van het netwerk. De partijen uit het netwerk hebben hier echter wel grote behoefte aan. Zij wijzen naar de gemeente als logische voerder van regie, management en coördinatie.

Mogelijke verklaring: Het gebrek aan regie vanuit gemeentezijde kan worden verklaard door de personeelwisselingen afgelopen jaren en door de bewuste keuze van de gemeente om haar bemoeienis met de praktijk te marginaliseren. Vanuit bezuinigingsmotieven heeft Nieuwegein gekozen voor 'doen wat we moeten doen en dat goed doen'. Voor het overige laat zij de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk aan de samenleving. Het gevolg is dat de gemeente bepaalde taken heeft teruggegeven, die zij voorheen wel uitvoerde. Een andere verklaring is dat de partijen uit het jeugdnetwerk zich niet of beperkt laten managen/coördineren. Sommige partijen hebben – door ervaringen uit het verleden – een zeker wantrouwen jegens de gemeente. Een laatste verklaring is dat tussen de partijen uit het netwerk (onderling) en tussen de gemeente onjuiste of onuitgesproken verwachtingen bestaan. De partijen uit het netwerk zien een duidelijke regierol weggelegd voor de gemeente, maar de gemeente kiest een beleid dat de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk in het netwerk zelf belegt. Als beiden naar elkaar blijven kijken, komt management

of coördinatie van het netwerk uiteraard niet tot stand. Hier doet zich niet zozeer een spanning voor tussen netwerk en controleregime, als wel een gebrek aan afstemming. Het controleregime belet niet dat het netwerk gemanaged of gecoördineerd wordt. De actoren uit het netwerk verwachten echter dat coördinatie en management door de gemeente worden ingevuld en dit is niet het geval. Er is dus geen 'fit' tussen de netwerkeis van management en/of coördinatie en de huidige inrichting van het controleregime.

Kansen voor verbinding: De rol van manager, coördinator of regisseur moet duidelijk bij één partij belegd worden. De gemeente lijkt hiervoor de meest aangewezen partij, gezien haar wettelijk verankerde regierol ten aanzien van de WMO en WCPV en de bestaande verwachtingen in het netwerk. Het management en/of de coördinatie moeten door de aangewezen regisseur concreet ingevuld worden, bijvoorbeeld middels het aanstellen van een netwerkmanager of –coördinator.

4.5.8 Korte analyse van het spanningsveld

In figuur 24 is de informatie uit voorgaande subparagrafen samengevat. Voor elke eis is kort aangegeven wat de huidige situatie is in het jeugdnetwerk Nieuwegein en welke kansen voor verbinding van netwerk en controleregime zijn gesignaleerd.

Succesfactoren voor netwerksamenwerking	Situatie in het jeugdnetwerk Nieuwegein	Kansen voor verbinding van netwerk en controleregime
Organisaties zijn wederzijds van elkaar afhankelijk	Organisaties in het jeugdnetwerk zijn tot op zekere hoogte wederzijds van elkaar afhankelijk, maar zijn zich hier niet of slechts beperkt van bewust. Spanning netwerk - controleregime: Nee	Institutionaliseren van afhankelijkheden en het strategisch toekennen van taken, bevoegdheden en middelen opdat organisaties die nu niet van elkaar afhankelijk zijn, of zich hier niet van bewust zijn, bewust van elkaar afhankelijk worden.
Doelen, beleidsvisies en strategieën zijn congruent of indifferent	Het jeugdnetwerk Nieuwegein voldoet aan de eis van congruente doelen, beleidsvisies en strategieën, maar in de praktijk wordt nog beperkt gedacht in grotere gehelen en in grotere belangen dan die van de eigen organisatie. Spanning netwerk - controleregime: Nee	Inzet van instrumenten die het denken in en handelen naar grotere gehelen dan de eigen organisatie stimuleren. Bijvoorbeeld gezamenlijk doelen, strategieën en een visie formuleren voor het netwerk als geheel en deze gezamenlijk formule als uitgangspunt nemen voor het denken en handelen van de afzonderlijke organisaties.
Organisaties hebben een zekere handelingsvrijheid	In het jeugdnetwerk Nieuwegein is sprake van een zekere handelingsvrijheid. Door de tegenstrijdige geluiden van de actoren uit het netwerk kan echter geen uitsluitel gegeven worden over de vraag of deze handelingsvrijheid 'voldoende' ruimte laat voor succesvolle netwerksamenwerking.	Voordat concrete instrumenten kunnen worden aangereikt moet eerst inzicht verkregen worden in de prevalentie en de aard van de spanning tussen controleregime en netwerk aangaande handelingsvrijheid. Het verdient aanbeveling een nadere analyse te maken van de zaken die actoren ervaren als (te)

	Spanning netwerk - controleregime: Uitsluitel niet mogelijk	beperkend in hun handelingsvrijheid.
Inter-organisatorische samenwerking	Binnen het jeugdnetwerk Nieuwegein wordt steeds meer en steeds beter samengewerkt, maar er bestaat een duidelijk behoefte aan het intensiveren en vooral verbeteren van deze samenwerking. Spanning netwerk - controleregime: Ja	Afbreken van de structuren die aanzetten tot concurrentie tussen netwerkpartners. Organiseren van ontmoeting tussen netwerkpartners en het realiseren van (elektronische) verbinding tussen organisaties. Ontwikkelen van een sociale kaart.
Transparantie	In het jeugdnetwerk Nieuwegein is sprake van een duidelijk gebrek aan transparantie. Spanning netwerk - controleregime: Ja	Afbreken van de structuren die aanzetten tot concurrentie tussen netwerkpartners. Het gebruik van compatibele informatiesystemen en elektronische verbinding van organisaties. Vereenvoudiging van het complexe heterogene stelsel van controle.
Management of coördinatie van het netwerk	In het jeugdnetwerk Nieuwegein is nauwelijks sprake van management of coördinatie van het netwerk. De partijen uit het netwerk hebben hier echter wel grote behoefte aan. Spanning netwerk - controleregime: Nee, gebrek aan afstemming	Duidelijk beleggen van de rol van manager, coördinator of regisseur bij één partij, bij voorkeur de gemeente. Het management en/of de coördinatie moeten door de aangewezen regisseur concreet ingevuld worden, bijvoorbeeld middels het aanstellen van een netwerkmanager of –coördinator.

Figuur 24. Het spanningsveld en daaruit volgende kansen voor verbinding in Nieuwegein

Uit figuur 24 blijkt dat in Nieuwegein ten aanzien van de succesfactoren 'interorganisatorische samenwerking' en 'transparantie' een concrete spanning bestaat tussen netwerk en controleregime. Ten aanzien van deze eisen vormt het controleregime dus een belemmering voor succesvolle samenwerking tussen netwerkpartners. Dat betekent dat de inzet van verbindende instrumenten ten aanzien van deze succesfactoren het meest geboden is. Wat betreft de overige vier succesfactoren is een spanning tussen netwerk en controleregime niet of niet eenduidig vastgesteld. Voor deze factoren geldt dat het controleregime de samenwerking niet hindert, maar ook niet ondersteunt. Hier ligt ruimte voor verbetering van de netwerksamenwerking door middels het controleregime de benodigde voorwaarden voor een succesvolle netwerksamenwerking te creëren. In de volgende paragraaf worden, op basis van de hier gesignaleerde kansen voor verbinding, aanbevelingen gedaan voor het CJG Nieuwegein.

4.6 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf is gesignaleerd dat zich in het jeugdnetwerk Nieuwegein diverse knelpunten voordoen. Voor een deel kunnen deze knelpunten verklaard kunnen worden door een spanning tussen de voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking en de kenmerken van het

controleregime. Kansen voor het reduceren van deze knelpunten liggen besloten in het constructief verbinden van controleregime en netwerk, opdat het controleregime de samenwerking in het netwerk faciliteert. Voor het bewerkstelligen van deze verbinding zijn in de voorgaande paragraaf reeds kansen geformuleerd. Hier worden deze 'kansen voor verbinding' omgezet in concrete aanbevelingen voor het CJG Nieuwegein, opdat dit CJG optimaal bijdraagt aan de reductie van de huidige knelpunten in het jeugdnetwerk.

4.6.1 CJG: Lijm tussen netwerkpartners

Wil het CJG de knelpunten uit het jeugdnetwerk optimaal reduceren, dan moet oprichting van een CJG leiden tot een vermindering van de spanning tussen netwerk en controleregime. In paragraaf 4.5 is ten aanzien van de succesfactoren 'interorganisatorische afstemming' en 'transparantie' de grootste spanning tussen netwerk en controleregime gesignaleerd. Het verdient daarom aanbeveling om met de oprichting van een CJG tenminste die 'kansen voor verbinding' te benutten die ten aanzien van deze factoren zijn genoemd. Met de oprichting van een CJG moet dan tenminste worden voorzien in:

- Afbreuk van de structuren die netwerkpartners aanzetten tot concurrentie;
- (Fysieke) ontmoeting tussen netwerkpartners, zodat zij elkaar leren kennen;
- Elektronische verbinding van netwerkpartners, zodat samenwerking makkelijker wordt;
- Eén informatiesysteem of meerder compatibele informatiesystemen waarlangs netwerkpartners eenvoudig en (juridisch) 'veilig' informatie uitwisselen;
- Een sociale kaart die inzicht biedt in de organisaties die betrokken zijn bij de Nieuwegeinse jeugd.

Opvolging van deze aanbevelingen maakt dat de spanning tussen netwerk en controleregime wordt gereduceerd. Het controleregime belemmert dan niet langer dat in het jeugdnetwerk Nieuwegein succesvol samen wordt gewerkt. Opvolging van deze aanbevelingen resulteert echter niet in een klimaat dat netwerksamenwerking optimaal faciliteert. Daartoe moeten netwerk en controleregime verder constructief met elkaar worden verbonden. Het verdient daarom aanbeveling dat met de oprichting van een CJG ook wordt bewerkstelligd dat:

- Afzonderlijke organisaties uit het jeugdnetwerk Nieuwegein bewust van elkaar afhankelijk worden;
- Taken, bevoegdheden en middelen zo toegekend worden dat deze toekenning samenwerking en afstemming stimuleert;
- De partners uit het jeugdnetwerk gezamenlijk doelen, strategieën en een visie formuleren die als uitgangspunt functioneren voor het denken en handelen van de afzonderlijke organisaties;
- De regietaak over het jeugdnetwerk duidelijk bij één partij wordt belegd en concreet wordt ingevuld, bij voorkeur door de aanstelling van een netwerkmanager, regisseur of coördinator.

Opvolging van alle hier genoemde aanbevelingen moet ertoe leiden dat de barrières tussen organisaties uit het jeugdnetwerk minder groot en ondoordringbaar worden. De juiste voorwaarden voor samenwerking worden gecreëerd en samenwerking wordt actief gestimuleerd, met als gevolg

dat netwerkpartners elkaar beter weten te vinden en hun handelen afstemmen. Het CJG kan vanuit deze gedachte gezien worden als de lijm die netwerkpartners met elkaar verbindt. Oprichting van een CJG staat dan voor het actief verbinden van netwerkpartners.

4.6.2 CJG: Object van overheidssturing

Voor het verbinden van netwerk en controleregime zijn in het theoretisch kader niet alleen concrete instrumenten aangereikt, er is ook een nieuw uitgangspunt voor overheidssturing geïntroduceerd. Dit uitgangspunt betreft (horizontale) sturing op netwerkniveau (paragraaf 2.5.3). Voor zover het publieke belang dit toelaat, verdient het aanbeveling het controleregime in te zetten op het netwerk als geheel in plaats van op afzonderlijke organisaties.

Voor deze case betekent dit dat (een deel van) het jeugdnetwerk Nieuwegein moet worden gedefinieerd als object van sturing. Uit de analyse van het controleregime blijkt echter dat de zeven leden van de werkgroep CJG Nieuwegein worden bestuurd door drie verschillende actoren, namelijk het Ministerie van OCW, de provincie Utrecht en diverse gemeenten uit de regio. Geen van deze sturende actoren heeft direct zeggenschap over alle partners uit het jeugdnetwerk. Dat maakt sturing op netwerkniveau complex. Voor sturing op het niveau van het volledige jeugdnetwerk is dan immers afstemming nodig tussen ministeries, provincie en gemeenten. Het gaat voor deze studie echter te ver om concrete aanbevelingen te doen over de afstemming op ministerieel, provinciaal en intergemeentelijk niveau. Omdat gemeenten belast zijn met de regietaak in de zorg voor de jeugd en aangewezen zijn als verantwoordelijke voor de oprichting van CJG, wordt hier wel ingegaan op de wijze waarop de gemeente Nieuwegein invulling kan geven aan 'sturing op netwerkniveau'.

Gemeentelijke sturing op netwerkniveau

De gemeente heeft direct zeggenschap over vier netwerkpartners: GGD Midden Nederland, Stichting Welzijn Nieuwegein, Kind & CO en Vitras / CMD. Gezien het ontbreken van directe sturingsmogelijkheden van de gemeente ten opzichte van de overige netwerkpartners (het onderwijs en het Bureau Jeugdzorg) wordt gemeentelijke sturing op netwerkniveau hier beperkt tot gemeentelijke sturing op het 'subnetwerk' van de vier eerdergenoemde partners.

Het verdient aanbeveling dat de gemeente Nieuwegein haar controleregime – haar bestuursinstrumenten en -activiteiten – zoveel mogelijk inzet op het subnetwerk van de vier organisaties als geheel in plaats van op de afzonderlijke organisaties. Dat betekent dat de gemeente de netwerkpartners zoveel mogelijk vrijheid geeft om gezamenlijk te komen tot de meest optimale zorg voor de Nieuwegeinse jeugd. De gemeente beperkt haar rol – voor zover het publieke belang dit toelaat – tot die van netwerkmanager. Zij faciliteert het netwerk en interenieert alleen daar waar nodig. Het verdient aanbeveling dat het controleregime van de gemeente wordt gestoeld op de volgende uitgangspunten:

- Sturing vindt waar mogelijk plaats op netwerkniveau;
- Het controleregime is zo eenvoudig en transparant mogelijk;
- Het controleregime wordt ingericht *met* de netwerkpartners (horizontale sturing).

Op basis van deze uitgangspunten verdient het aanbeveling dat de gemeente Nieuwegein:

- Met de netwerkpartners spreekt over de gewenste inrichting van het controleregime;

- Doelen formuleert op het niveau van het netwerk als geheel;
- De netwerkpartners gezamenlijk verantwoordelijk stelt voor de realisatie van die doelen;
- De verdeling van lusten (geld) en lasten (taken/verantwoordelijkheden) waar mogelijk overlaat aan de netwerkpartners zelf;
- Horizontaal toezicht stimuleert, bijvoorbeeld stimuleert dat de partners verantwoording afleggen aan elkaar en aan hun cliënten, en verticaal toezicht waar mogelijk reduceert.

Om te kunnen sturen op (sub)netwerkniveau moet dit netwerk duidelijk zijn gedefinieerd. Daar komt de oprichting van het CJG weer om de hoek kijken. Door netwerkpartners middels oprichting van een CJG met elkaar te verbinden, wordt het netwerk een duidelijker en meer samenhangend geheel, dat als zodanig een concreet object van gemeentelijke sturing kan zijn.

Gezien de beperkte sturingsmogelijkheden van de gemeente Nieuwegein verdient het aanbeveling het CJG (vooralsnog) te beperken tot het subnetwerk GGD Midden Nederland, Stichting Welzijn Nieuwegein, Kind & CO en Vitras / CMD. Het CJG als zodanig moet intensieve samenwerkingsrelaties onderhouden met andere organisaties die betrokken zijn bij de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd, ten minste het primair en voortgezet onderwijs en het Bureau Jeugdzorg. Bestuurlijk moet de gemeente haar controleregime afstemmen op de controle door de overige actoren die het jeugdnetwerk Nieuwegein besturen, namelijk de provincie en de diverse ministeries.

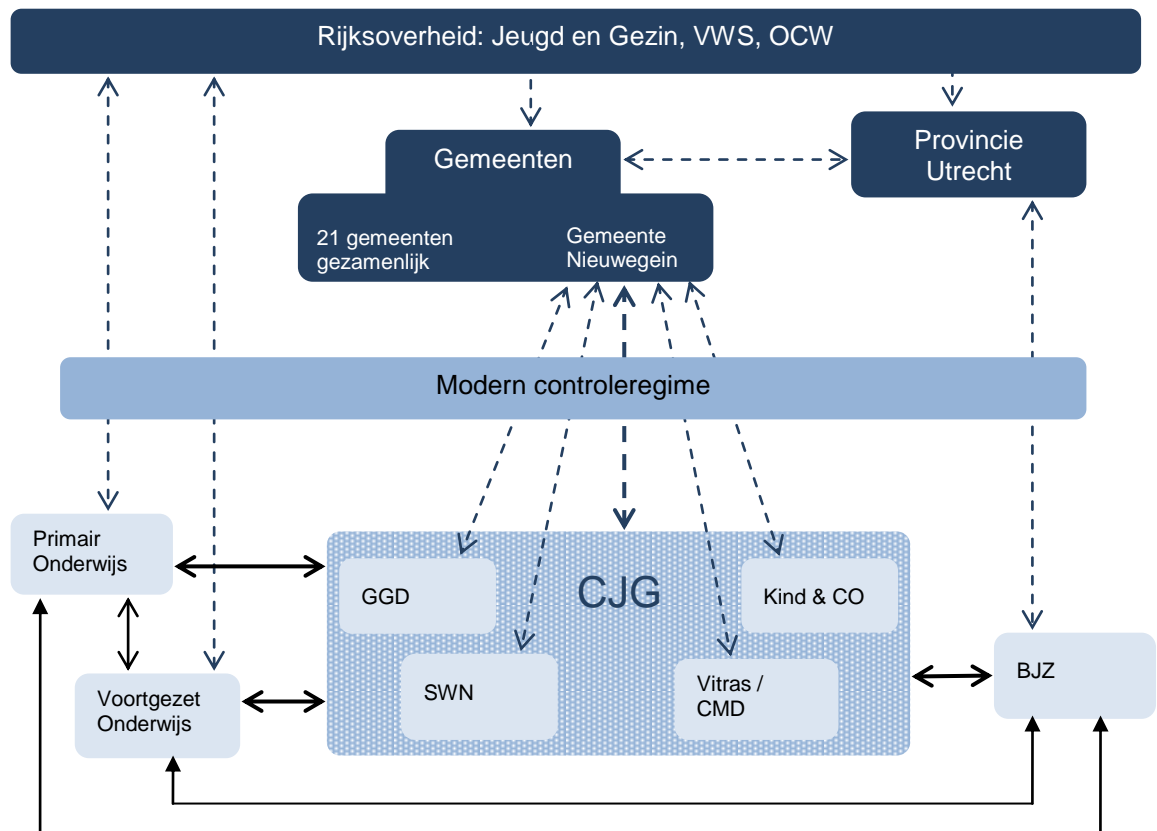
4.6.3 Twee sporen parallel: Het CJG als netwerkorganisatie

In voorgaande subparagrafen zijn aanbevelingen geformuleerd voor de oprichting van een CJG, opdat het jeugdnetwerk en het controleregime constructief met elkaar verbonden worden en de knelpunten in het jeugdnetwerk gereduceerd worden. Bij het formuleren van aanbevelingen zijn twee wegen bewandeld. Enerzijds is het CJG omschreven als lijm tussen netwerkpartners en anderzijds is het CJG neergezet als object van overheidssturing. Beide benaderingen liggen in elkaars verlengde. Naarmate de binding tussen netwerkpartners wordt versterkt, wordt het netwerk als zodanig een handzamer object voor overheidssturing. Andersom geldt dat naarmate de overheid meer stuurt op het netwerk als geheel, de samenwerking in dit netwerk beter wordt gefaciliteerd, waardoor de binding tussen netwerkpartners versterkt. Hier wordt aanbevolen dat bij de oprichting van het CJG Nieuwegein beide sporen parallel worden geschakeld. Oprichting van een CJG Nieuwegein betekent dan 1) het actief verbinden van de partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein, en 2) het hanteren van het (sub)jeugdnetwerk als object van overheidssturing.

In figuur 25 (op de volgende pagina) is schematisch weergegeven hoe het jeugdnetwerk Nieuwegein en het bijbehorende controleregime eruit zien na oprichting van het hier aanbevolen CJG. Zoals zichtbaar is in figuur 25 bestaat het CJG uit het subnetwerk van partners waar de gemeente Nieuwegein direct zeggenschap over heeft, namelijk de GGD Midden Nederland, Stichting Welzijn Nieuwegein, Kind & CO en Vitras / CMD. Het CJG is geen nieuwe organisatie naast de bestaande organisaties, noch een eigen rechtspersoon. Het is een 'netwerkorganisatie' waarin vier netwerkpartners als eenheid met elkaar verbonden zijn. De CJG-partners gaan duurzame verbindingen met elkaar aan, met het oog op het samen organiseren en leveren van zorg aan de jeugd. Het CJG als zodanig onderhoudt samenwerkingsrelaties met belangrijke netwerkpartners als het onderwijs en het Bureau Jeugdzorg.

De gemeentelijke sturing op (sub)netwerkniveau wordt in figuur 25 gesymboliseerd door de dikke gestippelde tweezijdige pijl die de gemeente verbindt met het CJG, zijnde het subnetwerk van de

vier netwerkpartners onder gemeentelijk zeggenschap. Daar waar wenselijk, bijvoorbeeld als het gaat om toezicht, blijft sturing op het niveau van de afzonderlijke organisatie bestaan. Deze sturing op afzonderlijke organisaties wordt gesymboliseerd door de dunnere gestippelde pijlen die de sturende actoren met de afzonderlijke organisaties verbinden. Deze pijlen waren in figuur 23, de schematische weergave van het huidige stelsel, ook zichtbaar. Waar zij toen echter nog één kant uitwezen, representatief voor de primair top-down gerichte sturing, wijzen de pijlen nu twee kanten uit. Deze tweezijdigheid staat voor een transitie van verticale naar primair horizontale sturing, dat wil zeggen sturing *met* de netwerkpartners in plaats van *boven* de netwerkpartners.



Figuur 25. Schematische weergave van jeugdnetwerk en controleregime na oprichting van een CJG

Het ‘traditionele controleregime’ uit figuur 23 is in figuur 25 vervangen door een ‘modern controleregime’. Worden de eerder geformuleerde aanbevelingen opgevolgd, dan worden de huidige traditionele bestuursinstrumenten en –activiteiten van de sturende actoren (ten minste van de gemeente Nieuwegein) immers aangepast, opdat zij samenwerking in het jeugdnetwerk Nieuwegein optimaal faciliteren.

Oprichting van een CJG Nieuwegein, zoals weergegeven in figuur 25, draagt bij aan het reduceren van de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein, doordat de samenwerking tussen tenminste vier netwerkpartners middels het CJG beter wordt gefaciliteerd en gestimuleerd.

Geen zaligmakende oplossing

Daarmee wordt niet gezegd dat opvolging van de geformuleerde aanbevelingen resulteert in een volwaardig of perfect CJG, noch dat oprichting van een CJG de oplossing is voor alle knelpunten in het jeugdnetwerk. In deze paragraaf zijn slechts aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de verbinding van netwerk en controleregime. De kenmerken van het stelsel (het netwerk en het controleregime) – en dus niet de inhoud van de zorg – zijn bij het formuleren van aanbevelingen voor het CJG als uitgangspunt genomen. Een volwaardig CJG zal echter ook moeten voldoen aan veel andere eisen. Bijvoorbeeld aan de eisen die hieraan door de rijksoverheid, in de persoon van Minister Rouvoet, worden gesteld. Daarbij moeten ook de wensen van de netwerkpartners zelf en bovendien de wensen en behoeften van de jeugdigen en ouders/verzorgers uit Nieuwegein bij de oprichting van een CJG gehonoreerd worden. Hier worden dan ook geen uitspraken gedaan over de vraag of oprichting van het hier aanbevolen CJG leidt tot een betere hulpverlening. Er wordt slechts verondersteld dat oprichting van een CJG, conform de aanbevelingen uit deze paragraaf, leidt tot een betere samenwerking tussen de partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein en daarmee tot het reduceren van de knelpunten die deze netwerkpartners momenteel in het netwerk ervaren.

Met de notie dat het hier aanbevolen CJG Nieuwegein geen zaligmakende oplossing is voor de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein, wordt dit hoofdstuk afgesloten. Achtereenvolgens zijn in dit hoofdstuk het jeugdnetwerk Nieuwegein en het bijbehorende controleregime aan de orde gekomen. Er is geanalyseerd welke knelpunten zich in het jeugdnetwerk voordoen en er is bekeken in hoeverre een spanning tussen de succesfactoren voor netwerksamenwerking en de inrichting van het huidige controleregime een mogelijke verklaring vormt voor de knelpunten. Tot slot zijn aanbevelingen geformuleerd om de gesignaleerde knelpunten middels oprichting van een CJG Nieuwegein te reduceren.

In het volgende hoofdstuk worden, op basis van het theoretisch kader en de hier gepresenteerde resultaten van het empirisch onderzoek, de verschillende deelvragen en de centrale vraag van deze studie beantwoord.

5. Conclusie

5.1 Inleiding

In dit voorlaatste hoofdstuk worden op basis van het theoretisch kader en de gepresenteerde resultaten de verschillende deelvragen van het onderzoek beantwoord (paragraaf 5.2). Op basis van de antwoorden op de afzonderlijke deelvragen wordt het antwoord geformuleerd op de centrale vraag van dit onderzoek (paragraaf 5.3). Daarmee wordt in dit hoofdstuk de conclusie getrokken.

5.2 Beantwoording van de deelvragen

1. Wat zegt de theorie over netwerkontwikkeling enerzijds en het controleregime anderzijds?

Netwerken worden gekenmerkt door een veelheid aan actoren (pluriformiteit), wederzijdse afhankelijkheid tussen deze actoren, zelforganisaties en zelfsturing (dynamiek) en door onbegrensbaare doch min of meer gestructureerde en duurzame verbanden. Zij kunnen worden gemanaged door één of meerdere netwerkmanagers. Belangrijke succesfactoren voor netwerksamenwerking zijn 1) wederzijdse afhankelijkheid, 2) doelen, beleidsvisies en strategieën die congruent of indifferent zijn, 3) een zekere mate van handelingsvrijheid van de organisaties die deel uitmaken van het netwerk, 4) interorganisatorische samenwerking, 5) transparantie, en 6) management of coördinatie van het netwerk.

Het controleregime is het geheel van bestuursinstrumenten en –activiteiten die een sturende actor inzet om het gedrag van een te besturen actor te beïnvloeden en te controleren. De drie belangrijkste bestuursinstrumenten van de overheid zijn normstelling, financiering en toezicht. Het controleregime heeft van oudsher een hiërarchische basis, gekenmerkt door afhankelijkheid van een bovengeschikte, uniformiteit, openheid en stabiliteit en voorspelbaarheid.

2. In hoeverre is er sprake van een spanning tussen de netwerkwereld en het traditionele controleregime?

Onder invloed van de toenemende complexiteit van de samenleving werken organisaties steeds vaker samen in netwerken. De effectiviteit van het traditionele controleregime neemt af. Het controleregime wordt daarom steeds verder uitgebouwd. Het netwerk en het controleregime hebben echter fundamenteel andere uitgangspunten. Inherent aan netwerken is een zekere wanorde. Voor succesvolle netwerksamenwerking is een bepaalde mate van handelingsvrijheid vereist. Het controleregime daarentegen is gericht op orde als bron van stabiliteit en zekerheid. Inherent aan overheidscontrole is het beperken van de handelingsvrijheid. Hieruit vloeit een spanning voort tussen netwerk en controleregime. Naarmate het controleregime verder wordt uitgebouwd, komt succesvolle samenwerking in netwerken moeizamer tot stand. Naarmate organisaties meer samenwerken in netwerken, wordt het controleregime minder effectief. Hierdoor dreigen we verstrikt te raken in een complex institutioneel bouwwerk, waarin zowel overheid als uitvoerder zich een kleine speler voelt.

3. Op welke wijze kunnen netwerk en controleregime constructief met elkaar verbonden worden, opdat de eventuele spanning die voortvloeit uit een confrontatie tussenbeiden gereduceerd wordt?

De wijze waarop netwerk en controleregime constructief verbonden kunnen worden is afhankelijk van de kenmerken van de omgeving waarin zij functioneren. In een omgeving die spreekt voor een netwerkmodel, liggen kansen voor verbinding in sturing op netwerkniveau en de inzet van horizontale instrumenten die de voorwaarden voor succesvolle samenwerking in netwerken creëren. Uitgangspunt is dat de overheid niet alleen afzonderlijke organisaties, maar ook (sub)netwerken als geheel tot object van sturing neemt, en dat de overheid *met*, in plaats van *boven*, maatschappelijke groepen en private organisaties stuurt via horizontale vormen van coördinatie. De rol van de overheid kan echter niet volledig worden gereduceerd tot die van netwerkmanager. Een bepaalde mate van hiërarchische controle, in de vorm van toezicht door of namens de minister, blijft geboden. Waar mogelijk moet toezicht echter zo veel mogelijk horizontaal worden georganiseerd.

4. Hoe ziet het jeugdnetwerk Nieuwegein en het daarbij behorende controleregime er uit?

Het jeugdnetwerk Nieuwegein wordt gekenmerkt door pluriformiteit. Het omvat een groot aantal actoren die op veel aspecten van elkaar verschillen, bijvoorbeeld wat betreft schaalniveau en doelgroep van de zorg. Hoewel de actoren zich niet van elkaar afhankelijk achten voor de realisatie van hun doelstellingen, onderhouden de actoren onderling intensieve samenwerkingsrelaties. Deze samenwerking is voor een deel geïnstitutionaliseerd in verbanden als het ZAT, de PCL en het CPJ. Zeven actoren uit het jeugdnetwerk Nieuwegein vormen samen met de gemeente de werkgroep CJG Nieuwegein. Dit zijn GGD Midden-Nederland, SWN, Kind & Co, Vitras/CMD, Bureau Jeugdzorg, het Primair Onderwijs en het Voortgezet Onderwijs.

Net als het netwerk wordt ook het regime dat het jeugdnetwerk Nieuwegein controleert gekenmerkt door pluriformiteit. Er is een grote diversiteit aan sturende actoren, normen, financiers en wijzen van financiering en aan toezichthouders. De zeven leden van de werkgroep Nieuwegein worden bestuurd door drie sturende actoren: Het ministerie van OCW, de provincie Utrecht en de gemeente(n). Zij hebben elk te maken met een andere set normen en worden elk anders gefinancierd. Het toezicht is overwegend in handen van de sturende actor.

5. In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen het netwerk enerzijds en het controleregime anderzijds?

In het jeugdnetwerk Nieuwegein doen zich ten aanzien van de succesfactoren voor netwerksamenwerking diverse knelpunten voor. Voor een deel van de knelpunten ligt een mogelijke verklaring in een spanning tussen netwerk en controleregime, bijvoorbeeld doordat het regime de partners in het jeugdnetwerk aanzet tot concurrentie. Met name ten aanzien van de succesfactoren 'interorganisatorische samenwerking' en 'transparantie' is een spanning te signaleren tussen netwerk en controleregime. Niet voor alle knelpunten geldt dat zij verklaard kunnen worden door een spanning tussenbeiden. Wel liggen ten aanzien van bijna alle knelpunten kansen voor verbetering in het constructief verbinden van netwerk en controleregime.

6. Op welke wijze kan de oprichting van een CJG bijdragen aan het reduceren van de gesignaleerde knelpunten?

Wil de oprichting van een CJG Nieuwegein bijdragen aan de reductie van gesignaleerde knelpunten, dan moeten netwerk en controleregime middels het CJG constructief verbonden worden. Om de gewenste verbinding te bewerkstelligen wordt aanbevolen het CJG Nieuwegein op te richten als netwerkorganisatie. Oprichting van een dergelijk CJG betekent 1) het actief verbinden van de partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein, en 2) het hanteren van het (sub)jeugdnetwerk als object van gemeentelijke sturing. De gemeente Nieuwegein heeft formeel de regie in het preventieve jeugdnetwerk. Gezien de beperkte zeggenschap van de gemeente Nieuwegein over het onderwijs en het Bureau Jeugdzorg, wordt aanbevolen het CJG (vooralsnog) te beperken tot het subnetwerk van GGD Midden-Nederland, SWN, Kind & Co en Vitras/CMD. Het CJG is geen nieuwe organisatie naast de bestaande organisaties en ook geen eigen rechtspersoon. Als 'geheel van met elkaar verbonden organisaties' moet het CJG samenwerkingsrelaties onderhouden met andere partners uit het jeugdnetwerk, waaronder het onderwijs en het Bureau Jeugdzorg. De gemeente stuurt waar mogelijk op netwerk-, ofwel CJG-niveau en beperkt haar sturing op individuele organisaties tot het noodzakelijke. Voor zover mogelijk stuurt de gemeente met de netwerkpartners in plaats van boven hen. Oprichting van het hier aanbevolen CJG draagt bij aan het reduceren van de knelpunten in het jeugdnetwerk doordat middels het CJG de juiste voorwaarden voor succesvolle samenwerking worden gecreëerd.

5.3 Beantwoording van de centrale vraag

Centrale vraag

In hoeverre kunnen de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein verklaard worden door een spanning tussen netwerkontwikkeling enerzijds en het traditionele controleregime anderzijds, en op welke wijze kan de oprichting van een Centrum voor Jeugd en Gezin leiden tot het reduceren van deze knelpunten?

Op basis van de uitkomsten van de theoretische en empirische studie naar netwerken en het bijbehorende controleregime, luidt het antwoord op deze vraag als volgt:

Voor een deel van de knelpunten in het jeugdnetwerk Nieuwegein ligt een mogelijke verklaring in een spanning tussen de voorwaarden voor succesvolle netwerksamenwerking enerzijds en de inrichting van het controleregime anderzijds. De spanning tussenbeiden uit zich met name in de belemmeringen die het controleregime opwerpt ten aanzien van de succesfactoren transparantie en interorganisatorische samenwerking. Door controleregime en netwerk constructief met elkaar te verbinden, kan de gesignaleerde spanning worden gereduceerd en kunnen de juiste condities voor succesvolle samenwerking in het netwerk worden gecreëerd. De constructieve verbinding van netwerk en controleregime kan gestalte krijgen door de oprichting van een CJG Nieuwegein. Dit CJG moet dan gezien worden als een geheel van onderling verbonden netwerkpartners, ofwel een netwerkorganisatie, die als zodanig het object van (gemeentelijke) sturing vormt. Vooralsnog wordt aanbevolen het CJG te beperken tot het subnetwerk van partners waarover de gemeente Nieuwegein zeggenschap heeft. Dit zijn GGD Midden-Nederland, SWN, Kind & Co en Vitras/CMD.

De oprichting van een dergelijk CJG leidt tot een reductie van de knelpunten in het jeugdnetwerk, doordat de spanning in het stelsel waarin afzonderlijke organisaties functioneren wordt verkleind en doordat samenwerking tussen netwerkpartners middels het CJG actief wordt gefaciliteerd en gestimuleerd.

Het antwoord op de centrale vraag vormt de conclusie van dit onderzoek. Daarmee wordt dit hoofdstuk afgesloten. In het hierop volgende laatste hoofdstuk van deze scriptie wordt op het gehele onderzoek teruggeblikt en worden suggesties gedaan voor verder onderzoek.

6. Discussie en suggesties voor verder onderzoek

6.1 Inleiding

Achtereenvolgens zijn in deze scriptie de probleemstelling, theorie, resultaten en conclusies aan de orde gekomen. Dit hoofdstuk vormt de sluitsteen van de gehele scriptie en wordt benut voor een terugblik op het onderzoek. Er wordt bediscussieerd in hoeverre dit onderzoek een legitieme, betrouwbare, valide en bruikbare bijdrage levert aan wetenschap en praktijk (paragraaf 6.2). Met het oog op de toekomst worden ter afsluiting van deze scriptie suggesties gedaan voor verder onderzoek (paragraaf 6.3).

6.2 Discussie

6.2.1 Ten aanzien van de geloofwaardigheid

Deze studie is overwegend gebaseerd op een analyse van wetenschappelijke literatuur over netwerken en overheidssturing. Bij de analyse van literatuur is specifiek gezocht naar aanwijzingen voor een spanning tussen netwerk en controleregime. Een spanning tussen beiden is verondersteld op basis van de uitgangspunten van netwerken enerzijds en het traditionele controleregime anderzijds. In de praktijk is deze spanning echter nauwelijks (wetenschappelijk) onderzocht. Er zijn derhalve vraagtekens te plaatsen bij de wetenschappelijke onderbouwing van de veronderstelling dat zich tussen netwerk en traditioneel controleregime een spanning voordoet en bij de veronderstelling dat deze spanning (mede) oorzaak is voor knelpunten in de uitvoering van (publieke) taken. In de praktijk zullen veel variabelen een rol spelen bij het ontstaan en in stand houden van knelpunten. Deze variabelen zullen bovendien met elkaar interfereren.

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de veronderstelde spanning tussen netwerk en controleregime in het jeugdnetwerk Nieuwegein beperkt herleidbaar is. Slechts ten aanzien van twee van de zes succesfactoren voor samenwerking in netwerken werpt het controleregime in Nieuwegein concrete belemmeringen op. Deze bevinding suggereert dat er in Nieuwegein niet zozeer sprake is van een spanning, als wel aan een gebrek aan afstemming tussen netwerk en controleregime. Netwerk en controleregime staan niet op gespannen voet, maar zijn ook niet constructief op elkaar afgestemd. Door netwerk en controleregime constructief met elkaar te verbinden lijken knelpunten gereduceerd te kunnen worden. Er is echter weinig tot niets bekend over de effectiviteit en de efficiëntie van de voorgestelde instrumenten voor verbinding. Deze studie is dus gebaseerd op theoretische aannames die slechts beperkt empirisch zijn onderbouwd. Vooralsnog blijft het dus de vraag of en in hoeverre de inzet van de aangereikte instrumenten leidt tot een constructieve verbinding van netwerk en controleregime en daarmee tot het reduceren van knelpunten.

Een andere kanttekening bij deze studie is dat zij zich beperkt tot de nationale context. Bij de analyse van het controleregime is uitgegaan van een controleregime bestaande uit drie lagen, namelijk rijksoverheid, provincies en gemeenten. Er bestaan echter ook netwerken die opereren over nationale grenzen heen, bijvoorbeeld wanneer gemeenten uit verschillende landen binnen de EU samenwerken. Internationale netwerken doen waarschijnlijk nieuwe vragen rijzen over de mogelijkheden voor overheidssturing in de netwerkwereld. Bovendien is bij deze studie uitgegaan van netwerken bestaande uit actoren met een publieke taak waarover de overheid zeggenschap

heeft. Naarmate de grenzen tussen het publieke en private vervagen en publieke taken steeds vaker uitgevoerd worden door private organisaties, zullen de sturingsmogelijkheden van overheden echter veranderen. De overheid krijgt steeds vaker te maken met complexe pluriforme netwerken die zich lastig laten sturen en structureren. De keuze voor het object van studie – een netwerk rond de zorg voor de jeugd in een gemeente – kan ervoor zorgen dat deze studie heeft geresulteerd in een (te) optimistische kijk op de sturingsmogelijkheden van overheden in de netwerkwereld.

De aanbevelingen die geformuleerd zijn voor het CJG Nieuwegein zijn niet of niet nauwkeurig getoetst op hun realiteitsvermogen. Zo is niet bekeken wat de juridische en organisatorische mogelijkheden zijn voor overheidssturing op netwerkniveau en is niet getoetst in hoeverre er draagvlak bestaat voor het hier aanbevolen CJG. Ook is niet bekeken wat het (veronderstelde) effect van oprichting van het aanbevolen CJG is op de daadwerkelijke zorg voor de jeugd. In werkelijkheid moet bij de oprichting van een CJG worden uitgegaan van een veelheid aan eisen en uitgangspunten en een veelheid aan oplossingsrichtingen.

6.2.2 Ten aanzien van de betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van onderzoek is afhankelijk van de mate waarin de resultaten zijn gebaseerd op waarnemingen die vrij zijn van toevallige fouten ('t Hart e.a., 1998: 178). Er is in dit onderzoek sprake van methodische triangulatie. Parallel aan elkaar is gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden, namelijk een documentenanalyse, interviews en participerende observatie. Het herhalen van metingen met verschillende methoden verhoogt de betrouwbaarheid van de resultaten, doordat de kans op toevallige fouten hiermee wordt verkleind. Het aantal documenten dat is bestudeerd en de hoeveelheid respondenten waarmee is gesproken zijn echter beperkt. In dat opzicht zijn onvoldoende metingen gedaan om toevallige fouten te voorkomen. Daar staat tegenover dat de onderzoeker als participierend observator deel heeft genomen aan zeven bijeenkomsten van de werkgroep CJG Nieuwegein en aan een werkconferentie. Deze herhaaldelijke observaties verkleinen de kans op toevallige fouten.

Gezien de methodische triangulatie en de intensieve deelname van onderzoeker aan het ontwerpproces CJG Nieuwegein wordt hier gesteld dat de resultaten van dit onderzoek voor de situatie Nieuwegein redelijk betrouwbaar zijn. Er kan echter niet volledig worden uitgesloten dat het onderzoek vrij is van toevallige fouten.

6.2.3 Ten aanzien van de validiteit

De validiteit van onderzoek is afhankelijk van de mate waarin de resultaten zijn gebaseerd op waarnemingen die vrij zijn van systematische fouten ('t Hart et al., 1998: 179). De interne validiteit van dit onderzoek wordt positief beïnvloed door de eerder genoemde methodische triangulatie. Het herhalen van metingen met verschillende methoden verkleint de kans op systematische fouten in het onderzoek. Er zijn echter ook verscheidene kanttekeningen te plaatsen bij de validiteit van deze studie.

Ten eerste doet het feit dat het volledige onderzoek is uitgevoerd door één onderzoeker afbreuk aan de validiteit van dit onderzoek. Eventuele fouten in het denken of handelen van de onderzoeker zijn systematisch van invloed op de resultaten van deze studie. Niet alleen de dataverzameling, maar ook de analyse en de interpretatie van de onderzoeksresultaten zijn beïnvloed door de bril

waardoor de onderzoeker theorie en empirie bekijkt. Deze bril wordt gekleurd door de opvattingen, de uitgangspunten, de achtergrond en de ervaring van de onderzoeker.

Een tweede kanttekening bij de validiteit is gelegen in het risico dat de partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein sociaal wenselijk gedrag vertonen tijdens observaties en sociaal wenselijke antwoorden geven op vragen van de onderzoeker. De ontwikkeling van het CJG zou een extra prikkel kunnen zijn voor sociaal wenselijk gedrag. Oprichting van een CJG impliceert immers dat organisaties (intensiever) met elkaar samen gaan werken. Bovendien valt er voor de netwerkpartners door de oprichting van het CJG wellicht iets te halen, bijvoorbeeld uitbreiding van het takenpakket of de beschikking over extra middelen. Dientengevolge staan de respondenten wellicht niet geheel neutraal tegenover deze studie. Zij kunnen immers belang hebben bij de uitkomsten. Dit zou netwerkpartners bijvoorbeeld kunnen weerhouden van het plaatsen van een kritische noot bij het handelen van andere netwerkpartners of van sturende actoren. De resultaten van het onderzoek wijzen echter niet op sociaal wenselijk gedrag. Er is door de respondenten immers behoorlijk wat kritiek geuit op de huidige situatie.

Een derde kanttekening bij de validiteit van deze studie komt voort uit het risico dat de aanwezigheid van de onderzoeker bij de bijeenkomsten van de werkgroep CJG Nieuwegein het verloop van deze bijeenkomsten heeft beïnvloed. Gezien de aanwezigheid van meerdere externe personen, waaronder een 'onafhankelijk' procesbegeleider van Berenschot, lijkt dit risico echter beperkt.

Een laatste kanttekening bij de validiteit van dit onderzoek is gelegen in de beperkte hoeveelheid respondenten waarmee gesproken is. Het onderzoek leunt voor een groot deel op de bijdragen van de leden van de werkgroep CJG Nieuwegein. Het risico bestaat dat de leden van de werkgroep een gezamenlijk onjuist of onvolledig beeld hebben van het jeugdnetwerk en de daarin gelegen kansen en knelpunten. De kans bestaat dat bepaalde zaken in dit onderzoek systematisch zijn genegeerd, doordat zij niet aangekaart zijn door leden van de werkgroep CJG Nieuwegein.

Omdat er veel zaken zijn die afbreuk doen aan de validiteit van dit onderzoek wordt hier gesteld dat de validiteit van deze studie beperkt is. Er is een reële kans dat systematische fouten zijn gemaakt bij het genereren, analyseren en interpreteren van de resultaten van dit onderzoek.

6.2.4 Ten aanzien van de bruikbaarheid

"De bruikbaarheid van de kennisbijdrage van onderzoek is de mate waarin de aangedragen kennis, volgens de normen van degenen die over de bruikbaarheid een oordeel vellen, bijdraagt tot verbetering van te nemen beslissingen" ('t Hart et al., 1998: 181). De bruikbaarheid van onderhavig onderzoek is mede afhankelijk van de mate waarin het onderzoek, in de ogen van de gemeente Nieuwegein en de partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein, een bijdrage levert aan de zorg voor de jeugd in Nieuwegein. Maar ook van de mate waarin deze studie volgens wetenschappers een bijdrage levert aan het denken over netwerken en daarbij passende vormen van overheidssturing. Verondersteld wordt dat deze studie ten minste een bruikbare bijdrage levert aan het denken over de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd. Deze studie biedt de gemeente Nieuwegein en de partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein een helder inzicht in de huidige situatie. Dit inzicht kan hen van dienst zijn bij het inrichten van de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd, al dan niet middels de oprichting van een CJG. Ook wat betreft de wetenschap wordt verondersteld dat deze studie een bruikbare bijdrage levert, vanwege het vergroten van het inzicht in een relatief onontgonnen gebied. Er kan

hier echter niet zonder meer een oordeel geveld worden over de bruikbaarheid van dit onderzoek, omdat dit oordeel in handen ligt van de uiteindelijke gebruikers.

6.3 Suggesties voor verder onderzoek

Op basis van de discussie die in voorgaande paragraaf is gevoerd worden in deze laatste paragraaf, ter afsluiting van het onderzoek, suggesties gedaan voor verder onderzoek.

Wat betreft het theoretisch deel wordt (nader) onderzoek aanbevolen naar:

- De veronderstelling dat zich tussen de succesfactoren voor netwerksamenwerking enerzijds en het traditionele controleregime anderzijds een spanning voordoet;
- De veronderstelling dat de zojuist genoemde spanning de oorzaak kan zijn voor knelpunten in een netwerk of knelpunten rond overheidssturing;
- De specifieke bron van de veronderstelde spanning, ofwel de specifieke kenmerken van respectievelijk netwerk en controleregime die leiden tot een spanning tussen beiden;
- Overige onafhankelijke variabelen, naast de kenmerken van het netwerk en van het controleregime waarmee de actoren uit dit netwerk worden gecontroleerd, die van invloed zijn op de knelpunten in de zorg voor de jeugd;
- De juridisch en organisatorische mogelijkheden voor overheidssturing op netwerkniveau;
- De legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van de aangereikte instrumenten voor het verbinden van netwerk en controleregime;
- De mogelijkheden om verticaal toezicht te vervangen door horizontale en/of interne vormen van toezicht;
- De mogelijkheid verticaal toezicht te verbinden met horizontale en/of interne vormen van toezicht.

Wat betreft de empirie wordt (nader) onderzoek aanbevolen naar:

- De mogelijkheid het zeggenschap over partners die betrokken zijn bij de zorg voor de jeugd, ten minste ten aanzien van de zorgtaak die deze partners hebben, te beleggen bij één sturende actor, bijvoorbeeld bij gemeenten;
- De juridische en organisatorische mogelijkheden voor de oprichting van een CJG Nieuwegein zoals in deze studie aanbevolen;
- Het effect, zowel positief als negatief, dat oprichting van het hier aanbevolen CJG zal hebben op de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd;
- De mate waarin bij de gemeente Nieuwegein en de partners uit het jeugdnetwerk Nieuwegein draagvlak bestaat voor oprichting van het hier aanbevolen CJG;
- De knelpunten die jeugdigen en ouders/verzorgers in Nieuwegein ervaren ten aanzien van de zorg voor de jeugd en de mogelijkheid om deze knelpunten middels oprichting van een CJG te reduceren;
- De wensen en behoeften van jeugdigen en ouders/verzorgers in Nieuwegein met betrekking tot de zorg voor de jeugd en de mogelijkheid deze wensen en behoeften te vervullen middels oprichting van een CJG;
- De mate waarin oprichting van het hier aanbevolen CJG ook in andere gemeenten dan Nieuwegein aanbeveling verdient.

Worden de hier gesuggereerde onderzoeken daadwerkelijk uitgevoerd, dan worden onder meer de aannames waarop deze studie is gebaseerd en het realiteitsvermogen van de aanbevelingen voor het CJG Nieuwegein getoetst. Er wordt inzicht verkregen in de wensen en behoeften van diegenen op wie de zorg betrekking heeft, namelijk de jeugdigen en de ouders/verzorgers uit Nieuwegein. Daarmee kan het CJG Nieuwegein verder worden ingericht en kan haar probleemoplossend vermogen verder worden vergroot. Het verdient dan ook aanbeveling dat de suggesties die hier zijn gedaan worden vertaald in daadwerkelijke onderzoeken, opdat de waarde van onderliggende studie wordt gemaximaliseerd en de zorg voor de Nieuwegeinse jeugd zo optimaal mogelijk wordt.

Literatuurlijst

- Abbink, M.A. (2005). Publieke verantwoording en raden van toezicht. In *Bestuurskunde*, 14, 1: 17-23.
- Algemene Rekenkamer (2004a). *Verbreding van de publieke verantwoording*. Den Haag: ARK.
- Algemene Rekenkamer (2004b). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nummers 1-2.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Den Haag.
- Anthony, R.N. en Yong, D.W. (1999). *Management Control in Nonprofit Organisations*. Zesde editie. Burr Ridge, IL: Irwin/McGraw-Hill.
- Bakker, K. en Oenen, S. van (2007). Vernieuwing van de pedagogische infrastructuur. In *JeugdenCo Kennis*, 1, 1: 20-29.
- Beemer, F., Krauss, P., Puma, D., Roost, M. van en Teulingen, Y. van (2006). *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht: Berenschot.
- Bovens, M. en 't Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: zegen en vloek. In Bakker, W. en Yesilkagit, K. (red.) (2005). *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom (p. 245-265).
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Boschman, M. en Noordhoek, P. (2005). Brede verantwoording in de publieke sector. In *Sigma*, 51, 4: 34-36.
- Brans, M. (1997). Challenges to the Practice and Theory of Public Administration in Europe. In *Journal of Theoretical Politics*, 9, 3: 389-415.
- Broekman, L. en Camps, Th. (2006). *Organisatienetwerken in de zorg. Een verkenning*. Deventer: Kluwer.
- Bressers, H.Th.A en O'Thoole L.J. (1998). The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective. In *Journal of Public Policy*, 18, 3: 213-239.
- Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. ten (1995). *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R. In 't (2002). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Academic Service.
- Chaix-Couturier, C., Durand-Zaleski, I., Jolly, D., e.a. (2000). Effects of financial incentives on medical practice: results from a systematic review of the literature and methodological costs. In *International Journal for Quality in Health Care*, 12: p. 133-142.
- Convenant Centraal Punt Jeugdvragen (2007). Ontvangen van de gemeente Nieuwegein.
- DSP-Groep (2007). *Ontwikkeling van Centra voor Jeugd en Gezin. Uitkomsten van onderzoek naar praktijkervaringen bij gemeenten in kader van Opvoeden in de buurt*.

Geraadpleegd 26 februari 2008 via http://www.jeugdeng gezin.nl/images/rapport-cjg-260607_tcm21-150220.pdf

- Dym, S. (2008). *Regiedocument CJG Nieuwegein*. Utrecht: Berenschot.
- Edelenbos, J. en Klijn, E.H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks. A theoretical and empirical exploration. In *Administration & Society*, 39, 1: 25-50.
- Eijck, S.R.A. van (2006). *Koersen op het kind. Sturingsadvies deel 1*. Den Haag. Geraadpleegd 3 maart 2008 via <http://www.operatie-jong.nl/>
- Elte, R., van Est, D.M.E., van Montfort C. en van der Weijde, I. (2003). Horizontalisering van toezicht en verantwoording in de publieke sector. In *Openbaar Bestuur*, 13, 5: 24-28.
- Fenger, H.J.M. (2001). *Sturing van samenwerking: Institutionele veranderingen in het beleid voor werk en inkomen*. Dissertatie Universiteit Utrecht.
- Geus, A.J. de (2004). Brief aan de Algemene Rekenkamer betreffende de reactie op het conceptrapport 'Tussen beleid en uitvoering'. Kenmerk FEX-U-2363653. Geraadpleegd 28 februari 2008 via <http://www.rekenkamer.nl/cgi-bin/as.cgi/0282000/c/start/file=/9282301/modules/gf4ff59?layout=print>
- GGD Midden Nederland (2007). *Visie op Centrum Jeugd en Gezin*. Geraadpleegd 28 februari 2008 via http://www.ggd Kennisnet.nl/kennisnet/uploaddb/downl_object.asp?atoom=46378&VolgNr=604
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gilsing, R., Roes, T., Veldheer, V. en Vorthoren, M. (2000). *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Goldsmith, S. en Eggers, W.D. (2004). *Governing by Network*. Washington: Brookings Institution Press.
- Grol, R. en Wensing, M. (red.) (2001). *Implementatie. Effectieve verandering in de patiëntenzorg*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hakvoort, J.L.M. en Klaassen, H.L. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu.
- Hakvoort, J.L.M. en Klaassen, H.L. (2008). Verrijking van verantwoording. Moeizaam, maar de moeite waard. In *Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control (TPC)*, 6, 1: 6-10.
- Handvest Publieke Verantwoording (2000). Geraadpleegd 12 september 2008 via <http://www.publiekverantwoorden.nl/profiel/handvest.pdf>
- 't Hart, H., Dijk, J. van, Goede, M. de, Jansen, W. en Teunissen, J. (1998). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Herderscheë, F. en Kiene, A. (2008). 'Malaise jeugd bom onder samenleving'. In *de Volkskrant*, 10 september 2008, voorpagina.

- Hill, M. (2005). *The Public Policy Process*. Vierde editie. Harlow, England: Pearson Education.
- Hoggett, P. (1996). New Modes of Control in the Public Service. In *Public Administration*, 74: 9-32.
- Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (red.) (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hupe, P.L. (2006). *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Assen: Van Gorcum.
- Hupe, P.L. en Klaassen, H.L. (2001). De zichtbare staat. Modellen van overheidsbeleidsvoering. In *Openbaar bestuur*, 11, 6/7: 2-6.
- Hupe, P.L. en Klijn, E.H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: Sardes.
- IBO-werkgroep Regeldruk en Controletoren (2004). *Verantwoordelijkheid en verantwoording*. Geraadpleegd 17 maart 2008 via http://www.nivra.nl/Downloads/Overheidsaccountancy/29950_beleidsonderzoek_regeldruk.pdf
- Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Regio Zuid (2002). *Casus Roermond nader onderzocht*. Den Bosch. Geraadpleegd 27 februari 2008 via http://www.minvws.nl/images/rap-roermond_tcm19-101114.pdf
- Inspectie Jeugdzorg (2005a). *Kansen in de Keten. Een onderzoek naar de keten in jeugdzorg*. Geraadpleegd 28 februari 2008 via <http://www.inspectiejeugdzorg.nl/>
- Inspectie Jeugdzorg (2005b). *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S*. Geraadpleegd 28 februari 2008 via <http://www.inspectiejeugdzorg.nl/>
- Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en Inspectie Jeugdzorg (2007). *Brede zorgcoördinatie noodzakelijk. Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica*. Geraadpleegd 28 februari 2008 via <http://www.inspectiejeugdzorg.nl/>
- Jeugdzorgbrigade (2006). Slotrapportage van het onderzoek naar bureaucratie in de jeugdzorg. Geraadpleegd 8 juli 2008 via <http://www.minvws.nl/rapporten/djb/2006/slotrapportage-jeugdzorgbrigade.asp>
- Johansson, R. en Borell, K. (1999). Central Steering and Local Networks: Old-age Care in Sweden. In *Public Administration*, 77, 3: 585-598.
- Kabinet Balkenende III (2006). *Kabinetsreactie op Koersen op het kind en Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Geraadpleegd 3 maart 2008 via http://www.minvws.nl/images/djb-2693579b_tcm19-101305.pdf
- Kabinet Balkenende IV (2007) *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007*. Geraadpleegd 3 maart 2008 via <http://www.regering.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=74638>
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed net netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Proefschrift. Delft: Eburon.

- Koppenjan, J.F.M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Vuga.
- Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Londen, New York: Routledge.
- Kruiter, A.J., Jong, J. de, Niel, J. van & Hijzen, C. (2008). *De Rotonde van Hamed. Maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Uitgave van de G27 in samenwerking met het Centre for Government Studies. Geraadpleegd 27 februari 2008 via <http://www.nicis.nl/kenniscentrum/binaries/webwinkel/bulk/pdfs/rotonde-van-hamed.pdf>
- Ministerie van BZK (2003). *Ruimte voor de regie. Handreiking ketenregie in het openbaar bestuur*. Rijswijk: Quantas. Geraadpleegd 27 februari 2008 via http://www.ggd.nl/ggdnl/uploaddb/download_object.asp?atoom=21346&VolgNr=1
- Ministerie van BZK en VNG (2007). *Samen aan de slag. Bestuursakkoord rijk en gemeenten*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via <http://www.projectwwz.nl/media/bestanden/bestuursakkoord%20gemeenten%2004062007.pdf>
- Ministerie voor Jeugd en Gezin (2007). *Alle kansen voor alle kinderen. Programma voor Jeugd en Gezin 2007-2011*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via http://www.jeugdengezin.nl/images/djg-2781707b_tcm21-149177.pdf
- Ministerie voor Jeugd en Gezin, VNG, IPO, GGD Nederland, Actiz en MO-groep (2007). *Factsheet Centrum voor Jeugd en Gezin*. Geraadpleegd 28 februari 2008 via http://www.ggd.nl/ggdnl/uploaddb/download_object.asp?atoom=44102&VolgNr=535
- Muller, L. (2007). Relevante ervaring en onderzoeksresultaten beschikbaar voor Centrum voor Jeugd en Gezin. In *Jeugdbeleid*, 4: 231-237.
- O'Toole, L.J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration. In *Public Administration Review*, 57, 1: 45-52.
- Peters, J.A.F. (2000). Het Handvest publieke verantwoording. In *Tijdschrift Privatisering*, 7, 6: 3-4.
- PJ Partijen, JSO expertisecentrum voor jeugd, samenleving en opvoeding (juni 2007). *Stappenplan om te komen tot een Centrum voor Jeugd en Gezin : praktische handreiking voor gemeenten ter voorbereiding van het opzetten van een Centrum voor Jeugd en Gezin in de gemeente of samenwerkingsverband van meerdere gemeenten*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via http://pjpartijen.kpnis.nl/upload/76189_647_1193234019864-Stappenplan_CJG.pdf
- PJ Partijen (4 juni 2007). "Op zoek naar een concept". *Overzicht en analyse projecten in het kader van CJG*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via [http://www.iso.nl/upload/73936_647_1190122099157-Op zoek naar een concept - uitgebreide versie.pdf](http://www.iso.nl/upload/73936_647_1190122099157-Op%20zoek%20naar%20een%20concept%20-uitgebreide%20versie.pdf)
- Prinsen, B. en Oudhof, M. (2006). *Centrum voor Jeugd en Gezin. De ontwikkelingen in het kort*. Geraadpleegd 27 februari 2008 via <http://www.nji.nl/opvoedingsondersteuning/download/CJGontwikkelingeninhetkort.pdf>

- Prinsen, B. en Prakken, J. (2007). Kansen en dilemma's rond Centra voor Jeugd en Gezin. In *JeugdenCo Kennis*, 1, 2: 35-45. Geraadpleegd 27 februari 2008 via <http://home.bsl.nl/jeugdenco/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=13089&!sessionid=1uYyWRZ1zCSrobBegys3l14uVxDU@t5G7cL9!zmQ!2AD1FlodrhoUhCp3M4aGxJh&!dsname=bsl>
- Projectbureau Operatie Jong (2004). *Operatie Jong: Sterk en resultaatgericht voor de jeugd*. Den Haag. Geraadpleegd 3 maart 2008 via www.operatiejong.nl/cms/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14&Itemid=84
- Rouvoet, A. (2007a). *Brief aan de Tweede Kamer over Stand wachtlijst jeugdzorg en AMK*, 20 juni 2007, kenmerk DJB/JZ-27779073. Geraadpleegd 3 maart 2008 via http://www.jeugdengезin.nl/images/djb-27779073_tcm21-148795.pdf
- Rouvoet, A. (2007b). *Brief aan de Tweede Kamer over Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*, 16 november 2007, Kenmerk DJB/APJB-2808738. Geraadpleegd 28 februari via http://www.ggd.nl/ggdnl/uploaddb/downl_object.asp?atoom=47276&VolgNr=622
- Rouvoet, A. (2007c). *Brief aan de Tweede Kamer over vermindering ervaren regeldruk en onnodige bureaucratie*. Kenmerk DJenG/SenS-2813172. Geraadpleegd 28 februari via http://beroepseer.nl/publicaties/Jeugd_en_Gezin_Vermindering_Regeldruk.pdf
- Rouvoet, A. (2008a). *Brief aan gemeenten over Centra voor Jeugd en Gezin*, 24 januari 2008, kenmerk DJB/APJB-2820163. Geraadpleegd 28 februari 2008 via http://www.ggd Kennisnet.nl/kennisnet/uploaddb/downl_object.asp?atoom=47347&VolgNr=623
- Rouvoet, A. (2008b) *Brief aan de Tweede Kamer over de wachtlijst provinciale jeugdzorg*, 4 februari 2008, Kenmerk JZ/GJ-2827784. Geraadpleegd 28 februari 2008 via http://www.jeugdengезin.nl/images/2827784-jengbrief-tk-wachtlijsten-_tcm21-160139.pdf
- Ross-van Dorp, C. (2006a). *Brief aan de Tweede Kamer over Operatie Jong en Jeugdzorgbrigade*, 7 juli 2006, kenmerk DJB/APJB-2693579. Geraadpleegd 3 maart 2008 via http://www.minvws.nl/images/djb-2693579a_tcm19-101304.pdf
- Ross-van Dorp, C. (2006b). *Brief aan de Tweede Kamer over Centrum voor Jeugd en Gezin*, 23 oktober 2006, kenmerk DJB/APJB-2718401. Geraadpleegd 3 maart 2008 via <http://www.minvws.nl/kamerstukken/djb/2006/centrum-voor-jeugd-en-gezin.asp>
- SGBO (6 juli 2007). *Preventief jeugdbeleid en het Centrum voor Jeugd en Gezin. Visies, bouwstenen en praktijkvoorbeelden*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via <http://www.sgbo.nl/eCache/DEF/2/695.pdf>
- Snijders, J. (2006). *Ouders en hun behoeften aan opvoedingsondersteuning*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via <http://www.nji.nl/publicaties/opvoedingsondersteuning/Oudersenhunbehoeftenaanopvoedingsondersteuning.pdf>
- Stoker G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. In *International Social Science Journal*, 50, 155: 17-28.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: SDU.

- Thatcher, M. (1998). The Development of Policy Network Analyses. From Modes Origins to Overarching Frameworks. In *Journal of Theoretical Politics*, 10, 4: 389-416.
- Twist, M.J.W. van (1999). Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's. In *Bestuurswetenschappen*, 4: 285-306.
- Veld, R. in 't (2006). *Regeldruk en regelzucht*. Gepubliceerd in de Staatscourant oktober 2006.
- Veld, R. in 't (onbekend). *De problematische overheid in de transactiesamenleving*. Geraadpleegd 24 januari 2008 via http://mercury.remotion.nl/websites/V2_RMNO/files_content/roel/1054_De%20problematische%20overheid%20in%20de%20transactiesamenleving.pdf
- Verhagen, S. (2005). *Zorglogica's uit balans. Het onbehagen in de thuiszorg nader verklaard*. Universiteit Utrecht. Proefschrift.
- Vink, C. (2008). Every Child Matters. Engelse inspiratie voor Nederlands jeugdbeleid. In *JeugdenCo Kennis*, 1, 4: 37-46.
- VNG (2007). *Jeugd in het centrum. VNG-visie op het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via http://www.ggd.nl/ggdnl/uploaddb/downl_object.asp?atoom=41973&VolgNr=494
- VNG (2008). *Brief aan de Leden van de Vaste Tweede Kamercommissie voor Jeugd en Gezin over de Wettelijke borging CJG en Regierol gemeenten*, 11 januari 2008, kenmerk BAOZW/U200800024. Geraadpleegd 28 februari 2008 via http://www.ggd Kennisnet.nl/kennisnet/uploaddb/downl_object.asp?atoom=47276&VolgNr=625
- Westering, Y. van, Verhaar, K. en Gremmen, M. (september 2007). *Quick scan Ondersteuningsbehoefte gemeenten met het oog op ontwikkeling CJG*. Geraadpleegd 26 februari 2008 via <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Sez/VI/quickscan.pdf>
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: University Press.

Bijlagen

1. Factsheet Centrum Jeugd en Gezin

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin

Het Centrum voor Jeugd en Gezin

<p style="text-align: center;">Waarom een CJG?</p> <p>Met de Nederlandse jeugd en gezinnen gaat het over het algemeen goed en er zijn goede basisvoorzieningen aanwezig om jongeren in hun gezondheid en ontwikkeling te stimuleren, om ouders te ondersteunen bij de opvoeding en om problemen te voorkomen, signaleren en aan te pakken. Toch valt er in hulpverlening jeugd tussen wal en schip, kan meer worden gedaan om vroegtijdig problemen te signaleren en werken instanties nog onvoldoende samen. Het Kabinet wil met de ontwikkeling van CJG dat snel, goed en gecoördineerd advies en hulp op maat vanzelfsprekend wordt (één gezin, één plan). CJG moeten bovenal laagdrempelige fysieke inlooppunten zijn waar (aanstaande) ouders, kinderen en jongeren voor alles aangaande opgroeien en opvoeden terecht kunnen. Het Programmaministerie is samen met gemeenten, provincies, koepels en branches aan de slag deze ambities te realiseren.</p>	<p style="text-align: center;">Basismodel CJG</p> <p>Om de naam CJG te mogen gebruiken moet het volgende worden gebundeld:</p> <p><i>A. Jeugdgezondheidszorg</i> Consultatiebureaus en GGD</p> <p><i>B. 5 WMO-functies</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Informatie & advies • Signalering • Toeleiding naar hulp • Licht pedagogische hulp • Coördinatie van zorg <p>o.a. maatschappelijk werk, gezinscoaching en opvoedondersteuning</p> <p><i>C. Sohakel met Bureau JZ</i></p> <p><i>D. Sohakel Zorg- en Adviesteams</i></p>
<p style="text-align: center;">CJG Profiel</p> <ul style="list-style-type: none"> • bundelt lokale functies en taken op gezondheid, opgroeien en opvoeden • is een fysiek en laagdrempelig inlooppunt • is in elke gemeente/wijk te vinden onder dezelfde naam • heeft een positieve uitstraling gericht op preventie en signalering • biedt ook advies en lichte hulp • coördineert/sohakelt met alle mogelijke voorzieningen op jeugdbeleid, gezondheidszorg en jeugdzorg • zou mogelijkerwijs, indien nodig, bemoeizorg kunnen arrangeren • is van en voor een doelgroep van kinderen en jongeren van -9 maanden tot 23 jaar en hun ouders • is voor alle culturen even laagdrempelig • is tevens vraagbaak voor professionals • streeft naar uniforme signalering • en, maakt gebruik van verwijzindex en Elektronisch Kinddossier. 	<p style="text-align: center;">Lokaal Maatwerk</p> <p>Naast het Basismodel zijn er veel functies die op basis van lokaal maatwerk aan het CJG kunnen worden gekoppeld. Bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kinderopvang, Peuterspeelzaal, Voor- en vroegschoolse educatie <ul style="list-style-type: none"> • Leerpliohtambtenaren • Ontwikkelingen op Brede School en Passend Onderwijs <ul style="list-style-type: none"> • Welzijnswerk: algemeen • Maatschappelijk Werk, Jongerenwerk en Straathoekwerk <ul style="list-style-type: none"> • Eerstelijnszorg, zoals huisarts, kraamzorg, verloskunde <ul style="list-style-type: none"> • Jeugd GGZ • Gemeentelijke diensten Werk & Inkomen, waaronder Jeugdloket • Sohuldhulpverlening bij zowel ouder als jongere <ul style="list-style-type: none"> • Politie en Justitie
<p style="text-align: center;">Gemeentelijke Regie</p> <p>Realisering van en regie op CJG is aan de gemeenten. De provincies (en stadregio's) sluiten daar met hun Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders nauw op aan. Het Rijk zal in nader overleg treden ten aanzien van mogelijk wettelijke kader. Er is een bedrag oplopend tot 441 miljoen in 2011 beschikbaar. Voor details zie Bestuursakkoord met de VNG (Bestuursakkoord met IPO volgt).</p>	
<p style="text-align: center;">Implementatietraject</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2007/2008 gereedschapskist voor gemeenten • 2008 realisering CJG in eerste fase door aan te sluiten bij reeds ontwikkelde ambities en initiatieven • 2011 landelijke dekking: elke gemeente een CJG. 	

Deze eerste contouren van het CJG zijn tot stand gekomen in samenwerking met:



Bron: Ministerie voor Jeugd en Gezin et al., 2007

2. Overzicht van werkgroepbijeenkomsten

Wergroep 1	18 februari 2008	14:00-16:00	
Wergroep 2	3 maart 2008	17:00-20:00	
Wergroep 3	31 maart 2008	8:30-11:30	
Wergroep 4	21 april 2008	8:30-11:30	
Wergroep 5	19 mei 2008	13:30-18:00	
Werkconferentie Management Overleg Jeugd en Onderwijs	29 mei 2008	13:00-16:30	
Wergroep 6	2 juni 2008	8:30-10:30	
Wergroep 7	30 juni 2008	11:00-15:30	
Feestelijke afsluiting	29 september 2008	16:00-17:30	

3. Vragenlijst interviews

Definities

Jeugd: Kinderen en jongeren in de leeftijd van -9 maanden tot 23 jaar.

Jeugdnetwerk: Het geheel van organisaties die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de zorg voor de jeugd en de samenwerkingsverbanden die tussen deze organisaties bestaan.

De organisatie

1. Wat is de kerntaak van de organisatie?
2. Van wie is de organisatie – voor de realisatie van haar doelstellingen – afhankelijk?
3. Met wie werkt de organisatie vrijwillig of gedwongen samen? Hoe intensief is deze samenwerking?
4. Over welke middelen beschikt de organisatie (kennis, geld, autoriteit e.d.)?

Het controleregime: Financiering, regulering en toezicht

1. Hoe wordt de organisatie gefinancierd?
2. Met welke formele en informele regelgeving en afspraken heeft de organisatie te maken?
3. Aan wie legt de organisatie verantwoording af en waarover?
4. In hoeverre ondersteunt of hindert het controleregime de organisatie bij het realiseren van haar doelstellingen?

Het jeugdnetwerk Nieuwegein

1. Welke knelpunten (of: verbetermogelijkheden) signaleert u in het jeugdnetwerk in Nieuwegein?
2. Welke oorzaken liggen volgens u aan deze knelpunten ten grondslag? Of: Waarom zijn deze verbeteringen nog niet doorgezet?
3. Hoe zouden de huidige knelpunten gereduceerd kunnen worden? Of: verbeteringen toegepast kunnen worden?

Het Centrum voor Jeugd en Gezin Nieuwegein

1. Welke kansen ziet u in het CJG om de huidige knelpunten te reduceren?
2. Welke bedreigingen herkent u daarbij?
3. Wat zijn voor u belangrijke aandachtspunten bij de totstandkoming van het CJG?
4. Wanneer bent u tevreden over het functioneren van het CJG?

4. Overzicht van respondenten

Organisatie	Contactpersoon	Datum
Gemeente Nieuwegein	Suzon van Noort Beleidsmedewerker jeugd	10 juni
GGD Midden Nederland	Elly de Leeuw Rayonmanager	27 mei
Vitras / CMW	José van der Last Regiomanager JGZ en AMW	20 mei
Kindercentrum Midden Nederland Kind & Co	Pauline Beeker Manager kwaliteitszorg	21 juni
Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs	Hyltsje Altenburg Coördinator	26 mei
Samenwerkingsverband primair onderwijs	Jan Rottier Directeur	22 mei
Stichting Welzijn Nieuwegein	Dennis Duiker Directeur	28 mei
AlNatal Centrum voor zwangerschap en geboorte	Yvonne Touw Operationeel manager	4 juni
Zorg Advies Team, Anna van Rijn College	Anja Jansen Zorgcoördinator locatie Albatros	11 juni
MEE Utrecht	Gerdy van Leijenhorst Regiomanager	9 juni
Raad voor de Kinderbescherming	Carien Bruurs	3 juni

5. Partijen betrokken bij de zorg voor de jeugd

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de partijen die doorgaans opgesomd worden als het gaat om de zorg voor de jeugd. De partijen zijn verdeeld over vier clusters: Zorg, Onderwijs, Justitie en Welzijn-Wonen-Werken. Deze verdeling over clusters is functioneel, maar niet heilig. Partijen binnen één cluster of uit verschillende clusters kunnen in de praktijk samenwerken. Ook kunnen afzonderlijke partijen diensten uit verschillende clusters aanbieden.

Zorg	
Centrum voor Jeugd- en Gezin (CJG) Huisarts Ziekenhuis Consultatiebureau Kinderopvang Peuterspeelzaal Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) <ul style="list-style-type: none"> Meldpunt voor Zorg en Overlast Jeugd Gezondheidszorg (JGZ) Licht Verstandelijk Gehandicapten Jeugd (LVG) Bureau Jeugdzorg <ul style="list-style-type: none"> Jeugdbescherming Jeugdreclassering Advies- en Meldpunt Kindermishandeling 	Jeugdzorgaanbieders Thuiszorg en opvoedingsondersteuning <ul style="list-style-type: none"> Opvoedetelefoon Opvoedspreekuur Verslavingszorg en daklozenzorg <ul style="list-style-type: none"> Methadonposten Afkickklinieken Dag- en nachtopvang Dagbestedingprojecten MEE Zorgverzekeraar
Justitie	
Veiligheidshuis Politie Reclassering Gevangenen Bureau HALT	Raad voor de Kinderbescherming Openbaar Ministerie - Officier van Justitie Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) Projecten voor ex-gedetineerden
Onderwijs	
Zorg- en Advies Team (ZAT) Primair onderwijs (Basisschool) Voortgezet onderwijs Speciaal basis- en voortgezet onderwijs Weer Samen naar School Beroepsonderwijs (VMBO, MBO, HBO)	Volwasseneneducatie Leerplichtambtenaar Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) Team voortijdig schoolverlaten Verschillende trainings- disciplinerings- en motivatieprogramma's
Welzijn – Wonen – Werken	
Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW) Jongerenloket Buurtwerk Begeleid wonen Blijf-van-mijn-lijfhuizen Emancipatieprogramma's Projecten in het kader van de WMO Particuliere initiatieven <ul style="list-style-type: none"> Voedselbank Leger des Heils 	Woningcorporaties Gemeentelijke diensten Sociale Dienst Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) Belastingdienst

Gebaseerd op Kruijer et al., 2008 en Regieboek Berenschot, 2008