

STURING IN HET ROTTERDAMSE JEUGDBELEID

Een onderzoek naar de toepasselijkheid van sturingsstijlen in het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam in relatie tot haar omgeving



Student: Nadine de Geus
Studentnummer: 378827

Opleiding: Master Public Administration
Specialisatie: Beleid en Politiek
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Eerste lezer: prof.dr. (Arwin) MW van Buuren
Tweede lezer: dr. (Henk) HL Klaassen

Onderzoeksorganisatie: Gemeente Rotterdam

Datum: 27 augustus 2020

VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie 'Sturing in het Rotterdamse jeugdbeleid'. Het onderzoek voor deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen voor de masteropleiding bestuurskunde met specialisatie beleid en politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tijdens mijn stageperiode bij de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam heb ik in hun opdracht een onderzoek verricht naar de gepastheid van sturingsstijlen in het Rotterdamse jeugdbeleid in relatie tot haar omgeving.

Mijn stagebegeleiders bij de gemeente Rotterdam, Rina Stoorvogel en Denis Wiering, vertelden mij over hun interesse in overheidsvormen zoals beschreven door Van der Steen, Chin-A-Fat, Van Twist & Scherpenisse (2014). Als verantwoordelijken voor Beleidskader Jeugd 'Rotterdam Groeit' wilden zij graag meer weten over de manier waarop hun afdeling al dan niet bewust probeert te sturen in de zeer diverse maatregelen uit het jeugdbeleid. Overheidssturing is een klassiek bestuurskundig onderwerp, en zeker in het kader van de grootschalige decentralisatie in het sociaal domein een interessante kwestie voor iedere bestuurskundige. Samen met mijn eerste begeleider vanuit de opleiding, Astrid Molenveld, heb ik de praktische vragen vanuit de gemeente kunnen omvormen tot een wetenschappelijke probleemstelling. Zo begon ik vol goede moed aan mijn onderzoek en volgde al snel de interviews. De gesprekken die ik heb mogen voeren met de ontzettend coöperatieve respondenten heb ik als zeer leerzaam en interessant ervaren. De daaropvolgende periode van analyse moet ik als moeizamer omschrijven: het heeft even mogen duren. Maar met het vertrouwen van mijn nieuwe scriptiebegeleider, Arwin van Buuren, heb ik mijn enthousiasme om het onderzoek succesvol af te ronden niet verloren.

Bij dezen wil ik graag mijn scriptiebegeleiders bedanken voor hun scherpe, maar positieve feedback. Zowel Astrid Molenveld, in de beginfase, als Arwin van Buuren, in de eindfase, hebben mij geholpen om richting te geven aan mijn onderzoek. Hun kritische vragen, inclusief die van de tweede lezer, Henk Klaassen, hebben mij geprikkeld om altijd nauwkeurig te werk te gaan en zo een scriptie af te ronden waar ik trots op kan zijn. Tevens wil ik mijn dank uiten aan mijn stagebegeleiders bij de gemeente Rotterdam voor de kans om een stukje van de gemeente beter te leren kennen. Ook wil ik alle respondenten bedanken voor hun medewerking en tijd. Daarnaast nog speciale dank aan mijn studiegenootjes en vriendinnen, Charlotte en Rosan. Zij hebben mijn master en stageperiode ontzettend gezellig gemaakt en stonden daarbij ook altijd open om mee te denken over alle scriptieperikelen. Tot slot in het bijzonder nog grote dank aan mijn familie en vrienden voor hun steun tijdens het schrijven van deze scriptie en hun oneindige geduld en vertrouwen in mij.

Ik wens u veel leesplezier!

Nadine de Geus

Rotterdam, 24 augustus 2020

SAMENVATTING

Het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam beslaat vele beleidsterreinen waar verspreid over meerdere organisatieonderdelen honderden ambtenaren met enorm diverse partners werken aan het veiliger, gezonder en kansrijker laten opgroeien van de jeugd in de stad. Hoe de gemeente in deze omgeving moet sturen, is een grote uitdaging. De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich hierop: *Wat verklaart waarom een sturingsstijl in de omgeving van het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam als geschikt wordt ervaren? En wat leert dat ons over de toepasselijkheid van een sturingsstijl in een bepaalde context?*

Overheidssturing is de (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context (In 't Veld, 1989, in: Bekkers, 2012). De wetenschappelijke theorie leert ons dat er vier soorten overheidsvormen te onderscheiden zijn (Van der Steen et al., 2014): de rechtmatige, presterende, samenwerkende of responsieve overheid. Iedere vorm kent een eigen unieke sturingsstijl die een overheidsorganisatie kan inzetten. Vaak is een mix van stijlen in het gedrag en handelen waar te nemen, ook wel sedimentatie in sturing genoemd. Of een sturingsvorm past bij de omgeving waarin een beleidsmaatregel zich bevindt, is volgens het 'fit-for-purpose' raamwerk (Rijke et al, 2012) afhankelijk van de perceptie van stakeholders. Door deze tegen elkaar af te zetten, ontstaat een idee over de toepasselijkheid van een sturingsstijl in een bepaalde context.

In dit onderzoek staan zes maatregelen uit het Rotterdamse jeugdbeleid centraal, te weten prenatale huisbezoeken, jeugd- en opvoedhulp, het kindpakket, interventie Taakspel, het ROC-Aanvalsplan en de STAD-pilot van toezicht en handhaving. Aan de hand van interviews met stakeholders is onderzocht hoe de gemeente Rotterdam stuurt in deze cases, hoe de omgeving daar van invloed op is en hoe stakeholders daarover oordelen. Uit de analyse van resultaten blijkt dat in alle cases sedimentatie van sturing waar te nemen is, maar dat in de meeste gevallen een samenwerkende sturingsstijl in een rechtmatig kader is op te merken. Daarbij is een patroon op te merken waarbij de mate waarin de sturingsrol van de gemeente als toepasselijk wordt ervaren door stakeholders afhankelijk lijkt van hoe open de gemeente zich opstelt en hoe ver zij gaat in haar samenwerking met stakeholders.

De vergelijkende analyse leert ons dat zes categorieën van omgevingsfactoren zijn te identificeren die druk uitoefenen op de gemeente, namelijk politieke, media, bestuurlijke, economische, administratieve en juridische factoren. Deze maken dat de gemeente bewust en onbewust in bepaalde sturingsrichtingen wordt 'geduwd'. In het jeugdbeleid is vooral de bestuurlijke context van grote invloed, te verklaren door de grootschalige transitie en transformatie van de jeugdzorg. De decentralisatie heeft ervoor gezorgd dat de gemeente vaker aansluiting zoekt in het sociaal domein door samenwerkend te sturen en dat zij door de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling meer aandacht heeft voor rechtmatigheid. Verhoogde druk vanuit politiek en media zorgen ervoor dat de gemeente breder gedragen probleemoplossingen nastreeft door stakeholders te verbinden – en dus samenwerkend stuurt. De economische situatie rond maatregelen kan in een competitieve markt zorgen voor veel nadruk op prestaties, terwijl het in het maatschappelijk middenveld zorgt voor aandacht voor responsiviteit en samenwerking. Administratieve en juridische kwesties kunnen interne struikelblokken opwerpen, maar zijn meestal met samenwerkende en rechtmatige sturing te verhelpen.

In conclusie: de keuze voor een sturingsrol wordt nooit op een geheel autonome of onafhankelijke manier gemaakt. Afhankelijk van de kracht van de pushfactoren in de omgeving van een maatregel resulteert dit vaak in een bepaalde stijl. Dit relativeert het idee dat een stijl heel doelbewust en doelgericht door de gemeente wordt gekozen. Toch betekent dit niet dat de gemeente zich moet laten leiden door toevalligheden en zich moet neerleggen bij de situatie. Bewustzijn van de omgeving waarin

zij zich bevindt, is essentieel. Alleen als de gemeente beseft waarom de ene manier van sturen door stakeholders als passender wordt ervaren dan andere manieren, kan zij haar vermogen tot passend sturen volledig benutten. Begrip voor verklarende factoren is nodig om te beseffen wat de consequenties van haar handelen zijn. De gemeente dient te allen tijde de context van haar beleid in acht te nemen en zich flexibel op te stellen tegenover invloeden en krachten uit de omgeving.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	8
1.1	Publieke administratie en management	8
1.2	Bestuurswetenschap in de praktijk: het Rotterdamse jeugdbeleid	9
1.3	Probleemstelling	10

1.4	Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	11
1.5	Leeswijzer	11
2	Theoretisch kader	12
2.1	Overheidssturing en -beleid	12
2.2	Organisatie en management van de publieke sector	13
2.3	De rechtmatige overheid	15
2.4	De presterende overheid	16
2.5	De samenwerkende overheid	17
2.6	De responsieve overheid	18
2.7	Elementen van sturing	19
2.8	'Fit-for-purpose'	21
2.9	Conceptueel model	22
3	Methodologie	24
3.1	Caseselectie	24
3.2	Kenschets van cases	25
3.3	Onderzoeksontwerp: strategie en benadering	28
3.4	Methoden van dataverzameling	29
3.5	Operationalisering	30
3.6	Validiteit en betrouwbaarheid	32
4	De Rotterdamse context	34
4.1	Organisatie	34
4.2	Politieke context	34
4.3	Het Rotterdamse jeugdbeleid vóór en na de decentralisatie	35
5	Analyse van resultaten	37
5.1	Prenatale huisbezoeken	37
5.1.1	<i>Samenwerkende sturingsstijl</i>	38
5.1.2	<i>Presterende sturingsstijl</i>	38
5.1.3	<i>Rechtmatige sturingsstijl</i>	39
5.1.4	<i>Responsieve sturingsstijl</i>	39
5.1.5	<i>Omgevingsfactoren</i>	40
5.1.6	<i>Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders</i>	41
5.2	Jeugd- en opvoedhulp	42
5.2.1	<i>Rechtmatige sturingsstijl</i>	43
5.2.2	<i>Samenwerkende sturingsstijl</i>	43
5.2.3	<i>Presterende sturingsstijl</i>	44
5.2.4	<i>Responsieve sturingsstijl</i>	45
5.2.5	<i>Omgevingsfactoren</i>	45
5.2.6	<i>Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders</i>	46
5.3	Kindpakket	47
5.3.1	<i>Samenwerkende sturingsstijl</i>	48
5.3.2	<i>Responsieve sturingsstijl</i>	49
5.3.3	<i>Rechtmatige sturingsstijl</i>	50
5.3.4	<i>Presterende sturingsstijl</i>	50
5.3.5	<i>Omgevingsfactoren</i>	51
5.3.6	<i>Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders</i>	52

5.4	Taakspel	53
5.4.1	<i>Presterende sturingsstijl</i>	53
5.4.2	<i>Rechtmatige sturingsstijl</i>	54
5.4.3	<i>Samenwerkende sturingsstijl</i>	55
5.4.4	<i>Responsieve sturingsstijl</i>	56
5.4.5	<i>Omgevingsfactoren</i>	56
5.4.6	<i>Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders</i>	57
5.5	ROC-Aanvalsplan	58
5.5.1	<i>Rechtmatige sturingsstijl</i>	58
5.5.2	<i>Samenwerkende sturingsstijl</i>	59
5.5.3	<i>Presterende sturingsstijl</i>	60
5.5.4	<i>Responsieve sturingsstijl</i>	61
5.5.5	<i>Omgevingsfactoren</i>	61
5.5.6	<i>Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders</i>	62
5.6	Toezicht en handhaving: STAD-pilot	63
5.6.1	<i>Samenwerkende sturingsstijl</i>	63
5.6.2	<i>Rechtmatige sturingsstijl</i>	64
5.6.3	<i>Responsieve sturingsstijl</i>	65
5.6.4	<i>Presterende sturingsstijl</i>	66
5.6.5	<i>Omgevingsfactoren</i>	66
5.6.6	<i>Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders</i>	67
6	Vergelijkende analyse	68
6.1	Categorieën van omgevingsfactoren	69
6.2	Dominante stijlen	70
6.3	Toepasselijkheid van rollen	72
6.4	Patronen in pushfactoren	73
7	Conclusie	77
7.1	Beantwoording hoofdvraag	77
7.2	Reflectie	80
7.3	Aanbevelingen	81
	Literatuurlijst	83
	Bijlagen	86
	Bijlage I: Interviewgide (ronde één)	86
	Bijlage II: Interviewgide (ronde twee)	87

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

1.1 Publieke administratie en management

Het einde van de negentiende eeuw is het startpunt van de moderne bestuurskunde. Sinds die tijd houden academici in theoretische zin en overheden in praktische zin zich bezig met de organisatie en het management van het openbaar bestuur. De gedachten over de rol die een overheid zou moeten innemen in de maatschappij zijn gevarieerd en veelzijdig. Waar de samenleving verandert, verandert de invulling van de rol van de overheid mee (Van der Steen, Chin-A-Fat, Van Twist & Scherpenisse,

2014a: 13). De discussie over veranderende sturingsrollen in het openbaar bestuur zijn onderdeel van het wetenschappelijke debat over paradigma's van *'Public Administration and Management'* (PAM) (Osborne, 2006: 377). In de afgelopen decennia is men getuige geweest van een enorme verschuiving in paradigma's – ofwel van een extensieve verandering in de manier waarop samenlevingen worden bestuurd. Bestuurskundigen definiëren deze kentering als de beweging van *'government'* naar *'governance'* (Sørensen, 2006: 98).

Het klassieke bestuurskundige perspectief, *'Public Administration'* (PA), is zo'n honderd jaar lang de dominante invalshoek geweest wat betreft de manier waarop de overheid zich organiseert (Osborne, 2006: 378). De publieke sector bestaat volgens dit paradigma voornamelijk uit bureaucratische organisaties waar het volgen van regels en procedures de norm is. Sturing is hiërarchisch en op basis van autoriteit. Vanaf de jaren tachtig komt een periode op waarin de overheid managementtechnieken uit de private sector probeert over te nemen om zo efficiënter en klantgerichter te werken. Sturen gebeurt dan vooral op basis van resultaten en targets. Dit perspectief staat bekend als *'New Public Management'* (NPM) (Osborne, 2006: 379).

Maar met het begin van de 21^e eeuw komt de grote omslag: de overheid keert zich meer naar 'buiten' en ziet kansen in samenwerking met maatschappelijke partners. Bestuurskundigen hebben in toenemende mate aandacht voor de netwerksamenleving. Samenwerking wordt beschouwd als 'heilige graal' om steeds complexere maatschappelijke problemen op te lossen. De overheid stelt zich op als partner in een breed speelveld van actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Daarnaast is de laatste jaren ook een beweging te onderscheiden die pleit voor een overheid die haar burgers centraal stelt en hen zelf publieke zaken laat organiseren door zich te richten op co-creatie en coproductie. Deze meer pluralistische perspectieven op overheidssturing beslaan het derde PAM-paradigma dat we in de bestuurskunde onderscheiden: *'New Public Governance'* (NPG) (Osborne, 2006: 381).

Hoewel perspectieven over de wenselijke invulling van overheidsrollen en de geprefereerde manier van organisatie en management in het openbaar bestuur dus veranderlijk zijn – en soms zelfs trendgevoelig – betekent dit niet dat een overheid in al haar taken voor één manier van sturen moet kiezen, of dat de ene manier van sturen beter is dan de andere. Sturen is namelijk een strategie die moet aansluiten bij de inhoud en context van een vraagstuk: er zijn vele keuzemogelijkheden in sturingsstijlen die de overheid kan innemen, afhankelijk van de omstandigheden (Van der Steen et al., 2014a). De uitdaging ligt erin om die keuzemogelijkheden te overzien en te kiezen voor een passende rol met een geschikt instrumentarium.

1.2 Bestuurswetenschap in de praktijk: het Rotterdamse jeugdbeleid

Ontwikkelingen in de bestuurswetenschappen houden altijd verband met ontwikkelingen in de praktijk van het openbaar bestuur (Kickert, 1997). Dit principe zal in dit onderzoek daarom centraal staan: de veranderingen in het theoretisch denken over PAM zal ik toetsen aan de praktijk van het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam. Het Rotterdamse jeugdbeleid stoelt op de gedachte dat jeugdigen de toekomst van een land zijn. De manier waarop zij opgroeien en de manier waarop zij worden opgevoed, bepaalt voor een groot deel hun potentie in hun verdere leven. De zorg voor de jeugd is volgens de gemeente daarom een belangrijk maatschappelijk onderwerp waarbij overheidsorganisaties een belangrijke rol innemen. Zij zijn in staat gezinnen en organisaties die werken met jongeren aan en bij te sturen, om kinderen te beschermen zodat zij gezond, veilig en kansrijk kunnen worden grootgebracht. Aan deze ambitie werkt de gemeente Rotterdam in cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. De wijze

waarop dit grote en gevarieerde organisatieonderdeel stuurt, is een punt van doorgaande discussie. Hoe coördineren de verschillende afdelingen in dit cluster de jeugdzaken in de stad? Hoe vinden zij een gepaste plek in de bredere context van de jeugdhulp? Hoe kan de gemeente aansluiten bij de wensen en verwachtingen vanuit de maatschappij, de politiek en het eigen beleidskader? Deze vragen zullen centraal staan in dit onderzoek.

Het jeugdbeleid in Rotterdam zoals dit vandaag de dag is, is niet zomaar ontstaan. Ontwikkelingen die vanaf het begin van deze eeuw spelen in Nederland en in Rotterdam zijn van grote invloed geweest op de invulling van de jeugdhulp- en zorg in de stad. Na de millenniumwisseling komt een aantal incidenten aan het licht die de jeugdhulp op zijn kop zetten. Zo gaat er in 2004 een schokgolf door het land na de dood van de 3-jarige Savanna uit Alphen aan de Rijn. Sinds haar geboorte is het meisje met regelmaat mishandeld thuis – en uiteindelijk door haar moeder vermoord. En ook in Rotterdam zijn er een aantal geruchtmakende zaken. In 2006 wordt het ‘Maasmeisje’ gevonden. Dit is de 12-jarige Gessica, die door haar vader blijkt te zijn vermoord en in stukken in de Maas is gedumpt. Al snel is duidelijk dat de instanties op de hoogte waren van de vele problemen die al lange tijd in het gezin speelden. Verder overlijden in 2009 nog drie baby’s uit Rotterdamse gezinnen die al jaren onder toezicht van Bureau Jeugdzorg staan. “Volgens het rapport van de inspectie kon dit gebeuren door de slechte communicatie tussen Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming” (Nijboer, 2017: 8).

De familiedrama’s leggen enorme problemen bloot in het falende jeugdzorgsysteem, inclusief grove fouten die zijn gemaakt in de hulpverlening aan de jonge kinderen – die dit met de dood hebben moeten bekopen. De samenleving en de politiek eisen verandering, waarna de gemeente Rotterdam het roer volledig omgooit. Het jeugdbeleid wordt radicaal omgevormd om te voldoen aan de wens tot risicobeheersing. ‘Achter de voordeur komen’ wordt het motto: vroegsignalering bij gezinnen met moeilijkheden, zodat problemen kunnen worden aangepakt en incidenten voorkomen. Tien jaar later draagt het Rotterdamse jeugdbeleid nog steeds sporen van de trauma’s uit die tijd. ‘Drang en dwang’ zijn termen die nog steeds veel worden gebruikt en de neiging tot ingrijpen is hoog.

In 2015 vindt de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland plaats en gaat de verantwoordelijkheid van het jeugdbeleid van de Rijksoverheid over naar gemeenten (Rijksoverheid, 2018). Om deze grote hervormingen in banen te leiden, stelt de gemeente Rotterdam het Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018 op. De decentralisatie wordt aangrijpingspunt om de jeugdhulp anders, beter en minder kostbaar in te richten, door meer in de wijk te gaan werken en door meer dan voorheen een beroep te doen op het eigen netwerk rondom kinderen en hun ouders (Gemeente Rotterdam, 2014: 4). Ook werkt de gemeente sindsdien met Beleidskader Jeugd 2015-2020 ‘Rotterdam Groeit’ om in te zetten op de potentie van de jeugdigen in de stad, zodat zij kansrijker, veiliger en gezonder kunnen opgroeien. De afdeling Jeugd probeert dit te bereiken door samenhang te creëren in de inzet op de doelgroep jeugd vanuit veiligheid, werkgelegenheid, onderwijs, cultuur, sport en de fysieke omgeving (Wiering, 2015: 3).

1.3 Probleemstelling

Aan de diverse inhoud van het jeugdbeleid werken vele honderden ambtenaren verspreid over meerdere gemeentelijke organisatieonderdelen. De beleidsterreinen lopen sterk uiteen: van hulp bij opvoeden tot het stimuleren van sport en cultuur en van toezicht op middelengebruik op jonge leeftijd tot het voorkomen van jeugdcriminaliteit. Dit brengt voor de gemeente vragen met zich mee over de geschiktheid van sturingsrollen. Want hoe kiezen verantwoordelijke ambtenaren een sturingsrol bij de

diverse maatregelen? Is dit passend op basis van de inhoud van de maatregelen? En hoe gaan betrokken partners hier mee om? Daarnaast speelt ook de grote verantwoordelijkheid die bij de gemeente is komen te liggen na de decentralisatie, met de politieke druk die daarmee gepaard gaat. Dit maakt dat het jeugdbeleid onder een vergrootglas ligt. Familiedrama's als tien jaar geleden moeten koste wat kost voorkomen worden. Maar ook trends uit de samenleving, zoals de roep om meer burgerparticipatie, trekken aan de gemeente. En dan zijn er nog de samenwerkingspartners die behoefte hebben aan een plek aan tafel. De vraag is daarom hoe de gemeente omgaat met alle verwachtingen vanuit onder andere de politiek, de samenleving en het werkveld.

Waar de academische gedachten over overheidsrollen continue veranderen en de keuzemogelijkheden enorm zijn, is het lastig voor een grote organisatie als de gemeente Rotterdam om te bepalen welke manier van sturen wanneer gepast is. Zo neigt de afdeling Jeugd, met de voorgeschiedenis rond de jeugdhulp in het achterhoofd, soms naar een sterk sturende rol op basis van autoriteit en prestatiemetingen. Maar ook de 'hype' rondom co-creatie heeft de gemeente bereikt, gezien de toenemende interesse in burgerinitiatieven en de waarde die daaraan wordt gehecht.

In dit onderzoek zal ik daarom op zoek gaan naar omstandigheden die ertoe leiden dat een overheidsrol als passend wordt ervaren, door met betrokken ambtenaren én partners van de gemeente te spreken. De vraag is wanneer en waarom zij een zogenaamde 'fit' zien tussen sturingsrol en omgeving. Uiteindelijk kan dit ons meer leren over de toepasselijkheid van verschillende sturingsstijlen in een bepaalde context.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:^[1]_[SEP]

Wat verklaart waarom een sturingsstijl in de omgeving van het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam als geschikt wordt ervaren? En wat leert dat ons over de toepasselijkheid van een sturingsstijl in een bepaalde context?

De doelstelling daarbij luidt:^[1]_[SEP]

Het herkennen van de toepasselijkheid van een sturingsstijl in een bepaalde context door omgevingsfactoren te identificeren die ervoor zorgen dat stakeholders uit het Rotterdamse jeugdbeleid een overheidsvorm als passend of niet passend ervaren.

Om tot beantwoording van de vraagstelling in dit onderzoek te komen, zal ik een aantal deelvragen doorlopen:

- Welke inzichten biedt de literatuur betreffende het leerstuk overheidssturing?^[1]_[SEP]
- Hoe vult de gemeente Rotterdam bij verschillende maatregelen uit haar jeugdbeleid de sturingsrol in en ervaren de stakeholders deze stijl van sturen als passend?^[1]_[SEP]
- Welke omstandigheden uit de omgeving van het Rotterdamse jeugdbeleid verklaren dat een gekozen sturingsstijl als passend of niet passend wordt ervaren?
- Hoe kan de gemeente Rotterdam de toepasselijkheid van sturingsrollen in een bepaalde context herkennen zodat zij haar vermogen tot passend sturen kan vergroten en dit zo optimaal mogelijk kan benutten in de praktijk?

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan ik als maatschappelijk relevant beschrijven, omdat het de gemeente Rotterdam in de praktijk kan helpen met het meer weloverwogen kiezen voor een bepaalde sturingsstijl. Wanneer de

gemeente zich beter bewust is van bepaalde omstandigheden in de context van hun jeugdbeleid, wetende dat die maken dat een sturingsrol als passend of niet passend wordt ervaren door stakeholders, kan zij daar gemakkelijker op inspelen. De gemeente kan zo doelbewust en gericht kiezen voor een sturingsstijl die waarschijnlijk volgens stakeholders passend is in de context van hun werkveld. Als ambtenaren omgevingsfactoren herkennen die de geschiktheid van een sturingsrol kunnen verklaren, kan dit bijdragen aan de effectiviteit van maatregelen in het jeugdbeleid.

Ook kan ik dit onderzoek als wetenschappelijke relevant beschouwen, omdat het verder inzicht kan geven in de toepasselijkheid van sturingsrollen – nu gezien vanuit het oogpunt van het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam. Door te leren van omstandigheden uit de cases die centraal staan in dit onderzoek die bepalen of stakeholders uit het jeugdveld een bepaalde stijl van sturen als gepast of niet gepast ervaren, ontstaat een scherper onderscheid in de keuzemogelijkheden voor een overheid in een bepaalde context. Wanneer meer duidelijkheid is over de rol van de gemeente Rotterdam in de context van het jeugdbeleid, kan dit van meerwaarde zijn voor de theorie omdat een nieuw stukje theorie is toegevoegd over sturingsstijlen in relatie tot hun omgeving.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leest u het theoretisch kader^[1]. Hierin geef ik een overzicht van relevante bestuurskundige literatuur rondom het thema (overheids-)sturing. Vervolgens vindt u in hoofdstuk 3 de methodologie, waarin ik de gekozen methoden en technieken van onderzoek verantwoord. In hoofdstuk 4 zal ik inzicht geven in de Rotterdamse context, zodat een duidelijker beeld ontstaat van het kader waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. Daarna komen in hoofdstuk 5 de gevonden resultaten van dit onderzoek aan bod, waar u mijn analyse van de onderzoeksgegevens kunt inzien. In hoofdstuk 6 maak ik een vergelijkende analyse van mijn cases. Als laatste leest u in hoofdstuk 7 mijn conclusies en zal ik de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden. Ook vindt u hier een reflectie op het gedane onderzoek en aanbevelingen tot vervolgonderzoek en aanbevelingen gericht aan de gemeente Rotterdam.

HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk geef ik een overzicht van relevante bestuurskundige literatuur rondom het thema overheidssturing. In de eerste plaats zal ik uitweiden over wat ik in dit onderzoek versta onder sturing en beleid. Ook zal ik verschillende sturingsvormen bespreken die zich met de tijd hebben ontwikkeld en zijn gegoten in verschillende theorieën over sturingsparadigma's van overheidsmanagement en -organisatie. Daarnaast komt theorie over het 'fit-for-purpose' framework voorbij. Zo is een raamwerk van relevante bestuurskundige concepten ontstaan dat ik vervolgens gebruik om een conceptueel model te bouwen.

2.1 Overheidssturing en –beleid

Dit onderzoek richt zich op het bestuurskundig leerstuk over overheidssturing. Met sturing bedoelt men de (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context (In 't Veld, 1989, in: Bekkers, 2012: 19). Sturing draait dus om een actor die op de een of andere manier iets of iemand probeert te beïnvloeden. In de context van de overheid betekent dit dat een overheidsorganisatie maatschappelijke processen probeert te sturen die van groot publiek belang zijn (Bovens, 't Hart &

Twist, 2012: 54). Een overheid doet dit omdat een maatschappij niet kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties in zekere mate op elkaar is afgestemd.

Een overheid die bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen wil sturen, moet van geval tot geval bepalen op welke manier deze sturing vorm dient te krijgen. De keuze hiervoor wordt vastgelegd in overheidsbeleid. Beleid is dus ook wel de stolling van de afweging van waarden die we als samenleving belangrijk achten (Bekkers, 2012: 18). Anders gezegd betreft het de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen (Bovens et al., 2012: 69). Door middel van het formuleren en uitvoeren van beleid en de inzet van bepaalde beleidsinstrumenten probeert een overheid maatschappelijke ontwikkelingen te beïnvloeden en wel op een dusdanige manier dat ze in deze beïnvloeding aansluit bij de doelstellingen die de politiek voor ogen had (Bekkers, 2012: 19). Met deze strategie van sturing kan de overheid zo via collectieve productie (in de vorm van overheidsbeleid) publieke waarde creëren en maatschappelijke doelen bereiken.

De overheid is vaak de partij die door de samenleving wordt geacht maatschappelijke ontwikkelingen in banen te leiden, maar is niet de enige die dit kan (Bovens et al., 2012: 55). Naast overheidssturing zijn alternatieve sturingsvormen denkbaar, namelijk: (1) maatschappelijke zelfsturing, (2) sturing in wisselwerking tussen overheid en maatschappelijk middenveld en (3) sturing door de markt. In de praktijk zijn overheden, marktpartijen en andere maatschappelijke partijen zeer divers in inhoud, vorm, grootte en doel, en is de verhouding tussen hen niet vaststaand. De rol en houding die de overheid aanneemt verschilt dus per beleidsterrein. Overheidssturing is daarbij een strategie en de inzet ervan is afhankelijk van de aard van het vraagstuk, van de partijen die erbij betrokken zijn, het soort relaties dat tussen die partijen al bestaat en de dynamiek die in het veld zichtbaar is (Van der Steen et al., 2014a: 5). De uitdaging is om een scherp onderscheid te maken in wat op welk moment nodig is: wanneer is welke sturingsvorm gepast? Hierbij gaat het om het overzien van de keuzemogelijkheden en het daadwerkelijk kiezen voor een passende rol en instrumentarium.

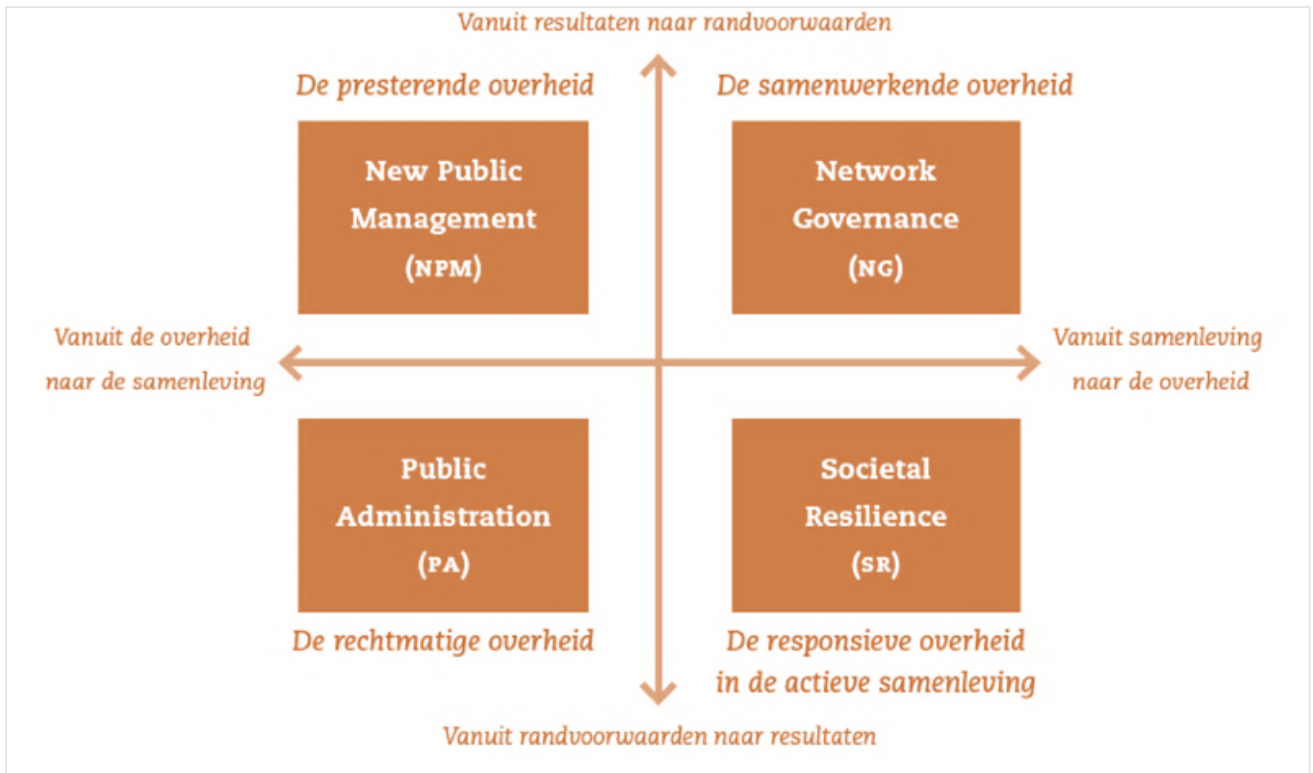
Om de ontwikkeling in het denken over sturingsconcepties inzichtelijk te maken, kan een onderscheid worden gemaakt tussen monocentrische en polycentrische sturing (Teisman, 1992). Kenmerkend voor monocentrische sturing is het idee dat de overheid het monopolie heeft op de vormgeving van de samenleving. Daarmee is de overheid de aangewezen partij om de aanpak van maatschappelijke vraagstukken te sturen. In politiek-ideologische zin is er sprake van een sterk geloof in de maakbaarheid en vooruitgang van de samenleving (Bekkers, 1994). Kenmerkend voor polycentrische sturing is daarentegen het idee dat sturing plaats vindt vanuit verschillende sturende centra waarvan de overheid er slechts één is. Het gevolg is dat sturing plaats vindt in allerlei netwerken en ketens van relatief autonome maar tegelijkertijd wederzijds afhankelijke actoren (Bekkers, 1994).

Het sturend vermogen van een actor verwijst naar het vermogen van deze actor om bepaalde hulpbronnen te mobiliseren en op grond daarvan instrumenten in te zetten om ontwikkelingen in een gewenste richting te sturen (Bekkers, 1994). Hulpbronnen om sturing vorm te geven zijn onder andere geld, kennis, bevoegdheden en relaties. Omdat de ene actor meer hulpbronnen tot zijn beschikking heeft dan een ander, moet een hulpbron worden gezien als een machtsmiddel om beleid in een bepaalde richting te sturen (Bekkers, 1994).

2.2 Organisatie en management van de publieke sector

De sturingsvorm die een overheid kiest is mede afhankelijk van de manier waarop zij zich intern organiseert en structureert. Het sturende vermogen van een overheid is namelijk verankerd in de gekozen organisatiestructuur en instituties (Bekkers, 2012). In de bestuurskunde is dit de theorie over organisatie en management van de publieke sector. De heersende gedachten over hoe een overheid haar organisatie en management zou moeten vormgeven, ontwikkelen zich continu: dit zijn veranderende sturingsparadigma's (Hughes, 2012: 2). Over de paradigma's is veel wetenschappelijk debat tussen bestuurskundigen. Een aantal van hen maakt onderscheidt tussen *'Public Administration'* en *'Public Management'* (w.o. Hughes, 2012). Met de publieke administratie wordt in dit geval een model van overheidssturing bedoeld volgens de principes van de welbekende traditionele Weberiaanse bureaucratie, waarin het dienen van het publieke belang voorop staat. Bij publiek management verschuift de aandacht naar een overheid die doet aan managing van resultaten. Andere bestuurskundigen spreken van een derde paradigma dat de transitie van *'government'* naar *'governance'* beschrijft (w.o. Osborne, 2006; Osborne, 2010). Governance gaat dan vooral over *'multi-level governance'* en *'network governance'* (Klijn & Koppenjan, 2016: 6). Het omschrijft een setting met vele actoren die problemen samen adresseren, omdat deze de grenzen van publieke organisaties en hun hiërarchische levels overschrijden. Dit vindt plaats in netwerken van publieke en niet-publieke actoren. De interactie tussen de verschillende en diverse groepen maakt dat processen complex van aard zijn en moeilijk te managen, waardoor andere soorten sturings- en managementstrategieën nodig zijn dan bij traditionelere vormen van publiek management (Klijn & Koppenjan, 2016: 6).

Binnen de sturingsparadigma's van organisatie en management van de publieke sector onderscheiden bestuurskundigen verschillende sturingsstijlen. Eén van de manieren om deze perspectieven op overheidsrollen te schikken is met behulp van het schema van vier kwadranten van Van der Steen et al. (2014a) (zie figuur 1). Het idee achter de sturingsrollen is dat er meerdere manieren zijn waarop de overheid zich kan profileren: rechtmatig, presterend, samenwerkend of responsief. De rechtmatige overheid valt in dit verband onder het paradigma van de publieke administratie, waarin bureaucratische organisaties werken volgens de *'rule of law'*. De andere overheidsvormen geven meer aandacht aan publiek management, met een verschuivende focus van management van prestaties (de presterende overheid) naar governance, waar netwerken en coproductie centraal staan (de samenwerkende en responsieve overheid).



Figuur 1. Perspectieven op overheidssturing (Van der Steen et al., 2014a: 12)

De verticale as in figuur 1 (tussen resultaten en randvoorwaarden) verwijst naar het accent in de inspanningen van een overheidsorganisatie (Van der Steen et al., 2014a: 12): de nadruk kan ofwel liggen op het leveren van voorgenomen publieke prestaties en het behalen van voldoende resultaten (bovenkant van het schema), ofwel op het creëren van benodigde randvoorwaarden om tot resultaat te komen (onderkant van het schema). Je kunt ook wel zeggen dat hiermee het verschil wordt bedoeld tussen overheidsorganisaties die tijdens het vaststellen van beleidsresultaten weinig ofwel meer aandacht hebben voor de realiteit van de uitvoering (Van der Steen et al., 2014a: 12-13). Veronderstelt een overheidsorganisatie dat tijdens de uitvoering van beleid doelbereiking vanzelf komt, zonder expliciete aandacht voor de inspanningen die daarvoor nodig zijn? Dit is een overheid die vanuit resultaten denkt. Of wordt niet ogenblikkelijk aangenomen dat wat de bedoeling is in de uitvoering ook daadwerkelijk kan worden omgezet in resultaten? Of waarbij wordt gekeken naar andere mogelijkheden dan uitvoering door de overheid? Dit is een overheid die vanuit randvoorwaarden denkt.

De horizontale as (tussen overheid en samenleving) gaat over de betrokkenheid van burgers en andere maatschappelijke partijen bij de realisatie van overheidsdoelen (Van der Steen et al., 2014a: 13). De overheid kan hierbij ofwel alleen (linkerkant van het schema), ofwel samen met andere actoren (rechterkant van het schema) publieke waarde produceren. In dit onderscheid komt ook de tegenstelling tussen een monocentrische en polycentrische manier van sturing tot uitdrukking (Teisman, 1992). Een overheid die vanuit zichzelf denkt, doet aan monocentrische sturing. Zij vertrouwt op de eigen organisatie en het eigen kunnen om haar doelen te bereiken. Een overheid die denkt vanuit de samenleving doet aan polycentrische sturing. Zij maakt ruimte vrij voor anderen zodat meer noodzaak tot samenwerking ontstaat (Van der Steen, 2014a: 13).

Een verandering in sturingsparadigma's en sturingsvormen betekent niet dat het ene perspectief een vorige volledig overneemt, of daarvan in de plaats komt. Het schetst slechts een beeld van de heersende inzichten in overheidsorganisatie en -management op een bepaald moment in de tijd. In de praktijk zijn elementen uit alle paradigma's namelijk te herkennen in hedendaagse publieke organisaties. Christensen en Lægread (2007; 2010) spreken in dit verband van 'layering' en Olsen (2009) van 'sedimentation'. De verschillende vormen van organisatie en management ontwikkelen zich met de tijd gradueel, zoals sedimentatielagen in de rivier zich vormen. De nieuwste innovaties worden opgenomen in bestaande en goed werkende methoden die al in gebruik zijn: een nieuwe laag wordt aan de bestaande mix toegevoegd (Koppenjan, 2012: 11). Ook Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist (2015: 28) spreken van sedimentatie in sturing. De perspectieven op overheidssturing volgen elkaar niet op; het zijn geen stappen die een organisatie doorloopt. Een goede overheid zou met elke van de vormen van sturing om moeten kunnen gaan (Van der Steen et al., 2015: 28-29).

2.3 De rechtmatige overheid

De eerste sturingsstijl die ik hier uitvoeriger zal omschrijven, is die van de rechtmatige overheid in de context van Public Administration. Dit is het klassieke bestuurskundige perspectief op de overheid. Volgens Hughes (2012: 43) wordt dit traditionele model van publieke administratie gekarakteriseerd als: *"an administration in the strict dictionary sense, under the formal control of the political leadership, based on a rigidly hierarchical model of bureaucracy, staffed by permanent, neutral and anonymous officials motivated only by the public interest, serving any governing party equally, and not contributing to policy but merely administering those policies decided by the politicians"* (Hughes, 2012: 44). Vanaf het einde van de negentiende eeuw verovert deze overheidsvorm de wereld en wordt het hét heersende en leidende organisatiemodel in de publieke sector. De overheid is vanaf dit moment voor het eerst een echte professionele organisatie. Deze benadering beleefde haar hoogtijdagen in de jaren zeventig toen de verzorgingsstaat werd uitgebouwd (Van Buuren, 2017: 8). In de Verenigde Staten was vooral Woodrow Wilson van grote invloed, met zijn ideeën dat politici verantwoordelijk zouden moeten zijn voor het maken en formuleren van beleid en de ambtelijke dienst voor het uitvoeren daarvan, zonder belangen of persoonlijke voorkeuren. In Europa waren de ideeën van Max Weber leidend, die de theorie van de bureaucratie bekendheid gaf. Beiden benadrukken vooral dat de administratie kan worden gezien als een instrumenteel en technisch apparaat, ver verwijderd van de politieke sfeer (Hughes, 2012: 47).

De idee van de 'rule of law' als fundament van organisatie staat in dit model voorop. De overheid is een bureaucratie waarin de taken duidelijk verdeeld zijn tussen politiek en ambtenarij. Het gaat primair om hiërarchische sturing en het volgen van regels en procedures, om democratisch gelegitimeerde doelen om te zetten in beleid (Van der Steen et al., 2014a: 13). De overheid is in beginsel rechtvaardig en geeft prioriteit aan legaliteit: overheidshandelen op basis van een wettelijke grondslag, met een focus op het volgen van administratieve regels en richtlijnen (Osborne, 2006: 378).

Bouckaert, Peters en Verhoest (2010) onderscheiden in hetzelfde verband een type van overheidssturing dat publieke organisatie met hiërarchie-type mechanismen (HTM) omvat. Binnen hiërarchische instituten zien Bouckaert et al. (2010: 35), in lijn met de omschrijving van Powell (1990), dat het centrale patroon van interactie op basis van autoriteit is, tot uiting komend door bestuursdwang en regels.

In dit model is sturing sec overheidssturing en is hiërarchie het organiserend principe. De rol van de overheid is realiserend: het openbaar bestuur formuleert op eigen kracht beleidsdoelen en levert zelf de noodzakelijke inspanningen om deze doelen te realiseren (Van Buuren, 2017: 8). Daarbij hoort een werkwijze die spelbepalend is en waarbij beleid maken en uitvoeren de hoogste prioriteit heeft. Een instrumentarium van regels, diensten, beleid en informatie is dominerend (Van Buuren, 2017: 9).

Het bureaucratische organisatiemodel kent echter een aantal tekortkomingen, waardoor de principes van de publieke administratie vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw onder druk komen te staan. Zo wordt de bureaucratie door zijn hiërarchische structuur vaak bestempeld als inefficiënt, langzaam en daardoor klantvriendelijk. Ook de notie van politieke controle – waarbij ambtenaren alleen instructies van de politiek opvolgen – is problematisch. De scheiding tussen politiek en bestuur blijkt een mythe te zijn, omdat de twee voornamelijk verweven zijn (Hughes, 2012: 60-61). Daarnaast zorgt het ontbreken van persoonlijke verantwoordelijkheid bij het maken en uitvoeren van beleid voor starheid in een organisatie en is er te weinig aandacht voor kwaliteit, omdat er geen informatie is over resultaten.

2.4 De presterende overheid

Als antwoord op deze problemen en kritieken komt vanaf de jaren tachtig het New Public Management (NPM) op in overheidsorganisaties: de op de vrije markt gebaseerde hervormingen. Mede door de economische crisis in de jaren zeventig met daarbij oplopende overheidstekorten, ontstaat de behoefte om succesvolle managementtechnieken uit de private sector over te nemen. In de meest vergaande vorm van NPM komt het behalen van resultaten en het persoonlijk verantwoordelijk maken van managers centraal te staan in de overheidsorganisatie. Dit wordt benadrukt door het belang van een bedrijfsmatige, op doelmatigheid en doeltreffendheid gerichte aanpak (Van Buuren, 2017: 8). In dit perspectief is het leveren van prestaties op een efficiënte en klantgerichte manier dus het ultieme doel. De overheid kan dit doen door te focussen op meetbare prestaties van zo duidelijk mogelijke organisatiedoelen, waarbij de inzet van middelen (input) moet leiden tot afgesproken resultaten (output) (Van der Steen et al., 2014a: 14). Zo wordt het mogelijk resultaten te meten met behulp van performance indicatoren. Hierbij past een presterende overheid die werkt op een zo effectieve en efficiënt mogelijke manier. Het motto wordt: “niet roeien maar sturen” (Hughes, 2012: 74).

Bouckaert et al. (2010: 35) spreken in dit verband van markt-type mechanismen (MTM). Binnen organisaties die kenmerken van de markt hebben, is interactie met de omgeving gebaseerd op competitie, onderhandeling en uitwisseling. Hier worden acties van verschillende actoren gecoördineerd door de ‘onzichtbare hand’: op basis van prijsmechanismen, incentives en eigenbelang.

NPM kent geen vaststaande definitie en er zijn vele auteurs die het fenomeen op een verschillende wijze omschrijven. In 1991 munt Hood als eerste de term NPM en identificeert hij de volgende componenten (Hood, 1991: 4-5):

1. Verantwoordelijkheden toekennen aan managers, gecombineerd met een vrijheid om te managen;
2. Expliciete standaarden en meetinstrumenten opstellen voor performance, waarmee verantwoording kan worden afgelegd; ^[1]_[SEP]
3. Controle op output: de verdeling van middelen wordt gekoppeld aan gemeten prestaties – niet de procedures maar de resultaten staan centraal; ^[1]_[SEP]
4. Kleinere overheidseenheden creëren (door o.a. privatisering en contractmanagement), waardoor efficiëntievoordelen gerealiseerd worden; ^[1]_[SEP]

5. Competitie in publieke sector benadrukken om kosten te drukken en hogere standaarden te realiseren; ^[17]_[SEP]
6. Gebruikmaken van managementstijlen en -praktijken uit de private sector; ^[17]_[SEP]
7. Meer discipline en spaarzaamheid in het gebruik van middelen benadrukken. ^[17]_[SEP]

Een andere invloedrijke bestuurskundige die over NPM schrijft is Pollitt (2001: 473-474), die een aantal kenmerken noemt die aansluiten bij de visie van Hood. Zo ziet hij een verschuiving in focus van input en proces naar output en outcome, en komt het meten van resultaten met behulp van performance indicatoren centraal te staan. Daarnaast is er een voorkeur ontstaan voor meer gespecialiseerde en autonome organisaties in plaats van grote, hiërarchische bureaucratieën en is een verruiming en vervaging zichtbaar van de grens tussen publieke en private sector. Ook maken overheidsorganisaties steeds meer gebruik van markt- of marktachtige mechanismen bij het leveren van publieke goederen, en is als laatste een verschuiving te zien van prioriteit in waarden naar efficiency en individualisme.

Maar ook het NPM kent tekortkomingen. Door de sterke focus op prestatieprikkels bestaat het gevaar dat deze perverserend gaan werken: output verdringt outcome en efficiency verdringt kwaliteit. Het toepassen van marktelementen in een publieke omgeving kan niet altijd zonder meer worden gedaan (Osborne, 2010).

2.5 De samenwerkende overheid

Ontwikkelingen in het management-denken in de publieke sector gaan door en aan het begin van de huidige eeuw ontstaat toenemende aandacht voor netwerken en complexiteit. Publieke organisaties bevinden zich in steeds complexere omgevingen (de netwerksamenleving) waarin complexe maatschappelijke problemen aan de orde van de dag zijn ('*wicked problems*'). De overheid kan deze problemen niet alleen oplossen: dit vraagt om collectieve actie van diverse actoren. De erkenning groeit dat overheden bij de aanpak van maatschappelijke problemen afhankelijk zijn van andere partijen (Van Buuren, 2017: 8). Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen allen iets bijdragen aan het proces van probleemoplossing en zij vullen elkaar daarin aan. Hierdoor bestaat een relatief hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren (Klijn & Koppenjan, 2016: 10). Samenwerking in netwerken is dus 'key' om de complexiteit aan te kunnen. In dit verband spreekt men van Network Governance (NG) of New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010; Klijn & Koppenjan, 2016).

Deze theorie komt voort uit het idee van de netwerkende samenleving, waar aandacht is voor integraliteit, samenwerking, netwerken en flexibiliteit. De overheid moet 'naar buiten' gaan en aansluiting zoeken bij wensen en initiatieven die in de maatschappij leven. Doelen van de overheid kunnen niet zonder interactie met maatschappelijke partijen bereikt worden: dit gaat in coproductie. Verbondenheid, afhankelijkheid en verwevenheid met het netwerk kenmerken de relatie tussen overheid en samenleving (Van der Steen et al., 2014a: 14). Ansell & Gash (2008) gebruiken voor dit fenomeen de term 'collaborative governance', ook wel ketensamenwerking. Hiermee bedoelen zij het samenbrengen van publieke en private stakeholders in een collectief forum waarbij de publieke organisatie de regie neemt in het aanjagen van consensus-georiënteerde besluitvorming. Provan & Kenis (2008) noemen een aantal voordelen die verbonden zijn aan het sturen in netwerken: zo leidt dit tot een verbetering van het leervermogen, worden bronnen efficiënter gebruikt en is er meer capaciteit om complexe problemen het hoofd te bieden.

Bouckaert et al. (2010) onderscheiden dit sturingsperspectief bij organisaties met netwerk-type mechanismen (NTM). Het netwerk fungeert als organisatievorm waar actoren bij elkaar kunnen komen voor samenwerking, wanneer relaties tussen organisatie gebaseerd zijn op wederzijdse afhankelijkheid, vertrouwen en verantwoordelijkheid naar elkaar (Bouckaert et al. 2010: 35).

Netwerksturing is in dit model dus belangrijk: het vermogen om via horizontale interactie ('netwerkend werken') tot co-creatie of coproductie komen. "Het instrumentarium dat daarbij hoort, richt zich dan ook op het samenbrengen van partijen, het faciliteren van dialoog en het organiseren van de samenwerking" (Ansell & Gash, 2008).

2.6 De responsieve overheid

Als laatste wordt de sturingsvorm van Societal Resilience (SR), ofwel maatschappelijke veerkracht, onderscheiden door Van der Steen et al. (2014a). Dit fenomeen geeft aandacht aan het zelforganiserend vermogen dat een samenleving bezit. Kenmerkende principes zijn maatschappelijke zelforganisatie, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap (Van der Steen et al., 2014a: 15). Initiatief tot collectieve actie komt van de burger zelf (al dan niet in georganiseerd verband) en niet van de overheid. Veel in onze samenleving gebeurt namelijk spontaan zonder dat er sprake is van overheidsinitiatief (Van Buuren, 2017: 8). Dit heet de 'self-service society' (Eriksson, 2012). In deze situatie zoeken partijen in de samenleving naar manieren om – zelf of in samenwerking – publieke waarde te creëren, door zelf in actie te komen en dit niet eenvoudigweg op het bordje van de overheid te schuiven (Van Buuren, 2017: 8).

Ook als reactie op de stijgende kosten van de verzorgingsstaat ontstaat een roep tot meer maatschappelijke veerkracht. Als poging om kosten te beperken, zouden meer publieke taken naar individuele burgers over kunnen (of moeten) worden gedragen. In dit verband spreekt men ook wel van de participatiesamenleving: iedereen die dat kan, neemt verantwoordelijkheid voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Daarbij wordt gepleit voor een overheid die zich meer en meer terugtrekt en haar burgers zelf publieke waarde laat creëren.

Sturing in dit verband is zelfsturing, met initiatieven die 'van onderop' komen. "De burger, de ondernemer of het maatschappelijke initiatief wordt niet langer geplaatst in de klassieke rol van cliënt, aanvrager of onderdaan, en ook niet in de rol van (gespreks-)partner of coproductent, maar in de rol van initiatiefnemer", zegt Van Buuren (2017: 9) hierover. De overheid kan hier adaptief en responsief mee omgaan: zij stelt zich op als uitnodigend bestuur. Zo'n bestuur richt zich op het bieden van ruimte aan partijen die zelf en uit eigen beweging de realisatie van publieke goederen of diensten ter hand willen nemen of publieke waarde willen creëren (Van Buuren, 2017: 8). Het instrumentarium van de overheid bestaat daarbij uit het ondersteunen, aanmoedigen en begeleiden van actieve burgers bij hun initiatieven.

In de bestuurskundige discussie over sturingsvormen van overheidsorganisatie en -management is het uitnodigende bestuur (nog) geen onderscheidend paradigma. Societal Resilience wordt vooral geschaard onder de governance-stroming. Overeenkomstig zijn de samenwerkende en responsieve overheid dan ook vooral actief in (in meer of mindere mate gestructureerde) netwerken waarbij horizontale interactie belangrijk is. Bij beiden is de centrale insteek dat de overheid de aanpak van complexe maatschappelijke problemen niet alleen aan kan en hulp zoekt van burgers, maatschappelijke organisatie en bedrijven. Het principiële verschil ligt echter in het feit dat een uitnodigend bestuur

vertrekt vanuit de notie van zelfsturing (uitnodigen tot zelforganisatie), terwijl het samenwerkende bestuur voor netwerksturing kiest (samenwerken voor coproductie of co-creatie) (Van Buuren, 2017: 9).

2.7 Elementen van sturing

In de beschrijvingen van de sturingsparadigma's in de vorige paragrafen zijn steeds een aantal kenmerken van elk van de overheidsvormen te onderscheiden die het verschil tussen de typen tonen. Ieder perspectief op sturing kenmerkt zich door een andere invulling van organisatie en management. De manier waarop een overheidsorganisatie zich organiseert en de manier waarop zij de zaken managet, zijn onderscheidend voor de sturingsvorm die daarbij hoort. Een verschil in perspectief leidt dus tot een aanpassing van de rol van de overheidsorganisatie in haar omgeving, met acties, gedragingen en interacties die daarbij aansluiten. Omdat de manier waarop de overheid zich intern organiseert en structureert bepalend is voor de sturingsvorm die zij aanneemt, is het van belang elementen van sturing te bepalen. Aan de hand van de sturingselementen die ik kan identificeren in de literatuur van Bouckaert et al (2010), Van der Steen, Scherpenisse, Hajer, Van Gerwen en Kruitwagen (2014b: 22) en Klijn en Koppenjan (2016) koppel ik perspectieven op overheidssturing aan een van de vier sturingsstijlen (zie tabel 1).

Tabel 1. Elementen van sturingsvormen (naar: Bouckaert et al. (2010), Van der Steen et al. (2014b) en Klijn en Koppenjan (2016))

	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Samenwerkende overheid	Responsieve overheid
Notie van sturing	Top-down sturing: politiek primaat	Top down sturing: politiek en betekenisgeving in afrekenbare prestatieafspraken	Netwerksturing: samenkomst van netwerkpartners	Zelfsturing: initiatieven vanuit burgers en bedrijven
Doel	Democratisch en legitiem beleid maken en uitvoeren	Doelmatig en doeltreffend beleid maken en uitvoeren	Samenwerken, wederzijdse afstemming, dialoog	Ruimte geven, ruimte maken, faciliteren
Rol ambtenaar	Zorgvuldig, onpartijdig en integer	Resultaatgericht, klantbewust en doelmatig	Omgevingsbewust, responsief en samenwerkingsgericht	Ingehouden, beheerst, voorzichtig en verbindend
Organiserend principe	Hiërarchie en bureaucratie	Hiërarchie en bedrijfsmatigheid	Coproductie en co-creatie	Zelforganisatie
Omgeving	Verzorgingsstaat	Bedrijfsmatige omgeving	Netwerksamenleving	Self-service society en participatie-samenleving
Relatie	Opdrachtgever en opdrachtnemer	Als zakelijke partners	Wederzijds afhankelijke partners met een intern conflict oplossend vermogen	Onafhankelijke partners met gedeelde waarden
Instrumentarium en management-technieken	Regels, procedures, autoriteit, macht, rechten en plichten, 'command and control'	Prestatieafspraken, business- en marktinstrumenten, onderhandelen, informatie en macht	Netwerkmanagement, deliberatie, vertrouwen, compromissen en akkoorden sluiten	Ondersteuning, aanmoediging en begeleiding
Controle	Legaliteitsbeginsel: rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, legitimiteit en normen van behoorlijk bestuur	Performance: prestatie-indicatoren, doelrealisatie, doelmatigheid en doeltreffendheid	Interactie: doelvervlechting, versterking netwerk en toekomstbestendigheid van resultaten	Adaptief vermogen: reflexivity, resilience, responsiveness, revitalizing

Een eerste sturingselement dat ik kan identificeren in de literatuur is de notie van sturing, waarbij het draait om de vraag waarom en door wie het vermogen van de overheid om een maatschappelijk probleem op te lossen wordt aangesproken. Ofwel: waar komt de noodzaak tot sturing vandaan? Zo kan de overheid zichzelf zien als probleemoplosser op basis van haar politieke autoriteit of vermogen tot resultaat (top-downsturing in rechtmatige of presterende stijl), kan zij sturen in haar netwerk om problemen (samen) aan te pakken (netwerksturing in samenwerkende stijl) en kan zij aansturen op zelforganisatie in de maatschappij (zelfsturing in responsieve stijl). Het gaat om de manier waarop en door wie de politieke agenda wordt bepaald en wie verantwoordelijk wordt gehouden voor het creëren van maatschappelijke waarde.

Een tweede sturingselement is het doel van sturing, waarbij het gaat om de reden dat een overheid overgaat tot overheidsingrijpen en hoe de overheid dit ingrijpen aanstuurt. Wat zijn de doelen die een overheidsorganisatie stelt en wat wil zij daarmee bereiken? Waar een rechtmatige overheid het maken van democratisch en legitiem beleid altijd als hoogste prioriteit heeft, ziet een presterende overheid doelmatig en doeltreffend beleid als hoogste goed. Het doel van een samenwerkende overheid is samenwerken en wederzijdse afstemming bewerkstelligen door dialoog. En een responsieve overheid maakt in de eerste plaats ruimte voor initiatieven en faciliteert dit.

In de uitvoering van beleid kan ook de persoonlijkheid van een individuele ambtenaar zijn weerslag hebben op het doel van sturing: gedrag en inzet kunnen in de accenten van het werk een bepaald doel persoonlijk hoogste prioriteit geven. Dit is het derde sturingselement: rol van de ambtenaar. Hij/zij kan zorgvuldig, onpartijdig en integer zijn (rechtmatig), resultaat- en klantgericht (presterend), omgevingsbewust (samenwerkend) of verbindend (responsief).

Het vierde sturingselement dat ik identificeer is het organiserend principe. Bij een rechtmatige sturingsstijl is dit gebaseerd op hiërarchie en bureaucratie en bij een presterende stijl op hiërarchie en bedrijfsmatigheid. Coproductie en co-creatie zijn leidend bij een samenwerkende stijl en zelforganisatie bij een responsieve stijl.

Als vijfde noem ik de omgeving van overheidssturen. Hoe ziet de samenleving waarin een overheid probeert te sturen eruit en welke weerslag heeft dit op haar handelen? Zo is de verzorgingsstaat een omgeving die vooral past bij een rechtmatige overheid, een bedrijfsmatige omgeving bij een presterende overheid, een netwerksamenleving bij een samenwerkende overheid en de participatiesamenleving bij de responsieve overheid. Het is daarbij de vraag hoe kenmerken van de omgeving van invloed zijn op het gedrag van een overheidsorganisatie die probeert deze omgeving aan te sturen.

Een zesde sturingselement dat ik kan identificeren gaat over de relatie tussen 'stuurder' en 'gestuurde' en hoe deze kan worden gekenmerkt. Wat zijn de verhoudingen tussen beiden en welke manier van interactie ligt aan de basis daarvan? Dit is onder andere te analyseren door te kijken naar stijl van communicatie en methoden van conflictresolutie. Kun je spreken van klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer rollen (rechtmatige stijl), van zakelijke partners (presterende stijl), van wederzijds afhankelijke partners (samenwerkende stijl) of van onafhankelijke partners (responsieve stijl)?

Het zevende sturingselement gaat over het instrumentarium van een overheid en haar managementtechnieken. Dit gaat over de middelen die een overheid in handen heeft om beleid in een gewenste richting te sturen. De gekozen middelen zijn inzet van interactie en de overheid kan deze gebruiken als strategie om haar 'macht' te doen gelden. Waar een rechtmatige overheid vooral probeert

te sturen met behulp van regels en procedures, doet een presterende overheid dit vaker met prestatieafspraken. Een samenwerkende overheid doet aan netwerkmanagement en een responsieve overheid ondersteunt, moedigt aan en begeleidt.

Het laatste sturingselement dat ik identificeer gaat over controle. Dit gaat over de vraag hoe de overheid controleert of zij in de gewenste richting stuurt. Waarop rekent de overheid de andere partij af? Denk daarbij aan regels voor monitoring en beoordeling. Ieder type overheidsperspectief kiest een andere focus bij de evaluatiemethode: op basis van het legaliteitsbeginsel (rechtmatig), performance indicatoren (prestatie), interactie (samenwerkend) of adaptief vermogen (responsief).

2.8 'Fit-for-purpose'

Als duidelijk is welke sturingsstijl overheersend is het in overheidshandelen, is de volgende stap om te bepalen of die gekozen rol als passend wordt ervaren door stakeholders. Sluit de overheidsrol aan bij de aard van het vraagstuk, de partijen die erbij betrokken zijn, het soort relaties dat tussen die partijen al bestaat, en de dynamiek die in het veld zichtbaar is? Er moet een 'fit' worden gevonden tussen maatregel, sturingsvorm en omgeving. Het 'fit-for-purpose' governance framework van Rijke, Brown, Zevenbergen, Ashley, Farrelly, Morison en Van Herk (2012) kan een diagnose geven van de geschiktheid van een governance strategie, ofwel sturingsvorm. De strategie uit het framework kijkt naar structuren en processen in een bepaalde context. Een 'geschikte' governance structuur zorgt ervoor dat sociale, politieke en administratieve actors doelbewust samenlevingen kunnen sturen, managen of beheren doordat netwerkstructuren zijn aangepast aan hun fysieke en sociale context (Rijke et al., 2012: 76). Een 'geschikt' governance proces moet aansluiten bij zowel de netwerkstructuur waarin het proces plaatsvindt, als bij het doel waarvoor het wordt gebruikt (Rijke et al, 2012: 76). De geschiktheid van structuur en proces geven samen een indicatie van de effectiviteit en adequaatheid van een governance strategie (ofwel een sturingsvorm) in verband met de context van een maatregel op een bepaald moment in de tijd.

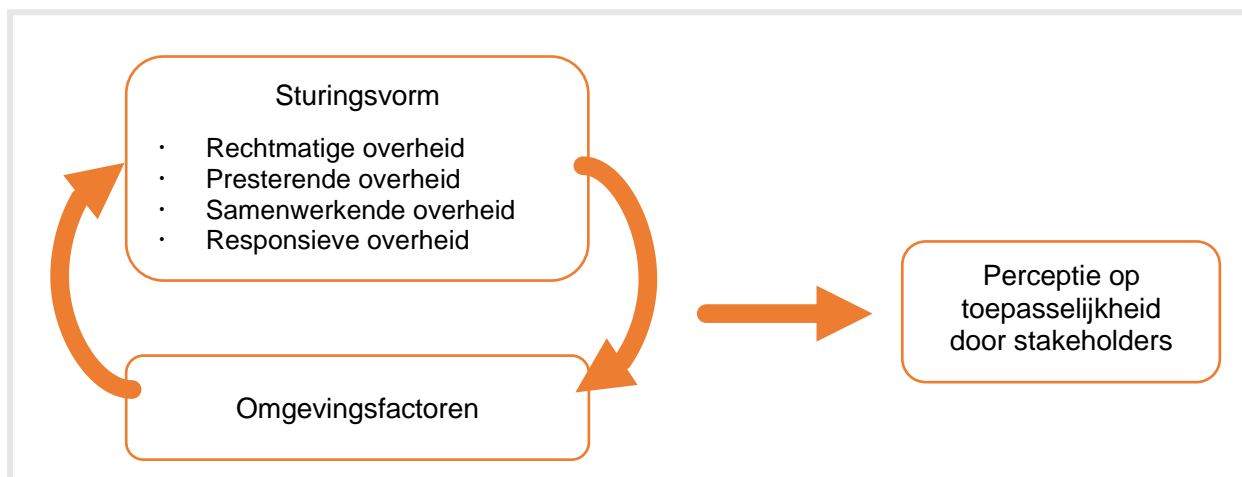
Om de geschiktheid van governance strategieën bij een maatregel te meten, komen Rijke et al. (2012: 76) met een raamwerk van uitdagingen waar beleidsmakers mee om moeten kunnen gaan om geschikte governance mechanismen te ontwikkelen. Deze uitdagingen liggen in het in kaart brengen van de context waarin governance strategieën worden geïmplementeerd. Door omstandigheden uit de omgeving van beleidsvraagstukken te identificeren, kan men condities vinden die van cruciaal belang zijn om rekening mee te houden. Volgens Rijke et al. (2012: 76-77) bestaat de context uit diverse systemen die heel uiteenlopend van aard kunnen zijn. In dit onderzoek zal ik daarom inductief op zoek gaan naar omgevingsfactoren die ik aantref in de context van het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam.

In het model van Rijke et al. (2012: 77) staan stakeholders centraal. Betrokkenen bij een maatregel zijn bepalend in de uitkomst van governance strategieën door de manier waarop zij invulling geven aan de mechanismen. Hun waarden, overtuigingen, belangen, kennis en verwachtingen vormen een perceptie en die perceptie is bepalend voor hun blik op de toepasselijkheid van sturingsstijlen in combinatie met contextuele condities die worden aangetroffen. Een 'fit' – of juist 'misfit' – van de governance strategie is dus afhankelijk van de percepties die betrokken stakeholders dragen.

2.9 Conceptueel model

Met de beschreven elementen van sturing (§ 2.7) en het *'fit-for-purpose'*-model (§ 2.8) kan ik een raamwerk schetsen om toe te passen op dit onderzoek. Omdat ieder perspectief op overheidssturing andere kenmerken van sturingselementen kent (zie tabel 1), kan ik later in dit onderzoek karakteriserende elementen gaan herkennen in het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam. Zo bepaal ik welke stijl van sturen dominant is in de diverse maatregelen van de afdeling Jeugd. Het is waarschijnlijk dat een mix van sturingsvormen zichtbaar is – of, zoals Van der Steen et al. (2015) het noemen, dat sedimentatie in sturing te zien is.

De manier waarop de gemeente Rotterdam haar rol als overheid vervult in de verschillende maatregelen in haar jeugdbeleid, kan als passend of niet passend worden ervaren door zowel de gemeente zelf, als door haar partners en andere betrokkenen in het werkveld. Dit zijn de stakeholders zoals beschreven door Rijke et al. (2012). Daarbij zal ik onderzoeken welke omstandigheden in de context zorgen voor dit gevoel van (on)geschiktheid van een sturingsrol. Zo ga ik dus op zoek naar een 'fit' tussen sturingsstijl van de gemeente en omgevingsfactoren in het jeugdbeleid. Met het gepresenteerde raamwerk uit dit hoofdstuk in het achterhoofd volgt hieronder het conceptueel model (zie figuur 2).



Figuur 2. Conceptueel model

De sturingsstijl die een overheidsorganisatie kiest bij een bepaalde beleidskwestie en de omgeving waarin die beleidskwestie zich bevindt, beïnvloeden elkaar op een wederzijdse manier. Zo heeft niet alleen de sturingsvorm die de overheid kiest invloed op de omgeving, maar geldt omgekeerd hetzelfde. Dit betekent enerzijds dat een overheid – met de doelen die zij nastreeft, met de strategieën die zij inzet en met het gedrag dat zij laat zien – een bepaalde organisatorische context creëert waar haar omgeving op moet reageren. Zo brengt de sturingsstijl die een overheid kiest effecten teweeg in de omgeving. Anderzijds kan worden opgemerkt dat een overheidsorganisatie geen onafhankelijke entiteit is die in een vacuüm opereert. Ook de gemeente probeert haar gedrag aan te passen naar de wensen en behoeften van haar omgeving. We kunnen dus zeggen dat ook de omgeving effecten teweegbrengt bij de keuze van de overheid voor een sturingsstijl. Er bestaat dus geen rechtstreeks verband tussen de twee variabelen. Het is een proces van wederzijdse beïnvloeding en kan het best worden gezien als samenspel van interacties.

De vraag of stakeholders de sturingsstijl die een overheid kiest vinden passen bij de omgeving van een bepaalde beleidskwestie, is een kwestie van hun perceptie. De geschiktheid van een sturingsvorm wordt

daarom getest door de perceptie van stakeholders te bevragen. Denken zij dat het gedrag van de overheid en haar handelswijze een 'match' is met de context van het beleidsprobleem? Dan is de perceptie op de 'fit' positief: de overheid en haar stakeholders hebben een gepaste overheidsrol gevonden in de omgeving van het beleidsterrein. Maar ook het tegenovergestelde kan waar zijn. Als de perceptie van de stakeholders niet positief is en zij niet tevreden zijn over de manier waarop de overheid omgaat met haar partners, kan worden gesteld dat de overheidsrol niet gepast is in de gestelde context.

HOOFDSTUK 3: METHODOLOGIE

In dit hoofdstuk wordt een verantwoording gegeven van de gekozen methoden en technieken van het onderzoek. In de eerste plaats komt een beschrijving van de caseselectie aan bod en maak ik een kenschets van de cases. Vervolgens bespreek ik het onderzoeksontwerp waarbij ik nader bekijk wat mijn strategie van onderzoek is en zet ik de methoden van dataverzameling uiteen. Dan komt de operationalisatie aan de orde, zodat de theorie meetbaar wordt. Het hoofdstuk sluit ik af met het bespreken van de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.1 Caseselectie

Dit onderzoek start bij de afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam. Op deze afdeling is het beleidskader Rotterdam Groeit 2015-2020 opgesteld. Hierin is het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam vastgelegd en staat beschreven waaraan de afdeling Jeugd in dit tijdsbestek wil werken. De afdeling Jeugd heeft in haar beleidskader een aantal factoren geïdentificeerd die van grote invloed zijn

in de ontwikkeling van jeugdigen en die ofwel beschermend van aard zijn, ofwel een risico vormen tijdens het opgroeien. Dit zijn voor de gemeente aangrijpingspunten tot actie om op een zo positief mogelijke manier de ontwikkeling van Rotterdamse kinderen te beïnvloeden. De manier waarop de gemeente dit aanpakt is vastgelegd in beleid en de factoren kunnen dus ook beleidskwesties, -problemen of -terreinen worden genoemd.

In mijn onderzoek heb ik voorafgaand aan de dataverzameling een drietal beleidskwesties uit het Rotterdamse jeugdbeleid geselecteerd en deze gebruik ik als startpunt voor mijn cases. Het gaat om (1) opvoedvaardigheden, (2) sociaaleconomische status (SES) en (3) middelengebruik. Via vele verschillende maatregelen werkt de gemeente aan deze problemen en per beleidsterreinen heb ik twee maatregelen gekozen die ik nader zal onderzoeken. De zes maatregelen zijn mijn cases: (1) prenatale huisbezoeken, (2) jeugd- en opvoedhulp, (3) het kindpakket, (4) interventie Taakspel, (5) het ROC-Aanvalsplan en (6) de STAD-pilot van toezicht en handhaving.

Bij de selectie van mijn cases heb ik hulp gehad van mijn stagebegeleiders op de afdeling Jeugd. Om tot maximale variatie in mijn onderzoek te komen heb ik hen gevraagd om een voordracht te doen van onderzoeksopties. Zij hebben mij maatregelen voorgelegd die volgens hen uiteenlopende onderzoeksresultaten zullen opleveren. Uitgaande van hun werkervaring en voorkennis heb ik hun adviezen gevolgd. Op deze manier hoop ik een veelzijdig beeld te kunnen schetsen van het diverse werk dat de afdeling Jeugd doet.

Aan de gekozen maatregelen werkt de afdeling Jeugd soms samen met andere organisatieonderdelen binnen de gemeente Rotterdam – deze vallen allen binnen cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), waar verschillende directies toe behoren. En ook buiten de gemeente Rotterdam zijn organisaties en partijen betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van de verschillende maatregelen. Deze groeperingen variëren in alle soorten en maten: van welzijnspartijen en zorgverleners tot maatschappelijke organisaties. Al deze betrokkenen, binnen en buiten de gemeente, zijn stakeholders. In tabel 2 geef ik een overzicht van de cases per beleidsterrein, met de verantwoordelijke gemeentelijke organisatieonderdelen en betrokken externe partijen.

Tabel 2. Overzicht van cases

	Maatregelen (cases)	Gemeenteonderdeel	Betrokken externe partijen
Opvoedvaardigheden	(1) Prenatale huisbezoeken	<ul style="list-style-type: none"> Directie Jeugd & Onderwijs (J&O) 	<ul style="list-style-type: none"> Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) Rijnmond District Verloskundig Platform Regio Rijnmond Erasmus Medisch Centrum
	(2) Jeugd- en opvoedhulp	<ul style="list-style-type: none"> Directie J&O Directie Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijken (MOW) 	<ul style="list-style-type: none"> Wijkteams Zorgaanbieders
Sociaaleconomische status	(3) Kindpakket	<ul style="list-style-type: none"> Directie Publieke Gezondheid, Welzijn en zorg (PGW&Z) Directie Sport & Cultuur (S&C) 	<ul style="list-style-type: none"> Stichting Jeugdsportfonds Rotterdam (JSF) Stichting Jeugdcultuurfonds Rotterdam (JCF) Stichting Meedoen in Rotterdam (MIR) Diverse maatschappelijke organisaties in de wijk/stad

Middelengebruik	(4) Taakspel	<ul style="list-style-type: none"> • Directie J&O 	<ul style="list-style-type: none"> • CED-groep • Basisscholen
	(5) ROC-Aanvalsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Directie J&O 	<ul style="list-style-type: none"> • YOUZ • Albeda College • Zadkine
	(6) Toezicht en handhaving: STAD-pilot	<ul style="list-style-type: none"> • Directie J&O • Directie Veiligheid • Burgemeester 	<ul style="list-style-type: none"> • Trimbos Instituut • Branches die in aanraking komen met de Drank- en Horecawet

3.2 Kenschets van cases

Hieronder zal ik een omschrijving geven van de drie beleidskwesties die centraal staan in dit onderzoek met een uitleg over wat de bijbehorende maatregelen inhouden, wat de gemeente daarbij doet en hoe zij daarbij te werk gaat.

Een eerste beleidsterrein waarmee de gemeente Rotterdam zich bezighoudt richt zich op opvoedvaardigheden. Volgens de Jeugdwet en de Wet publieke gezondheid (Wpg) zijn gemeenten verantwoordelijk voor de gezondheid, veiligheid en het welzijn van kinderen en jongeren. Daar hoort het bieden van steun bij ouderschap en opvoeding bij. De gemeente moet dus zorgen voor goede preventie, ondersteuning en hulp aan ouders (NJI, 2018a). Het doel van het inzetten op het verbeteren van opvoedcompetenties is dat ouders hun kind kunnen begeleiden bij zijn of haar ontwikkeling tot iemand die zelfstandig kan meedoen aan de samenleving. Ouders moeten kinderen een verzorgende en beschermende omgeving bieden met structuur en zij moeten kennis overbrengen en waarden en normen bijbrengen (NJI, 2018a). Opvoedcompetenties bestaan uit vaardigheden op positief gedrag te stimuleren (bijv. complimenten geven bij positief gedrag) en vaardigheden om ongewenst gedrag te ontmoedigen (bijv. basisregels afspreken) (Janssen et al., 2006; Sanders, 2012).

Twee van de maatregelen die de gemeente Rotterdam neemt in het kader van opvoedvaardigheden zijn het aanbieden van prenatale huisbezoeken en jeugd- en opvoedhulp. Zie tabel 3 voor een kenschets.

Tabel 3. Kenschets van maatregelen rondom opvoedvaardigheden

	Wat?	Waarom?	Hoe?
Prenatale huisbezoeken	<p>Project (gestart als pilot) uit programma Stevige Start.</p> <p>Oud-wethouder Hugo de Jonge zet als initiator van Stevige Start de 'sociale verloskunde' op de kaart.</p>	<p>Door wetenschappelijk onderzoek: groeiend besef dat de prenatale fase van cruciaal belang is in de ontwikkeling van kinderen.</p> <p>Dus: vroeg in de zwangerschap in de gaten houden hoe het gaat met moeder en ongeboren kind.</p>	<p>Preventieve hulp ter voorbereiding op het ouderschap.</p> <p>Professional komt in een vroeg stadium van de zwangerschap op bezoek bij (aanstaande) ouders om mogelijke risico's op psychisch, lichamelijk en sociaal gebied te signaleren en om zo vroeg mogelijk passende ondersteuning te bieden.</p> <p>CJG kijkt waar risico's liggen en biedt informatie, advies en indien nodig extra aanbod.</p>

Jeugd- en opvoedhulp	Hulp uitgevoerd door de wijkteams in de stad. Alle hulp die aan jongeren, binnen een gezin, school en directe omgeving wordt gegeven in het geval van problematiek met complexe casuïstiek. Inclusief basishulp, zoals praktische opvoedondersteuning.	Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van hulp ten behoeve aan de uitvoering van basishulp jeugd en opvoeding in de wijkteams.	Jeugd- en opvoedhulp is een breed containerbegrip. In wijkteams zitten hulpverleners met verschillende expertises die basishulp kunnen aanbieden, casusregie voeren en gespecialiseerde hulp inschakelen (Enver, 2018). Denk aan jeugd- en gezinscoaches die er zijn om te helpen en ondersteunen met jeugdhulp en hulp bij opvoeden.
----------------------	--	---	--

Een tweede beleidsterrein waar de gemeente Rotterdam aan werkt, ligt rondom thema sociaaleconomische status (SES). Deze status geeft de positie van mensen op de maatschappelijke ladder met het daaraan verbonden aanzien en prestige weer. Traditionele indicatoren voor de SES zijn opleidingsniveau, inkomen en beroep, maar ook kan worden gedacht aan arbeidspositie (inclusief werkloosheid en waardering van de functie), aan- of afwezigheid van schulden en aan- of afwezigheid van armoede (Shavers, 2007). De SES is dus breder dan armoede alleen, maar vaak is armoedebeleid het aangrijpingspunt voor overheden om de SES van mensen te verbeteren. Volgens het CBS (2018) groeit in Nederland één over de tien kinderen op in armoede – en in Rotterdam zelfs één op de vier. Dit is een risico tijdens het opgroeien, omdat het een negatieve invloed heeft op jeugdigen in hun ontwikkeling en participatie in de samenleving. Hoe langer een gezin geldgebrek heeft, des te groter de kans op nadelige gevolgen voor het welbevinden en de ontwikkeling van kinderen (Kalthoff, 2018). Zo ontstaat het risico op sociale uitsluiting en op angstige, afhankelijke en ongelukkige gevoelens – wat vervolgens kan leiden tot fysieke en psychische klachten (Kalthoff, 2018).

Twee van de maatregelen die de gemeente Rotterdam neemt in het kader van het verbeteren van de SES van gezinnen met kinderen, zijn het opzetten van een kindpakket en het aanbieden van preventieve interventie Taakspel gericht op het versterken van sociaal-emotionele vaardigheden. Zie tabel 4 voor een kenschets.

Tabel 4. Kenschets van maatregelen rondom sociaaleconomische status

	Wat?	Waarom?	Hoe?
Kindpakket	<p>Instrumenten uit het kindpakket worden in samenwerking met JSF, JCF en MIR uitgevoerd.</p> <p>Armoedebeleid in Rotterdam ondergebracht bij cluster MO. Directie PGW&Z is verantwoordelijk – geholpen door directie S&C en afdeling Jeugd bij specifieke onderdelen van het armoedebeleid waar het onderwerpen betreft die hen aangaan in verlenging van de eigen doelstellingen.</p>	<p>Voor kinderen die leven in armoede is het niet vanzelfsprekend mee te doen aan allerlei sociale, sportieve of culturele activiteiten, omdat hun ouders daar het geld niet voor hebben. Deze kinderen kunnen daardoor onvoldoende sociaal participeren (Kalthoff, 2018).</p> <p>Gemeenten zijn verantwoordelijk voor armoedebeleid en zetten over het algemeen in op het voorkomen van sociale uitsluiting als nadelig gevolg van armoede bij kinderen.</p>	<p>Ministerie SZW roept gemeenten op om 'kindpakketten' samen te stellen: een bundeling van op het kind gerichte regelingen en initiatieven, waardoor kinderen in armoede volwaardig mee kunnen doen aan de samenleving (NJI, 2018b).</p> <p>Armoedebeleid in Rotterdam niet gekoppeld aan bijstandsbeleid, maar aan maatschappelijke ontwikkeling van kwetsbare bewoners. Speerpunt: inzetten op het wegnemen van de effecten van opgroeien in armoede bij kinderen, door hen mee te laten doen met sport, cultuur en op school. De jeugdfondsen betalen de kosten van deze activiteiten.</p>

Taakspel	<p>Interventie Taakspel: bedoeld voor kinderen uit groep 3 t/m 8 van het basisonderwijs, voor kleutergroepen en voor leerlingen in het speciaal onderwijs (Taakspel, 2019).</p> <p>Ontwikkelt door onderwijsadviesdienst CED-groep: een aanbieder van verschillende interventies en methodieken die in het onderwijs te gebruiken zijn.</p> <p>Leerlingen leren middels een spel zich beter aan klassenregels en regels op de speelplaats te houden (NJI, 2019).</p>	<p>Afdeling Jeugd koos Taakspel vanuit het idee van programma Drugs & Alcohol, om verslavingsproblematiek te voorkomen. Inmiddels breder ingezet, omdat de sociaal-emotionele vaardigheden die met Taakspel worden versterkt, een belangrijk startpunt zijn van het gehele jeugdbeleid in Rotterdam.</p> <p>Uit onderzoek blijkt dat Taakspel beginnend probleemgedrag in een vroeg stadium helpt verminderen, dat emotionele problemen, zoals angst en depressie, afnemen en het geldt als een effectief antipestprogramma (Taakspel, 2019).</p>	<p>Doel: het verbeteren van taakgericht gedrag en het verminderen van regel-overtredend gedrag bij de kinderen en het bevorderen van een positief onderwijsklimaat (NJI, 2019).</p> <p>De CED-groep krijgt subsidie om Taakspel bij een x aantal scholen uit te voeren. De werving van scholen gebeurt door CED en scholen zijn vrij om wel of niet te kiezen voor deelname. CED geeft trainingen aan leerkrachten van de geïnteresseerde scholen om hen de principes van Taakspel eigen te laten maken, zodat zij dit kunnen toepassen in de klas.</p>
----------	--	---	---

Een derde beleidsterrein waar de gemeente Rotterdam op inzet, is middelengebruik onder jongeren. Zij definieert middelengebruik als het gebruik van o.a. sigaretten, alcohol, soft- en/of harddrugs. Volgens het NJI (2019) kun je spreken van middelenmisbruik wanneer een jongere veelvuldig en langdurig alcohol of drugs gebruikt ondanks de problemen die dat veroorzaakt. Denk aan verplichtingen op school, op werk of thuis niet nakomen of in aanraking komen met justitie. Van afhankelijkheid of verslaving kun je spreken als het misbruik van middelen verergert en de jongere ook lichamelijk of geestelijk afhankelijk wordt van alcohol of drugs. De gevolgen van middelengebruik of -verslaving zijn veelzijdig. Deze kunnen lichamelijk en psychisch van aard zijn (o.a. verminderd denkvermogen of concentratiestoornissen), maar kunnen ook zorgen voor maatschappelijke en sociale schade (o.a. vandalisme, geweld of arbeidsverzuim) (NJI, 2019). Twee van de maatregelen van de gemeente Rotterdam om middelengebruik onder jongeren tegen te gaan, zijn het ROC-Aanvalsplan en de STAD-pilot bij toezicht en handhaving. Zie tabel 5 voor een kenschets.

Tabel 5. Kenschets van maatregelen rondom middelengebruik

	Wat?	Waarom?	Hoe?
ROC-Aanvalsplan	<p>Project dat zich selectief richt op jongeren met een groter risico tot middelenmisbruik: leerlingen op ROC's.</p> <p>Uitgevoerd door Youz: organisatie die jongeren helpt met klachten of ernstige psychische of verslavingsproblematiek.</p>	<p>Uit onderzoek blijkt dat drugs- en alcoholgebruik onder ROC-studenten hoog is. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor hun schoolprestaties, omdat zij vaker spijbelen of helemaal stoppen met hun opleiding (Youz, 2019).</p> <p>Doel: middelengebruik verminderen of voorkomen zodat onderpresteren, schooluitval en alcohol en drugs gerelateerd geweld wordt teruggedrongen en de algemene gezondheid verbeterd (ROC-Aanvalsplan, 2015).</p>	<p>Het ROC-Aanvalsplan is een integrale interventie die draait op verschillende locaties van het Albeda en het Zadkine in Rotterdam.</p> <p>De interventie kent een aantal organisatie-, kennis- en vaardigheidsdoelstellingen, zoals het opstellen van integraal beleid, deskundigheidsbevordering voor medewerkers en voorlichting geven aan leerlingen (Youz, 2019).</p> <p>Overkoepelend wordt een Gezondheidscoach ingezet die op een persoonlijke en laagdrempelige manier studenten begeleidt om middelengebruik en onderliggende problematiek te verminderen (ROC-Aanvalsplan, 2015).</p>

STAD-pilot	<p>Onderdeel van algemeen toezicht en handhaving door team Drank & Horeca: heeft de opdracht om overtredingen van de Drank- en Horecawet te constateren.</p> <p>STAD-project ('Stockholm prevents alcohol and drug problems'): in samenwerking met het Trimbos instituut, afdeling Jeugd en directie Veiligheid.</p>	<p>Focus ligt op het verminderen van binge drinken en alcoholgebruik door minderjarigen op festivals (STAD in Europe, 2019).</p> <p>STAD draait vooral om de samenwerking tussen politie, horeca en gezondheidsprofessionals om alcoholgerelateerde problemen terug te dringen. De pilot in Rotterdam heeft als doel de STAD-methode in de Nederlandse situatie te implementeren.</p>	<p>De STAD-methode is door team Drank & Horeca voor het eerst getest tijdens de opening van het strandseizoen in Hoek van Holland.</p> <p>(1) Horecapersoneel in de strandtenten trainen + paviljoeneigenaren betrekken bij voorbereidingen (delen van verantwoordelijkheden); (2) Handhavers krijgen coachende rol (in gesprek gaan met overtreders, zodat bewustzijn ontstaat en fouten in de toekomst voorkomen worden); (3) Communicatie met publiek + 'communitybuilding' en proactief toezicht (Trimbos, 2019; STAD in Europe, 2019).</p>
------------	--	---	---

3.3 Onderzoeksontworp: strategie en benadering

Dit onderzoek is kwalitatief wetenschappelijk van aard, omdat ik op zoek ga naar de perceptie van stakeholders rondom beleidsproblemen waarin de gemeente Rotterdam stuurt. Betrokken beleidsverantwoordelijken zijn ambtenaren van de gemeente Rotterdam die verantwoordelijk zijn voor de cases die in dit onderzoek centraal staan. Om inzicht te krijgen in hun ervaringen en meningen is een kwalitatieve manier van onderzoek doen het meest gepast (Verschuren & Doorewaard, 2007: 184). Dit geldt ook voor het perspectief van externe betrokkenen. Om te weten te komen wat mensen en organisaties buiten de gemeente vinden van de manier waarop de gemeente met hen omgaat, is ook inzicht nodig in hun perceptie.

Een deel van dit onderzoek voer ik op een deductieve manier uit. Met behulp van het theoretische kader en het conceptuele raamwerk zoals beschreven in het vorige hoofdstuk probeer ik de situatie te beschrijven zoals deze op het moment van onderzoek bij de gemeente Rotterdam was. Hierbij gaat het vooral om het identificeren van kenmerken van sturingsstijlen en het vastleggen van de perceptie van stakeholders op een bepaald moment in de tijd. Op basis van deze informatie kan ik de werkelijkheid toetsen aan de wetenschappelijke theorie: dit is het deductieve deel van dit onderzoek.

Verder probeer ik met dit onderzoek opzoek te gaan naar omgevingsfactoren in de context van de beleidsmaatregelen die ervoor zorgen dat sturingsrollen als passend of niet passend worden ervaren door stakeholders. Deze factoren zullen de respondenten zelf omschrijven, waarna ik deze in kaart zal brengen. Deze manier van onderzoeken is inductief en exploratief van aard. Aan de hand van de input van de respondenten probeer ik dus nieuwe theorie te ontwikkelen.

De onderzoeksstrategie die ik in dit onderzoek hanteer is de case study. Swanborn (2003: 22) omschrijft zo'n studie als: "Het bestuderen van een of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen, teneinde uitspraken te kunnen doen over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen". Deze onderzoeksstrategie past goed bij de doelen uit dit onderzoek en de situatie waarin ik dit onderzoek heb uitgevoerd tijdens mijn stageperiode bij de gemeente Rotterdam.

3.4 Methoden van dataverzameling

Nu de cases geselecteerd zijn en het onderzoeksontwerp is vastgesteld, leg ik de methoden van dataverzameling vast. In een case study genieten een aantal methoden de voorkeur, waaronder het houden van (open) interviews. Ik zal beschrijven waarom en hoe ik die methode zal toepassen in dit onderzoek.

Het houden van interviews zie ik als meest geschikte onderzoeksmethode bij dit kwalitatieve onderzoek, omdat ik op deze manier respondenten direct kan bevragen naar hun mening en hun perspectief. Zo kan ik de perceptie van stakeholders vastleggen wat betreft hun ideeën over de gepastheid van sturingsrollen van de gemeente in een bepaalde context. Ook kan ik per maatregel beschrijven welke omgevingsfactoren volgens de stakeholders van invloed zijn op de beleidskwesties en hoe dit voor hen verklaart waarom een sturingsstijl als geschikt of ongeschikt wordt ervaren.

Om de zes cases in dit onderzoek te leren kennen, houd ik in eerste instantie een verkennende ronde van interviews met respondenten die allen werkzaam zijn bij de gemeente Rotterdam. In deze eerste ronde probeer ik een algemeen (intern) beeld te schetsen van de inhoud van de maatregel en de rol van de gemeente daarin. Het gaat er daarbij vooral om te achterhalen waarvoor de maatregel wordt ingezet, wat daarbij de taak van de gemeente is en wie de partners zijn. Niet alleen wordt zo een eerste inzicht verkregen in de manier van sturing die wordt aangenomen bij iedere maatregel, maar ook hoe tevreden men intern is over de sturingsinstrumenten die worden ingezet.

In een tweede ronde van interviews ga ik dieper in op sturingsstijlen die te herkennen zijn bij de verschillende maatregelen. Ook gaat het er hier om te achterhalen welke omgevingsfactoren ervoor zorgen dat een manier van sturen als gepast of niet gepast wordt beschouwd. De interne respondenten in de tweede interviewronde selecteer ik op basis van aanbevelingen van de respondenten uit de eerste interviewronde: dit zijn collega-ambtenaren die nauw samenwerken binnen een case. Daarnaast benader ik externe partijen op aanbeveling van de verantwoordelijke ambtenaren per case. Deze respondenten zijn betrokken stakeholders van de verschillende maatregelen. Zij kunnen aangeven hoe de samenwerking met de gemeente Rotterdam is en hoe tevreden zij hierover zijn.

Zo kom ik tot een overzicht van interne en externe respondenten die zich bezighouden met een case (zie tabel 6). Op deze manier kan ik een zo breed en zo volledig mogelijk beeld schetsen van de situatie bij de gemeente op een bepaald moment in de tijd.

Tabel 6. Overzicht van interne en externe respondenten per maatregel

Maatregelen (cases)	Interne respondenten	Externe respondenten
<i>Prenatale huisbezoeken</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: programmamanager van Stevige Start (afdeling Jeugd) ▪ B: projectleider van prenatale huisbezoeken (afdeling Jeugd) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ C: projectleider van prenatale huisbezoeken bij CJG Rijnmond ▪ D: staffunctionaris en inhoudsdeskundige bij CJG Rijnmond
<i>Jeugd- en opvoedhulp</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E: beleidsadviseur Gezondheid & Hulp (afdeling Jeugd) ▪ F: beleidsmedewerker Gezondheid & Hulp (afdeling Jeugd) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ G: wijkteamleider bij wijkteam Rozenburg (directie MOW)
<i>Kindpakket</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ H: beleidsmedewerker Armoede (directie PGW&Z) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ J: coördinator bij stichting Meedoen in Rotterdam

	<ul style="list-style-type: none"> I: beleidsadviseur Beleid & Ontwikkeling Sport (directie S&C) 	
<i>Taakspel</i>	<ul style="list-style-type: none"> K: programma adviseur Beleidskader Jeugd (afdeling Jeugd) 	<ul style="list-style-type: none"> L: manager Sales, Marketing en Communicatie bij CED-groep M: innovatie- en organisatieadviseur bij CED-groep
<i>ROC-Aanvalsplan</i>	<ul style="list-style-type: none"> N: programmamanager Drugs & Alcohol II (afdeling Jeugd) 	<ul style="list-style-type: none"> O: gezondheidscoach bij YOUZ
<i>STAD-pilot</i>	<ul style="list-style-type: none"> P: senior-beleidsmedewerker Drugs & Alcohol (afdeling Jeugd) 	<ul style="list-style-type: none"> Q: handhaver bij team Drank & Horeca (cluster Stadsbeheer) R: teamleider bij team Drank & Horeca S: toezichthouder bij team Drank & Horeca

De interviews die ik afneem bij mijn respondenten zijn semigestructureerd. Dit wil zeggen dat voorafgaand aan het interview een topiclijst is vastgesteld. Voor de verkennende interviews in ronde één en de diepte-interviews in ronde twee heb ik algemene interviewschema's opgesteld. Zie de bijlagen voor de interviewguides. De vragen die hierin staan, zijn vooraf opgesteld en algemeen geformuleerd. Zo kan ik vasthouden aan de onderwerpen waarover ik meer te weten wil komen, maar kan ik afwijken van de lijst als ik ergens meer over wil weten of naar iets wil doorvragen. Zo krijg ik meer en gedetailleerdere informatie van mijn respondenten.

3.5 Operationalisering

In deze paragraaf geef ik duiding aan hoe ik de verzamelde informatie in dit onderzoek analyseer. De wetenschappelijke theorie die ik heb gebruikt in dit onderzoek en het conceptuele raamwerk dat ik daarna heb omschreven, zal ik omzetten in de operationalisatie. Zo kunnen de concepten die ik wil gaan onderzoeken meetbaar gemaakt worden aan de hand van indicatoren. De interpretatie van de interviewverslagen vindt plaats door middel van coderen op basis van de operationalisatie, zodat een systematische analyse kan worden uitgevoerd. Er zal zowel open als gesloten gecodeerd worden. Een aantal concepten probeer ik te herkennen met vooraf opgestelde indicatoren die ik in de theorie heb geïdentificeerd. Andere concepten probeer ik zo open mogelijk te benaderen door indicatoren te vinden en in kaart te brengen tijdens het codeerproces. De variabelen uit dit onderzoek, zoals genoemd in het conceptueel model in § 2.9, zijn de centrale begrippen: (1) sturingsvorm, (2) omgevingsfactoren en (3) perceptie op toepasselijkheid door stakeholders. Deze variabelen zal ik hieronder één voor één beschrijven.

Wat betreft sturingsvorm onderscheid ik in dit onderzoek de vier stijlen van sturing zoals Van der Steen et al. (2014a) deze omschrijven. Deze overheidsvormen codeer ik op een gesloten manier aan de hand van de definitie van sturing volgens In 't Veld (1989): "de (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context" (Bekkers, 2012: 19). De vier manieren waarop een overheid zich in mijn onderzoek kan opstellen ten opzichte van sturing, operationaliseer ik in tabel 7 door definities, belangrijkste concepten en indicatoren vast te leggen.

Tabel 7. Operationalisatie: sturingsvormen

Definitie	Concepten	Indicatoren
-----------	-----------	-------------

Rechtmatig	Public Administration (PA): "an administration in the strict dictionary sense, under the formal control of the political leadership, based on a rigidly hierarchical model of bureaucracy, staffed by permanent, neutral and anonymous officials motivated only by the public interest, serving any governing party equally, and not contributing to policy but merely administering those policies decided by the politicians" (Hughes, 2012: 44).	'Rule of law' Bureaucratie Hiërarchie	Rechtmatig; rechtvaardig; scheiding politiek en ambtenarij; volgen van regels, procedures en richtlijnen; democratisch gelegitimeerde doelen; politieke controle; legaliteit; wettelijke grondslag; autoriteit; instrumenteel en technisch; bestuursdwang; realiserend; inefficiëntie; langzaam; klantvriendelijk; gecentraliseerd; geïntegreerd.
Presterend	New Public Management (NPM): "a range of managerial approaches to lessen or remove differences between the public and the private sector and shifting the emphasis from process accountability towards a greater element of accountability in terms of results" (Hood 1995).	Oriëntatie op resultaten Bedrijfsmatigheid Verantwoording	Private sector; vrije markt; managementtechnieken; doelmatigheid; doeltreffendheid; klantgericht; efficiëntie; meetbare prestaties; organisatiedoelen; input; output; performance indicatoren; managers verantwoordelijkheid toekennen; competitie; onderhandeling; privatisering; concurrentie; contractmanagement; discipline, spaarzaamheid; gespecialiseerd; autonomie; ondernemerschap.
Samenwerkend	Governance networks: "more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which cluster around a policy problem, a policy programme, and/or a set of resources and which emerge, are sustained, and are changed through a series of interactions" (Klijn & Koppenjan, 2016: 11).	Netwerken Complexiteit Samenwerken	Wicked problems'; (wederzijdse) afhankelijkheid; probleemoplossend vermogen; integraliteit; flexibiliteit; interactie met maatschappelijke partijen; 'collaborative governance'; ketensamenwerking; stakeholders; collectief; consensus-georiënteerde besluitvorming; leervermogen; capaciteit; vertrouwen; horizontaal; co-creatie; coproductie; faciliteren; dialoog; verbondenheid; verwevenheid; akkoorden, convenanten en allianties.
Responsief	Societal Resilience (SR): "sturing krijgt vorm in een context van een autonome beweging van onderop, met praktijken van maatschappelijke zelforganisatie, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap" (Van der Steen et al., 2014a: 14).	Maatschappelijke zelforganisatie Zelfsturing Uitnodigend bestuur	Zelf organiserend vermogen; actief burgerschap; sociaal ondernemerschap; 'self-service society'; publieke waarde; zelf in actie komen; veerkracht, participatiesamenleving; initiatieven van onderop; adaptief; responsief; ruimte bieden; ondersteunen; aanmoedigen; begeleiden; actieve burgers.

Wat betreft de operationalisering van omgevingsfactoren codeer ik op een open manier. Omgevingsfactoren zijn factoren in de omgeving van een maatregel die van invloed zijn op die maatregel. Dit kan ook wel de context van een beleidsmaatregel worden genoemd. De context wordt gevormd door netwerken van betrokkenen stakeholders die zich bezighouden met een beleidsmaatregel en de omgeving van die netwerken. Factoren uit die omgeving kunnen een context scheppen die van grote invloed zijn op het doen en laten, het gedrag en het handelen van alle betrokkenen. Omdat omgevingsfactoren zeer divers van aard kunnen zijn en uniek in iedere situatie, wil ik deze op een open manier kunnen benaderen. Tijdens de analyse ga ik daarom per case op zoek naar omgevingsfactoren die ik van belang acht en zal ik op die manier concepten en indicatoren in kaart brengen.

Ook wat betreft de perceptie op de toepasselijkheid door stakeholders zal ik open coderen. Zo kan ik de mening van betrokken stakeholders op een open manier belichten. Want hoewel de perceptie van stakeholders ergens in het spectrum van positief tot negatief ligt (de manier van sturen wordt als meer of minder geschikt/passend ervaren), is de invulling van een mening eindeloos. Bij deze variabele probeer ik de waargenomen sturingsstijl te koppelen aan de omgevingsfactoren om vervolgens een beeld te schetsen van de perceptie op de geschiktheid van die stijl in die omgeving. Zien de stakeholders een 'fit' tussen sturingsstijl en omgeving per case?

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen, heb ik een aantal maatregelen genomen om de (interne en externe) validiteit en de betrouwbaarheid zo veel mogelijk te garanderen.

Validiteit betreft de mate waarin wordt gemeten wat ik met dit onderzoek wil meten. In kwalitatief onderzoek gaat dit vooral over de overeenstemming van de interpretaties van de onderzoeker met de verzamelde gegevens, om zo subjectiviteit te beperken of transparant te maken. Interne validiteit heeft te maken met de geloofwaardigheid van die interpretaties. Kan ik causale conclusie op basis van mijn onderzoeksresultaten rechtvaardigen? Wat dat aangaat heb ik de interne validiteit proberen te garanderen door gebruik te maken van verschillende strategieën van triangulatie. Door verscheidene databronnen te combineren, kan ik de dataverzamelingsgeldigheid waarborgen. Zo heb ik bij al mijn cases meerdere respondenten gesproken – intern en extern – zodat ik zo veel mogelijk bevestigend bewijs kan verschaffen. Verder heb ik in mijn onderzoeksmethodes niet alleen geleund op de interviews, maar ben ik ook veel te weten gekomen over het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam door documenten te analyseren en gesprekken te voeren met andere beleidsmedewerkers dan de respondenten in mijn onderzoek. Zo heb ik een breed, en objectiever beeld kunnen verkrijgen van het werk van de afdeling Jeugd. Bovendien heeft de interviewgide die ik heb aangehouden bij mijn dataverzameling – opgesteld aan de hand van het theoretisch kader en de operationalisering – mij geholpen te meten wat nodig is en wat ik wil meten.

Externe validiteit heeft te maken met de mogelijkheid om mijn onderzoeksresultaten te generaliseren over personen, situaties en perioden. In een case study, zoals mijn onderzoek over het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam, is de generaliseerbaarheid van de studie niet te volledig te garanderen. Omdat het een heel specifieke organisatie (de gemeente Rotterdam) in een specifieke situatie (de omgeving van het jeugddomein) betreft, kunnen de resultaten niet zomaar toegepast worden op andere ruimtes, kwesties of toestanden. Toch kan de toepasbaarheid van mijn studie niet zomaar teniet worden gedaan. Omdat uit de theorie blijkt dat overheidssturing duidelijke stromingen, ontwikkelingslijnen en trends kent, is te verwachten dat de verzamelde gegevens in mijn onderzoek niet geheel opzichzelfstaand zijn – en dat mijn onderzoeksresultaten daarom ook van waarde kunnen zijn in andere, vergelijkbare situaties of organisaties. Ook heb ik de representatieve generaliseerbaarheid van de steekproef naar de gehele populatie proberen te waarborgen door bij de caseselectie aan te sturen op maximale variatie. Daarnaast draagt de keuze om zes verschillende cases te onderzoeken bij aan het geldigheidsbereik van het onderzoek.

Betrouwbaarheid betreft de nauwkeurigheid en precisie van een meetprocedure. Dit gaat onder andere over het waarborgen van de consistentie van resultaten bij herhaalde metingen. In een kwalitatief onderzoek zoals het mijne is dit lastig, doordat de sociale setting die centraal staat heel veranderlijk is. De perceptie van stakeholders zoals ik deze probeer te achterhalen, is een sociaal construct en geeft in essentie geen betrouwbare weergave van de werkelijkheid. Omdat ik mijn onderzoek juist op zoek ben naar die totaal subjectieve zienswijze van stakeholders, is dit geen probleem op zich. Ook heb ik de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot door interviews te transcriberen en mijn data te coderen, zodat gegevens makkelijk te controleren en metingen makkelijk te herhalen zijn.

HOOFDSTUK 4: DE ROTTERDAMSE CONTEXT

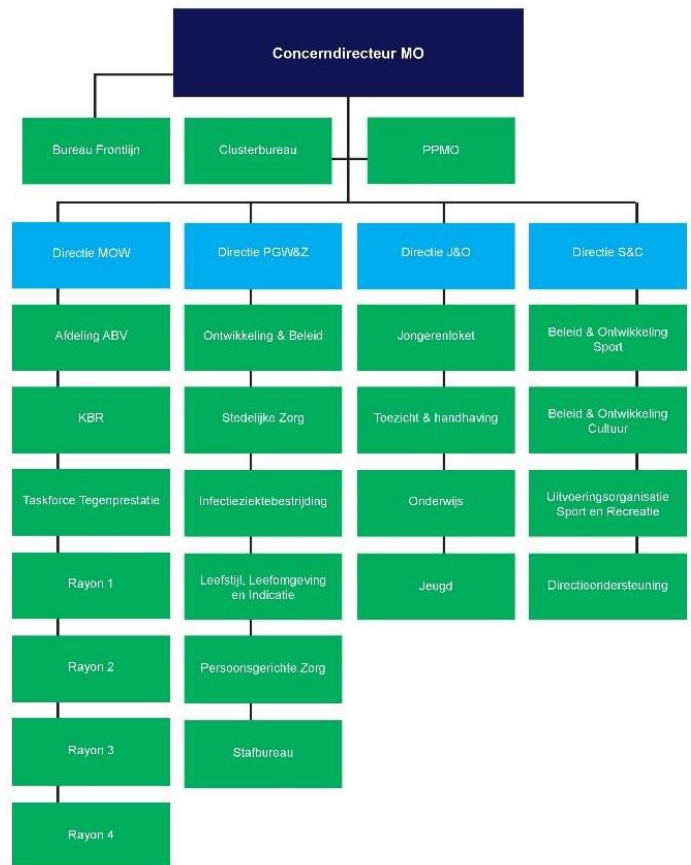
Dit hoofdstuk schetst de context van de Rotterdamse gemeente en het jeugdbeleid. Ten eerste zal ik de organisatieonderdelen van de gemeente Rotterdam die werken aan het jeugdbeleid onder de loep nemen. Daarna vertel ik over de Rotterdamse politieke situatie en geef ik een overzicht van het Rotterdamse jeugdbeleid vóór en na de decentralisatie.

4.1 Organisatie

De organisatie van de gemeente Rotterdam is opgedeeld in een aantal clusters die allen werken aan verschillende maatschappelijke doelen. Dit is vastgelegd in de Regeling organisatie 2016 (vervanger van de regeling uit 2012), gepubliceerd in het Gemeenteblad Rotterdam (2015). De cases uit dit onderzoek vallen allemaal onder het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) (zie figuur 3). Bij verschillende organisatieonderdelen uit dit cluster gaat de gemeente aan de slag met het jeugdbeleid. Artikel 6 Maatschappelijke Ontwikkeling stelt dat cluster MO een aantal doelen heeft:

- Stimuleren van burgers tot participatie in de stad;
- Bieden van faciliteiten voor sport, cultuur, onderwijs, zorg of andere maatschappelijke dienstverlening;
- Bieden van ondersteuning aan burgers die niet zelfstandig kunnen leven als de omgeving die niet kan bieden;
- Intensieve inzet van de noodzakelijke zorg bieden aan burgers als het niet anders kan

Figuur 3. Organogram Cluster MO
(bemoeizorg).



Aan de doelen van MO wordt gewerkt in vier verschillende directies: Sport en Cultuur (S&C), Jeugd en Onderwijs (J&O), Publieke Gezondheid, Welzijn en Zorg (PGW&Z), en Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk (MOW). Al deze directies werken mee aan onder andere het vormgeven en uitvoeren van het jeugdbeleid. In de meeste cases ligt de focus op directie J&O – waar ook afdeling Jeugd onder valt – maar bij een aantal maatregelen zijn ook de andere directies betrokken.

4.2 Politieke context

De gemeenteraad van Rotterdam is historisch gezien een 'rood' bolwerk van de PvdA. Met uitzondering van de periode 2002-2006 en de periode 2014-2018 heeft de PvdA sinds de Tweede Wereldoorlog altijd deel uitgemaakt van het college. Maar met de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 vindt een aardverschuiving plaats in het Rotterdamse politieke landschap. Leefbaar Rotterdam, de partij van Pim Fortuyn en Ronald Sørensen, wordt vanuit het niets de grootste partij in de raad. Een nieuwe wind gaat waaien in de gemeenteraad en sindsdien is Leefbaar niet meer weg te denken uit de Rotterdamse politiek. In de periodes 2002-2006 en 2014-2018 is Leefbaar zelfs onderdeel van het college van burgemeester en wethouders. Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 laat Leefbaar zien nog niet klaar te zijn in de Rotterdamse politiek door veruit de meeste zetels te bemachtigen. De partij komt het college deze keer echter niet in. Het nieuwe college van 2018-2022 weert Leefbaar en wordt gevormd door maar liefst zes partijen: de VVD, GroenLinks, D66, PvdA, CDA en CU-SGP. Sinds 2009 is Achmed Aboutaleb (PvdA) burgemeester van Rotterdam.

De verantwoordelijke wethouder voor het jeugdbeleid in de stad komt de laatste jaren van CDA-huize. In 2010 wordt Hugo de Jonge benoemd tot wethouder van Onderwijs, Jeugd en Gezin. In 2014 wordt hij wederom geïnstalleerd als wethouder, nu met de portefeuille Zorg toegevoegd aan zijn taken. In oktober 2017 verlaat De Jonge de gemeente Rotterdam om aan te treden als vicepremier en minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in het kabinet-Rutte-III. Sven de Langen neemt het wethouderschap Onderwijs, Jeugd en Zorg van hem over tot de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. In het nieuwe college is Judith Bokhove van GroenLinks de verantwoordelijke wethouder Mobiliteit, Jeugd en Taal.

4.3 Het Rotterdamse jeugdbeleid vóór en na de decentralisatie

Sinds de grootschalige decentralisatie van 2015 in het sociaal domein zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een deel van deze taken hebben de gemeenten overgenomen van de Rijksoverheid (Rijksoverheid, 2018). Hoewel voor die tijd de gemeente dus niet de hoofdtaak had om de jeugdzorg te regelen, betekent dit niet dat de gemeente Rotterdam niets deed aan het jeugdbeleid in haar stad. Zo werkte de gemeente vóór 2015 onder andere in het samenwerkingsverband Stadsregio Rotterdam aan de beleidsagenda 'Ieder kind wint'. De eerste versie van dit convenant komt uit 2007-2010 en de tweede versie uit 2010-2014.

Als in 2015 de nieuwe Jeugdwet in werking treedt, wordt de stelselwijziging van de jeugdhulp officieel bewerkstelligd. Het gaat bij deze verandering om zowel een transitie als een transformatie. De transitie heeft betrekking op de overheveling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden voor de gespecialiseerde jeugdzorg naar gemeenten: de decentralisatie. Parallel daaraan maakt de zorg voor de jeugd een inhoudelijke verandering door: de transformatie. Hierbij staan preventie, vroeger interventie, lichte zorg en hulp, en het versterken van de sociale netwerken van kind en gezin centraal (Van Eijck, Kooijman & Van Yperen, 2013). De gemeente Rotterdam is met deze opgaven aan de slag gegaan in het Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015-2018 en in het Beleidskader Jeugd 2015-2020 Rotterdam Groeit. De inhoud van deze twee beleidsstukken licht ik hieronder kort toe.

In 2014 heeft de gemeenteraad het beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel vastgesteld in aanloop naar de decentralisatie het jaar erna. Hiermee wordt invulling gegeven aan de transitie van de jeugdhulp. Omdat de decentralisatie gepaard ging met bezuinigingen, stuurt de gemeente in het beleidsplan aan op efficiëntere uitvoering en een 'beweging naar voren'. Dit houdt onder meer in dat preventie een belangrijke rol gaat spelen, hulp dichterbij wordt aangeboden in het eigen (wijk)netwerk, en het motto 'één gezin, één plan, één regisseur' leidend is (Gemeente Rotterdam, 2014: 8). Verder noemt het beleidsplan de participerende samenleving als het uitgangspunt in het sociale domein. Waar de gemeente eerst 'zorgde voor' gaat zij nu 'zorgen dat'. Dit is onderdeel van de zogenoemde 'pedagogische civil society' die staat voor het vergroten van zelfredzaamheid en het versterken van het sociale netwerk van jeugdigen en ouders (Gemeente Rotterdam, 2014: 9). Bij de beschreven transitie van de jeugdhulp noemt de gemeente in het beleidsplan twee nieuwe gemeentelijke rollen die zij op zich neemt. In de eerste plaats is zij opdrachtgever naar instellingen en aanbieders: een zakelijke, hiërarchische relatie waarbij de focus ligt op het resultaat. Dit is volgens de gemeente een omslag in sturing van proces naar resultaat gestuurd. Doelmatig en rechtmatig handelen zijn speerpunten (Gemeente Rotterdam, 2014: 9). Ten tweede stelt de gemeente zich op als regisseur van het jeugdstelsel. In deze rol staat de verantwoordelijkheid voor de transformatie voorop. Het gaat om het verbinden van alle partijen in de jeugdsector om in gezamenlijkheid de complexiteit te lijf te gaan.

Instrumenten als faciliteren, co-creëren en initiëren kunnen hiervoor volgens de gemeente worden ingezet. Bij deze rol maakt de gemeente gebruik van output- en outcome-indicatoren (Gemeente Rotterdam, 2014: 9).

In januari 2016 neemt de Rotterdamse gemeenteraad unaniem het beleidskader Rotterdam Groeit aan. De afdeling Jeugd gaat aan de hand hiervan na de decentralisatie aan de slag om de ambitie van de transformatie in de jeugdzorg te bewerkstelligen. Centraal in het beleidskader staat het idee van de potentie van de jeugd in de stad. Het waarmaken van deze potentie vraagt volgens de gemeente om een aanpak waarbij perspectief wordt versterkt en problematiek beperkt. Zo probeert de afdeling Jeugd voorwaarden te scheppen zodat kinderen met wie het goed gaat zich nog beter kunnen ontwikkelen, terwijl er ook nog steeds aandacht is voor de kinderen met wie het minder goed gaat. De aanpak is integraal en het gaat om het creëren van samenhang tussen beleid, inspanningen, maatregelen en interventies voor alle kinderen en jongeren in de stad, zodat zij allen kansrijker, gezonder en veiliger opgroeien (Wiering, 2015; Gemeente Rotterdam Raadsinformatiesysteem, 2015).

De afdeling Jeugd wil effectieve resultaten behalen door te werken volgens een aantal principes. Ten eerste: inzetten op versterken van perspectief en beperken van problematiek. Dit wil zeggen dat problematiek voorkomen beter is dan achteraf verhelpen of dempen. De gemeente probeert de focus daarom te leggen op preventie, in plaats van curatie. Zo komt de realisatie van de 'beweging naar voren' dichterbij, zoals beoogd met de transformatie van de jeugdhulp (Wiering, 2015: 8). Ten tweede: samenhang in settingen die belangrijk zijn in de ontwikkeling van de jeugd. Het gaat hierbij om het samenbrengen van de diverse omgeving waarin een kind opgroeit, zoals thuis, op school en op straat (Wiering, 2015: 8). Wanneer de verbinding tussen deze situaties wordt gemaakt, kunnen uitkomsten elkaar versterken. Ten derde: doen wat werkt. Er wordt gevraagd om meer inzet van acties en maatregelen die effectief zijn – interventies en maatregelen waarvan de werking is aangetoond of onderbouwd (Wiering, 2015: 8). Het laatste speerpunt dat de afdeling Jeugd zich ten doel heeft gesteld, is het ontwikkelen van een breed rationeel en stevig onderbouwd fundament onder het jeugdbeleid. Hierbij wordt gewerkt met risicofactoren en beschermende factoren die ten grondslag liggen aan veel problemen waar jeugdigen mee kampen. Respectievelijk bedreigen ofwel bemoedigen deze factoren de ontwikkeling van een kind. Inzicht in de samenhang hiertussen geeft inzicht in wat nodig is om duurzame en effectieve resultaten te boeken (Wiering, 2015: 8).

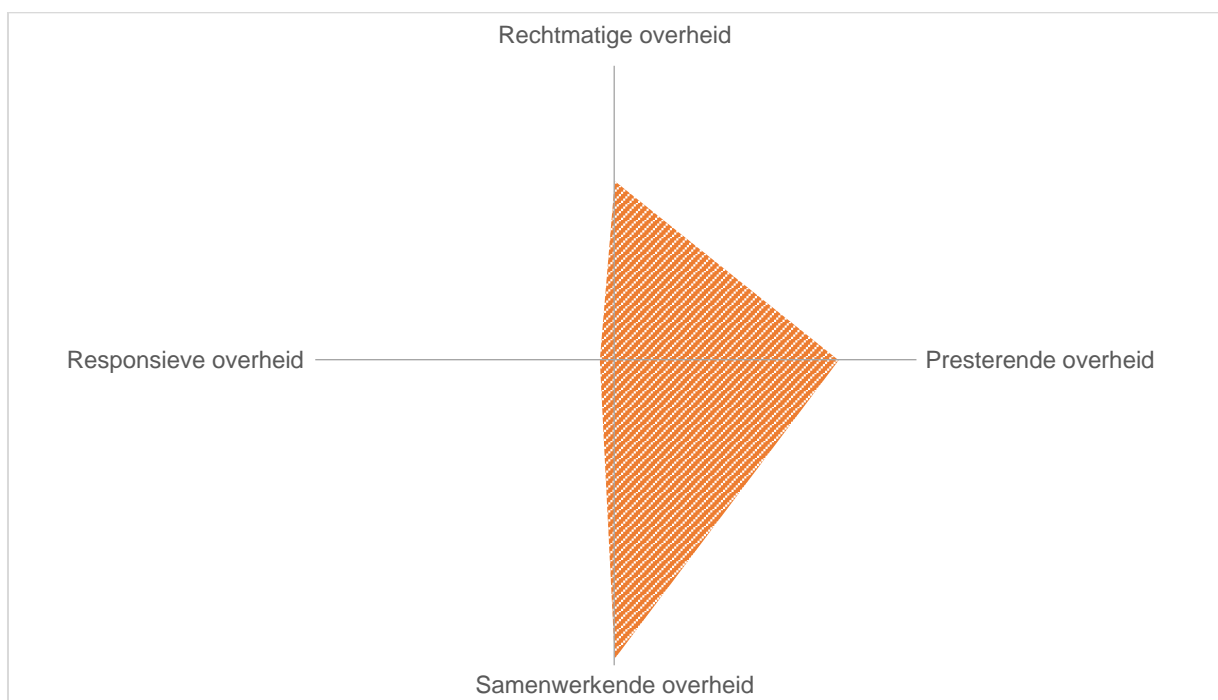
HOOFDSTUK 5: ANALYSE VAN RESULTATEN

In dit hoofdstuk orden en analyseer ik de onderzoeksresultaten uit de interviews. De zes cases die centraal staan in dit onderzoek zal ik om de beurt bespreken. In de eerste plaats zal ik ingaan op de waargenomen sturingsstijlen per maatregel. Dit illustreer ik aan de hand van een figuur met scores per sturingsvorm. De figuren dienen puur als grafische ondersteuning om met een vlugge blik duidelijk te maken hoe ik de verhoudingen tussen de stijlen zie. De scores zijn dus niet gebaseerd op harde berekeningen of dergelijke, maar op mijn persoonlijke inzicht dat voortkomt uit het coderen van de data. Aan de illustraties alleen kunnen dan ook geen conclusies worden verbonden. De uiteenzetting van meest dominante tot minst dominante sturingsstijl die na het figuur volgt, is leidend. Vervolgens bespreek ik de belangrijkste factoren in de omgeving van de maatregel. Ik sluit af met de perceptie op de toepasselijkheid door stakeholders.

5.1 Prenatale huisbezoeken

De eerste case die ik hier bespreek rondom het thema opvoedvaardigheden, is het project van de prenatale huisbezoeken. Het project is begonnen als pilot om het idee van het huisbezoek in de praktijk te testen. Na een half jaar is de pilot geëvalueerd en is onderzocht hoe de huisbezoeken verbeterd konden worden, waarna een tweede pilot is gestart.

Tijdens de interviews met de respondenten is expliciet en impliciet veel aandacht besteed aan de vraag welke sturingsvorm de gemeente kiest ten opzichte van het CJG in dit project. In figuur 4 illustreer ik in welke mate ik de vier sturingsstijlen heb waargenomen, waarna ik zal beargumenteren hoe ik tot dit inzicht ben gekomen. De samenwerkende stijl van sturen is overheersend, vervolgd door kenmerken van een presterende en rechtmatige overheid en vrijwel geen tekenen van een responsieve manier van sturen.



Figuur 4. Waargenomen sturingsstijlen bij project prenatale huisbezoeken

5.1.1 Samenwerkende sturingsstijl

In de interviews met de respondenten wordt duidelijk dat de gemeente en het CJG de pilot in eerste instantie vooral zien als een oefening, waarbij zij proberen samen te zoeken naar een zo goed mogelijk model van het huisbezoek. De nadruk ligt op 'samen' en de gemeente streeft dit na als een doel op zich. Zo zegt programmamanager A van de gemeente dat zij probeert het partnerschap tussen de gemeente en het CJG te bekijken als een relatie die draait om samen co-creëren. Het proces van de pilot is vooral doel-zoekend van karakter geweest en besluitvorming was consensus-georiënteerd. De partners stonden voortdurend in discussie met elkaar over de doelstellingen en prioriteiten van het project en probeerden in dialoog uit te vinden hoe alle partijen op één lijn konden komen. Het was belangrijk voor hen om het proces gezamenlijk te doorlopen en er is veel tijd en energie gestoken in het houden van gesprekken om gedeelde waarden te vinden. Er kan dus worden gezegd dat het project in samenspraak is ontwikkeld: zowel de gemeente als het CJG noemen zichzelf dan ook partners van elkaar.

Samenwerking is een belangrijk middel om de doelen van dit project te bereiken, vertelt projectleider B van de gemeente: “Dat wat we realiseren met elkaar is in co-creatie. Je komt verder als je mensen echt een rol geeft in het meedenken over een project. Hoe kunnen we het met elkaar invullen? Dat werkt altijd beter.” Maar in dit project kan samenwerking ook als doel op zich worden gezien. De prenatale huisbezoeken hebben expliciet aandacht gevraagd voor meer verbinding in het sociaal domein. Samenwerking en meer afstemming tussen de partijen in de geboortezorgketen en met de wijkteams is een belangrijk doel in het jeugdbeleid in het algemeen en in dit project specifiek.

Traditioneel gezien heeft iedere partij in de geboortezorgketen een eigen opvatting en taak met betrekking tot de zorg voor moeder en baby. Verloskundigenpraktijken, kraamzorgorganisaties en het CJG vervullen allen een specifieke rol in het netwerk van de geboorteketen. In het project van de prenatale huisbezoeken probeert het CJG nu eerder in de geboorteketen in beeld te komen van moeder en ongeboren kind, namelijk zo vroeg mogelijk in de zwangerschap. Hierover zegt projectleider C van het CJG: “Nu zitten we in een fase waarbij we die ouders, of die zwangere, nog helemaal niet kennen. Dus je bent afhankelijk van een derde [verloskundigenpraktijken en kraamzorgorganisaties] om de toeleiding van de zwangere te regelen. Dat maakt het complex.” De rollen van de verschillende partijen moeten dus goed op elkaar afgestemd zijn, zodat deze elkaar aanvullen en de zorg die wordt geleverd complementair is. Het CJG probeert daarom zo veel mogelijk af te stemmen met de partners en de gemeente helpt die samenwerking gestalte te geven. Het idee is dat zij gebruik kunnen maken van elkaars kennis en contacten als zij allen meer als partners gaan samenwerken. Zo vullen de partners in de geboorteketen elkaar aan in dezelfde doelstelling: samen goede zorg leveren aan moeder en (ongeboren) kind. De partners in dit project zijn dan ook wederzijds afhankelijk van elkaar: zij hebben elkaar nodig en kunnen het project niet alleen laten slagen. Ketensamenwerking is essentieel om goed op elkaar ingespeeld te zijn zodat de warme overdracht van zorg goed geregeld is. Dit is ook vastgelegd middels convenanten in het District Verloskundig Platform (DVP). “Daar hebben we de intentie uitgesproken om goed met elkaar samen te werken”, vertelt inhoudsdeskundige D van het CJG. Dit alles duidt duidelijk op de dominantie van een samenwerkende stijl van sturen door de gemeente.

5.1.2 Presterende sturingsstijl

Het afrekenen op basis van prestaties is volgens programmamanager A en projectleider B een veelvoorkomende praktijk bij de gemeente en zo ook bij dit project. In het geval van programma Stevige Start, waar de pilot onder valt, komt dit vooral door het idee van oud-wethouder De Jonge om ‘iconische beleidsmaatregelen’ neer te zetten. De wethouder vond het belangrijk prestaties meetbaar te maken om te kunnen laten zien dat zijn beleid effectief is. Daarnaast wordt de druk om een presterende stijl van sturen te hanteren versterkt door het overkoepelende beleidskader Rotterdam Groeit, waarbinnen Stevige Start opereert. Want deze stelt dat alle maatregelen ervoor moeten zorgen dat de Rotterdamse jeugd kansrijker, veiliger en gezonder opgroeit. Dit wil de afdeling Jeugd graag kunnen meten: “wat we doen moet goed gemeten worden en het liefst ook evidence-based zijn”, vertelt projectleider B van de gemeente. Een focus op prestaties en organisatiedoelen is de uitkomst. En zeker omdat het project is opgezet als pilot – om een nieuw idee uit te proberen – is het hoofdzaak voor de gemeente om prestaties in de gaten te houden.

De gemeente en het CJG hebben bij de subsidieverlening voor de prenatale huisbezoeken dan ook verschillende prestatie- en resultaatafspraken vastgelegd. Dit zijn prestatie-indicatoren die een inschatting moeten geven aan de gemeente of de huisbezoeken doelmatig en doeltreffend zijn. Het CJG kan hier aan het eind van het jaar op worden afgerekend. Zo was in de eerste pilot een belangrijk doel voor het CJG om minstens driehonderd huisbezoeken af te leggen. Het CJG heeft er alles aan

gedaan om deze meetbare prestatie te behalen, hoewel dit aantal uiteindelijk niet haalbaar bleek. Omdat hier logische verklaringen voor waren en het project nog in de testfase zat, zijn hier uiteindelijk door de gemeente geen consequenties aan verbonden voor het CJG. Dit maakt ook meteen duidelijk dat de presterende stijl van sturen in mindere mate dan de samenwerkende stijl leidend is in het handelen van de gemeente.

5.1.3 Rechtmatige stijl

In de derde plaats komt uit de reacties van de respondenten duidelijk naar voren dat de relatie tussen de gemeente en het CJG officieel een klassieke rechtmatige relatie is. De gemeente is opdrachtgever en het CJG is opdrachtnemer van de pilot. Ofwel: de gemeente koopt een x aantal 'producten' (prenatale huisbezoeken) in bij het CJG en het CJG is de partij die dit – en in breder verband het programma Stevige Start – uitvoert voor de gemeente. Hoewel de twee partijen in de praktijk samenwerking als partners nastreven, kenmerkt de relatie zich zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau officieel door de subsidierelatie. Zo zegt projectleider B van de gemeente Rotterdam: “We hebben een subsidierelatie met het CJG. Daarvoor is – en dat geldt overigens voor alle contracten die we hebben met aanbieders – er een accounthouder of contractmanager aangesteld. En die persoon, die heeft, zeg maar, wel een hele officiële band met het CJG. (...) Dus dat is allemaal heel formeel.” Uit de manier waarop de gemeente de relatie met het CJG vastlegt volgens de regels, kan worden afgeleid dat de gemeente het belangrijk vindt om zich naar buiten toe op te stellen als rechtmatige overheid die waarde hecht aan politieke controle en legaliteit. Door een subsidierelatie aan te gaan met het CJG creëert de gemeente een wettelijke grondslag om publiek geld uit te geven aan het project. Projectleider B van de gemeente Rotterdam noemt het een randvoorwaarde van goed beleid: alles moet netjes gebeuren binnen de normen en regels van behoorlijk openbaar bestuur.

5.1.4 Responsieve stijl

Projectleider B van de gemeente vertelt dat de gemeente steeds vaker aangeeft dat zij graag ziet dat partners over zelf organiserend vermogen beschikken en aan zelfsturing kunnen doen. Als succesvol voorbeeld noemt zij project 'Lekker Fit', waarbij de gemeente Rotterdam een meer ondersteunende en begeleidende rol heeft ingenomen. De responsieve manier van sturen is daar, volgens haar, goed opgepakt, maar komt in de praktijk nog maar incidenteel voor bij de gemeente. Bij de prenatale huisbezoeken zijn geen tekenen te zien die wijzen op responsief sturen door de gemeente.

5.1.5 Omgevingsfactoren

De gemeente opereert nooit in een vacuüm van een project. Zo is ook bij de pilot van de prenatale huisbezoeken een omgeving van invloed op het doen en laten van alle betrokken stakeholders. Ten eerste spelen er politieke factoren. Eén aspect dat in alle interviews naar voren komt, is de invloed van oud-wethouder Hugo de Jonge en zijn uitgesproken wens om 'iconische maatregelen' neer te zetten. Het project van de prenatale huisbezoeken was één van zijn paradepaardjes en stond voortdurend in de schijnwerpers. De ambtenaren van de afdeling Jeugd hebben als gevolg daarvan veel druk gevoeld om het project te laten slagen. “Vorig jaar toen Hugo de Jonge er nog was – die vond het een hele belangrijke pilot. Je merkt wel een soort vergrootglas. We moeten nu even iets harder rennen. Je krijgt wel mee van, hé, de gemeente vindt het een belangrijke pilot”, zegt projectleider C van het CJG.

Dit feit is versterkt door aandacht vanuit de media, als rond 2008 uit het toonaangevende Euro-Peristat-rapport blijkt dat de perinatale sterfte in Nederland relatief hoog is – en in Rotterdam nog hoger. Door alle aandacht ontstaat urgentie om op te treden en geeft de wethouder prioriteit aan programma Stevige Start. Als 'inspirator' zit hij er altijd bovenop. Wanneer De Jonge in 2017 de gemeente Rotterdam verlaat

om minister te worden, neemt hij zijn programma mee naar de Rijksoverheid en giet het in vergelijkbaar actieprogramma Kansrijke Start. Hierin zijn – volgens inhoudsdeskundige D van het CJG – actielijnen overgenomen uit Rotterdam. Deze landelijke aandacht voor het onderwerp is volgens projectleider B van de gemeente positief en kan een gunstig spin-off effect hebben op het Rotterdamse beleid.

Sven de Langen neemt de taken van De Jonge over in 2017 tot de gemeenteraadsverkiezingen in 2018. Tijdens de interviews is de formatie in volle gang en is nog niet duidelijk dat De Langen niet terug zal terugkeren als wethouder. In deze periode merken de partijen die betrokken zijn bij Stevige Start dat de politieke druk iets minder hoog is dan voorheen. Projectleider C van de gemeente zegt daarover: “Ik denk dat je nu kunt zeggen dat de druk wat minder is. Maar dat komt omdat, nou, Hugo de Jonge is eigenlijk, ja, de ‘inspirator’ geweest van het programma. Die zat daar echt ook bovenop hè, dat was ook echt zijn ding. (...) Je merkt nu, en dat heeft, volgens mij, op zich niet zo veel met wethouder De Langen an sich te maken, maar met... Puur vanwege het feit dat het een andere wethouder is en ook wel omdat ze nu al heel lang aan het formeren zijn en hij in zijn extra tijd zit nu.”

De sociale context van de stad Rotterdam heeft ook z'n invloed gehad op het project. Het feit dat ongeveer 1300 van de 8000 baby's die ieder jaar in Rotterdam geboren worden te vroeg ter wereld komen, heeft naar verwachting meer met postcode dan met genetica te maken, vertelt programmamanager A van de gemeente. Het Euro-Peristat-rapport uit 2008, waarin Nederland wordt genoemd als land met een van de hoogste perinatale sterftcijfers in Europa, bevestigt de ernst van de situatie. Het rapport maakte duidelijk dat zwangere vrouwen die wonen in Rotterdam en de drie andere grote steden in ons land een grotere kans hebben op een ongunstige afloop van de zwangerschap dan degenen die elders wonen. Voor een stad als Rotterdam is er dus veel druk om hier iets aan te doen op gemeentelijk niveau. Het CJG vertelt ook dat prenatale huisbezoeken bij veel regiogemeenten al heel normaal zijn. Rotterdam wil daarom niet achterblijven en start het project met een eigen insteek. Omdat in Rotterdam al veel zorg wordt geboden aan zeer kwetsbare zwangeren, is dit project juist gericht op vrouwen die minder kwetsbaar zijn maar wel aandacht nodig hebben.

Verder wordt door projectleider B van de gemeente opgemerkt dat de pilot onderdeel is van een grotere, landelijke beweging waarbij de overheid probeert een centralere rol te krijgen in het sociaal domein om een goede aansluiting te maken met alle partners in het (wijk)netwerk. Traditioneel gezien is de rol van gemeenten ten aanzien van de geboortezorg namelijk nihil. De gezondheidszorg, inclusief de geboortezorg, wordt betaald vanuit de ziektekostenverzekeraars en niet uit gemeentelijk budget. “We zijn geen subsidiegever, zoals bij het CJG, waar wij over het geld gaan. Want in zo'n geval heb je in de praktijk aardig wat over zo'n organisatie te zeggen. Dat hebben we dus helemaal niet binnen de geboortezorg”, vertelt projectleider B van de gemeente. Daarnaast is het netwerk rondom het sociaal domein en in de geboortezorgketen decentraal opgezet. Iedere organisatie heeft zijn eigen visie, doelen en ideeën over het leveren van zorg. Er is geen centrale actor die het netwerk kan aansturen: iedereen gaat zijn eigen weg. Naar aanleiding van het Euro-Peristat-rapport is vanuit de Rijksoverheid druk uitgeoefend om dit te veranderen. Met het landelijk traject integrale geboortezorg wil de overheid de kwaliteit van de geboortezorg en de samenwerking tussen de verschillende zorgverleners verbeteren. Het project rondom de pilot is een voorbeeld van een poging om de aansluiting tussen alle partners in de keten centraler te regelen. Een soepelere aansluiting kan ervoor zorgen dat de Rotterdammer gemakkelijker en beter de zorg kan ontvangen die hij of zij nodig heeft. Een belangrijk subdoel van de pilot is dan ook om meer samenwerking te bewerkstelligen zodat de geboorteketen naar buiten toe een meer centraal georganiseerd geheel wordt.

5.1.6 Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders

Wat is nu de mening van alle betrokken partijen over de rol die de gemeente inneemt in dit project? Omdat het project van de prenatale huisbezoeken als pilot is opgezet, is er continue veel aandacht geweest voor de ontwikkeling van het project. Zo is ook goed in de gaten gehouden hoe tevreden alle betrokkenen zijn met het project en met het partnerschap tussen de partijen. De respondenten vertellen allen dat over het algemeen alle stakeholders erg tevreden zijn over de manier waarop de pilots tot stand zijn gekomen en hoe deze doorlopen zijn. Dit blijkt ook uit de officiële evaluatie die na de eerste pilot is geweest om te onderzoeken hoe het project tot dan toe wordt gewaardeerd. De verschillende partijen – van kraamzorg tot jeugdverpleegkundigen en ouders – zijn positief: samenwerking tussen de partners wordt als noodzakelijk en positief gezien. Het idee is dat de prenatale huisbezoeken een echt succes kunnen worden als iedereen volledig betrokken blijft en achter het project blijft staan. De samenwerkende stijl van sturen lijkt dus geschikt te worden bevonden in de omgeving van het prenatale huisbezoek.

Uit de evaluatie blijkt echter ook dat in eerste instantie het beleidsdoel van vroegsignalering niet wordt behaald en dat de samenwerking met kraamzorginstellingen en verloskundigenpraktijken nog niet optimaal verloopt, vertelt programmamanager A van de gemeente. Op basis van deze uitkomsten zijn de betrokkenen nogmaals met zijn allen aan tafel gegaan om hier uitvoerig over te discussiëren. Daarna zijn verbeterpunten geïdentificeerd en zijn beslissingen genomen over hoe de partijen het anders willen aanpakken in de tweede pilot. Projectleider C van het CJG zegt daarover: “Ik denk dat het leerproces erg zit op dat je toch scherp kijkt middels onderzoek, evaluatie, van wat ben je nou aan het bereiken. En nu met deze pilot is er best wel goed duidelijk naar voren gekomen wat uit het onderzoek bleek en op basis daarvan hebben we met elkaar besloten, nou, dat zouden we anders willen insteken. En hoe ga je dat dan doen? Dan ga je weer samen aan de tafel. Dat vind ik wel goed aan deze pilot.”

De gemeente heeft daarop in de tweede pilot haar rol aangepast en is een andere stijl van sturen gaan toepassen. “Toen hebben we gezegd, eigenlijk moeten we dit veel meer... Niet als opdrachtgever-opdrachtnemer aanpakken, maar als... Dat is lastig, maar in dit geval zou je moeten co-creëren.” Een verschuivende stijl naar meer samenwerkend sturen leek de stakeholders dus geschikter. Projectleider B van de gemeente denkt dat sinds de rolverandering in de tweede pilot het proces beter verloopt en de samenwerking tussen de partijen sterk is verbeterd. “Zeker omdat je het ook al een keer uitgeprobeerd hebt. (...) Ik denk dat we het nu wel veel beter hebben gedaan. We hebben sowieso met het CJG, daar hebben we betere afstemming mee. En ook met de verloskundigen loopt dat beter, hoewel dat nog een moeilijk punt is. (...) Maar we investeren er veel in, in die samenwerking.”

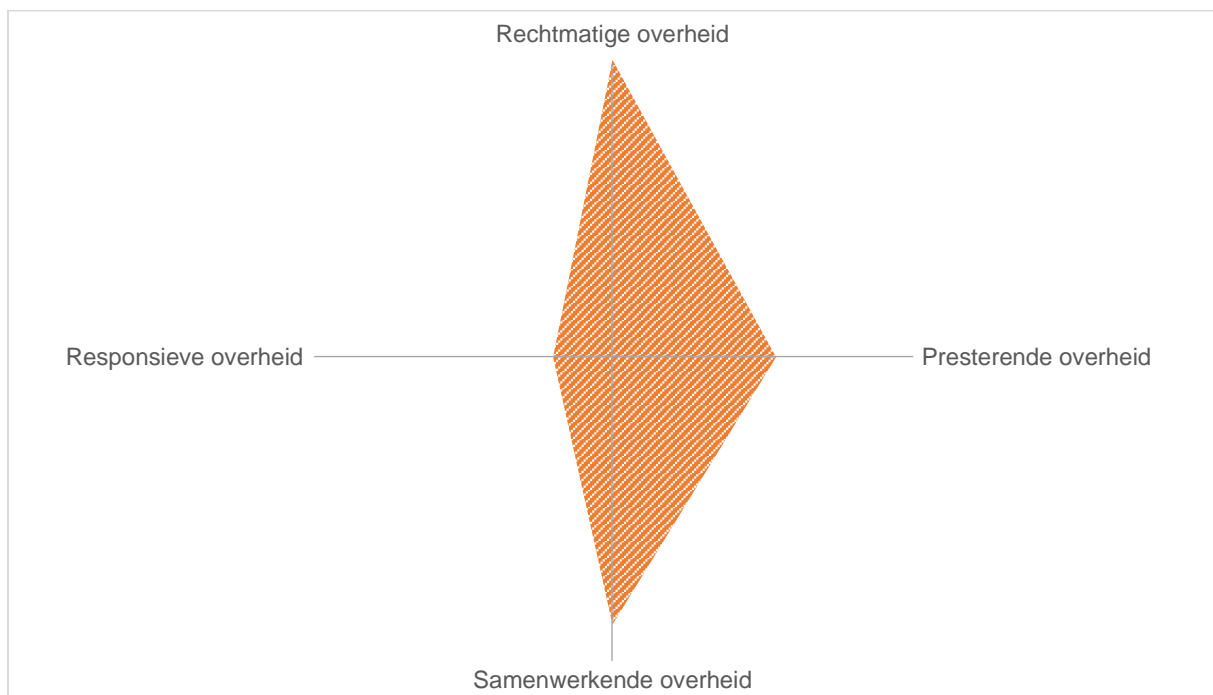
Volgens projectleider C van het CJG heeft de gemeente zich bij de tweede pilot inderdaad anders opgesteld en een stevigere rol ingenomen. Zo hebben ze bijvoorbeeld het leggen van contacten met verschillende geboortezorg-partners meer naar zich toegetrokken en zijn ze zich meer gaan bemoeien met de invulling en inrichting van de pilot. Wat vindt het CJG hiervan? Inhoudsdeskundige D van het CJG zegt: “Ik vind het een beetje tweeledig. De samenwerking is goed. Het is ook fijn dat we samen zo optrekken. Maar ik vind wel soms van, ietsjes minder op de inhoud, iets meer afstand – dat zou wel mogen.” Projectleider C van het CJG sluit zich daarbij aan en legt uit dat het CJG het als erg positief ervaart dat de gemeente in de nieuwe pilot van meerdere kanten, op meerdere niveaus en met meerdere partners het gesprek opnieuw is aangegaan om het belang van het prenatale huisbezoek over te brengen. Maar op bepaalde momenten kan de betrokken houding van de gemeente ook nadelig gaan werken als de ‘experts’ niet genoeg ruimte krijgen om uit te zoeken wat in de praktijk werkt. Zeker in een omgeving van decentrale aansturing met onafhankelijke zorgorganisaties is dit iets waar de gemeente rekening mee moet houden. “Natuurlijk, wij willen graag afstemmen op die manier dat het,

zeg maar, een beter iets wordt. Maar op bepaalde momenten kan dat ook vertraging opleveren. Dat is op bepaalde momenten binnen deze pilot ook gebeurd. We moeten echt veel met elkaar afstemmen. We zitten iedere week wel met elkaar aan tafel”, zegt projectleider C van het CJG. Wel is het volgens inhoudsdeskundige D van het CJG belangrijk om te onderstrepen dat het zeker niet zo is dat de gemeente over het CJG heen walst met wensen of bevelen: “De gemeente – en zeker projectleider B van de gemeente – staan altijd open voor ons.”

5.2 Jeugd- en opvoedhulp

De tweede maatregel die ik bespreek rondom het thema opvoedvaardigheden, is de basishulp jeugd- en opvoedhulp die de verschillende wijkteams in de stad uitvoeren. De inkoop van hulp ten behoeve van de uitvoering van deze basishulp gebeurt door de afdeling Jeugd samen met directie MOW (Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk).

In figuur 5 illustreer ik welke stijlen van sturen ik heb waargenomen in het werk van de gemeente rondom jeugdhulp en hulp bij opvoeden, de basishulp die wordt aangeboden via het wijkteam. Uit de interviews blijkt dat de gemeente zich vooral opstelt als rechtmatige overheid met daarbij veel karakteristieken van een samenwerkende overheidsstijl. Ook zijn er een aantal tekenen van een presterende stijl waar te nemen en in mindere mate van een responsieve stijl.



Figuur 5. Waargenomen sturingsstijlen bij jeugd- en opvoedhulp

5.2.1 Rechtmatige sturingsstijl

In de eerste plaats komt uit de interviews duidelijk naar voren dat de gemeente, nu de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg volgens de wet bij haar is komen te liggen na de decentralisatie, het als haar wettelijke taak ziet om zo goed mogelijke zorg aan te bieden. De gemeente is opdrachtgever van de wijkteams en heeft dus de taak om voldoende relevant aanbod te faciliteren voor probleemgezinnen die bij de wijkteams aankloppen. Daarvoor contracteert de afdeling Jeugd welzijnspartijen die deze hulp kunnen uitvoeren en wordt relevant beleid gemaakt. Directie MOW houdt

de uitvoering in de gaten. Zo stuurt de afdeling Jeugd wijkteams indirect aan via MOW. Je ziet dat de gemeente hier een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering probeert te maken, zo merkt wijkteamleider G op: kenmerkend voor een bureaucratie.

In essentie neemt de gemeente hier een rechtmatige stijl van sturen aan. Ze treedt officieel gezien op als klassieke overheid die zorg neemt voor jeugdigen en gezinnen die hulp nodig hebben. “Je moet jeugdhulp op een verantwoorde manier kunnen bieden en organiseren. (...) Dat verplicht de Jeugdwet”, vertelt beleidsadviseur E. Deze wettelijke grondslag is leidend voor de gemeente. Dit blijkt onder andere uit het belang dat wordt gehecht aan regels rondom registratie in het landelijke register van beroepen in de gezondheidszorg en het medisch tuchtrecht. De gemeente probeert duidelijk de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor jeugdzorg te scheiden en deze bij de zorgprofessionals te leggen. “De welzijnspartijen blijven zorginhoudelijk verantwoordelijk voor de inzet van hun mensen. (...) Het zijn geen producten die wij inkopen. We kopen fte’s die gecertificeerd en gekwalificeerd zijn volgens onze Jeugdwet”, vertelt beleidsadviseur E. Rechtmatigheid en legaliteit zijn dus belangrijke drijfveren voor de gemeente bij het aanbieden van jeugd- en opvoedhulp.

5.2.2 Samenwerkende sturingsstijl

Hoewel het aanbieden van jeugd- en opvoedhulp dus duidelijk wettelijk is geregeld, is er in de praktijk een complex construct neergezet. “Het is een hybride constructie. Het wijkteam opereert in een netwerkomgeving met heel veel schakels”, vertelt beleidsadviseur E. Dit komt vooral omdat de wijkteammedewerkers niet werken voor de gemeente, maar in dienst blijven bij hun moederorganisatie. De wijkteamleider werkt wel voor directie MOW bij de gemeente en moet zijn of haar team aansturen, zonder dat er functioneel autoriteit is. Zo ontstaat dubbele aansturing: aan de ene kant sturen welzijnsorganisaties hun eigen medewerkers aan, aan de andere kant probeert de wijkteamleider haar team te leiden. Dit kan botsen, maar beleidsmedewerker F vertelt dat de gemeente dit probeert op te lossen door zo veel mogelijk in gesprek te gaan met de partners van de gemeente. “Na de transitie is professionele vrijheid een speerpunt geworden van de gemeente voor de wijkteammedewerkers. Als experts mogen zij zeggen wat nodig is. Dat vertrouwen is belangrijk om samenwerking met de professional en zijn moederorganisatie te bevorderen”, legt beleidsmedewerker F uit. “Beleid maken doe je samen, dat doe je in samenspraak en dat stem je op elkaar af.”

Verder kan worden opgemerkt dat een samenwerkende stijl van sturen inherent verbonden is met de wijkteams zoals ze na de transitie van 2015 zijn gevormd. In het wijkteam wordt integraal gewerkt met collega’s met verschillende specialismen en van verschillende organisaties bij elkaar in een team. Dit bevordert samenwerking, legt wijkteamleider G, omdat makkelijker elkaars hulp kan worden gevraagd. Daarnaast worden hulpbehoevende jeugdigen en gezinnen altijd aangemeld via andere instanties (denk aan het CJG, schoolmaatschappelijk werk of de huisarts). Goed partnerschap is dus essentieel om instroom te generen en om de juiste hulp bij de juiste persoon te brengen. Een doel van de decentralisatie was ook om zorg dichterbij huis te organiseren. Dit heeft ervoor gezorgd dat de wijkteammedewerkers in hun wijk redelijk goed zicht hebben in het netwerk. “Ze werken op één plek en bouwen daar hun netwerk op. (...) De zorg is ook minder versnipperd en de lijntjes naar andere instanties zijn korter”, vertelt wijkteamleider G. Een samenwerkende stijl van sturen blijkt dus essentieel voor het wijkteam om goede zorg te leveren aan hen die het nodig hebben.

5.2.3 Presterende sturingsstijl

De verschillende welzijnsorganisaties die werken voor de gemeente bij het leveren van jeugd- en opvoedhulp zijn sinds 2018 geselecteerd op basis van een aanbesteding. Dit laat zien dat er een markt

bestaat bestaande uit meerdere welzijnsorganisaties die concurreren om hun diensten te mogen leveren aan de gemeente. De aanbesteding gebeurt op basis van een puntensysteem dat de welzijnspartijen beoordeeld, waarna de partij met de meeste punten de aanbesteding wint. Vervolgens vindt inkoop van zorg plaats via fte's. De organisaties krijgen dan een x bedrag en mogen dat factureren. "Er zijn alleen afspraken over de fte's", legt beleidsmedewerker F uit. "Er is een profiel opgesteld waaraan die fte's moeten voldoen en wat de werkzaamheden zijn die daarbij horen. Dat is goed gekaderd en daar zijn strikte afspraken over." Sturingsinformatie over de wijkteams wordt nauwkeurig bijgehouden met behulp van KPI's ('key performance indicators'), vertelt beleidsmedewerker F van de gemeente. Ook wijkteamleider G bevestigt dat de welzijnspartijen worden beoordeeld op basis van verschillende prestatie-indicatoren. Dit is tekenend voor een overheid die een presterende stijl van sturen hanteert.

Beleidsadviseur E van de gemeente vult aan dat de afgelopen jaren alleen de kwantitatieve kant van het verhaal is beoordeeld. Dit is de 'harde' kant van het contract, dat laat zien of het aantal fte dat is ingekocht daadwerkelijk is geleverd. Hoewel wel wordt geprobeerd om de kwaliteit van geleverde zorg te beoordelen, heeft de afdeling Jeugd volgens beleidsadviseur E een zwakke informatiepositie. "We komen al een paar jaar niet toe aan de kwalitatieve gesprekken. (...) Maar om dat ander te kunnen doen, heb je onafhankelijke informatie van de directie MOW nodig. Die moeten ons eigenlijk voeden met informatie." Hier lijkt een hoop uitgesproken te worden om meer en beter te meten wat er uitgevoerd wordt. Dit sluit volgens beleidsmedewerker F ook aan bij de wens van de afdeling Jeugd om bij te houden en te meten of doelstelling worden gehaald, zoals beschreven in beleidskader Rotterdam Groeit.

5.2.4 Responsieve sturingsstijl

Wijkteamleider G van Rozenburg legt uit dat het wijkteam zo is ingericht dat het dicht bij de mensen in de wijk staat. Het contact tussen burger en zorgverlener is daardoor minder rigide en bureaucratisch dan vóór de transitie en decentralisatie van de jeugdzorg het geval was. Dit maakt dat het wijkteam de wensen van hulpbehoevenden beter kent, daarop beter kan inspelen en daarom responsiever is. In het wijkteam van Rozenburg wordt dit versterkt door het dorpse karakter van Rozenburg, vertelt wijkteamleider G, waar het makkelijker is om als burger zelf iets te ondernemen.

Verder vertelt beleidsmedewerker F dat een klein deel van de jeugdhulp en hulp bij opvoeden gebeurt in de nulde lijn. Dit is onder andere zorg uit het eigen sociale netwerk en het wijknetwerk. De zorg uit de nulde lijn maakt dus aanspraak op het zelf organiserend vermogen van de maatschappij. De gemeente maakt in zo'n geval gebruik van de initiatieven van onderop. Haar rol is in dat geval het aanmoedigen en ondersteunen van zulke initiatieven van burgers en deze ruimte te bieden.

5.2.5 Omgevingsfactoren

In het geval van jeugdhulp en hulp bij opvoeden is de complexe constructie van het jeugdzorgveld dat na de decentralisatie is ontstaan een omgevingsfactor van grote impact. Sinds de transitie en transformatie in 2015 zijn gestart, is de hele jeugdzorg overhoopgehaald en is alles rond jeugd- en opvoedhulp veranderd. Bureau Jeugdzorg verdween en wijkteams werden opgericht om basishulp te bieden aan jeugdigen en gezinnen. De verschillende rollen die de gemeente, het wijkteam en de welzijnsorganisaties sindsdien hebben ingenomen zijn diffuus en kunnen nog wel eens tegenstrijdig zijn, bevestigen de drie respondenten. Beleidsadviseur E vertelt dat dit alles te maken heeft met hoe de overheid het stelsel heeft ingericht: "Wij hebben een complex construct neergezet in de praktijk. Het is een hybride constructie, in een netwerkomgeving." Dit maakt dat het voor alle betrokkenen nog steeds

veel tijd kost om te wennen aan de nieuwe (werk)omgeving, de gewijzigde werkzaamheden en de gehele gedaanteverwisseling van de jeugdzorg.

Wat de basishulp na de decentralisatie nog precies inhoudt, is voor de respondenten met wie ik heb gesproken ook niet eenduidig te zeggen. Dat komt vooral omdat tegenwoordig fte's worden ingekocht bij de welzijnsorganisaties ten behoeve van de uitvoering van basishulp, in plaats van producten. In de context van de jeugdhulp bepalen de professionals nu dus wat de inhoud van de basishulp is, niet de gemeente. Dit houdt in dat de professionele vrijheid enorm is toegenomen na 2015. "De aanneme is, in het verleden – voor de transitie – werkten de professionals met allerlei producten op het gebied van basishulp jeugd en opvoeding. Dus ze hebben in hun mandje kennis van allerlei methodieken en technieken die ze kunnen inzetten naar gelang de problematiek van de cliënt daarnaar vraagt", legt beleidsadviseur E uit. Beleidsmedewerker F bevestigt dit: "Draagkracht, draaglast, locatie: het heeft allemaal invloed op wat voor hulp het antwoord is op jouw hulpvraag. Dus is vastgesteld dat er geen vastgesteld kader vanuit de gemeente komt. Want we wilden juist die professionele vrijheid vrijlaten. Professionals die zelf bepalen wat ze willen inzetten voor een gezin en maatwerk bieden. Als gemeente zijnde willen we daar niet tussen gaan zitten." Deze grotere vrijheid houdt echter ook grotere juridische verantwoordelijkheid in. "Sinds de transitie moeten wijkteammedewerkers zelf en alleen bepalen welke hulp wordt ingezet. Die verantwoordelijkheid, die zij als zeer zwaar ervaren, is eigenlijk op hun bord terecht gekomen. En daarmee kunnen ze ook meteen aangesproken worden door de Tuchtwet. Alles kwam ineens zoveel dichterbij", beschrijft beleidsadviseur E de situatie. De juridische consequenties zijn dan ook groot en dit brengt voor veel hulpverleners onzekerheid met zich mee.

Hoewel de professional dus leidend is in het vormgeven van de inhoud van behandeling van hulpbehoevenden, is de gemeente wel verantwoordelijk voor de algehele werking van het systeem en het proces. De interne organisatie van de gemeente Rotterdam is daardoor van grote invloed. De keuze van de gemeente Rotterdam voor de constructie om afdeling Jeugd het beleid rondom wijkteams te laten maken, inclusief inkoop van zorg, maar om de uitvoering van de zorg in wijkteams bij directie MOW te leggen, zorgt volgens de respondenten voor veel problemen. De samenwerking tussen de twee wordt fragiel genoemd en totaal niet proactief. Informatie-uitwisseling gebeurt onvoldoende waardoor kwalitatieve gesprekken over de uitvoering niet aan de orde komen. De verdeelde aansturing die op deze manier ontstaat is problematisch, vertelt beleidsadviseur E: "Wij kunnen A tegen aanbieders zeggen, maar als directie MOW B zegt en dat het prima is hoe het nu in de praktijk gaat, dan zijn we uitgespeeld. Er zitten te veel schakels. Je hebt 43 wijkteams, dus 43 wijkteamleiders, een stuk of wat ambtenaren. (...) Die aansturing kan nooit functioneel zijn." De problemen die de constructie veroorzaakt hebben ook zijn weerslag in de praktijk. Wijkteamleider G van Rozenbrug vertelt dat zij gegarandeerd te maken krijgt met veel bureaucratische rompslomp. Het kost vaak moeite om de juiste mensen op de juiste plek te vinden en dit kan een ergernis zijn.

5.2.6 Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders

De afgelopen jaren is het voor de gemeente en alle betrokken zorginstanties nog erg wennen aan de nieuwe situatie in de jeugdzorg na de transitie. Organisatie van de basishulp jeugd en opvoeden, onder andere in de wijkteams, voelen nog niet honderd procent vertrouwd. De respondenten zien wel de voordelen van jeugdhulp dichterbij huis georganiseerd. De omslag naar een andere wijze van ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders houdt in dat meer wordt ingezet op preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp. De nadruk komt te liggen op het eigen netwerk en zorg uit de buurt, waarbij integrale hulp wordt geleverd die beter past bij de lokale en individuele zorgbehoeften. Het uitgangspunt is 'één gezin, één plan, één regisseur' en zorgt voor kortere lijnen in de zorgketen om het

hulpbehoevende gezin heen. Wijkteamleider G van Rozenburg legt uit dat het integraal werken in het wijkteam een groot voordeel voor hen is. Alle hulp zit bij elkaar: de medewerkers komen van verschillende welzijnspartijen en hebben verschillende specialismen. Zo kan iedereen elkaar helpen en is het gemakkelijk om hulp te vragen aan collega's of om samen een case op te pakken. Daarnaast noemt wijkteamleider G dat de decentralisatie ervoor heeft gezorgd dat welzijnswerkers op een vaste plek een netwerk kunnen opbouwen met kortere lijntjes naar andere organisaties, zoals huisartsen, de woningbouwverenigingen en scholen. Het is makkelijker geworden om bekend te raken met het netwerk om een gezin heen en met hen samen te werken. "Je zit gewoon lekker dicht op de mensen, dicht op de scholen, dicht op dat soort dingen", vertelt wijkteamleider G. Dit alles maakt het makkelijker voor de gemeente om het netwerk aan te sturen. Over het algemeen zijn de gemeente, het wijkteam, de welzijnsorganisaties en de hulpverleners dus blij met deze samenwerkende stijl van sturen die gebruikelijk is geworden. "Als je het hebt over sturing denk ik dat je altijd sparringpartner van elkaar bent. Ik ben iemand die graag in samenspraak met de aanbieder kijkt naar: wat zijn de struikelpunten en waar kunnen we op verbeteren. Dus ik zit graag op de relatie", vertelt beleidsmedewerker F. "Dat maakt, denk ik, dat de aanbieders met wie ik werk ook hun best willen doen om te leveren wat we hebben afgesproken. Het gaat om de wens die wij allemaal hebben om die jeugd, die jongeren, te helpen."

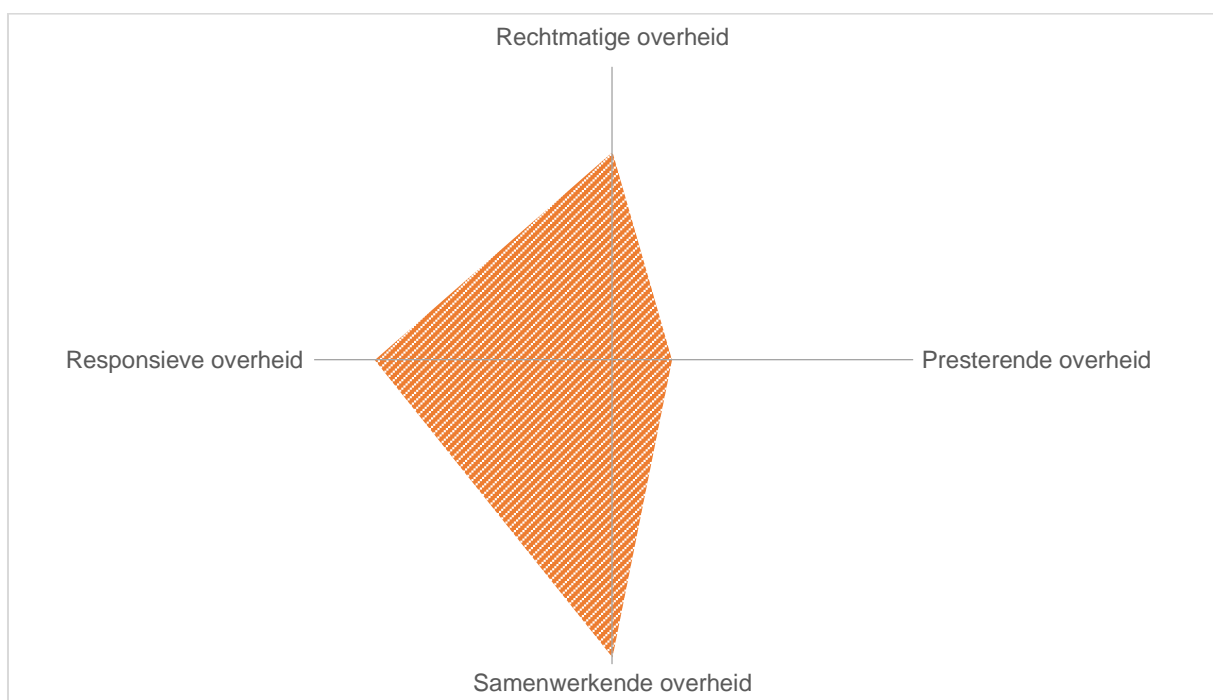
Toch werkt de nieuwe situatie nog niet zoals iedereen gehoopt had. Zo vertelt beleidsadviseur E van de gemeente dat de constructie van de opdrachtgever-opdrachtnemersrollen niet werkbaar is. Aan de ene kant moet de afdeling Jeugd vanuit haar opdrachtgeversrol de wijkteams aansturen en beleid voor hen maken. Aan de andere kant gaat directie MOW over de uitvoering. De vraag is wie over wat gaat, wie uiteindelijk beslissingen maakt en op basis van wat. Het is onduidelijk wie autoriteit heeft en waar politieke controle vandaan komt. Daar komt bij dat er dubbele aansturing bestaat in de wijkteams tussen de gemeente en de welzijnsorganisaties, omdat de medewerkers in het wijkteam werk verrichten voor de gemeente maar officieel nog in dienst zijn van hun moederorganisatie. Afdeling Jeugd is dus contractmanager en kan de verschillende welzijnsorganisaties aanspreken op basis van de contracten. Maar de wijkteamleiders van de gemeente kunnen hun teamleden in dienst van de welzijnsorganisatie dus maar beperkt aansturen, omdat zij werken voor hun moederorganisatie en daar uiteindelijk beoordeeld worden. De context waarbinnen de gemeente opereert is zo ingewikkeld en veelzijdig geworden dat het moeilijk is een geschikte sturingsrol te kiezen. De dubbele aansturing maakt dat rollen diffuus zijn en belangen botsen. "Het is te complex. (...) Nu gaat iedereen erover. Iedereen gaat over het wijkteam, maar tegelijkertijd gaat niemand over het wijkteam. Rollen zijn niet helder", omschrijft beleidsadviseur E de situatie. Beleidsmedewerker F sluit zich hierbij aan: "Moederorganisaties zeggen het ene, de gemeente zegt dat het andere is afgesproken. Naar wie moet de wijkteammedewerker luisteren? Naar degene bij wie ze in dienst zijn of naar degene die de zorg inkoopt? Zulke dubbele aansturing werkt niet."

Een ander probleem is de grote professionele vrijheid die na de transitie is ontstaan. Hier was veel behoefte aan vanuit hulpverleners, maar het verschil met de situatie voor 2015 – toen er nog strikte kaders waren – is erg groot, vertelt beleidsmedewerker F. Dit houdt onder andere in dat wijkteammedewerkers nu indicaties moeten stellen terwijl ze tegelijkertijd basishulp bieden aan gezinnen. Dit kan botsen, omdat zij te dicht bij het gezin staan dat zij helpen. "De wijkteammedewerker is in de eerste plaats hulpverlener en wil dus helpen. De dubbele pet die zij op hebben met het stellen van indicaties maakt dat lastig", bevestigt ook wijkteamleider G. Een fit tussen sturingsrol en omgeving lijkt in het geval van jeugd- en opvoedhulp moeilijk te vinden. De complexe context die de overheid zelf heeft gecreëerd en waarbinnen zij nu ook zelf moet opereren, maakt dat sturen diffuus is geworden en

voor veel problemen zorgt. De vraag die bij mij blijft hangen bij deze maatregel is dan ook niet zozeer of een aanpassing van sturingsstijl toepasselijker zal blijken, maar of de omgeving van de jeugdzorg en wijkteams die is ontstaan na de decentralisatie en transformatie überhaupt werkbaar is.

5.3 Kindpakket

Rondom het thema sociaaleconomische status is het eerste initiatief van de gemeente dat ik hier analyseer het kindpakket. Het Rotterdamse kindpakket bestaat uit een viertal instrumenten, waarvan de eerste drie in samenwerking met Stichting Jeugdsportfonds Rotterdam (JSF), Stichting Jeugdcultuurfonds Rotterdam (JCF) en Stichting Meedoen in Rotterdam (MIR) worden uitgevoerd. Daarnaast stelt de gemeente een jeugdtegoed beschikbaar op de Rotterdampas om de negatieve effecten van armoede bij kinderen te bestrijden. In mijn onderzoek ligt de focus op het werk van de gemeente en de drie jeugdfondsen. De sturingsstijlen die ik heb waargenomen rondom het kindpakket van de gemeente illustreer ik in figuur 6. Hoewel uit de interviews naar voren komt dat de relatie tussen de gemeente en de Rotterdamse jeugdfondsen is gebaseerd op de formele subsidierelatie – waarbij de gemeente rechtmatig optreedt – blijkt in de praktijk dat de samenwerkende en responsieve opstelling van de gemeente en de fondsen dominant is. Er zijn niet veel kenmerken van een presterende stijl van sturen waar te nemen.



Figuur 6. Waargenomen sturingsstijlen bij het kindpakket

5.3.1 Samenwerkende sturingsstijl

De drie Rotterdamse jeugdfondsen zijn goede doelen organisaties die zich op filantropisch vlak inzetten. Om zoveel mogelijk Rotterdamse kinderen te bereiken is het, volgens alle stakeholders, noodzakelijk dat er zoveel mogelijk interactie en samenwerking is met andere welzijnspartijen in de stad. “Je hebt al die mensen nodig die gewoon met die kinderen bezig zijn, of met die gezinnen”, zegt coördinator J van stichting MIR. Voor de jeugdfondsen is het dus zaak om in staat gesteld te worden deze partijen te bereiken. De gemeente pakt daarin een duidelijke rol door zich op te stellen als de spil in het netwerk die verschillende maatschappelijke partijen bij elkaar kan brengen. “We zetten natuurlijk op onze

connecties in. (...) Proberen andere partijen te betrekken. Zo hebben we dus bijvoorbeeld als gemeente een bepaald 'hospitality-beleid'. Daar kunnen relaties gebruik van maken. Dat is inspelen op het netwerk", legt beleidsadviseur I van S&C uit. Dit samenbrengen van stakeholders is een belangrijk kenmerk van de samenwerkende stijl van sturen die de gemeente gebruikt.

Stichting JSF, JCF en MIR ontvangen al jarenlang ieder jaar subsidie van de gemeente Rotterdam om de voorzieningen uit het kindpakket uit te voeren om kinderen in de stad te laten participeren. Hoewel de subsidiërelatie die officieel bestaat tussen de stichtingen en de gemeente van formele aard is, is de uitvoering volgens beleidsmedewerker H van PGW&Z in de praktijk gebaseerd op samenwerking. Zij vertelt dat je als opdrachtgever moet kunnen vertrouwen op de expertise van de opdrachtnemer en dat je er uiteindelijk samen voor zorgt dat gemeenschappelijke doelen worden behaald. Dit kan slagen doordat de gemeente en jeugdfondsen veel in contact staan met elkaar en elkaar zien als gelijkwaardige partners. De manier van sturen van de gemeente is erop gericht om altijd in dialoog te staan zodat het probleemoplossend vermogen wordt vergroot.

Verder komt een opvallende beweging in het kindpakket als de gemeente in 2018 de drie jeugdfondsen vraagt om zich naar buiten toe te gaan presenteren als één fonds: Jeugdfonds Rotterdam. Zij vormen nu één loket en proberen meer gezamenlijk hun doelgroep te bedienen. Beleidsadviseur I van S&C beschrijft dit proces als volgt: "Waar wij aanvankelijk – die rol hebben we als gemeente gehad – probeerden dat proces wat te begeleiden, door met de coördinatoren te kijken wat zijn sterke en zwakke punten, waar liggen aanknopingspunten om met elkaar op te trekken... Toen hebben de stichtingen op enig moment gezegd: 'Nee, wij nemen die ontwikkeling in eigen hand. Wij maken er serieus werk van om onze fondsen te laten samenwerken.'" In eerste instantie nam de gemeente dus de rol van procesbegeleider op zich en probeerde de samenwerking in banen te leiden. Maar na een tijdje hebben de drie fondsen het initiatief heel nadrukkelijk naar zichzelf toegehaald en zelf de (bestuurlijke) verantwoordelijkheid genomen om het partnerschap te versterken. Coördinator J van stichting MIR legt uit dat de fondsen veel aan elkaar hebben: "Het jeugdsportfonds, het jeugdcultuurfonds en MIR hebben allemaal een heel mooie eigen werkwijze. Je hebt samen eigenlijk op die manier het beste van twee werelden." De gemeente en de fondsen zien dat samenwerking hun capaciteit vergroot en zo hun gemeenschappelijke doel dichterbij brengt. Een samenwerkende stijl van sturen is dus dominant.

5.3.2 Responsieve stijl

De Rotterdamse jeugdfondsen kennen alle drie hun oorsprong in landelijke organisaties. Zo zijn JSF Rotterdam en JCF Rotterdam lokale takken van het Nederlandse Jeugdfonds Sport & Cultuur en was Meedoen in Rotterdam (voordat de stichting in 2014 opstapt uit de vereniging) onderdeel van Stichting Leergeld Nederland. De organisaties zijn vrijwilligersorganisaties en hun initiatieven om kinderen die opgroeien in gezinnen met een laag inkomen een steuntje in de rug te geven, komt vanuit de eigen overtuiging hier iets aan te doen. Hier wordt het zelf organiserend vermogen in onze maatschappij aangesproken om publieke waarde te creëren. De gemeente Rotterdam ondersteunt dit werk met gemeentelijke subsidie, maar geeft Jeugdfonds Rotterdam daarbij alle ruimte om hun werk autonoom uit te voeren. "We laten dat heel erg aan het Jeugdfonds zelf over. We denken wel met ze mee. We zetten natuurlijk ook op ons netwerk in", legt beleidsadviseur I van S&C uit, "maar de uitvoering ligt helemaal bij de fondsen zelf. Wij stimuleren dat en zetten onze middelen daarvoor in. Maar wij hebben niet een hele actieve rol in die uitvoering." De gemeente stelt zich dus op als uitnodigend bestuur dat de focus legt op sturen door middel van het ondersteunen, aanmoedigen en begeleiden van het Jeugdfonds Rotterdam.

Daarnaast zijn de jeugdfondsen continue op zoek naar aansluiting bij andere maatschappelijke partners en proberen zij een vast onderdeel van het maatschappelijk middenveld te worden. “We willen zichtbaar zijn in de wijk. We willen samenwerken in de wijk. (...) We proberen heel erg in die haarvaten van de stad te gaan zitten”, vertelt coördinator J van MIR. Beleidsmedewerker H van PGW&Z bevestigt dit: “Zij zijn een soort brede beweging begonnen in Rotterdam. Zij hebben bijeenkomsten georganiseerd voor scholen, voor – maar echt op hoger niveau – koepels van scholen, bedrijfsleven, zorgorganisaties. En gevraagd van, goh, doen jullie met ons mee, zodat al die kinderen ook mee kunnen doen.” Actief burgerschap en sociaal ondernemerschap zijn voor de jeugdfondsen grote goeden: door zelf in actie te komen en gebruik te maken van initiatieven van onderop proberen zij van zo groot mogelijke betekenis te zijn voor kinderen in de stad die het nodig hebben.

5.3.3 Rechtmatige sturingsstijl

Officieel is de gemeente opdrachtgever van het kindpakket waarvan de drie jeugdfondsen een deel uitvoeren. “Dat betekent dat zij ieder jaar subsidie moeten aanvragen en dan verlenen wij de subsidie”, legt beleidsmedewerker H van PGW&Z simpelweg uit. Formeel is de rol van de gemeente dus toetsen of de subsidieaanvraag aan alle voorwaarden voldoet. Beleidsadviseur I van S&C vult aan: “Onze rol is dus eigenlijk een vrij formele. Wij toetsen op het nakomen van prestaties in de vorm van de subsidietoekenning. En er gelden ook wat bijzondere regels, omdat het Jeugdfonds een grote gesubsidieerde partij is. Zo is ‘governance’ steeds meer een item. Dan kijken we ook of systemen van ‘checks and balances’ goed geregeld zijn, of de Raad van Toezicht functioneert, of de statuten goed worden nageleefd.” Hier wordt duidelijk dat de gemeente af en toe een rechtmatige stijl van sturen kiest waar rechtmatigheid en het volgen van regels hoog in het vaandel staan.

Daarbij komt dat in Nederland de Rijksoverheid het armoedebeleid voor het grootste deel overlaat aan gemeenten: zij dragen de verantwoordelijkheid voor hun eigen lokale beleid en geven daar zelf invulling aan. Wel zijn hier wettelijke voorwaarden aan verbonden. Zo moet het armoedebeleid passen binnen de context van de Participatiewet en mag er niet aan inkomenspolitiek worden gedaan. Wat betreft kinderen die opgroeien in gezinnen met een laag besteedbaar inkomen raadt de Rijksoverheid gemeenten aan een kindpakket samen te stellen. Voormalig-staatssecretaris Klijnsma van SZW (Rutte-II) heeft in 2017 de zogenaamde Klijnsma-middelen ter beschikking gesteld om dit te stimuleren. Een jaarlijkse extra van € 100 miljoen voor kinderen in armoede – waarvan ongeveer € 85 miljoen onder gemeenten wordt verdeeld (Rijksoverheid, 2019). Deze structurele geldstroom van het Rijk helpt gemeenten met hun armoedebestrijding. Zo kreeg ook de gemeente Rotterdam gelden in het gemeentefonds gestort met als doel deze in natura aan kinderen te besteden. Beleidsmedewerker H van PGW&Z legt uit dit bestuurlijk en politiek een interessante discussie opleverde: “Met alle respect, mevrouw Klijnsma gaat niet over wat wij als gemeente doen. Geld in het gemeentefonds is geheel vrij om te besteden zoals jij dat zelf wil. (...) Wij moeten ons verantwoorden aan de gemeenteraad voor de begroting, niet aan mevrouw Klijnsma.” Beleidsmedewerker H van PGW&Z en beleidsadviseur I van S&C hebben er toen voor gezorgd dat de formele besluitvorming goed geregeld werd en het college een besluit nam wat met de Klijnsma-gelden zou gebeuren, zodat er een wettelijke grondslag bestond en er politieke controle kon plaatsvinden. Duidelijk is dat rechtmatigheid en legaliteit in dit verhaal belangrijke factoren voor de gemeente zijn op basis waarvan zij handelt.

5.3.4 Presterende sturingsstijl

Bij de subsidietoekenning aan de drie Rotterdamse jeugdfondsen maken de contractmanagers van de gemeente prestatieafspraken en stellen daaraan voorwaarden. “De fondsen moeten elk jaar opnieuw een subsidieaanvraag indienen. Daar hoort een prestatie bij”, legt beleidsadviseur I van S&C uit. “En

daar toetsen we heel nadrukkelijk op.” Coördinator J van MIR verwoordt het als volgt: “Het is een prestatiesubsidie. Dus we moeten een bepaald aantal aanvragen honoreren. Daar worden we eigenlijk op afgerekend.” De oriëntatie op meetbare prestaties is een kenmerk van een presterende stijl van sturen. Hoewel niet overheersend, is ook deze sturingsstijl onderdeel van de manier van handelen van de gemeente.

Verder stelt de gemeente de autonomie van de jeugdfondsen op prijs en juicht ze toe dat de fondsen gebruik maken van hun specialisatie. “We moeten de deskundigheid die zulke partijen hebben om de doelgroep te bereiken, om contacten te leggen... Dat moeten we zo veel mogelijk benutten. Dan heeft het geen zin als wij zeggen, je moet zus of zo”, merkt beleidsadviseur I van S&C op. “De verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij het bestuur van de stichting”. Coördinator J van MIR bevestigt dit: “Wij zijn hele pragmatische stichtingen. Ja, echt gewoon voeten in de klei en niet lullen maar poetsen.” Zo profiteert de gemeente van het ondernemerschap van de jeugdfondsen.

5.3.5 Omgevingsfactoren

Er zijn een aantal factoren in de omgeving van het kindpakket die van invloed zijn op het doen en laten van de gemeente en de jeugdfondsen. Ten eerste de verhouding tussen het Rijk en de gemeente met betrekking tot de verantwoordelijkheid van het armoedebeleid in Nederland – en in het verlengde daarvan de Klijnsma-middelen. Want hoewel de Rijksoverheid in principe niet gaat over het armoedebeleid dat gemeenten voeren, wordt wel geprobeerd invloed erop uit te oefenen. Zo werden aan de subsidie die staatssecretaris Klijnsma beschikbaar stelde voorwaarden verbonden. Beleidsmedewerker H van PGW&Z geeft als voorbeeld dat het Rijk, samen met de VNG, afspraken maakte om ervoor te zorgen dat gemeenten de Klijnsma-gelden in natura zouden besteden aan kinderen die opgroeien in armoede. Op die manier stuurde de Rijksoverheid de gemeenten in zekere zin aan om in bepaalde richtingen te handelen. De gemeente Rotterdam heeft er uiteindelijk voor gekozen niet geheel mee te gaan met, in de woorden van beleidsmedewerker H, “de bemoeienis van het Rijk”. Er is een bestedingsvoorstel opgesteld waarin de gemeenteraad besloot dat de gemeente Rotterdam niet alleen in natura aan kinderen geeft, maar ook investeert in hun ontwikkeling. Met de Klijnsma-gelden is de gemeente toen breder binnen de organisatie gaan aansluiten bij programma’s die al bestaan en als bij-doel hebben om kinderen in armoede te ondersteunen. Zo is interne samenwerking tussen afdeling PGW&Z met onder andere afdeling Jeugd, afdeling Sport & Cultuur en directie Werk en Inkomen ontstaan. Het gemeentelijk beleid is op die manier meer onderling verbonden geraakt en zo probeert de gemeente Rotterdam de aanpak van armoede vanuit meerdere beleidsterreinen te benaderen.

Daarnaast heeft de impuls die van de Klijnsma-middelen zijn gekomen ook effect op de samenwerking tussen de jeugdfondsen. De drie Rotterdamse stichtingen konden met de Klijnsma-gelden ineens een stuk groter gaan dromen. Zij hebben een slag kunnen slaan in het vergroten van hun bereik. Volgens beleidsadviseur I van S&C is het extra geld dat beschikbaar kwam echt een vliegwiel geweest voor de samenwerking: “de Klijnsma-middelen zetten heel nadrukkelijk in op gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en fondsen”. Hierdoor is ook een bijkomende incentive voor de stichtingen ontstaan om meer te gaan samenwerken en zich naar buiten toe te presenteren als één loket, waarbij organisatorische en bestuurlijke verantwoordelijkheid steeds meer vanuit één hand komt. Dat heeft volgens coördinator J van MIR een echt verschil gemaakt. De historie van de fondsen als sterk onafhankelijke organisaties die zich in het verleden soms juist sterk tegenover elkaar opstelden om hun eigen unieke werkwijze te benadrukken, had een grote belemmering kunnen worden om dichter bij elkaar te komen. Ook de ontstaansgeschiedenis als lokale Rotterdamse takken van grote landelijke

koepels heeft daar zijn invloed op. Maar het gemeenschappelijke doel – ervoor zorgen dat alle kinderen kunnen meedoen – is voor de jeugdfondsen altijd het belangrijkste. “De wereld is echt te klein voor dat soort geneuzel. Ik vind, we moeten gewoon kinderen helpen. Daar gaat het om”, zegt coördinator J van MIR.

Als laatste kan ook de invloed van de gemeentelijke politiek niet worden onderschat. Armoede is een beleidsonderwerp dat via veel wegen kan worden aangepakt. “Het gaat niet alleen om minimaregelingen. De aanpak van armoede gaat ook via het jeugdbeleid, via de visie op wonen of duurzaamheid, over de visie op werk, het bijstandsbeleid. Dat zijn allemaal beleidsterreinen die toch wel samenhangen”, legt beleidsmedewerker H van PGW&Z uit. Hoe een gemeente het armoedebeleid invult is dus een duidelijk politieke keuze. Dit merken de respondenten ook intern bij de organisatorische verdeling van de subsidieregeling met de jeugdfondsen. Zo is directie PGW&Z verantwoordelijk voor de contacten met het jeugdcultuurfonds en Meedoen in Rotterdam en directie S&C voor het jeugdsportfonds. Het werk dat JSF voor de gemeente verricht staat in de gemeentebegroting dan ook onder het kopje sport, niet onder aanpak armoede. “Daar is gewoon voor gekozen, omdat het stimuleren van bewegen onder kinderen ook een beleidsdoelstelling is”, merkt beleidsmedewerker H van PGW&Z op. “Ja, de eerste ingang is dan het stimuleren van sport. En armoede komt als tweede.” Beleidsadviseur I van S&C verklaart dit door de politieke koers waarvoor het college tot 2018 koos: “Het college zat op de stoel van niet al te veel geld in het armoedebeleid steken. En dan was het ook bijna, nou ja, visueel wel aantrekkelijk om het JSF uiteindelijk bij een andere afdeling onder te brengen.” Armoede is wat dat betreft een onderwerp dat politiek gevoelig is, weidden de beleidsmedewerkers van de gemeente uit, met hele verschillende opvattingen over de vraag in hoeverre (inkomens)ondersteuning een goed idee is. In het nieuwe college dat sinds 2018 is aangetreden is weer vernieuwde belangstelling voor armoede, met zelfs een wethouder die specifiek voor de portefeuille armoedebestrijding wordt ingezet. Ook de coördinator van MIR merkt dit: “Armoede staat wederom heel hoog op de agenda. Dus dan denk ik ook, oké, prima, wij zitten nog even snor.”

5.3.6 Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders

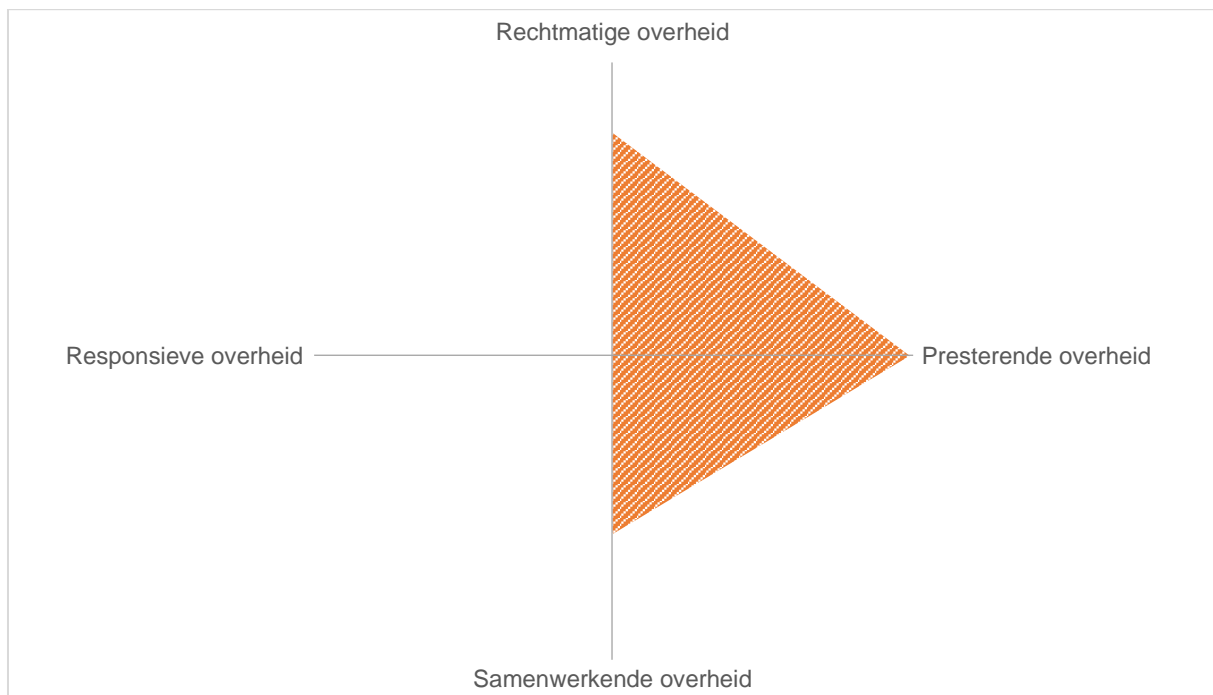
Uit de gesprekken met de beleidsambtenaren H en I van de gemeente en coördinator J van MIR blijkt dat alle betrokkenen uiterst tevreden zijn over de manier waarop samenwerking tussen hen plaatsvindt met betrekking tot het kindpakket. Vooral over het nieuw opgerichte Jeugdfonds Rotterdam zijn positieve verhalen te horen. Beleidsmedewerker H van PGW&Z vertelt dat na het verzoek van de gemeente om meer samenwerking tussen de drie jeugdfondsen te bewerkstelligen – en zich naar buiten toe te presenteren als één loket – de fondsen goed aan de slag zijn gegaan. “Ze hebben, ik moet eerlijk zeggen, zij hebben meer gedaan dan wat ik had verwacht. Ook in een korte tijd. (...) Dat is wel heel leuk om te zien.” In eerste instantie probeerde de gemeente nadrukkelijk het proces te leiden door een traject in te gaan met behulp van het gemeentelijke instrument ‘PSU’ (Project Start Up). Maar dat vonden de jeugdfondsen, volgens coördinator J van MIR, een te ambtelijk iets: “dat was wel goed bedoeld hoor, om ons een soort sturing te geven, (...) maar daar hebben wij als slagvaardige organisaties niet zo veel mee”. Vervolgens hebben de fondsen heel nadrukkelijk zelf hun verantwoordelijkheid genomen en heeft de gemeente in goed overleg een stapje teruggenomen. De jeugdfondsen hebben de samenwerking volgens de gemeente erg goed opgepakt en dat wordt ontzettend op prijs gesteld. De rol van de gemeente als samenwerkende en responsieve overheid lijkt dus volgens de betrokkenen goed aan te sluiten bij de omgeving en verwachtingen van zowel gemeente als jeugdfondsen.

Ook over de relatie tussen de gemeente en de jeugdfondsen bij de reguliere werkzaamheden zijn betrokkenen tevreden. Van alle kanten komt het signaal dat gesprekken heel openhartig zijn en dat iedereen ervoor open staat om met elkaar mee te denken. En dat vindt beleidsadviseur I van S&C

bijzonder: “Want formeel – want dat is wel de verantwoordelijkheidsverdeling – hebben we daar niet zo’n rol in. Formeel heb ik maar één rol en dat is toetsen of de subsidieaanvraag aan alle voorwaarden voldoet. Als zo’n bestuur zegt, nou, dank je wel, maar wij doen het anders, ja, daar ga je niet op zitten sturen. (...) Zij komen naar je toe als ze het interessant vinden om iets met je te bespreken. En dan merk je dat ze dat heel nadrukkelijk wel vinden, dus ik voel me beslist gewaardeerd.” De verstandhouding is dus goed en de stakeholders lijken blij met de verhoudingen tussen hen: formeel een net geregeld contract binnen de gedragscode van behoorlijk openbaar bestuur, in de praktijk open verhoudingen en ruimte om in samenwerking met maatschappelijke organisaties zo effectief mogelijk kinderen te helpen. Dit lijkt een goede fit tussen sturingsstijl en omgeving van deze maatregel.

5.4 Taakspel

De tweede maatregel rondom het thema sociaaleconomische status die ik analyseer is de jeugdinterventie Taakspel, gericht op het preventief versterken van sociaal-emotionele vaardigheden. De sturingsstijlen die ik heb waargenomen bij de jeugdinterventie Taakspel illustreer ik in figuur 7. Uit de interviews met de betrokkenen komt duidelijk naar voren dat de kern van de relatie tussen de gemeente en de CED-groep gebaseerd is op een presterend karakter. Resultaten, prestatie indicatoren en focus op de markt zijn bepalend. Daarnaast zijn er kenmerken van een rechtmatige stijl van sturen te zien in de inkoopprocedure. Ook sturen op samenwerking komt tot uiting, wanneer de gemeente aanstuurt op samenwerking van de CED-groep met scholen en andere zorgaanbieders. Kenmerken van een responsieve stijl van sturen heb ik niet waargenomen.



Figuur 7. Waargenomen sturingsstijlen bij interventie Taakspel

5.4.1 Presterende sturingsstijl

Beleidskader Rotterdam Groeit rust zwaar op het idee dat effectief beleid voortkomt uit wetenschappelijke kennis, onderzoeken en bewijzen. De afdeling Jeugd zet daarom hoog in op het versterken van sociaal-emotionele vaardigheden bij jeugdigen, omdat deze vaardigheden verband houden met een groot deel van de ontwikkeling van kinderen. Ook bij de keuze om jeugdinterventie

Taakspel als overheid in te kopen en aan te bieden aan scholen, speelt deze overweging mee. “We hebben gekeken op de belangrijkste factoren. Welke interventies zijn er? En welke zijn het meest effectief? Daar willen we dus zo veel mogelijk van inzetten. Ook als ze goed onderbouwd zijn, prima. Zo lang er niet een betere is die effectiever is. Dat is een beetje de lijn”, vertelt programma adviseur K van de gemeente. “En het blijkt dat Taakspel effectief is op het versterken van die sociaal-emotionele vaardigheden. Dat is echt aangetoond. (...) Dus minder kinderen hebben gedragsproblemen die Taakspel doen.” Door overwegend af te gaan op resultaten kiest de gemeente hier voor een sturingsstijl die in de kern presterend van aard is. Hoe tevreden de gemeente is over Taakspel en het werk van de CED-groep hangt dan ook af van meetbare prestaties die de CED-groep kan tonen. “We hebben prestatie-indicatoren. Soms komt er zelfs een accountant kijken. En we moeten veel documenteren. Dan kan je namelijk het effect meten. (...) Dus je kan niet zomaar niks doen, dat gaat niet”, vertelt manager L van de CED-groep. De gemeente rekent dus af op prestaties. Ook de woorden van adviseur M van de CED-groep lijken hierbij te passen: “Het zijn harde afspraken. Dat moet ook. Het is gemeenschapsgeld, dat moet je verantwoorden. Als wij iets invoeren, dan moet gewoon resultaat aangetoond worden. Zulke offertes maken we, gewoon met duidelijke resultaatafspraken die ook getoetst worden.”

Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat de markt van begeleidings- of onderwijsdiensten vrij competitief is, doordat een aantal jaren terug de subsidiesituatie bij scholen veranderd is. Het is een vrije markt geworden waar ondernemerschap en specialisatie belangrijke vereisten zijn om te overleven. Manager L en adviseur M van de CED-groep vertellen dat afgelopen jaren veel organisaties failliet zijn gegaan, omdat de concurrentie groot is. Dit heeft zijn weerslag op de positie van de CED-groep bij de gemeente: “We waren een van de vaste partners van de gemeente die altijd subsidie kregen”, legt adviseur M uit. “Dat is veranderd, want die automatische partner zijn we niet meer. Dus je moet nu je plekje echt verdienen.” Daardoor verandert de relatie met de gemeente, de focus komt te liggen op het bewijzen van de kennis en kunde van de organisatie ten opzichte van concurrenten. “In de relatie met de gemeente merk je, ‘we hebben CED altijd als partner gehad, laten we het nu eens ergens anders proberen””, beschrijft manager L. “Dan verandert je opstelling. En dat verandert je relatie met elkaar. Dan moet je op een andere manier met de gemeente omgaan. Ja, dat speelt echt wel mee.” Door de houding van de gemeente als vrager op een competitieve markt, stuurt zij zo automatisch aan op een houding van de CED-groep als een aanbieder die vooral gericht is op het leveren van (meetbare) prestaties. De presterende sturingsstijl is daardoor erg dominant.

5.4.2 Rechtmatige sturingsstijl

De inkoop van Taakspel als jeugdinterventie door de gemeente Rotterdam kwam een aantal jaren geleden in eerste instantie voort uit het idee van programma Drugs & Alcohol. Het was een doel van de afdeling Jeugd om te voorkomen dat bepaalde risicogroepen regel-overschrijdend gedrag – zoals roken en blowen – gaan vertonen. Programma adviseur K van de afdeling Jeugd legt uit de gemeente besloot zich te richten op het primair onderwijs en de keuze maakte om de aanpak te laten lopen via het preventief versterken van sociaal-emotionele vaardigheden, zoals de methode van Taakspel belooft. Door dit vast te leggen in beleidskader Rotterdam Groeit, dat door de gemeenteraad is aangenomen, ontstaat een wettelijke grondslag om dit democratisch gelegitimeerde doel na te streven. Vervolgens is Taakspel breder ingezet en inmiddels sluit de methode van de interventie aan bij meerdere doelstellingen van de afdeling Jeugd. Manager L van de CED-groep zegt over de keuzen die de gemeente maakt het volgende: “Gemeenten hebben hun eigen beleid. En die kijken dan, ‘wat past bij dat beleid?’. Zij maken daarin hun eigen keuzen. Dus het is niet zo dat wij daar een zegje in hebben, zo

werkt dat niet.” Dit onderschrijft het politieke en legale karakter van het handelen van de gemeente en maakt duidelijk dat zij op een rechtmatige manier probeert te sturen.

In de omgang met de CED-groep is de subsidierelatie voor de gemeente leidend. Dit houdt in dat de gemeente bij de CED-groep duidelijk aangeeft wat zij van de onderwijsadviesdienst verwacht, zodat de politieke controle zo groot mogelijk blijft. De respondenten geven allemaal aan dat in het achterhoofd altijd meespeelt dat de subsidie die de CED-groep ontvangt gemeenschapsgeld is en daar moet verantwoording over worden afgelegd. “Je bent gewoon gebonden aan de regels van de gemeente. Je hebt een soort verantwoordelijkheid over gemeenschapsgeld. Punt”, zegt adviseur M van CED daarover. Dit geeft aan dat rechtmatig en rechtvaardig handelen voor de gemeente en de CED-groep erg belangrijk zijn bij het uitvoeren van deze maatregel.

5.4.3 Samenwerkende sturingsstijl

Bij het uitvoeren van Taakspel is het de taak van de CED-groep om scholen te benaderen en hen te vragen mee te doen met de interventie in hun klassen. Omdat scholen volgens de wet vrijheid kennen tot inrichting van het onderwijs dat zij aanbieden, is het scholen vrij wel of niet te kiezen om Taakspel aan te bieden aan hun leerlingen – ook al raadt de gemeente het sterk aan. Programma adviseur K van de gemeente legt uit: “Om iets voor elkaar te krijgen bij scholen moet je samenwerken. Scholen zijn onafhankelijk en de gemeente heeft in principe niets over hen te zeggen. Als je iets wil bereiken, moet je elkaar dus als partners vinden.” Dit betekent dat een samenwerkende stijl van sturen van de gemeente nodig is om in gezamenlijkheid met partners in het onderwijs iets te bereiken.

Daarnaast heeft de gemeente bij de interventie Taakspel aan de CED-groep gevraagd samen te werken met Indigo: een psychische zorgaanbieder die geïndiceerde interventies uitvoert. In de beschikking is samenwerken als voorwaarde genoemd voor subsidie: zo probeert de afdeling Jeugd duidelijk te maken dat een brede aanpak gewenst is. Niet alleen om problemen bij kinderen op te lossen wanneer deze zich aandienen, maar ook om preventief aan de slag te gaan om dit algeheel te voorkomen. Manager L van de CED-groep legt uit dat dit in de praktijk betekent dat de CED-groep de implementatie van Taakspel op zich neemt om leerkrachtgedrag te veranderen ten gunste van de hele klas, terwijl Indigo individuele leerlingen helpt die extra ondersteuning nodig hebben. Door verschillende soorten zorgaanbieders samen op te laten trekken, ziet de gemeente erop toe dat zij een samenhangend en integraal verhaal kan presenteren waarbij verbondenheid en verwevenheid zorgen voor een groter probleemoplossend vermogen. “Dit is een mooie aanpak van de gemeente Rotterdam wat betreft passend onderwijs”, vertelt manager L. “Het is de taak van de gemeente om aansluiting te vinden tussen jeugdzorg en onderwijs. En dit is dus zo'n doorgaand traject jeugdzorg-onderwijs waar die aansluiting goed geregeld is.” De gemeente stuurt hier dus duidelijk aan op samenwerking in het jeugdveld.

Toch lijkt dit van ondergeschikt belang te zijn voor de gemeente in vergelijking met de dominantie van sturen op prestaties en rechtmatigheid. De gemeente noemt samenwerking als voorwaarde in de beschikking, maar laat in de praktijk alles wat daarbij komt kijken over aan de gecontracteerde partijen. Aan de CED-groep en Indigo zelf de taak om bij elkaar te komen, een gemeenschappelijk verhaal te creëren en op zoek te gaan naar scholen die willen meewerken. Zo besteedt de gemeente het samenwerkingsproces in principe uit, waardoor je van echte horizontale coproductie of -creatie – inclusief samenspraak en consensus-georiënteerde besluitvorming – niet kan spreken.

5.4.4 Responsieve sturingsstijl

In de interviews kwam op geen enkele manier naar voren dat de gemeente bij deze interventie kiest voor een responsieve stijl van sturen.

5.4.5 Omgevingsfactoren

In de eerste plaats beïnvloedt de interne omgeving van de gemeente de manier van overheidssturen bij interventie Taakspel – specifiek de situatie op de afdeling Jeugd en hun beleidskader Rotterdam Groeit. Taakspel is een prototypische maatregel van de afdeling Jeugd die voortkomt uit de doelen zoals gesteld in beleidskader Rotterdam Groeit. Het versterken van sociaal-emotionele vaardigheden bij kinderen ziet de afdeling Jeugd als belangrijkste factor in hun zogenaamde factorenmodel. “Dus daarmee is die inderdaad van invloed op de meeste subdoelen. En op heel veel andere factoren”, zet programma adviseur K uiteen. Door beleidskader Rotterdam Groeit en het factorenmodel als leidend te beschouwen, is het logisch dat de gemeente kiest voor maatregelen die bewezen hebben dat zij de sociaal-emotionele vaardigheden van jeugdigen versterken, zoals het geval bij interventie Taakspel. Het ligt ook voor de hand dat het naderhand belangrijk voor de afdeling Jeugd is om in de gaten te houden of Taakspel daadwerkelijk effectief is en van impact is op het gedrag van kinderen. De focus op bewezen resultaten die voortkomt uit het denkkader waarbinnen de afdeling Jeugd haar beleidsbeslissingen maakt, maakt dat de gemeente bij interventie Taakspel veel nadruk legt op presterend sturen.

Verder is het in het geval van interventie Taakspel, waarbij de gemeente met haar beleid kinderen wil bereiken via school, de juridische omgeving van het onderwijs van groot belang bij het doen en laten van de gemeente en de CED-groep. De vrijheid van het onderwijs zoals vastgelegd in de wet, en daarmee de onafhankelijkheid van scholen, drukken een duidelijk stempel op de mogelijkheden van de gemeente. Want hoewel de gemeente Rotterdam van mening is dat een interventie als Taakspel ten goede zou komen aan alle leerlingen in de stad, kan zij scholen op geen enkele wijze verplichten dit uit te voeren. “Kijk, scholen maken hun eigen keuzes. Er zijn scholen waarvan wij denken, daarvoor is Taakspel uitermate geschikt en die zeggen, nee, dat doen we niet. En dan kunnen wij niet zeggen, ja, je moet het doen”, legt manager L van de CED-groep uit. “We hebben geen dwangmiddel”, voegt adviseur M toe. “En de gemeente ook niet. Dat is de vrijheid van onderwijs.” Deze situatie zorgt ervoor dat de overheid op een andere manier moet sturen om iets te bereiken bij scholen: door richting aan te geven, door advies te verschaffen en door positieve prikkels te geven. Zodanig is de sturingsstijl die de gemeente kiest, gebonden aan de externe omgeving van Taakspel.

Daarnaast is de verandering van de landelijke subsidiesituatie bij onderwijsadvies- en begeleidingsdiensten zo'n tien jaar geleden een factor in de omgeving van Taakspel die van invloed is geweest op het werk van de CED-groep en de relatie met de gemeente. Voorheen was de CED-groep de door de overheid aangewezen partij die alle diensten in de regio Rotterdam aanbood. CED kreeg subsidie en scholen konden vervolgens aankloppen om die subsidie te besteden. Na de verandering zijn alle gelden nu direct naar schoolbesturen overgezet, die het vervolgens niet meer per se aan begeleiding hoeven te besteden. Dit heeft gezorgd voor een enorme omwenteling in de markt van onderwijsadvies- en begeleidingsdiensten: “We zijn unieke producten voor het onderwijs gaan ontwikkelen die anderen niet hebben. We moesten nu ineens onze eigen broek ophouden, want ja, je moet wel een organisatie overeind houden. Anders ga je om. En er zijn er al heel veel failliet gegaan”, beschrijft manager L van de CED-groep de nieuwe situatie. De concurrentie en competitie zijn enorm toegenomen toen de vanzelfsprekende relatie met scholen en gemeenten wegviel. Manager L merkt op: “Toen ze op een gegeven moment zelf het geld kregen, konden ze zelf bepalen wie hun partners werden. En wat krijg je dan? (...) Scholen hebben jarenlang samengewerkt met het CED, maar het gras is altijd groener bij een ander. ‘We gaan het nu eens met anderen proberen’.” Dit betekent dat een

organisatie als CED zich moet onderscheiden van zijn concurrenten, bijvoorbeeld door betere resultaten te beloven. Zo ontstaat een klimaat waarin de marktwerking zorgt voor een focus op prestaties.

5.4.6 Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders

De gemeente en de CED-groep werken al lang samen op het gebied van leerlingbegeleiding: de samenwerking verloopt volgens manager L en adviseur M van de CED-groep dan ook “heel soepel”. Programma manager K van de gemeente noemt daarbij dat er geen commentaar is op de uitvoering van Taakspel: CED voert altijd conform methodiek uit. Toch zijn de respondenten in hun uitspraken niet uitgesproken positief en is hun oordeel erg gematigd.

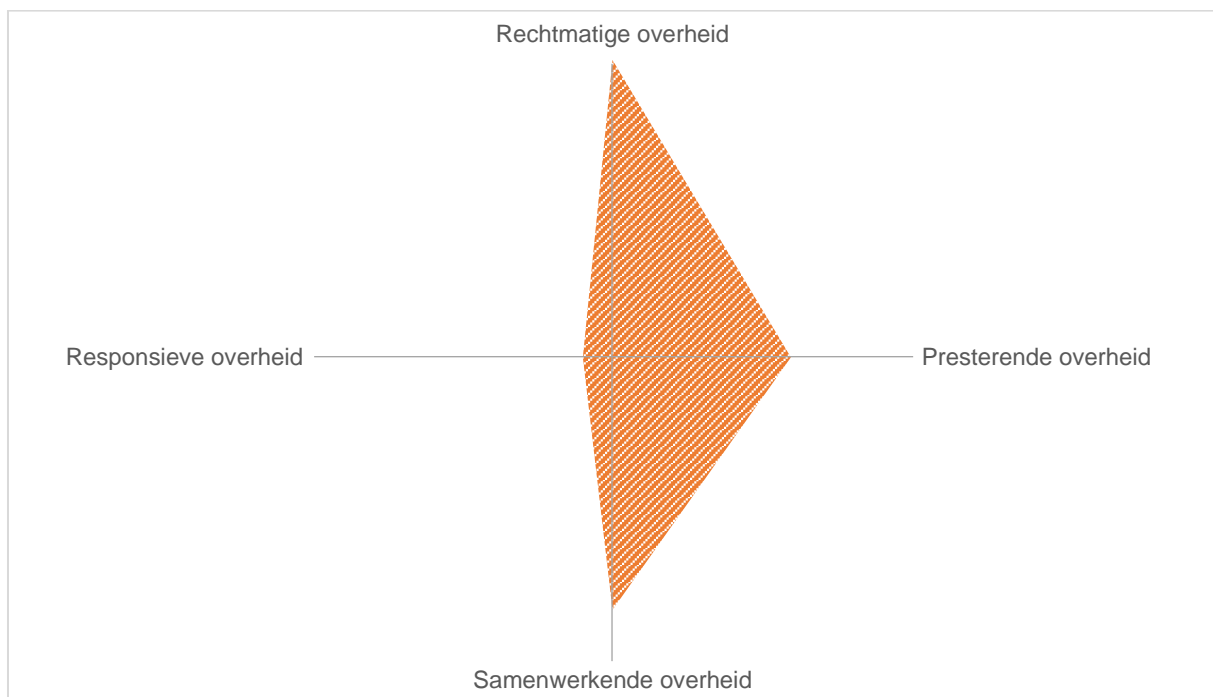
Programma manager K vertelt dat het een beetje de trend is bij overheden om te zeggen dat de experts het beste zouden weten wat nodig is en dat de uitvoering (volledig) aan hen moet worden overgelaten. Maar leunend op de principes uit het beleidskader vindt programma manager K dit niet wijs: “Dat is echt een misvatting. (...) Wij zeggen juist van, dat kun je niet genoeg hard maken. Dat het met jouw inzet is verbeterd. We weten van bepaalde aanpakken dat ze werken, dus ga die nou vooral doen.” De gemeente focust duidelijk op prestaties en resultaten, want: “we willen niet ons geld uitgeven aan vooraf besproken uitkomsten die niet per se altijd aantoonbaar gehaald worden”. Maar tegelijkertijd is de gemeente niet tevreden met de reactie van haar partners die deze houding voortbrengt. Programma manager K van de gemeente denkt namelijk dat veel zorgaanbieders (dus niet alleen de CED-groep) bang zijn om afgerekend te worden door de gemeente: “Zij zitten in de stand van, wat willen jullie weten als gemeente, want dat moeten we rapporteren.”

De kritiek van de gemeente richt zich op het feit dat zorgaanbieders niet uit zichzelf nadenken over leren en verbeteren. Zij vinden dit blijkbaar moeilijk. “Soms merk je bij de CED-groep... Taakspel is best vastomlijnd, het is al jarenlang hetzelfde. Maar als ik CED was, zou ik doorontwikkelen. (...) Terwijl zij heel erg zitten van, we hebben het nu geïmplementeerd en nu is iedereen tevreden, klaar”, merkt programma manager K op. De interventie mag dan wel als bewezen effectief bestempeld zijn, de afdeling Jeugd verwacht van de CED-groep dat zij Taakspel blijven monitoren en niet “dat ze er dan niets meer aan hoeven te doen”. Het lijkt erop dat de afdeling Jeugd, met beleidskader Rotterdam Groeit in het achterhoofd, nog steviger wil aansturen op meetbare prestaties onder het mom van effectiviteit. Daarbij ontstaat de vraag of de gemeente op die manier de CED-groep daadwerkelijk kan stimuleren om meer te focussen op leren en verbeteren, en minder op rapporteren van enkel performance indicatoren. Zeker gezien het feit dat manager L en adviseur M van de CED-groep in de interviews geen blijk geven te weten van het sentiment dat speelt bij de gemeente. Een ‘fit’ tussen sturingsvorm, beleidsdoelen en omgeving bij jeugdinterventie Taakspel lijkt daarom nog niet helemaal gevonden te zijn voor de gemeente en de CED-groep.

Verder staat de CED-groep wel positief over de manier waarop de gemeente aanstuurt op samenwerking met Indigo en de scholen. Zij vinden het de taak van de gemeente om jeugdzorg en onderwijs meer aan elkaar te koppelen en de manier waarop zij dat doet met Taakspel is heel praktisch, onderschrijft manager L. In een context waarbij scholen veel onafhankelijkheid genieten, zien stakeholders deze manier van sturing als heel geschikt – dit mag de gemeente van de respondenten dan ook wel nog sterker doen dan nu het geval is.

5.5 ROC-Aanvalsplan

Rondom het thema middelengebruik probeert de gemeente alcohol- en drugsgebruik onder jongeren terug te dringen met verschillende soorten maatregelen. Eén daarvan richt zich selectief op jongeren met een groter risico hiertoe, namelijk leerlingen op ROC's. De afdeling Jeugd heeft samen met Youz een programma ontwikkeld speciaal voor deze scholen: het ROC-Aanvalsplan. Deze maatregel draait op verschillende locaties van het Albeda en het Zadkine in Rotterdam. In figuur 8 illustreer ik de waargenomen sturingsstijlen bij het ROC-aanvalsplan. Gebaseerd op informatie die ik haalde uit de interviews met twee betrokken respondenten, komt naar voren dat de gemeente zich vooral als rechtmatige overheid opstelt door klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer rollen te volgen. Maar ook sturen op basis van samenwerking is erg belangrijk in de relatie met Youz en de Rotterdamse ROC's. In mindere mate komen kenmerken van presterende en responsieve stijlen van sturen naar voren.



Figuur 8. Waargenomen sturingsstijlen bij het ROC-Aanvalsplan

5.5.1 Rechtmatige sturingsstijl

De relatie tussen de gemeente en Youz is bij het ROC-Aanvalsplan in de eerste plaats gebaseerd op de klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer rollen. De gemeente koopt in en Youz voert uit. “Wij zijn eigenlijk echt puur de uitvoerder”, vertelt gezondheidscoach O van Youz. “En de gemeente bepaalt, want die betalen het ook.” Omdat er juridische vrijheid van onderwijs is, was bij de totstandkoming van het ROC-Aanvalsplan samenwerking met ROC's noodzakelijk om de maatregel te starten, maar eenmaal in uitvoering is de relatie en het partnerschap met het Albeda en Zadkine minder belangrijk. De ROC's maken namelijk gebruik van de regeling van de gemeente, maar zijn geen opdrachtgevers. Youz legt officieel alleen verantwoording af aan de gemeente, ook al gebeurt liefst alles in overleg en maken de partijen onderling allerlei afspraken. “We zijn niet in dienst van het Zadkine en Albeda. Dus we kunnen daar een fijne onafhankelijke rol in spelen”, merkt gezondheidscoach O op. De gemeente stuurt dus aan op het vastleggen van vastomlijnde verantwoordelijkheidsrelaties, wat duidt op de dominantie van een rechtmatige sturingsstijl.

Het programma Drugs & Alcohol, en in het bijzonder het ROC-Aanvalsplan, voert programmamanager N uit in opdracht van de gemeenteraad: “Die heeft gezegd dat we allerlei maatregelen moeten inzetten

om alcohol- en drugsgebruik onder jongeren terug te dringen.” Zo handelt de gemeente nadrukkelijk op een wettelijke grondslag en zijn de doelen democratisch gelegitimeerd. Programmamanager N laat verder ook duidelijk merken dat hij het idee van de scheiding van politiek en ambtenarij serieus neemt. “Ik moet nu aan de gemeenteraad gaan presenteren hoe het ervoor staat, want dit is een programma dat door de wethouder, en door de gemeenteraad ook, is geaccordeerd. Dus dan moet ik tussentijds laten zien va, nou, leuk dat je daar 1,4 miljoen euro voor reserveert, maar wat doen we daar mee?”, legt hij uit. Zo kan er politieke controle plaatsvinden. Daarbij komt uit de interviews het realiserende karakter van het ROC-Aanvalsplan naar voren. Omdat jongeren op ROC’s als een risicogroep zijn geïdentificeerd wat betreft middelenmisbruik – en daar ook relatief vaker de negatieve consequenties van ondervinden – wil de gemeente hier iets aan doen. “We hebben het plan zelf ontwikkeld. Dus we hebben zelf als gemeente in 2010 gezegd van, ja, deze groep daarvan weten we dat het een groep is met veel risico’s, in kwetsbare situaties”, beschrijft programmamanager N. “Jongeren die ook op de arbeidsmarkt moeilijk aan het werk komen. Er zit veel gedragsproblematiek, schulden. Er is heel weinig ouderbetrokkenheid. En wetende dat daar veel wordt gebloed, veel wordt gedronken en ook relatief veel harddrugs worden gebruikt, nou, daar willen we wat mee.” De gemeente ziet het als haar taak om op te treden en zij gebruikt haar autoriteit om op een rechtmatige manier te sturen.

5.5.2 Samenwerkende sturingsstijl

Doordat middelengebruik door jongeren op ROC’s kan leiden tot diverse problemen, spreekt de problematiek een aantal relevante partijen aan die waarde hechten aan een oplossing. “Daarom zijn we samen met Youz en ROC’s gaan kijken, hoe zouden we dit kunnen aanpakken”, vertelt programmamanager N van de gemeente. “Want het ROC heeft last van die blowende jongeren, want ja, die leveren slechte schoolprestaties. En wij als gemeente weten dat als we daarop investeren dat we later veel duurdere hulp kunnen voorkomen. Dus toen hebben we in gezamenlijkheid een interventie ontwikkeld.” Met het ROC-aanvalsplan brengt de gemeente belanghebbende partijen bij elkaar die elkaar nodig hebben in de aanpak van middelenmisbruik. Om impact te maken is samenwerken onontbeerlijk en daarom kiest de afdeling Jeugd ervoor partners aan tafel te brengen om het gezamenlijke probleemoplossend vermogen aan te spreken. De gemeente stuurt zo aan op samenwerking om actoren te verenigen.

Verder beschrijft programmamanager N van de gemeente hoe hij binnen programma Drugs & Alcohol veel samenwerkt met Antes, een grote organisatie gespecialiseerd in psychiatrie en verslaving – waarvan Youz het jeugdonderdeel is. Veel maatregelen uit het programma neemt Antes als uitvoerder voor zijn rekening. “Dat vraagt om partnerschap. Ik stem heel veel met ze af. We hebben ook heel veel vertrouwen in elkaar”, beweert programmamanager N. Op de vraag of dat soms niet ingaat tegen de rol van de gemeente als inkoper en opdrachtgever, beweert programmamanager N dat zij vooral proberen vanuit hun gezamenlijk drijfveren te opereren. “Wij willen niet afrekenen. Nee, we willen ervoor zorgen dat het met die jongeren beter gaat. En dat wil Antes ook en dat wil het ROC ook.” Vertrouwen opbouwen en een open sfeer creëren, waar partijen zich kwetsbaar mogen opstellen en onzekerheden op tafel durven leggen, hebben hoge prioriteit voor de gemeente in haar samenwerking rond het ROC-Aanvalsplan. Gezondheidscoach O van Youz voelt dat vertrouwen duidelijk in de relatie met de gemeente: “Er is heel goed contact, ook op persoonlijk niveau. De programmamanager van de gemeente weet wat we doen, overlegt veel met het team. En dat maakt, als er wat is of wat dan ook, dan weten we elkaar te vinden. (...) Ook wel echt complimenten voor de gemeente hoor, dat dat contact gewoon erg goed is. En dat wij dat vertrouwen ook krijgen. Van ja, jullie weten waar jullie mee bezig zijn.” De verbondenheid die de partners voelen, door veel dialoog te voeren en zich te richten op het collectief, duidt op een samenwerkende stijl van sturen door de gemeente.

Daarnaast vertelt gezondheidscoach O dat de constante dialoog die de gemeente, de ROC's en Youz samen voeren, zorgt voor flexibiliteit en een groot leervermogen. "We zijn begonnen met een bepaald format en dat format is eigenlijk in de loop van de jaren steeds meer veranderd. Omdat we steeds gingen kijken van, oké, werkt dit wel, werkt dit niet." Door de consensus-georiënteerde besluitvorming waarop de partners zich baseren, is er veel ruimte om te leren en verbeteren. "De gemeente heeft onze input nodig en als wij onze ideeën goed kunnen onderbouwen, dan worden we daar heel vrij in gelaten", laat gezondheidscoach O weten. Zo ontstaat een doorlopende feedback-loop. Door het faciliteren van co-creatie, waar het gezamenlijke leervermogen hoge prioriteit geniet, stuurt de gemeente duidelijk aan op het gemeenschappelijke probleemoplossende vermogen van de maatschappelijke partijen. Een samenwerkende stijl van sturen heeft dus vaak de voorkeur voor de gemeente.

5.5.3 Presterende sturingsstijl

De gemeente vindt het belangrijk middelengebruik op het ROC terug te dringen, omdat dit kan leiden tot veel maatschappelijke problemen. Omdat uit onderzoek blijkt dat op deze mbo-scholen veel jongeren met problemen zitten, wil de gemeente juist hier intensiveren, zodat een zo groot mogelijke impact gemaakt kan worden. Hier komt het presterende karakter van het ROC-Aanvalsplan naar boven. "We zijn heel strikt op het idee van dat wat je doet, moet effect hebben. Nou ja, dat hoor je hier natuurlijk duizend keer zeggen per dag. Het moet effectief zijn wat je doet", zegt programmamanager N verwijzend naar het motto uit beleidskader Rotterdam Groeit. Ook bij deze maatregel stuurt de afdeling Jeugd graag aan op het vastleggen van meetbare prestaties, liefst met wetenschappelijk bewijs. "Vanuit onze gezamenlijke drijfveren zeggen wij van, 'help ons, jullie zijn de experts'. Maar we zeggen ook van, leuk dat je dat opschrijft, maar waar ligt de wetenschappelijke onderbouwing? (...) Wat levert het op?", noemt programmamanager N.

Om de effectiviteit van het ROC-Aanvalsplan te meten, heeft de afdeling Jeugd een aantal performance indicatoren afgesproken met Youz. Zo vertelt gezondheidscoach O van Youz dat het de bedoeling is dat allerlei inputcijfers geleverd worden: "Ik voer alles netjes in. Hoeveel trajecten ik doe, wanneer, hoeveel gesprekken voer ik, wat is de uitkomst. Dat willen ze wel graag weten, van de gemeente." Daarnaast heeft programmamanager N aan de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente gevraagd onderzoek te doen naar alcohol- en drugsgebruik onder leerlingen op het mbo 1 en 2-niveau in Rotterdam. Dit maakt inzichtelijk hoeveel impact de gemeente maakt met haar programma. "We hebben in kaart gebracht wat het effect van het plan is. In 2014 konden we zeggen dat op locaties waar de gezondheidscoach actief is, stabiliseert het gebruik. En op locaties waar die niet is, zie we nog steeds een stijging. Nu in het meest recente onderzoek zien we echt een daling. Dus we zien nu wel de vruchten van ons werk." Gezondheidscoach O van Youz geeft daarbij aan dat met de uitkomsten van zulk onderzoek ook echt iets wordt gedaan: "Dan gaan we ook kijken van, oké, hoe komt dat dan? En wat hebben we dan nog nodig om ervoor te zorgen dat dat blijft of beter wordt?" Door aan te sturen op prestaties en hier consequenties aan te verbinden, laat de gemeente blijken het belangrijk te vinden om te garanderen dat met haar maatregelen het beste resultaat wordt bereikt.

5.5.4 Responsieve sturingsstijl

Rondom het ROC-Aanvalsplan is de houding van de gemeente er niet op gericht actief burgerschap aan te moedigen of hier ruimte voor te bieden. Alleen de rol van de gezondheidscoaches die namens Youz, in opdracht van de gemeente, werkzaam zijn op de verschillende ROC's in Rotterdam, lijken in zekere zin een responsieve rol op zich te nemen. Zo is het de taak van de gezondheidscoaches om studenten op een laagdrempelige manier te begeleiden en docenten te ondersteunen waar nodig. Zij

spelen in op de behoeften en zijn adaptief in hun vermogen te bepalen wat nodig is. Hoewel dit tekenen zijn van responsiviteit, komt dit niet doordat de gemeente hierop aanstuurt, maar doordat dit inherent is aan het beroep van zorgverlener. Van een daadwerkelijk responsieve stijl van sturen door de gemeente kan ik dus niet spreken.

5.5.5 Omgevingsfactoren

In de omgeving van het ROC-Aanvalsplan is het in de eerste plaats van belang om bewust te zijn van de landelijke trends op het gebied van middelengebruik. Doordat kennis omtrent middelengebruik de laatste jaren enorm is gegroeid en de sociale norm rondom middelengebruik door jongeren snel verandert, is het thema steeds belangrijker geworden voor beleidsmakers. Zo wil de Rijksoverheid jongeren beschermen tegen de schade als gevolg van alcohol- en tabaksgebruik, omdat het voor deze groep extra schadelijk is. Dit gebeurt vooral via wetgeving en voorlichting. Zodanig is in 2014 de wettelijke leeftijdsgrens voor het kopen en bij zich dragen van alcohol verhoogd van 16 naar 18 jaar. Ook is de grootschalige NIX18-campagne opgezet, die als doel heeft de sociale norm – ‘niet roken en niet drinken onder de 18 jaar’ – versterkt zodat deze breed gedragen wordt in de Nederlandse samenleving. De gemeente Rotterdam gaat mee in de landelijke trend en laat met haar programma Drugs & Alcohol zien ook veel waarde te hechten aan het terugdringen van middelengebruik onder jongeren. Programmamanager N van de gemeente vindt dat zij met het ROC-Aanvalsplan zelfs verder gaan dan de aanpak van de Rijksoverheid: “Landelijk bestaat nog niks voor het ROC. Dus toen hebben we zelf gezegd van, hé, daar gaan we samen met Youz en het ROC – dus gezamenlijk... Gaan we eens kijken hoe zouden we dit kunnen aanpakken.”

Daarbij is ook de juridische context van het onderwijs van belang, omdat de gemeente met het ROC-Aanvalsplan jongeren wil bereiken via school. Het beleid is specifiek gericht op studenten op het ROC en daarom is de hulp van de ROC's in de stad vereist. Met de juridische vrijheid van onderwijs, kunnen de scholen zelf bepalen of zij hieraan mee willen werken. De gemeente kan dus alleen aansturen op samenwerking om tot gedeelde verantwoordelijkheid te komen.

Verder is in de omgeving van het ROC-Aanvalsplan ook de invloed van de transitie en transformatie in de jeugdzorg te merken. Het Aanvalsplan is namelijk een goed voorbeeld van beleid dat aansluit bij de transformatiedoelen, zoals preventie, vroege interventie, lichte zorg en het versterken van de sociale netwerken. Doordat de gezondheidscoach op een laagdrempelige manier contact kan maken met de ROC-leerlingen, kan hij/zij problemen in een vroeg stadium signaleren en vaak ook helpen deze op te lossen door lichte hulptrajecten aan te bieden. Als de problemen toch te ernstig blijken, kan de gezondheidscoach gemakkelijk doorverwijzen naar moederorganisatie Youz. “Het is een warme overdracht. Je bent van dezelfde organisatie, je doet wel twee verschillende dingen. Bij mij is het allemaal gratis en voor niets, laagdrempelig op school. Maar is er nou echt meer hulp nodig, dan kunnen wij heel goed vertellen van, dit is wat je kunt verwachten. Omdat de stap naar professionele hulp vaak heel erg groot is”, vertelt gezondheidscoach O. Voor de gemeente past het ROC-Aanvalsplan, inclusief samenwerking met Youz en ROC's, dus helemaal in de context van de transformatie.

5.5.6 Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders

Binnen het programma Drugs & Alcohol schakelt de gemeente voor het uitvoeren van haar maatregelen in veel gevallen de hulp van Antes in, waarvan Youz onderdeel is. Dit laat zien dat de partijen elkaar goed liggen en zij elkaar graag opzoeken in hun werk. Wel laat programmamanager N van de gemeente weten dat het natuurlijk fijn is als mensen tevreden zijn over de samenwerking, maar dat uiteindelijk wel resultaten moeten kunnen worden getoond: “Zo'n interventie kan natuurlijk goed beoordeeld zijn, maar

nog geen enkel effect hebben op wat je echt doet. Overtuig mij wel dat wat je doet, ook helpt.” En omdat uit de cijfers blijkt dat het ROC-Aanvalsplan effect lijkt te hebben en dat doelstellingen worden behaald, is de gemeente zeer te spreken over het partnerschap. De focus op het sturen op rechtmatigheid en prestaties maakt hier dat de perceptie positief is, zeker in de context van de transformatie en in een omgeving waarbinnen de gemeente wil tonen bovenop landelijke ontwikkelingen te zitten om middelengebruik onder jongeren te verminderen.

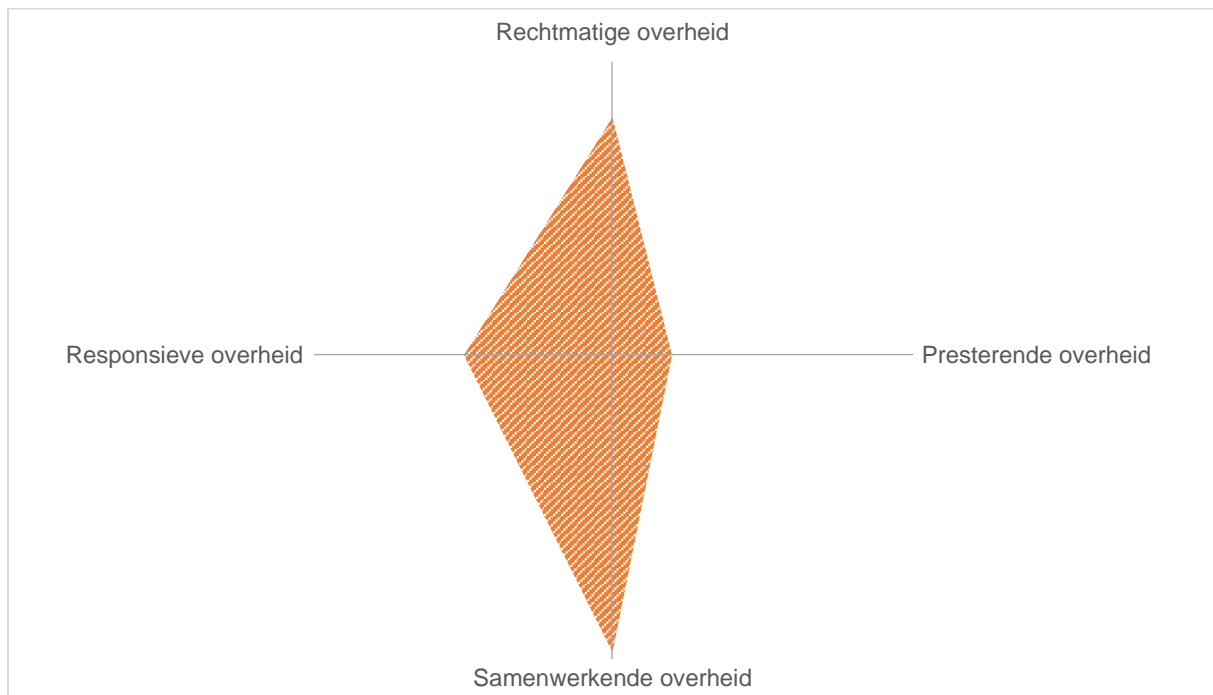
Het is voor de gemeente ook van groot belang dat Youz positieve resultaten en effecten kan laten zien, zodat de gemeente als rechtmatige overheid kan tonen de juiste partij te zijn voor de aanpak van dit maatschappelijke probleem. Maar volgens programmamanager N probeert de gemeente niet enkel in performance-indicatoren te blijven hangen: “Het gaat niet over cijfertjes en Excel-bestanden. Natuurlijk moet dat allemaal afgevinkt worden en moeten de accountants dat goed vinden. Maar verder zal mij dat een rotzorg zijn. Doe maar wat bijdraagt aan het verbeteren van de situatie van die kinderen. En daar doen we het allemaal voor.” De gezamenlijke gedrevenheid is waar het de gemeente en Youz om gaat, zodat zij kunnen zorgen dat zij iets doen wat werkelijk bijdraagt. Hoe dat te bereiken, is voor de partijen evident: met vertrouwen. Alleen als de partners elkaar durven te vertrouwen, open met elkaar kunnen zijn en elkaar de ruimte willen geven, is het mogelijk om verder te komen. De gemeente en Youz kunnen persoonlijk contact en persoonlijke motivatie enorm waarderen, zodat zij een vertrouwensband kunnen opbouwen. Sturen op samenwerking in een rechtmatig kader zien de respondenten dan ook een erg passende sturingsstijl in het ROC-Aanvalsplan.

Ook in de samenwerking met het Albeda en Zadkine, zorgt het aansturen op samenwerken voor het meeste resultaat. “De effectiviteit van het ROC-Aanvalsplan ligt voor een deel ook bij school”, beschrijft gezondheidscoach O van Youz. “Dus als je een enthousiast zorgteam hebt dat denkt, ‘ja, daar kunnen we echt wat mee en we zetten je in’, dan merk je ook dat je effectiviteit een stuk groter wordt. Dus je bent als coach, ben je heel afhankelijk van de school.” Hoewel de ROC's officieel alleen gebruikmaken van de regeling van de gemeente en Youz, hebben zij in de praktijk een grote vinger in de pap. Alleen door echt samen op te trekken, kunnen de partijen hun doelen dus bereiken. En omdat de gemeente, Youz en de Rotterdamse ROC's elkaar zien als gelijkwaardige partners die open staan voor elkaar en luisteren naar elkaar, vinden zij dat er een goede ‘fit’ is in de omgeving van de maatregel als de gemeente een samenwerkende sturingsstijl in een rechtmatig kader aanneemt.

5.6 Toezicht en handhaving: STAD-pilot

Als laatste analyseer ik hier rondom het thema middelengebruik de STAD-pilot van de gemeente Rotterdam, onderdeel van algemeen toezicht en handhaving op het gebied van middelengebruik door de gemeente. Sinds 2017 werkt team Drank & Horeca aan het STAD-project, waar de focus ligt op het verminderen van binge drinken en alcoholgebruik door minderjarigen op festivals (STAD in Europe, 2019). Het draait hierbij vooral om de samenwerking tussen politie, horeca en gezondheidsprofessionals. De STAD-methode is door team Drank & Horeca voor het eerst getest tijdens de opening van het strandseizoen in Hoek van Holland. In figuur 9 illustreer ik de waargenomen sturingsstijlen bij de STAD-pilot. Waar het normaal gesproken de taak van Team Drank & Horeca is om toezicht te houden op de naleving van de Drank- en Horecawet, en de handhaving daarvan, is het de bedoeling van de pilot om meer coachend op te treden en gedeelde verantwoordelijkheden te vinden bij de stakeholders. Dit komt terug in de interviews met de respondenten. De gemeente probeert in de pilot in de eerste plaats dan ook vooral te sturen op samenwerking. Maar oude gewoontes slijten niet

gemakkelijk: sturen op rechtmatigheid komt ook nog veel voor. Ook zijn een aantal kenmerken van een responsieve en presterende stijl van sturen waar te nemen, die een basis lijken te vormen voor bepaalde aspecten van de houding van de gemeente in het werk van toezicht en handhaving.



Figuur 7. Waargenomen sturingsstijlen bij de STAD-pilot

5.6.1 Samenwerkende sturingsstijl

Team Drank en Horeca heeft de taak om de naleving van de Drank- en Horecawet te controleren in de gemeente, zodat overtredingen geconstateerd en beboet worden. Maar met welk doel? Belangrijk in de STAD-pilot is bedenken waarom de regels er zijn. “Het is natuurlijk feitelijk helemaal niet interessant om tien of honderd boetes uit te schrijven”, legt beleidsmedewerker P uit. “Het gaat om dat we de naleving van de NIX18 willen verhogen. (...) Want waarom is die wet er? Om jongeren te beschermen tegen hersenbeschadiging als gevolg van alcoholgebruik.” De STAD-aanpak probeert gezamenlijke drijfveren te vinden bij alle stakeholders, zodat zij samen kunnen optrekken om de negatieve gevolgen van middelengebruik tegen te gaan. Zo wil de ondernemer geld verdienen en niet beboet worden en wil de politie (gewelds)incidenten voorkomen. Maar allen zijn ze gebaat bij naleving van de wet en moeten gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen om dit te bereiken. Hier ziet de gemeente winst in en daarom probeert zij nadrukkelijk aan te sturen op samenwerking. Daarbij komt dat het volgens de gemeente effectiever is om met alle stakeholders om tafel te gaan en samen te kijken hoe het beter kan. De gemeente probeert de rol van strenge, belerende overheidsinstantie achter zich te laten, zodat de partijen minder (vijandig) tegenover elkaar komen te staan en meer samen kunnen proberen de regels na te leven. Door de nieuwe coachende rol van de handhavers, ontstaat daar veel meer bereidheid toe. “Je geeft de hele branche het gevoel dat je het samen aan het doen bent. Dat zij bijdragen aan iets. En als je dat voor elkaar krijgt, dan uiteindelijk hoop ik dat er bij hen een motivatie is om het inderdaad niet alleen ter voorkoming van zo’n boete te doen, maar ook ter verbetering van de situatie”, vertelt teamleider R van team Drank & Horeca. Zo stuurt de gemeente aan op interactie met de stakeholders, van waaruit dialoog kan leiden tot een groter vertrouwen in elkaar. Op die manier zorgt samenwerking voor een groter collectief probleemoplossend vermogen.

Bij de strandopening in Hoek van Holland test de gemeente voor het eerst de principes van de STAD-aanpak waarbij aansturen op samenwerking centraal staat. Ten eerste probeert de gemeente de verantwoordelijkheid om alcoholmisbruik terug te dringen uitdrukkelijk gezamenlijk met de paviljoeneigenaren te delen. Ten tweede komt het idee van de nieuwe coachende en flexibele rol van toezichthouders en handhavers tot uiting in de praktijk. Handhaver Q van team Drank & Horeca vertelt hoe zijn team de gehele dag met de exploitanten van de strandtenten en het barpersoneel optrekt om trainingen te geven, te luisteren naar problemen en feedback te geven. “Op die manier blijf je coachen. We kunnen er over praten. In plaats van ik tegenover jij, werd het nu wij samen zorgen voor een succesvolle dag. Ik coach in plaats van dat ik [boetes] schrijf”, vertelt handhaver Q. De gemeente neemt hier een faciliterende rol op zich, waardoor het leervermogen groeit. “En dat werpt zijn vruchten af. Het was een positieve dag voor de bezoekers, voor de exploitanten én voor de politie en gemeente.”

Verder is voor team Drank & Horeca, een uitvoerend onderdeel van de gemeente, de samenwerking met beleidsafdelingen van belang. Tijdens de STAD-pilot is veel overleg met de afdeling Jeugd onder het mom van thema NIX18. Ook Directie Veiligheid en de burgemeester zitten geregeld om tafel als eindverantwoordelijken voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. “In principe beslissen de beleidsmakers welke koers we varen”, vertelt teamleider R van Team Drank & Horeca. “Wij zijn uitvoerders en op papier voeren wij uit wat zij bedenken. Maar we hebben natuurlijk wel een dikke vinger in de pap. Wat erop neer komt dat wij zeggen, goh, dit werkt wel en niet. (...) Wij geven feedback en zij passen het beleid daarop. Zo is het een samenspel.” De verwevenheid die tussen beleid en uitvoering bestaat, maakt dat dialoog nodig is en alles gericht is op samenwerking. Ook in de keten van stakeholders die te maken hebben met de Drank- en Horecawet is een verscheidenheid aan partners te onderscheiden die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Toezichthouder S noemt een hele lijst op: van de NVWA, Douane en Kansspelautoriteit, tot de Arbeidsinspectie en de DCMR. Ieder heeft zijn eigen belang, zienswijze of perspectief, maar vast staat dat iedereen samenwerking als noodzakelijk beschouwd om problemen rondom middelengebruik aan te pakken.

5.6.2 Rechtmatige sturingsstijl

Hoewel de STAD-pilot erop gericht is de toezichthouders en handhavers van de gemeente een nieuwe, coachende rol toe te schrijven en hen meer te laten samenwerken met stakeholders om verantwoordelijkheid voor het tegengaan van middelenmisbruik te delen, komt uit de interviews ook sterk naar voren dat een nieuwe houding niet zomaar is aangeleerd. Voor team Drank en Horeca draait de gemeentelijke taak van toezicht en handhaving uiteindelijk om de naleving van de Drank- en Horecawet: controleren en beboeten wanneer overtredingen geconstateerd worden. De juridische en rechtmatige basis achter team Drank & Horeca is het bestaansrecht van hun werk. Handhaver Q omschrijft zijn taak als volgt: “Ik constateer iets. Ik leg een rapport van bevinding op. Dat kan resulteren in een boete of een waarschuwing. Noem maar op.” Daarbij geeft hij aan dat hij in zijn nieuwe coachende rol niet meteen een rapport schrijft, maar eerst gesprekken probeert aan te gaan. “Heb je daar en daar al aan gedacht? Waarom probeer je dit en dit niet? Maar na een aantal keren te hebben gewaarschuwd en je neemt me niet serieus? Dan houdt het op.” Het werk van de handhavers berust op autoriteit: het gezag en de bevoegdheid die zij als overheidslichaam hebben gekregen, betekent volgens hen soms een strenge houding. Regels, procedures en richtlijnen moeten netjes gevolgd worden om te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel en om de legaliteit van hun werk te beschermen. Dit alles duidt op een rechtmatige manier van sturen.

De toezichthouders en handhavers geven aan dat zij zien dat de nieuwe coachende rol voor hen zeker zijn voordelen heeft. Want: in gesprek gaan in plaats van rapporten schrijven, scheelt een hoop

administratieve rompslomp. “Maar het is dubbel. Ik ben meer een handhaver, ik ben geen coach van nature. Ik hou niet van blijven herhalen. Dat is niet mijn stijl. Dus je moet het jezelf wel aanleren”, vertelt handhaver Q. Ook beleidsmedewerker P vertelt dat het een hele omslag in denken is. “Van oudsher is de toezichthouder toch een man of vrouw in uniform. (...) ‘Ik ben er gewoon om de wet te handhaven’.” Hieruit is op te merken dat toezichthouders en handhavers van nature de neiging hebben om rechtmatig te sturen. De autoriteit die komt met hun werk maakt dat zij de verantwoordelijkheid voelen om ten alle tijden de wet te volgen zonder aanzien des persoons. Hoewel de STAD-pilot team Drank & Horeca dus zeker stimuleert om op een nieuwe, andere manier om te gaan met hun gezag, blijkt nog wel dat een gedaanteverwisseling niet zomaar is gemaakt. Rechtmatig sturen is voor de toezichthouders en handhavers nu eenmaal onlosmakelijk verbonden met hun gemeentelijke taak.

5.6.3 Responsieve stijl

De manier waarop de STAD-pilot stimuleert om vanuit de gemeente meer samen te werken met de hele branche rondom de Drank- en Horecawet, maakt dat zij vaker en dieper in gesprek gaan. De dialoog die ontstaat, zorgt er in de eerste plaats voor dat stakeholders beter begrijpen hoe zij zich aan de regels van de gemeente kunnen houden. Maar daarnaast kunnen de betrokkenen nu ook beter aangeven wat zij nodig hebben en wat zij verwachten van de overheid om dit te bereiken. De gemeente kan hier responsief op reageren door de stakeholders te ondersteunen en begeleiden waar nodig. Door hun verhalen hoort de toezichthouder waar de pijnpunten liggen en wat struikelblokken zijn. “Dan zegt die toezichthouder ook van, nou, dat is goed om te horen. Dan weten wij ook waar het probleem ligt. (...) Zij snappen dan een situatie waarin het fout kan gaan, ze verdiepen zich in de ander”, legt beleidsmedewerker P de adaptieve houding van de toezichthouders en handhavers uit. De gemeente voelt dat zij een ondersteunende rol te vervullen heeft: “Als een ondernemer waarmee je in gesprek bent zelf steun vraagt van, ja, hoe kan ik dat dan beter doen? Of heb je materiaal of hulpmiddelen die kunnen helpen?” In zo’n geval waar geluiden van betrokkenen laten horen dat zij steun nodig hebben en zij aangeven wat er nodig is van de gemeente om hen verder te helpen, probeert team Drank & Horeca de betrokkenen te begeleiden. Hier kiest de gemeente dus een responsieve stijl van sturen om te bereiken dat beleid effectiever wordt in de uitvoering.

5.6.4 Presterende sturingsstijl

De STAD-aanpak tegen overlast van middelengebruik is in Zweden ontwikkeld en blijkt daar al jaren erg effectief. In samenwerking met het Trimbos instituut heeft de gemeente de pilot daarom naar Rotterdam gehaald om de werking te testen in de Nederlandse situatie. Zeker vanuit het idee van beleidskader Rotterdam Groeit, dat veel waarde hecht aan wetenschappelijke onderbouwing en meetbare prestaties, is de STAD-aanpak een interessante maatregel. Tijdens de pilot bij de strandopening in Hoek van Holland is goed in de gaten gehouden hoe de situatie gedurende de dag zich ontwikkelde en of deze succesvol bleek in het verminderen van overlast als gevolg van middelengebruik. Een vraag van belang voor de gemeente tijdens de pilot is dan ook hoe doeltreffend de maatregelen uit de STAD-aanpak zijn. “We hebben bij de strandopening alleen maar metingen gedaan. Dronken acteur ingezet, blaastesten afgenomen, veel geobserveerd. (...) En het blijkt dat het beter ging. Minder dronken mensen, minder vechtpartijen en betere controles bij de toegang tot de paviljoens”, vertelt beleidsmedewerker P. Door de afweging van het succes van de maatregel te baseren op meetbare prestaties en de effectiviteit van de STAD-aanpak, lijkt de gemeente op zekere momenten een presterende stijl van sturen te kiezen.

5.6.5 Omgevingsfactoren

In de eerste plaats is het in de omgeving van toezicht en handhaving belangrijk om te kijken naar de interne organisatie van team Drank & Horeca. Dit team bestaat uit zeven mensen die zijn

gespecialiseerd in de Drank- en Horecawet. Beleidsmedewerker P vertelt dat dit relatief veel is: “Er zijn ook heel veel gemeenten die er geen één hebben. Maar als je gaat kijken naar wat ze doen, die naast hun andere takenpakket ook worden ingezet op het controleren bij supermarkten, bij de horeca, bij sportverenigingen, bij avondwinkels, bij slijters... Al die branches die alcohol verkopen. En dan zeven mensen op, nou, noem 2500 locaties in de stad, is dat natuurlijk niks.” Dit is een factor waarmee de gemeente rekening dient te houden in de uitvoering van haar beleid, omdat een klein team de naleving niet toereikend kan controleren in zo'n situatie. Om toch effectief werk te leveren, is de gemeente opzoek gegaan naar alternatieve manieren van toezicht en handhaving. In deze omgeving is de STAD-aanpak, waarbij gedeelde verantwoordelijkheid wordt bewerkstelligd, een logische keuze.

Verder is het in de STAD-pilot, net zoals bij het ROC-Aanvalsplan, van belang rekening te houden met landelijke ontwikkelingen op het gebied van middelengebruik. Vooral de grootschalig opgezette NIX18 campagne van de Rijksoverheid zorgt voor een tendens waarbij de sociale norm van niet roken en drinken onder de 18 jaar versterkt wordt. Dit heeft ervoor gezorgd dat de naleving van de Drank- en Horecawet voor de gemeente Rotterdam steeds belangrijker is geworden en dat team Drank & Horeca een meer prominente rol toebedeeld heeft gekregen. De nieuwe pilot is in deze omgeving een mooi visitekaartje die de gemeente kan afleveren om te laten zien hoezeer zij hechten aan het tegengaan van middelengebruik onder jongeren. Daarbij hangt de gemeente veel gewicht aan de internationale samenwerking die gepaard gaat met het STAD-project. Samen met zes andere Europese steden pakt de gemeente Rotterdam, samen met het Trimbos, een onderdeel van de STAD-aanpak op om te testen in een nieuwe situatie en cultuur.

Ook kan de politieke gevoeligheid van het onderwerp toezicht en handhaving worden genoemd als belangrijke factor in de context van deze maatregel. Beleidsmedewerker P vertelt over het krachtenveld van politieke meningen waarbinnen team Drank & Horeca opereert. Ook de leden van het team zelf merken dat de rol die zij vervullen bij het controleren van de naleving van de Drank- en Horecawet politiek erg gevoelig kan liggen, waarbij meningen goed kunnen botsen. Als voorbeeld vertelt teamleider R over een incident bij een controle bij een kunstgalerie in de stad waar werd geschonken zonder vergunning. Er ontstond ophef nadat bleek dat raadsleden aanwezig waren. Over de manier van handhaven kwamen vragen in de raad en de toezichthouders merkten weer eens dat hun werk veel politiek sentiment met zich kan meebrengen. In het verlengde daarvan ligt het feit dat een hecht contact bestaat tussen team Drank & Horeca, directie Veilig en burgemeester Aboutaleb, als eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente. De burgemeester is een publiek persoon en zijn bevoegdheden genieten extra aandacht. Deze omgevingsfactoren maken dat toezicht en handhaving een beleidsthema is dat altijd onder het vergrootglas ligt.

5.6.6 Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders

De nieuwe rol van coach die toezichthouders in de STAD-pilot op zich nemen, blijkt een hele omslag in denken voor het van nature rechtmatige team Drank & Horeca. Zo geeft handhaver Q aan dat hij houdt van duidelijkheid en niet steeds wil waarschuwen. Maar met wat geduld lukt het hem steeds beter zichzelf de nieuwe houding aan te leren. “Ik heb nu zoiets van, hé, ik heb vandaag dienst gehad en heel veel gepraat. Volgende week kan ik weer naar buiten, want ik hoef niet binnen te zitten en acht rapporten te schrijven.” Het voordeel van samenwerking ziet handhaver Q dus vooral in de extra tijd die hij nu over heeft om in gesprek te gaan met betrokkenen, zodat echt iets bereikt kan worden, zeker in de context van zijn kleine team. Teamleider R sluit zich daarbij aan: “Op het moment dat wij naar een exploitant toe gaan en wijzen op een overtreding, zou hij normaal gesproken misschien boos worden. Maar nu probeert hij mee te denken om de situatie op te lossen. En dat is dus dat je ze onderdeel uit laat maken

van het geheel. Van het hele plan. Dus dat ze ook – dat hoop ik dan – dat verantwoordelijkheidsgevoel hebben.” Aansturen op samenwerking zorgt voor meer betrokkenheid van alle stakeholders en maakt hen onderdeel van de probleemoplossing, in plaats van de veroorzaker van het probleem. De gedeelde verantwoordelijkheid werkt in deze omgeving niet alleen in het voordeel van de gemeente, maar ook van de branche. Zo blijkt de perceptie op de STAD-aanpak erg positief en vinden alle verschillende betrokkenen het een mooie manier om meer te bereiken in gezamenlijkheid in plaats van vijandigheid.

Verder lijkt de responsieve houding van de gemeente, waar steeds meer wordt geluisterd naar geluiden van stakeholders, ook zeker gewaardeerd te worden. Door goed contact te onderhouden met betrokkenen is het makkelijker voor de toezichthouders om zich te verplaatsen in de situatie van bijvoorbeeld ondernemers of exploitanten. Hierdoor voelen zij beter aan waar zich in de uitvoering struikelblokken bevinden en wat nodig is om dit te veranderen. Stakeholders kunnen aangeven wat zij denken nodig te hebben in de ondersteuning, zodat de gemeente hen daarin kan ondersteunen. Deze houding zorgt ervoor dat minder incidenten plaatsvinden die politiek gevoelig kunnen liggen. Zo'n meer responsieve en adaptieve houding lijkt goed te passen in de nieuwe STAD-pilot en de vernieuwde relatie tussen de gemeente en de branche. De perceptie hierop kan dus ook als positief worden omschreven.

Ook de resultaten laten zien dat de STAD-aanpak goed uitpakt in de praktijk. Zo bleken er bij de strandopening in Hoek van Holland minder incidenten te hebben plaatsgevonden dan in voorgaande jaren en werd de sfeer als goed omschreven. Dit laat zien dat niet alleen team Drank & Horeca, maar ook de strandtenteigenaren en hun barpersoneel toegewijd en enthousiast zijn geweest om op een nieuwe manier met elkaar om te gaan en te leren van elkaar. De samenwerkende stijl van sturen die de gemeente zich in de pilot eigen heeft gemaakt, wordt door alle respondenten dus zeker als passend en geschikt omschreven in haar omgeving.

HOOFDSTUK 6: VERGELIJKENDE ANALYSE

In dit hoofdstuk vergelijk ik de resultaten uit mijn analyse. In tabel 5 is een samenvatting te vinden van deze resultaten zoals ik deze heb beschreven in het vorige hoofdstuk. Kijkend naar de zes cases uit het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam die ik heb onderzocht, kan ik hier nu een aantal opmerkingen bij plaatsen. De cases, met elk dominerende sturingsstijlen, kennen allen een eigen mate van ervaren toepasselijkheid. Dit hangt samen met een aantal omgevingsfactoren die volgens de respondenten relevant zijn. Ik zal de cases vergelijken en analyseren op patronen.

Tabel 5. Overzicht van analyse van resultaten

Cases en dominante sturingsstijlen	Omgevingsfactoren	Perceptie op toepasselijkheid door stakeholders
<i>Prenatale huisbezoeken</i> 1. Samenwerkend 2. Presterend	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek: invloed van wethouder De Jonge • Media: extra aandacht door nieuws van hoge perinatale sterfte in Rotterdam • Bestuurlijk: aansluiting maken in het sociaal domein 	<ul style="list-style-type: none"> • Leerproces zeer belangrijk • Wederzijdse afhankelijkheid maakt samenwerking noodzakelijk • Te stevige rol van gemeente schrikt (onafhankelijke) organisaties in de geboortezorgketen af
<i>Jeugd- en opvoedhulp</i> 1. Rechtmatig 2. Samenwerkend	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurlijk: complexe constructie jeugdzorgveld na decentralisatie • Juridisch: professionele vrijheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Grote veranderingen door decentralisatie zijn lastig • Integraal (samen)werken positief • Dubbele aansturing werkt niet

	<ul style="list-style-type: none"> • Administratie: beleid versus uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> • Onzekerheid door professionele vrijheid
<i>Kindpakket</i> 1. Samenwerkend 2. Responsief	<ul style="list-style-type: none"> • Economie: maatschappelijk middenveld • Media: invloed van Klijsma-middelen • Politiek: armoede is een politiek gevoelig onderwerp, hoog op de agenda 	<ul style="list-style-type: none"> • Stichtingen zetten sterk in op eigen verantwoordelijkheid • Goede doelen organisaties zoeken actief de samenwerking op met maatschappelijke partners • Gemeente maakt goed gebruik van haar netwerk
<i>Taakspel</i> 1. Presterend 2. Rechtmatig	<ul style="list-style-type: none"> • Administratie: beleidskader Rotterdam Groeit • Economie: vrije en competitieve markt • Juridisch: vrijheid van onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> • Door grote concurrentie focus op prestaties • Te weinig leren en verbeteren • Koppeling jeugdzorg en onderwijs positief
<i>ROC-Aanvalsplan</i> 1. Rechtmatig 2. Samenwerkend	<ul style="list-style-type: none"> • Media: meer kennis over middelengebruik en veranderende sociale norm • Bestuurlijk: transformatiedoelen jeugdzorg • Juridisch: vrijheid van onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> • Goede resultaten en positieve effecten te zien in de cijfers • Gezamenlijke gedrevenheid • Samenwerking met ROC's belangrijk
<i>STAD-pilot</i> 1. Samenwerkend 2. Rechtmatig	<ul style="list-style-type: none"> • Administratie: grootte van het team van toezichthouders en handhavers • Media: veranderende sociale norm middelengebruik • Politiek: verstandhouding met burgemeester 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe rol als coach is een omslag in het denken voor van nature rechtmatige toezichthouders • Gedeelde verantwoordelijkheid werkt in iedereens voordeel • Minder incidenten en goede resultaten

6.1 Categorieën van omgevingsfactoren

In de verschillende cases heb ik inductief gezocht naar omgevingsfactoren die van belang zijn in de context van de maatregelen. Deze factoren kan ik nu indelen in zes verschillende categorieën zoals te zien in tabel 5: de politieke, media, bestuurlijke, juridische, economische en administratieve omgeving.

Ten eerste spelen politieke factoren mee. Respondenten geven aan dat sommige onderwerpen politiek gezien gevoeliger of zichtbaarder zijn of meer sentiment met zich meebrengen dan andere en daardoor meer onder een vergrootglas liggen. De aandacht die politici, wethouders of burgemeester geven aan een onderwerp kan voortkomen uit tal van redenen – door maatschappelijke onrust of (persoonlijke) voorkeuren tot het kenbaar maken van politieke (partij)kleur. Zo is bij de pilot van prenatale huisbezoeken duidelijk de invloed van oud-wethouder De Jonge te merken, die ‘iconische’ maatregelen wil neerzetten. En ook bij het kindpakket is de aandacht voor armoedebestrijding in het Rotterdamse college uit 2018 te merken. Wat ook de oorzaak, in het geval van (verhoogde) politieke aandacht houden stakeholders bewust en onbewust rekening met de gevolgen van hun keuzes in dat politieke klimaat.

Ook de media is een omgevingsfactor van belang, iets wat vaak speelt in het verlengde van de politieke context. Wanneer de media-aandacht voor een onderwerp groot is, volgt vaak automatisch de politieke ophef. Zo zorgt het nieuws over hoge perinatale sterfte in Rotterdam voor (hernieuwde) aandacht vanuit de gemeenteraad en de druk om op te treden. Zowaar ziet programma Stevige Start, inclusief pilot voor prenatale huisbezoeken, het levenslicht. En omdat steeds meer bekend is over de schadelijkheid van

middelengebruik voor jongeren is er rond dit thema ook veel aandacht vanuit de media. Denk bijvoorbeeld aan de landelijke NIX18-campagne die de sociale norm rondom middelengebruik door jongeren snel verandert. Dit heeft dan weer zijn weerslag op gemeentelijke maatregelen als het ROC-Aanvalsplan en de STAD-pilot. In ieder geval geldt ook hier dat in het geval van (verhoogde) aandacht vanuit de media stakeholders bewust en onbewust rekening houden met de gevolgen van hun keuzes in dat medialandschap.

Een derde omgevingsfactor die ik identificeer is de bestuurlijke context van maatregelen. Bestuurlijke kwesties van invloed in de cases hebben allen te maken met de nieuwe Jeugdwet 2015, de decentralisatie die daarmee gepaard ging en de bijbehorende transformatie- en transitiedoelen. Zo is de complexe constructie in het jeugdzorgveld, die tot uiting komt in de wijkteams bij de uitvoering van jeugd- en opvoedhulp, ontstaan na de decentralisatie. De hele jeugdzorg is overhoopgehaald en een complexe en hybride constructie is in de plaats gekomen. Er zijn dubbele aansturingsrollen en de verantwoordelijkheidsverdeling is diffuus. Ook bij de prenatale huisbezoeken en bij het ROC-Aanvalsplan is de bestuurlijke invloed merkbaar: respectievelijk de wens om tot betere aansluiting op het sociaal domein te komen en de wens de transformatiedoelen te voltooien komen voort uit de ontwikkelingen rondom Jeugdwet 2015.

Als vierde spelen er juridische factoren in de omgeving van mijn cases. In het geval van de jeugd- en opvoedhulp draait het om de professionele vrijheid van hulpverleners en de verantwoordelijkheid die zij volgens de wet hebben gekregen in het nieuwe stelsel. Dit heeft gezorgd voor veel onzekerheid bij hulpverleners en een merkbare druk vanuit hun kant om hier rekening mee te houden. In het geval van Taakspel en het ROC-Aanvalsplan gaat het om de vrijheid van onderwijs zoals in de wet vastgelegd. Scholen kunnen daardoor niet zonder meer beïnvloed worden door de gemeente. Stakeholders laten weten dat deze onafhankelijkheid gerespecteerd dient te worden wanneer de gemeente met het onderwijs op wil trekken in haar beleid – en dat hiermee rekening mee gehouden moet worden in keuzes en acties.

Een vijfde omgevingsfactor gaat over de economische context van maatregelen. Hiermee doel ik op het verschil tussen staat (overheid), markt (bedrijfsleven) en samenleving (maatschappelijk middenveld). Omdat in iedere case de gemeente als overheidsinstelling betrokken is, speelt de economische context van de staat altijd mee. Maar bij sommige cases is een duidelijke verstrengeling van de andere economische omgevingen te zien. Zo is met de uitvoering van het kindpakket door de drie Rotterdamse jeugdfondsen het maatschappelijk middenveld gemoed. De stichtingen zijn goede doelen organisaties die zich inzetten op filantropisch vlak. Maar denk ook aan ander soortige liefdadigheidsinstellingen, of bijvoorbeeld buurtorganisaties en verenigingen. Als non-profit organisaties leunen de stichtingen sterk op samenwerking met andere welzijnspartijen. De gemeente speelt daarop in door als spil in het netwerk diverse maatschappelijke partijen bij elkaar te brengen. Een andere maatregel waarbij de economische markt een stempel drukt op het handelen van de stakeholders is Taakspel. Hier zien we een vrije, competitieve markt van begeleidings- en onderwijsdiensten waar de concurrentie groot is. Zo'n soort omgeving maakt dat de gemeente weer op een andere manier omgaat met haar aanbieders. De economische context bepaalt dus voor een deel welke keuzes de stakeholders bewust en onbewust maken, passend in dat economische klimaat.

Als laatste speelt de interne organisatie van de gemeente een rol in de omgeving van de cases, ofwel administratieve factoren. In het geval van jeugd- en opvoedhulp is de interne dubbele aansturing van de wijkteams door de afdeling Jeugd (beleid) en directie MOW (uitvoering) een factor van grote invloed

op het handelen van stakeholders. De toch al complexe constructie van het jeugdzorgveld wordt extra bemoeilijkt door de interne fragiele samenwerking van de organisatieonderdelen en de vaak tegengestelde belangen en doelstellingen. Bij Taakspel is administratief vooral de focus op beleidskader Rotterdam Groeit te merken: er wordt stevig geleund op de principes zoals vastgelegd in het beleidskader – ook wanneer er vanuit de externe omgeving misschien andere verwachtingen zijn. En bij de STAD-pilot speelt de beperkte grootte van team Drank & Horeca, waardoor de gemeente wordt gedwongen op nieuwe manieren te kijken naar toezichthouding. Wil de gemeente de Drank- en Horecawet effectief handhaven, dan is externe hulp nodig. De interne inrichting van de organisatie (de administratie) vraagt om bewustzijn zodat mogelijke organisatorische knelpunten niet in de weg van vooruitgang komen te liggen – met op maat gemaakte oplossingen. Want interne karakteristieken zijn nu eenmaal van invloed op de manier waarop maatregelen tot stand komen, hoe deze worden uitgevoerd en hoe effectief ze kunnen zijn.

6.2 Dominante stijlen

In het vorige hoofdstuk is op te merken dat in alle cases die ik onderzoek duidelijk sedimentatie in sturing is waar te nemen. Daarbij is niet één sturingsstijl overheersend in het handelen van de gemeente, maar wordt een combinatie van sturingsvormen aangetroffen. Dit is in lijn met de verwachtingen uit de theorie. In de vergelijking van de cases kijk ik naar de twee meest dominerende of overheersende sturingsstijlen die ik heb waargenomen per case. Zoals te zien in tabel 5 lijkt de gemeente in het sturen in haar jeugdbeleid dikwijls de voorkeur te geven aan ofwel een samenwerkende ofwel een rechtmatige sturingsstijl. Kenmerken van deze twee overheidsvormen heb ik het meest opgemerkt in mijn analyse, zowel samen, als apart in combinatie met een andere vorm.

In drie van de zes cases domineren een samenwerkende en rechtmatige sturingsstijl samen. In het schema van perspectieven op overheidssturing zoals Van der Steen et al. (2014a) deze hebben geïllustreerd liggen de samenwerkende overheid en de rechtmatige overheid schuin tegenover elkaar. Dit wil zeggen dat de twee stijlen beginnen vanuit tegengestelde principes (denken vanuit overheid naar samenleving en andersom; denken vanuit resultaten naar randvoorwaarden en andersom). Zij lijken dus niet samen te verenigen. Toch slaagt de gemeente Rotterdam hier volgens de respondenten over het algemeen goed in. De meeste cases zijn namelijk klassieke rechtmatige opdrachtgever-opdrachtnemer maatregelen, waarbij de lijnen van verantwoordelijkheid duidelijk zijn vastgelegd. Maar tegelijkertijd geven partners aan het fijn te vinden als de gemeente hen het gevoel geeft dat zij op gelijkwaardig niveau samenwerken – met vertrouwen en in open dialoog. Deze twee op het oog tegenstrijdige eisen verenigt de gemeente door bewust op zoek te gaan naar gezamenlijke drijfveren. Want uiteindelijk gaat het alle stakeholders om één ding: het kind een gezonde, kansrijke en veilige jeugd geven. Door dit doel altijd in het oog te houden, kan de gemeente de gedeelde verantwoordelijkheden dragen met al haar partners en tegelijkertijd netjes binnen de normen en regels van behoorlijk openbaar bestuur handelen.

In de andere drie cases is het zo dat een samenwerkende en rechtmatige stijl niet samen domineren, maar één van de twee in combinatie met een andere vorm overheersend is. In het geval van het kindpakket zien we de dominantie van een samenwerkende en responsieve stijl. In de kwadranten van Van der Steen et al. (2014a) een logische combinatie: beide vormen hebben de samenleving als startpunt en rekenen op de betrokkenheid van burgers en andere maatschappelijke partijen bij de realisatie van overheidsdoelen. En niet alleen in de theorie zijn de stijlen goed verenigbaar, ook de stakeholders oordelen positief over deze combinatie. Het sluit goed aan bij de aard van de maatregel,

gezien vele actoren uit het maatschappelijke middenveld zich betrokken voelen. De gemeente laat hen ruimte vrij en maakt zo de noodzaak tot samenwerking evident.

Dit in tegenstelling tot Taakspel, waar een rechtmatige en presterende sturingsstijl domineren. Bij de combinatie van deze vormen denkt de gemeente vanuit zichzelf: zij vertrouwt op de eigen organisatie en het eigen kunnen om haar doelen te bereiken. Dit komt onmiskenbaar naar voren wanneer de respondenten van de gemeente vertellen dat zij bij Taakspel het liefst niet te veel op het oordeel van de expert of professional willen vertrouwen, maar op inzichten uit het eigen beleidskader. Ook al sluiten de stijlen in theorie goed op elkaar aan, de stakeholders zijn er in hun oordeel minder gelukkig mee. Positieve geluiden over de maatregel komen juist als de gemeente in haar handelen meer naar buiten treedt, de samenwerking met scholen zoekt en de koppeling tussen jeugdzorg en onderwijs open benaderd.

Bij de prenatale huisbezoeken domineert de samenwerkende stijl in combinatie met een presenterend karakter. De nadruk ligt bij de inspanningen van de gemeente meer op het behalen van voldoende resultaten en minder op het creëren van randvoorwaarden. Volgens de theorie kan dit betekenen dat er minder aandacht is voor de realiteit van de uitvoering – iets wat de respondenten van het CJG beamen. Zij geven aan dat de gemeente soms te veel probeert te bepalen waar de focus in beleid moet liggen waardoor het CJG niet altijd voldoende ruimte voelt om uit te zoeken wat in de praktijk wel of niet werkt. In hun beklag komt naar voren dat er niet altijd genoeg oog is voor de inspanningen die in de uitvoering nodig zijn.

6.3 Toepasselijkheid van rollen

De categorieën van omgevingsfactoren die ik heb beschreven in § 6.1 in combinatie met de dominante sturingsstijlen die ik heb aangetroffen in § 6.2 leiden ons tot de vraag hoe de stakeholders hierover oordelen. Hoe kijken zij aan tegen de toepasselijkheid van de rol van de gemeente in specifieke omgevingen? Wanneer en waarom geven stakeholders aan hier tevreden of minder tevreden over te zijn? Er zijn een aantal dingen te bemerken per case. Te beginnen kijkend naar de manier van sturen die de gemeente kiest bij het kindpakket: de stakeholders zien dit (in vergelijking met de andere cases) als één van de meest gepaste manieren van sturen in die specifieke omgeving. De context van het kindpakket in acht nemend, is dit vooral te verklaren door het karakter van de drie Rotterdamse jeugdstichtingen als goede doelen organisaties en de focus op hun filantropische ambities. Over de gemeente Rotterdam, als samenwerkende en responsieve partner die haar netwerk inzet tot dit doeleinde, zijn de stakeholders dan ook zeer te spreken. Toch waren de stichtingen zelfs in dit 'succesverhaal' niet altijd tevreden. Zo waren zij tijdens het fusieproces in eerste instantie minder blij met de gemeente die toen als procesbegeleider optrad. De fondsen vonden dat de gemeente te nadrukkelijk het verloop in banen probeerde te leiden, terwijl zij erg hechten aan hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Alleen omdat de coördinatoren van de stichtingen zelf duidelijk aangaven de ontwikkelingen liever in eigen hand te nemen en omdat de gemeente zich naar deze behoefte voegde, is de perceptie van alle stakeholders uiteindelijk heel positief geworden.

Ook de STAD-pilot zien de stakeholders als een welgeslaagde maatregel. Hoewel het voor de van nature strikte en strenge toezichthouders en handhavers van de gemeente in eerste instantie een hele omslag was om op een nieuwe, meer coachende manier te gaan werken, lijkt het in de praktijk toch goed uit te pakken. Dit is vooral te verklaren door de interne situatie bij team Drank & Horeca. De teamleden beseffen goed dat, willen zij als klein team in een grote stad echt iets bereiken, het

noodzakelijk is gedeelde verantwoordelijkheid te zoeken in de hele branche. Het aansturen op meer samenwerking door de gemeente, en tegelijkertijd de rechtmatigheid te respecteren, is daarom gepast volgens de stakeholders.

Over het ROC-Aanvalsplan zijn de stakeholders ook te spreken. Hoewel een iets meer recht-door-zee maatregel met klassieke opdrachtgever-opdrachtnemer rollen, zorgt de open houding van de gemeente waar veel vertrouwen vanuit gaat, voor veel positieve reacties. Dit is een zonneklaar voorbeeld waar de gemeente haar rechtmatige rol goed weet te combineren met een samenwerkende sturingsstijl. De verklaring hiervoor vinden we in de bestuurlijke omgeving: de focus op de transformatiedoelen zorgt ervoor dat de gemeente en haar partners elkaar vinden in hun gemeenschappelijke ambities om de jeugd in de stad zo goed mogelijk te helpen.

Het succes van de prenatale huisbezoeken is vooral te verklaren door de focus op het leerproces. De stakeholders proberen continue te reflecteren op de maatregel zodat zij zich bewust zijn van zowel hun sterke kanten als mogelijke struikelblokken. Toen de bestuurlijke omgeving van de maatregel duidelijk maakte dat de samenwerking met de verschillende partners uit de geboortezorgketen versterkt moest worden, probeerde de gemeente haar rol dan ook aan te passen aan die situatie door steviger de touwtjes in handen te nemen. Maar een te stevige rol kan de gemeente tegenwerken wanneer zij samen op wil trekken met historisch sterk onafhankelijke partners. Dan is er nog het verwijt van het CJG dat de gemeente niet altijd genoeg oog heeft voor de realiteit van de uitvoering. Deze kritiek lijkt terug te leiden naar de politieke omgeving en de grote media-aandacht. De ambtenaren rond de maatregel voelden een grote druk om resultaten te tonen en dan is er niet alle tijd en ruimte voor randvoorwaarden. De stakeholders lijken een presterende stijl in deze omgeving echter niet als passend te beschouwen – in hun ogen zou de gemeente nog meer in haar samenwerkende rol moeten gaan zitten.

Bij interventie Taakspel vinden de stakeholders de verbindende rol die de gemeente speelt in de koppeling tussen jeugdzorg en onderwijs erg positief. Om een verschil te maken in de wereld van onderwijsadvies is het, gezien de juridische implicaties, van belang dat de gemeente een open houding heeft tegenover het onderwijs. Maar wanneer de gemeente zichzelf intern te veel verliest in haar eigen principes uit haar beleidskader wordt dit een moeilijke kwestie. Ook de focus op prestaties die voortkomt uit de economische omgeving, werkt niet mee: in een omgeving waar het accent ligt op performance indicatoren of targets, kan echte kwaliteit in het geding komen. Het probleem daarbij is dat de stakeholders zich niet bewust lijken van elkaars kritieken en daarom ook niet samen kunnen werken aan een vruchtbaardere verstandhouding. En hoewel de stakeholders gematigd zijn in hun oordeel over de gepastheid van de sturingsrollen, lijken zij impliciet toch wel duidelijk te maken dat de situatie niet ideaal is. Wanneer de gemeente te veel in haar presterende rol kruipt, kan het gaan wringen.

Wat betreft jeugd- en opvoedhulp is de grootschalige omslag van de jeugdzorg nog erg wennen. Het complexe stelsel dat is ontstaan met dubbele aansturingsrollen en onduidelijkheid over waar verantwoordelijkheden liggen, maakt dat de uitvoering van de jeugd- en opvoedhulp in de wijkteams an sich niet heel positief wordt beoordeeld. Wel zijn de stakeholders blij met de manier waarop de wijkteams meer integrale samenwerking in de hand werken. Het lijkt erop dat de stakeholders, ondanks de moeilijkheden, de samenwerkende en rechtmatige rol van de gemeente het best vinden passen in de omgeving van deze maatregel. Maar om echt succesvol te kunnen sturen, moeten eerst interne complicaties worden opgelost en bestuurlijke dilemma's uitgezocht.

De mate waarin de rol van de gemeente als gepast of ongepast wordt ervaren door stakeholders lijkt erg afhankelijk van hoe open de gemeente zich opstelt en hoe ver zij gaat in haar samenwerking met stakeholders. In alle cases geldt dat een patroon is op te merken waarbij het door de respondenten het meest wordt gewaardeerd wanneer de gemeente een samenwerkende sturingsstijl aanneemt. In de cases waar de toepasselijkheid positief wordt beschouwd, is de samenwerkende rol al hoog in gebruik – en in de cases waar er meer kritiek is op de gepastheid, denken de stakeholders dat een samenwerkende rol dit kan oplossen. Het stimuleren van samenwerking lijken stakeholder als een positieve ontwikkeling te zien die passend is voor de gemeente in het jeugdbeleid.

6.4 Patronen in pushfactoren

De vraag is nu of er patronen zijn op te merken wanneer we de omgevingsfactoren in combinatie met de dominante sturingsstijlen bekijken en de oordelen daarover. Met al het voorgaande in het achterhoofd, zien we hoe de verschillende omgevingsfactoren de gemeente in de richting van bepaalde sturingsstijlen ‘duwen’?

De dominantie van de rechtmatige en samenwerkende stijlen door de gemeente Rotterdam kan grotendeels worden verklaard door de bestuurlijke omgeving van het jeugdbeleid in het algemeen. We hebben het hier over de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015. De transitie- en transformatiedoelen die gepaard gingen met de omvangrijke stelselwijzigingen hebben de complexiteit van het jeugdveld niet alleen onderstreept, maar ook versterkt. Deze omvangrijke verandering is van alle kanten merkbaar en voelbaar en de aanpassing aan de nieuwe situatie vraagt nog steeds om buitengewoon veel energie. Aan de ene kant vraagt de grote bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid die bij gemeenten is komen te liggen om een rechtmatige overheid die de ‘rule of law’ waarborgt. En aan de andere kant vraagt de inhoudelijke eis om sociale netwerken te versterken en meer in te zetten op preventie om een overheid die samenwerkt met diverse maatschappelijke partijen om zo dichterbij de burger te komen. In alle gesprekken met de respondenten rond alle cases wordt de grootschalige decentralisatie in het sociaal domein genoemd als terugkerende factor die zonder twijfel in hoge mate druk uitoefent op beslissingen die de gemeente en haar partners maken. In het algemeen kan dus worden gesteld dat voor het gehele jeugdbeleid de nieuwe Jeugdwet 2015 van enorme invloed is op het handelen van de gemeente Rotterdam. Voor alle maatregelen in het jeugdbeleid geldt dat deze situatie ervoor zorgt dat de sturingsstijl van de gemeente in een bepaalde richting wordt gedrukt. De bestuurlijke omgeving zorgt er niet alleen voor dat de gemeente vaker en sneller een samenwerkende sturingsstijl in een rechtmatig kader aanneemt – ofwel, zij wordt in de richting van deze sturingsrollen ‘geduwd’ – maar dit maakt ook dat deze overheidsvormen vaker als gepast worden ervaren door de stakeholders. De bestuurlijke omgeving kan ik daarom een grote pushfactor noemen in de richting van samenwerkende en rechtmatige sturingsstijlen.

In het geval van een omgeving met verhoogde politieke druk en veel media-aandacht zie je in mijn cases dat de gemeente meestal een samenwerkende stijl van sturen gebruikt. Volgens de respondenten heeft de gemeente er in zo’n situatie namelijk baat bij als zij aan het publiek kan tonen dat zij werkt aan probleemoplossing gebaseerd op een breed maatschappelijk draagvlak. Hoewel het verleidelijk is om in deze situatie te kiezen voor het nastreven van prestaties – door zich te richten op performance indicatoren en mooie cijfers – is dit op de lange termijn niet per se duurzaam. De gemeente zette daarom telkens een strategie van samenwerking in en bracht stakeholders bijeen die wederzijds afhankelijk zijn. Door verantwoordelijkheden voor maatschappelijke problemen te delen en door samen op te trekken, probeerde de gemeente oplossingen te vinden die voor iedereen acceptabel zijn. De gemeente wil haar

partners daarbij het vertrouwen geven om hun expertise te delen zodat het gezamenlijke leervermogen zo groot mogelijk is. Consensus-georiënteerde besluitvorming en open dialoog hebben de voorkeur. Zo heeft berichtgeving vanuit de media over perinatale sterfte en de daaropvolgende interesse van wethouder De Jonge gezorgd voor het starten van de prenatale huisbezoeken waarbij aansluiting bij partners in de geboortezorgketen noodzakelijk was. En de jeugdfondsen hebben bij de uitvoering van het kindpakket steeds meer de samenwerking opgezocht met elkaar en met anderen, gesteund door de aandacht voor armoedebestrijding in het college van 2018. Ook de belangstelling voor middelengebruik onder jongeren heeft mede door de landelijke NIX18-campagne gezorgd dat de gemeente bij zowel het ROC-Aanvalsplan als bij de STAD-pilot partners is gaan zoeken om het probleem in de stad samen aan te pakken. Wederzijds afhankelijke partners moeten verantwoordelijkheden delen zodat oplossingen kunnen worden gevonden die voor iedereen werkbaar zijn en die iedereen aanstaan. Bij politiek gevoelige beleidsonderwerpen waar veel media-aandacht is, neemt de gemeente dus automatisch sneller een samenwerkende overheidsrol op zich. Stakeholders lijken het ook gepast te vinden wanneer de gemeente dit doet. Aansturen op samenwerking leidt in hun ogen tot meer resultaat in de vorm van kwaliteit, bereikt door consensus bij zoveel mogelijk partners.

De economische situatie rondom een maatregel is ook een factor die grote druk uitoefent op de manier waarop de gemeente haar sturingsstijl kiest. De economische omgeving duwt echter niet in één richting, maar welke soort sturingsstijl gepaster is, is afhankelijk van de soort economische situatie die we aantreffen per maatregel. Het is daarom van belang voor de gemeente om te weten in welk speelveld zij opereert. Wanneer duidelijke verstrengeling tussen staat en samenleving – ofwel overheid en maatschappelijk middenveld – is waar te nemen, zien we dat de gemeente eerder een samenwerkende (of zelfs responsieve) sturingsstijl kiest. Dit komt onmiskenbaar naar voren in de case van het kindpakket, waar de jeugdfondsen als non-profit organisaties de hulp van zo veel mogelijk maatschappelijke partners nodig hebben. De rol van de gemeente, naar aanleiding van deze economische situatie, is hun vraag beantwoorden door zulke partijen bijeen te brengen: hier past een samenwerkende en responsieve sturingsstijl bij. De gemeente stelt zich in die hoedanigheid op bij het werk voor het kindpakket, door als spil in het netwerk van welzijnspartijen op te treden: iets wat stakeholders dan ook als uitermate geschikt beoordelen. Maar wanneer verstrengeling van staat en markt – ofwel overheid en bedrijfsleven – is waar te nemen, zien we dat de gemeente eerder een presterende sturingsstijl kiest. Zoals te zien bij Taakspel, waar de respondenten de markt als heel competitief beschrijven en waar veel concurrentie is, gaat de gemeente automatisch anders om met de aanbieder. Zij hebben een ander soort opstelling naar elkaar, omdat een aanbieder zijn plekje aan tafel van de gemeente echt moet verdienen. De gemeente kruipt hier in een presterende overheidsrol en verwacht van de aanbieder dat hij zichzelf bewijst als beste keuze, door aantoonbaar goede prestaties te leveren en door hard te maken dat wat zij doen echt werkt. Ofwel: de relatie tussen gemeente en aanbieder wordt getekend door de economische situatie. In conclusie kunnen we dan ook stellen dat in het geval dat staat en samenleving in economische zin bijeenkomen, de omgeving de gemeente dus in een meer samenwerkende rol 'pusht' en wanneer staat en markt bijeenkomen, de omgeving de gemeente in een meer presterende rol 'pusht'.

Wanneer maatregelen te dealen hebben met administratieve kwesties of juridische aangelegenheden, drukt dit op een geheel eigen wijze een stempel op de rol van de gemeente – helemaal afhankelijk van de aard van het vraagstuk. Elke kwestie vraagt van de gemeente een rol op maat: er is geen algemeen patroon te zien waarbij de gemeente bij alle cases in één van de rollen wordt gedrukt. Maar dat er wel degelijk een druk is, staat vast. Zo zagen we ook bij de jeugd- en opvoedhulp in wijkteams. De professionele vrijheid van hulpverleners inclusief grote verantwoordelijkheden die zij volgens de wet in

het nieuwe stelsel hebben gekregen, heeft voor veel onzekerheid bij hen gezorgd. Zij vragen om zekerheden van de gemeente zodat zij weten er niet alleen voor te staan. De gemeente kiest er daarom in deze omgeving automatisch sneller voor om zich als rechtmatige overheid op te stellen en hen een betrouwbaar stelsel van regels te bieden als bescherming. En in deze case zagen we ook interne administratieve worstelingen door de moeilijke samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen van de gemeente. In deze omgeving probeert de gemeente juist de afdelingen dichter bij elkaar te brengen en hen meer te laten samenwerken. Hier kruipt zij dus sneller in een samenwerkende rol. Bij maatregel Taakspel heeft de administratieve focus op beleidskader Rotterdam Groeit juist gezorgd dat de gemeente zich heel presterend opstelt. En ook de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in onze wet, oefent druk uit op de manier dat de gemeente te werk gaat. Scholen kunnen namelijk niet zomaar de weg worden gewezen door de gemeente, dus als de gemeente als doel heeft het onderwijs tot partner te maken, moet zij hun onafhankelijkheid respecteren. Bij Taakspel en het ROC-Aanvalsplan zie je dat de gemeente daarom naar aanleiding van de juridische omgeving aanstuurt op samenwerking. En als laatste heeft de interne situatie van team Drank & Horeca de gemeente in een nieuwe samenwerkende rol gedwongen, omdat hulp van partners niet kan ontbreken wil zij effectief handhaven. Wat ook de administratieve kwestie of het juridische vraagstuk waar de gemeente voor staat, de druk uit de omgeving om hier als gemeente mee om te gaan, maakt duidelijk dat een sturingsrol nooit in een vacuüm gekozen wordt.

HOOFDSTUK 7: CONCLUSIE

In dit hoofdstuk concludeer ik het onderzoek en geef ik een antwoord op de hoofdvraag zoals gesteld in hoofdstuk 1. Vervolgens komt een reflectie aan bod, waar ik reflecteer op de waarde van dit onderzoek en op de manier waarop dit onderzoek is verricht. Als laatste geef ik aanbevelingen voor vervolgonderzoek en doe ik aanbevelingen aan de gemeente Rotterdam wat betreft haar vermogen tot passend sturen.

7.1 Beantwoording hoofdvraag

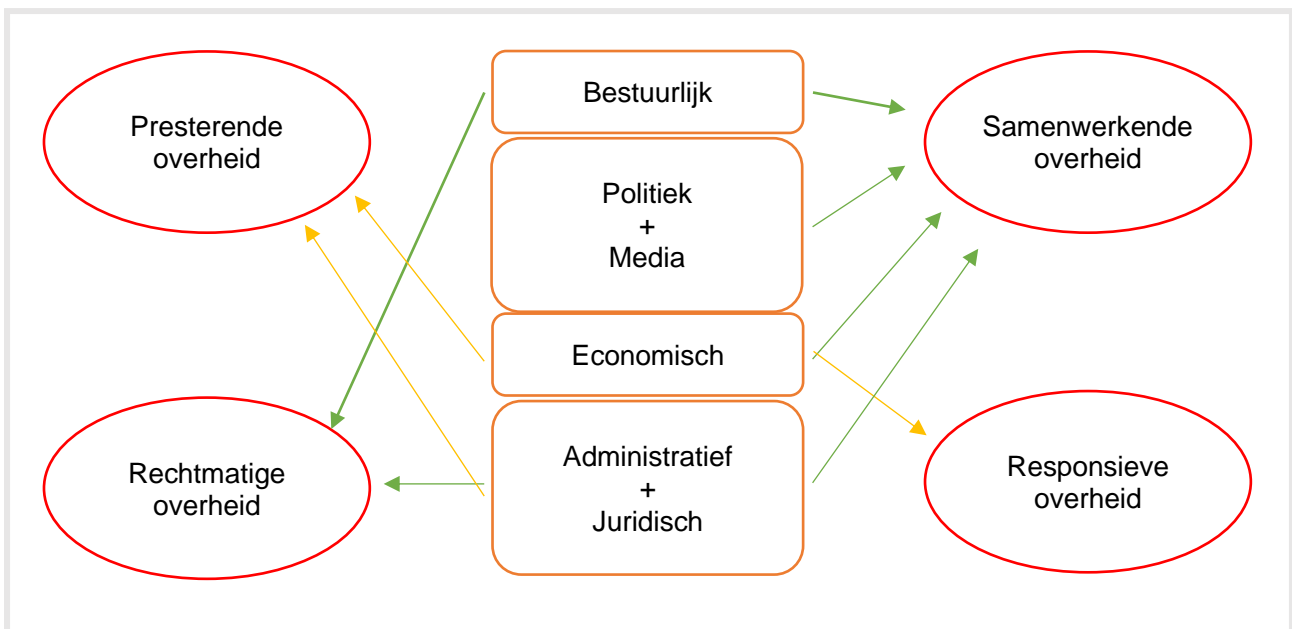
Aan het begin van dit onderzoek stelde ik de volgende vraag:

Wat verklaart waarom een sturingsstijl in de omgeving van het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam als geschikt wordt ervaren? En wat leert dat ons over de toepasselijkheid van een sturingsstijl in een bepaalde context?

Ik begon de zoektocht naar een antwoord op deze vraag door in de literatuur op zoek te gaan naar theorieën over management en organisatie van de publieke sector en overheidssturing en -beleid. Zo heb ik een raamwerk kunnen schetsen waarin ik vaststelde dat een overheid vier verschillende sturingsstijlen kan aannemen zoals beschreven door Van der Steen et al. (2014a): rechtmatig, presterend, samenwerkend en/of responsief. Volgens het 'fit-for-purpose' governance framework van Rijke et al. (2012) kun je de toepasselijkheid van een sturingsvorm in een bepaalde context beoordelen door de perceptie van stakeholders te achterhalen. Zo kon ik omgevingsfactoren in kaart brengen die deze toepasselijkheid verklaren.

Aan de hand van zes cases, ofwel maatregelen, uit drie beleidskwesties uit het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam bracht ik de theorie naar de praktijk. De interviews met verschillende stakeholders binnen en buiten de gemeente hebben mij verschillende resultaten opgeleverd. Uit de analyse werd duidelijk dat in alle cases sprake is van sedimentatie in sturing: de gemeente Rotterdam past een mix van sturingsstijlen toe in haar handelen. Veelal leek de gemeente in haar jeugdbeleid te kiezen voor een samenwerkende stijl in een rechtmatig kader. De stakeholders met wie ik heb gesproken maakten duidelijk dat zij over het algemeen zeer tevreden zijn over de manier waarop de gemeente Rotterdam stuurt in haar jeugdbeleid. Zij ervaren het handelen en gedrag vaak als passend in de omgeving van de verschillende maatregelen in de drie beleidskwesties. Dit is te verklaren door de omgevingsfactoren die ik heb weten te identificeren. Hoe meer de omgevingsfactoren in lijn zijn met de sturingsstijl, hoe passender de stakeholders de overheidsvorm in die context ervaren.

Ik heb zes omgevingsfactoren kunnen vinden die van invloed zijn, te vinden in de (1) politieke, (2) media, (3) bestuurlijke, (4) juridische, (5) economische en (6) administratieve context. De manier waarop deze omgeving is vormgegeven, verklaart waarom een overheidsvorm als passend of minder passend wordt gezien door stakeholders. Hoewel niet elke omgevingsfactor bij iedere case van belang is, komt in alle cases een combinatie van minimaal drie factoren terug die kunnen helpen begrijpen hoe de context van invloed is op het werk van de gemeente. De omgevingsfactoren oefenen allen een bepaalde druk uit op het handelen van de gemeente, waardoor zij vaker of sneller in de richting van een bepaalde sturingsstijl wordt geduwd. De omgevingsfactoren zijn daarom dan ook wel pushfactoren te noemen. De druk om als gemeente om te gaan met de omgeving van maatregelen maakt duidelijk dat een sturingsrol nooit in een vacuüm wordt gekozen, maar altijd afhankelijk van de situatie is en gebonden aan de wensen uit de omgeving. Zie figuur 8 voor een schematische weergave van de manier waarop pushfactoren de gemeente in een bepaalde sturingsrichting laten bewegen. Hierbij stelt een groene pijl een positief oordeel van de stakeholders over de toepasselijkheid van de sturingsstijl in die omgeving voor, en een gele pijl een neutraal of negatiever oordeel.



Figuur 8. Schematische weergave van pushfactoren

Hoe komt de keuze voor een sturingsstijl dus eigenlijk tot stand in de context van een aantal pushfactoren? Door de omgeving van een maatregel uit het jeugdbeleid te analyseren, zullen een aantal unieke en kenmerkende contextfactoren voor die case naar voren komen. Deze factoren zullen druk uitoefenen op de gemeente en vragen om een bepaalde soort aanpak van de gemeente. Zij 'pushen' de gemeente dus in een bepaalde overheidsrol die aansluit bij die vraag en dus passend is voor de omgeving. Zo kom ik tot een verklarend model waarmee de keuze voor een sturingsstijl is gerelateerd aan een bepaalde set van omgevingsfactoren.

Omdat de bestuurlijke omgeving van het jeugdbeleid, ofwel de grootschalige decentralisatie van een aantal jaren terug, zo'n grote en wijdverspreide impact heeft op het gehele jeugdstelsel, is de kracht van deze pushfactor – in de richting van een samenwerkende en rechtmatige stijl – het zwaarst. Dit verklaart waarom minstens één van deze twee stijlen in ieder van mijn cases waar te nemen zijn als overheersende sturingsvormen. Waar het doel tot betere aansluiting op het sociaal domein ervoor heeft gezorgd dat de gemeente steeds vaker in een samenwerkende rol moet kruipen, heeft de nieuwe

verantwoordelijkheidsverdeling ervoor gezorgd dat de gemeente ook vaker in een duidelijk rechtmatig kader moet optreden.

Een overheidsorganisatie heeft daarnaast altijd in verhoogde mate te maken met politieke druk en media-aandacht. De kracht van deze pushfactoren kan daarom zeker niet onderschat worden. Wanneer een beleidsprobleem onder het vergrootglas ligt van bijvoorbeeld de gemeenteraad of een lokale krant, heb ik kunnen vaststellen dat stakeholders het over het algemeen de taak van de gemeente vinden om maatschappelijk draagvlak te creëren – zeker wanneer het onderwerp jeugdigen betreft. De gemeente zoekt in zo'n geval dan ook meestal de samenwerking op met zo veel mogelijk partijen zodat zij met hen tot overeenstemming kan komen over een breed gedragen manier van probleemoplossing. De gemeente wordt in deze omgeving dus vaak in een samenwerkende rol gedwongen.

Vervolgens drukt de economische context een duidelijk stempel op het handelen van de gemeente. Het speelveld waarbinnen de gemeente opereert is dan bepalend. Wanneer maatregelen zorgen voor een verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven, bepalen competitie en mededinging de markt. Op deze markt willen bedrijven meedingen naar overheidsopdrachten en kan de overheid bijvoorbeeld sturen door middel van aanbestedingsprocedures – ofwel op basis van prestaties. Echter vinden stakeholders een te grote focus op prestaties niet passend voor een overheidsorganisatie – er moet altijd genoeg aandacht zijn voor maatschappelijke impact en duurzame kwaliteit. Wanneer de gemeente optrekt met spelers uit het maatschappelijk middenveld neemt zij een ander soort houding aan. Beleidsdoelstellingen zijn anders van aard en er wordt dus ook een ander soort partnerschap verlangd. Hier neemt de gemeente automatisch een meer samenwerkende overheidsrol op zich. Ook een responsieve stijl past hierbij, maar deze stijl is te weinig naar voren gekomen in mijn resultaten om hierover tot definitieve stellingname te komen.

Als laatste zijn er administratieve en juridische kwesties die de gemeente een bepaalde sturingsrichting induwen. Zo zijn bij veel beleidsproblemen in het jeugddomein meerdere organisatieonderdelen verantwoordelijk – die niet altijd dezelfde belangen en doelstellingen hebben. De gemeente wordt dan min om meer gedwongen een samenwerkende rol op zich te nemen wil zij deze interne kwesties oplossen. Ook administratieve richtlijnen (zoals beleidskader Rotterdam Groeit) kunnen een strakke begrenzing vormen op het handelen van de gemeente. Wat betreft de juridische context is het zeker voor een overheidsorganisatie van bovenmatig belang de wet te respecteren. Dit betekent dat zij zich dient te houden aan de regels van behoorlijk openbaar bestuur – een rechtmatige randvoorwaarde. Welke blokkades of moeilijkheden de administratieve of juridische omgeving ook opwerpt, deze zouden zich nooit tegen de gemeente mogen keren. De druk die dit oplevert duwt de gemeente verder in de richting van bepaalde sturingsstijlen.

Het hierboven beschreven model van de wijze waarop de keuze voor een sturingsstijl is gerelateerd aan een bepaalde set van omgevingsfactoren, leert ons een aantal dingen. De keuze voor een sturingsrol wordt nooit gemaakt op een geheel autonome of onafhankelijke manier. Afhankelijk van de kracht van de pushfactoren in de omgeving van een maatregel resulteert dit vaak in een bepaalde stijl – zoals hierboven is opgetekend, gaat het in het Rotterdamse jeugd beleid dan meestal om de keuze voor een samenwerkende sturingsvorm. Dit relativeert het idee dat een stijl heel doelbewust en doelgericht door de gemeente wordt gekozen. Toch betekent dit niet dat de gemeente zich moet laten leiden door toevalligheden en zich moet neerleggen bij de situatie. Bewustzijn van de omgeving waarin zij zich bevindt, is essentieel. Alleen als de gemeente beseft waarom de ene manier van sturen als passender wordt ervaren door stakeholders dan andere manieren, kan zij haar vermogen tot passend

sturen volledig benutten. Ook begrip voor verklarende factoren is nodig om te beseffen wat de consequenties van haar handelen zijn. De gemeente dient dus te allen tijde de context van haar beleid in acht te nemen en zich flexibel op te stellen tegenover invloeden en krachten uit de omgeving.

7.2 Reflectie

Het is van belang stil te staan bij en te reflecteren op dit onderzoek. Had ik rijkere (of gewoonweg andere) opbrengsten uit dit onderzoek kunnen halen met een verschillende aanpak? Als eerste wil ik ingaan op methodologische discussiepunten. Wat betreft de diversiteit van cases: hoewel de zes cases die ik heb geanalyseerd in dit onderzoek ons een goede inkijk geven in het ontzettend diverse werk uit het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam, kan ik niet garanderen dat het deze diversiteit honderd procent representeert. Zo had ik graag nog een case in mijn onderzoek meegenomen die in de aanpak responsiever of op een andere manier vernieuwender was geweest. Maar misschien is dit nu eenmaal niet de stijl van sturen die de gemeente Rotterdam in het jeugdbeleid gepast vindt. Ik denk dat ik daarom uiteindelijk een goede poging heb gedaan om de diversiteit van aanpakken in beeld te krijgen.

Daarnaast kan ik mijn strategie en benadering van onderzoek noemen als discussiepunt. Dit onderzoek is kwalitatief van aard en leunt sterk op interviews als methode van dataverzameling. Interviews zijn erg geschikt om meningen en percepties van respondenten te meten, maar zelf vind ik het altijd een hele uitdaging om tijdens een gesprek kritisch te zijn op antwoorden, snel te reageren en door te vragen. Zeker wat betreft externe respondenten, hoop ik dat zij eerlijk naar mij toe zijn geweest in hun antwoorden en niet bang zijn geweest om kritiekpunten in de relatie met de gemeente bloot te leggen. Er is een kans dat zij sociaal gewenste antwoorden hebben gegeven. Maar omdat alle respondenten mij niet voorhielden dat het werk van de gemeente perfect is, denk ik dat ik voldoende waarheidsgetrouwe verhalen heb weten te vinden.

Verder heb ik ervoor gekozen om de omgeving van maatregelen in mijn onderzoek inductief te benaderen. Ik hoop dat het houden van interviews als methode van dataverzameling mij daarbij voldoende informatie heeft opgeleverd. Nadat ik de omgevingsfactoren heb geïdentificeerd heb ik deze niet nogmaals voorgelegd aan stakeholders en deze getoetst aan hun ervaringen. De factoren zijn dus geheel gebaseerd op mijn interpretatie van de onderzoeksgegevens uit de bron – en voor het mooie dus niet objectief genoeg. Wel is het een mooi startpunt voor vervolgonderzoek.

Ook wil ik ingaan op twee inhoudelijke discussiepunten, betreffende de onderzoeksvraag en het belang van dit onderzoek. Tijdens de analyse van de manier van sturen in het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam heb ik vertrouwd op de perceptie van stakeholders die dicht bij de verschillende beleidskwesties staan. Als direct verantwoordelijken of als dichtsbetrokkenen weten deze stakeholders namelijk het meest van de cases af. Maar de vraag is wel wat hun perceptie over de toepasselijkheid van sturingsrollen daadwerkelijk zegt. Is het noodzakelijk dat stakeholders de geschiktheid van een sturingsstijl onderschrijven? Je zou kunnen beargumenteren dat hun perceptie maar een mening is en dat prima vast is te stellen of een sturingsstijl objectief gezien goed of minder goed past bij de omgeving waarin een maatregel zich bevindt. Toch denk ik zelf dat het uitermate belangrijk is dat de mensen die in de praktijk het dichtst bezig zijn met beleid tevreden zijn over het vermogen van de gemeente tot passend sturen. Want zij zijn uiteindelijk degene die zich inzetten voor de jeugd in de stad. Als zij voelen dat de werkrelatie tussen de gemeente en haar partners past bij de omgeving, denk ik dat zij genoeg vertrouwen hebben om in gezamenlijkheid en op een zo effectief mogelijke manier te werken aan de opdracht waar zij voor staan.

Eenzelfde soort vraagtekens kun je zetten bij de vraag wat het nut is van een positieve perceptie van de stakeholders. Wat bereikt de gemeente met een hoog vermogen tot passend sturen? Is haar beleid dan ook effectiever? Bereikt zij dan ook meer maatschappelijke outcome? In mijn onderzoek heb ik het vermogen tot passend sturen niet gekoppeld aan effectiviteit of maatschappelijke outcomes. Ik kan dus ook niet zeggen of daar een relatie tussen bestaat en hoe sterk zij elkaar beïnvloeden. Toch ben ik van mening dat een hoog vermogen tot passend sturen een goede eerste stap in de richting is bij het maken van effectief beleid. Wanneer de gemeente kan tonen dat zij zich bewust is van de omgeving waarin zij zich bevindt, dat zij rekening houdt met factoren in die omgeving en dat zij daar adaptief mee kan omgaan – dan laat zij al zien sterk te staan tegenover uitdagingen die horen bij het werk van publieke organisaties.

7.3 Aanbevelingen

Mijn onderzoek heeft (ondanks tekortkomingen) kunnen bijdragen aan meer begrip voor de relatie tussen de toepasselijkheid van sturingsrollen en omgevingsfactoren – specifiek voor het jeugdbeleid van de gemeente Rotterdam. Ik heb in kaart kunnen brengen welke omstandigheden uit de omgeving kunnen verklaren waarom een sturingsstijl van de gemeente wel of niet als gepast wordt ervaren door stakeholders en ik heb de toepasselijkheid van sturingsstijlen weten te koppelen aan verschillende contexten. Toch ligt hier niet het eindpunt voor verder wetenschappelijk onderzoek. Mijn aanbeveling is dan ook om de toepasselijkheid van dit onderzoek in andere beleidsdomeinen te testen. Zien we dezelfde omgevingsfactoren terugkomen in beleid rondom bijvoorbeeld ruimtelijke ordening of werk en inkomen? Of zijn deze onderwerpen inherent zo anders van aard dat de gemeente in haar handelen anders moet sturen? En zijn de verwachtingen van stakeholders in deze disciplines te vergelijken met stakeholders uit het jeugddomein? Hetzelfde geldt voor de toepasselijkheid van de gemeente Rotterdam als voorbeeld van een overheidsorganisatie. Vervolgonderzoeken zouden zich dus niet alleen op andere beleidsterreinen kunnen richten, maar ook op andere locaties (bijvoorbeeld kleinere gemeenten buiten de Randstad) of andere overheidsinstanties (bijvoorbeeld op Rijksniveau).

Verder kan ik nu een aantal aanbevelingen doen aan de gemeente Rotterdam wat betreft het vergroten van haar vermogen tot passend sturen om dit zo optimaal mogelijk te benutten in de praktijk. Als eerste wil ik ingaan op sedimentatie in sturing. Dit is een fenomeen dat veel waar te nemen is in het Rotterdamse jeugdbeleid. In geen enkele case was overduidelijk sprake van één overheersende overheidsrol die al het handelen van de gemeente tekent. Vooral beleidsmedewerkers binnen de gemeente lieten weten het lastig te vinden om te gaan met meerdere, soms in het oog tegengestelde rollen. Zij zien de sedimentatie van sturing als onduidelijkheid in doelen. Waar wil de gemeente nu eigenlijk voor staan? Blijft de gemeente bijvoorbeeld niet te veel hangen in het verleden door vast te houden aan meer ‘traditionele’ stijlen als zij gelijktijdig coproductie propageert? Zo wordt veel spanning gevoeld rondom conventionele opdrachtgever-opdrachtnemer verhoudingen. Want kun je als overheid tegenwoordig nog wel je partners afrekenen op strikte prestatieafspraken of normen van behoorlijk bestuur terwijl je gelijktijdig beweert in co-creatie te zijn? Zulk soort kwesties laten een interne worsteling zien met existentiële vragen over het doel van de overheid. Waar moet de gemeente voor staan in de Rotterdamse samenleving? De geluiden die ik van de Rotterdamse ambtenaren hoor laten mij weten dat de gemeente graag wil voldoen aan de eisen waaraan een moderne overheid zou moeten voldoen: door meer samen te werken met maatschappelijke partners en door meer ruimte te laten voor initiatieven van burgers. Maar de invulling hiervan is nog lastig en dit is iets waar de gemeente aan moet werken. Wanneer de gemeente zich klaar maakt voor de uitdagingen van de toekomst met de nieuwste

innovaties, hoeft zij goed werkende methoden die al in gebruik zijn niet overboord te gooien. De lessen uit het verleden kunnen een overheidsorganisatie juist kostbare adviezen geven. Door deze op te nemen in een nieuwe 'mix', is zij naar mijn mening alleen maar beter in staat zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. De gemeente Rotterdam lijkt echter nog niet genoeg capabel om sturingsstijlen te combineren en sedimentatie te appreciëren. Dit betekent dat er meer besef moet komen dat sedimentatie in sturing positief is en dat dit juist een teken is van een hoog adaptief vermogen.

Verder heeft de gemeente moeite met het spanningsveld tussen zichzelf als autoriteit en de professional als expert. Een bekend mantra dat ik mijn gesprekken met ambtenaren en partners van de gemeente vaak heb horen terugkomen, gaat over de zogenaamde scheiding tussen 'wat' en 'hoe': de gemeente zou moeten bepalen 'wat' er moet gebeuren om een probleem op te lossen; experts bepalen in hun uitvoerdersrol 'hoe' dat moet gebeuren. De gemeente Rotterdam vindt het lastig zich een mening te vormen tegenover dit idee. Ambtenaren willen blindelings kunnen vertrouwen op de expertise van de professionals met wie zij werken, maar krijgen tegelijkertijd vanuit hun beleidskader mee dat zij zich steeds meer moeten richten op wetenschappelijke bewijzen. De focus op dit dilemma zorgt ervoor dat de afdeling Jeugd naar mijn mening soms te weinig aandacht heeft voor haar maatschappelijke partners, mensen uit de praktijk en haar burgers. In mijn ogen moet een overheidsorganisatie altijd open staan voor haar omgeving. Alleen door zo veel mogelijk stakeholders te verzamelen en betrekken in het proces dat ons leidt van beleid tot uitvoering, kan de gemeente komen tot breed gedragen, rijke en effectieve oplossingen van maatschappelijke problemen. De complexiteit van moderne problemen vraagt om een overheid die niet op zichzelf gericht is. De rol van de overheid in haar functie als publiek orgaan maakt dat zij een verantwoordelijke entiteit is voor het oplossen van maatschappelijke problemen – maar niet de enige. Juist door verantwoordelijkheden te delen, kan de complexiteit een hoofd worden geboden.

LITERATUURLIJST

- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bekkers, V. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.
- Bouckaert, G., Peters, G.B., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*. Deventer: Kluwer.
- Buuren, M.W. (2017). *Vormgeven aan uitnodigend bestuur – Pleidooi voor een ontwerpgerichte bestuurskunde*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). *Armoede en sociale uitsluiting 2018*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (eds) (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2010). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407–423.
- CJG Rijnmond (2017). *Alles voor een gezond jeugd: productenboek*. Rotterdam: CJG Rijnmond.
- Eijck, G. van, Kooijman, H. & Yperen, T. van (2013). *Transitie en transformatie van de zorg voor jeugd*. Utrecht: NJI.
- Eriksson, K. (2012). Self-Service Society: Participative Politics and New Forms of Governance. *Public Administration*, 90(3), 685–698.
- Enver. *Hulpaanbod Rotterdam*. [<http://www.flexusjeugdplein.nl/professionals/rotterdam>]. (22 mei 2018).
- Gemeentebld Rotterdam (2015, 21 december). Nummer 203. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2015-129463.html> (10 april 2018).
- Gemeente Rotterdam (2014). *Beleidsplan Nieuw Rotterdams Jeugdstelsel 2015 – 2018*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam Raadsinformatiesysteem (2015, 9 juni). Raadstuk nummer 15bb4565 – Onderwerp: Vaststellen Rotterdam Groeit: Beleidskader Jeugd 2015-2020.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hughes, O.E. (2012). *Public Management & Administration – An Introduction (4th Edition)*. London: Palgrave Macmillan
- Janssen, H., Blokland, G. & Ligtermoet, I. (2006). *Opvoeden & Zo. Draaiboek voor een oudercursus*. Utrecht: NIZW Jeugd.

Kalthoff, H. (2018). *Opgroeien en opvoeden in armoede*. Utrecht: NJI.

Kickert, W. J. M. (1997). Public Management in the United States and Europe. In: Kickert, W. J. M. & European Group of Public Administration (Ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (p. 15-38). London: Edward Elgar Publishing.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance networks in the public sector*. Oxon: Routledge ^[1]_[SEP]

Koppenjan, J. (2012). *The new public governance in public service delivery - Reconciling efficiency and quality*. Den Haag: Eleven International Publishing.

Nijboer, M. (2017). *Achter de voordeur – Vijf jaar meekijken bij gedwongen opvoedondersteuning aan een Rotterdams gezin*. Rotterdam: Uitgeverij de Graaff.

NJI (a). *Ouderschap en opvoeden*. [<https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/ouderschap-en-opvoeden>]. (22 mei 2018).

NJI (b). *Kindgericht armoedebeleid*. [<https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Sterke-basis-voor-de-jeugd/De-rol-van-de-gemeente/Kindgericht-armoedebeleid>] (16 mei 2018).

NJI (2019). *Taakspel*. [<https://www.nji.nl/nl/Databank/Databank-Effectieve-Jeugdinterventies/Erkende-interventies/Taakspel>]. (2 juli 2020).

Olsen, J.P. (2009). Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government. *European Political Science Review*, 1(1), 3–32. ^[1]_[SEP]

Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Osborne, S.P. (2010) Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12(1), 1-10.

Pollitt, C. (2001). Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, 3(4), 471-92.

Powell, W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336.

ROC-Aanvalsplan (2015). *Werkblad beschrijving interventie*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.

Rijke, J., Brown, R., Zevenbergen, C., Ashley, R., Farrelly, M., Morison, P. & Herk, S. van (2012). Fit-for-purpose governance: A framework to make adaptive governance operational. *Environmental Science & Policy*, 22, 73-84.

Rijksoverheid. *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>]. 19 februari 2018.

Rijksoverheid. *Armoede verminderen*. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/armoede-en-schulden/armoede-verminderen>]. 17 mei 2019.

Sanders, M. (2012). Development, Evaluation, and Multinational Dissemination of the Triple P-Positive Parenting Program. *Annual Review of Clinical Psychology*, 8, 11.1–11.35.

Shavers, V.L. (2007). Measurement of socioeconomic status in health disparities research. *J Natl Med Assoc.* 99(9), 1013-1023.

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.

STAD in Europe. *STAD in Europe – Communities preventing alcohol related harm.* [<http://stadineurope.eu/about-us/trimbos/>]. 2 juli 2019.

Steen, M. van der, Chin-A-Fat, N., Twist, M. van & Scherpenisse, J. (2014a). *Naar een ge(s)laagde strategie – Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Hajer, M., Gerwen, O-J van & Kruitwagen, S. (2014b). *Leren door doen – Overheidsparticipatie in een energieke samenleving.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Steen, M. van der, Scherpenisse, J. & Twist, M. van (2015). *Sedimentatie in sturing – Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Swanborn, P.G. (2003). *Case studies – Wat, wanneer en hoe?* Den Haag: Boom Lemma.

Taakspel. *Taakspel.* [<https://www.taakspel.nl>]. 2 juli 2019.

Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming.* Den Haag: VUGA

Trimbos (2016). *Sessie over het project STAD op het Alcoholcongres* [<https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/bericht/sessie-over-het-project-stad-op-het-alcoholcongres>].

Trimbos. *Effectieve alcoholaanpak op festival Rotterdam* [<https://www.trimbos.nl/aanbod/opdrachtgevers-projecten/project/effectieve-alcoholaanpak-op-festival-rotterdam>]. 2 juli 2019.

Wiering, D. (2015). *Beleidskader Jeugd 2015-2020. Rotterdam Groeit.* Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek.* Den Haag: Boom Lemma.

Youz. *ROC aanvalsplan.* [<https://www.youz.nl/hoe-wij-helpen/verslavingszorg/preventie/school/roc-aanvalsplan>]. 2 juli 2019.

BIJLAGEN

Bijlage I: Interviewgide (ronde één)

Een wegwijzer met een aantal onderwerpen die worden besproken in de verkennende ronde van interviews met respondenten werkzaam bij de gemeente Rotterdam. Bij de onderwerpen zijn een vragen

opgesteld om aan te houden. Dit zijn voorbeeldvragen: in de trant hiervan zal een gesprek worden gevoerd.

- Inhoudelijke vragen over de maatregel:

Wat houdt de maatregel in? Voor wie is het bedoelt? Waarom? Met welk doel? Hoe lang loopt het? Hoe gaat het? Etc.

- Vragen over de rol van de gemeente:

Wat is de taak van de gemeente bij de maatregel? Welke organisatieonderdelen zijn verantwoordelijk of betrokken? Etc.

- Vragen over het (werk)veld:

Wie zijn partners bij de maatregel? Wat voor soort partners zijn dit? Hoe is de relatie met deze partijen? Wat zijn de verhoudingen? Hoe gaat de gemeente met hen om? Etc.

- Vragen over de probleemstelling:

Hoe is de maatregel ontstaan? Waar komt het initiatief vandaan? Wie is verantwoordelijk? Waarom is dit een probleem? Waarom is de gemeente één van de aangewezen probleemoplossers? Etc.

- Vragen rondom controle:

Hoe wordt de maatregel beoordeeld? Hoe wordt gemonitord? Wat zijn de richtlijnen of regels? Etc.

- Vragen over sturing:

Hoe wordt door de gemeente gestuurd? Hoe wordt dat bepaald? Etc.

- Vragen over een 'fit':

Zijn stakeholders tevreden over de sturingsrol? Wat gaat goed en wat gaat minder goed? Etc.

Bijlage II: Interviewgide (ronde twee)

Een wegwijzer van onderwerpen die worden besproken in de verdiepende ronde van interviews met respondenten werkzaam bij de gemeente Rotterdam en met externe respondenten (stakeholders). Bij de onderwerpen zijn voorbeeldvragen opgesteld om aan te houden. De onderwerpen worden in de trant van deze voorbeeldvragen doorlopen en afhankelijk van het gesprek en de antwoorden worden nieuwe vragen, andere vragen of vervolgvragen gesteld.

Inleidende vragen:

1. Wat houdt de maatregel inhoudelijk in en wat is uw rol daarbij?
2. Hoe lang loopt de maatregel al?
3. Bij wie komt het idee vandaan om de maatregel te starten? (denk aan: wethouder, gemeenteraad, ambtenaren, wetenschap, professionals, samenleving)
4. Wat zijn de achterliggende redenen om de maatregel uit te voeren? Wat is het probleem waartegen de maatregel is bedoeld?
5. Welke beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd bij de maatregel? En door wie?

Vragen over het netwerk:

6. Wie zitten er in het netwerk om de maatregel uit te voeren? Wie zijn de partners? Wie zijn de stakeholders?
7. Hoe is de samenwerking met partners? Hoe zou u de relatie tussen partners beschrijven?
8. Zou u zeggen dat er cohesie is tussen de partners waar u mee samenwerkt bij de maatregel? Is er overeenstemming over doelen, uitvoering, etc.?
9. Wat kan een partner verwachten van de gemeente bij de maatregel? Wat is de rol van de gemeente in de maatregel?
10. Wat heeft de gemeente te bieden bij de maatregel? Welke hulp(bronnen) heeft de gemeente te bieden? Voor wat kan een partner de gemeente aanspreken bij de maatregel?
11. Hoe wordt gecommuniceerd tussen de partners?
12. Hoe worden conflicten opgelost?

Vragen over de sturingsstijl van de gemeente:

13. Hoe stuurt de gemeente een partner aan bij de maatregel? (denk aan: top-down sturing, netwerksturing, zelfsturing vanuit organisatie/samenleving)
14. Met welke middelen wordt gestuurd? Welk instrumentarium en welke managementtechnieken worden gebruikt? (denk aan: regels, autoriteit, geld, prestatieafspraken, kennis, vertrouwen, compromissen, ondersteuning, aanmoediging, begeleiding)
15. Wat is het doel van die manier van sturen? Wat wil de gemeente hiermee bereiken? Wat is de te verwachte opbrengst? (denk aan: legitiem beleid maken, doelmatig/doeltreffend beleid maken, samenwerken, wederzijds afstemmen, faciliteren)
16. Op welke basis wordt beoordeeld of de manier van sturen succesvol is? Hoe wordt gecontroleerd/gemonitord? Wat zijn evaluatiemethoden? (denk aan: legaliteit, normen van behoorlijk bestuur, performance, interactie, adaptief vermogen)

Vragen over de perceptie op 'fit':

17. Ervaart u de manier van sturen op dit moment als passend? Waarom?
18. Welke omstandigheden hebben hier positieve of negatieve invloed op?
19. Zijn er belemmeringen?
20. Wat kan veranderen om belemmeringen weg te nemen?

Vragen over het proces:

21. Hebt u het idee dat bewust wordt nagedacht over de gekozen sturingsrol of dat dit wel eens wordt geëvalueerd?

22. Is de sturingsrol van de gemeente in de maatregel gaandeweg wel eens veranderd of aangepast?
23. Zo ja: Waarom was hier behoefte aan? Hoe is hiertoe besloten? Wat is veranderd?
24. Welke leerpunten zijn er in het verleden geweest en hoe neemt u deze mee voor de toekomst?

Vragen over omgevingsfactoren:

25. Zijn er factoren in de omgeving van de maatregel die u belangrijk acht?
26. Zijn er factoren in de omgeving van de maatregel die van invloed zijn op het gedrag of het handelen van stakeholders?
27. Hoe heeft de politiek invloed op de maatregel en op de sturingsrol die de gemeente kiest?
28. Hoe heeft de sociale of economische situatie in Rotterdam invloed op de maatregel en op de sturingsrol die de gemeente kiest?
29. Hoe heeft het werkveld (sociaal domein/jeugdzorg) invloed op de maatregel en op de sturingsrol die de gemeente kiest?
30. Hoe heeft de ambtelijke organisatie invloed op de maatregel en op de sturingsrol die de gemeente kiest?
31. Hoe gaan stakeholders om met invloeden uit de omgeving?
32. Zijn stakeholders zich bewust van de omgeving van de maatregel?