

## Het geheim van regisseren

Onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente in  
het jeugdbeleid

De titel op de voorpagina is ontleend aan de uitspraak die Kathryn Bigelow (regisseur) deed in aanwezigheid van haar scenarioschrijver, producer en acteurs van 'The Hurt Locker' bij het in ontvangst nemen van de Oscar voor de beste regie: 'Het geheim van regisseren is samenwerken' (uit Opzij, 4 april 2010)  
illustratie uit 'A tale of two donkeys'

**Het geheim van regisseren**

Onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente in het jeugdbeleid

**Auteur**

Joan de Graaff  
325035

**Begeleiders**

1<sup>e</sup> begeleider dr. A. Cachet  
2<sup>e</sup> begeleider R.S. Prins Msc



Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde  
Master Avondprogramma

17 september 2010

## Voorwoord

Gemeentelijke regie in de in het preventieve jeugdbeleid. Terwijl ik werkte aan een nota over integraal jeugd- en jongerenbeleid realiseerde ik me steeds meer dat de jeugdketen is opgebouwd uit een groot aantal autonome lichamen die samen iets moeten bereiken, namelijk het zo goed mogelijk laten opgroeien van de jeugd. Dat vergt samenwerking, begrip, respect en kennis die je met elkaar deelt in de zorg om en voor de jeugdigen. Zover om dat te beseffen was ik toen nog niet. De vraag 'hoe doe je dat?' had zich al wel in mijn gedachten gevormd. Ik werd pas getriggerd toen een collega voor de vuist weg zei: 'Joh, dan gooi je er toch wat meer regie tegenaan'. Had ik dan iets gemist? Was er dan een magisch poeder dat je 'er tegen aan' kunt gooien?

Geen magisch poeder, maar wat dan wel? Ik ben zeker niet de eerste die zich deze vraag stelt, en zal ook zeker niet de laatste zijn. Was regie dan te vergelijken met de regie van de regisseur? Klopte dan het beeld van de regisseursstoel met de toeter om iedereen op zijn plaats te wijzen en aanwijzingen te geven? Of was het meer een choreograaf die samen met de dansers zijn choreografie ontwikkeld? Het was zeker niet de cockpit waarbij de captain, niet op de automatische piloot, aan de knoppen draait om het toestel te bedienen. Dat is een autonome entiteit die niets met anderen te maken heeft. Alles in het apparaat heeft een functie en tezamen heeft het de functie van vliegtuig. Toch bracht dat laatste me wel op een idee. Dat en het mijmerend kijken over de Nieuwe Waterweg.

Schepen, overigens net als vliegtuigen, om aan te geven waar de verbinding ligt met het vliegtuig, zijn volkomen zelfstandige entiteiten, autonoom en vrij. Hun autonomie richt zich op het reilen en zeilen binnen hun grenzen en hun vrijheid wordt bepaald door internationale regels en afspraken. Schepen zijn altijd op weg en zijn altijd aan het brengen en het halen. Bij het naderen van een haven worden ze, indien nodig, begeleid, vanuit een controle kamer. Dat is nu weer jammer dat dat zo heet, een *controle* kamer. Maar goed, ik zocht naar een beeld om weer te geven wat gemeentelijke regie zou kunnen inhouden, anders dan de stoel en de toeter. Dat heb ik wel gevonden in die controlekamer van een haven. De gemeente in de zin van de samenleving, is de haven waar wordt gebracht en gehaald. Zonder die functie krijg je geen schip in beweging. De controlekamer is het feitelijk kloppend hart, het openbaar bestuur van de haven. Wat daar gebeurt is te vergelijken met de regie van de gemeente, een plek waar veel lijnen samenkomen. Een veelvoud aan handelingen en soorten begeleiding van organisaties die iets komen brengen maar die ook iets te halen hebben. Ik weet zeker dat deze vergelijking op tal van plaatsen mank gaat. Maar voor het moment kan ik ermee leven.

Van hieruit volgde het beeld van het netwerk, de wijze waarop een netwerk gestuurd zou kunnen worden en sleutelbegrippen die daarin een belangrijke rol spelen, zoals sturingsconcepten, autonomie, vrijheid en samenwerking. En op weg naar het ontwikkelen van gedachten daarover heeft mijn 1<sup>e</sup> begeleider, Lex Cachet, een belangrijke rol gespeeld. Altijd aanwezig, kritisch beschouwend maar nooit leidend, heeft hij mij steeds van replek gediend. Scherp analytisch en bescheiden, met kleine kanttekeningen, dank voor deze begeleiding die voor mij precies op maat was. En mijn dank gaat ook uit naar mijn 2<sup>e</sup> begeleider, Ruth Prins, die feilloos het estafette stokje van Lex Cachet heeft overgenomen, daarbij een waardevolle sparringpartner op afstand vormend. Zonder hun beider begeleiding was het het onderzoek te breed en onoverzichtelijk geworden.

Verder gaat mijn dank uit naar mijn trouwe gezelschap, Twan, wiens hart niet uitgaat naar de sociale wetenschappen. Hij hield mij exact met twee benen op de grond. Dat deden tijdens deze afgelopen jaren ook mijn kinderen. Speciale dank gaat ook uit naar mijn moeder. Had zij in mijn tijd geleefd dan zouden zaken er voor haar anders hebben uitgezien. Ik vermoed dat zij een eigen carrière had opgebouwd.

Uiteindelijk heeft mijn onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente in de jeugdketen, geleid tot de scriptie die nu voorligt. Het was een boeiend en interessant onderzoek, waarbij velen mij ter wille zijn geweest om te discussiëren over de jeugdketen en de gemeentelijke regie. Ook hen dank ik hartelijk voor hun medewerking. Een ding is mij heel duidelijk geworden, er is geen magisch poeder, maar er is wel sprake van een magie die maakt dat regie kan werken.

Joan de Graaff  
17 augustus 2010

# inhoud

<b>VOORWOORD</b>	<b>4</b>
<b>INHOUD</b>	<b>5</b>
1.1 DE REGIEROL VAN DE GEMEENTE MET BETREKKING TOT HET JEUGDBELEID	8
1.2 DE ROL VAN DE GEMEENTE	8
1.3 HET PROBLEEM VAN 'REGIE'	8
1.4 PROBLEEMSTELLING	9
1.5 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING	9
1.6 RELEVANTIE EN AFBAKENING VAN DIT ONDERZOEK	10
1.7 THEORETISCH KADER	10
1.8 METHODOLOGIE	10
1.9 LEESWIJZER	12
<b>2 ACHTERGRONDEN VAN JEUGDBELEID EN REGIE</b>	<b>13</b>
2.1 INLEIDING	13
2.2 HET JEUGDBELEID	13
2.3 HISTORISCHE ACHTERGROND VAN HET JEUGDBELEID IN NEDERLAND	13
2.4 DE JEUGDKETEN	15
2.5.1 INLEIDING	15
2.5.2 NETWERKEN	15
2.5.3 DE GEMEENTE ALS LOKAAL BESTUUR	15
2.5.4 HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD	16
2.5.5 DE GEMEENTE EN HET MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD	17
2.5.6 CONSULTATIEBUREAU EN GGD	17
2.5.7 KINDEROPVANGORGANISATIES	17
2.5.8 VOORSCHOOLSE EDUCATIE	17
2.5.9 SCHOOLBESTUREN	18
2.5.10 WELZIJSORGANISATIES	18
2.5.11 DE POLITIE	18
2.6 ARENA'S	18
2.7 BESLUITEN EN BESLUITVORMING	18
2.8 HET ONTSTAAN VAN REGIE ALS STURINGSCONCEPT	19
<b>3 HET THEORETISCH KADER</b>	<b>21</b>
3.1 INLEIDING	21
3.2 HET MAATSCHAPPELIJKE PROBLEEM	21
3.3 BELEIDSPROCESSEN	22
3.4 HET NETWERK	22
3.5 ONZEKERHEDEN RONDOM COMPLEXE PROBLEMEN IN NETWERKEN	23
3.6 ACTOREN EN ARENA'S	24
3.7 VERANDERENDE OPVATTINGEN OVER STURING	25
3.8 STURINGSCONCEPTIES EN INSTRUMENTEN	26
3.9 REGIE ALS STURINGSCONCEPT	27
3.10 REGIETYPEN	28
3.11 TERMEN VOOR EFFECTIEVE REGIE	28
3.12 ZELFSTURING IN HET PUBLIEKE DOMEIN	31
3.13 DE BETEKENIS VAN DE BEGRIPPEN AUTONOMIE, VRIJHEID EN SAMENWERKING	31
3.14 DAADKRACHT, BESTUURSKRACHT OF DOORZETTINGSMACHT	32
3.15 CONCLUSIE	33
<b>4. RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK</b>	<b>38</b>

4.1	INLEIDING	38
4.2	CONCLUSIES UIT DE THEORIE	38
4.3	CONFRONTATIE TUSSEN THEORIE EN EMPIRIE	39
4.3.1	INLEIDING	39
4.3.2	STIMULEREN	40
4.3.3	SITUEREN	42
4.3.4	STEUN CREËREN	45
4.3.5	STRUCTUREREN	49
4.3.6	STUREN	53
4.4	CONCLUSIE	56
5.	<u>CONCLUSIES</u>	<u>57</u>
5.1	INLEIDING	57
5.2	STIMULEREN	58
5.3	SITUEREN	59
5.4	STEUN CREËREN	59
5.5	STRUCTUREREN	59
5.6	STUREN	60
5.7	SAMENVATTING	60
5.8	CONCLUSIE	61
6	<u>AANBEVELINGEN</u>	<u>63</u>
	<u>LITERATUUR</u>	<u>64</u>
	<u>BIJLAGEN</u>	<u>66</u>
1	INTERVIEWS	66
2.	DEFINITIES	75
3.	TIJDSEKVENSIËN EN ONTWIKKELINGEN JEUGDBELEID	76
4.	EEN OVERZICHT VAN VOORZIENINGEN IN DE JEUGDKETEN	81
	<u>SCHEMA 1 OVERZICHT HOOFDSTUKKEN</u>	<u>12</u>
	<u>SCHEMA 2 OVERZICHT OPBOUW HFDST 2</u>	<u>13</u>
	<u>SCHEMA 3: OVERZICHT PARAGRAFEN THEORETISCH KADER</u>	<u>21</u>
	<u>SCHEMA 4: HOOFDVARIANTEN VAN REGIE (PRÖPPER ET AL. 2004)</u>	<u>28</u>
	<u>SCHEMA 5: HET 5-S MODEL VAN LOKALE REGIE (HUPE EN KLIJN, 1997)</u>	<u>29</u>
	<u>SCHEMA 6: OPERATIONALISATIE VAN REGIE (RUTGERS, 2006)</u>	<u>30</u>
	<u>SCHEMA 7: ONDERSCHIED TUSSEN MACHT EN GEZAG (VAN OSSEWAARDE, 2006)</u>	<u>32</u>
	<u>SCHEMA 8: SAMENHANG CONCEPTUEEL KADER, ONDERZOEKSgegevens, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN</u>	<u>34</u>
	<u>SCHEMA 9: THEORETISCHE BEGRIPPEN IN RELATIES</u>	<u>35</u>
	<u>SCHEMA 10: OVERZICHT VAN BEGRIPPEN EN INDICATOREN</u>	<u>37</u>
	<u>SCHEMA 11: BEGRIPPENKADER STIMULEREN</u>	<u>40</u>
	<u>SCHEMA 12: BEGRIPPENKADER SITUEREN</u>	<u>42</u>
	<u>SCHEMA 13: BEGRIPPENKADER STEUN CREËREN</u>	<u>46</u>
	<u>SCHEMA 14: BEGRIPPENKADER STRUCTUREREN</u>	<u>49</u>
	<u>SCHEMA 15: BEGRIPPENKADER STUREN</u>	<u>53</u>
	<u>SCHEMA 16: SCHEMA CONFRONTATIE TUSSEN DE THEORIE EN DE PRAKTIJK UITGEWERKT NAAR CONDITIES</u>	<u>61</u>

## 1. Inleiding

Onder het kabinet Balkenende II (2003-2006) startte het Programma 'Andere Overheid'. Dit programma had als doel de hele overheid efficiënter en beter te laten werken: 'Een krachtige overheid, die luistert en slagvaardig is.'

Onder leiding van Steven van Eijck is in het kader van dit programma in 2003 "Operatie Jong" van start gegaan. Het betreft een samenwerkingsverband van de ministeries van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK, VROM en Financiën. Dit samenwerkingsverband heeft tot doel te komen tot een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid waarbij door gezamenlijke afstemming de belangrijkste knelpunten zijn opgelost en zichtbare verbeteringen tot stand zijn gebracht in de ontwikkelingsketen voor de jeugd. De samenhang in het jeugdbeleid diende te worden versterkt en de samenwerking tussen Rijk, medeoverheden en ketenpartners moest worden verbeterd (NCIS/Berenschot, 2006).

In 2006 kwam van Eijck aansluitend met een aantal aanbevelingen om het jeugdbeleid en de structuren rondom het jeugdbeleid te kunnen verbeteren. Eén van deze aanbevelingen betrof het lokale jeugdbeleid:

*Bundel de taken op het gebied van opgroei- en opvoedproblemen, preventieve gezondheidszorg en bescherming in een laagdrempelig, eerstelijns centrum voor alle jeugdigen en ouders (een CJG) in de buurt. Hier kunnen onder meer taken als opvoedingsondersteuning, jeugdgezondheidszorg, licht ambulante begeleiding en functies op het gebied van advies en melding kindermishandeling worden aangeboden.* (Van Eijck, 2006)

In 2007 vonden twee dramatische incidenten plaats, de moord op het 'Maasmeisje' Gessica en de moord op Savannah, waardoor de noodzaak om in te grijpen in het lokale jeugdbeleid aan urgentie won. In beide gevallen werd er gewezen op en de noodzaak om in het jeugdbeleid meer samenhang te creëren met de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg.

In 2008 worden in dat verband door de minister van het Programma Ministerie voor Jeugd en Gezin volgende problemen geconstateerd:

- risicogroepen worden onvoldoende vroegtijdig bereikt;
- er wordt onvoldoende drang en dwang toegepast;
- de toegang tot begeleiding en zorg is onvoldoende laagdrempelig, mede door de koppeling van vrijwillige en gedwongen hulpverlening;
- er wordt te weinig gebruik gemaakt van mogelijkheden van het gezin(snetwerk) bij hulpverlening;
- er bestaat onvoldoende casusregie, er is geen probleemeigenaar;
- de samenwerking is te vrijblijvend;
- het jeugdbeleid is te versnipperd, zowel in werkwijze, organisatie en financiering (brede doeluitkering);
- activiteiten zijn onvoldoende op elkaar afgestemd.

Alle gemeenten krijgen nu de opdracht om een lokaal Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) te ontwikkelen, een laagdrempelige voorziening voor opvoedingsondersteuning. In de jeugdketen is namelijk sprake van duidelijke hiaten. Zodoende krijgen de gemeenten van de minister verplichtingen opgelegd die zijn gericht op het maken van een sluitende keten. De versnippering van het lokale jeugdbeleid moet worden tegengegaan door meer samenhang van het aanbod tussen jeugdbeleid, de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg te creëren.

In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning benoemt de minister de gemeente tot regisseur over het integrale lokale Jeugdbeleid.

Het samenwerkingsverband moet in 2011 zijn gerealiseerd in de vorm van het CJG. Het betreft de bundeling van lokale inspanningen op het gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden. Het CJG is zodoende gericht op:

- geven van ruimte voor alle vragen op het gebied van opvoed- en opgroeiondersteuning;
- aanbieden van laagdrempelig advies en ondersteuning, gericht op zelfredzaamheid;
- in beeld brengen van jeugdigen en gezinnen met risico's en problemen;
- tijdig bieden van hulp om escalatie van problemen te vermijden;
- effectieve coördinatie van zorg volgens het beleidsprincipe 'één gezin, één plan'.

Samengevat is er in het jeugdbeleid sprake van een efficiëncyslag door interventies eerder te laten plaatsvinden zodat de instroom in de (duurdere) zorg wordt beperkt, door het bevorderen van de effectiviteit en kwaliteit op het gebied van coördinatie en onderlinge samenhang van drie sectoren, namelijk de Jeugd GGZ, Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, waarbij de regiefunctie is toebedeeld aan de gemeente.

### **1.1 De regierol van de gemeente met betrekking tot het jeugdbeleid**

In het rapport "vertrouwen en verantwoord" dat de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten op 4 juni 2008 heeft gepubliceerd, merkt de taakgroep met betrekking tot het jeugdbeleid op bladzijde 23 het volgende op: *Gemeenten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid in het jeugdbeleid. Zij moeten de regierol vervullen.* Tevens merkt hij op dat *gemeenten de behoefte hebben een samenhangend, integraal jeugdbeleid te kunnen voeren.* In aansluiting hierop stelt de taakgroep dat als gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen voor advies en informatie, jeugdgezondheidszorg, ondersteuning, lichte hulp en geïndiceerde jeugdzorg, zij dan werkelijk in staat zijn om samenhang in de keten aan te brengen en te voorzien in de juiste hulp op de juiste plaats.

Bij het maken van het beleid dienen zowel de politiek als de ambtenaren de vertaalslag te kunnen maken van visie naar praktijk. Daarbij staat de overheid steeds meer in een horizontale verhouding tot andere partijen in de samenleving waardoor zij met name in staat moet zijn om partijen aan een idee en aan elkaar te verbinden. Een gemeente moet in staat zijn om vitale coalities te sluiten met andere partijen (Wesseling en Van Twist, 2006 in Boogers e.a.2008).

### **1.2 De rol van de gemeente**

In 'Gemeentelijke regie in de jeugdketen' (Berenschot, 2006) wordt aangegeven dat het doel van het jeugd- en jongeren beleid is, om alle partijen die betrokken zijn bij de opvoeding van kinderen optimaal met elkaar te laten samenwerken. Deze samenwerking moet zo worden georganiseerd dat de preventieve werking van alle voorzieningen tot zijn recht komt. Daarbij heeft de gemeente in het hele netwerk een bijzondere positie en daardoor een bijzondere rol. Als enige partner in het netwerk is de gemeente een organisatie met een democratische gekozen bestuur en publiekrechtelijke rechtsinstrumenten die zij kan inzetten. Niet alleen vertegenwoordigt de gemeente daardoor de burgers, als enige heeft zij middelen om dwingend op te treden, waarover de andere partners niet beschikken. Dat zij de burgers vertegenwoordigt, brengt specifieke verplichtingen en verantwoordelijkheden met zich mee waardoor zij onder omstandigheden, dwang zal moeten uitoefenen op partners uit het maatschappelijke middenveld, om te kunnen voldoen aan de verwachtingen van de burgers, die voortvloeien uit de democratische representatieve verplichtingen (Fenger en Klok, 2008).

De afgelopen decennia hebben we in Nederland een ontwikkeling gezien die de strakke hiërarchische sturing van de overheid heeft omgebogen van verticale sturing naar een meer horizontale sturing waarbij de overheid meer een gelijke onder gelijken is geworden. Dat brengt een spanningsveld met zich mee (Bekkers, 2007).

De overheid is namelijk, zoals hiervoor juist besproken, geen gelijke aan de andere partners in het veld. Zij kan zich misschien zo gedragen, zolang als het haar uitkomt, maar als het nodig is kan zij dus machtsmiddelen inzetten waarover geen andere organisatie kan en mag beschikken. Het betreft bij wet geattribueerde directe bevoegdheden, autonome bevoegdheden genoemd. En bevoegdheden in medebewind. Hieronder wordt verstaan dat de gemeente medewerking verleent aan de uitvoering van hogere regelingen die op een bepaalde beleidssector betrekking hebben (Brederveld, 1996), zoals bijvoorbeeld de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO).

Een machtsmiddel zoals hierboven bedoeld is bijvoorbeeld de verordenende bevoegdheid van de raad, die dwingende regels kan voorschrijven waaraan iedere burger en iedere rechtspersoon zich dient te houden. Daarnaast kan de gemeente gebruik maken van het inzetten van middelen in de vorm van subsidie, waarbij zij partijen eenzijdig verplichtingen oplegt, anders dan in een overeenkomst.

De gemeente kan, uit hoofde van het feit dat zij een publieke organisatie is, gebaseerd op de democratische beginselen, gebruik maken van deze dwingende middelen. Voor de gemeente kan dan sprake zijn van een paradox. Deze paradox ontstaat in een horizontaal netwerk waarin zij als regisseur moet handelen omdat de wetgever haar dit heeft opgelegd, zoals in de jeugdketen, en dus sturing moet geven, wat in beginsel hiërarchisch is en niet horizontaal, gelijkwaardig.

### **1.3 Het probleem van 'regie'**

De gemeente als 'regisseur' is sinds het eind van de vorige eeuw de aanduiding voor de rol die de gemeente heeft toebedeeld gekregen door de rijksoverheid op de vele beleidsterreinen zoals hierboven genoemd.

Wat dan de exacte inhoud is van het begrip regisseur en de daaraan verbonden regie in de context van het publieke management wordt daarmee niet verklaard. Het lijkt een magisch begrip te zijn, dat met veel verve wordt gebruikt: 'de gemeente zal hierop een strakke regie zetten', betekent zoveel als 'wij hebben de touwtjes in



handen en gaan het even regelen'. Maar als dan de vraag wordt gesteld hoe men dat dient te doen, valt al snel een stilte. Aansluitend wordt dan gesproken over het inzetten van middelen en regels. Alleen, die vallen juist niet onder het magische begrip regie. Geld en regels vallen onder de 'harde' economische- en juridische sturingsinstrumenten (Bekkers, 2007).

Er wordt dus enerzijds gesproken over de *partners* uit het maatschappelijk middenveld, terwijl gelijktijdig wordt gesproken over regie als het in de handen hebben van touwtjes en doorzettingsmacht. Partnerschap echter wijst op *gelijkwaardig* samenwerken voor een bepaald doel. Daarbij past het beeld van de touwtjes in handen hebben niet.

#### 1.4 Probleemstelling

Het doel van het jeugdbeleid is om onderling de zorg voor de jeugd zo goed mogelijk te regelen voor de jeugdige. Hierbij zijn, naast de overheid, een groot aantal maatschappelijke organisaties betrokken. Deze maatschappelijke organisaties hebben allemaal hun eigen competenties, zij beschikken over een hoge mate van professionaliteit en autonomie.

In de jeugdketen is sprake van een veelvoud aan relaties tussen de gemeente en maatschappelijke organisaties, zonder dat de onderlinge verbanden voor alle betrokkenen duidelijk zijn. Om het doel te bereiken, het vormen van een aaneengesloten keten voor de jeugdige, moet er worden samengewerkt en dat vergt sturing.

Het betreft sturing op complexe interdependente relaties met autonome partijen binnen een dynamische maatschappelijke context, waarbij de rol van de gemeente niet altijd 'als van natuurlijk' als sturend wordt ervaren. In deze complexe relaties waarin hiërarchie, belangen, verwachtingen en rollen aan de orde zijn, bestaan weerstanden tegen sturing, tegen elkaar en tegen verandering.

De opdracht voor deze sturing heeft de rijksoverheid bij de gemeente gelegd.

#### 1.5 Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek heeft tot doel om aan de hand van theoretisch en empirisch onderzoek inzicht te verwerven over het gemeentelijke sturingsvraagstuk ten aanzien van het jeugdbeleid. Het betreft de problemen die worden ervaren en oplossingen die worden gevonden, ten aanzien van het functioneren van de gemeente als regisseur in het complexe netwerk van maatschappelijke organisaties. Dit leidt tot het formuleren van de centrale vraagstelling:

*In hoeverre en onder welke condities kunnen gemeenten effectief invulling geven aan de hen toebedeelde regiefunctie in het jeugdbeleid?*

Om drie van de vier centrale begrippen in deze vraagstelling, *de regiefunctie van de gemeente in de netwerkorganisatie*, te kunnen onderzoeken, moet eerst de context waarin ze voorkomen nader worden bepaald. Het betreft onderzoek naar het jeugdbeleid in Nederland, tegen de achtergrond van de maatschappelijke dynamiek. Wat waren de bestuurlijke en maatschappelijke condities waaronder het jeugdbeleid zich heeft ontwikkeld tot heden? Welke condities gaven aanleiding tot verandering? En leiden de huidige condities tot mogelijk nieuwe inzichten en veranderingen? De eerste deelvraag betreft het ontstaan en de ontwikkeling van het jeugdbeleid en de jeugdketen en de gevolgen die dit heeft voor de huidige verhoudingen tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld:

- *Op welke wijze heeft het jeugdbeleid in Nederland zich ontwikkeld vanaf medio negentiende eeuw tot heden en wat zijn daarvan de gevolgen voor de huidige maatschappelijke en bestuurlijke condities?*

De rol van de gemeente in het jeugdbeleid richt zich op beïnvloeding van deze verhoudingen op die manier dat effectieve samenwerking tussen actoren uit het maatschappelijk middenveld tot stand komt. Deze rol wordt de regiefunctie of regierol genoemd. Daarom heeft de tweede deelvraag tot doel inzicht te geven in de oorsprong van 'regie' en 'regiefunctie' in relatie tot het geven van sturing aan het maatschappelijk middenveld:

- *Hoe is het begrip 'regie' ontstaan en wat houdt is de betekenis van 'de regiefunctie' van de gemeente ten opzichte van het maatschappelijk middenveld?*

De derde deelvraag gaat in op de theorieën over het fenomeen van het maatschappelijk probleem, wie daarbij betrokken zijn en beleidsontwikkeling als het gaat over jeugdbeleid:

- *Wat is een 'maatschappelijk probleem' en op welke manier kan beleid tot stand komen?*

Tegen de achtergrond van het nu geschetste kader van het jeugdbeleid wordt ingegaan op theorieën over sturing en management die relevant zijn voor de gemeente om sturing te kunnen geven binnen of aan het complexe netwerk van het maatschappelijke middenveld dat betrokken is bij het jeugdbeleid:

- *Welke concepten van sturing en management worden in de literatuur in verband gebracht met het voeren van regie in complexe netwerken?*

Als vervolg hierop wordt onderzoek gedaan naar de actoren van het betrokken maatschappelijk middenveld, hun rol en hun belangen, macht en interdependenties. De vijfde deelvraag gaat in op de heersende opvattingen over en betekenisgeving van als essentieel aangemerkte kenmerken van de maatschappelijke organisaties, die een rol spelen in hun verhouding met de overheid. Het betreft de autonomie van maatschappelijke organisaties, hun vrijheid en hun mogelijkheid of onmogelijkheid tot zelforganisatie en zelfsturing:

- *Wat is de betekenis van autonomie, vrijheid en zelfsturing, van het maatschappelijk middenveld voor de verhouding tussen overheid en middenveld?*

Door middel van het beantwoorden van deze vijf deelvragen wordt duidelijk gemaakt hoe het kader is samengesteld waarop de gemeentelijke regie moet leiden tot effectieve samenwerking van actoren. De effectiviteit van deze samenwerking is afhankelijk van een aantal samenhangende factoren, de zogenaamde succesfactoren. Als aan een factor niet wordt voldaan, wordt een factor een faalfactor. Dit leidt tot de vraag hoe de theorie zich verhoudt tot de praktijk:

- *Hoe verhouden de uit de theorie afgeleide begrippen over effectieve regie, zich met de bevindingen uit de praktijk?*

De conclusies uit deze confrontatie tussen theorie en empirie leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag 'In hoeverre en onder welke condities kunnen gemeenten effectief invulling geven aan de hen toebedeelde regiefunctie in het jeugdbeleid?' aan de hand van het conceptueel kader en de daaruit afgeleide condities, die tot effectieve regie zouden moeten kunnen leiden.

De laatste deelvraag gaat over een aanpak door de gemeente van het netwerk, die kan bijdragen aan het voldoen aan deze condities:

- *Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven die een bijdrage leveren aan het voeren van effectieve regie in het jeugdbeleid?*

## **1.6 Relevantie en afbakening van dit onderzoek**

Dit onderzoek doet een studie naar de betekenis en de inhoud van het sturingsconcept gemeentelijke regie in de context van het jeugdbeleid. Het is een kwalitatief onderzoek naar opvattingen en betekenissen die aan regie worden gegeven in de theorie. Deze wordt verbonden aan de wijze waarop er vanuit de praktijk naar wordt gekeken en mee wordt gewerkt. Zo kan een mogelijk bijdrage worden geleverd aan de effectieve invulling van de gemeentelijke regierol.

## **1.7 Theoretisch kader**

Als uitgangspunt voor het conceptuele kader heb ik gekozen voor het 5S-model van Hupe en Klijn (1997). Het heeft mij bij het opzetten van een conceptueel kader de juiste structurering geboden om ook de begrippen van andere auteurs die in deze scriptie worden besproken, te kunnen plaatsen. In deze keuze voelde ik me gesterkt toen ik zag dat de VNG in haar Handreiking Harmonisatie Voorschoolse voorzieningen voor gemeenten van april 2010, voor de regie van de gemeente ook het 5S-model van Hupe en Klijn heeft gehanteerd.

## **1.8 Methodologie**

Op hoofdlijnen zijn drie soorten onderzoek te onderscheiden:

- theoretietoetsend of verklarend onderzoek, waarin wordt nagegaan of een bestaande theorie geldig is;
- theorievormend onderzoek, waarin theorie wordt ontwikkeld of bestaande theorie wordt aangepast, doorgaans vooraf gegaan door exploratief of verkennend onderzoek;
- toepassend onderzoek; waarbij eerder vastgestelde kennis wordt gebruikt om empirische verschijnselen te analyseren.

In deze scriptie wordt eerst onderzoek gedaan naar het ontstaan van het netwerk rondom het jeugdbeleid. Wat weten we allemaal over jeugdbeleid, hoe komt het tot stand en wie zijn de actoren die daarin een rol spelen? Het doel van dit onderzoek is om te verklaren hoe de huidige verhoudingen zijn ontstaan tussen de overheid en het maatschappelijke middenveld, en welke rol ze spelen ten aanzien van de regiefunctie van de gemeente. Voorts

wordt een onderzoek gedaan naar het ontstaan van die regiefunctie. In beide gevallen betreft het een exploratief of verkennend onderzoek dat wordt gedaan aan de hand van een literatuurstudie (Van Thiel, 2007).

Het tweede deel van het onderzoek betreft de theorie die gerelateerd is aan regie. Daarbij wordt uitgegaan van regie als een sturingsmechanisme dat wordt toegepast op een complex netwerk. Over regie en de regiefunctie van de gemeente is in de afgelopen twee decennia veel literatuur verschenen. Deze publicaties worden onderworpen aan een exploratief literatuur onderzoek dat moet leiden tot een aanvulling van het 5S analysemodel van Hupe en Klijn (1997) dat zal dienen als leidend toetsingskader voor de ervaringen van respondenten. De resultaten van dit deel van het onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente in het jeugdbeleid worden gebruikt voor een toepassend onderzoek bij de confrontatie tussen theorie en empirie.

Het empirische onderzoek naar succesfactoren voor effectieve regie door de gemeente in het jeugdbeleid, is een kwalitatief onderzoek. Een kwalitatief onderzoek, ten opzichte van een kwantitatief onderzoek, kenmerkt zich onder andere door een beperkte (kleine) groep waarop het onderzoek wordt toegepast (steekproef), en de wijze waarop zij worden gevraagd om hun mening te geven over regie en de regiefunctie van de gemeente in het jeugdbeleid. In afwijking van kwantitatief onderzoek draagt kwalitatief onderzoek een kern van subjectiviteit in zich, waardoor de hardheid van de gegevens, de objectieve toetsbaarheid, minder eenduidig is. Deze subjectiviteit vormt een bedreiging voor de validiteit, meet je daadwerkelijk wat je wilt meten, en de betrouwbaarheid van het onderzoek (Van Thiel, 2007). Het gaat hier namelijk om waarnemingen van respondenten ten aanzien van fenomenen waarbij de verzamelde gegevens achteraf worden geïnterpreteerd aan de hand van een aantal vooraf benoemde indicatoren die de operationalisatie vormen van het conceptueel kader. Door de reacties van de respondenten met elkaar te vergelijken ten opzichte van de indicatoren en de hieraan ten grondslag liggende theorie, wordt het risico dat een subjectieve waarneming leidt tot misleidende conclusies verkleind. Door de reacties van de respondenten met elkaar te vergelijken wordt het risico dat de interpretatie hiervan leidt tot misleidende conclusies eveneens verkleind.

In het toepassend onderzoek staan face-to-face interviews met een aantal respondenten van de provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties, centraal. Zij geven daarbij hun mening over bepaalde verschijnselen die verband houden met regie en met de regiefunctie van de gemeente, zoals deze zijn opgenomen in het conceptuele kader, dat het resultaat is van voorafgaand exploratief onderzoek. Voor deze methode is gekozen omdat op deze manier kan worden gekeken naar hun ervaringen ten opzichte van het conceptuele- of toetsingskader. Aan de hand van de analyse van deze interviews kan worden vastgesteld welke factoren voldoende of onvoldoende aandacht krijgen in de beoogde samenwerking. De kwalitatieve data die dit onderzoek oplevert, worden aan de hand van indicatoren geïnterpreteerd (Van Thiel, 2007). Het gaat er in dit onderdeel van het onderzoek om hoe men zelf aankijkt tegen een begrip als regie, hoe men de gemeente ervaart als regisseur en hoe men zichzelf ziet in het netwerk. Daarbij is gekozen voor het houden van gesprekken en niet voor het schriftelijk afnemen van een vragenlijst. Schriftelijke bevraging heeft als nadeel dat het respondenten de mogelijkheid geeft om zich aan het beantwoorden van vragen te onttrekken. In een face-to-face situatie bestaat deze mogelijkheid niet. Een ander voordeel van het face-to-face interview is dat dit de mogelijkheid biedt de respondenten te observeren tijdens het gesprek en zodoende ook hun houding waar te nemen, die van invloed is op de interpretatie van hun antwoorden. Daarnaast bieden face-to-face gesprekken het voordeel dat stante pede kan worden doorgevraagd op een antwoord of een reactie als daartoe aanleiding gegeven wordt. Dat zijn naast de ruimte in de duur van het interview, ook de voordelen ten opzichte van het telefonische interview.

De gehouden interviews zijn semi-gestructureerd. Gestructureerde interviews gaan uit van gerichte vragen, waarbij van te voren precies bekend is om wat voor informatie het gaat. Ongestructureerde interviews gaan niet uit van een vooropgezet patroon of informatief doel. Bij de gehouden interviews is opzettelijk niet uitgegaan van bepaalde theoretische concepten om de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden en zoveel mogelijk informatie aan hen te onttrekken. De respondenten waren geheel vrij om hun mening te geven, los van enig vooropgezet kader en ook vrij om zelf door te praten naar aanleiding van de vraagstelling. De vraagstelling is op hoofdlijnen gelijk voor alle geïnterviewden, en gebaseerd op het conceptueel kader, zodat het mogelijk is om hun reacties met elkaar te vergelijken.

De geïnterviewden of respondenten, zijn gekozen op basis van hun functie bij de overheid (provincie en gemeente) of maatschappelijke organisaties. Zij vertegenwoordigen zowel de bestuurlijke kant als ook de beleidskant van de organisatie. Deze keuze is gemaakt omdat uit het explorerend vooronderzoek duidelijk is geworden dat interne regie een belangrijke rol speelt in tot stand komen van samenwerking die effectief is. Om interne regie te kunnen toetsen is het zodoende van belang om niet alleen bij het bestuurlijk kader te blijven stilstaan. Voor de overheid is een wethouder geïnterviewd die momenteel wethouder is bij een gemeente > 30.000 inwoners en daarvoor wethouder was bij een G32 gemeente, een directeur van een G32 gemeente, een coördinator Jeugd en Jongeren van een Provincie, twee beleidsmedewerkers jeugd en jongeren van een G32 gemeente en een leerplicht ambtenaar van een > 30.000 gemeente. Voor het maatschappelijk middenveld

hebben interviews plaatsgevonden met de directeur van een welzijnskoepel van twee > 30.000 gemeenten, een algemeen directeur van een Openbaar Onderwijskoepel van drie gemeenten, twee locatie directeurs van het Speciaal (Voortgezet )Onderwijs, een rector uit het voorgezet onderwijs VMBO-t-HAVO-VWO en een onafhankelijke organisatie adviseur, voor maatschappelijke organisaties. In totaal zijn er twaalf personen geïnterviewd met een minimale gespreksduur van een uur. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van schoolbesturen, kinderopvang (bestuur), peuterspeelzaalwerk en politie geobserveerd tijdens bestuurlijke overleggen, dit betreft participerende observatie en vormt onderdeel van het explorerend veldonderzoek. Om afstand te creëren tussen de personen en hun opvattingen en mening over de regiefunctie van de gemeente in de vergelijking tussen het conceptueel kader en de uitkomsten van de gesprekken, zijn de personen geanonimiseerd.

### 1.9 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk van deze scriptie wordt ingegaan op de probleemstelling rondom het preventieve jeugdbeleid. Het tweede hoofdstuk schetst de ontwikkeling van het jeugdbeleid in Nederland vanaf medio negentiende eeuw. Via deze historische schets, ontstaat het beeld van een dynamische maatschappij waarin jeugdbeleid, in steeds veranderende verschijningsvorm, erop is gericht om de jeugd in onze samenleving zo goed mogelijk te beschermen en op weg te helpen naar een veilige toekomst. In dit hoofdstuk wordt het duidelijk welke actoren betrokken zijn in het netwerk rondom het jeugdbeleid en welke rol zij spelen. Ook de speciale positie van de gemeente, als openbaar lokaal bestuur wordt nader beschouwd. Vanuit de veranderingen die zich voordoen op het gebied van sturing, gevoed door wijzigende opvattingen in de samenleving over bestuurd worden en mee besturen, wordt duidelijk in welk dilemma de gemeente verkeert in haar regiefunctie.

Met deze context op de achtergrond wordt in het derde hoofdstuk ingegaan op wat regie zou kunnen betekenen aan de hand van wat hierover is geschreven in de literatuur. In dit hoofdstuk worden de derde, vierde en vijfde deelvraag beantwoord.

Het uiteindelijke resultaat van de beantwoording van de deelvragen leidt tot een conceptueel kader om naar regie in het jeugdbeleid te kunnen kijken.

In het vierde hoofdstuk komen personen aan het woord die betrokken zijn bij het (gemeentelijk) jeugdbeleid en dus bij de regiefunctie van de gemeente. Vanuit hun ervaringen reflecteren zij op regie en de regiefunctie van de gemeente.

Kijkend vanuit het conceptueel kader leiden de bevindingen een aantal conclusies over wat regie is en wat kan bijdragen aan effectieve regie. Tot slot worden aan de hand daarvan een aantal aanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk	1-2-3	4	5-6
Onderwerp	Inleiding op het onderzoek Achtergrond van het onderzoek Theoretisch en analytisch kader	Praktijkbevindingen	Conclusies Aanbevelingen

Schema 1 overzicht hoofdstukken

## 2 Achtergronden van jeugdbeleid en regie

### 2.1 Inleiding

Voor het beantwoorden van de centrale vraag uit dit onderzoek, moet eerst een beeld worden geschetst van de twee hoofdbestanddelen uit de vraag. Ten eerste is een beeld nodig van de context waarin zich de vraag naar de gemeentelijke regiefunctie zich afspeelt. Dit betekent niet alleen dat de historische ontwikkelingen in beeld worden gebracht die verklaren waarom de verhoudingen tussen overheid en het maatschappelijke middenveld zijn zoals ze zijn. Ook de actoren uit het maatschappelijk middenveld en de gemeente zelf moeten nader worden belicht, omdat dit uiteindelijk de partijen zijn die tot samenwerking moeten komen om invulling en uitvoering aan het jeugdbeleid te geven. Datzelfde geldt eigenlijk voor regie. Regie is niet een begrip dat van de ene op de andere dag is ontstaan. Het heeft een ontstaansgeschiedenis. Dit tweede hoofdstuk heeft dan ook tot doel om beide ontwikkelingen te schetsen.

Paragraaf	§2.2-§ 2.4	§ 2.5 -§ 2.7	§2.8
Onderwerp	Jeugdbeleid en historische achtergrond	Actoren, arena's & besluiten	Historische achtergrond van regie

Schema 2 overzicht opbouw hfdst 2

### 2.2 Het jeugdbeleid

In Nederland is het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, dat door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1989 is aangenomen, in 1995 in werking getreden. De uitgangspunten van dit verdrag vormen eveneens de uitgangspunten voor het Nederlands Jeugdbeleid. Het betreft de drie pijlers: Provision, Protection en Participation. Dit betekent dat het jeugdbeleid is gericht op voorzieningen en bescherming voor de jeugd en met name voor kwetsbare groepen en zeggenschap en inbreng van jeugd. Deze drie pijlers ondersteunen de positie van de jeugd op de terreinen van het gezin, gezondheid, onderwijs, welzijn, veiligheid, vrije-tijd en arbeid (Bürmann et al., 2002).

De leeftijdsbegrenzing voor jeugd en jongeren loopt in Nederland van 0 tot 25 jaar. Op 1 januari 2008 telde Nederland 4.9 miljoen jongeren, circa 30% van de totale Nederlandse bevolking. Jeugdbeleid valt feitelijk uiteen in beleid op het gebied van onderwijs, sport en vrije tijd en op het gebied van criminaliteitsbestrijding, preventief zowel als curatief. De verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid valt onder twee overheidslagen. De provincie is verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De gemeente is verantwoordelijk voor het preventieve jeugdbeleid, de welzijns kant van het jeugdbeleid. In het jeugdbeleid zijn daarnaast veel actoren betrokken van diverse soorten van organisaties. Dat maakt het netwerk, buitengewoon complex en moeilijk aan te sturen.

### 2.3 Historische achtergrond van het jeugdbeleid in Nederland

Bemoeienis van de overheid met kinderen is grosso modo terug te voeren tot de 19<sup>e</sup> eeuw.

In 1824 werden gemeentebesturen verantwoordelijk gesteld voor het ondersteunen van weeshuizen voor zover deze niet zelfstandig in hun voortbestaan konden voorzien.

Als gevolg van de grondwet van 1848 volgde een reeks van hieruit voortvloeiende wetten, waaronder de Armenwet uit 1854. In deze wet wordt eigenlijk het subsidiariteitsbeginsel ten aanzien van zorg vastgelegd, inhoudende dat de staat pas dan ingrijpt als het particulier initiatief niet langer volstaat.

In 1874 werd het Kinderwetje van Van Houten vastgesteld. In 1901 werd de leerplicht wet van kracht. In 1905 werden de kindervetten vastgesteld die de wereld van het kind wettelijk vastlegden, thuis en op school en niet in fabriek of op het land, en rechten en plichten van de volwassenen ten opzichte van kinderen regelden. Deze wetten hielden onder andere in dat de overheid kon ingrijpen indien ouders zich niet hielden aan de wettelijk vastgestelde zorg ten aanzien van hun kinderen. En hiermee is eigenlijk het wettelijke kader geschetst waarbinnen de basis is gelegd voor het ontwikkelen van jeugdbeleid.

Dit wettelijk kader vloeit voort uit inzichten die men heeft ten aanzien van specifieke beleidsaangelegenheden en die men van dermate groot belang acht dat ze als het ware worden gestold in de vorm van wetten, zodat het inzicht en de wijze waarop daarnaar gehandeld dient te worden, zo worden vastgelegd dat iedereen daarnaar handelt (Bakker et. al, 2006).

Het adagio 'It takes a village to raise a child' was in de 17e eeuw en daarvoor heel gewoon. Iedereen bemoeide zich met de opvoeding van een kind. Er was geen echt specifieke aandacht voor kinderen. In de sociaal lagere klassen gingen kinderen werken als de zeven jaar waren geworden. De houding van ouders naar kinderen was te kenschetsen als streng, gericht op conditioneren zonder ruimte voor de ontwikkeling van het individu. Door de

verlichting kwam daarin langzaam een kentering. Er kwam aandacht voor het individu als een zelfstandige maatschappelijke entiteit met een eigen wil. Terugredenerend ligt het dan ook in de lijn der logica dat op enig moment aandacht ontstaat voor het kind. Het was Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) die daarvoor eigenlijk als eerste aandacht vroeg in zijn boek 'Emile, ou de l'éducation' (1762). Daarin stelde hij dat het onderwijs zich niet moet richten op het onderdrukken van de natuurlijke neigingen van het kind, maar zijn ontwikkeling moet aanmoedigen. Liefde en sympathie komen in de plaats van regels en straf (Bakker et. al, 2006).

Terwijl van de zijde van de overheid nog weinig activiteiten te bespeuren vielen die zich richtten op jeugd en jongeren, met uitzondering van de hiervoor vermeldde wetgeving en het ontstaan van volkshuizen, begonnen jongeren vanaf het einde van de negentiende eeuw en het begin van de twintigste eeuw zich in groepen te organiseren. Een bekend voorbeeld hiervan naar Engels voorbeeld was de scouting beweging van Powell. Daarbij begon de jeugd zich steeds meer te profileren als groepering en neigde zij steeds minder in het voetspoor van hun ouders te treden.

Na WO1 ontstaat binnen de jeugd een tweedeling. Enerzijds van jongeren uit de arbeidersklasse aangeduid als massajeugd, die zich naar de normen van die tijd losbandig gedroegen, die dansten, naar bioscopen gingen en op de hoeken van de straten rondhingen. Anderzijds jongeren die zich aaneensloten in verenigingen die kozen voor het gezonde leven zonder drank, sigaretten en seks en die zich bezig hielden met wandelen en de natuur.

Het Nederland van de beginjaren van de twintigste eeuw werd gekenmerkt door een sterke verzuiling. Iedereer zorgde voor zijn eigen jeugd met betrekking tot vrijetijdsbesteding. Pas vanaf de jaren twintig ging ook de overheid zich met vrijetijdsbesteding van de jeugd bemoeien. Maar in het doel om de ongeschoolde jeugd uit de arbeidersklasse te bereiken, schoten de ingezette instrumenten tekort. Na WOII vond de overheid het tijd om in te grijpen om de in hun ogen verwildering van zeden en dergelijke tegen te gaan. Er werden meer subsidieregelingen in het leven geroepen voor deze zogenaamde massajeugd, uit maatschappelijk zwakke milieus. Het begrip "massajeugd" ontstond in de oorlog en werd geboren uit angst voor massaal gedemoraliseerde jeugd (Bakker,et al., 2006).

Gedurende de jaren 50 en 60 ontwikkelde zich het bewustzijn van de jeugd steeds verder, tot er eind jaren 60 een piek werd bereikt, die resulteerde in een revolutie van jongeren tegen de gevestigde orde. Deze jaren kenmerken zich ook door het inzetten van de ontzuiling van Nederland.

In de jaren 70-80 werd jeugdbeleid steeds meer onderwerp van politiek, onderscheidend van lokaal tot nationaal. Van een aangelegenheid van de rijksoverheid werd het jeugdbeleid gedecentraliseerd richting provincie en gemeenten. De gemeenten werden daarbij verantwoordelijk voor het sociaal-cultureel jeugdwerk en de provincies voor de jeugdzorg. In de loop van de jaren tachtig kwam de integratie van algemeen jeugdbeleid, preventief jeugdbeleid en hulpverlening verder tot stand en werd er gesproken over 'de jeugdketen'. Naast de ouders die als eerste de taak van de opvoeding van hun kinderen behoren uit te voeren, accepteert de overheid ook een verantwoordelijkheid te hebben.

In 1999 resulteert dit in het zogenaamde BANS-Akkoord (Bestuur-akkoord Nieuwe Stijl) tussen de rijksoverheid en de VNG (Bürmann et al. 2002, p.17-18). Daarin werd ondermeer afgesproken om een gezamenlijke visie op te stellen die richtinggevend zou zijn voor het beleid van deze overheden. Er werd een intensievere samenwerking tussen overheden afgesproken.

Landelijk zijn de volgende speerpunten voor jeugdbeleid benoemd:

1. het ontwikkelen van Centra voor Jeugd en gezin
2. aanval op (school)uitval
3. inzet op jeugd en veiligheid (o.a. voor risicojeugd 12-min, voorkomen crimineel gedrag),
4. aansluiting jeugdbeleid en jeugdzorg (o.a. voorkomen kindermishandeling en nazorg voor uitbehandelde jongeren)

In de periode van 2000 tot 2009 vinden een aantal dramatische incidenten rondom kinderen plaats. Onder invloed hiervan krijgt het jeugdbeleid een nieuwe impuls waaronder Operatie JONG: Uitgangspunt daarbij is de verkokering in het jeugdbeleid te doorbreken. Het belang van het kind wordt voorop gesteld. Uit de conclusie van de evaluatie van de jeugdzorg wordt als beleidsadvies geformuleerd dat het beleid gebundeld moet worden en niet versnipperd over diverse ministeries, provincies en gemeenten. Het moet verder vereenvoudigd worden, verder gedecentraliseerd naar gemeenten. Er wordt geconstateerd dat Bureau Jeugdzorg (BJZ) te ver weg is voor cliënten en alleen voor zware gevallen toegankelijk. De hulp moet eerder, dichterbij en meer laagdrempelig worden georganiseerd. De oplossing wordt geboden in de vorm van een programma ministerie voor Jeugd en gezin en de ontwikkeling van een centrum voor Jeugd en gezin (CJG) (Eindrapport Jong-overeenkomst, 2006).

## 2.4 De jeugdketen

### 2.5.1 Inleiding

Jeugdbeleid is een container begrip dat vijf pijlers incorporeert, te weten zorg en gezondheidszorg, onderwijs, welzijn en veiligheid. De taken binnen deze velden zijn verdeeld tussen de provincie en de gemeenten. De rijksoverheid heeft het (preventief) jeugdbeleid tot verantwoordelijkheid van gemeenten gemaakt, de jeugdzorg tot die van de provincie. De achterliggende gedachte daarbij is, dat een goed algemeen en preventief jeugdbeleid de instroom in de jeugdzorg kan beperken en kosten besparend is.

De provincie heeft een planningstaak en een financiële taak voor de jeugdzorg. De provincie spant zich in om een aansluiting op gemeentelijk niveau te realiseren. Daartoe sluiten provincies en gemeenten convenanten af over de aansluiting met het lokaal preventief jeugdbeleid. Gemeenten hebben op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) een aantal taken op het gebied van het preventieve jeugdbeleid. Gemeenten moeten jeugdtaken zo organiseren dat deze gebundeld aan het kind en de ouders worden aangeboden. Deze jeugdtaken worden op uitvoeringsniveau doorgaans georganiseerd in zorgnetwerken. Verder hebben gemeenten en provincie in het kader van het Lokaal Gezondheidsbeleid vier speerpunten benoemd, waaronder integrale ketenaanpak.

Op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn gemeenten verantwoordelijk voor het preventieve jeugdbeleid om problemen van jeugdigen en hun ouders te voorkomen of op te heffen. Op dat terrein liggen vijf functies die in deze wet zijn vastgelegd:

- informatie en advies
- vroegtijdige signalering
- toeleiden naar hulp
- bieden van licht pedagogische hulp
- coördinatie van zorg

### 2.5.2 Netwerken

Uit het onderzoeksrapport 'Gemeentelijke regie in de jeugdketen' dat Berenschot in 2006 heeft gepubliceerd aan de hand van hun onderzoek naar de uitvoering van de Jongovereenkomst in opdracht van het projectbureau Operatie Jong wordt aangegeven dat de jeugdketen eraan moet bijdragen dat ieder kind in onze samenleving zich optimaal kan ontplooiën. Dat doen we door ernaar te streven dat ieder kind op tijd en op maat hulp en steun krijgt die het nodig heeft om het bovenstaande doel te bereiken. Daarbij spelen gemeenten en hun ketenpartners een cruciale rol.

De jeugdketen wordt gevormd door organisaties rondom kind en ouder vanaf de leeftijd van -9 maanden tot 23 jaar. Daarbij is een scheiding gemaakt tussen jeugdbeleid dat gericht is op preventie, en de jeugdzorg dat een meer curatief karakter heeft. Op dit moment is de gemeente verantwoordelijk voor het (preventieve) jeugdbeleid en is de provincie verantwoordelijk voor de jeugdzorg. In de nabije toekomst is het niet ondenkbaar dat de vrijwillige jeugdzorg ook bij de gemeente zal worden ondergebracht.

Zorgnetwerken bestaan uit vertegenwoordigers van de scholen, politie, peuterspeelzaalwerk, maatschappelijk werk, de schoolverpleegkundige en de leerplichtambtenaar. De doelstelling is om problemen te signaleren bij kinderen zodat er in een vroegtijdig stadium hulp kan worden geboden en een sluitend netwerk om gezinnen/jongeren heen kan worden gezet.

De belangrijkste organisaties die betrokken zijn bij kind en gezin zijn het consultatiebureau, de GGD-en, schoolbesturen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs, welzijnsorganisaties die jeugd en jongerenwerk uitvoeren en algemeen maatschappelijke werk en de politie in het kader van veiligheid en preventie.

### 2.5.3 De gemeente als lokaal bestuur

Voor we gaan kijken naar de taken die de gemeente heeft in de regie op het jeugdbeleid, is het van belang nader te onderzoeken wat nu precies die gemeente als lokaal bestuur is. Wat een lokaal bestuur doet is besturen. De gemeente is belast met het behartigen van collectieve belangen op het lokale bestuursniveau (Hupe en Klijn, 1997). Daarop kan zij dan sturing geven. Kort gezegd betekent dit dat je binnen deze specifieke context mag zeggen wie wat doet. En dat betekent dat je in een bijzondere positie verkeert. De gemeente zorgt voor zaken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, welzijn, milieu, ruimtelijke ordening en cultuur. Eén en ander globaal aangeduid als 'het algemeen belang'. In het kader van dit 'algemeen belang', van met name

veiligheid en gezondheidszorg, beschikt het lokaal bestuur over vergaande bevoegdheden, die diep kunnen ingrijpen in de private omstandigheden van burgers (Van Hulst, 2008).

Het 'lokaal bestuur' wekt de indruk een eenheid te zijn. Een nadere beschouwing brengt ons al snel tot een andere conclusie. Het gemeentebestuur is opgebouwd uit drie bestuursorganen. Kenmerk van een bestuursorgaan is dat het door de wetgever bij wet taken en bevoegdheden geattribueerd heeft gekregen. Dat betekent dat besluiten die over onderwerpen gaan die geattribueerd zijn aan een van die bestuursorganen, alleen door dat bestuursorgaan mogen worden genomen, tenzij de wet delegatie en mandaat toestaat en taken formeel zijn gedelegeerd aan een ander bestuursorgaan dan wel gemandateerd. In de figuur van delegatie gaat de volledige verantwoordelijkheid mee, in de figuur van mandaat blijft de eindverantwoordelijkheid bij het orgaan dat de bevoegdheid geattribueerd heeft gekregen.

De bestuursorganen waaruit het gemeentebestuur is opgebouwd zijn de raad, het college en de burgemeester. Vanaf de invoering van het dualisme in 2002 heeft de raad de kaderstellende en controlerende bevoegdheid met betrekking tot beleid en financiën. Het college is belast met de uitvoering van het beleid binnen de door de raad gestelde financiële- en beleidskaders. De burgemeester heeft een aantal specifieke taken en bevoegdheden die betrekking hebben op het bewaken van veiligheid in de openbare ruimte en het in rechte vertegenwoordigen van de gemeente. De precieze omschrijving van alle taken en bevoegdheden heeft de wetgever neergelegd in de gemeentewet (Van Wijk et al., 2002).

Door deze driedeling is sprake van een bijzonder bestuursfenomeen, van waaruit op drie manieren naar het besturen van een gemeente kan worden gekeken. De raad vertegenwoordigt daarbij het politieke strijdtoneel. Vooral onderlinge politieke schermutselingen zijn hier aan de orde van de dag. Het gaat hier om het kiezen voor bepaalde beleidsdoelen met daaraan gekoppeld de geldstroom. De raad wordt op inhoud gevoed door zijn achterban en dat zijn de kiezers. Het college, belast met de uitvoering, schurkt doorgaans aan tegen actoren voor of met wie de uitvoering gestalte moet krijgen. Ook hier is sprake van strijd in het besturen. De burgemeester treedt doorgaans op als woordvoerder of mediator maar is vaak naar het gevoel van de burger, het eerste aanspreekpunt. Feitelijk is dat de raad, als direct gekozen politieke vertegenwoordiging. Als we verder van buiten naar binnen kijken, zien we het college als tweede aanspreekpunt. Dat is ook logisch omdat zij nu eenmaal de verantwoordelijkheid voor de uitvoering draagt. Toch is het moeilijk je aan de indruk te onttrekken dat de afbakening van bevoegdheden niet altijd even duidelijk is. Niet als je van buiten naar binnen kijkt en nog minder als je van binnen naar binnen kijkt (Van Hulst, 2008).

In deze driedeling van het lokaal bestuur alleen al liggen dan ook diverse spanningsvelden besloten. Deze spanningsvelden betreffen die binnen de raad en die binnen het college. Daarnaast is er sprake van spanningsvelden tussen de raad en het college. Dit zijn complexe spanningsvelden omdat het niet alleen politieke voorkeuren betreft die met elkaar in botsing kunnen komen, ook non-compatibiliteit van karakters kan hierin een rol spelen. Daarnaast kan de persoon van de burgemeester eveneens spanningsvelden toevoegen (Van Hulst, 2008).

Met de toevoeging van het ambtelijk apparaat, dat in opdracht van het college voorstellen voorbereid en het college waar gevraagd adviseert, is het netwerk waarmee de actoren bij het lokaal bestuur van buiten naar binnen moeten werken compleet.

Het lokaal bestuur kijkt doorgaans van binnen naar buiten en ziet dan een buitengewoon complexe netwerksamenleving als zijn groentetuintje, waarin orde en veiligheid moeten worden geborgd dan wel aangebracht. Maar omgekeerd ziet de groentetuin een complex netwerk aan machtsverhoudingen en bevoegdheden in de tuinman als speelpartner. Een buitengewoon complexe constellatie om wat dan ook tot stand te brengen en toch is dat precies wat er gebeurt.

#### 2.5.4 Het maatschappelijk middenveld

De gemeente als lokaal bestuur heeft in het jeugdbeleid voornamelijk zaken te doen met organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Zodoende is het van belang om dit maatschappelijk middenveld aan nader onderzoek te onderwerpen. Het is moeilijk om een eenduidige en heldere definiëring te vinden van het begrip 'maatschappelijk middenveld'.

Zo geeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002) er in zijn advies 'Aansprekend Burgerschap' de volgende betekenis aan: 'Onder het maatschappelijke middenveld worden de collectieve, door de overheid gereguleerde en gesubsidieerde sector verstaan, en de organisaties die binnen die sectoren actief zijn. Naast overheidsorganisaties betreft het middenveldorganisaties die ontstaan zijn uit burgerinitiatieven.'

Van der Lans en Zouridis (2002) beschrijven in hun artikel 'Eisende consumenten of mondige burgers?' het maatschappelijk middenveld als volgt: 'Het gaat om een maatschappelijke sfeer die zich onderscheidt van drie



andere maatschappelijke domeinen: de staat, de markt en de burgers. Het maatschappelijk middenveld bestaat uit organisaties die "geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winst oogmerk opereren en daarnaast niet op familiale of primaire banden berusten. Hieraan wordt toegevoegd dat het maatschappelijk middenveld feitelijk uiteen valt in een non-profitsector en een civil society. Non-profit organisaties worden omschreven als organisaties waarin het vrijwillig engagement van burgers tot uitdrukking komt en waardoor een groot deel van de diensten van de verzorgingsstaat wordt geleverd. De civil society wordt gezien als een sfeer van niet op winst gericht particulier initiatief."

Samenvattend kan zodoende met betrekking tot het jeugdbeleid het volgende worden gezegd over het maatschappelijk middenveld en de organisaties daarin. Organisaties uit het maatschappelijk middenveld zijn niet uit op het maken van winst. De organisaties houden zich bezig met de diensten van zorg, onderwijs, welzijn en wonen. Voor het uitvoeren van deze diensten zijn ze in grote mate afhankelijk van overheids gelden. De organisaties bundelen krachten van individuen, groepen en organisaties rondom gedeelde maatschappelijke problemen waarbij zij de belangen behartigen van of diensten verlenen aan specifieke doelgroepen. Daarbij vormt het maatschappelijk middenveld een gesprekspartner voor de overheid en biedt vanuit levensbeschouwelijke of maatschappelijk en culturele richtingen zingeving aan maatschappelijke vraagstukken waarmee zij een belangrijke bijdrage levert aan het vormen van een waarden- en normenpatroon, aan sociale cohesie en samenhang in de samenleving.

#### 2.5.5 De gemeente en het maatschappelijk middenveld

De gemeente is in grote mate afhankelijk van het maatschappelijk middenveld en vice versa. Het maatschappelijk middenveld is op haar beurt weer afhankelijk van de gemeente als het gaat om middelen. En zonder middelen komt niets van de grond (Hupe en Klijn, 1997). Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Daarbij is het maatschappelijk middenveld geen statisch geheel. Het wordt gekenmerkt door dynamiek en innovatie. Er zijn diverse krachten van invloed op dit maatschappelijk middenveld. Met betrekking tot de regiefunctie van de gemeente is daarvan horizontalisering het meest relevant. Het horizontaliseren van maatschappelijke verhoudingen en het ontstaan van een netwerksamenleving leidt ertoe dat de overheid op een andere manier sturing geeft. In een netwerksamenleving wordt een toenemend beroep gedaan op het organiserend en coördinerend vermogen van het maatschappelijk middenveld. Dit verklaart tevens de verandering van *government* naar *governance*, een vorm van het geven van sturing die minder hiërarchisch is en meer vanuit gelijkwaardigheid plaatsvindt.

#### 2.5.6 Consultatiebureau en GGD

De zorgstructuur start voor de meeste Nederlandse zuigelingen voor hun geboorte, -9 maanden, bij het consultatiebureau. Het consultatiebureau is een instituut binnen de Jeugdgezondheidszorg betaald door de gemeente. Het verzorgt medische basiszorg bij alle kinderen van 0 tot 4 jaar. Het is een gratis instelling die adviserend werkt vanuit de eerste lijn (zonder voorafgaande verwijzing) en openstaat voor alle (aanstaande)ouders van kinderen vanaf (pre)conceptie. De gezondheidszorg wordt aansluitend verzorgd door de GGD, waarbij gebruik wordt gemaakt van het basis Onderwijs als vindplaats voor jongeren.

#### 2.5.7 Kinderopvangorganisaties

De Wet kinderopvang gaat uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ouders, overheid en werkgevers. OCW is verantwoordelijk voor het kinderopvangbeleid. De overheid regelt sinds 2007 de werkgeversbijdrage voor kinderopvang. Ouders kunnen een kinderopvangtoeslag ontvangen. Het gaat om werkende ouders en ouders die een studie of traject volgen om aan het werk te gaan en die gebruik maken van formele kinderopvang. Onder formele kinderopvang worden die organisaties verstaan die staan ingeschreven in het gemeentelijk register en die op basis daarvan onder controle staan van de GGD in opdracht van de gemeente. De gemeente heeft hierin de wettelijke plicht tot het inrichten en bijhouden van een register (totdat dit overgaat in een landelijk register) en het handhaven van de kwaliteit.

#### 2.5.8 Voorschoolse educatie

Het onderwijs voor de Nederlandse peuter start formeel (leerplicht) op zijn vierde jaar. Voor die periode kan een peuter vanaf 2 jaar deelnemen aan het peuterspeelzaalwerk. Peuterspeelzaalwerk is een zeer belangrijke schakel in het lokaal jeugdbeleid. Door zijn laagdrempeligheid en grote bereik wordt aan de peuterspeelzaal een steeds belangrijker rol toegekend bij het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden, onder andere door de inzet van programma's voor voor- en voorschoolse educatie (VVE). Doel van de inzet van het VVE hierbij is het vergemakkelijken van de overgang naar de basisschool door het realiseren van betere startkansen. Ook in het Landelijk Beleidskader onderwijsachterstandenbeleid (OAB) is vastgelegd dat het peuterspeelzaalwerk een essentiële schakel vormt om ontwikkelingsachterstanden op te sporen en te bestrijden, en taalontwikkeling te bevorderen.

### 2.5.9 Schoolbesturen

In het kader van de leerplicht moeten jongeren met startkwalificaties uit het onderwijs stromen. In dit kader speelt de gemeente een belangrijke rol. De gemeente heeft de wettelijke taak om handhavend op te treden bij schoolverzuim. Schoolbesturen zijn doorgaans autonoom in hun handelen. Met het decentraliseren van overheidstaken is de gemeente op afstand komen te staan van het schoolbestuur. Een uitzondering daarop kan worden gevormd door het Openbaar Onderwijs, als dit niet door de gemeente is verzelfstandigd. Schoolbesturen ontvangen van het rijk een zogenaamde lumpsum waarmee zij in staat worden gesteld om onderwijs te verzorgen conform de kwaliteitseisen die hieraan worden gesteld. De inspectie voor het onderwijs voert hierop de controle uit. De gemeente maakt afspraken met schoolbesturen die betrekking hebben op onderwijsverstijgende onderwerpen, zoals segregatie en minimabeleid (ieder kind doet mee).

### 2.5.10 Welzijnsorganisaties

Het jongerenwerk valt onder het welzijnswerk en het jeugdbeleid van de gemeente en daarmee onder de uitvoering van de WMO prestatievelen 1 en 2. Het voorziet in het vergroten van sociale vaardigheden gericht op specifieke doelgroepen; stimulering van participatie met betrekking tot vrije tijd; informatievoorziening aan jongeren en hun ouders/opvoeders en het vroegtijdig signaleren en voorkomen van problemen bij de jeugd en jongeren. Daarnaast is er ook aandacht voor kunst en cultuur op basis van het welzijnswerk. De relatie tussen de gemeente en de welzijnsorganisatie is meestal een beleidsgestuurde subsidierelatie.

### 2.5.11 De politie

In het jeugdbeleid heeft de politie een wettelijke taak (politiële jeugdtaak) in het kader van preventie en vroegsignalering, doorverwijzing en repressie. De politie neemt in dat kader deel aan overleggen met partners en kan door de gemeente op haar wettelijke taken worden gewezen.

## **2.6 Arena's**

In de jeugdketen zijn op basis van wetgeving diverse overlegstructuren voorgeschreven. Het betreft de zogenaamde ZAT's, de zorg en advies teams, waarin actoren bij elkaar komen en op basis van vroeg-signalering en preventie cases bespreken. Daarnaast bestaat de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Dit is een overlegplatform dat rond het onderwijs is gecentreerd. Verder bestaan er regionale overleggen over minimabeleid.

Op hoofdlijnen zijn er drie niveau 's te onderscheiden waarop actoren elkaar treffen en besluitvorming plaatsvindt:

- Op bestuurlijk niveau vinden rijk en provincies elkaar, en vinden provincies en gemeenten elkaar in afstemming en overeenstemming.
- Op gemeentelijk niveau is er bestuurlijk overleg met de maatschappelijke organisaties, gericht op afstemming en overeenstemming op productniveau.
- Op uitvoeringsniveau is er overleg tussen ambtenaren en professionals over invulling, maatwerk, monitoring en bijstelling in de uitvoering.
- 

## **2.7 Besluiten en besluitvorming**

In het kader van regie in het jeugdbeleid is het vooral van belang te kijken hoe het gemeentebestuur werkt en wat daarvan het effect op actoren is en vice versa.

De kaders voor beleid worden vastgesteld door de raad. De voorbereiding hiervan is politiek. De uitvoering wordt gedaan door opdracht te geven aan het college om beleid te ontwikkelen.

Beleid kan interactief tot stand komen. Enerzijds leent zich de politieke arena daartoe. Burgers, belangen groepen en maatschappelijke organisaties kunnen door de politiek te benaderen een onderwerp op de agenda krijgen. Er kan ook een andere weg gevolgd worden, waarin vanuit de werkvloer invloed wordt uitgeoefend op de beeldvorming door overleggen tussen ambtenaren en professionals maar ook door bestuurders en besturen van maatschappelijke organisaties.

De wijze waarop de besluiten tot stand komen is van belang voor het draagvlak. Het draagvlak is bepalend voor de uitvoering (Bekkers, 2007).

Het deelnemen aan een netwerk dat probleemoplossing tot doel heeft, brengt voordelen met zich mee maar er moet ook in worden geïnvesteerd. De omvang van deze transactiekosten is bepalend voor de deelname aan het proces (Hirschman, 1970, Williamson, 1985, in Koppenjan en Klijn, 2004, p184). Anderzijds wordt betoogd dat deelname aan een netwerk op alleen vrijwillige basis, transactie kosten of niet, weinig voor de hand liggend is aan de hand van het 'prisoner's dilemma'. Actoren die ondanks elkaar het beste uit de situatie willen halen en zodoende beide in een verliezende positie komen te verkeren. De ene benadering zowel als de andere benadering gaan van het principe uit dat actoren onder alle omstandigheden eerst voor zichzelf en hun eigen belang zullen zorgen en niet als eerste zullen kiezen voor een schijnbaar gemeenschappelijk gedragen belang.

Actoren zullen zich zodoende te allen tijde opportunistisch gedragen. Zij weten dat van zichzelf en verwachten dat van anderen.

Deze angst die bestaat ten opzichte van elkaar om het slachtoffer te worden van andermans freerider gedrag, participatie in het netwerk om de daarmee verworven kennis aansluitend tegen de probleemoplossing te gebruiken, heeft een negatieve invloed op de ontwikkeling tot de uitkomst van de probleemoplossing. Er zal zodoende niet optimaal gebruik gemaakt kunnen worden van elkaars inzet en middelen, omdat actoren ten opzichte van elkaar niet alles inzetten en niet het achterste van hun tong laten zien.

## **2.8 Het ontstaan van regie als sturingsconcept**

In het lokale jeugdbeleid heeft de rijksoverheid de gemeente aangewezen om de regie te voeren in het beleidsnetwerk. Een algemeen sturingsconcept als regie komt in de bestuurskundige theorie niet zo maar uit de lucht vallen. Om regie een plaats en een betekenis te kunnen geven is het noodzakelijk het begrip regie te relateren aan de veranderende bestuurskundige inzichten van de periode waarin het is geïntroduceerd. Regie is gerelateerd aan horizontale verhoudingen tussen de actoren van het lokale jeugdbeleid. Deze horizontalisering is het directe gevolg van het feit dat de na de twee oliecrises van 1973 en 1979 begon begin jaren '80 van de vorige eeuw het besef begon door te dringen dat de welvaartstaat onbetaalbaar was geworden. De tekorten op de Nederlandse overheidsbegroting waren enorm (Tjeenk Willink, 2007). De rijksoverheid die verantwoordelijk was voor het ontstaan en onderhouden van veel van de verzorgingsarrangementen realiseerde zich dat een ongebreidelde voortgang hiervan een onmogelijke opdracht was. Dit betekende dat de rijksoverheid zich ervan bewust was geworden dat verandering noodzakelijk was. De overheid zou meer moeten overlaten aan de verantwoordelijkheid van de burgers (WRR, 1982, Bekkers, 2007).

Dat betekende ook het einde van de overtuiging dat de samenleving maakbaar is. Het denken over overheidsturing veranderde. In het kader van de veranderende opvatting over de relatie tussen de rijksoverheid en de burger drong het besef door dat de overheid niet los en op afstand staat van de samenleving. Het idee vatte post dat de rijksoverheid onderdeel uitmaakt van de samenleving en dat zij daarin niet meer dan één van de mederichtinggevende actoren is, samen met alle andere maatschappelijke actoren. Deze veranderende opvatting over overheidsturing had ook zijn weerslag op bestuurswetenschappelijke onderzoeken. In de jaren tachtig kwam steeds meer nadruk te liggen op de grenzen en beperkingen van het sturend vermogen van de overheid (Tjeenk Willink, 2007). De overheid had inmiddels een over het algemeen negatief imago gekregen, waarin voornamelijk het falen van haar sturing aan de kaak werd gesteld. Het imago bleek echter meer gerelateerd te zijn aan meningen en opvattingen, vooroordelen, en minder op feiten te zijn gebaseerd (Ringeling, 1993).

In de bestuurskunde drong het inzicht door dat het bestuderen van de grenzen, beperkingen en falen van de overheid alleen niet zou leiden tot oplossingen van de nieuwe complexe vraagstukken die zich aandienen. Het was noodzaak om nieuwe vormen van overheidsturing te zoeken. Daarbij werd inzicht in complexe en dynamische beleidsnetwerken beschouwd als een mogelijkheid om overheidsturing te verbeteren (Tjeenk Willink, 2007).

In 1990 resulteerde het onderzoekprogramma 'sturing in complexe netwerken' in een van eerste publicaties (Hufen en Ringeling). Dit onderzoek is nadien voortgezet door onder andere De Bruijn, Klijn, Teisman en Koppenjan. In 1997 volgde 'managing complex networks' (Kickert, Klijn and Koppenjan). Het gebruik van de oorspronkelijke netwerkbenadering valt eerder te herleiden tot medio jaren '70, in de economie en bedrijfskunde (Benson 1975 in Pröpper 2004). Het netwerkbegrip wordt vanaf circa 1990 tevens als een bestuurskundig begrip gehanteerd. Het begrip 'regie' lijkt ook te herleiden te zijn tot de disciplines van economie en bedrijfskunde. Mastenbroek (1982, 1996) maakt gebruik van de termen netwerk en regie in het kader van verandermanagement. In 1997 publiceren Hupe en Klijn 'de gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid'. De term 'regiefunctie' lijkt te zijn gevestigd in de bestuurskunde.

Daarmee is echter nog geen betekenis gegeven aan 'regie'. Vanuit het natuurlijke begrip van het woord 'regie' is af te leiden dat er geen eenduidige definitie van het begrip regie bestaat die door alle bestuurskundigen binnen het vakgebied 'sturing' wordt gedragen. In de literatuur worden tal van uiteenlopende omschrijvingen van het begrip 'regie' gebruikt. Zodoende wordt het vaak een 'containerbegrip' genoemd (Pröpper, 2004). Dit kan duiden op een verandering in de sturing van maatschappelijke partners, die nog niet als een uitgekristalliseerd concept zichtbaar is, maar wel al bezig is zich te voltrekken, als een metamorfose van sturing. Een metamorfose die mogelijk begonnen is bij de verandering van maatschappelijke verhoudingen, als gevolg van emancipatie van burgers, maatschappelijke organisaties en natiestaten onder invloed van ICT ontwikkelingen. En die nu zichtbaar is geworden in de vorm van een netwerksamenleving, zoals beschreven door Castells (1996). Bij die verandering naar een netwerksamenleving horen ook veranderende opvattingen over maatschappij en sturing, staat en verzorging. Waar in de ontwikkeling naar de verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen, wordt gekenmerkt door een

steeds groter wordende rol van centrale sturing van de rijksoverheid, wordt de huidige ontwikkeling juist gekenmerkt door het omgekeerde hiervan: decentralisatie (Bovens, 2007).

#### Relevantie voor het analytisch kader

In het kader van de ontwikkelingen op bestuurlijk niveau is het van belang aan te geven waarom de regiefunctie is ontstaan. Het verklaart de verandering in opvattingen over besturen die heeft plaatsgevonden tussen circa 1981 en heden, en daarmee de gewijzigde rol van de gemeente ten aanzien van sturing in meervoudige netwerken in een complexe maatschappelijke context. Het geeft ook aan, vanuit de benadering van sturing vanuit instituties, dat de gemeente moeite kan hebben om invulling te geven aan deze verandering. Dit wordt niet in de laatste plaats veroorzaakt of versterkt door de hiërarchische verhoudingen waarin zij gewend is te opereren. Maar ook ten aanzien van burgers afhankelijk van haar taak, zoals bijvoorbeeld bij handhavingstaken, daar is geen sprake van afstemming en wederkerigheid.

### 3 Het theoretisch kader

#### 3.1 Inleiding

Het doel van dit theorieonderzoek is om een helder beeld te krijgen van wat er in de literatuur geschreven is over sturing in complexe netwerken van maatschappelijke organisaties en overheid. Het resultaat van deze uiteenzetting levert een bijdrage aan de beantwoording van de hoofdvraag: 'In hoeverre en onder welke condities kunnen gemeenten effectief invulling geven aan de hen toebedeelde regiefunctie in het jeugdbeleid?' Dit verklaart tevens waarom vanuit de theorie nu reeds summiere koppelingen naar het jeugdbeleid worden gemaakt.

Regie is een vorm van sturing, die gaat over het tot stand brengen van samenhang en samenwerking tussen organisaties, waarbij sprake is van interdependenties binnen het netwerk. Sommige organisaties zijn afhankelijk van subsidies om hun werk te kunnen doen. Voor anderen geldt dat zij een marktpartij zijn die 'hun eigen broek moeten ophouden', zelf hun omzet moeten binnenhalen. En soms geldt voor de gemeente een min of meer gedwongen winkelnering, en is de gemeente helemaal niet vrij om te kiezen met wie zij wil samenwerken. Dit is een complex netwerk omdat alle betrokken organisaties hun eigen organisatiedoelen en strategieën nastreven, gelijktijdig of parallel aan de doelen die het netwerk worden verondersteld na te streven.

Om deze relaties te kunnen onderzoeken wordt gebruik gemaakt van theorieën over netwerken, actoren, arena's, het management en de sturing daarvan. Deze kunnen helpen om de samenhang te verduidelijken en zijn daardoor behulpzaam bij het construeren van een conceptueel kader om naar de werkelijkheid te kijken. Het beleidsnetwerk waarop regie gevoerd moet worden door de gemeente vormt zich rondom een maatschappelijk probleem.

Dit theoretisch onderzoek zal een antwoord geven op de volgende deelvragen:

1. *Wat is een 'maatschappelijk probleem' en op welke manier kan beleid tot stand komen?*
2. *Welke concepten van sturing en management worden in de literatuur in verband gebracht met het voeren van regie in complexe netwerken?*
3. *Wat is de betekenis van autonomie, vrijheid en zelfsturing, van het maatschappelijk middenveld voor de verhouding tussen overheid en middenveld?*

De conclusie van dit theoretisch onderzoek wordt een doorkijk gemaakt naar de empirie dat leidt tot de constructie van het conceptueel kader, dat als basis het 5S-model van Hupe en Klijn hanteert, en dient om als 'bril' om naar de werkelijkheid te kijken. Aan de hand van dit conceptueel kader worden tevens indicatoren geformuleerd die worden gebruikt om de resultaten uit de interviews te analyseren. Op die manier worden de theoretische begrippen geoperationaliseerd.

De opbouw van dit hoofdstuk bestaat uit vier blokken:

Paragraaf	§ 3.2 -§ 3.3 Deelvraag 1	§ 3.4- § 3.11 Deelvraag 2	§ 3.12- § 3.14 Deelvraag 3	§ 3.15 Conclusie
Onderwerp	maatschappelijke problemen, beleidsproces	Netwerken, & regie	zelfsturing, autonomie, vrijheid, daadkracht & doorzettingsmacht	Conclusie Conceptueel kader

Schema 3: Overzicht paragrafen theoretisch kader

#### 3.2 Het maatschappelijke probleem

Niet ieder probleem is een maatschappelijk probleem. Wolters en de Graaf geven aan dat een probleem een situatie betreft die voor een groep burgers zodanig hinderlijk is dat zij er daadwerkelijk last van hebben, op zo een manier dat zij in hun leven, beleving en mogelijk geluk worden belemmerd door iets of anderen. Die groep slaagt erin het probleem een naam te geven en onder de aandacht van het publiek te brengen. Het wordt duidelijk dat er iets aan gedaan moet en kan worden door collectieve actie, die leidt tot beïnvloeding van het overheidsbeleid. Daarbij stellen Wolters en de Graaf tevens de vraag of en in hoeverre de staat verantwoordelijk kan zijn, worden gemaakt, voor het oplossen van een maatschappelijk probleem?

Omdat de overheid in de jaren zeventig van de vorige eeuw het sociaal beleid in het kader van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat en de 'maakbare samenleving' tot zich heeft getrokken is nu de vraag niet aan de orde of de overheid verantwoordelijk is om het probleem op te lossen, maar hoe de overheid in staat is het probleem op te lossen. De rijksoverheid heeft deze opdracht bij het lokale bestuur gelegd omdat zij ervan uitgaat dat de gemeente beter is geplaatst om de problemen te lijf te gaan. Zij gaat ervan uit dat de nabijheid bij de doelgroep en de professionele organisaties de lijnen kort houdt en de betrokkenheid verhoogt waardoor effectiviteit gewaarborgd kan worden.

### 3.3 Beleidsprocessen

In het beleidsnetwerk rondom een maatschappelijk probleem komen beleidsprocessen op gang. Vanuit de relatie die de verschillende actoren hebben tot elkaar en met elkaar ten opzichte van het op te lossen probleem is het interessant om te weten op welke wijze het beleidsproces tot stand komt. Dit is relevant voor het wel of niet ontstaan van een breed draagvlak wat op zijn beurt weer een succesfactor of een faalfactor kan betekenen in de weg naar een oplossing van het probleem.

In de literatuur worden diverse modellen voor beleidsprocessen beschreven. In het fasenmodel wordt uitgegaan van een heldere structuur in het beleidsproces. Het model is opgebouwd uit vijf fasen. De beleidsvoorbereidende fase, de besluitvormende fase, de uitvoerende, de evaluatie en de bijstelling van het beleid. Er is dus duidelijk sprake van opeenvolging in het proces. Als eerste wordt informatie verzameld en geanalyseerd aan de hand waarvan adviezen worden geformuleerd. Over deze adviezen wordt na afweging een besluit genomen dat moet leiden tot uitvoering van beleid. In dit model wordt ervan uitgegaan dat er één actor is die het beleid bepaald. Voorts wordt er in dit model ook vanuit gegaan dat er één passende oplossing is voor een goed gedefinieerd probleem (beleidstheorie), dat aangepakt kan worden met een set van bestaande instrumenten (Teisman 2001).

Het stromenmodel gaat uit van een wat minder gestroomlijnd beeld om te komen tot een oplossing van een probleem. In dit model wordt uitgegaan van drie stromen: problemen, oplossingen en participanten (Cohen, March en Olsen (1972) en Kingdon (1984) in Teisman, 2001). Deze drie stromen zijn gelijktijdig en onafhankelijk van elkaar aanwezig (Koppenjan, 1993 in Teisman, 2001). Op het moment dat de drie stromen elkaar gelijktijdig raken is er sprake van een ontwikkeling in het beleidsproces, het zogenaamde 'policy-window'. Een oplossing wordt gekoppeld aan een probleem, of vice versa, met een daarbij behorende set actoren. In het totale beleidsproces kunnen meerdere van deze momenten voorkomen, gelijktijdig of elkaar opvolgend, met een gelijke of wisselende set actoren. Het uitgangspunt van de volgtijdelijkheid en de ene beleidsbepaler uit het fasenmodel is hier losgelaten. Centraal staat het zogenaamde momentum, ofwel de 'policy-window'. Niet alle oplossingen zijn vooraf te voorspellen als gevolg van een gekozen aantal acties. Oplossingen kunnen ook spontaan ontstaan door een toevalligheid. Er kan sprake zijn van variabelen waarmee vooraf geen rekening is gehouden, die uiteindelijk van doorslaggevend belang kunnen zijn. Niet weten betekent in dit verband ook niet alert zijn op. Het momentum kan daardoor onopgemerkt voorbij gaan.

In het rondemodell wordt beleid gedefinieerd als het resultaat van diverse beslispunten, door verschillende actoren en op verschillende momenten die wel met elkaar verband houden en waarbij ook sprake is van afhankelijkheid in die zin dat het ene besluit het andere besluit mogelijk maakt. Deze interacties maken dan het beleidsproces. In het rondemodell ligt de dan ook de nadruk meer op strategie van actoren ten opzichte van elkaar vanwege de verschillende besluiten waarin zij afhankelijk zijn van elkaar.

Waar in het stromenmodel de aandacht vooral uitgaat naar het moment waarop de stromen elkaar raken en er zo een beleidsontwikkeling of een oplossing tot stand komt, ligt het brandpunt in het fasenmodel op de volgtijdelijke ontwikkeling in het proces. In het rondemodell ligt de nadruk met name op de handelingen en dus de strategie van de actoren, omdat zij voortdurend afhankelijk zijn van elkaars besluiten. Zodoende past het rondemodell het beste bij het beleidsnetwerk rondom het lokale jeugdbeleid.

#### Relevantie voor het analytisch kader

Om sturing te kunnen geven aan het beleidsnetwerk en beleidsprocessen is het van belang om te weten of besluiten elkaar moeten en kunnen opvolgen of dat processen ook parallel aan elkaar kunnen lopen. Daarbij is het belangrijk om stil te staan bij het feit dat een model niet meer is dan een mogelijkheid om de werkelijkheid gestalte te geven. Rondom het beleidsnetwerk kan sprake zijn van onduidelijkheden en onzekerheden, die niet altijd door onderzoek helder in beeld te brengen zijn. Deze kunnen van invloed zijn op een model. Het gevolg kan zijn dat van het model wordt afgeweken omdat daarvoor een goede aanleiding is. Redenerend vanuit diezelfde onduidelijkheid en onzekerheid is het net zo goed mogelijk dat zich in het beleidsproces plotseling een nieuwe (deel) oplossing voordoet. Onderzoek kan dan uitwijzen of dan sprake is van de verschijningsvorm van het 'garbagecan' model, het stromenmodel, ofwel dat het toeval bestaat en niet meer betekent dan dat dingen elkaar toevallen, bij elkaar horen en in dit geval mogelijk onverwacht voor een (deel)oplossing zorgen. Als je hiervoor openstaat zie je het ook op het moment dat het zich voordoet.

### 3.4 Het netwerk

Het beleidsproces in het jeugdbeleid wordt steeds minder van bovenaf door de rijksoverheid gestuurd (Klijn en Koppenjan, 2001). Op lokaal niveau bestaat dit netwerk uit private en publieke actoren die samen door middel van onderhandelingen beleidsprocessen sturen.

Actoren in een netwerk zijn in meer of mindere mate van elkaar afhankelijk.. Om tot de oplossing van het maatschappelijk probleem te komen moeten de actoren samenwerken. Deze samenwerking ontstaat niet

spontaan en loopt ook niet uit zichzelf in goede banen. Om dat wel tot stand te brengen moet eerst netwerkconstituering plaatsvinden om van daaruit te bepalen wat er nodig is om het netwerk (beter) te laten samenwerken. Spelmanagement lijkt hiervoor een instrument te zijn. Hierbij gaat het om het opstellen en toepassen van regels die de wijze waarop interactie plaatsvindt tussen actoren bepalen, waardoor zich een patroon van handelen rondom een beleidsprobleem ontwikkelt. De macht van een actor die zijn positie in het spel bepaalt is daarbij voor een groot deel afhankelijk van de middelen waarover hij beschikt (Koppenjan en Klijn, 2004).

Onder middelen worden onder andere verstaan financiële middelen en kennis maar ook toegang tot andere netwerken, waaronder tevens de informele netwerken, spelen daarbij een rol. In het proces is het voor iedere actor van belang zijn positie in het spel te kunnen bepalen en dat doet hij aan de hand van de positiebepaling van de andere actoren. Ten aanzien van ieder complex probleem is een grote verscheidenheid aan invalhoeken mogelijk. Hoe actoren met het probleem en met elkaar omgaan wordt in grote mate bepaald door de percepties die zijn hebben, die op hun beurt weer bepalend zijn voor de strategieën en dus uiteindelijk voor de uitkomst van het beleidsspel (Koppenjan en Klijn, 2001).

Bij het zoeken naar een oplossing voor een maatschappelijk probleem zal iedere actor vanuit zijn eigen achtergrond kijken naar wat de oorzaken voor de disfunctionaliteit van het systeem, en welke rol hij hierin speelt. We hebben het dan over instituties die een rol spelen. Hier betekent dat vaste patronen in (ongeschreven)regels van denken, voelen en handelen die zo zijn ingeslepen dat zij doorgaans onbewust worden gevolgd. Dit zijn structuren van handelen die in netwerken vorm krijgen en die netwerken vormgeven. Deze instituties geven stabiliteit aan netwerken (Klijn, 1996, March en Olsen, 1989, Goodin, 1996 en Hendriks 1996 in Eshuis, 2008) Deze instituties zijn te zien als structuren waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen drie aspecten van structuren: cognitieve, normatieve en regulatieve. Cognitieve structuren betreffen beelden en visies die partijen gebruiken en die inhoud geven aan probleemdefinities en oplossingsrichtingen en daardoor hun handelen richting geven. Normatieve structuren gaan over normen en waarden die partijen hanteren en die richting geven aan hun wederzijds handelen waarbij opvattingen over wat acceptabel en wat niet-acceptabel is centraal staat in het handelen. Regulatieve structuren zijn regels die partijen met elkaar afspreken of regels waarlangs zij moeten handelen op basis van wetgeving. In het beleidsnetwerk rondom het lokale jeugdbeleid spelen al deze drie aspecten een even belangrijke rol. De cognitieve en normatieve aspecten zijn bepalend ten aanzien van hun houding ten aanzien van wat moet veranderen in de disfunctionaliteit van het systeem waardoor het maatschappelijk probleem is ontstaan en hoe het moet veranderen (Scott (1995), in Eshuis, 2008). De regulatieve structuren zijn noodzakelijk in een netwerk omdat zij het spel regelen zodat actoren verantwoordelijk worden gemaakt, zich verantwoordelijk voelen en op hun handelen of het ontbreken daarvan kunnen worden aangesproken. Afspraken en het zich daaraan houden is tevens de basis waarop wederzijds vertrouwen is gebaseerd en kan ontstaan.

#### Relevantie voor het analytisch kader

Vanuit de netwerkbenadering kunnen de relaties die actoren met elkaar hebben en de onderlinge samenhang en wederzijdse afhankelijkheden helder worden weergegeven. Een duidelijk beeld van het netwerk draagt bij aan effectieve gemeentelijke regie, omdat een analyse van het netwerk het mogelijk maakt om te bepalen waar de zwaartepunten in aansturing moeten liggen of juist waar aansturing een bescheidenere rol heeft. Het herkennen van structuren draagt bij aan het kunnen vaststellen of en op welke wijze samenwerking bestaat of tot stand kan worden gebracht. Tevens brengt een analyse van de actoren en de netwerken in beeld welke factoren een belemmering zouden kunnen gaan vormen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het spanningsveld tussen sterk hiërarchisch georganiseerde organisatiestructuur versus een losse en moeilijk in beeld te brengen structuur.

### **3.5 Onzekerheden rondom complexe problemen in netwerken**

In de netwerk benadering speelt het kunnen omgaan met onzekerheden en werken in een onzekere omgeving een grote rol. Het betreft dan onzekerheid die speelt bij verschillende actoren over kennis van het probleem, voor zowel de inhoud, de effecten als de oorzaak, omtrent de actoren onderling, en de oplossingen. Met betrekking tot onzekerheid over de inhoud (Koppenjan en Klijn, 2004) speelt met name het probleem dat men niet zeker is wat nu het probleem precies is. Iedere actor kijkt vanuit verschillende invalshoeken tegen het probleem aan en neemt verschillende aspecten waar. Dat betekent dat in een beleidsnetwerk rondom eerst afstemming gevonden moeten worden over de aard en de inhoud van het probleem, zodat alle actoren hetzelfde probleem voor ogen hebben. Om die onzekerheid op te lossen moet eerst in beeld worden gebracht welk beeld de bij de betrokken actoren leeft. Vanuit die kennis en informatie kan dan een gezamenlijk eensluidende probleemdefinitie worden geformuleerd. Op deze manier kan de onzekerheid omtrent het probleem worden opgelost. Bij een dergelijk onderzoek kunnen tevens de organisatiespecifieke kennis en kunde die verband houden met het probleem in kaart worden gebracht en met elkaar worden gedeeld. Dit lost tot op zekere hoogte de onzekerheid op en

versterkt het gevoel elkaar nodig te hebben. Het kan ook een bijdrage leveren aan het opbouwen van wederzijds vertrouwen, als bijvoorbeeld duidelijk wordt dat men niet elkaars concurrent is.

Want ook onderlinge relaties kunnen een bron van onzekerheid vormen. Vanuit bestuurskundig oogpunt wordt in een netwerk gekeken naar deze veelheid van verschillende relatiepatronen tussen deze actoren in dit beleidsproces. Deze worden gekenmerkt door sterke onderlinge afhankelijkheid, tegengestelde belangen en uiteenlopende probleem definities. Daardoor zijn het niet alleen bijzonder dynamisch, maar ook in hoge mate onvoorspelbare relaties (Koppenjan en Klijn, 2001, 2004). Deze onvoorspelbaarheid heeft weer tot gevolg dat actoren onzeker zijn ten aanzien van het proces, de uitkomsten, en dat beïnvloedt weer de handelingen van de betrokken actoren, wat zich uit in strategie. Actoren zullen zich in een netwerksituatie uitermate strategisch opstellen. Dit laatste wordt weer mede ingegeven vanuit het betrokken belang en de bestaande macht of machtsverhoudingen. Actoren zullen de uitkomst zoveel mogelijk naar hun hand willen zetten. Dit wordt aangeduid als de 'strategische actor-benadering' (Koppenjan en Klijn, 2001, 2004).

Met het doen van onderzoek naar de oorzaken die ten grondslag liggen aan een maatschappelijk probleem, kan sprake zijn van een paradox. De paradox van onderzoek. De zoektocht naar meer zekerheid over een probleem kan namelijk ook leiden tot meer onzekerheid rondom een probleem. Zaken die eerst voor iedereen helder leken, krijgen door onderzoek daar naar te doen een andere dimensie, en roepen daarmee nieuwe vragen op, die leiden tot een toename van onzekerheid. Ook kan dit leiden tot nog meer onderzoek, en zodoende stagnatie in ontwikkeling. Bij voorbeeld als de uitkomsten van een onderzoek niet aansluiten bij de perceptie die een actor heeft van een probleem, waardoor deze actor kiest voor een contra-expertise. Een ander voorbeeld is dat actoren het niet eens kunnen worden over de gehanteerde manier van onderzoek en op grond daarvan de uitkomsten van het onderzoek betwisten. Op deze manier wordt onderzoek ingezet als strategisch instrument in de twist over wie het bij het rechte einde heeft (Weiss, 1977, in Koppenjan en Klijn, 2004) en staat het zoeken naar een oplossing feitelijk niet langer centraal.

Onderzoek levert dus niet altijd een bijdrage aan het oplossen van een probleem. Om te voorkomen dat onzekerheid over de inhoud van een probleem en over elkaar resulteert in twisten over onderzoek en twisten over de uitkomsten uit onderzoek, is het van belang dat actoren met elkaar afspreken hoe ze hiermee omgaan. Welke spelregels ze met elkaar formuleren om uiteindelijk te kunnen toekomen aan het oplossen van het probleem, in het beleidsproces. Het is aan het netwerk om kaders in aan te brengen en daar met elkaar afspraken over te maken. Onderzoek moet niet leiden tot onnodige vertraging. Op enig moment moet consensus worden bereikt omdat anders niet tot gezamenlijke actie kan worden over gegaan (Koppenjan en Klijn, 2004).

In dit netwerk moeten partijen die allen over hun eigen inhoudelijke deskundigheid beschikken met elkaar samenwerken. Om het probleem, de casus, te kunnen oplossen hebben zij elkaar nodig. Hiervoor wordt een systeem, een structuur ontwikkeld, waarin duidelijk is op welke manier wordt gecommuniceerd en hoe besluitvorming tot stand komt. Mastenbroek (1998) spreekt dan over instrumentele relaties. Hij geeft daarbij aan dat hierin spanningen kunnen optreden waarbij interventies over het algemeen zijn gericht op het structureren van de samenwerking, het verbeteren van communicatie en besluitvorming. Daarbij maakt hij tevens het onderscheid naar sociaal-emotionele relaties die ook voor spanningen kunnen zorgen. Hiervoor benoemt hij diverse soorten van interventies zoals het bevorderen van acceptatie, bijsturing van gedrag, leren hanteren en uiten van gevoelens.

#### Relevantie voor analytisch kader

Het herkennen en erkennen van het bestaan van onzekerheden is relevant voor de wijze waarop de agendavorming plaatsvindt. Het is van belang afstemming te vinden over de inhoud van een probleem zodat wordt voorkomen dat actoren langs elkaar heen werken in de veronderstelling een gelijk startpunt met elkaar te hebben.

### **3.6 Actoren en arena's**

In een complex proces rondom een maatschappelijk probleem vormen actoren een eenheid omdat ze zijn geclusterd rondom het beleidsprobleem. Maar ze gedragen zich niet als een eenheid. Zij hebben allen hun eigen doelen en belangen. Ieder heeft daardoor een specifiek perspectief om naar problemen te kijken. Om hun doelen te bereiken volgen ze strategieën, die tegengesteld kunnen zijn aan elkaar. Omdat ze elkaar tegenkomen rondom het gemeenschappelijk maatschappelijk probleem en allen een eigen specifieke bijdrage kunnen leveren, zijn ze afhankelijk van elkaars beslissingen en middelen. Daarbij zullen actoren wisselend coalities vormen om hun doel te bereiken, als dit zo uitkomt. Dit proces wordt vergeleken met een arena waarin spelen plaatsvinden. Mastenbroek (1998) benadert deze situatie eerder als die van de balans van machtsverhoudingen, en benoemt deze als "apenrots" eerder dan die van arena. Arena draagt meer strijd in zich. Hoe dan ook gaat het hier om spelen van macht en beïnvloeding. Om een helder beeld te krijgen van wie een rol spelen om tot de oplossing van het maatschappelijk probleem te komen, is een actoren analyse van groot belang (Koppenjan en Klijn, 2004).



Om in een beleidproces grip te krijgen op wat de actoren doen en denken, is het van belang is om een reconstructie te maken van de verschillende arena's rondom een maatschappelijk probleem, zodat toegang tot arena's op grond van gedeeld belang kan worden gewaarborgd. Voor het herkennen en plaatsen van de diverse arena's zijn de volgende vragen geformuleerd (Koppenjan en Klijn, 2004):

Waar (arena's) worden belangrijke beslissingen genomen?

Welke actoren zijn daar op welke wijze bij betrokken?

Wat zijnde relaties tussen de verschillende actoren?

Wat is de aard van de verbinding tussen de arena's?

#### Relevantie voor het analytisch kader

Omdat de gemeentelijke regie van het jeugdbeleid zich richt op vrijwel alle in de jeugdketen betrokken actoren, die onderling weer uit diverse netwerken bestaan, is het van belang de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden. Effectieve regie is mede afhankelijk van kennis van het netwerk.

### **3.7 Veranderende opvattingen over sturing**

Opvattingen over sturing lijken onderhevig te zijn aan verandering, gebonden aan de tijd waarin ze worden toegepast en beschreven. Toch kan het geen kwaad om kritisch naar de 'toverformules' van sturing te kijken. Soms worden nieuwe kretten bedacht, die tot doel hebben om verandering op gang te brengen (Stone, 2002). Het concept zelf hoeft niet nieuw te zijn. Als voorbeeld valt te denken aan het als nieuw gepresenteerde concept dan co-productie, dat veel gelijkenis vertoont met het participatiedenken uit de jaren '70 van de vorige eeuw. Het gaat hier om 'motieenvocabulaire' (Kortsten, 2004). Dan gaat het niet om nieuw beleid, maar verandering van bestaand beleid, waaraan nieuwe woorden zijn gekoppeld. Dat is niet meer dan logisch, bestaand beleid is nu eenmaal niet in één veeg weg te poetsen, zelden wordt begonnen met een tabula rasa.

Motieenvocabulaires zijn beperkt in aantal en hebben een beperkte levensduur. Ze betreffen brede algemene concepten en daardoor is er zelden gelijktijdig ruimte voor een groot aantal van dergelijke begrippen, of vocabulaires. We zouden hier het woord containerbegrip kunnen gebruiken. Containerbegrip is ook een betekenis die Pröpper (2004) verbindt aan het sturingsconcept regie. De gemeentelijke regiefunctie is 'een (vaak al) stevige praktijk om maatschappelijke problemen met andere partijen aan te pakken'. Dit kan duiden op een verandering in de sturing van maatschappelijke partners, die nog niet als een uitgekristalliseerd concept zichtbaar is, maar wel al bezig is zich te voltrekken, als een metamorfose van sturing. Een metamorfose die mogelijk begonnen is bij de verandering van maatschappelijke verhoudingen, als gevolg van emancipatie van burgers, maatschappelijke organisaties en natiestaten onder invloed van onder andere ICT ontwikkelingen. En die nu zichtbaar is geworden in de vorm van een netwerksamenleving, zoals beschreven door Castells (1996).

Bij die verandering naar een netwerksamenleving horen ook veranderende opvattingen over maatschappij en sturing, staat en verzorging. Waar de ontwikkeling van destijds naar de verzorgingsstaat zoals wij die nu kennen, gekenmerkt werd door een steeds groter wordende rol van centrale sturing van de rijksoverheid, wordt de huidige ontwikkeling juist gekenmerkt door het omgekeerde hiervan: decentralisatie (Bovens, 2007). De vraag mag gesteld worden of dit een vorm is van bestuurlijke vernieuwing, dat zich kenmerkt als een hiërarchische ontwikkeling? Of dat we te maken hebben met een fenomeen van verandering van onderaf, dat laatste met name omdat het blijkbaar een gegeven uit de praktijk lijkt te zijn (Pröpper et al., 2004).

In de publieke sector, waarbij het bereiken van een gemeenschappelijk belang doel is, is decennia lang sprake geweest van een verticale sturing van de overheid op actoren. Maar met het mondiger worden van de burger, en dus ook van de haar vertegenwoordigende organisaties, is een verschuiving in de machtsverhoudingen zichtbaar geworden en werd een andere benadering vanuit de overheid noodzakelijk. Een benadering die recht doet aan de veranderde verhoudingen waarin ruimte is voor dialoog en wederzijdse afweging van belangen en argumenten. Een meer horizontale manier van omgaan met elkaar, op voet van gelijkwaardigheid (Meuleman, 2003). Een sturing die kantelt van verticaal naar horizontaal, van government naar governance.

Governance, ook wel netwerkmanagement genoemd, verwijst meer naar een sturingstijl dan een sturingsconcept (Bovens et al., 2007). In governance staat samenwerking centraal. De focus is veranderd van een hiërarchische top-down sturing naar horizontale vormen van netwerksturing waarin samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties centraal staat (Meuleman, 2003). De overheid functioneert dan als een netwerkpartij in plaats van een bestuurscentrum. In een netwerk is niemand a priori aan te wijzen als de baas, partijen zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van hun doelstellingen (Bekkers, 2007). Het betreft een onderhandelende wijze van bestuur met en tussen de betrokken partijen. De uitdaging voor de overheid is om hierin hun klassieke rol te verlaten en zich actiever op te stellen binnen het netwerk. Zij kunnen zich meer opstellen als makelaars die partijen faciliteren om hun doelstellingen te bereiken. Waarbij de rol van de overheid

dan gericht is op het samen ontwikkelen van beleid en uitvoering. Bekkers (2007) duidt in dit kader op coproductie van beleid. Hij geeft daarbij tevens aan dat er binnen deze netwerken sprake is van zelfregulering. Bijzondere onderwerpen van aandacht zijn daarbij de gemeenschappelijke normstelling en het zich verantwoordelijk gedragen in het netwerk van alle partijen. Bestuurders zijn daardoor volgens Bovens et al. (2007) veelal procesmanagers aan het worden.

Toepassing van procesmanagement in netwerken leidt tot besluitvorming die kan rekenen op een breed draagvlak omdat alle actoren betrokken zijn bij de probleem definitie vanaf het begin van het proces. Omdat alle actoren bij het proces zijn betrokken brengen zij ook hun kennis en expertise in, wat de kwaliteit van de besluitvorming positief beïnvloed. Namelijk, het probleem wordt vanuit veel invalshoeken beschreven en wegen naar een oplossing komen vanuit idem zoveel perspectieven. Door de openheid van de besluitvorming kunnen betrokkenen zelf beoordelen of alle elementen en specifiek hun inbreng, voldoende worden meegewogen in de besluitvorming, dus ook hun eigen inbreng, waardoor het draagvlak uiteindelijk weer verder versterkt. Daarnaast heeft deze procesmatige benadering ook een depolitiserende werking, omdat betrokkenen niet met een kant-en-klaar probleemontwerp worden geconfronteerd, waaraan zij part noch deel hebben gehad, wat tot weerstand leidt omdat er onvoldoende rekening gehouden is met eigen belang, inbreng en expertise (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2001).

#### Relevantie voor het analytisch kader

De veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving zijn van belang omdat zij verklaren waarom de overheid de gemeente heeft benoemd tot regisseur van het lokale jeugdbeleid. Het zwaartepunt van de sturing wordt namelijk dichterbij de burgers geplaatst en krijgt daardoor een meer horizontale verhouding. Daarnaast verklaart dezelfde ontwikkeling ook waarom de gemeente meer een gelijke onder gelijken is geworden, zij het met bijzondere bevoegdheden, dan voorheen het geval was.

### **3.8 Sturingsconcepties en instrumenten**

In de bestuurskunde geldt een sturingsconcept, of sturingsfilosofie, als een benadering die de (rijks)overheid kan gebruiken om invloed uit te oefenen op lagere overheden en maatschappelijke organisaties om maatschappelijke problemen te kunnen oplossen (Bovens et al., 2007). Daarbij zijn de verschillende relaties die een overheid heeft met lagere overheden en maatschappelijke organisaties niet gelijk. De overheid zal niet overal eenzelfde sturingsconcept kunnen gebruiken. Er zijn verschillende sturingsconcepten waarvan de (rijks)overheid gebruik kan maken. Het verschil tussen de verschillende sturingsconcepten wordt bepaald door de wijze waarop de overheid invloed wil en kan uitoefenen.

Om invloed te kunnen uitoefenen in het beleidsnetwerk kan de gemeente gebruik maken van beleids- of sturingsinstrumenten. Deze hebben tot doel om actoren en de posities van actoren doelgericht te beïnvloeden (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991 in Bekkers, 2007). Deze instrumenten laten zich op hoofdlijnen onderscheiden naar het juridische, economische en communicatieve en worden ook wel de zweep, de wortel en de preek genoemd (Bekkers, 2007). In het jeugdbeleid wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van subsidies. Subsidies kunnen worden gezien als een wortel. Met geld verleid je een partner om activiteiten uit te voeren. Hier kan ook de uitdrukking 'Zonder geld geen Zwitsers' opgeld doen. De gemeente kan gebruik maken van verordeningen waarin zij zaken regelt, doorgaans op grond van wetgeving van de rijksoverheid, zoals bijvoorbeeld de Verordening kinderopvang, waarin toezicht en handhaving op de kinderopvang op lokaal niveau wordt geregeld. Voor wat betreft de preek, valt te denken aan de inzet van communicatie en overtuiging op argumenten. Onderzoek kan hiervoor de basis vormen.

Sturingsconcepten in zijn algemeenheid kunnen worden onderverdeeld in het monocentrische sturingsconcept en het polycentrische sturingsconcept. Het monocentrische concept sluit aan bij verticale sturing waarbij sprake is van een eenzijdige relatie van de overheid versus andere actoren (Teisman, 1992, Kalders et al., 2002 en Bekkers, 2007). Sturingsinstrumenten daarbij zijn doorgaans juridisch of economisch. Het polycentrische sturingsconcept sluit aan op een overheid die als één van de actoren zijn rol heeft in een netwerk. Dit sluit aan bij horizontale sturing en meerzijdige relaties, waarbij de actoren enerzijds relatief autonoom en anderzijds ook weer wederzijds afhankelijk zijn van elkaar (Klijn en Koppenjan, 2004). De wederzijdse afhankelijkheid wordt veroorzaakt door bronnen en middelen die actoren van elkaar nodig hebben om hun doel te bereiken. Naast economische instrumenten spelen hierbij met name communicatieve instrumenten een belangrijke rol. Uitgaande van deze tweedeling op hoofdlijnen valt het beleidsnetwerk rondom het lokale jeugdbeleid onder de laatste.

Binnen het beleidsnetwerk van het lokale jeugdbeleid heeft de gemeente niet alleen de rol van actor binnen het netwerk maar ook die van regievoerder over het netwerk. Deze laatste rol houdt in dat zij sturing geeft aan het beleidsnetwerk. In de praktijk zijn diverse sturingsconcepten ontwikkeld die variëren van een strakke hiërarchische top-down aansturing tot een vorm van horizontaal management (Beurskens en Korsten, 2007). In een

sturingsconcept gaat het om een verzameling van veronderstellingen ten aanzien van handelingen en instrumenten die kunnen worden ingezet om invloed uit te oefenen op actoren om een bepaald maatschappelijk doel te realiseren. Het sturende vermogen is daarbij afhankelijk van de organisatiestructuur rondom het maatschappelijke vraagstuk of probleem (Bekkers, 2007). In het lokale jeugd beleid gaat het om sturende vermogen dat de gemeente door regie kan uitoefenen in en op het beleidsnetwerk. In dit kader wordt ervan uitgegaan dat de regie een voornamelijk horizontaal sturingsconcept betreft dat ertoe moet leiden dat in het netwerk rondom jeugd beleid problemen worden herkend, erkend en in samenwerking worden opgelost.

#### Relevantie voor het analytisch kader

Regie wordt aangemerkt als een sturingsconcept. In het kader van gemeentelijke regie in het jeugd beleid is het zodoende van belang om te zien wat nu precies wordt verstaan onder dit sturingsconcept, omdat het verklaart waarom regie als passend sturingsconcept wordt aangemerkt in het jeugd beleid.

### **3.9 Regie als sturingsconcept**

Gemeentelijke regie wordt door de rijksoverheid gezien als passend sturingsconcept voor de uitvoering van het jeugd beleid. Er bestaan meerdere definities van regie die allemaal bruikbaar zijn. Maar voor de regiefunctie van de gemeente in het lokale jeugd beleid volg ik hier de definitie van Pröpper et al. (2004): 'Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.' In deze bijzondere vorm van sturen is een vijftal elementen te benoemen die de kern lijken te vormen van bestuur door regie in het beleidsnetwerk rondom het lokale jeugd beleid. Het bestuur vindt plaats in *netwerken*, waarin sprake is van diverse *actoren* die allen een eigen *rol* hebben of spelen. Voor de gemeente ligt er de opdracht om deze te *verbinden* waarbij zij *daadkrachtig* moet optreden om alle actoren mee in beweging te krijgen. In het beleidsnetwerk rondom het lokale jeugd beleid beschikt de gemeente niet als enige over taken, bevoegdheden en middelen. Dit betekent dat een gemeente weinig kan bereiken als zij geen draagvlak kan mobiliseren bij de organisaties om bij te dragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Daarom is het niet voor mogelijk voor een gemeente om zichzelf in het netwerk centraal te stellen. De gemeente zelf beschikt ook weer over middelen en bevoegdheden die de andere organisaties niet hebben, en zo is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Daarom lijkt een collectieve mobilisatie de enige manier van sturing te zijn in het netwerk. Het is een sturing met elkaar, niet alleen van anderen of vanuit de gedachte het alleen te moeten doen. Vanuit deze gedachte is de enige manier om te besturen *bestuur door regie* (Beurskens en Korsten, 2007) omdat top-down sturing niet past in dit netwerk (Meuleman, 2003, Koppenjan en Klijn, 2004). Het gaat om de gezamenlijke bestuurskracht van de gemeente en de actoren in het lokale jeugd beleid. Bij regie wordt een beroep gedaan op het vermogen om te (ver)binden waarbij bijvoorbeeld procesmanagement en netwerkmanagement als instrumenten binnen een netwerk gebruikt kunnen worden om de verbinding en de samenwerking te realiseren. De gemeente zorgt voor de verbinding tussen actoren en legt zodoende contacten, houdt wederzijds de communicatiekanalen open en bewaakt de onderlinge verhoudingen en afspraken (Hupe en Klijn, 1997, Beurskens en Korsten, 2007).

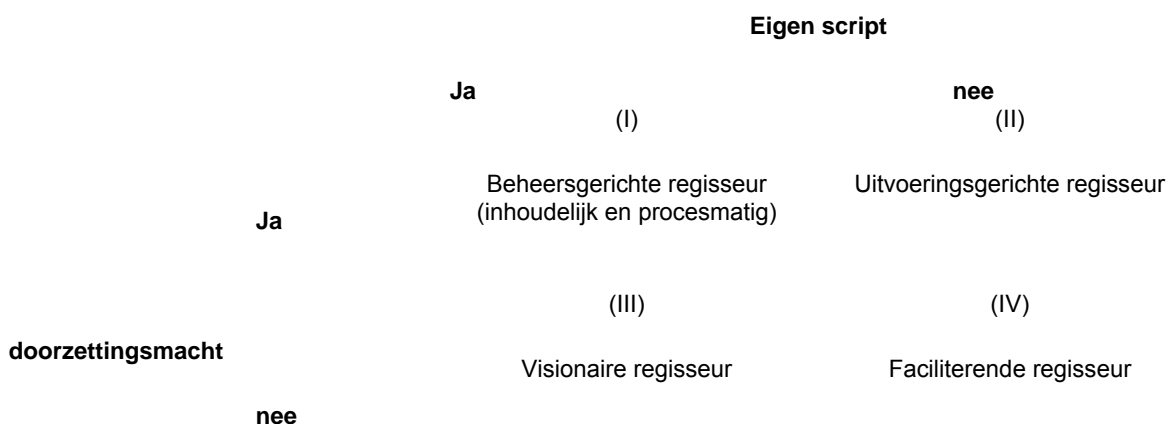
Voor de gemeente ligt er de uitdaging om de actoren in het beleidsnetwerk rondom het lokale jeugd beleid ertoe te bewegen om het noodzakelijke onderlinge commitment op te brengen en elkaar voldoende vertrouwen te kunnen schenken, zodat dat een positieve uitkomst van het proces kan worden verwacht. Om dat te kunnen bereiken zijn spelregels nodig (Ostrom 1990, in Koppenjan en Klijn, 2004) die hun samenwerken regelen. Dat kunnen overeenkomsten, contracten en convenanten zijn. Voor de gemeente is het daarbij van belang zich te realiseren dat het jeugd beleid een zeer dynamische context vormt. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop je met elkaar afspraken maakt en afspraken bewaakt. Als de situatie verandert, verschuiven verhoudingen, veranderen relaties en kan het spel van actoren beïnvloed worden. Spelregels moeten daarop kunnen worden aangepast, dus moet het spel ook gemanaged worden om dat te kunnen regelen.

Onder deze afspraken vallen ook afspraken die worden gemaakt om te komen tot besluiten. In beleidsnetwerken is dit vaak een gezamenlijke of open- of interactieve besluitvorming. De route die wordt afgelegd om een besluit tot stand te brengen wordt gevormd door elkaar opvolgende of overlappende overleggen, handelingen. Ook kan sprake zijn van tussenliggende besluitvorming op verschillende niveaus, in verschillende arena's en tussen verschillende actoren. In dit proces is de gemeente de initiator die de andere partijen betreft bij besluitvorming. Vanuit deze benadering staat dan niet de inhoud maar het proces van het tot stand komen van het besluit centraal (De Bruijn en ten Heuvelhof, 2001). De gemeente geeft op die manier vorm aan het proces. De manier waarop naar een oplossing kan worden toegewerkt staat centraal.

Bij deze benadering vanuit het procesmanagement wordt eerst bepaald wie de actoren zijn rondom een maatschappelijk probleem, het netwerk. Daarna trekken de geselecteerde actoren samen op om te komen tot een definitie van het probleem en een marsroute die moet leiden tot een mogelijke oplossing hiervan in de vorm van een set van afspraken die voor alle betrokken actoren worden ondersteund.

### 3.10 Regietypen

Er is niet één enkele vorm van regie. Bij regie kan sprake zijn van het hebben van een eigen beleidskader of script en het hebben van doorzettingsmacht. Onder doorzettingsmacht wordt hier de macht verstaan die een actor kan hebben om eenzijdig de medewerking van andere partijen af te dwingen. Als er geen sprake is van doorzettingsmacht wil dit niet zeggen dat er ook geen sprake is van beïnvloeding. Die is er wel, maar dan meer in de vorm van overtuigen door argumenten. Macht en afhankelijkheid bepalen voor een groot deel welk soort relaties er in het beleidsnetwerk rondom jeugd en jongeren kunnen voorkomen of ontstaan (Mastenbroek, 1998). Door 'eigen script', weinig of geen afhankelijkheid en 'wel of geen doorzettingsmacht' op twee assen te zetten zijn vier typen van regie te onderscheiden (Pröpfer et al., 2004).



Schema 4: hoofdvarianten van regie (Pröpfer et al. 2004)

Voor de gemeente als regisseur lijkt regie geen eenduidige rol te zijn. Voor een deel wordt dat veroorzaakt door de bijzondere bevoegdheden en taken die de gemeente heeft. Zo kan zij over doorzettingsmacht beschikken op grond van een wet. Dan is de gemeente de beheersgerichte of uitvoerende regisseur die alle touwtjes in handen heeft. Zij heeft een (eigen) script en beschikt over voldoende machtsmiddelen om zijn wil aan actoren op te leggen. Dit betekent ook dat vanuit de actoren geen sprake kan zijn van het hebben van macht of het beschikken over een eigen visie.

In het beleidsnetwerk van het lokale jeugdbeleid daarentegen wordt een script eerder in gezamenlijkheid ontwikkeld. Er is immers sprake van wederzijdse afhankelijkheden waardoor het alleen ontwikkelen van een script niet goed mogelijk is. Daardoor zou namelijk de medewerking van actoren op het spel kunnen komen te staan. De gemeente zou zich dan in een machtspositie manoeuvreren waarbij zij het gedrag van anderen bepaalt en waardoor zij medewerking van andere actoren zou blokkeren (Mastenbroek, 1998). Doorzettingsmacht zou in dit geval wel gecreëerd kunnen worden door het maken van onderling bindende afspraken. In dat geval gaat men juist uit van wederzijdse afhankelijkheid en maakt men wederkerig afspraken op basis van vrijwilligheid.

#### Relevantie voor het analytisch kader

De benadering van macht en afhankelijk als bepalend voor de relaties in netwerken zoals beschreven door Mastenbroek (1998), zien we terug in de typering van de vier vormen van regie door Pröpfer et al. uit 2004. Het bepalen van het soort relatie waarin actoren tot elkaar staan is van belang om te kunnen bepalen in hoeverre er sprake kan zijn van een natuurlijk draagvlak.

In de definitie van regie die door Pröpfer et al. (2004) wordt gegeven naar aanleiding van hun onderzoek naar lokale regie, vinden we de begrippen die ook Beurskens en Korsten (2007) relateren aan regie: netwerken, verbinden, actoren, rollen en daadkracht. En Mastenbroek voor die tijd als het gaat om netwerken, relaties en macht (daadkracht). Omdat deze begrippen in relatie tot regie blijkbaar breed gedragen worden in de bestuurskunde, zullen zij onderdeel uitmaken van mijn analytisch kader.

### 3.11 Termen voor effectieve regie

De rijksoverheid heeft de regiefunctie bij de gemeente gelegd omdat zij ervan uitgaat dat de gemeente het beleidsnetwerk zo kan aansturen dat de instroom in de jeugdzorg afneemt. Deze aanname is gebaseerd op de gedachte dat preventieve inzet van instrumenten kwaad en erger voorkomt, waardoor de kwaal wordt verholpen voordat een beroep op jeugdzorgnodig is. De gemeente staat daarbij het dichtst bij het beleidsnetwerk en bij haar burgers op wie het beleid is gericht. De rijksoverheid vertrouwt erop dat de gemeentelijke regie effectief is. Het is aan de gemeente om ervoor te zorgen dat haar regie effectief is.

Naast het onderhouden van relaties, bestaat regie uit het afgewogen gebruiken van verschillende bestuurlijke instrumenten - juridische, economische en communicatieve instrumenten - waarbinnen beleid niet tot stand komt door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met de vele partners die in de beleidssector actief zijn. In dit kader hebben Hupe en Klijn (1997) aan de hand van hun definitie van regie het zogenaamde 5-S model geformuleerd dat handvatten biedt om tot effectieve regie in het preventieve jeugdbeleid te komen.

<i>Uitgangspunt</i>	<i>Criteria kwaliteit</i>	<i>Indicator</i>
<b>Stimuleren</b>	Initiatief	Een levendig lokaal politiek klimaat creëren: de gemeente als regisseur is actief in het initiëren van nieuwe ontwikkelingen en het creëren van voldoende variëteit.
<b>Situëren</b>	Kennis van het netwerk	Extern en interne netwerken bouwen en onderhouden: de gemeente als regisseur heeft niet alleen kennis en overzicht van het netwerk en de lopende initiatieven, maar ook een visie op de sterke en zwakke punten van het netwerk en waar het netwerk naar toe zou moeten gaan.
<b>Steun creëren</b>	Organisatie van participatie	Een actieve lokale gemeenschap creëren: het realiseren en behouden van steun van de betrokkenen organisaties in het netwerk is niet alleen een belangrijke conditie voor het realiseren van bevredigende uitkomsten, maar moet ook actief worden bevorderd en onderhouden.
<b>Structureren</b>	Voorwaarden voor netwerkvorming	Netwerken onderhouden: netwerken blijven niet van zelf bestaan. De vorming en bestending van een netwerk vormen een noodzakelijk onderdeel van de gemeentelijke regierol.
<b>Sturen</b>	Richting aanwijzen	Actieve beleidsrol van de verantwoordelijk wethouder: een intelligent gebruik van beschikbare sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën moet de mogelijkheden van het bereiken van interessante uitkomsten voor de betrokken actoren vergroten. Flexibiliteit en creatief gebruik van de mogelijkheden zijn hierbij belangrijk.

Schema 5: Het 5-S model van lokale regie (Hupe en Klijn, 1997)

De stimulerende rol van de gemeente in het beleidsnetwerk hoeft niet altijd te betekenen dat de gemeente de initiator is. Het kan net zo goed inhouden dat een initiatief van een van de actoren door de gemeente wordt opgepakt en in het netwerk als onderwerp wordt ingebracht. Veiligheids issues in het jeugdbeleid komen doorgaans niet af van de gemeente maar van de politie of de schoolbesturen. Door zich voor deze signalen op te stellen kan de gemeente het onderwerp in een breder verband aan de orde stellen, op de beleidagenda plaatsen van het netwerk. Door het initiatief over te nemen voorkomt de gemeente dat andere actoren zich van het onderwerp afwenden omdat het niet tot hun domein behoort. Door het initiatief te nemen zorgt de gemeente voor de verbinding. De gemeente reageert dan vanuit haar kennis van het netwerk door het niet aan de politie of de schoolbesturen over te laten, zoals in dit voorbeeld. De gemeente kent dus het netwerk en kent de actoren, weet van de onderlinge relaties. Zij heeft overzicht over het geheel (Hupe en Klijn, 1997 en Pröpper et al., 2004). Door deze kennis en het overzicht stuurt zij het hele netwerk aan en stimuleert zij actoren om actief deel te nemen in het netwerk. Door het initiatief over te nemen en uit te dragen geeft zij tevens het signaal zich verantwoordelijk te voelen, zonder daarbij afbraak te doen aan de verantwoordelijkheid van een van de actoren. Om daarin balans te vinden is het van belang de rollen af te bakenen en afspraken te maken. Zonder balans bestaat het risico dat de slinger doorslaat naar een houding van laissez-faire bij actoren, onder het motto 'de gemeente doet het toch wel'. Dat doet de gemeente niet, zij neemt wel het initiatief en organiseert de samenwerking. Daarin kan zij structuur aanbrengen en de samenwerking via die weg beïnvloeden (Hupe en Klijn, 1997, Mastenbroek 1998, Pröpper et al. 2004).

Bij het structureren van deze samenwerking is het zaak dat de gemeente begrip heeft voor interacties tussen mensen als individu en mensen die ageren vanuit institutionele benaderingen (Mastenbroek, 1998, Rutgers, 2008). En dan met name vanuit het perspectief van het begrijpen van de bij 'mensen aanwezige ideologische, historische, professionele en anderszins normatief geladen oriëntaties.' Dit valt onder het hebben van kennis van het netwerk. Geen oog of begrip voor deze elementen kan tot gevolg hebben dat de dingen plotseling anders gaan. Alle actoren in het jeugdbeleid hebben een geschiedenis met elkaar. Soms komen ze zelfs uit elkaars organisaties voort. Soms zijn ze ontstaan omdat een andere organisatie misschien niet naar wens functioneerde. Als de gemeente deze kennis niet heeft of geen gebruik maakt van deze kennis, kunnen gevoelens en emoties die nu eenmaal bestaan vanuit dat gezamenlijke verleden, plotseling oplaaien en de samenwerking beïnvloeden. Als

je het niet weet, kun je het ook niet zien. Je bent dan niet alert op mogelijke erupties van deze aard en wordt er door overvallen. Het kennen van het netwerk is een succesfactor. Daarbij zijn de volgende kernelementen te benoemen het vinden van vertrouwen, het willen van wederkerigheid en het zoeken naar zingeving (Rutgers, 2008).

Deze drie kernelementen voor het opbouwen van relaties die werken, kunnen nader worden uitgewerkt, zoals in het schema hieronder. Deze elementen zijn het basis uitgangspunt voor alle actoren en voor de gemeente als regisseur in het bijzonder. In het vinden van vertrouwen benaderd vanuit een rationele invalshoek kijk je naar kennis en kunde van een actor, de reputatie speelt een rol. Is deze positief of negatief en wat doe je daarmee? Onderzoek je, vraag je of laat je het zo zijn?

Zo laten al deze paren zich uitleggen in wederzijdse actiepunten die bijdragen aan de opbouw van een relatie waarin je in gezamenlijkheid daadkracht hebt omdat de wil en het vertrouwen om samen dingen te ondernemen bestaan en men daarop kan vertrouwen.

<b>Regie</b>					
<b>Vertrouwen vinden</b>		<b>Wederkerigheid willen</b>		<b>Zingeving zoeken</b>	
<i>rationeel vertrouwen</i>	<i>persoonlijk vertrouwen</i>	<i>actieve wederkerigheid</i>	<i>open wederkerigheid</i>	<i>gedeelde zingeving</i>	<i>'onderweg' zingeving</i>
expertise	altruïsme	reactie	non-defensie	consent	al makende
reputatie	affectie	interactie	normafwijking	compromis	cocreatie
ervaring	attitude	faciliteren	ruimte bieden	consensus	identificatie
calculatie	norm	gezamenlijkheid	kwetsbaarheid	waarde(n)vol	'vonk'
contract	gezag	nabijheid	transparantie	nut en resultaat	synergie

Schema 6: Operationalisatie van regie (Rutgers,2006).

In het kader van effectieve regie speelt ook de interne richting van regie een belangrijke rol. Afspraken die op bestuurlijk niveau worden gemaakt, moeten doorwerking hebben in de organisatie. Dat veronderstelt dat hierop interne regie plaatsvindt (Mastenbroek, 1998, De Wit, 2000, Meuleman, 2003 en Pröpper et al. 2004).

#### Relevantie voor het analytisch kader

Voor het benoemen van factoren voor effectieve gemeentelijke regie ten behoeve van het analytisch kader, wordt uitgegaan van de hoofdlijnen uit het 5-S model van Hupe en Klijn (1997). Dit model wordt aangevuld met de vier door Pröpper et al.(2004) benoemde componenten van het uitzetten van beleidslijnen, het hebben van overzicht over de hele situatie, het organiseren van samenwerking en het afleggen van verantwoording. Voor de nadere uitwerking in netwerken wordt gekeken naar de hoofdlijnen van het netwerkmanagement van Koppenjan en Klijn (2004). Het gaat dan om de rol die van actoren en arena's, kennis en informatie spelen ten aanzien van regie. Uit het model van Rutgers worden de hoofdlijnen in relationele sfeer verwerkt: het vinden van vertrouwen, het willen van wederkerigheid en het zoeken naar zingeving (verbinden), die als rode draad door het 5S-model van Hupe en Klijn lijken te lopen.

Pröpper et al.(2004) stellen verder vast dat regie veel verschijningsvormen kent en benoemen de volgende dimensies:

- interne of externe richting van regie;
- horizontale of verticale richting van regie;
- zichtbaarheid of onzichtbaarheid van de regisseur voor partijen;
- directe of indirecte regie;
- vloeibare regie (diffuus netwerk) of gestructureerde regie;
- omvang en aard van sturingsinstrumenten die worden ingezet.

#### Relevantie voor het analytisch kader

Interne of externe richting van regie speelt een rol in het analytisch kader, omdat uit De Wit (2000) en Meuleman (2003) blijkt dat afspraken die op bestuurlijk niveau worden gemaakt, doorwerking moeten hebben in de organisatie. Dat veronderstelt dat hierop interne regie plaatsvindt.

Omdat uit de theorie over netwerken in paragraaf 3.4 (netwerkbenadering) naar voren komt dat gemeentelijke regie in netwerken een horizontale richting van regie betreft, wordt er in het analytisch kader geen nadere aandacht gegeven aan de verticale richting van regie voor wat betreft gemeentelijke regie in het jeugdbeleid. Wel kan sprake zijn van verticale regie gekoppeld aan interne regie als het gaat om het nakomen van afspraken. Omdat de wetgever de gemeente heeft benoemd tot regisseur van het jeugdbeleid gaan we uit van een zichtbare regisseur. Onzichtbare regie zal gekoppeld zijn aan het vermogen tot zelfsturing en zelfregulering van actoren. En vormt zodoende geen onderdeel van de analyse van de regiefunctie van de gemeente in het jeugdbeleid.

Het aanwezig zijn of het ontbreken van structuur vormen een onderdeel van de analyse van de regiefunctie in relatie tot de inzet van (sturings)instrumenten in het jeugdbeleid.

### **3.12 Zelfsturing in het publieke domein**

De actoren in een beleidsnetwerk rondom een maatschappelijk probleem zijn allen min of meer zelfstandige en autonome organisaties. Als zodanig beschikken ze intern en extern over een mate van zelfsturing en zelforganisatie. Met zelfsturing van actoren binnen het maatschappelijk middenveld wordt een systeem van sociale verbanden bedoeld waarbij niet de hiërarchische sturing van de overheid wordt verwacht, maar meer zelf verantwoordelijkheid wordt genomen. Het is een systeem waarbinnen actoren zonder beïnvloeding van buitenaf zelf sturen binnen een gezamenlijk te formuleren en te handhaven normenkader (Kickert, 1991, Bovens, 2001, Bekkers 2002, Koppenjan en Klijn, 2004, Ossewaarde 2006).

Voor de gemeente is dit een belangrijk gegeven. Het betekent namelijk dat zij niet altijd hiërarchisch of anders sturing hoeft te geven. Daaruit ontstaat ruimte voor “sturing op afstand” in het publieke domein en dat sluit aan op de regierol van de gemeente, waarbij zij mogelijk wel richting geeft waartoe gezamenlijk is besloten maar daarna de uitvoering en eventueel bijsturing kan loslaten. In deze relatie ontstaat daardoor wederzijds voordeel. De gemeente realiseert het doel van het verminderen van de doorstroom van jongeren in de jeugdzorg en de maatschappelijke partners houden hun autonomie en vrijheid. Autonomie en vrijheid worden door de maatschappelijke partners als belangrijk voor hun organisatie aangemerkt. Maar de invulling hiervan kan een faalfactor worden als vrijheid en autonomie worden vertaald in de zin van onafhankelijkheid van de anderen in een netwerk. Samenwerking komt dan niet tot stand omdat er geen sprake is van wederkerigheid. Evenmin wekt het vasthouden aan eigen vrijheid en autonomie veel vertrouwen in een relatie die op wederkerigheid en wederzijdse zingeving is gebaseerd (Rutgers, 2008). Ruimte voor zelfsturing onder voorwaarde van gedeelde zingeving en wederkerigheid, schept ruimte om het probleemoplossend vermogen van netwerken expliciet te benutten. Daarom past deze benadering in het netwerk van het jeugdbeleid en bij de regierol van de gemeente. Het past in deze dynamische en complexe situatie waarin op deze manier nieuwe structuren en relaties spontaan kunnen ontstaan tussen de gemeente en maatschappelijke partners (Kickert, 1991).

Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden verbonden. Als sturingsstrategie is hierbij het uitgangspunt dat de gemeente met maatschappelijke partners in het beleidsvormingstraject afspraken maakt in coproductie (De Wit, 2000 en Bekkers, 2007). Het kan dan zijn dat inzichten afwijken met betrekking tot de formulering van de oorzaken van het probleem, daar is dan ook de ruimte voor (Hoppe, 1989). Want het gaat uiteindelijk om het leveren van prestaties die erop gericht zijn het probleem op te lossen en indien dat niet mogelijk blijkt, het tenminste te reduceren tot acceptabele verhoudingen. Ook daarover kunnen afspraken worden gemaakt, zodat geen verwachtingen worden gewekt waaraan niet kan worden voldaan. Binnen deze verhoudingen blijven de maatschappelijke partners autonoom in hun eigen zelfsturend vermogen. Gemeentelijke regie waarbij aandacht en ruimte zijn voor het zelfsturend en zelforganiserend vermogen in deze samenhang van actoren, schept ruimte in de verhoudingen die getuigen van wederzijds respect en vertrouwen.

#### Relevantie voor het analytisch kader

Voor effectieve regie is het van belang om te bepalen of en in hoeverre maatschappelijke organisaties in het jeugdbeleid in staat zijn tot zelfsturing en zelfregulering. Dit is van invloed op de wijze en de intensiteit waarop de gemeente regie gaat voeren. Hoe meer organisaties ertoe in staat zijn zichzelf in hun sector aan te sturen en zelfstandig onderling verbindingen tot stand kunnen brengen, des te geringer is de behoefte aan gemeentelijke regie.

### **3.13 De betekenis van de begrippen autonomie, vrijheid en samenwerking**

Vrijheid en de autonomie van de organisaties die betrokken zijn bij het lokale jeugdbeleid worden benoemd bij de faal of succesfactoren voor effectieve regie. Als er van de vrijheid en de autonomie gebruik wordt gemaakt in het kader van zelfsturing en zelforganisatie maar wel in samenhang met elkaar, is sprake van een succesfactor. Als de slinger doorslaat worden beiden een bedreiging voor samenwerking en dus voor de effectiviteit van regie. Want bij regie op de maatschappelijke organisaties in de jeugdketen wordt verondersteld dat op de een of andere manier samenwerking tot stand wordt gebracht tussen organisaties, die zelfstandig zijn en een hoge mate van professionaliteit hebben. Deze samenwerking is noodzakelijk omdat de complexiteit van de problemen en vragen die moeten worden opgelost groot is. Daarbij is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Iedere organisatie bezit een deel van de sleutel die de oplossing vormt voor het probleem, het terugdringen van de instroom in de jeugdzorg door de aanpak van het disfunctionele systeem rondom het kind.

Samenwerken met andere professionele organisaties kan negatieve gevoelens oproepen met betrekking tot de autonomie en de vrijheid van een actor. Vragen als ‘waarover ga ik nu nog zelfstandig beslissen’ en ‘hoe moet er

worden verantwoord' spelen daarbij een belangrijke rol. Het is dan ook niet onmogelijk dat wantrouwen de kop op steekt. Ook kunnen organisaties zich bedreigd voelen in hun competenties, er is sprake van concurrentie (Mastenbroek, 1998).

Voor de gemeente is het dus van belang om een goed beeld te hebben van de werking die autonomie en vrijheid hebben ten aanzien van samenwerking. Er inhoud aan geven en het bespreekbaar maken zodat de betekenis ervan in samenwerkingsverbanden wederzijds duidelijk wordt en geen bedreiging meer vormen. Het gebruik van het woord 'arena' als we het hebben over de constellatie waarin met elkaar wordt onderhandeld of samengewerkt draagt misschien niet in positieve zin bij aan relatieopbouw. Het duidt in de richting van een gevecht dat plaatsvindt om de grenzen van vrijheid en autonomie te onderling bepalen. Misschien is dat ook wel zo. Mastenbroek (1998) kiest in dit verband liever voor de term 'apenrots' omdat daarin een zekere rust en balans in de machtsverhoudingen aanwezig is, terwijl deze toch onder de oppervlakte heel dynamisch zijn. Als deze grenzen wel in het denken aanwezig zijn maar niet openbaar zijn gemaakt, is het mogelijk dat wederzijds grenzen worden overschreden waardoor op zijn minst irritatie wordt opgewekt. Als de gemeente autonomie en vrijheid in het kader van zelfsturing de ruimte wil geven, moet zij dat wel kunnen. Voorwaarde hiervoor is echter wel dat organisaties elkaar kennen en hun grenzen kenbaar maken. Dan worden autonomie en vrijheid bespreekbaar en kunnen als paarden voor de wagen worden gespannen in plaats van erachter. Het worden positieve waarden in samenwerking (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2001 en Ossewaarde, 2006).

#### Relevantie voor het analytisch kader

In samenhang met de voorgaande paragraaf is het relevant om te onderzoeken hoe maatschappelijke organisaties de begrippen vrijheid en autonomie ervaren. Dit kan een indicatie zijn voor de mate waarin de gemeente als regisseur zich zichtbaar en sturend opstelt. Als maatschappelijke organisaties strak vasthouden aan hun vrijheid en autonomie kan dit een belemmering vormen voor de samenwerking waardoor de gemeente niet in staat zal zijn om effectief regie te voeren op het netwerk (De Wit, 2000). De belemmering wordt voornamelijk gevormd door het onvermogen om vertrouwen op te bouwen (Rutgers, 2008) in een omgeving waarin ieder voor zich strijdt. Zonder vertrouwen is het moeizaam werken aan een gemeenschappelijk gedragen doel, de gemeenschappelijke zingeving komt niet tot stand.

### **3.14 Daadkracht, bestuurskracht of doorzettingsmacht**

In de 'regisserende gemeente' (2004) wordt lokale daadkracht aangeduid als het tot stand brengen van samenhangend beleid met relevante partijen. Het gaat dus om het mobiliseren van de lokale partners uit het maatschappelijk middenveld. Doorzettingsmacht lijkt zich niet goed te verhouden tot deze lokale daadkracht, omdat het de macht van een actor betreft om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen, door middel van wettelijke mogelijkheden of financiële middelen. Bestuurskracht betreft het vermogen van een overheidslaag om de voor haar passende opgaven te kunnen vervullen. In het kader van de regiefunctie van de gemeente in het jeugdbeleid lijken lokale daadkracht en bestuurskracht elkaar aan te vullen. Door een brede realisatie van het ontwikkelen van samenhangend beleid met de relevante actoren lijkt bestuurskracht te worden gewaarborgd.

Daadkracht en bestuurskracht lijken zich zodoende eerder te verbinden met het begrip gezag. Gezag gaat uit van de vrijwillige aanvaarding van iets (Ossewaarde, 2006) en is erop gericht de kwaliteit van een actor of diens rolvervulling te verbeteren. Toch lijkt er een onderscheid te bestaan, omdat er bij gezag van een hiërarchische verhouding wordt uitgegaan. Mogelijk laat zich dit verklaren vanuit de positie die de gemeente inneemt ten opzichte van de andere actoren. De gemeente heeft namelijk een beduidend andere positie, zij heeft democratische legitimiteit waaruit gezag als natuurlijk overwicht te verklaren zou kunnen zijn. Er is dus sprake van een natuurlijke en legitieme rolverdeling, waarbij leiderschap centraal staat. En leiderschap bestaat in veel vormen. Ook leiderschap in een netwerkstructuur waarbij de overheid zich eerder horizontaal dan verticaal verhoudt met de betrokken actoren. Leiderschap waarin sprake is van governance en niet van government. Daarbij wordt het leiderschap ervaren als gezag en niet als macht.

	<b>macht</b>	<b>gezag</b>
Activiteit	Wil opleggen, dwang	Kennis doceren, ondersteuning
Kenmerken	Monitoring, incentives, manipulatie	Traditie, sociale controle
Doel	Beheersing	Vrijheid
Sociale normen	Effectiviteit, legaliteit	Legitimiteit, vertrouwen

Schema 7: onderscheid tussen macht en gezag (Van Ossewaarde, 2006)

Ossewaarde (2006) geeft aan dat een vrije samenleving bestaat door een onderlinge beperking en een verdeling van machtsmiddelen over de verschillende maatschappelijke organisaties, gekoppeld aan de rolverdeling die bestaat vanuit de specifieke kennis die actoren bezitten. Hij stelt dat gezag de macht inperkt, omdat gezag uitgaat van ondersteuning en de betrokken actoren hebben als sociale normen de maatschappij te ondersteunen.



Zodoende zijn zij niet gericht op macht, waardoor de macht die zij bezitten niet leidt tot de wil of zelfs de mogelijkheid tot overheersing. Dit sluit aan bij ruimte voor autonomie en vrijheid ten aanzien van het gebruik willen maken van het zelfsturend vermogen van organisaties. Het gedoeerde gebruik hiervan in combinatie met het vertrouwen dat bestaat in kennis en kunde straalt gezag uit. Een gezag dat gevoelens van vertrouwen oproept. Voor de gemeente werkt het in haar voordeel als zij vanuit haar regietaak om partijen met elkaar kennis te laten maken en met elkaar te verbinden, ook ruimte geeft om aan elkaar te laten zien wat zij kunnen en waar zij goed in zijn.

#### Relevantie voor het analytisch kader

Aandacht voor de interne en externe waarde van organisaties is een belangrijk element in het creëren van balans en rust in de machtsverhoudingen. Daarbij wil ik in dit verband ook weer wijzen naar de 'apenrots' van Mastenbroek (1998). Natuurlijk heeft iedere organisatie autonomie en vrijheid en allen bezitten ze hun eigen specifieke kennis en kunnen. Alleen als daarover onduidelijkheid bestaat kan dit leiden tot veronderstellingen en verwachtingen op basis waarvan zij gaan ageren. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen is het van belang om daar voldoende aandacht aan te schenken, vooraf in ieder proces dat je met elkaar ingaat. Ruimte voor gezag is daarin een belangrijke tegenhanger van macht omdat het een natuurlijk gegeven lijkt te zijn. Hiervoor ruimte geven in de onderlinge relaties kan de 'arena' veranderen in een 'apenrots'. De verhoudingen zijn duidelijk en daardoor blijven ze in balans.

### **3.15 Conclusie**

Het sturingsprobleem in het jeugdbeleid is in ieder geval voor een deel terug te voeren naar het onvermogen van de individuele organisaties om dit op eigen kracht te doen. De wederzijdse afhankelijkheid waarbij actoren beschikken over kennis, middelen en macht (Koppenjan en Klijn, 2004) staat dit in de weg. Dit probleem wordt ook wel gezien als voortkomend uit de overgang tussen puntsturing naar netwerksturing (Teisman, 2005 in Eshuis et al. 2010). In netwerksturing ligt de sturing bij het geheel aan acties van de diverse actoren (Kickert et al, 1997; Rhodes, 1997 in Eshuis et al, 2010) die allen hun eigen rol in het netwerk hebben. In puntsturing is sprake van een overheid die centraal staat.

De rollen in het jeugdbeleid zijn veranderd door ontwikkelingen uit regelgeving en de daardoor veroorzaakte opbouw van expertise die gecentraliseerd aanwezig is bij één actor. De macht over dat veld van expertise is daardoor komen te liggen bij die actor. De rol van die actor verandert daardoor van uitvoerder naar regievoerder. In eerste instantie op zijn specifieke terrein van expertise. Aansluitend breidt dat terrein zich uit tot actoren die afhankelijk zijn van die expertise en actoren die afhankelijk zijn omdat de rijksoverheid dit zo heeft geregeld. Als voorbeeld geldt de gedongen winkelnering voor de controle in de kinderopvang waar het rijk de GGD heeft aangewezen.

Onder die omstandigheid is het weinig zinvol om de sturing terug te brengen in één hand (Teisman, 2005, in Eshuis et al, 2010) en is het zinvoller om te zoeken naar een manier van sturing waarbij alle partijen vanuit hun eigen kracht in gezamenlijkheid optreden. Daarbij is het risico groot dat partijen, voornamelijk handelend vanuit hun eigenbelang, niet tot een zinvolle en doelgerichte samenwerking komen. Vandaar dat de rijksoverheid de gemeente heeft aangewezen om regie te voeren over de actoren in het lokale jeugdbeleid.

Bij de dynamische achtergrond van het jeugdbeleid het gaat om menselijk gedrag, dat zich aan controle en sturing onttrekt. Met de sturing hierop worden interventies verstaan die het gedrag dusdanig beïnvloeden, dat er een bewustwording optreedt waardoor men zich meer anticiperend opstelt ten opzichte van oorzaken en gevolgen (Mastenbroek, 1998). En wel op zo een manier dat samenwerking ontstaat. Dat is de opdracht die de rijksoverheid aan de gemeente heeft gegeven voor het lokale jeugdbeleid. Het doel hiervan is om de uitstroom in de veel duurdere jeugdzorg terug te dringen.

Voor het voeren van effectieve regie zijn randvoorwaarden te benoemen. Deze randvoorwaarden vertalen zich als succes- of faalfactoren al naar gelang eraan wordt voldaan of niet. Ook beïnvloeden randvoorwaarden elkaar. Als bijvoorbeeld niet wordt voldaan aan het over en weer vertrouwen, zal openheid daardoor ook niet goed mogelijk zijn. Want wie laat het achterste van zijn tong zien als je je partner niet vertrouwt? Dit heeft weer tot gevolg dat er geen sprake is van een relatie van wederkerigheid in wat dan ook.

Om een overzichtelijk beeld te geven van deze randvoorwaarden plaats ik ze in een kader. Als vertrekpunt neem ik daarvoor het 5S-model van Hupe en Klijn (1997) omdat dit het meest volledige beeld van voorwaarden voor effectieve regie is, dat ik in de literatuur heb gevonden. Daarin plaats ik het organiseren van samenwerking van Pröpper et al (2004) bij zowel structureren als sturen. Ook bij structureren en sturen passen de uitgangspunten van het procesmanagement ( De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2001).

Stimuleren vertoont overeenkomst met het uitzetten van beleidslijnen. Terwijl het overzicht over de gehele situatie overeenkomt met het situeren uit het 5 S-model. Steun creëren wordt door Pröpper et al. (2004) gezien als het overzicht hebben over de hele situatie. Daarin plaatsen zij activiteiten als: actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren om bij te dragen aan het geheel. In aanvulling hierop geeft Rutgers (2008) aan dat registreren met name bestaat uit het vinden van vertrouwen, het willen van wederkerigheid en het zoeken naar zingeving.

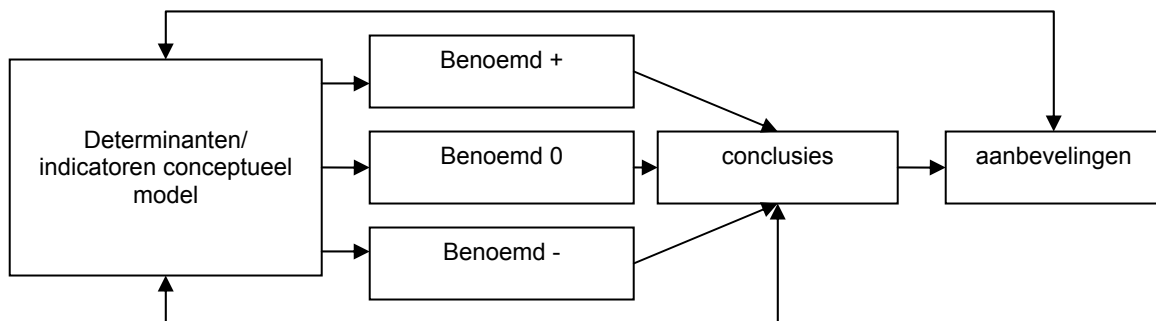
Geredeneerd vanuit het 5 S-model van Hupe en Klijn (1997) en de kenmerkende componenten voor regie van Pröpper et al.(2004) komt het zoeken naar zingeving van Rutgers (2008) overeen met situeren en stimuleren en overzicht hebben over de hele situatie. Vanuit de netwerkbenadering van Koppenjan en Klijn (2004), paragraaf 3.4, betekent dit het goed in beeld hebben van de actoren en de arena's en vanuit het procesmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2001), paragraaf 3.16, kan dit worden gerelateerd op het zorg dragen voor participatie en het bouwen aan vertrouwen.

Sturen en structureren (Hupe en Klijn, 1997) wordt in Rutgers (2008) vertaald naar vertrouwen gebaseerd op zingeving en het vinden van wederkerigheid. Bij De Bruijn en Ten Heuvelhof (2001) vinden we hier het feitelijke procesontwerp en de regievoerder terug. In Pröpper et al. (2004) worden deze begrippen herkenbaar in het organiseren van de samenwerking en de wijze waarop verantwoording is georganiseerd. Bij Koppenjan en Klijn (2004) wordt vanuit de netwerkbenadering een overeenkomst zichtbaar met het organiseren en het in stand houden van het netwerk en met spelmanagement. Parallel hieraan zien we ook netwerk terug bij Beurskens en Korsten (2007) terwijl ten aanzien van het sturen meer wordt gezocht in de richting van daadkracht.

Om te kunnen kijken naar sturing door regievoeren in het jeugdbeleid, heb ik een kader geschetst aan de hand waarvan ik naar regie en zijn verschijningsvormen kan kijken. De begrippen die in het theoretisch kader van hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen worden hier schematisch weergegeven. Het is het conceptueel kader voor de interviews die zijn afgenomen over de regiefunctie van de gemeente.

Dit conceptueel of theoretisch kader geeft een overzicht van de randvoorwaarden om tot effectieve regie te kunnen komen. Het is geconstrueerd uit een aantal theorieën over sturing en regie. Het voordeel van het gebruik van meerdere theorieën is dat een breder beeld van de (veronderstelde) werkelijkheid wordt gegeven. Een theorie is over het algemeen gericht op slechts een facet van die (veronderstelde) werkelijkheid. Een combinatie hiervan biedt het voordeel dat indicatoren of determinanten die als waardevol worden aangemerkt voor effectieve regie niet over het hoofd worden gezien. Het model maakt het ook mogelijk om via de diverse determinanten uitspraken van respondenten te herleiden van het uitgangsmodel van Hupe en Klijn (1997).

Het model wordt gebruikt om uitspraken van respondenten in verband te brengen met de hierin opgenomen theoretische uitgangspunten die voor effectieve regie. Het wel of niet benoemen van deze elementen leidt tot een conclusie of sprake is van een gemis of niet, om te komen tot effectieve samenwerking en vormen zo een indicatie voor advies op dat specifieke punt.



Schema 8: samenhang tussen conceptueel kader, onderzoeksgegevens, conclusie en aanbevelingen.

	Stimuleren	Situieren	Steun creëren	Structureren	Sturen
Hupe & Klijn (1997)	Initiatief- politieke aandacht, actieve opstelling, gemeentelijk initiatief als beginpunt	Kennis van het netwerk- bestaand netwerk als vertrekpunt, zwakke/sterke punten netwerk, het bestaande als basis voor het nieuwe, benutten gelegenheden, interne afstemming door externe oriëntatie	Organisatie van participatie- draagvlak, doel zoeken in plaats van doel stellen, bottom up benadering	Voorwaarden voor netwerkvorming- onderhoud relaties, organisatorische ondersteuning, conflictregulerings mechanismen, afspraken uitkomsten en evaluatie	Richtingaanwijzen- selectieve activering, prikkels, diversiteit, voorbeeld geven, terugkoppeling en verantwoording
Mastenbroek 1998 (1982)		instrumentele en sociaal-emotionele relaties	machts- en afhankelijkheids en onderhandeling relaties	Intern	Balans sturing- autonomie (gebruik zelfsturend vermogen)
De Wit (2000)		Machts- en afhankelijkheidsrelaties (arena of apenrots) creatieve spanning	'Apenrots' strategische dialoog	Interne regie	
De Bruijn en Ten Heuvelhof (2001)	regievoerder procesmanager	vertrouwen participatie	strategische synthese participatie commitment	procesontwerp	regievoerder procesmanager
Meuleman (2003)	ruimte geven van onderaf	horizontale plaatsbepaling	procesmanagement balans interne-externe regie en nakomen afspraken	Interne regie	Gebruik zelfsturend vermogen
Pröpper et al. (2004)	uitzetten van beleidslijnen	overzicht over de gehele situatie	overzicht over de gehele situatie	organiseren van de samenwerking	verantwoording
Koppenjan en Klijn (2004)	actoren en arena's spelmanagement onzekerheden	actoren en arena's onzekerheden kennis en informatie	Uitzetten van beleidslijnen netwerkmanagement onzekerheden kennis en informatie	interne regie netwerkmanagement	spelmanagement

Beurskens en Korsten (2007)	verbinden	verbinden	verbinden	netwerk	daadkracht
Rutgers <i>Regie</i> (2008)	zingeving	vertrouwen vertrouwen	daadkracht wederkerigheid	vertrouwen	vertrouwen
		wederkerigheid	zingeving	wederkerigheid	

Schema 9: theoretische begrippen in relaties

<b>Stimuleren</b>	
<b>Begrippen</b>	politieke aandacht, actieve opstelling, gemeentelijkinitiatief is geen eindpunt, spelmanagement, onzekerheden, verbinden, zingeving, regievoerder/procesmanager, uitzetten van beleidslijnen, actoren en arena's
<b>indicatoren</b>	de gemeente wordt gezien als nemer van initiatief er bestaat waardering voor de gemeente als nemer van initiatief
<b>Situëren</b>	
<b>Begrippen</b>	kennis van het netwerk, bestaand netwerk als vertrekpunt, zwakke en sterke punten netwerk, bestaande initiatieven als basis voor nieuwe, gelegenheden zijn te benutten, interne afstemming door externe oriëntatie, vertrouwen, participatie, overzicht over de gehele situatie, actoren en arena's, onzekerheden, kennis en informatie, machts- en afhankelijkheidsrelaties (arena of apenrots), vertrouwen, wederkerigheid, instrumentele relaties, sociaal-emotionele relaties, creatieve spanning
<b>indicatoren</b>	het netwerk wordt benoemd en erkend als centraal begrip overzicht van het netwerk wordt aangegeven ontbreken van kennis van het netwerk benoemd wordt als belemmerende factor het belang van de de kwaliteit van de relaties wordt benoemd
<b>Steun creëren</b>	
<b>Begrippen</b>	organisatie van participatie, draagvlak door betrokkenheid, doel zoeken in plaats van doel stellen, bottom up betekent contact met doelgroep en uitvoerder, participatie, commitment, procesmanagement, overzicht over de gehele situatie, uitzetten van beleidslijnen, netwerkmanagement, onzekerheden, kennis en informatie, verbinden, wederkerigheid, zingeving, machts- en afhankelijkheidsrelaties (arena of apenrots), onderhandelingsrelaties, strategische dialoog, strategische synthese
<b>indicatoren</b>	wederzijdse afhankelijkheid wordt benoemd vanaf het begin samen optrekken wordt benoemd als essentieel de kwaliteit van de onderlinge relaties wordt benoemd
<b>Structureren</b>	
<b>Begrippen</b>	voorwaarden voor netwerkvorming, onderhoud relaties, organisatorische ondersteuning, conflictreguleringsmechanismen, afspraken over gewenste uitkomsten en intern management & organisatiebeheer, procesontwerp, organiseren van de samenwerking, netwerkmanagement, netwerk, vertrouwen en evaluatieafspraken
<b>indicatoren</b>	rr wordt gerelateerd aan het vermogen om te komen tot structureel overleg het maken van afspraken wordt benoemd het maken van evaluatie afspraken/ momenten/ reflectie worden benoemd
<b>Sturen</b>	
<b>Begrippen</b>	richtingaanwijzen selectieve activering, samenwerking vereist prikkels, verscheidenheid is welkom, regievoerder, procesmanager, verantwoording, spelmanagement, daadkracht Vertrouwen, goed voorbeeld doet goed volgen, terugkoppeling en verantwoording
<b>indicatoren</b>	er wordt bewust naar coalitievorming gestreefd de inzet van instrumenten zoals regels en middelen wordt benoemd het richting geven aan het netwerk wordt aangehaald er is mandaat

Schema 10: overzicht van begrippen en indicatoren

## 4. Resultaten van het onderzoek

*'Regie in een netwerk is complex. Zolang als je in containerbegrippen blijft spreken, is er leeg'* (citaat coördinator jeugd en jongeren van de provincie)

### 4.1 Inleiding

Tegen de dynamische achtergrond van het jeugdbeleid heeft de gemeente van de rijksoverheid de opdracht gekregen om regie te voeren op het preventieve deel van het jeugdbeleid. Het doel is om de instroom in de jeugdzorg, het curatieve (of punitieve) deel van het jeugdbeleid waarvoor rijk en provincie verantwoordelijk zijn, zoveel mogelijk te voorkomen. Dit kan worden bereikt door de verschillende maatschappelijke organisaties die werkzaam zijn in dit veld zo goed mogelijk met elkaar te laten samenwerken.

Om een beeld te kunnen vormen van de problemen die zich in de praktijk voordoen rondom het tot stand brengen van deze samenwerking tussen actoren in het lokale jeugdbeleid, zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met vertegenwoordigers van de overheid en het maatschappelijk middenveld. De respondenten gaven hun visie en benoemden factoren die van positieve invloed zijn op samenwerking maar ook factoren die belemmerend werken. Daarnaast zijn actoren geobserveerd tijdens bestuurlijke overlegsituaties. Dit betreft overleggen in een breder verband en overleggen in een klein verband, bijvoorbeeld een bestuurder met een wethouder. In aanvulling hierop zijn diverse rapportages en onderzoeken geraadpleegd. De conclusies uit het theoretisch gedeelte worden in dit hoofdstuk overgenomen en geconfronteerd met deze werkelijkheid. Ter illustratie van deze werkelijkheid zijn per uitgangspunt voor het beschouwen van de werkelijkheid, gebaseerd op het 5S-model van Hupe en Klijn (1997) relevante uittalingen van respondenten cursief weergegeven. De volgorde hiervan is gerelateerd aan het moment waarop de gesprekken hebben plaatsgevonden. Als laatste worden per begrip de observaties in hetzelfde raster weergegeven.

### 4.2 Conclusies uit de theorie

De maatschappij rondom ons is de laatste decennia sterk veranderd. De verhoudingen tussen de overheid en de burgers zijn in sterke mate gehorizontaliseerd. Deze veranderende verhouding verklaart waarom de overheid de gemeente heeft benoemd tot regisseur van het lokale jeugdbeleid. Het zwaartepunt van sturing is daardoor dichter bij de burgers geplaatst waardoor de lijnen korter zijn geworden.

De verhoudingen tussen de actoren in dit netwerk zijn horizontaal te noemen. Daarbij vormt de gemeente een uitzondering omdat zij over bijzondere instrumenten kan beschikken, die andere actoren in het netwerk niet hebben. Dit betekent dat de gemeente ook verticaal sturing kan geven, als de noodzaak zich hiertoe aandient. Het plaatst de gemeente in een bijzondere positie in het netwerk.

Regie op het jeugdbeleid is onder te verdelen in twee typen regie. Dicht op de uitvoering, waar men kan spreken van een jeugdketen omdat de handelingen van de betrokken organisaties volg-tijdelijk moeten worden afgestemd, is ketenregie toepasbaar.

Regie op het bestuurlijk niveau betreft het geven van sturing aan een complex netwerk. Regie betreft netwerken, verbinden, actoren, rollen en daadkracht. Dit betekent dat veel afhankelijk is van de kennis van het netwerk. Het netwerk in het jeugdbeleid bestaat uit organisaties uit het maatschappelijke middenveld. Zij bezitten een hoge mate van autonomie. Daardoor is er voortdurend spanning tussen de wens en de noodzaak om samen te werken enerzijds, en het behoud van autonomie anderzijds. De balans tussen beide is maatgevend voor de ruimte die daardoor bestaat voor zelfsturing. Hoe meer een organisatie ertoe in staat is zichzelf aan te sturen en zelfstandig onderling verbindingen te leggen, des te minder er behoefte is aan gemeentelijke regie.

Vanuit de netwerkbenadering kunnen de relaties die actoren met elkaar hebben en de onderlinge samenhang en wederzijdse afhankelijkheden in beeld worden gebracht. In een netwerk is vaak sprake van onzekerheden over de inhoud van het probleem en over elkaar. Iedere organisatie bezit autonomie en vrijheid en eigen specifieke kennis en kunnen van waaruit zij een probleem benaderen. Onduidelijkheid hierover kan dit leiden tot veronderstellingen en verwachtingen op basis waarvan zij gaan ageren. Het gaat dan om veronderstellingen over macht en middelen. Kennis valt daarbij onder middelen. Wat vooral ook niet moet worden vergeten is dat organisaties in het netwerk een geschiedenis met elkaar delen. Zij hebben zowel positieve als negatieve herinneringen aan elkaar die in hun relaties een bepalende rol spelen. Voor het managen van verwachtingen en het inspelen op bestaande verhoudingen is het van belang om vooraf in ieder proces dat je met elkaar ingaat hier veel aandacht aan te schenken. Deze investering vooraf draagt bij aan de manier waarop actoren komen tot gezamenlijke afstemming over het probleem en hoe ze verder met elkaar omgaan. Vertrouwen en

wederkerigheid in zingeving zijn hierin sleutelwoorden. Hierdoor wordt voorkomen dat actoren langs elkaar heen gaan werken in de veronderstelling wel een gelijk startpunt met elkaar te hebben. Voor de gemeente draagt het hebben van dit overzicht over de actoren en hun onderlinge relaties bij aan het kunnen vaststellen of en op welke wijze samenwerking bestaat of tot stand kan komen. Een analyse van de actoren en het netwerk brengt de succes- en faal-factoren in beeld.

Wat in eerste instantie vrijwel meteen opvalt is dat ten aanzien van de regiefunctie van de gemeente geen enkele respondent de vraag stelt of de gemeente wel regisseur moet zijn. Blijkbaar is het idee van een gemeente als regisseur in het jeugdbeleid algemeen geaccepteerd.

Naast de externe regie op het netwerk door de gemeente speelt interne regie in de organisatie een belangrijke rol. Afspraken die op bestuurlijk niveau worden gemaakt, moeten hun doorwerking hebben in de organisatie. Regie betreft niet alleen het managen van de relaties. Management van het netwerk speelt ook een rol. Het management van het netwerk lijkt het meest op procesmanagement. Dit gaat minder over de inhoud en meer over de manier waarop contacten en besluitvorming worden gestructureerd.

Voor de confrontatie tussen de theorie en de empirie wordt het analytisch model waarbij wordt uitgegaan van de hoofdlijnen uit het 5-S model van Hupe en Klijn (1997) verbonden aan het procesmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2001) de vier door Pröpper et al. benoemde componenten van lokale regie, de begrippen van netwerken, verbinden, actoren, rollen en daadkracht van Koppenjan en Klijn (2004) en Beurskens en Korsten (2007). Uit het model van Rutgers zijn de hoofdlijnen in relationele sfeer overgenomen: het vinden van vertrouwen, het willen van wederkerigheid en het zoeken naar zingeving (verbinden). Ook ten aanzien van de relationele sfeer zijn Mastenbroek (1998) en De Wit (2000) verbonden aan het model, waar het gaat om het situeren rondom het netwerk en het steun creëren binnen het netwerk. Vanuit management en regie worden Meuleman (2003) en de Wit (2000) verbonden aan het analytisch kader als het gaat om het belang van de doorwerking van bestuurlijke afspraken in de organisaties, de kwaliteit van de interne regie. Ten aanzien van het geschetste kader moet als kanttekening worden geplaatst dat de vijf kaders waarbinnen de succes en faalfactoren voor regie worden geplaatst, in de praktijk niet volledig van elkaar te scheiden zijn. Zo lopen de factoren uit het kader van stimuleren, situeren en steun creëren op sommige momenten in elkaar over, ze zijn nauw aan elkaar verwant. Die verwantschap is vooral duidelijk als het gaat om de relationele factoren.

Pröpper et al. (2004) aan dat vrijwel alle aspecten die zij benoemen als zijnde van belang voor het welslagen van gemeentelijke regie, door hun respondenten worden benoemd, maar dat geen van de respondenten alle aspecten met elkaar in verband brengt en als zodanig benoemd. Hetzelfde kan hier ook worden gezegd. Alle aspecten uit het analytisch kader worden door respondenten benoemd. Maar in geen enkel geval worden alle aspecten in samenhang met elkaar genoemd.

### **4.3 Confrontatie tussen theorie en empirie**

#### **4.3.1 Inleiding**

In de confrontatie tussen de theorie en de empirie worden de uitkomsten van de gesprekken vergeleken met de begrippen uit het conceptuele kader. Om inzichtelijk te maken hoe de uitspraken zich verhouden tot deze begrippen, zijn de uitspraken per begrip gegroepeerd en gecursiveerd in een raster weergegeven. Het is niet in alle gevallen even duidelijk onder welke begrip een uitspraak beter valt te plaatsen. In dat geval is gekozen voor de plaatsing onder het begrip waar het zwaartepunt lijkt te liggen. De uitspraak wordt dan niet nog eens herhaald onder het begrip waartoe het ook gerekend zou kunnen worden. Hiervoor is gekozen om herhaling te voorkomen en de verwerking van de interviews (in bijlage) overzichtelijk te houden. De volgorde van de respondenten in het raster is gerelateerd aan het moment in de tijd waarop de interviews zijn gehouden, en zijn verder niet van betekenis. De interviews zijn gehouden in de periode van medio maart 2010 tot medio juni 2010. Als laatste zijn observaties in het raster geplaatst. Het betreft participatieve observaties die betrekking hebben op bestuurlijke overleggen tussen de gemeente en bestuurders van de diverse maatschappelijke organisaties. Deze observaties beslaan de periode van januari 2010 tot medio juli 2010. Per paragraaf wordt voorafgaand aan de empirische gegevens een korte beschouwing gegeven. Aansluitend loopt de beschouwing, gebaseerd op het conceptuele kader en de empirische gegevens, door na het raster met deze gegevens. Hiervoor is gekozen om niet meteen zonder enige voorafgaande inleiding, met ieder begrip te beginnen. De conclusie die voortkomt uit deze confrontatie wordt gegeven in hoofdstuk 5, met aansluitend in hoofdstuk 6 de aanbevelingen die hieraan zijn gerelateerd om te komen tot een effectieve regievoering door het tot stand brengen

#### 4.3.2 Stimuleren

Met 'stimuleren' als uitgangspunt willen Hupe en Klijn (1997) aangeven dat de gemeente een initiator kan zijn, dat zij het beleidsveld moeten enthousiasmeren om met elkaar ideeën te ontwikkelen en uit te voeren. Het vertrekpunt hierbij is het signaal dat uit de samenleving komt en door de gemeente wordt opgepakt. Dit wordt als vraaggericht werken aangemerkt. Hupe en Klijn blijven daarmee dicht bij ketenregie. Parallel hieraan kunnen de begrippen van regievoerder en procesmanager een betekenis van gelijke strekking hebben. Het gaat om het stimuleren van de actoren in het netwerk rondom het jeugdbeleid. Daarvoor kan de gemeente gebruik maken van verschillende arena's, overleggen waaraan zij deelneemt (Koppenjan en Klijn, 2004). Als bestuurlijke arena gelden bijvoorbeeld overleg structuren zoals de Lokale Educatieve Agenda en het bestuursoverleg van wethouders met de GGD. De gemeente kan ook instrumenten inzetten, zoals subsidies of output normen, om actoren te stimuleren. Ook het uitzetten van beleidslijnen kan stimulerend werken, dit is afhankelijk van het draagvlak dat voor de beleidslijn bestaat. Als de gemeente beleidslijnen eenzijdig oplegt dan wordt het door de betrokken organisaties ervaren als dwang en is eerder sprake van een faalfactor van een succesfactor.

<b>Stimuleren</b>	
<b>Begrippen</b>	Politieke aandacht, actieve opstelling, gemeentelijkinitiatief is geen eindpunt, spelmanagement, onzekerheden, verbinden, zingeving, regievoerder/procesmanager, uitzetten van beleidslijnen, actoren en arena's
<b>indicatoren</b>	de gemeente wordt gezien als nemer van initiatief er bestaat waardering voor de gemeente als nemer van initiatief

Schema 11: begrippenkader stimuleren

Voor de vergelijking met 'stimuleren' wordt gekeken naar het nemen van initiatief (door de gemeente), politieke aandacht, een actieve opstelling en het initiatief als beginpunt en niet als eindpunt van de gemeentelijke activiteit. Respondenten geven direct of indirect daarop hun opvatting en mening. Met indirect wordt bedoeld dat deze uitlatingen, door ze te interpreteren, te herleiden zijn naar stimuleren, terwijl de indicatoren niet noodzakelijkerwijs als zodanig worden benoemd.

#### **Coördinator jeugd en jongeren bij de provincie**

*Als we regie willen voeren dan moeten we eerste de strijd aan, dan moet het speelveld worden opgeruimd. Daarin komen gemeenten en provincie elkaar ook tegen. Wederzijds moet je dan afspraken maken over de rollen. Daarover moet je met elkaar willen spreken. De rijksoverheid zou partijen bij elkaar kunnen brengen. Zij geeft ieder van wat en geeft dat heel globaal aan.*

#### **Directeur welzijnskoepel**

*In deze netwerken moet je dicht bij elkaar staan en elkaar vertrouwen, dat wil niet zeggen dat je elkaar blind moet vertrouwen. Ik merk dat er vaak overmatige aandacht is voor geld. Ik zie dat als een uiting van wantrouwen. Vaak is er in het verleden ook nogal wat gebeurd tussen de partners. Verder is het belangrijk om aandacht te hebben voor de verschillende rollen die netwerkpartners hebben. In een netwerk is ook sprake van meer horizontale verhoudingen. In zo'n proces (de management trechter) zou de regie over kunnen gaan van de initiator naar de gemeente. De gemeente is niet altijd de aangewezen organisatie om een proces te initiëren. Veel organisaties staan dicht bij (in) de samenleving en zijn dus beter toegerust om initiatief te nemen. Regie heeft eigenlijk geen vaste plaats.*

#### **Beleidsmedewerkers jeugd en jongeren bij de gemeente**

*Het Centrum voor Jeugd en Gezin roept het beeld op van een fysiek centrum. Dat gaat dan ook een eigen leven leiden. De vraag is hier 'Hoe wordt een middel een doel?'. We hebben krachtige leiders nodig. Als gemeente moet je bepalen waar je gaat zitten. Je moet aanspreekbaar zijn en je realiseren dat je het niet alleen kunt. Als voorbeeld denk ik aan woningbouw corporaties die wel veel geld hadden maar nauwelijks maatschappelijke verantwoordelijkheid. Om daarin beweging te krijgen moet je op zoek naar een gevoelige plek. Rentabiliteit bijvoorbeeld. Maar soms moet je ook bereid zijn om de boel te laten ontploffen. Laat het maar fout gaan. Dan kun je de partner duidelijk maken dat je elkaar nodig hebt. Dat kan een strategie zijn.*

#### **Locatie directeur speciaal onderwijs (gedrag)**

*De rol van de gemeente zie ik als coördinerend en uitnodigend. Zeker als er grensoverstijgende zaken aan de orde zijn. Als clusterschool heb je in de gemeente een andere rol (dan de andere scholen) omdat leerlingen niet uit de gemeente komen. Leerlingen worden wel in de gemeente ingeschreven als ze bij een instelling worden ondergebracht. Wij kosten de gemeente wel geld.*

*De rol van de gemeente met betrekking tot bijvoorbeeld het Centrum voor Jeugd en Gezin is afhankelijk van individu en mandaat. Daarbij moet je kijken naar opdracht of vrijheid. De gemeente moet faciliteren en dat is weer*



<i>afhankelijk van personen, de raad, de (politiek) partijen en prioriteiten die worden gesteld. Mensen moeten wel achter hun bureau weg. Er moet het gevoel zijn dat je de dingen samen doet. Belangstelling en begrip.</i>
<b>Locatie directeur speciaal onderwijs (autisme)</b> <i>Om met elkaar te kunnen praten moet je elkaar wel kunnen vinden. Die rol van verbinden zou bij de gemeente kunnen liggen. Wij zijn allemaal erg druk en zoeken elkaar niet op. Ook al weten we dat het wel beter zou zijn.</i>
<b>Organisatie adviseur</b> <i>Momenteel adviseer ik een grote kinderopvang organisatie over de implementatie van het peuterspeelzaalwerk in de kinderopvang. Kinderopvang wordt georganiseerd vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid. Tot 2005 werd de kinderopvang via de gemeente gesubsidieerd. Nu verlopen de contacten alleen nog tussen ouders en organisatie en speelt de overheid een rol op het gebied van regels en afspraken over kwaliteit en toeslagen. De gemeente heeft daarin eigenlijk alleen de rol van handhaver als de kwaliteit niet klopt. De maatschappelijke verantwoordelijkheid is eigenlijk de wortel, de spil van de relatie tussen de gemeente en de kinderopvang organisatie. Daarin spelen vooral opvattingen over elkaar een rol, emoties en persoonlijke relaties. Als je het hebt over regie dan zie ik dat als de regie op de samenwerking. Organisaties hebben allen hun cultuur en dat kun je bespreekbaar maken. Als gemeente kun je dat faciliteren, mensen ontmoeten mensen.</i>
<b>Rector voortgezet onderwijs</b> <i>Bij regierol wordt vaak gedacht aan een ongedeelde taak. Een partij heeft de taken en de verantwoordelijkheden. Ik zie dat juist als collega's, samen kom je tot prestatie. Wij leveren als scholen 80 à 90 %, een gemeente draagt er 10% aan bij. De gemeente legt de verbindingen. Het kind staat centraal.</i>
<b>Observatie</b> <i>In bestuurlijke overleggen geven de maatschappelijke partners duidelijk aan wat zij van de gemeente verwachten. Ten aanzien van jeugd en jongerenwerk verwachten zij daarin de leiding vanuit de gemeente op het gebied van beleidsvorming. Dat komt vooral omdat de gemeente niet voldoende middelen ter beschikking stelt om fte's op het gebied van beleid te kunnen financieren. De houding van de maatschappelijke organisaties is daardoor enigszins dubbel. Feitelijk menen zij initiatieven te moeten stimuleren. De politiek wordt vaak aangehaald als hinderlijk in de zin van onvoldoende op de hoogte te zijn van het feitelijk reilen en zeilen en de kosten die gemaakt moeten worden, waardoor zij te weinig geld beschikbaar stelt ten opzichte van hoge ambities. Vanuit de overheden zelf klinkt eerder door dat de gemeente het voortouw moet nemen. Soms simpelweg omdat er wettelijke dichtgergelde taken moeten worden uitgevoerd.</i>

De betrokken organisaties in het beleidsnetwerk hebben ten aanzien van de gemeente een verwachting. Het is niet altijd een bepaalde, strak omliggende verwachting, omdat zij zich vaak niet bewust zijn van wat zij nu allemaal precies verwachten van de gemeente. In het geheel van deze organisaties is de gemeente als lokale overheid, vaak de enig bindende factor. De gemeente wordt gezien als een neutrale derde, als het zo uitkomt. Iedere organisatie heeft wel op het ene of het andere moment met de gemeente te maken, maar niet noodzakelijkerwijs met elkaar. Ze kunnen elkaar tegenkomen in vaste in clusters rondom een beleidsthema. Maar dat hoeft niet per sé. Niet alle beleidsthema's worden met elkaar gedeeld. Ze kunnen ook zijdelings betrokken zijn bij een beleidsthema en alleen aanhaken als zij daartoe worden uitgenodigd. Het komt ook voor dat er helemaal geen contact is.

De gemeente wordt wel gezien als initiator, maar niet altijd als diegene die als eerste met een initiatief moet komen. Zowel uit de interviews als uit observatie blijkt dat organisaties zich ook uit zichzelf tot de gemeente wenden met een idee dat zij zelf liever niet inbrengen in het netwerk. Als argumenten hiervoor wordt onder andere aangevoerd dat de kans dat het idee wordt uitgevoerd afneemt als zij het naar voren brengen. Niet omdat het idee niet goed zou zijn, maar omdat de andere organisaties motieven van eigenbelang vermoeden achter het initiatief. De gemeente wordt dan beleefd als een neutrale derde die niet wordt gehinderd door eigen belang. Organisaties brengen de gemeente op die manier in stelling als het hun zo uitkomt. Overigens doet de gemeente zelf niet anders. Ook zij brengt organisaties in stelling zoals het haar belieft. Daarbij heeft zij vaak strategische doeleinden, bijvoorbeeld om het hele veld positief te beïnvloeden en mee te krijgen.

Organisaties wenden zich ook tot de gemeente om een initiatief op te pakken omdat zij denken dat de gemeente daarvoor de middelen en de instrumenten heeft. Men is zich ervan bewust dat de gemeente een andere rol heeft dan de andere deelnemers aan het netwerk. Gemeente zijn zich daarvan doorgaans bewust en stellen zich kritisch op ten opzichte van ingebrachte ideeën.

Het enthousiasmeren van het netwerk door de gemeente kan ook vorm krijgen door actoren met elkaar te verbinden. Niet alleen openen zich daardoor nieuwe wegen voor hulp en ontwikkeling. Het bij elkaar brengen van verschillende disciplines doorbreekt domeinen waardoor kruisbestuiving kan ontstaan, innovatie. En dat alleen al wekt enthousiasme op.

De meeste respondenten gaan er min of meer stilzwijgend vanuit dat de gemeente de regierol neemt of heeft. Een enkeling is echter een andere mening toegedaan en geeft uitdrukkelijk aan dat de regie niet noodzakelijkerwijs, of logischerwijs, altijd bij de gemeente moet liggen. Het kan ook heel goed anders. Deze kritische noot komt uit het maatschappelijk middenveld.

#### 4.3.3 Situeren

Netwerken komen tot stand omdat actoren wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. De betekenis van macht en wederzijdse afhankelijkheid in een netwerk wordt in het netwerk niet bewust ervaren terwijl de theorie duidelijk aangeeft dat een netwerk een systeem is van relaties die zijn gebaseerd op macht en afhankelijkheid (Mastenbroek, 1998, Koppenjan en Klijn, 2004). Een mogelijke verklaring hiervoor is, dat het van binnenuit een organisatie niet goed mogelijk is om een overzicht over het geheel te hebben waardoor er ook geen zicht is op de verhoudingen van de relaties. Om de posities van actoren onderling te kunnen beoordelen en vanuit die kennis strategie te ontwikkelen, is het voor de gemeente van belang om te weten hoe actoren zich ten opzichte van elkaar verhouden. In de praktijk wordt dat voornamelijk bevestigd op het bestuurlijk niveau. Hoe dichter op de uitvoering, hoe minder dit een rol lijkt te spelen. Daarbij wordt de gemeente aangewezen als de organisatie die dit overzicht kan hebben vanuit haar neutrale positie ten opzichte van de andere organisaties. Het verkennen van de relaties in het netwerk is daarom van belang. Ook de bijzondere positie die de gemeente in het netwerk heeft speelt daarin een rol. De gemeente is zelf ook weer een organisatie met haar eigen kenmerken en achtergronden die een bepalende rol spelen als het gaat om de benadering van een probleem en het omgaan met relaties. Zij wordt daarin gekenmerkt door een sterke hiërarchie en door bevoegdheden en sturingsinstrumenten die andere organisaties niet kunnen bezitten. Actoren in het netwerk hebben daarom verwachtingen ten aanzien van de gemeente.

Situeren	
<b>Begrippen</b>	Kennis van het netwerk, bestaand netwerk als vertrekpunt, zwakke en sterke punten netwerk, bestaande initiatieven als basis voor nieuwe, gelegenheden zijn te benutten, interne afstemming door externe oriëntatie, vertrouwen, participatie, overzicht over de gehele situatie, actoren en arena's, onzekerheden, kennis en informatie, machts- en afhankelijkheidsrelaties (arena of apenrots), vertrouwen, wederkerigheid, instrumentele relaties, sociaal-emotionele relaties, creatieve spanning
<b>indicatoren</b>	het netwerk wordt benoemd en erkend als centraal begrip overzicht van het netwerk wordt aangegeven kennis van het netwerk wordt benoemd als belemmerende factor de kwaliteit van de relaties wordt benoemd

Schema 12: begrippenkader situeren

Voor de vergelijking met 'situeren' wordt gekeken naar naar de kennis van het netwerk, een bestaand netwerk, sterke en zwakke punten van het netwerk, het bestaande nemen als uitgangspunt voor nieuwe initiatieven, gebruik maken van gelegenheid die zich voordoet en interne afstemming. Respondenten geven direct of indirect daarop hun opvatting en mening. Met indirect wordt bedoeld dat deze uittalingen, door ze te interpreteren, te herleiden zijn naar stimuleren, terwijl de indicatoren niet noodzakelijkerwijs als zodanig worden benoemd.

#### **Coördinator jeugd en jongeren bij de provincie**

*Als gemeente heb je meer grip op de leeftijdsgroep van 0-23 jaar. Daarvoor bevindt zij zich in een netwerk met een aantal partners. Iedere partner is op zijn moment waardevol.*

*Voor wat betreft het netwerk zie ik dat mensen elkaar heel moeilijk kunnen vinden. Ieder vanuit zijn eigen professionaliteit kijkt op een andere manier naar 'de ander'. Vaak wordt een benadering gezien als een aanval op de eigenprofessionaliteit en integriteit en dat belemmert samenwerking. Het schort aan de verbindingen en het blijft mensenwerk.*

*De provincie probeert mensen, partijen bij elkaar te brengen. Daaruit komt weer veel energie voor iedereen. We bedenken wat we met elkaar missen, en dat vormt onderdeel van denken en verbinden.*

*Als voorbeeld wordt genoemd de gemeente Zutphen waar men veel problemen ondervond om de samenwerking van de grond te krijgen. Medewerkers kwamen uit heel veel instellingen. Daarom hebben ze organisatie overstijgende teams geformeerd. Als gemeente 'loop je daar doorheen. Je faciliteert. Je loopt met maar ook uit (buiten) het netwerk.*

*Het hebben van vertrouwen komt door het elkaar kennen, door het samen (mee)doen, door het weten daarvan en door wederzijdse bevestiging.*

Bestuurders kunnen daardoor ook op het verkeerde been worden gezet. De krachten zijn soms heel erg uit het lood geslagen (hier wordt gerelateerd aan de GGD-en). Dat maakt het voor de regisseur (gemeente) heel erg lastig. Dus moet je terug naar de rollen, en is de GGD 1<sup>e</sup> lijns uitvoering. Daarvoor moet je ook werken aan rolacceptatie. Partijen kunnen de neiging hebben zich een andere rol toe te eigenen. Ze gaan zelf voor regisseur spelen. Je moet dus geen andere regisseur accepteren. Je moet dan wel een nieuw begin maken als het ware, want partijen hebben nu eenmaal een historie met elkaar. Ook werken ze langs elkaar heen (kunnen elkaar niet vinden) en accepteren ze elkaar niet (professionaliteit en bescherming van eigen domein).

#### **Directeur welzijnskoepeel**

Een welzijnsorganisatie pleegt interventies om doelen te bereiken die tevoren samen (met gemeente) zijn afgesproken. In het jeugdbeleid is dat vaak nodig. Er wordt in het maatschappelijk verkeer uitgegaan van de verantwoordelijkheid van het individu (ouder en kind) zelf. Vanuit mijn achtergrond heb ik wel geleerd dat er grenzen zijn aan wat mensen kunnen doen. In het staartje van de democratisering van het onderwijs zat een sterk maatschappelijk beeld van zelforganisatie. Maar tijd heeft mij geleerd dat zelforganisatie en zelfregulering sterk worden overgewaardeerd. Soms kunnen mensen zichzelf niet (meer) sturen en is hulp, interventie nodig.

We hebben een systeem wereld gebouwd die ver afstaat van de werkelijkheid. De politiek weet dat ook. Binnen het veld (jeugd en jongerenwerk) ontstaan spanningen tussen de werkelijkheid en die systeemwereld, tussen de organisatie en de opdracht aan de organisatie.

Feitelijk moeten we ons richten op het maximaal ontwikkelen van talent. Voor de overheid betekent dat zij zich op een heel breed spectrum moet richten. Dat doet zij door te fragmenteren. Maar daarmee ben je niet in staat om ontwikkelingsmogelijkheden te maximaliseren. Ik zelf ga uit van een systeem van tien begrippen die in vijf paren werken om het hele brede veld te kunnen overzien en ermee te kunnen werken. Daarbij ga ik uit van netwerken als samenwerkingsstructuren of systemen.

Als vierde koppel zie ik toeval en treffers. Daarbij denk ik bij 'toeval' aan de rijkdom die zich aandient. Dat geeft een zeer uitgebreid arsenaal om je doelen te bereiken (als je weet wat je zoekt kun je het vinden).

Je moet er wel voor openstaan. Als je er niet voor openstaat, mis je het. Een treffer kan zich bij toeval aandienen. Niet alles is tevoren helemaal tot in detail uit te tekenen.

Als laatste paar zie ik souplesse versus weerbarstigheid. Met ketenpartners heb je gekoppelde prestatieafspraken, dat betekent ook dat er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid. Op het niveau van oplossingen moet je geen ruzie met elkaar gaan maken, dat vergt een zekere souplesse. Verder moet je denken (in onze branche) van output gerichtheid naar input gerichtheid. Gezamenlijk bedenken wat je wilt en waaraan dat moet voldoen, dat is een soort management trechter.

#### **Locatie directeur speciaal onderwijs**

Onze school is vier jaar gelden gefuseerd en dat was meer noodzaak dan wens. Daardoor zitten we in twee gemeenten. Het onderwijs hier wordt gegeven aan kinderen met forse gedragsproblemen. De buurt is over het algemeen wel OK. Soms een bewoner die klaagt, maar dat heb je altijd. Het is wel iets waar je samen aan moet werken, acceptatie.

In ons onderwijs gaan we uit van 'het systeem'. Alles is onderdeel van een systeem. Of je het nu groot maakt of klein houdt, de principes zijn hetzelfde. Alle onderdelen zijn met elkaar verbonden. Als voorbeeld zie ik zo'n bol die gemaakt is van draad met gekleurde kralen op verbindingen. De bol kan heel klein zijn, maar je kunt hem uittrekken en dan wordt hij groot. Maar het systeem verandert daardoor niet, het blijft gelijk.

In dit systeem (het systeemdenken van Peter Senge) gaan wij uit van vijf leerdisciplines. Het persoonlijk meesterschap (autonomie), gemeenschappelijke visie, mentale modellen, teamleren en sociale modellen. Het is een manier van denken en kijken waardoor je patronen kunt herkennen. Daardoor zie je beter wat het werkelijke probleem is wat je moet aanpakken als je iets wilt veranderen. Daarmee voorkom je symptoombestrijding. Dat kun je dus ook gebruiken met elkaar in samenwerking.

Autonomie is belangrijk. Maar overleg en samenwerking niet minder. Onderwijsland is beredruk. Open zijn, verbinden en kennisdelen vind ik belangrijk, maar je komt er vaak niet aan toe. Vrijheid ligt in het verlengde van autonomie van een organisatie. Vanuit jouw eigen plek kun je kijken naar welke invloed je kunt uitoefenen. Je hebt dan wel te maken met verschillende culturen. De ambtelijk-politieke cultuur is een cultuur van regeltjes. Het is een begrip van de wijze van werken. Je moet komen tot consensus maar je zit wel in een hiërarchische relatie. De professionele cultuur gaat uit van het kunnen omgaan met feedback, gaat uit van oplossingen en niet van problemen. Iedereen heeft daarin weer zijn eigen expertise.

Vrijheid is leuk, maar ook lastig. Je bent 'veroordeeld' om samen te werken. Ook als je dit niet wilt. Wij hebben te maken met een heel specifiek aanbod. We willen graag de klassen open houden. Je hebt de wens om goed onderwijs te leveren, maar daarvoor is er niet altijd voldoende geld.

In het Centrum voor Jeugd en Gezin zie ik wel kansen. Bijvoorbeeld in een vraagbaakfunctie. Er zit bij ons veel expertise. We kunnen een meerwaarde hebben voor elkaar. We moeten samen zoeken naar kansen. Ik geloof

<p>ontzettend in onderin investeren (preventief). Binnen het hele systeem, dus kind en gezin aanpakken, want het kind is deel van het gezin, en het gezin is het systeem maar ook weer een onderdeel van een systeem. Ouders worden gestoord van de diversiteit aan hulpverlening. Kinderen komen hier met een indicatie. Ouders kunnen daarmee ook moeite hebben. Je probeert zodoende ook de ouders erbij te betrekken. Dat is soms moeilijk, maar je wilt iedereen een kans geven.</p>
<p><b>Locatie directeur speciaal onderwijs</b>  <i>Samen met de Radar (speciaal onderwijs Wec, cluster 4, Rec Vierland Noord) zijn wij de enige spelers in het veld van het speciaal onderwijs. Wij hebben een ander specialisme, namelijk autisme. Wij willen graag een kenniscentrum vormen. Steunpunt autisme met een regionale functie. De vraag is hoe je dit op de kaart zet? Samen met de Radar kan de Brouwerij een ambulante dienstverlening bieden. Het probleem dat zich voordoet is dat de middelen naar samenwerkingsverbanden gaan en niet meer in het zogenaamde 'rugzakje' van het persoonsgebonden budget komen. Wij zouden juist voor het basisonderwijs in het kader van passend onderwijs een rol kunnen spelen. Wat tegenwerkt zijn onder andere de WSNS (Weer Samen Naar School) verbanden, waarin schoolbesturen afspraken hebben gemaakt met speciaal onderwijs. Dat hoeft dan niet in het dorp of de stad te zijn waar het kind woont. Zodoende wordt er onnodig veel gereisd. Bestaande structuren werken een nieuwe ontwikkeling tegen.</i></p>
<p><b>Algemeen directeur openbaar onderwijs</b>  <i>Voor de gemeente is het van belang om een overzicht te houden van alle gemeentelijke spelers in het veld en hun eigen bedrijfscultuur. Verder spelen macht en zeggenschap een rol. Dat is weer gekoppeld aan bedrijfscultuur, professionaliteit en belang. Communicatie zou ik nog als sleutelbegrip willen noemen. Communicatie gaat altijd fout op begrippen en inhoud.</i></p>
<p><b>Rector voortgezet onderwijs</b>  <i>Een school is een zelfstandige organisatie die door de overheid wordt gefaciliteerd. Wij hebben dan ook voornamelijk zaak met de onderwijsinspectie. Verder met de gemeente over huisvesting. Een school speelt een belangrijke rol in een gemeente, omdat leerlingen een groot deel van hun leven hier doorbrengen. Daarin zit dus een gekoppeld belang voor de gemeente. Wij zijn wel zelfstandig in onze verantwoordelijkheid naar ouders en leerlingen en in onze verantwoording naar de inspectie (rijksoverheid). Voor het gebruik van (sommige) faciliteiten zijn wij weer afhankelijk van de gemeente, zoals bijvoorbeeld de huur en het gebruik van de sportaccommodatie.</i></p>
<p><b>Ambtenaar leerplicht</b>  <i>Binnen het project is het een kwestie van halen en brengen, iedereen heeft er een belang bij. Een netwerk is niet iets dat is, het is iets dat groeit en verandert. In een netwerk is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. In een netwerk spelen mensen een rol. Daarin herken je trekkers maar ook belemmeraars. Er moet dus ook oog zijn voor de rollen die in een netwerk zijn vertegenwoordigd, en wat zij verder nog vertegenwoordigen, namelijk de cultuur van een organisatie, het belang waarom zij deelnemen. Deelname zonder belang komt ook voor, dan gaat het alleen om informatie. Daarvan moet je je wel bewust zijn.</i></p>
<p><b>Wethouder (jeugd en jongeren)</b>  <i>Bij regie is geen sprake van één formule. Het wordt situationeel bepaald. Ook de mensen, het individu speelt daarin een belangrijke rol. Persoonlijke stijl. Vooraf is het van belang een goede analyse te maken. Van het werk dat moet worden gedaan, de spelers in het veld en de onderlinge verhoudingen.</i></p> <p><i>Bij de regiefunctie speelt het management van verwachtingen een belangrijke rol. Je moet afspreken wat je doet of niet doet. Dat moet je aan het begin van het proces afbakenen. Verder is er een onderscheid tussen uitvoerende ketens en strategische ketens. Dat is bepalend voor met wie je aan tafel zit. Je moet dus ervoor zorgen dat je met de goede mensen om tafel zit. Dat heeft weer te maken met het mandaat van de partners.</i></p> <p><i>Er moet ook regie op jezelf zijn. Ben je wel of geen voorzitter bijvoorbeeld? Weer analyse van het speelveld. De spelers, de rollen, het waarom? Het uiteindelijke doel moet bovengeschiedt zijn. Je moet bereid zijn om over de grenzen van je eigen belangen heen te stappen. Ook moet je rekening houden met andere culturen en systemen. De politie heeft hele andere verantwoordingsstructuren.</i></p> <p><i>En van alles moet je vooral NIET de baas spelen! Eerder is het een soort van procesmanagement.</i></p>
<p><b>Directeur G32 gemeente</b>  <i>Regiefunctie betreft een actieve participatie in een netwerk tegen een dynamische achtergrond. Daarbij moet je je de vraag stellen wat moet er gebeuren? Wat is er aan de hand dat iets anders wordt? Waarmee worstelt de gemeente dan? Wat wordt er dan anders?</i></p>
<p><b>Observatie</b>  <i>Bijna alle partners zijn zich bewust van elkaars aanwezigheid, maar hebben geen idee wat ze elkaar te bieden hebben, en wat ze bij elkaar kunnen halen. Ze beperken zich erg tot hun eigen domein. Die neiging is zo sterk, dat als er wordt voorgesteld om gezamenlijk te overleggen, bijvoorbeeld basisonderwijs met kinderopvang en peuterspeelzaalwerk, de animo hiertoe erg laag is, met name vanuit het basisonderwijs.</i></p> <p><i>Eenzelfde patroon is te zien bij besturen ten opzichte van bijvoorbeeld locatie directeuren. Besturen willen graag met alleen bestuurders aan tafel zitten. Het lijkt een cultuur te zijn die erg gericht is op zichzelf en de eigen organisatie. Daardoor worden kansen gemist en moeten overleggen elkaar overlappen om dezelfde informatie</i></p>

*overal te laten landen.*

*De gemeente zelf weet ook niet altijd precies wat hun partners kunnen en in huis hebben. Daardoor kunnen de organisaties uit het maatschappelijk middenveld voor de voeten lopen.*

In de praktijk hebben de partijen ten opzichte van elkaar in het beleidsnetwerk misschien niet dagelijks met elkaar van doen, maar ze kennen elkaar al jaren. Samen hebben ze een geschiedenis. Het hebben van een gezamenlijke geschiedenis kan een bindende factor zijn, maar kan het ook een splijtzwam vormen.

In de onderlinge relaties is men zich ervan bewust dat in het verleden de contacten niet altijd soepel zijn verlopen en dat die geschiedenis een belemmering kan vormen in huidige of nieuwe situaties. Deze herinnering geldt ook voor de gemeente. Daarom wordt er met enig wantrouwen naar de gemeente gekeken. De gemeente op haar beurt kijkt ook met enig wantrouwen naar de andere actoren. Dit betekent dat er altijd sprake is van een bepaalde mate van terughoudendheid waardoor enthousiaste deelname aan gemeentelijke initiatieven belemmerd kan worden.

Zo wordt aangevoerd dat gemeenten niet altijd even goed zijn omgegaan met welzijnsorganisaties. Daardoor zijn welzijnsorganisaties soms op de rand van het faillissement beland, of zelfs failliet gegaan. Oorzaak van het probleem ligt in de subsidiesfeer verbonden met bedrijfsvoering. In de onderlinge besprekingen over het leveren van welzijnswerk, is vanuit de gemeente niet altijd oog geweest voor noodzakelijk te maken overheadkosten. Daarover bestonden twijfels bij de gemeente. Niet zozeer het feit dat er overheadkosten gemaakt moesten worden, maar wel ten aanzien van de omvang daarvan. Vaak was het resultaat dat vooraf een bepaalde prijs werd afgesproken, of moet je zeggen bedongen, voor een bepaalde inzet en dat achteraf de welzijnsorganisatie de hand weer moest komen ophouden bij de gemeente om de tekorten te dekken. Verwijten over en weer. Vragen in de raad. Consternatie. Onder dergelijke omstandigheden houdt geen enkele relatie stand. Maar een keus is er niet, ze moeten met elkaar.

De afgelopen jaren lijkt er verbetering te zijn opgetreden. De welzijnsorganisaties zijn professioneler geworden op het gebied van de bedrijfsvoering en kunnen daardoor helderder aangeven welke kosten zij moeten maken om een bepaald product te kunnen leveren. Daarin kunnen zij door transparantie intern in de organisatie extern overtuigen. 'Een eerlijk product voor een eerlijke prijs'. Ook met de GGD gaat de relatie niet altijd over rozen. De GGD-en in bepaalde regio's zijn samen gegaan en op afstand gezet van de gemeente, die nog wel een toezichthoudende rol heeft. De GGD bepaalt omvang van inzet en de daaraan verbonden prijzen. Dat is nogal eens onderwerp van gesteggel. Wie is nu eigenlijk de baas in huis? Ten aanzien van de politie spelen weer andere factoren een rol in de relaties. Aan de politie worden soms zaken gevraagd die zij eigenlijk niet tot hun taak (kunnen) rekenen. Hoe verkoop je dan een nee? Verkoop je een nee? Bij schoolbesturen kan een onderscheid bestaan tussen het Openbaar en het Bijzonder onderwijs. De gemeente is de baas van het openbaar onderwijs. In veel gemeenten heeft de gemeente het openbaar onderwijs op afstand gezet, waardoor besturen zelfstandig aan elkaar gelijk zijn en de gemeente geen dubbele pet meer draagt. Die dubbele pet kwam omdat de gemeente enerzijds een rol heeft ten aanzien van al het onderwijs en zelf belang had bij het openbaar onderwijs. De aanname bestond dat het niet onmogelijk was dat het openbaar onderwijs daardoor in een bevoorrechte positie was ten opzichte van het overige onderwijs, in een bevoorrechte positie zelfs. Dit wantrouwen moet worden ontzenuwd door werking van de Wet financiële gelijkschakeling, waarin de gemeente, als gemeente en niet als bestuur van het openbaar onderwijs, volledige openheid geeft over de besteedde schoolgelden over een periode van vijf jaar. Als daaruit bleek dat het openbaar onderwijs meer had ontvangen, was de gemeente verplicht het overige onderwijs daarin gelijk te stellen. Samenvattend is er sprake van een bepaalde mate van wantrouwen ten opzichte van elkaar, die voortkomt uit ervaringen uit het verleden. Dat wantrouwen, of gebrek aan vertrouwen, veroorzaakt onzekerheden in de onderlinge relaties.

Dit leidt tot de conclusie dat hier het zwaartepunt ligt bij het bieden van de gelegenheid om elkaar te leren kennen. In de praktijk wordt hiervoor niet bewust tijd ingeruimd. Het is van belang dat er ruimte wordt gecreëerd waarin actoren aan elkaar vertellen wie zij zijn en wat zij kunnen, en wat ze voor elkaar kunnen betekenen. De begrippen die Mastenbroek (1998) hiertoe aandraagt zijn: openheid en acceptatie, het leren herkennen van eigen en andermans gevoelens en het daarmee leren omgaan. In aanvulling daarop sluit het ook aan bij de uitgangspunten dat het delen van kennis en informatie onzekerheden in de relatie kan wegnemen (Koppenjan en Klijn, 2004). Aanvullend hieraan stelt De Wit (2000) dat er evenmin veel ruimte bestaat om in gezamenlijkheid een strategisch denkproces op gang te brengen als actoren elkaar niet kennen, niets met elkaar delen. De Wit geeft aan dat het op gang brengen hiervan een essentiële voorwaarde is om gezamenlijk één richting te kunnen kiezen. Dit betekent dat er eerst moet worden gedacht en bedacht alvorens tot handelen kan worden overgegaan. En ook daarna dient er ruimte te zijn voor reflectie zodat de nieuwe manier van gezamenlijk handelen beklijft.

#### 4.3.4 Steun creëren

Op de inhoud moeten partijen elkaar ook vinden. Anders gaan ze langs elkaar heen werken. Langs elkaar heen werken omdat ze het probleem anders zien, omdat ze het doel anders zien, of simpelweg omdat ze niet dezelfde

taal spreken. De betekenis die aan woorden wordt toegekend kan van individu tot individu verschillen. Dat betekent dat binnen één organisatie al verschillen kunnen optreden die in overleggen niet aan de oppervlakte hoeven te komen, maar wel voor veel problemen kunnen zorgen. Tussen organisaties is het nog meer voor de hand liggend dat de inhoud van woorden niet overeenkomen, omdat men vanuit een andere oorsprong is vertrokken. Als we bijvoorbeeld wel samen weten wat links is, daarover is consensus bereikt, dan is nog niets duidelijk als we zeggen "dus nu gaan we linksaf". Linksaf ten opzichte van wat? Steeds zal gezamenlijk de positie bepaald en gedeeld moeten worden van waaruit je vertrekt. Dat betekent dat afstemming moet plaatsvinden om overeenstemming te bereiken over het vertrekpunt, de richting en het doel. Dat je dit eerst samen doet moet ook onderdeel zijn van de afspraken die je maakt. Doe je dat niet, dan word je achteraf door de feiten ingehaald, het gaat mis en hoe komt dat dan? We hadden toch afgesproken dat...? Ondanks dat er in de praktijk aandacht is voor dit punt, dat men op inhoud van elkaar kan afwijken, zonder men zich daarvan bewust is, wordt er niet bewust gezocht naar afstemming en overeenstemming op inhoud op dit detail niveau.

<b>Steun creëren</b>	
<b>Begrippen</b>	Organisatie van participatie, draagvlak door betrokkenheid, doel zoeken in plaats van doel stellen, bottom up betekent contact met doelgroep en uitvoerder, participatie, commitment, procesmanagement, overzicht over de gehele situatie, uitzetten van beleidslijnen, netwerkmanagement, onzekerheden, kennis en informatie, verbinden, wederkerigheid, zingeving, machts- en afhankelijkheidsrelaties (arena of apenrots), onderhandelingsrelaties, strategische dialoog, strategische synthese
<b>indicatoren</b>	wederzijdse afhankelijkheid wordt benoemd vanaf het begin samen optrekken wordt benoemd als essentieel de kwaliteit van de onderlinge relaties wordt benoemd

Schema 13: begrippenkader steun creëren

Steun creëren gaat uit van de organisatie van de participatie, daarbij wordt gelet op het voorkomen van de begrippen zoals draagvlak door betrokkenheid, het doel zoeken in plaats van het doel zetten en de verbinding door de hele organisatie heen (bottom up en niet top down). Respondenten geven direct of indirect daarop hun opvatting en mening. Met indirect wordt bedoeld dat deze uitlatingen, door ze te interpreteren, te herleiden zijn naar stimuleren, terwijl de indicatoren niet noodzakelijkerwijs als zodanig worden benoemd.

<p><b>Coördinator jeugd en jongeren bij de provincie</b>  <i>Verder zijn begrippen als vertrouwen en elkaar kunnen aanspreken van belang. Dat laatste kan alleen als je afspraken hebt met elkaar. Ook moet je meer vanuit de menselijke maat denken, op het niveau van ontmoeten en samenwerking.</i></p> <p><i>Zelfsturing is voor een overheid een moeilijk fenomeen, we moeten daaraan nog wennen, loslaten. We moeten kunnen zeggen dat we over een aantal jaren verwachten dat dit of dat is bereikt. Zowel de gemeente als de provincie kunnen daarin een rol/functie hebben, kunnen wat doen. Door de partners uit te nodigen het zelf te zeggen. Maar het is een heel gemêleerd gezelschap en dat wordt een interessant beleidsverhaal. Om dit in te voeren heb je wel tijd nodig. Je laat dan beleid van onderaf ontstaan. Je kunt er wel op koersen, dan zet je een lijn uit van zo'n 4 tot 6 jaar. Het is een bouwwerk waar je de bestuurder mee moet krijgen. Het betekent een ombuiging van het heel erg resultaat gericht zijn van iedere organisatie op zich (één organisatie) naar het <u>samen</u> optrekken.</i></p> <p><i>De gemeente is wel in staat om regie te voeren. In het centrum moet je wel de vraag zetten van wat het beste is voor het kind. Het CJG (centrum voor jeugd en gezin) beslaat bijvoorbeeld het hele pakket aan preventie. Het past goed bij elkaar maar heeft wel tijd nodig om zijn beslag te krijgen. De provincie is ook nog niet op een goed punt beland. We kunnen wel leren van elkaar. Een ontwikkeling doormaken in indicering, dicht bij het kind en dicht bij de ouders. Ook afstemmen op elkaar wanneer je elkaar nodig hebt en wat daardoor jouw plaats in de keten is. BJZ (bureau jeugdzorg) heb je niet nodig voor lichte gevallen, wel voor zware gevallen.</i></p> <p><i>Zolang als je in containerbegrippen blijft spreken is er leegte.</i></p> <p><i>De regierol in een netwerk is complex. Er is ook sprake van bovenstromen en onderstromen, bijvoorbeeld. Verder kun je ook wel eens kijken naar de macht van de media, de manier waarop berichtgeving plaatsvindt is vaak bepalend voor succes of falen. Zoveel facetten waarmee je rekening moet houden spelen een rol.</i></p> <p><b>Directeur welzijnskoepel</b>  <i>Het eerste paar is gemeenschapszin en betekenisgeving. In een netwerk moeten elementen van gemeenschapszin en betekenisgeving aanwezig zijn. Met elkaar moet je bepalen wat je wilt en waarom je dat wilt. Er moet een verschil zijn tussen wat je alleen zou willen en wat je samen wilt, waardoor het ook echt uit</i></p>
---

maakt dat je samenwerkt.

*Het tweede paar waar ik vanuit ga is vertrouwen en verantwoordelijkheid. Als je geen vertrouwen ontvangt kun je het ook niet geven. En als je geen vertrouwen hebt, neem je geen verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid moet je benoemen. Ook is het erg belangrijk om vertrouwen te hebben in eigengedrag. Mensen zijn niet a priori rationeel handelende wezens.*

*Ik maak de gemeente mee als een organisatie die soms de middelen heeft, instrumenten, soms niet. Die soms initiator kan zijn, soms ook weer niet. Een initiatief kan ook uit het veld worden aangedragen, opgenomen door de gemeente die het dan wel weer los moet laten in handen van de professionals. De gemeente is vrij om te zoeken naar het wezen van de regels die zij gebruikt. In regie kan zij een voorstel doen om te koppelen en het daarna dus overlaten. Als je zegt: 'Wij willen de regie', dan geef je jezelf de rol van netwerklieder. Het vertrouwen en zo moeten er dan wel zijn. Er kan geen hiërarchische relatie zijn (wantrouwen). Win de mens en er is geen hiërarchische relatie. En in het dagelijkse werk moet regie als van nature bijdragen aan de doelstelling. Zorg dat achter de relatie harde strategische afspraken tot stand komen. De welzijnsorganisatie is verantwoordelijk voor het leveren van afgewogen interventies, op basis van beoogde effecten en op basis van een causale relatie.*

#### **Beleidsmedewerkers jeugd en jongeren gemeente**

*(Als voorbeeld) Ongeveer zes jaar geleden lag (viel) alles op zijn gat (onderwerp is brede scholen). De kreet 'de gemeente heeft de regie' begon bij de ontwikkeling van brede scholen een rol te spelen. De schoolbesturen vroegen dan ook meteen: Waarover dan? Vervolgens zijn scholen (besturen) gaan formuleren waarvoor ze de gemeente dan nodig hadden, welke verwachtingen ze hadden, welke andere partners erbij betrokken waren en hoe de regierol in te vullen. Dat laatste kwam neer op dat de gemeente zaken voor elkaar moest krijgen die de scholen niet konden. Er werd een regiegroep opgezet voor de bredeschool. Brede school gaat verder dan het stapelen van stenen. We moesten kijken naar rollen en organisaties, belangen die in het spel waren. We moesten tot afstemming komen en de vraag was waarover?*

*Regie kan alleen bestaan als andere partijen dat ook vinden. Er zijn verschillende rollen in aan te wijzen. Controleren, faciliteren, overtuigen, bruggenbouwers. Verder zit je op inhoud en bent kaderstellend bezig. Je moet de vraag stellen: 'Wat willen we?' Ik (respondent 2) zie regie meer als een containerbegrip. Als gemeente, uitgaand van 'wat willen we?' als je meer wilt moet je motiveren, verbinden, verantwoordelijkheid nemen en geven.*

#### **Algemeen directeur openbaar onderwijs**

*Het woord 'regie' roept bij mij het beeld op van een doel voor ogen hebben en het daarop koersen ten aanzien van het onderwijs. Bij samenwerken denk ik aan een gemeenschappelijk doel en een gemeenschappelijk belang. Autonomie is verbonden met zelf zeggenschap hebben, met beslissen en afsluiten, met onafhankelijkheid. Vrijheid zie ik als een breder begrip. Meer op algemeen menselijk denken. Ik zie het niet als synoniem van autonomie.*

*In netwerken en ten aanzien van samenwerking en regie kom je al gauw op professionaliteit. De autonomie of vrijheid van professionaliteit. Professionaliteit is een containerbegrip van de laatste tien jaar. Het houdt in het zich voegen naar normen of het kader van een bepaalde beroepsgroep. Het geeft een bepaalde zakelijkheid. Maar in wezen gaat het om emotionele waarden. Professionaliteit begint met het nemen van verantwoordelijkheid. Dat verwacht ik van mijn mensen ook. Betrokkenheid, commitment.*

#### **Organisatie adviseur**

*Als gemeente moet je voeling houden of maken en koppelen met de basis. Er is vaak sprake van domeindenken, intern zowel als extern. Dat moet je overwinnen. Zonder passie bereik je niets. Dat is de basis om in beweging te komen. Visie, passie en koppelen.*

#### **Rector voortgezet onderwijs**

*De gemeente is op haar beurt verantwoordelijk voor het (preventief) jeugdbeleid. Dus is het voor de gemeente de hand liggend om samen met het basis onderwijs en het voortgezet onderwijs op te trekken. Met elkaar en ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden hebben we te maken met jeugd en gezin, sport en buurtwerk en cultuur. Eigenlijk loopt dat wel goed. Maar dat heeft te maken met de mensen. Beleid ontwikkelt zich ook vanuit de informele contacten. Het draait om de mensen, hun interesse en affiniteit. Dat is belangrijk. Als mensen geen affiniteit hebben met een onderwerp komt niets natuurlijk tot stand.*

*Als ik denk aan de Lokale Educatieve Agenda, dan zie ik dat die ver van de schoolwerkelijkheid af staat. Bij beleid ontgaat ons veel, het komt niet van onderaf. Als voorbeeld het toelatingsbeleid van dit college (school). Daarin is het advies van het basisonderwijs doorslaggevend. Daarin wordt de doorgaande (leer)lijn voor het kind gewaarborgd. Het echte beleid in het onderwijs wordt gerealiseerd door de werkvloer. Daarin wordt van onderop gewerkt en gedacht.*

#### **Ambtenaar leerplicht**

*In sturing moet duidelijkheid zijn. Intern en extern. Als je in het begin van het proces teveel vrijheid geeft, dan geef je je sturing weg. Een als je die later terug wilt hebben dan is dat moeilijk. Je zult vooraf dus kaders moeten*

stellen. Dan kun je ook aan de partners zeggen wat zij gaan doen.

*Je moet komen tot een samenwerking waarin je open staat voor elkaar. Je moet elkaar serieus nemen. Samen een doel delen en respect hebben voor elkaar. Kennis delen, je verdiepen in de materie. Vertrouwen hebben in elkaar.*

#### **Wethouder (jeugd en jongeren)**

*De hoofdrol van de gemeente is verbinden. Belangrijk zijn het lerend vermogen en reflectie. Daar moet in voldoende mate ruimte en aandacht voor zijn. Als het fout gaat moet je het niet laten doorwoekeren, maar meteen ingrijpen. Grote vijanden zijn tunnelvisie en domeindenken. Reflectie is heel belangrijk.*

*In sommige situaties wordt je in een bepaalde positie geplaatst. Zo is Arnhem bijvoorbeeld een centrumgemeente voor WMO Arnhem regio. De centrumgemeente is doorgaans de grootste in het regionaal verband en op de een of andere manier trekken zij dan ook de regierol en de voorzittersrol tot zich. Maar er is niet één reden vanuit de omvang van de gemeente die verklaart waarom dan ook regie en voorzitterschap daar moeten komen te liggen. Daar moet je alert op zijn. Het kan heel goed zijn dat andere individuen veel meer in huis hebben en dus een veel competentere voorzitter kunnen zijn.*

#### **Directeur G32 gemeente**

*Hoe vul je daarin regie in? Enerzijds staat er regie, anderzijds staat er beleid. In het CJG is er sprake van één systeem. En dat is niet bedoeld als wij maken het beleid en jullie volgen. Centraal staan vertrouwen en verantwoordelijkheid. Het is dus samen beleid, samen regelen, samen beleid en samen verantwoordelijkheid.*

*We hebben te maken met een ander soort leiderschap. Dat is gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheid. Je besodemetert een ander niet omdat dat ernstige gevolgen heeft voor jou. Je bent onderdeel van een systeem en van een persoonlijk systeem. Als je iemand besodemetert dan wreekt zich dat uiteindelijk. Ons huidige systeem is grotendeels bepaald door wantrouwen. Dat zie je aan alles, juridisering, control en audits. Daaruit vloeien systeemeisen voort, de normen. Maar niet de normen die we als mensen voor elkaar stellen.*

#### **Observatie**

*Hoewel er veel gesproken wordt over vertrouwen, zie je in het dagelijks verkeer daar weinig van. De gemeente heeft een groot aantal controle mechanismen die alleen uit wantrouwen lijken voort te komen. Vaak gaat het niet om de inhoud maar om het geld. De inhoud is ook niet altijd aan het geld te koppelen, wat het moeilijk maakt om verantwoording af te leggen, wat een gemeente moet doen. Toch is die doorlopende controle van de gemeente een doorn in het oog van maatschappelijke partners. Het kost ook enorm veel tijd. En veel geld dat weer niet ter beschikking wordt gesteld.*

*Het beleid wordt doorgaans door de gemeente geformuleerd, de kaders door de raad vastgesteld. En de raad stelt de middelen ter beschikking. Daarmee plaatst de gemeente zich al in een hele centrale positie waarin het moeilijk is om samen, van onder af, beleid tot stand te brengen. Samen beleid tot stand brengen vergt veel tijd. Die tijd heeft de gemeente niet, politiek gezien. Daardoor is er onvoldoende ruimte om samen een draagvlak te vormen. Die kritiek is vaak hoorbaar en wordt door de gemeente bestuurlijk ook bevestigd. Maar soms wordt deze belemmering ook gebruikt in het strategisch spel tussen besturen.*

*Ook gebeurt het dat bestuurders van maatschappelijke organisaties alleen in samenwerking met de gemeente een project of beleid willen ontwikkelen. Zij zijn er dan op uit om eerst met de gemeente tot zaken te komen en als de basis ligt, anderen te betrekken.*

In de praktijk blijkt dat het vaak aan tijd ontbreekt om tot een gezamenlijk geformuleerde en gedragen doelstelling of richting te komen. Voor een deel kan dit worden verklaard uit de positie die de gemeente in het netwerk inneemt en het initiatief dat zij naar zich toetrekt. Dat doet zij bijvoorbeeld door zelf te komen met beleidsdoelstellingen. Daarmee ondermijnt zij het animo dat in het netwerk bestaat om gezamenlijk op te trekken. Daarnaast komt het ook voor dat actoren uit het netwerk in een beperktere kring met elkaar optrekken en pas in latere instantie de andere erbij betrekken. Dit wijst misschien eerder op een mogelijk onbewuste keuze die wordt gemaakt om geen tijd in te ruimen voor dit proces. De gevoelde urgentie om te handelen is vaak te groot waardoor dit als essentieel aangemerkte onderdeel van het proces voor succesvol samenwerking onvoldoende aandacht krijgt. In de praktijk blijkt dat men zich wel bewust zijn van het nut om tijd in te ruimen voor reflectie, maar dat het er niet toe komt. Maar het gebeurt net zo goed met opzet omdat men de verwachting heeft in een kleiner verband eerder tot resultaat te komen en omdat men twijfels heeft over de waarde van de bijdrage van anderen.

Om steun te kunnen creëren is het niet alleen noodzaak om vooraf overeenstemming over de inhoud te vinden. Het is tevens van belang om met de juiste mensen aan tafel te zitten. Vanuit de gemeentelijke bestuurlijke optiek blijkt dat alleen zaken kunnen worden gedaan als men met het juiste mandaat aan tafel zit. Omgekeerd geldt hetzelfde. Een vertegenwoordiger van een organisatie waarmee de gemeente zaken doet, heeft vaak geen idee van wat hij kan verwachten van een uitspraak van de gemeente. De verklaring hiervoor is mogelijk te vinden in het feit dat er altijd wordt gesproken over 'de gemeente' als ware het één lichaam met één ziel. Maar de woorden van



een raadslid worden anders gewogen dan die van een wethouder. De woorden van een directeur wegen weer anders dan die van een medewerker. Deze verwachting kan leiden tot misverstanden. Een andere verklaring kan zijn dat men gewoon graag wil horen wat men wil hebben en daar zijn verwachting op aanpast, zonder kritisch te staan ten opzichte van de woordvoerder in kwestie. Vanuit de gemeentelijke bestuurlijke kant wordt dan ook aangevoerd dat verwachtingsmanagement een belangrijk onderdeel is van het creëren van een solide draagvlak.

Draagvlak kan ook ontbreken als een initiatief niet komt uit een 'onverdachte hoek'. Onderling willen de organisaties ook nog wel eens met een schuin oog naar elkaar kijken. Dat heeft doorgaans betrekking op belangen die men van elkaar vermoed te hebben. Als een school bijvoorbeeld het initiatief neemt om een voetbal toernooi te organiseren met alle scholen binnen de gemeente, dus ook het cluster 4 onderwijs, wordt dat bekeken als 'lekker bezig zijn voor je eigen toko'. Dat een dergelijk toernooi een bijdrage levert aan de maatschappelijke samenhang en zorgt voor het gevoel 'wij horen erbij' voor kinderen in een speciale positie, is dan niet doorslaggevend. Een school of schoolbestuur benadert dan de gemeente met het verzoek om het initiatief over te nemen. De gemeente wordt dan aangemerkt als de neutrale derde. Het is aan de gemeente om het initiatief op te pakken of niet. Men bekijkt elkaar met een bepaalde mate van argwaan.

Welzijnskoepels onderling en welzijnskoepels met bijvoorbeeld organisaties voor kinderopvang laten een zelfde beeld zien. Allen onderschrijven het adagio 'het kind centraal 'maar wel met 'ik een beetje meer dan jij' in het achterhoofd. Er is sprake van branche eigen en branche vreemde concurrentie. In de branche eigen concurrentie kan dat bijzondere vormen van beïnvloeding aannemen waarbij partijen niet schromen om elkaar onder de druk te zetten om vooral een deel van de markt met rust te laten. Aanbieders van kinderopvang benaderen de gemeente met het verzoek om op te treden binnen deze markt. Marktwerking valt niet voor iedereen even positief uit. Maar beleidsmatig heeft de gemeente niet heel ruimte om te sturen. Voor invoering van de Wet kinderopvang bestond deze vorm van concurrentie niet. De vraag die achteraf gesteld kan worden is of de invoering van de wet, die tot doel had een breder aanbod te realiseren, niet ook een paar perverse neveneffecten heeft gekregen?

Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt aangegeven dat samenwerking begint bij overeenstemming op het bestuurlijke niveau. Het is dan van belang dat de doorwerking van de afspraken binnen de betrokken organisaties zelf, ook tot stand moet komen. Vanaf de werkvloer lijkt men daar geen zicht op te hebben. Het gaat hier om de interne regie van de organisaties en dat onttrekt zich vaak aan hun competentie. Maar het is wel essentieel voor het bestaan van draagvlak. Men is vaak moeilijk tot actie te bewegen als het gevoel niet leeft dat er bestuurlijk draagvlak is en vice versa. Zo kan een organisatie zichzelf in een impasse brengen, wat in het geheel belemmerend werkt voor samenwerking. In de praktijk geeft men aan zich niet aan de indruk te kunnen onttrekken dat het in deze schakel nog wel eens schort. Men geeft echter aan niet precies te kunnen aangeven waaraan het ligt, maar naast de interne regie van organisaties, wordt ook het gevoelde of veronderstelde gebrek bij het bestuur om op het niveau van de uitvoering te kunnen denken benoemd. Daardoor worden op bestuurlijk niveau besluiten genomen die uiteindelijk niet uitvoerbaar blijken te zijn. De afstand tussen het strategische en het operationele niveau wordt als groot ervaren. Dit werkt ontmoedigend en frustrerend.

#### 4.3.5 Structureren

Structureren betekent op hoofdlijnen afspraken maken en vastleggen die ook doorwerken. Hierin zien we een toepassing van het procesmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2001), waarin wordt uitgegaan van het ontwerp van het proces tot samenwerking. Pröpper et al. (2004) noemen dit onderdeel van het proces de organisatie van de samenwerking. Parallel hieraan zien we bij Koppenjan en Klijn (2004) het spelmanagement vanuit de netwerk benadering. Vertrouwen en de balansen tussen externe regie en interne regie en de tussen sturing en autonomie zijn daarbij aan te halen niet alleen als voorwaarden voor structuur, maar ook voor sturing. Hier beperken we ons tot structuur. Hupe en Klijn (1997) wijzen op de aspecten van het onderhoud van relaties, de organisatorische ondersteuning die geregeld moet worden, mechanismen die het mogelijk maken om conflicten te hanteren en het maken van afspraken over de gewenste uitkomsten en de evaluatie daarvan. Structureren gaat dus over het maken van afspraken die het proces dat om de inhoud en het doel gaan ondersteunen.

<b>Structureren</b>	
<b>Begrippen</b>	Voorwaarden voor netwerkvorming, onderhoud relaties, organisatorische ondersteuning, conflictreguleringsmechanismen, afspraken over gewenste uitkomsten en intern management & organisatiebeheer, procesontwerp, organiseren van de samenwerking, netwerkmanagement, netwerk, vertrouwen en evaluatieafspraken
<b>indicatoren</b>	Er wordt gerelateerd aan het vermogen om te komen tot structureel overleg het maken van afspraken wordt benoemd het maken van evaluatie afspraken/ momenten/ reflectie worden benoemd

Schema 14: begrippenkader structureren

De indicatoren voor structureren vormen de voorwaarden voor de netwerkvorming en richten zich op onderhoud van relaties, organisatorische ondersteuning, conflictreguleringsmechanismen en afspraken. Respondenten geven direct of indirect daarop hun opvatting en mening. Met indirect wordt bedoeld dat deze uitlatingen, door ze te interpreteren, te herleiden zijn naar stimuleren, terwijl de indicatoren niet noodzakelijkerwijs als zodanig worden benoemd.

**Coördinator jeugd en jongeren bij de provincie**

*Je moet elkaar willen opzoeken, ook fysiek en ook intern, en dan niet langer als provincie of als gemeente maar als onderdeel van een systeem. Het maken van afspraken met elkaar is daarbij een randvoorwaarde. Daarbij moet je letten op de toedeling van verantwoordelijkheid. Ook moet je letten op de rollen. De wethouder bijvoorbeeld is een bestuurder en spreekt zodoende op bestuurlijk niveau*

*Met betrekking tot verantwoordelijkheid en verantwoording, ben je als gemeente en als provincie ook nog producent. Er is een formele bovenstroom en een informele onderstroom. Maar die lopen daardoor nog wel eens door elkaar. Iedereen heeft wel altijd de goede bedoeling. Maar er is sprake van een grote mate van complexiteit. Er lopen veel zaken door elkaar heen, dus moet er orde in de chaos worden geschepd (voorjaarschoonmaak). Dat betekent kijken naar hoe een en ander functioneert. Ook kijken hoe sommige partijen als stoorzender door het systeem gaan. Bijvoorbeeld door een rol naar zich toe te trekken waardoor verwarring ontstaat. Het is onderdeel van de regietaak om daar overzicht over te krijgen. Dus soms sta je ertussen en soms sta je erboven. Regievoeren? Niemand weet wat het is, dus je moet het ontdekken (dynamisch).*

**Beleidsmedewerkers jeugd en jongeren bij de gemeente**

*In ons systeem kunnen we met de middelen die we hebben circa 70% bereiken. 30% valt dus uit de boot. Die kunnen alleen bereikt worden met extra inzet. Dat is met extra geld. Dus soms is het handig om het over de schutting te gooien. Die groep kunnen we niet bereiken, is onze verantwoordelijkheid ook niet. Dat verhoogt het idee dat je succesvol bent en dat hebben professionals ook weer nodig. Maar het komt niet omdat men niet wil. We zoeken eigenlijk steeds naar systeemoplossingen, in structuur. Maar de inhoud speelt de belangrijkste rol en daar kom je dan niet aan toe (maatwerk).*

**Locatie directeur speciaal onderwijs (autisme)**

*Structureel lokaal overleg over passend onderwijs biedt mogelijkheden. Nu gaan de schoolbesturen ieder door op de door hun ingeslagen weg en is er geen ruimte voor nieuwe samenwerkingsverbanden. Veel scholen hier vallen onder bijna net zoveel schoolbesturen waardoor de lokale situatie zeer gefragmenteerd is. De vraag is of en in hoeverre de gemeente daarop grip zou kunnen krijgen.*

**Algemeen directeur openbaar onderwijs**

*In een netwerk of in samenwerking met elkaar speelt iedereen een rol. Als speler van een rol in een organisatie, neem je die rol (ook) mee. In een netwerk heb je te maken met persoonlijke agenda's, dubbele petten, het dienen van meerdere belangen. En als je op verzoek van iemand anders die persoon ook vertegenwoordigt, heb je nog meer rollen.*

*De regiefunctie van de gemeente bekeken vanuit mijn belang is dat iedereen het buitengewoon druk heeft. Je moet voortdurend rekening houden met elkaars situatie. Oppassen dat je niet overvraagt. Als je overvraagt gaat men zich onttrekken. Daarin heeft de gemeente een rol. Doseren van de vraag, rekening houdend met de specifieke situatie van iedere betrokken organisatie. Daarnaast zul je ook moeten verleiden (als gemeente) want wat zal ik komen brengen als er niets te halen valt? Een valkuil is vrijblijvendheid.*

*Als gemeente, maar dat geldt eigenlijk voor alle betrokkenen, zijn begrippen als respect en begrip hebben voor elkaar kernbegrippen. Vertrouwen ook. Vertrouwen moet gewonnen worden. Het is net vanzelfsprekend. Het is ook nog eens sterk persoonsgebonden. Wat helpt is dat je consistent bent, dat je afspraken nakomt en dat je respect hebt voor elkaar.*

**Organisatie adviseur**

*Als je met meerdere organisaties samenwerkt, die allen hun eigen belangen hebben, dan verzanden doelen als je ze niet onderhoudt. De gemeente kan juist dat op de rit houden, bewaken. De gemeente kan de leider zijn, kan leiding geven. Wel in het netwerk, dus niet echt de leiding geven, maar meer op initiatief en op bewaken.*

**Ambtenaar leerplicht**

*Bij regie denk ik intern aan communicatie. Er moet duidelijkheid zijn. Een onderwerp moet zijn afgebakend, je moet daarin grenzen bepalen en niet alles door elkaar heen laten lopen. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor de rollen die de mensen en organisaties hebben. Je hebt de uitvoerder, de bestuurder et cetera. Als van te voren niet duidelijk is waar het over gaat, dan bereik je niets. Er moet dus een heldere vraag aan vooraf gaan. Dat betekent voor mij dat je als organisatie eerst zelf een visie moet bepalen en een gedachtengang daarover. Eerst intern de zaken op orde. Ook bij interactieve beleidsontwikkeling moet je eerst intern draagvlak hebben gecreëerd. Afstemming over de visie. Daarop moet sturing zijn.*

*Daarbij denk ik aan het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het is handig als je als coördinator weet wat er van je*

wordt verwacht. Anders moet je achteraf gaan vragen wat ze hebben gedaan. Je mag net zoveel vrijheid hebben als je zelf wilt, als je maar informeert. De kaders heb je nodig voor een vorm van controle. Moet je wel samen delen en afstemmen. Daar moet een opdracht uit komen. Voor wat betreft de coördinatie rol is er nu alleen een afspraak op inzet van uren, niet op invulling. Dat is te weinig. Als je op invulling afspraken maakt kun je dat monitoren en bijstellen waar nodig.

#### **Wethouder (jeugd en jongeren)**

Dit is niet altijd een onderdeel van het proces, soms is het gewoon niet mogelijk maar het is wel je eigen verantwoordelijkheid om het te doen. De gemeente financiert vaak de uitvoering, draagt zorg voor het beleid en moet ook prestatieafspraken maken.

Zonder mandaat is er geen doorzettingsmacht om dingen op te lossen. Je werkt daarom met projectgroepen en stuurgroepen. De doorzettingsmacht hangt in de praktijk erg af van hoe die rol wordt ingevuld. Alles draait om mensen en hun competenties. Hun betrokkenheid met uitvoering.

#### **Directeur G32 gemeente**

Het samenwerken in een netwerk is al anders, het betreft gezamenlijkheid en het doorbreken van het domeindenken. Het bewust doorbreken van het domeindenken. Rationeel weet iedereen dat samenwerking beter is, maar domeindenken is lekkerder. Het handelen van alle individuele actoren is anders. Dat heeft te maken met taakopvatting. Taakopvatting is weer gebaseerd op modellen. Voorbeeld daarvan is signaleren van omstandigheden in de wijk. Hou je alles gefragmenteerd (dienst voor dit en dienst voor dat) of stap je over op een ander model waarbij je uitgaat van integrale omgevingsmensen? Je kunt dus een keuze maken om een model en een taakopvatting die daaraan is verbonden actief bewust te doorbreken.

Modellen zijn weer gebaseerd op systeemeisen en die zijn weer verbonden aan instituties. Instituties staan voor domeindenken.

Verantwoordelijkheid kun je bij de regisseur leggen, daarover kun je afspraken maken. Afspraken moet je maken. Daarbij moet je ook spelregels maken.

Vertrouwen kun je in een systeem inbouwen. Daarbij denk ik dan aan bijvoorbeeld het INK model. Als op ieder 'productieonderdeel' de afspraak geldt dat het (deel)product zonder mankementen wordt afgeleverd, dan hoeft er aan de achterkant niet een complex en tijdrovend controle systeem te zitten, waar ook daar pas blijkt over er sprake is van mankementen. Dat moet veel eerder in het proces plaatsvinden. Dient onderdeel te zijn van de afspraken en wordt zo ook uitgevoerd. Daarmee krijg je vertrouwen en geef je vertrouwen. In principe bouw je daarmee aan een efficiënt zelfregulerend systeem. Dit is dus een systeemtheorie gericht op efficiency. Maar je moet niet uit het oog verliezen dat het hier om mensen gaat. 30% van de waarborg ligt in het systeem. Voor de overige 70% van het werken is de mens verantwoordelijk. Daar zit het scharnierpunt naar effectiviteit.

#### **Observatie**

Bestuurlijk wil men graag tot afspraken komen met elkaar. Daar wordt heel veel tijd in gestoken. Soms lijkt het een rituele dans, waarbij geen van de partijen duidelijk is. De belangen van partijen spelen daarin een rol. Besturen geven graag aan dat ze eerst met de achterban moeten overleggen. De praktijk laat echter ook zien dat ze niet met de achterban gezamenlijk willen overleggen en dat ergens top-down het proces stagneert. Daardoor komen uiteindelijk afspraken tot stand die niet worden uitgevoerd, of misschien zelfs al gerealiseerd zijn. Zo waren de CJG afspraken die een provincie heeft gemaakt met gemeenten, door minimaal één gemeente al bijna volledig uitgevoerd voordat het convenant wordt ondertekend.

Zelden worden er evaluatieafspraken gemaakt. De druk die staat op het regelen van de uitvoering ligt een evaluatie vaak in de weg. In het beste geval vindt de evaluatie plaats door monitoring lopende de uitvoering.

In samenwerking met de gemeente gaan de maatschappelijke partners er stilzwijgend van uit dat de gemeente zorg draagt voor agendering, notulering en de overige communicatie. Hierover worden niet standaard afspraken gemaakt.

Aanbrengen van structuur in het netwerk rondom het lokale jeugdbeleid op het bestuurlijk niveau treft een aantal grote of overkoepelende organisaties zoals de GGD, het consultatiebureau, welzijnskoepels, schoolbesturen en de politie. Daarnaast zijn er de kinderopvangorganisaties, die in omvang variëren en de provincie met wie de gemeenten in regionaal verband weer om de tafel zitten. Deze organisaties zijn qua soort organisatie allemaal anders. De politie is sterk hiërarchisch in haar organisatie opbouw, een schoolbestuur is een kleine platte organisatie, een welzijnsorganisatie balanceert tussen hiërarchie en plat. De organisatie opbouw kan voor interne spanningen zorgen. Met name in een hybride organisatie zoals een welzijnskoepel. Hier zal op enig moment de vraag zich voordoen wie met wie aan tafel zit met welk mandaat. Als het gaat om het maken van afspraken met elkaar is het belangrijk te weten met wie je aan tafel zit. Dat veronderstelt dat er intern afspraken worden gemaakt die extern bekend worden gemaakt. Voor de ene organisatie lijkt dat in de bestaande structuur beter te zijn ingebed dan voor anderen. Omgekeerd, dat extern gemaakte afspraken intern hun doorwerking vinden geldt ook

voor alle organisaties, al is de interne regie nog zo goed geregeld vanuit de structuur van de organisatie. De organisaties in het beleidsnetwerk jeugd en jongeren zijn allemaal weer op te delen in kleinere units die met elkaar overleggen. Dat laatste beweegt zich meer in de richting van de werkvloer, de uitvoering. Maar ook daar geldt wat hogerop geldt. Het is essentieel om te weten met wie je aan tafel zit, waarom en met welk mandaat, zodat gemaakte afspraken ook als zodanig door alle partners kunnen worden uitgevoerd, zonder dat daarover op een ander niveau weer opnieuw overleg moet plaatsvinden. Dat is een tijdsverslindende energieverspilling.

'Het kind staat centraal' is het thema dat door alle betrokken organisaties wordt onderschreven. Maar op de weg naar de samenwerking die noodzakelijk is om succesvol te kunnen interveniëren in een disfunctioneel systeem rondom een kind, bevinden zich belemmeringen tussen organisaties onderling en tussen de gemeente en de betrokken organisaties. De praktijk laat zien dat deze belemmeringen verschillende oorzaken hebben. Deze belemmeringen worden veroorzaakt door marktwerking gekoppeld aan organisatiebelang en door afbakening, of het ontbreken daarvan, van taken en verantwoordelijkheden gekoppeld aan domeindenken. Ook wetgeving kan voor belemmering zorgen, door taken gedeeld weg te zetten, waardoor het uitvoeringsveld gefragmenteerd wordt. Wat overdracht van cases bemoeilijkt, of zelfs het bespreken ervan, is de privacy. Mensen hebben vaak moeite met het kunnen bepalen wat ze wel en wat ze niet delen met anderen. Ook is niet altijd duidelijk welke informatie nodig is. Nu probeert Den Haag veel te regelen via wetgeving, op persoonsgegevens, het EKD en noem maar op. Maar uiteindelijk is en blijft het mensen werk. Iedere organisatie is, zoals de mensen binnen de organisatie zijn. Er is meestal geen sprake van onwil, meestal spelen gevoelens van twijfel en onzekerheid een rol.

In het systeem rondom het kind hangt alles met elkaar samen. Dat betekent dat er veel plekken zijn waar je het systeem kunt beïnvloeden. Niet alle plekken waarop invloed kan worden uitgeoefend zijn altijd duidelijk en herkenbaar. In de praktijk onttrekken zich sferen aan onze waarneming die wel van belang zijn voor het kunnen beïnvloeden van het systeem rondom het kind, als is gebleken dat het disfunctioneel is. Je moet het waar en hoe kunnen bepalen. Van daaruit, dus eigenlijk van onderop, moet de interventie dan gestalte krijgen. Dat betekent dat je elkaar moet kunnen vinden en dat er geen belemmeringen zijn op het gebied van taken, verantwoordelijkheden en geld. Dat moet dus goed zijn afgesproken. Maar ook zo dat je elkaar op kunt aanspreken en dat het wordt geaccepteerd. Mensen accepteren een attentering alleen als van te voren ook duidelijk is afgesproken dat je iets op een bepaalde manier moet doen. Dan maakt het ook niet meer uit wie dat doet. Niet alleen duidelijk zijn, maar ook specifiek. Anders bestaat nog altijd de kans om uit de afspraak te ontsnappen. De gemeente speelt daarin een centrale rol. Die rol heeft de gemeente omdat het eigen organisatiebelang niet in het geding is. Omdat de gemeente als neutrale derde kan worden beschouwd. Maar ook omdat organisaties voor verschillende dingen, die helemaal geen verband houden met jeugdbeleid, wel de gemeente nodig hebben. Er spelen dus ook factoren een rol die je niet verwacht. Bij een organisatie kan de gedachte bestaan dat de gemeente een partij is die je zeker te vriend moet houden, want je weet nooit wanneer je haar nodig kunt hebben voor iets anders. Dat is een merkwaardig mechanisme waar wel een bijzondere werking vanuit gaat.

De gemeente is in de positie geplaatst om leiding te geven aan het netwerk. Soms zijn er wettelijk overlegstructuren vastgelegd. Veiligheidsoverleg, zorgteams en overleg over het onderwijs zijn daar voorbeelden van. Nieuwe structuren toevoegen aan bestaande gaat ten koste van de inhoud en de motivatie van deelnemers. Onderlinge afspraken die op bestuurlijk niveau worden gemaakt ervaren partijen soms als een inbraak op hun autonomie. Maar om te kunnen samenwerken moet ook de organisatie daarvan doordrongen zijn. Moeten dus doorwerking vinden in de organisatie. Dat kan alleen als de interne regie ook gestructureerd is. In de praktijk lijkt de doorwerking vaak niet goed te zijn georganiseerd. De afbakening van wie wat doet en wanneer moet worden afgesproken en verder intern worden ingeregeld. De praktijk laat zien dat er zoveel is dat je met elkaar moet bespreken voordat je kunt komen tot samenwerking, dat daarbij aspecten uit het oog worden verloren. Bijvoorbeeld wie regelt de bestuurlijke ondersteuning? Wie betaalt de bestuurlijke ondersteuning? Op het oog simpele zaken die eenvoudig te regelen zijn, maar wel geregeld moeten worden. Als je dat nalaat zorgt dat later voor conflicten die de samenwerking in de weg zitten.

In de praktijk leeft het beeld dat je samen sterker staat. Dat zou de veronderstelling kunnen geven dat op basis van die gedeelde gedachte men eerder bereid is een deel van zijn autonomie op te offeren voor het groter goed. Maar die boodschap wordt in de praktijk niet bevestigd. Het besef dat je samen sterker staat leidt niet tot een andere houding met betrekking tot eigen autonomie. Aan eigen autonomie wordt veel waarde gehecht. Als kanttekening moet daarbij worden geplaatst dat het waarschijnlijk is dat respondenten niet allemaal hetzelfde voor ogen hebben, als ze spreken over autonomie. In het ene geval betekende het bij navraag zelf kunnen beschikken over tijd en ruimte zonder te delen. In een ander geval wordt er de betekenis van het volledig zelfstandig kunnen handelen, omgehinderd door derden, aan gegeven. Hoewel dit in beide gevallen werd benoemd als autonomie, is de betekenis die eraan wordt verleend niet helemaal gelijk.

Op bestuurlijk niveau wordt het vasthouden aan eigen autonomie van organisaties als belemmerend ervaren. Het nodigt uit tot sturing van bovenaf als de organisaties er zelf niet in slagen om ruimte te maken voor elkaar. Dit verklaart ook de roep op bestuurlijk niveau om doorzettingsmacht. Doorzettingsmacht zou onwillende organisaties

kunnen dwingen tot participatie. In de praktijk heeft deze roep weerklank gevonden. Met betrekking tot de Lokale Educatieve Agenda betekent dit dat het uitgangspunt van overeenstemming wordt verlaten om plaats te maken voor de stem van de meerderheid. Zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau vraagt men zich af of en in hoeverre een besluit dat op deze manier tot stand komt, ook daadwerkelijk kwaliteit oplevert. Misschien komt men uit een impasse, maar er zijn twijfels over de effecten. De verwachting is dat weerstand onderhuids verder gaat en op onverwachte momenten weer de kop zal opsteken. Het probleem is er niet mee opgelost.

In het geval van het CJG zijn doorbraakteams geformeerd als men niet tot overeenstemming kan komen. Het doel van een doorbraakteam is om bestuurlijke afspraken te maken over bijvoorbeeld een meldpunt en een bijbehorend doorbraakmodel voor knelpunten bij het ontwikkelen van een samenhangend interventieplan om de disfunctionaliteit van het systeem rond het kind te kunnen aanpakken. De oorzaak die hier wordt benoemd voor het stagneren van afspraken op bestuurlijk niveau betreft een afwijkende visie op het probleem tussen bijvoorbeeld provincie en gemeente.

In termen van Hupe en Klijn (1997) valt het organiseren van een doorbraakteam en een wettelijke regel in het LEA om stagnatie op bestuurlijk niveau te doorbreken, onder conflictreguleringsmechanismen.

#### 4.3.6 Sturen

Sturing vindt op twee niveau's plaats. Aan de ene kant is er de structuur die nodig is om elkaar te ontmoeten en om afspraken met elkaar te maken. Daarnaast gaat het om de inhoud. Maar het ene lijkt niet zonder het andere te kunnen. Op het gebied van de inhoud laat de praktijk zien dat betrokken partijen hun eigen belangen hebben en allen vanuit hun eigen competenties en visies kijken naar het probleem jeugdbeleid, waarbij het doel is om uitstroom naar de jeugdzorg zoveel als mogelijk in te perken. Partijen staan op hun vrijheid, hun autonomie en laten ruimte daarin moeizaam varen. In deze arena is het zaak om behoedzaam te werk te gaan omdat anders de weerstand vooraf al is geregeld. De manier van omgang met elkaar heeft veel weg van een rituele dans. En het woord rituele dans geeft al aan dat geen stap daarin kan worden gemist, omdat daarmee het ritueel wordt verstoord. Er zijn ongeschreven afspraken van omgang met elkaar die gerespecteerd moeten worden.

<b>Sturen</b>	
<b>Begrippen</b>	richtingaanwijzen selectieve activering, samenwerking vereist prikkels, verscheidenheid is welkom, regievoerder, procesmanager, verantwoording, spelmanagement, daadkracht Vertrouwen, goed voorbeeld doet goed volgen, terugkoppeling en verantwoording
<b>indicatoren</b>	er wordt naar coalitievorming gestreefd de inzet van instrumenten zoals regels en middelen wordt benoemd het richting geven aan het netwerk wordt aangehaald er is mandaat

Schema 15: begrippenkader sturen

Begrippen die wijzen op sturen, richtingaanwijzing, zijn te herkennen in selectieve activering, verscheidenheid van deelname, het geven van en goed voorbeeld (door de gemeente), terugkoppeling en verantwoording. Respondenten geven direct of indirect daarop hun opvatting en mening. Met indirect wordt bedoeld dat deze uitlatingen, door ze te interpreteren, te herleiden zijn naar stimuleren, terwijl de indicatoren niet noodzakelijkerwijs als zodanig worden benoemd.

#### **Coördinator jeugd en jongeren bij de provincie**

*De gemeente is voornamelijk gericht op het preventieve jeugdbeleid. De gemeente fungeert dus als een soort voorzorg. Daarvoor hebben zij instrumenten zoals de VIRA (verwijsindex) om aan de hand van signalen te kunnen bepalen hoe snel je schakelt, wie je inschakelt.*

*Gemeentelijke regie daarin is er één van 'opschudden en loslaten'. Je moet de spelers goed kennen. Een van de problemen is dat het rollenspel niet altijd duidelijk is. grote instellingen kunnen de houding hebben van : 'Wij voeren het uit. Wij zijn de belangrijkste partij'. Zij hebben niet het idee dat zij één van de partijen zijn. Zij beschouwen zich als uitvoerder en regisseur.*

*Het rollenspel? Het gaat om het vormen van coalities, daarin is dan sprake van spanning en strijd. Dat brengt het regisseurschap ook met zich mee. Je moet die strijd aan om de rollen weer op zijn plaats te krijgen, als het ware. Als gemeente (of provincie) moet je immers ook weer terugkoppelen naar het rijk. Je bent een publieke organisatie en je werkt met publieke middelen. Regie kun je alleen maar voeren als het speelveld er aan toe is. Randvoorwaarden daarbij zijn dus rollen en het democratisch gehalte, wie is de regisseur en waarom.*

*Dus zit je in een wisselende bezetting bij elkaar. Verder is het belangrijk dat we elkaar makkelijker vinden. Je kunt*

verder prestaties afspraken en afspraken maken over wie doet wat. Daarvoor heb je wel ruimte nodig om bij elkaar te komen. Een probleem is dat er geen natuurlijk proces mogelijk is omdat (gemaakte) afspraken daarbij in de weg (kunnen) zitten. Je hebt een ruimer verantwoordingskader nodig (rommelruimte?). We moeten ons ook realiseren dat mogelijk de verantwoordingsdrift is doorgeslagen. Je bent daardoor veel tijd kwijt aan hele andere dingen en dat kost tijd en geld. Dat horen wij ook als kritiek.

#### **Directeur welzijnskoepel**

Het derde paar is leren en leiderschap. Als mensen bezig zijn met zaken moet je daarin durven geven. Ook organisaties die bijvoorbeeld ervoor hebben gekozen om niet mee te willen doen, moet je de ruimte blijven bieden. Als je durft te geven wekt dat vertrouwen maar het geeft ook vertrouwen. Vertrouwen komt als je waar maakt wat je belooft. Het politieke systeem is aan zijn eind. Wat we nu nodig hebben is gemeenschapszin en betekenisgeving. De kern daarvan is uitwisseling van geven en nemen, niet onderhandelbaar en niet uitwisselbaar. Daarvoor hebben we hele vaardige mensen nodig die processen kunnen begeleiden.

Regie is eigenlijk vloeibaar. Want waar staat het als het betekenisgevingsproces nog niet heeft plaatsgevonden? Als wantrouwen nog niet heeft plaatsgevonden? Je zou moeten beginnen met een goede analyse gebaseerd op het vragen wat je wilt en waarom je dat wilt aan de hand van een aantal criteria. Je kunt (als gemeente) initiatiefnemer zijn, een leider daarin. Je moet je dan de vraag stellen wie zich in zijn handelen laat leiden? Steeds uitgaand van ruimte voor jongeren. Regie heeft ook betrekking op verantwoordelijkheid. De gemeente hoeft niet altijd de aangewezen persoon te zijn om leiding te geven, of wel? Maar als de gemeente over gemeenschapsmiddelen beschikt, dan heb je wel een instrument in handen om ook de regie te hebben. Het handelen laat zich dan makkelijker leiden.

#### **Beleidsmedewerkers jeugd en jongeren bij de gemeente**

We hebben een doorbraakteam geformeerd. Dat kwam voort uit het onvermogen van partijen om het zelf te regelen. Het gaat om hele basale vragen als: 'Wie pakt die rol op?' en 'Wie zorgt ervoor dat...?'. Een ander voorbeeld daarvan is de term 'voortijdig schoolverlaten. Ook een containerbegrip. Want wat steekt daarachter? Welke elementen treft je erin aan? Je hebt het over registratie, vertrek naar ander onderwijs, lichte gevallen, zware gevallen. Er bevindt zich een wereld achter de term. Dus moet je eerst de criteria voor schooluitval bepalen. Daarna zoek je naar een hardnekkige kern die niet reageert op conventionele afspraken. Daar werken de organisatie doelstellingen blijkbaar niet meer, althans worden niet gehaald. Je hebt te maken met een groep die niet te vangen is. Kijk naar 'De rotonde van Hamed' waarin onderzoek is gedaan naar waarom een bepaalde groep niet te vangen is.

#### **Locatie directeur speciaal onderwijs**

Wij hebben voornamelijk met de gemeente te maken als het gaat om de buurt en als het gaat om huisvesting. Dat laatste is vast gelegd in regels. Voor wat betreft de buurt leven er wel wat vooroordelen, maar daar moet je samen uitkomen. Daar kun je je voor inspannen, door mensen uit te nodigen. Vooroordelen leven sowieso. Wat wel leuk, en goed is is, is dat wij ook meedoen aan het Tulpentoernooi. Dat is een voetbal toernooi van de gemeente Renkum tussen scholen. Dat gaat heel goed en dat is tot stand gekomen via overleg tussen de Oosterbeekse directeuren (van scholen). We doen ook mee aan het cultuurmenu. Dat is een cultuurprogramma dat de scholen samen met de gemeente en culturele instellingen organiseren. Op die manier integreren we voor een belangrijk deel.

Bij alles zit geld. Als je daar vooraf niet over communiceert dan komt het hard aan (bezuinigingen). Dat stuit dan op verzet. Communicatie is betrekken en informeren, inzicht bieden en mee laten denken. Waarover zijn wij het samen eens? Op preventie samen optrekken. Kinderen vragen om 'Zeg maar stop'.

#### **Locatie directeur speciaal onderwijs**

De gemeente kan hierin een rol spelen door middel van de Lokale Educatieve Agenda. In dit overleg zijn alle schoolbesturen vertegenwoordigd. Het vormt een platform om met elkaar in overleg te gaan over hoe dingen nu werken en of het niet anders beter kan.

#### **Locatie directeur speciaal onderwijs**

Samenwerking op een beperkter niveau is soms wel onhandig. Het beperkt veel vrijheid in handelen. Zo gebruiken wij een gymnastiek lokaal van een andere instelling en zijn wij met het indelen van roosters afhankelijk van hun keuze. Maar er is geen oplossing in een eigen lokaal omdat dat gewoon niet haalbaar is. Je moet dus wel delen. Ik weet niet of de gemeente daarin een rol kan spelen.

#### **Organisatie adviseur**

Vertrouwen is een kernbegrip. Je wilt echt deelnemen aan andermans cultuur. Daarin moet een soort van fundamenteel vertrouwen zijn. De gemeente is daarin, in al die relaties, een neutrale derde. De gemeente kan daarin verbinden. Kan ook met concrete initiatieven komen. Maar dan wel hele korte behapbare brokken. Van de gemeente zie ik daarin een vorm van commitment versus delegeren. De wethouder zie ik daarin ook een sturende rol hebben. Hij/zij moet zijn verantwoordelijkheid oppakken in de rol van neutrale derde, in het verbinden en commitment tonen. De ambtenaar zal daardoor meer welwillend kunnen handelen. Hij voelt zich gesteund door het bestuur. Dit zijn beelden die leven, die bestaan.

<p><b>Rector voortgezet onderwijs</b>  <i>Met regie denk ik ook heel sterk aan communicatie. Communicatie over informatie. Middelen bijvoorbeeld. Het is voor ons van belang om te weten hoeveel middelen binnenkomen voor onderwijshuisvesting. En dan natuurlijk specifiek voor dit college.</i></p>
<p><b>Ambtenaar leerplicht</b>  <i>Sturing in een netwerk is gebaseerd op duidelijkheid. Duidelijke en heldere afspraken. Je kunt werken met een projectopdracht waarin je de kaders stelt. Dat kun je verder afdichten met overeenkomsten, contracten et cetera, ondersteund door de geldstromen.</i></p>
<p><b>Wethouder (jeugd en jongeren)</b>  <i>Het eerste wat bij mij opkomt als ik denk aan regiefunctie is dat je dan met veel partijen bent waarbij het nodig is dat één instantie de verantwoordelijkheid neemt. Niet op de inhoud, maar op de verbindingen. Het gaat over partijen die een rol spelen in een netwerk en over de verbindingen die daarbij tot stand komen of moeten worden gebracht. Daarbij is het van belang dat de rol duidelijk is, en welke plek bij die rol hoort. Dit speelt een rol op alle gebieden, ook leefbaarheid, niet alleen maatschappelijke organisatie.</i></p>
<p><b>Directeur G32 gemeente</b>  <i>Je kunt dan kiezen voor een harde interventie. Dan ga je ingrijpen met regels en geld. Dat is een grens die je nooit meer terug over kunt. Dat zie je bijvoorbeeld bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Er wordt geconstateerd dat er onvoldoende samenhang is in het jeugdbeleid, instellingen werken langs elkaar heen. Dingen gaan fout en er moet een grens worden getrokken. Regels worden veranderd, geldstromen worden omgebogen en het duurt circa vijf jaar voordat alles ingeregeld is.</i></p> <p><i>Regie is dus enerzijds gericht op een systeem dat zichzelf reguleert en anderzijds op de kwaliteit en taakopvatting van mensen. In dat laatste kun je sturen door de systeemeisen te veranderen. Je kunt de voorstelling maken van een overheid die geen geld heeft maar wel moet sturen. Dan gaat het om begrippen als vertrouwen en verantwoordelijkheid. In beide gevallen is het wederkerig.</i></p>
<p><b>Observatie</b>  <i>De gemeente stuurt vaak met geld, subsidie. Als er geen geld in het spel is tussen partijen is het moeilijk voor de gemeente om te sturen. Het is dan soms zelfs moeilijk om partijen gezamenlijk aan tafel te krijgen. Iedereen wil meedoen, maar alleen als er wat te halen valt. Dat wordt ook letterlijk gezegd door bestuurders. 'iets te halen' hoeft niet altijd betrekking te hebben op geld. Kennis en informatie kunnen ook aantrekkingskracht hebben.</i></p> <p><i>Als er gezamenlijk gedragen doelen zijn, hoeft van externe sturing in feite geen sprake meer te zijn. De maatschappelijke partner voert dan namelijk zijn doelen uit.</i></p>

Sturing wordt vaak gezien als het geven van leiding. De gemeente moet leiding geven want de gemeente heeft de regierol gekregen. Maar sturen kan ook breder worden opgevat als richtingaanwijzen. Hupe en Klijn (1997) specificeren dit in selectieve activering, het geven van stimulerende prikkels, een open houding, zelf het goede voorbeeld geven (als gemeente) en een heldere terugkoppeling en verantwoording over en weer. Sturing wordt daarmee een mechanisme dat de partijen bij elkaar brengt zo dat ze samenwerken. Niet echt leiding in de zin van 'ik ben de baas'. Leiding kan ook zijn om op een goed moment het heft even uit handen te geven aan een partij die op dat moment het gewoon beter kan, omdat het zijn competenties zijn. Als het gaat om het aansturen van de werkvloer, de samenwerking daarin, kun je heel goed afspraken met elkaar maken over wie exact verantwoordelijk is voor welk deel. Duidelijk afgebakende taken en verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld volgens het INK-model. Duidelijke afspraken ook over het geld. Je afspraken nakomen moet worden gezien als vanzelfsprekend. Zonder dat vertrouwen kun je namelijk niet verder en loop je zelfs het risico het werk nog eens over te doen, wat op zich al wantrouwen in de hand werkt, en onzinnig en tijdrovend is. Veelal is het niet eens jouw eigen competentie. Er moet dus een geoliede keten ontstaan in de uitvoering. Een deel van sturing valt dus onder te brengen, of is afhankelijk van, een goede structuur.

Het wel of niet hebben van verantwoordelijkheid, het kiezen voor verantwoordelijkheid of het geven daarvan geeft ook een vorm van sturing, van richtingaanwijzen weer. Door daarover heldere afspraken te maken kan worden voorkomen dat in sommige gevallen een casus min of meer over de schutting wordt gegooid. 'Ik kan het niet, geen mensen, geen geld, niet mijn verantwoordelijkheid, doe jij het maar'. In het ergste geval gebeurt er dan niets om de casus op te lossen, om hulp te bieden. Door het maken van afspraken over wie verantwoordelijkheid draagt wordt ook voorkomen dat niemand een zaak oppakt omdat allen ervan uitgaan dat een ander het heeft opgepakt. Dat wordt ook wel eens het 'too many hands' effect genoemd. De vraag is of dit nu gaat over sturen of structureren. Hierin hebben beiden iets van elkaar weg. Bureau Jeugdzorg geeft bijvoorbeeld aan dat er te lang is gewacht met overdracht. Het verweer is dat juist overdracht moet worden voorkomen omdat de overheid wil dat de uitstroom in de jeugdzorg aan banden wordt gelegd. Dat mag niet uitmonden in onnodig lang krampachtig proberen zaken op te lossen op een niveau waar die niet op te lossen zijn.

#### **4.4 Conclusie**

Regie voeren op dit complexe beleidsnetwerk van deze zelfstandige professionele organisaties vergt heel wat stuurmanskunst, waarbij duidelijke afspraken gemaakt moeten worden. Het beeld dat bestaat waarin sprake is van veel versnippering, fragmentatie, in het jeugdbeleid wordt op hoofdlijnen wel bevestigd, al wordt dit niet met zoveel woorden gezegd. De gemeente heeft in het geheel een informatieve rol, een luisterende rol, een interpreterende rol, een bemiddelende rol, een initiërende rol. Zij zal zich daarom steeds bewust moeten zijn van de rol waarin zij zit. Voor het kunnen voeren van effectieve regie lijkt veel te wijzen in de noodzaak van investeren in overleggen, afspraken maken, convenanten afsluiten, relatiemanagement, verwachtingsmanagement en procesmanagement. Ten aanzien van het doel, gerichte interventie op de disfunctionaliteit van het systeem rondom het kind, zijn deze activiteiten niet van directe invloed. Toch liggen ze aan de basis van succes omdat ze tot samenwerking leiden. Zonder samenwerking komt er geen keten tot stand. Waarvoor gewaakt moet worden, is dat men zich tevreden stelt met op papier gemaakte afspraken, zonder dat daaraan vooraf een uitgebreide 'in diepte' verkenning heeft plaatsgevonden. Het gevaar ligt dan op de loer dat men op het bestuurlijk niveau een houding aanneemt van 'ieder doet zijn ding en gaat zijn weg', waarbij de lucht slechts is gevuld met containerbegrippen, zoals samenwerking en regie. Als dat het geval is, is er alleen leegte.



## 5. Conclusies

### 5.1 Inleiding

Wat is nu het probleem waarop het jeugdbeleid is gericht? Het maatschappelijke probleem dat ten grondslag ligt aan het jeugdbeleid richt zich op een relatief klein aantal jeugdigen. Bij deze jeugdigen is het systeem waarin dit kind opgroeit disfunctioneel waardoor het kind in zorg en opvoeding tekort dreigt te komen, zijn toekomst en leven zelfs gevaar kunnen lopen. Door een aantal dramatische gebeurtenissen met kinderen in het begin van deze eeuw is het jeugdbeleid prioriteit op de politieke agenda geworden. De beleidsinspanning is erop gericht om problemen te voorkomen of in ieder geval zoveel mogelijk te reduceren. Als interventie op een zo vroeg mogelijke leeftijd plaatsvindt, zo is de aanname, is de kans op succes het grootst. De interventie is dan gericht op het hele systeem rondom het kind en niet alleen op het gezin of het kind alleen. Jongeren waarbij in de persoonlijke sfeer problemen zijn ontstaan waardoor zij niet meer (volwaardig) aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen of in hun thuissituatie kunnen blijven, stromen door naar de jeugdzorg. En de jeugdzorg kost veel geld. De veronderstelling bestaat dat deze doorstroom kan worden teruggebracht als in het preventieve jeugdbeleid beter wordt samengewerkt.

Het beleidsproces in het jeugdbeleid wordt steeds minder van bovenaf door de rijksoverheid gestuurd (Klijn en Koppenjan, 2001). Op lokaal niveau bestaat dit netwerk uit private en publieke actoren die samen door middel van onderhandelingen beleidsprocessen sturen. De meest belangrijke actoren zijn de gemeente, het consultatiebureau, de kinderopvang- en peuterspeelzaalwerkorganisaties, de GGD, welzijnsorganisaties (jeugdwerk en algemeen maatschappelijk werk), schoolbesturen en de politie. Het netwerk is zeer gefragmenteerd. De oorzaak van deze fragmentatie ligt in de wijze waarop het jeugdbeleid is ontstaan, ut voornamelijk particulier initiatief, waarbij de overheid pas later de verantwoordelijkheid naar zich heeft toegetrokken. Het gevolg hiervan is dat kennis en professionaliteit niet gecentraliseerd aanwezig zijn. Daarom wordt getracht de fragmentatie te beïnvloeden door een centrale uniforme aansturing vanuit de overheid door middel van wetgeving en door bundeling van geldstromen.

Voor de gemeente ligt hier de uitdaging om de actoren in het beleidsnetwerk rondom het lokale jeugdbeleid ertoe te bewegen om het onderlinge commitment op te brengen en elkaar voldoende vertrouwen te kunnen schenken, zodat dat een positieve uitkomst van het proces kan worden verwacht. Om dat te kunnen bereiken zijn spelregels nodig (Ostrom 1990, in Koppenjan en Klijn, 2004) die hun samenwerken regelen. Dat kunnen overeenkomsten, contracten en convenanten zijn, zoals bijvoorbeeld ook door de provincie in het kader van rolverdeling en taken wordt gehanteerd. Voor de gemeente is het daarbij van belang zich te realiseren dat het jeugdbeleid een zeer dynamische context vormt. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop je met elkaar afspraken maakt en afspraken bewaakt. Als de situatie verandert, verschuiven verhoudingen, veranderen relaties en kan het spel van actoren beïnvloed worden. Spelregels moeten daarop kunnen worden aangepast, dus moet het spel ook gemanaged worden om dat te kunnen regelen.

De actoren die een rol spelen in het complexe beleidsnetwerk vormen een eenheid omdat ze zijn geclusterd rondom het beleidsprobleem van de jeugd. Maar ze gedragen zich niet als een eenheid. Zij hebben allen hun eigen doelen en belangen. Ieder heeft daardoor een specifiek perspectief om naar problemen te kijken. Om hun doelen te bereiken volgen ze strategieën, die tegengesteld kunnen zijn aan elkaar. Omdat ze elkaar tegenkomen rondom het gemeenschappelijk maatschappelijk probleem van de jeugd en allen een eigen specifieke bijdrage kunnen leveren, zijn ze afhankelijk van elkaars beslissingen en middelen. Daarbij zullen actoren wisselend coalities vormen om hun doel te bereiken, als dit zo uitkomt.

In het lokale jeugdbeleid bestaat een aantal wettelijk voorgeschreven overlegstructuren. Een voorbeeld daarvan is de Lokale Educatieve Agenda (LEA). Dit is een verzamelnaam voor alle overlegstructuren rondom de educatie van de jeugdige van 0 tot 23 jaar. Het gaat hier om verschillende arena's. In dit geval gaat het om drie hoofdstructuren. De eerste structuur betreft overleg met betrokkenen in de zorg van -9 maanden tot 6 jaar. Daarin worden de voorschool en de vroegschool met elkaar verbonden. De tweede structuur gaat over de leeftijd van 6 tot 14 jaar. De derde structuur is het besturenoverleg.

In een voorbeeld dat betrekking heeft op de LEA werd duidelijk dat de besturen van de kinderopvangorganisaties zich met moeite toegang konden verschaffen tot het besturenoverleg waar van oudsher voornamelijk schoolbesturen aan deelnamen. Schoolbesturen en besturen van kinderopvangorganisaties lijken mijlen ver uiteen te liggen. De overheid ziet dat anders en heeft op grond daarvan toegang tot besturenoverleg voor de kinderopvangorganisaties voorgeschreven, minimaal één keer per jaar.

Naast het hebben van toegang tot netwerken, en dus tot informatie, speelt een andere belangrijke rol het feit dat actoren problemen beoordelen vanuit hun eigen organisatie optiek. De politie en de GGD of het welzijnswerk denken en ageren vanuit andere visies, normen en waarden die hun oorsprong vinden in de kerntaken van hun organisatie. Daardoor ontstaan onzekerheden omtrent de feitelijk inhoud en omvang van een maatschappelijk probleem. Om die onzekerheid op te lossen moet eerst in beeld worden gebracht welk beeld de gemeente, het consultatiebureau, de GGD, de kinderopvang- en peuterspeelzaalwerkorganisaties, welzijnsorganisaties, schoolbesturen en de politie voor ogen hebben als het gaat om de disfunctie van het systeem rondom het kind.

In het jeugdbeleid zijn in principe twee vormen van regie waar te nemen. Hierin is een onderscheid aan te geven tussen regie op een netwerk of regie op een keten. Deze onderscheiden zich door het afwezig zijn van volgtijdelijkheid bij regie op een netwerk. In regie op de keten is wel sprake van volgtijdelijkheid. Ketenregie kenmerkt zich verder doordat deze vorm van regie dicht op de uitvoering staat. Op basis hiervan kan onderscheid worden gemaakt in de sturing door regie in het jeugdbeleid. Namelijk die tussen sturing gericht op bestuurlijke samenwerking en de meer operationele sturing op de keten, zoals bijvoorbeeld bij het Centrum voor Jeugd en Gezin het geval is. Hier is sprake van het maken van casus afspraken in elkaar opvolgende handelingen tussen actoren die mede in tijd afhankelijk zijn van elkaar. De planning en organisatie van de arena's die hierin aan de orde zijn, zoals de ZAT's, liggen aan de basis van het verloop van de behandeling van een casus. De sturing die hier aan de orde is, is ketenregie. In ketenregie zijn de arena's en de posities van actoren ten opzichte van elkaar helder in beeld. Het is duidelijk wie als eerste in actie moet komen en hoe het verloop in de organisatie rondom de casus dan verder verloopt. Tevens is duidelijk welke organisatie over welke middelen en welke bevoegdheden beschikt. Door de casus centraal te stellen, worden de activiteiten van verschillende organisaties aan elkaar gekoppeld. Ketensamenwerking betreft het verbinden van organisaties en professionals uit diverse disciplines. Onder ketenregie gaat hier over het verbinden van partijen met uiteenlopende belangen. Doorgaans zonder de beschikking te hebben over (formeel) hiërarchische macht.

Er lijkt geen magische formule voor regie te bestaan. Regie lijkt eerder op het afgewogen gebruik van een bundeling van kennis, vaardigheden en activiteiten. Van slechts een klein deel daarvan lijkt tevoren vast te stellen wat het effect zal zijn. Het gaat vaker om het aftasten van mogelijkheden en combinaties van verschillende activiteiten waarvan wordt aangenomen dat het resultaat oplevert. Regie geven betekent dus een voortdurend proces van heen en weer denken, afstemmen, checken en bijstellen. Maar regie betekent ook loslaten. Want actoren hebben ruimte nodig. Ruimte omdat zij expert zijn op een bepaald gebied, waardoor zij beter in staat zijn sturing te geven. Het zijn kundige stuurmannen. Het geven van vrijheid en ruimte wekt vertrouwen en laat zien dat er vertrouwen is. Dat gaat op voor het hele netwerk. Maar uiteindelijk kan er maar één kapitein zijn op het geheel. En dat is de gemeente.

De gemeente die sturing geeft aan autonome organisaties. Daarbij geldt dat balans het sleutelwoord is. Tussen twee uitersten die allebei belangrijk zijn, zoals in dit geval sturing en autonomie, moet sprake zijn van een balans (Mastenbroek, 1998). Als het evenwicht er niet is dan slaat de balans door en wordt sturing een bedreiging voor autonomie. Dit betekent dat alle factoren die worden benoemd in het analytisch overzicht de basis van zowel succes als falen in zich dragen. De mate waarin ze vertegenwoordigd zijn, het evenwicht dat bestaat tussen uitersten bijvoorbeeld, bepaalt of een factor bevorderend dan wel belemmerend werkt voor de samenwerking. Aan de basis van samenwerking ligt een visie die door alle partners wordt gedragen.

Aan dit goede regisseursschap, want de gemeente moet effectief sturing geven, zijn voorwaarden verbonden. Er bestaan meerdere theorieën over de vorm en de inhoud van regie. Daarmee wordt het begrip regie gered van de leegte van die van een containerbegrip. Zo zijn overzicht hebben over de situatie, verantwoording nemen over het geheel, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en samenwerking organiseren algemeen geaccepteerde uitgangspunten (Pröpper et al., 2004). Maar ook het stimuleren, situeren, steun creëren, structureren en sturen van Hupe en Klijn zijn herkenbaar aanwezig in de verhalen uit het dagelijks leven. Op het bestuurlijk niveau zijn hierop nieuwe, en aanvullende, inzichten toe te voegen, zoals het conceptueel kader als convergentie van de theorieën laat zien. Uitgaande van dit model kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

## **5.2 Stimuleren**

Het stimuleren van het maatschappelijk middenveld dat is gegroepeerd rondom het jeugdbeleid, doet de gemeente door een open houding aan te nemen en door ruimte te creëren waarin deze autonome organisaties zich vrij voelen om initiatieven aan te dragen die door de gemeente worden opgepakt en uitgedragen. De gemeente nodigt daarbij het hele veld uit om gezamenlijk deel te nemen aan het onderzoek of een initiatief bruikbaar is.

De gemeente heeft de beschikking over instrumenten die zij kan inzetten om de actoren uit het netwerk te stimuleren. Subsidie is daarvan een voorbeeld. Maar de gemeente kan ook op output normen sturen.

De gemeente kan beleidslijnen uitzetten zonder het maatschappelijk middenveld daarbij te betrekken. Daarbij loopt zij het risico het draagvlak dat voor de uitvoering nodig is, mis te lopen. De praktijk laat zien dat gemeenten de neiging hebben om zich niet de tijd te gunnen om tot een gemeenschappelijk gedragen beleid te komen. Tijd en geld spelen hierin de doorslaggevende factoren. Zowel tijd als geld zijn gekoppeld aan de politiek. De raad die de kaders voor beleid stelt wil resultaat zien binnen de vier jaar dat hij aan het roer staat, en het mag niet teveel kosten. Dat betekent dat als de politiek wil stimuleren, hij meer tijd moet geven voor het ontwikkelen van beleid. Hierin zit tevens de koppeling naar het creëren van steun. Als er voldoende tijd is, kan het maatschappelijk middenveld geraadpleegd worden en is het mogelijk om van onderaf beleid te ontwikkelen dat op een breed draagvlak mag bogen.

### **5.3 Situeren**

Kennis hebben van het netwerk is van essentieel belang om tot samenwerking te kunnen komen. Uit de praktijk blijkt dat actoren weinig van elkaar weten, maar veel over elkaar denken. Daarbij is niet alleen sprake van vooroordelen, vaak berusten gedachten over elkaar op ervaringen die men met elkaar heeft gehad. Het is dus zaak om hierin duidelijkheid te verschaffen en een nieuw gemeenschappelijk uitgangspunt te vinden. Actoren in het beleidsnetwerk denken vanuit hun organisatiebelang. Dat mondt uit in een 'wij-zij' benadering van een probleem. De gemeente heeft dat niet op deze manier en kan daardoor ook als enige, zonder ballast, het overzicht van het netwerk hebben. In die rol wordt zij dan ook geplaatst door actoren als zij het hebben over de gemeente als 'neutrale derde'. Voor deze ontwikkeling heeft men tijd nodig. Het betreft een omslag of kanteling van cultuur. Door elkaar beter te leren kennen kunnen ook vermoedens die bestaan over gevaar van concurrentie bijvoorbeeld, aan het licht komen en uit de weg worden geruimd. Een voordeel van het elkaar beter leren kennen is ook dat men weet van elkaar wie wat te bieden heeft, wat men bij elkaar kan halen, op wie men kan steunen. Daarin ligt weer de samenhang met het creëren van steun en wederzijdse betrokkenheid, commitment.

De gemeente valt daarbij als 'gelijke actor' enigszins uit de toon, omdat zij geen eigen organisatiebelang heeft. Daarentegen beschikt ze over instrumenten waarover geen enkele andere actor kan beschikken. Daarvan kan zij gebruik maken om te sturen.

Wat als risico valt aan te merken is dat de gemeente heeft de neiging om in een 'wij-zij' reflex te vervallen als de actoren de door de gemeente uitgezette beleidslijnen niet willen volgen. Dit onderstreept het belang om niet top-down beleid te ontwikkelen, wat weer samenhangt met het creëren van steun.

### **5.4 Steun creëren**

Gemeenten hebben maatschappelijke organisaties nodig om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Om goed te kunnen functioneren hebben maatschappelijke organisaties behoefte aan verantwoordelijkheid en manoeuvreerruimte. Als deze beperkt is of beperkt wordt, hebben maatschappelijke organisaties de neiging om minder verantwoordelijkheid te nemen. Gemeenten kunnen de neiging hebben om eisen te stellen die het handelen van maatschappelijke organisaties beperken. Deze beperking wordt negatief beoordeeld door de maatschappelijke organisaties waardoor hun betrokkenheid verslapt. Daarnaast ervaren maatschappelijke organisaties de door de gemeente geformuleerde doelen doorgaans niet als hun doelen en dus niet als hun verantwoordelijkheid. Er is geen sprake van een gezamenlijk optrekken, terwijl daaraan wel behoefte is. Zodoende bestaat er een spanningsveld tussen de gemeente en de maatschappelijke organisatie die kan leiden tot inertie, er gebeurt helemaal niets.

Naast het maken van afspraken op bestuurlijk niveau is het voor de gemeente zowel als voor de maatschappelijke organisaties van belang dat er interne steun in de organisatie is. Interne steun scharniert op betrokkenheid en betrokkenheid steunt op communicatie en vice versa. Interne steun kan op twee manieren onder druk komen te staan als het 'onmogelijke' wordt gevraagd omdat beleid top-down is geformuleerd door de gemeente, of als besturen en directies er niet in slagen om de informatie juist en volledig over te brengen en te delen. Hierin is weer de samenhang te vinden met zowel structureren als sturen.

### **5.5 Structureren**

Het netwerk rondom het lokale jeugdbeleid is opgebouwd uit een aantal overlegstructuren. Daarbij is de gemeente de enige vaste bindende partner. De gemeente is daardoor ook de boodschapper tussen de structuren. De samenhang tussen deze overlegstructuren en wie aan welk overleg deelneemt is niet altijd even duidelijk afgebakend. Vertegenwoordigers van organisaties missen daardoor informatie, of hebben het gevoel informatie te missen. Dat kan leiden tot misverstanden, aannames en verwachtingen ten opzichte van elkaar die belemmerend werken in het komen tot structurele dekkende afspraken. Ook het maken van afspraken over secretariële ondersteuning bijvoorbeeld, moeten voldoende aandacht krijgen zodat er geen situaties ontstaan waarin men iets van een ander verwacht terwijl dat niet gegrond is. Veel zaken die gekoppeld zijn aan structureren krijgen doorgaans niet de aandacht die ze verdienen waardoor het risico dat zaken fout gaan groot is. Dat werkt frustrerend en kost onnodig veel tijd.

## 5.6 Sturen

Sturing kan alleen succesvol zijn als de ruimten voor de bestuurder en de maatschappelijke partners ingekaderd zijn en daarvoor consensus bestaat. De zelfstandigheid van de maatschappelijke partner moet daarbij gewaarborgd zijn, maar de perceptie die zij hebben van vrijheid en autonomie kunnen belemmerend werken. De rol die de verschillende actoren in het proces hebben kan per situatie variëren. Als daarvoor onvoldoende aandacht is, kunnen afspraken langs elkaar heen lopen omdat aan de rol verwachtingspatronen worden verbonden. Onderdeel van sturen is het sturen op besluiten. Daarbij past mandaat. Als betrokken bestuurders geen mandaat hebben en daarvoor terug moeten naar hun achterban, kan niet effectief en efficiënt gestuurd worden, omdat besluiten niet genomen kunnen worden. De dialoog tussen de gemeente als bestuurder en de maatschappelijke partners en die de basis is voor beleidsontwikkeling hapert daardoor. De oorzaak kan letterlijk liggen in taal. Als bestuurders niet dezelfde taal spraken wordt sturing belemmerd. Deze vorm van belemmering kan ook veroorzaakt worden door opzet. Als bij een of meer maatschappelijke partners onvoldoende draagvlak aanwezig is voor beleid, kan besluitvorming daarover op deze manier worden gehinderd.

## 5.7 Samenvatting

Samenvattend is de opbrengst uit de confrontatie tussen theorie en praktijk, doorgewerkt naar condities voor effectief beleid als volgt weer te geven:

<b>Stimuleren</b>	De gemeente kan initiator zijn maar doet er goed aan om daarbij de vraag leidend te laten zijn en bij het formuleren en uitzetten van beleidslijnen van meet af aan het volledige netwerk erbij te betrekken. Eenzijdig geformuleerd beleid wordt door de actoren gekenmerkt als het dwingend opleggen, waardoor het noodzakelijk draagvlak niet makkelijk tot stand komt. Eenzijdige actie van de kant van de gemeente wekt irritaties op.
<b>Conditie</b>	De gemeente kan initiatiefnemer zijn en kan bestaande initiatieven opnemen en voordragen aan het netwerk. De rol die de gemeente daarbij speelt is van bescheiden aard, zodat de actoren ruimte houden voor eigen inbreng. Voor de gemeente is het van belang om zorg te dragen voor interne regie, zodat het politieke draagvlak aanwezig is, omdat daarmee de inzet van middelen wordt gewaarborgd. Op die manier is de gemeente geloofwaardig.
<b>Situering</b> Autonomie en vrijheid	Het vasthouden aan autonomie en vrijheid kunnen een belemmering zijn omdat zij samenwerking in de vorm van met elkaar delen en uitwisselen van kennis en informatie in de weg zitten.
<b>Situering</b> Relatie en omgang	Voor een betrouwbare samenwerking is het goed te weten met wie er wordt samengewerkt. Het ontbreken van kennis van elkaar heeft geleid, en leidt, tot vooroordelen en verwachtingen die het proces tot samenwerking belemmeren.
<b>Conditie</b>	Kennis van het netwerk is essentieel voor de samenwerking. Doorgaans is de gemeente de enige actor die een volledig overzicht heeft over het netwerk. Dit brengt de gemeente in de positie dat zij het netwerk bijeen kan brengen en kan stimuleren dat actoren elkaar leren kennen. Deze kennis vormt de basis van het vertrouwen dat uiteindelijk nodig is om met elkaar te kunnen samenwerken. In het elkaar leren kennen is het van belang dat er openheid is, zodat bestaande (voor)oordelen die belemmerend werken, uit de weg genomen kunnen worden.
<b>Steun creëren</b> Doel	Het doel van de samenwerking is niet altijd duidelijk geformuleerd. Soms is het doel eenzijdig opgelegd (door de gemeente). De invulling van het doel is niet altijd duidelijk vanuit de diverse perspectieven van de samenwerkende organisaties.
<b>Steun creëren</b> Middelen	Er kan onenigheid ontstaan over de inzet van geld, personeel en expertise. Omdat geen duidelijkheid bestaat over wat de inzet van de samenwerking gaat kosten, is men terughoudend in openheid over wat men kan en wil inbrengen. Het ontbreken van deze duidelijkheid kan leiden tot stagnatie in besluitvorming.
<b>Steun creëren</b> Resultaten	Resultaat is kort gezegd de optelsom van de inzet van middelen mensen en expertise. Kennis overdracht en delen van nieuw opgedane kennis zijn belangrijk in een open samenwerking, het van elkaar leren. Zij dragen bij aan het versterken van banden die ontstaan uit onderlinge afhankelijkheid. Samenwerking is daardoor niet alleen investeren, maar ook het realiseren van nieuwe gezamenlijke kennis. Iedere interactie heeft een resultaat. Maar dat wordt niet altijd door alle actoren afzonderlijk opgemerkt. Daardoor kan de beleving ontstaan dat er veel wordt gepraat maar dat er niets tot stand komt. Ook kleine stappen kunnen overwinningen zijn.
<b>Steun creëren</b> Verleiding	Actoren zijn eerder bereid deel uit te maken van een netwerk als er 'iets te halen' valt. Bijvoorbeeld kennissen informatie die op geen enkele andere manier verkregen kan worden. Een netwerk wordt daardoor ervaren als een waardevolle aanvulling en

	bevordert samenwerking omdat de bereidheid om 'te brengen' en te delen naar verwachting toeneemt.
<b>Steun creëren</b> Communicatie	Vaak is er onvoldoende duidelijkheid over de voortgang en de afspraken die zijn gemaakt. Het gaat dan met name om inzet van middelen en de prestatie die geleverd moet worden. Afspraken komen vaak mondeling tot stand waardoor daarover later onenigheid kan ontstaan. In communicatie is het van belang dat alle actoren één taal spreken. Een check op veronderstellingen van de inhoud van begrippen en afspraken is daarom noodzaak, het voorkomt misverstanden, maar is geen onderdeel van een vaste procedure. Doorgaans wordt hier geen tijd aan besteed. Als er wrijving ontstaat wordt hierover meestal niet open gesproken. Daardoor kan tegenwerking ontstaan waarvan de oorsprong niet voor alle deelnemers in het netwerk duidelijk is.
<b>Conditie</b>	Als aan de voorgaande condities is voldaan, is het mogelijk om te werken aan het samen optrekken van onder af aan. Daarbij speelt interne regie voor alle betrokken organisaties een belangrijke rol. Wat bestuurlijk met elkaar wordt afgesproken moet ook op de 'werkvloer' worden begrepen en gedeeld. Hoewel dit de verantwoordelijkheid is van de autonome organisaties kan de gemeente hierin wel een voorbeeld functie hebben, wat overigens ook een conditie is als de gemeente initiatiefnemer wenst te zijn. Voor deze fase van de beleidsvoorbereiding en vorming moet voldoende tijd zijn ingeruimd. Tijd voor reflectie moet ook worden ingeruimd. Het is belangrijk dat alle informatie vanaf het begin met alle actoren wordt gedeeld.
<b>Structureren</b>	De rollen van de actoren in het netwerk zijn niet altijd duidelijk. Een oorzaak daarvoor is dat de rol van een actor anders is per overlegsituatie, afhankelijk van het onderwerp van overleg en de kennis die de actor daarin aanbrengt. Daardoor ontstaan verwachtingen die belemmerend werken. Een andere oorzaak is dat organisaties rollen naar zich toetrekken, zoals bijvoorbeeld die van regisseur. Relaties tussen overleggen zijn niet altijd even helder, waardoor besluitvorming kan worden vertraagd. Gemis aan duidelijkheid leidt tot verwarring en inertie, hetgeen leidt tot verwijten en kritiek. De status van overleggen (wel of niet besluitvormend) is niet altijd helder afgesproken en vastgelegd.
<b>Conditie</b>	Overleggen moeten een duidelijke afbakening hebben en duidelijk met elkaar in verband worden gebracht, zodat de status van het overleg en de daaraan gekoppelde gevolgen duidelijk zijn voor alle deelnemers. Tevoren moet worden vastgelegd wie zorgt voor administratieve en andere ondersteuning. De afspraken die worden gemaakt over de middelen moeten worden vastgelegd. Daarover moet vooraf consensus bestaan en intern moeten deze afspraken ook worden bevestigd. Vooraf dient te worden afgesproken en vastgelegd wanneer en op welke wijze evaluatie plaats zal vinden.
<b>Sturen</b>	Heldere afspraken over welke vormen van sturing de samenwerking kent ontbreken. Als er afspraken zijn gemaakt worden deze niet altijd opgevolgd door actoren. De betekenis die actoren eraan hechten zijn dus niet gelijk. Niet alle sturingsinstrumenten worden herkend.
<b>Conditie</b>	Sturing kan alleen effectief worden gegeven als aan de voorgaande condities is voldaan. Sturing zou dan moeten ontstaan uit het gezamenlijk geformuleerde doel dat dan het gedeelde belang van de betrokken actoren is geworden.

Schema 16: samenvatting van de confrontatie tussen de theorie en de praktijk uitgewerkt naar condities

## 5.8 Conclusie

Het maatschappelijk middenveld dat rondom het jeugdbeleid is gegroepeerd is uitermate gefragmenteerd. De oorzaak van deze fragmentatie ligt in het verleden en is terug te voeren naar het ontstaan van aandacht voor de jeugd vanuit particulier initiatief. Omdat deze fragmentatie zelf moeilijk is op te lossen, dit zou betekenen dat organisaties ontmanteld moeten worden om een nieuwe te vormen, wordt getracht met centrale regelgeving en bundeling van middelen de effecten van deze fragmentatie zo te beïnvloeden dat de betrokken actoren worden gestimuleerd om met elkaar samen te werken. Daartoe heeft de centrale overheid de regiefunctie toegedeeld aan de gemeente. De vraag die naar aanleiding hiervan gesteld kan worden, is de hoofdvraag van dit onderzoek:

*'In hoeverre en onder welke condities kunnen gemeenten effectief invulling geven aan de hen toebedeelde regiefunctie in het jeugdbeleid?'*

Gemeenten kunnen effectief invulling geven aan de hun toebedeelde regiefunctie in het jeugdbeleid als zij daarvoor op voldoende steun kunnen rekenen van het maatschappelijk middenveld. Deze steun is niet

vanzelfsprekend. Beleidsdoelen kunnen botsen met organisatiedoelen of beleidsdoelen kunnen eenzijdig door de gemeente worden opgelegd. De theorie geeft hierover aan dat draagvlak en commitment afhangen van het gezamenlijk optrekken met elkaar. Kernwoorden daarbij zijn vertrouwen en wederkerigheid. Deze meer 'gevoelsmatige' aspecten van regie hebben in de laatste jaren duidelijk meer aan invloed gewonnen. De theorie laat deze ontwikkeling ook zien. Dit wordt ondersteund door de ervaringen uit de praktijk.

Niet alleen voor de gemeente ligt hier een opdracht. Het geldt ook voor maatschappelijke organisaties dat hun organisatiecultuur samenwerking kan belemmeren. Dit betekent dat beide partijen, overheid en het maatschappelijk middenveld, een weg hebben te gaan. Als de gemeente de regiefunctie heeft, is zij wel de aangewezen organisatie om hierin het initiatief te nemen.

Om tot een effectieve regie te komen is samenwerking het sleutelwoord. Samenwerking draagt eigenlijk de betekenissen van draagvlak en commitment in zich. Deze samenwerking kan alleen onder de hier beschreven voorwaarden tot stand komen en worden onderhouden.

## 6 Aanbevelingen

De conclusies uit de confrontatie tussen de theorie en de praktijk over gemeentelijke regie heeft geleid tot een aantal aanbevelingen die een positieve bijdrage kunnen leveren aan effectieve regie van de gemeente in het jeugdbeleid.

<b>Stimuleren</b>	Wees alert op signalen uit de samenleving en pak deze samen met het maatschappelijk middenveld op. Gebruik daarbij stimulerende instrumenten zoals subsidies. Wees bescheiden zodat er ruimte blijft.
<b>Situëren</b> Autonomie en vrijheid	Formuleer gezamenlijk de inhoud, de betekenis, de grenzen en de verbindingen van autonomie en vrijheid zodat organisaties niet alleen gaan opereren. Behoud van de eigen identiteit wordt daarin gerespecteerd en geaccepteerd.
<b>Situëren</b> Relatie en omgang	Een actoren analyse is behulpzaam voor het tot stand brengen van betrouwbare relaties. Kijk daarbij naar de organisatie doelstelling, de visie en de ambitie. Deze facetten geven informatie over de 'drive' van de organisatie. Bespreek deze analyse met elkaar, zodat de analyse geen afbreuk doet aan vertrouwen maar ertoe bijdraagt.
<b>Steun creëren</b> Doel	Formuleer gemeenschappelijk een doel. Formuleer een gemeenschappelijk output normenkader.
<b>Steun creëren</b> Resultaten	Zorg voor kennis overdracht en het delen van nieuw opgedane kennis (van elkaar leren). Iedere interactie heeft een resultaat. Draag zorg dat dit wordt opgemerkt en gezamenlijk wordt bevestigd. Dit voorkomt dat de beleving ontstaat dat er veel wordt gepraat maar dat er niets tot stand komt. Ook kleine stappen kunnen overwinningen zijn Maak onderscheid tussen een korte en lange termijn agenda.
<b>Steun creëren</b> Middelen	Maak vooraf heldere afspraken over wat iedere organisatie in de samenwerking inbrengt. Dit betreft niet alleen geld, maar ook tijd, kennis en informatie.
<b>Steun creëren</b> Verleiding	Voeg een extra dimensie toe aan de samenwerking in de vorm van bijvoorbeeld kennis sharing, waardoor actoren zin hebben om deel uit te maken van het netwerk. Een netwerk wordt daardoor een waardevolle aanvulling vanuit ieders eigen perspectief op samenwerking: er is iets te halen. De bereidheid om 'te brengen' neemt daardoor naar verwachting toe
<b>Steun creëren</b> Communicatie	Zorg voor eenvoud en duidelijkheid. Heldere afspraken zijn daarvan onderdeel. Mondelinge afspraken moeten schriftelijk worden bevestigd, zodat daarover later geen onenigheid kan ontstaan. In communicatie is het van belang dat alle actoren één taal spraken. Een check op veronderstellingen van de inhoud van begrippen en afspraken is daarom noodzaak, het voorkomt misverstanden. Draag zorg voor het archiveren van communicatie (brieven, berichten, verslagen). Met name digitale berichten worden nog wel eens vergeten.
<b>Structureren</b>	Leg samen vast hoe er wordt overlegd, en wat de status is van ieder overleg. Maak daarbij heldere afspraken over de rol en de inbreng die iedereen heeft. Zorg voor een korte en een lange termijn agenda.
<b>Sturen</b>	Maak vooraf heldere afspraken over welke vormen van sturing in de samenwerking worden toegepast en door wie. Zorg ervoor dat alle actoren dezelfde betekenis hieraan hechten. Bewaak deze rollen voortdurend om te voorkomen dat er wrijving ontstaat die belemmerend werkt in de samenwerking.

## Literatuur

- Bakker, N.,J. Noordman, M. Rietveld-van Wingerden (2006), *Vijf eeuwen opvoeden in Nederland*, Van Gorcum Assen;
- Bekkers, V.(2007), *Beleid in beweging*, Lemma Den Haag;
- Bekkers, V.J.J.M. (2002), Sturingsconcepties in beweging: achtergronden kenmerken en posities;
- Beurskens, A. en A.F.A. Korsten (2007), *Bestuur door regie* concept 271107;
- Boogers e.a.(2008) *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*;
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist (2007), *Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek 7<sup>e</sup> herziene druk*, Kluwer Alphen aan de Rijn;
- Brederveld, R. (1996), *Gemeenterecht*, Tjeenk Willink Zwolle;
- Bruyn de, H. en E. ten Heuvelhof (2001), *Procesmanagement*, Handboek Beleidswetenschap, Boom Amsterdam:193-207;
- Büren, A., K. de Groot, B. van Dijk,N. Hilhorst (2002), *Jeugdbeleid in Nederland*, van Gorcum Assen;
- Fenger, H.J.M. en J.P. Klok (2008), *beleidsinstrumenten*, Overheidsbeleid, Kluwer Alphen aan de Rijn: 222-239;
- Gilsing, R. (2005), *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid* (proefschrift), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau;
- Hart, P. 't, en A.C. Wille (red.) (2002), *Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom Amsterdam;
- Hulst van, M. (2008), *Town Hall Tales- culture as storytelling in local government*, Eburon: 81-90;
- Hupe, P.L. E.H. Klijn (1997), *de gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Erasmus Universiteit, Rotterdam, juni;
- Kalders, P., J. van Erp en K. Peters (2002), *Spanning tussen horizontale en verticale sturing*, B&A Groep, Den Haag;
- Kenis, P. (1996), *Hybriditeit vanuit een netwerktheoretisch perspectief*, Bestuurskunde jaargang 14 mei 2005 nummer 3;
- Kickert, W.J.M. (1991), *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek, Over management van complexe netwerken bij de overheid*, Alphen aan de Rijn, Samson Tjeenk Willink;
- Klijn, E.H. en J. Koppenjan (2001) *Besluitvorming en management in netwerken: een multi-actor perspectief op sturing*, Handboek Beleidswetenschap, Boom Amsterdam: 179-192;
- Klijn, E.H. en M. van Twist (2007) *Publiek-private samenwerking in Nederland*. M&O nummer 2/3-mei/augustus-2007: 156-170;
- Koppenjan, J.F.M., E.H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in Networks*, Routledge London & New York;
- Lans, J. van der en S. Zouridis (2002) *Eisende consumenten of mondige burgers? Nieuw kabinet moet publieke sector moderniseren?* Particulier initiatief en publiek belang. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag, maart 2002;
- Mastenbroek, W. (1993), *Een historisch perspectief*;
- Mastenbroek, W. (1998), *Conflicthantering en organisatie ontwikkeling. Verandermanagement door betere sturing en meer zelforganisatie. Organisatievernieuwing als het managen van interdependencies*. 1998 4<sup>e</sup> druk, Samson, Alphen aan den Rijn;
- Mastenbroek, W. (2002), *Negotiating as emotion management*, Holland Business Publications;
- Meuleman, L. (2003), *The Pegasus Principle. Reinventing a Credible Public Sector*. Lemma, Utrecht;
- Ossewaarde, R. (2006) *Maatschappelijke organisaties. Een sociologische inleiding*, Boom onderwijs, Den Haag;
- Pröpper I., B. Litjens en E. Weststeijn (2004), *Lokale regie uit macht of onmacht? - Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 23 april;
- Rutgers, P. (2008) *Regie en samenwerking in, Hoezo, samen? Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 2008*, Huitema, D., M. van Griethuizen, B. Steur & E. Weststeijn (red.) (2009) Rozenberg Publishers, Amsterdam: 47-58;
- Stone, D.A. (2002), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company, revised edition;
- Teisman, G. (1992), *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA;
- Teisman, G.(2001), *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen- stromen- en rondenmodellen*, Handboek Beleidswetenschap, Boom Amsterdam: 302-310;
- Thiel van, S., A. Jansen, R. Timmermans, P. Plug (2004), *Competenties voor relatiemanagement: tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties in*, Bestuurswetenschap, december;
- Thiel van, S. (2007), Bestuurskundig onderzoek, *een methodologische inleiding*, Couthino Bussum;
- Wit, B. de (2000), *Strategisch management in publieke organisaties, de overheid in paradoxen*, Lemma Den Haag;



- Wijk, H.D. van, W. Konijnenbelt en R. van Male (2002), *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Elsevier Juridisch Den Haag 12<sup>e</sup> druk;
- Wolters, W. G. en N.D. de Graaf (2006), *Maatschappelijke problemen*, Boom Amsterdam 2<sup>e</sup> druk

#### **Overige geraadpleegde documenten**

- Brief aan de colleges B&W, 9-1-2008. Brede doeluitkering centra voor Jeugd en Gezin. PG/OGZ 2.821.265;
- Brief aan de Nederlandse Gemeenten, 24-1-2008. Centra voor Jeugd en Gezin. JZ/LJO2826611;
- Centraal Bureau voor Statistiek (2009), Jeugdmonitor;
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008) Verantwoordelijke en Vertrouwen;
- IPO position paper Evaluatie Wet op de Jeugdzorg (2010);
- Kinderen in Tel, Databoek 2009, april 2009;
- Lessen en ervaringen betreffende aansluiting Centrum Jeugd en Gezin en Bureau Jeugdzorg. Resultaten in het kader van 'Opvoeden in de Buurt', april 2010;
- NICIS/ Berenschot (2006), Eindrapport Jong-overeenkomst, Gemeentelijk regie in de jeugdketen, Beemer, F., P. Krauss, D.Puma, M. van Roost en Y. van Teulingen., Utrecht 20 april;
- Opvoeden in de Buurt Lessen en ervaringen betreffende aansluiting Centrum Jeugd en Gezin en Bureau Jeugdzorg, april 2010;
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10. Den Haag, maart 2000;
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008) De ontkokering voorbij;
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009) Stem geven aan verankering; Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening, juni;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2003), Project Lokaal Jeugdbeleid Jeugd- en Jongerenwerk in Nederland, huidige stand van zaken vanuit gemeentelijk perspectief (p 7-8), Den Haag mei;
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (1982), Herwaardering van het welzijnsbeleid;

## Bijlagen

### 1 Interviews

19 maart 2010

Respondent coördinator jeugdbeleid bij de provincie

Duur 2 uur

De provincie beschikt over 150 mln op jaarbasis aan budget voor jeugdbeleid en jeugdzorg. Daaronder valt dan ook de bekostiging van de jeugdinstanties. Voor de provincie is het vooral van belang om goed te luisteren naar wat er op de markt gebeurt. Soms ontstaat het idee dat de gemeente en de provincie elkaar voor de voeten lopen. Dat is jammer en onterecht, want ieder heeft zijn eigen deskundigheid. Je zou eigenlijk als point de départ ervan moeten uitgaan dat je samen optrekt. De discussie lijkt nu zover door te slaan dat men zich afvraagt of de provincie niet overbodig is.

In deze hele discussie zou je moeten vertrekken vanuit het kind en het gezin. Je moet de vraag stellen : wat is er nodig? In de meeste gevallen gaat het goed.

Voor ouders is (basaal gezien) het aanwezige voorzieningen niveau voldoende. Eigenlijk zou de jeugdzorg overbodig moeten zijn.

Als gemeente heb je meer grip op de leeftijdsgroep van 0-23 jaar. Daarvoor bevindt zij zich in een netwerk met een aantal partners. Iedere partner is op zijn moment waardevol.

De gemeente is voornamelijk gericht op het preventieve jeugdbeleid. De gemeente fungeert dus als een soort voorzorg. Daarvoor hebben zij instrumenten zoals de VIRA (verwijsindex) om aan de hand van signalen te kunnen bepalen hoe snel je schakelt, wie je inschakelt.

Voor wat betreft het netwerk zie ik dat mensen elkaar heel moeilijk kunnen vinden. Ieder vanuit zijn eigen professionaliteit kijkt op een andere manier naar 'de ander'. Vaak wordt een benadering gezien als een aanval op de eigenprofessionaliteit en integriteit en dat belemmert samenwerking. Het schort aan de verbindingen en het blijft mensenwerk.

De provincie probeert mensen, partijen bij elkaar te brengen. Daaruit komt weer veel energie voor iedereen. We bedenken wat we met elkaar missen, en dat vormt onderdeel van denken en verbinden.

Je moet elkaar willen opzoeken, ook fysiek en ook intern, en dan niet langer als provincie of als gemeente maar als onderdeel van een systeem. Het maken van afspraken met elkaar is daarbij een randvoorwaarde. Daarbij moet je letten op de toedeling van verantwoordelijkheid. Ook moet je letten op de rollen. De wethouder bijvoorbeeld is een bestuurder en spreekt zodoende op bestuurlijk niveau.

Verder zijn begrippen als vertrouwen en elkaar kunnen aanspreken van belang. Dat laatste kan alleen als je afspraken hebt met elkaar. Ook moet je meer vanuit de menselijke maat denken, op het niveau van ontmoeten en samenwerking.

Als voorbeeld wordt genoemd de gemeente Zutphen waar men veel problemen ondervond om de samenwerking van de grond te krijgen. Medewerkers kwamen uit heel veel instellingen. Daarom hebben ze organisatie overstijgende teams geformeerd. Als gemeente 'loop je daar doorheen. Je faciliteert. Je loopt met maar ook uit (buiten) het netwerk.

Het hebben van vertrouwen komt door het elkaar kennen, door het samen (mee)doen, door het weten daarvan en door wederzijdse bevestiging.

Zelfsturing is voor een overheid een moeilijk fenomeen, we moeten daaraan nog wennen, loslaten. We moeten kunnen zeggen dat we over een aantal jaren verwachten dat dit of dat is bereikt. Zowel de gemeente als de provincie kunnen daarin een rol/functie hebben, kunnen wat doen. Door de partners uit te nodigen het zelf te zeggen. Maar het is een heel gemêleerd gezelschap en dat wordt een interessant beleidsverhaal. Om dit in te voeren heb je wel tijd nodig. Je laat dan beleid van onderaf ontstaan. Je kunt er wel op koersen, dan zet je een lijn uit van zo'n 4 tot 6 jaar. Het is een bouwwerk waar je de bestuurder mee moet krijgen. Het betekent een ombuiging van het heel erg resultaat gericht zijn van iedere organisatie op zich (één organisatie) naar het samen optrekken.

Gemeentelijke regie daarin is er één van 'opschudden en loslaten'. Je moet de spelers goed kennen. Een van de problemen is dat het rollenspel niet altijd duidelijk is. grote instellingen kunnen de houding hebben van : 'Wij

voeren het uit. Wij zijn de belangrijkste partij'. Zij hebben niet het idee dat zij één van de partijen zijn. Zij beschouwen zich als uitvoerder en regisseur.

Bestuurders kunnen daardoor ook op het verkeerde been worden gezet. De krachten zijn soms heel erg uit het lood geslagen (hier wordt gerelateerd aan de GGD-en). Dat maakt het voor de regisseur (gemeente) heel erg lastig. Dus moet je terug naar de rollen, en is de GGD 1<sup>e</sup> lijns uitvoering. Daarvoor moet je ook werken aan rolacceptatie. Partijen kunnen de neiging hebben zich een andere rol toe te eigenen. Ze gaan zelf voor regisseur spelen. Je moet dus geen andere regisseur accepteren. Je moet dan wel een nieuw begin maken als het ware, want partijen hebben nu eenmaal een historie met elkaar. Ook werken ze langs elkaar heen (kunnen elkaar niet vinden) en accepteren ze elkaar niet (professionaliteit en bescherming van eigen domein).

Met betrekking tot verantwoordelijkheid en verantwoording, ben je als gemeente en als provincie ook nog producent. Er is een formele bovenstroom en een informele onderstroom. Maar die lopen daardoor nog wel eens door elkaar. Iedereen heeft wel altijd de goede bedoeling. Maar er is sprake van een grote mate van complexiteit. Er lopen veel zaken door elkaar heen, dus moet er orde in de chaos worden geschept (voorjaarschoonmaak). Dat betekent kijken naar hoe een en ander functioneert. Ook kijken hoe sommige partijen als stoorzender door het systeem gaan. Bijvoorbeeld door een rol naar zich toe te trekken waardoor verwarring ontstaat. Het is onderdeel van de regietaak om daar overzicht over te krijgen. Dus soms sta je ertussen en soms sta je erboven. Regievoeren? Niemand weet wat het is, dus je moet het ontdekken (dynamisch).

Het rollenspel? Het gaat om het vormen van coalities, daarin is dan sprake van spanning en strijd. Dat brengt het regisseurschap ook met zich mee. Je moet die strijd aan om de rollen weer op zijn plaats te krijgen, als het ware. Als gemeente (of provincie) moet je immers ook weer terugkoppelen naar het rijk. Je bent een publieke organisatie en je werkt met publieke middelen. Regie kun je alleen maar voeren als het speelveld er aan toe is. Randvoorwaarden daarbij zijn dus rollen en het democratisch gehalte, wie is de regisseur en waarom.

Als we regie willen voeren dan moeten we eerste de strijd aan, dan moet het speelveld worden opgeruimd. Daarin komen gemeenten en provincie elkaar ook tegen. Wederzijds moet je dan afspraken maken over de rollen. Daarover moet je met elkaar willen spreken. De rijksoverheid zou partijen bij elkaar kunnen brengen. Zij geeft ieder van wat en geeft dat heel globaal aan.

De gemeente is wel in staat om regie te voeren. In het centrum moet je wel de vraag zetten van wat het beste is voor het kind. Het CJG (centrum voor jeugd en gezin) beslaat bijvoorbeeld het hele pakket aan preventie. Het past goed bij elkaar maar heeft wel tijd nodig om zijn beslag te krijgen. De provincie is ook nog niet op een goed punt beland. We kunnen wel leren van elkaar. Een ontwikkeling doormaken in indicering, dicht bij het kind en dicht bij de ouders. Ook afstemmen op elkaar wanneer je elkaar nodig hebt en wat daardoor jouw plaats in de keten is. BJZ (bureau jeugdzorg) heb je niet nodig voor lichte gevallen, wel voor zware gevallen. Dus zit je in een wisselende bezetting bij elkaar. Verder is het belangrijk dat we elkaar makkelijker vinden. Je kunt verder prestaties afspraken en afspraken maken over wie doet wat. Daarvoor heb je wel ruimte nodig om bij elkaar te komen. Een probleem is dat er geen natuurlijk proces mogelijk is omdat (gemaakte) afspraken daarbij in de weg (kunnen) zitten. Je hebt een ruimer verantwoordingskader nodig (rommelruimte?). We moeten ons ook realiseren dat mogelijk de verantwoordingsdrift is doorgeslagen. Je bent daardoor veel tijd kwijt aan hele andere dingen en dat kost tijd en geld. Dat horen wij ook als kritiek.

Zolang als je in containerbegrippen blijft spreken is er leegte.

De regierol in een netwerk is complex. Er is ook sprake van bovenstromen en onderstromen, bijvoorbeeld. Verder kun je ook wel eens kijken naar de macht van de media, de manier waarop berichtgeving plaatsvindt is vaak bepalend voor succes of falen. Zoveel facetten waarmee je rekening moet houden spelen een rol.

*Interview 2 29 maart 2010*

*Respondent is directeur welzijnkoepel*

*Duur 1.5 uur*

Een welzijnsorganisatie pleegt interventies om doelen te bereiken die tevoren samen (met gemeente) zijn afgesproken. In het jeugdbeleid is dat vaak nodig. Er wordt in het maatschappelijk verkeer uitgegaan van de verantwoordelijkheid van het individu (ouder en kind) zelf. Vanuit mijn achtergrond heb ik wel geleerd dat er grenzen zijn aan wat mensen kunnen doen. In het staartje van de democratisering van het onderwijs zat een sterk maatschappelijk beeld van zelforganisatie. Maar tijd heeft mij geleerd dat zelforganisatie en zelfregulering sterk worden overgewaardeerd. Soms kunnen mensen zichzelf niet (meer) sturen en is hulp, interventie nodig.

We hebben een systeem wereld gebouwd die ver afstaat van de werkelijkheid. De politiek weet dat ook. Binnen het veld (jeugd en jongerenwerk) ontstaan spanningen tussen de werkelijkheid en die systeemwereld, tussen de organisatie en de opdracht aan de organisatie.

Feitelijk moeten we ons richten op het maximaal ontwikkelen van talent. Voor de overheid betekent dat zij zich op een heel breed spectrum moet richten. Dat doet zij door te fragmenteren. Maar daarmee ben je niet in staat om ontwikkelingsmogelijkheden te maximaliseren. Ik zelf ga uit van een systeem van tien begrippen die in vijf paren werken om het hele brede veld te kunnen overzien en ermee te kunnen werken. Daarbij ga ik uit van netwerken als samenwerkingsstructuren of systemen.

Het eerste paar is gemeenschapszin en betekenisgeving. In een netwerk moeten elementen van gemeenschapszin en betekenisgeving aanwezig zijn. Met elkaar moet je bepalen wat je wilt en waarom je dat wilt. Er moet een verschil zijn tussen wat je alleen zou willen en wat je samen wilt, waardoor het ook echt uit maakt dat je samenwerkt.

Het tweede paar waar ik vanuit ga is vertrouwen en verantwoordelijkheid. Als je geen vertrouwen ontvangt kun je het ook niet geven. En als je geen vertrouwen hebt, neem je geen verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid moet je benoemen. Ook is het erg belangrijk om vertrouwen te hebben in eigengedrag. Mensen zijn niet a priori rationeel handelende wezens.

Het derde paar is leren en leiderschap. Als mensen bezig zijn met zaken moet je daarin durven geven. Ook organisaties die bijvoorbeeld ervoor hebben gekozen om niet mee te willen doen, moet je de ruimte blijven bieden. Als je durft te geven wekt dat vertrouwen maar het geeft ook vertrouwen. Vertrouwen komt als je waar maakt wat je belooft. Het politieke systeem is aan zijn eind. Wat we nu nodig hebben is gemeenschapszin en betekenisgeving. De kern daarvan is uitwisseling van geven en nemen, niet onderhandelbaar en niet uitwisselbaar. Daarvoor hebben we hele vaardige mensen nodig die processen kunnen begeleiden.

Als vierde koppel zie ik toeval en treffers. Daarbij denk ik bij 'toeval' aan de rijkdom die zich aandient. Dat geeft een zeer uitgebreid arsenaal om je doelen te bereiken (als je weet wat je zoekt kun je het vinden).

Je moet er wel voor openstaan. Als je er niet voor openstaat, mis je het. Een treffer kan zich bij toeval aandienen. Niet alles is tevoren helemaal tot in detail uit te tekenen.

Als laatste paar zie ik souplesse versus weerbarstigheid. Met ketenpartners heb je gekoppelde prestatieafspraken, dat betekent ook dat er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid. Op het niveau van oplossingen moet je geen ruzie met elkaar gaan maken, dat vergt een zekere souplesse. Verder moet je denken (in onze branche) van output gerichtheid naar input gerichtheid. Gezamenlijk bedenken wat je wilt en waaraan dat moet voldoen, dat is een soort management trechter.

In deze netwerken moet je dicht bij elkaar staan en elkaar vertrouwen, dat wil niet zeggen dat je elkaar blind moet vertrouwen. Ik merk dat er vaak overmatige aandacht is voor geld. Ik zie dat als een uiting van wantrouwen. Vaak is er in het verleden ook nogal wat gebeurd tussen de partners. Verder is het belangrijk om aandacht te hebben voor de verschillende rollen die netwerkpartners hebben. In een netwerk is ook sprake van meer horizontale verhoudingen. In zo'n proces (de management trechter) zou de regie over kunnen gaan van de initiator naar de gemeente. De gemeente is niet altijd de aangewezen organisatie om een proces te initiëren. Veel organisaties staan dicht bij (in) de samenleving en zijn dus beter toegerust om initiatief te nemen. Regie heeft eigenlijk geen vaste plaats.

Regie is eigenlijk vloeibaar. Want waar staat het als het betekenisgevingsproces nog niet heeft plaatsgevonden? Als wantrouwen nog niet heeft plaatsgevonden? Je zou moeten beginnen met een goede analyse gebaseerd op het vragen wat je wilt en waarom je dat wilt aan de hand van een aantal criteria. Je kunt (als gemeente) initiatiefnemer zijn, een leider daarin. Je moet je dan de vraag stellen wie zich in zijn handelen laat leiden? Steeds uitgaand van ruimte voor jongeren. Regie heeft ook betrekking op verantwoordelijkheid. De gemeente hoeft niet altijd de aangewezen persoon te zijn om leiding te geven, of wel? Maar als de gemeente over gemeenschapsmiddelen beschikt, dan heb je wel een instrument in handen om ook de regie te hebben. Het handelen laat zich dan makkelijker leiden.

Ik maak de gemeente mee als een organisatie die soms de middelen heeft, instrumenten, soms niet. Die soms initiator kan zijn, soms ook weer niet. Een initiatief kan ook uit het veld worden aangedragen, opgenomen door de gemeente die het dan wel weer los moet laten in handen van de professionals. De gemeente is vrij om te zoeken naar het wezen van de regels die zij gebruikt. In regie kan zij een voorstel doen om te koppelen en het daarna dus overlaten. Als je zegt; 'Wij willen de regie', dan geef je jezelf de rol van netwerk leider. Het vertrouwen en zo moeten er dan wel zijn. Er kan geen hiërarchische relatie zijn (wantrouwen). Win de mens en er is geen hiërarchische relatie. En in het dagelijkse werk moet regie als van nature bijdragen aan de doelstelling. Zorg dat achter de relatie harde strategische afspraken tot stand komen. De welzijnsorganisatie is verantwoordelijk voor het leveren van afgewogen interventies, op basis van beoogde effecten en op basis van een causale relatie.

29 maart 2010

*Respondent 1 is extern gemeente Arnhem, gewerkt als kwartiermaker VNG integraal jeugdbeleid en evaluatie onderzoeken. Nu ingehuurd voor begeleiden ontwikkeling CJG.*

*Respondent 2 is beleidsmedewerker jeugd en onderwijs gemeente Arnhem*

*Duur 1 uur*

(Als voorbeeld) Ongeveer zes jaar geleden lag (viel) alles op zijn gat (onderwerp is brede scholen). De kreet 'de gemeente heeft de regie' begon bij de ontwikkeling van brede scholen een rol te spelen. De schoolbesturen vroegen dan ook meteen: Waarover dan? Vervolgens zijn scholen (besturen) gaan formuleren waarvoor ze de gemeente dan nodig hadden, welke verwachtingen ze hadden, welke andere partners erbij betrokken waren en hoe de regierol in te vullen. Dat laatste kwam neer op dat de gemeente zaken voor elkaar moest krijgen die de scholen niet konden. Er werd een regiegroep opgezet voor de bredeschool. Brede school gaat verder dan het stapelen van stenen. We moesten kijken naar rollen en organisaties, belangen die in het spel waren. We moesten tot afstemming komen en de vraag was waarover?

Regie kan alleen bestaan als andere partijen dat ook vinden. Er zijn verschillende rollen in aan te wijzen. Controleren, faciliteren, overtuigen, bruggenbouwers. Verder zit je op inhoud en bent kaderstellend bezig. Je moet de vraag stellen: 'Wat willen we?' Ik (respondent 2) zie regie meer als een containerbegrip. Als gemeente, uitgaand van 'wat willen we?' als je meer wilt moet je motiveren, verbinden, verantwoordelijkheid nemen en geven.

We hebben een doorbraakteam geformeerd. Dat kwam voort uit het onvermogen van partijen om het zelf te regelen. Het gaat om hele basale vragen als: 'Wie pakt die rol op?' en 'Wie zorgt ervoor dat...?'. Een ander voorbeeld daarvan is de term 'voortijdig schoolverlaten. Ook een containerbegrip. Want wat steekt daarachter? Welke elementen treft je erin aan? Je hebt het over registratie, vertrek naar ander onderwijs, lichte gevallen, zware gevallen. Er bevindt zich een wereld achter de term. Dus moet je eerst de criteria voor schooluitval bepalen. Daarna zoek je naar een hardnekkige kern die niet reageert op conventionele afspraken. Daar werken de organisatie doelstellingen blijkaar niet meer, althans worden niet gehaald. Je hebt te maken met een groep die niet te vangen is. Kijk naar 'De rotonde van Hamed' waarin onderzoek is gedaan naar waarom een bepaalde groep niet te vangen is.

In ons systeem kunnen we met de middelen die we hebben circa 70% bereiken. 30% valt dus uit de boot. Die kunnen alleen bereikt worden met extra inzet. Dat is met extra geld. Dus soms is het handig om het over de schutting te gooien. Die groep kunnen we niet bereiken, is onze verantwoordelijkheid ook niet. Dat verhoogt het idee dat je succesvol bent en dat hebben professionals ook weer nodig. Maar het komt niet omdat men niet wil. We zoeken eigenlijk steeds naar systeemoplossingen, in structuur. Maar de inhoud speelt de belangrijkste rol en daar kom je dan niet aan toe (maatwerk).

Het Centrum voor Jeugd en Gezin roept het beeld op van een fysiek centrum. Dat gaat dan ook een eigen leven leiden. De vraag is hier 'Hoe wordt een middel een doel?'. We hebben krachtige leiders nodig. Als gemeente moet je bepalen waar je gaat zitten. Je moet aanspreekbaar zijn en je realiseren dat je het niet alleen kunt. Als voorbeeld denk ik aan woningbouw corporaties die wel veel geld hadden maar nauwelijks maatschappelijke verantwoordelijkheid. Om daarin beweging te krijgen moet je op zoek naar een gevoelige plek. Rentabiliteit bijvoorbeeld. Maar soms moet je ook bereid zijn om de boel te laten ontploffen. Laat het maar fout gaan. Dan kun je de partner duidelijk maken dat je elkaar nodig hebt. Dat kan een strategie zijn.

April 2010

*Respondent is locatie directeur speciaal onderwijs*

*Duur 1 uur*

Onze school is vier jaar gelden gefuseerd en dat was meer noodzaak dan wens. Daardoor zitten we in twee gemeenten. Het onderwijs hier wordt gegeven aan kinderen met forse gedragsproblemen. De buurt is over het algemeen wel OK. Soms een bewoner die klaagt, maar dat heb je altijd. Het is wel iets waar je samen aan moet werken, acceptatie.

In ons onderwijs gaan we uit van 'het systeem'. Alles is onderdeel van een systeem. Of je het nu groot maakt of klein houdt, de principes zijn hetzelfde. Alle onderdelen zijn met elkaar verbonden. Als voorbeeld zie ik zo'n bol die gemaakt is van draad met gekleurde kralen op verbindingen. De bol kan heel klein zijn, maar je kunt hem uittrekken en dan wordt hij groot. Maar het systeem verandert daardoor niet, het blijft gelijk.

In dit systeem (het systeemdenken van Peter Senge) gaan wij uit van vijf leerdisciplines. Het persoonlijk meesterschap (autonomie), gemeenschappelijke visie, mentale modellen, teamleren en sociale modellen. Het is een manier van denken en kijken waardoor je patronen kunt herkennen. Daardoor zie je beter wat het werkelijke

probleem is wat je moet aanpakken als je iets wilt veranderen. Daarmee voorkom je symptoombestrijding. Dat kun je dus ook gebruiken met elkaar in samenwerking.

Wij hebben voornamelijk met de gemeente te maken als het gaat om de buurt en als het gaat om huisvesting. Dat laatste is vast gelegd in regels. Voor wat betreft de buurt leven er wel wat vooroordelen, maar daar moet je samen uitkomen. Daar kun je je voor inspannen, door mensen uit te nodigen. Vooroordelen leven sowieso. Wat wel leuk, en goed is is, is dat wij ook meedoen aan het Tulpentoernooi. Dat is een voetbal toernooi van de gemeente Renkum tussen scholen. Dat gaat heel goed en dat is tot stand gekomen via overleg tussen de Oosterbeekse directeurs (van scholen). We doen ook mee aan het cultuurmenu. Dat is een cultuurprogramma dat de scholen samen met de gemeente en culturele instellingen organiseren. Op die manier integreren we voor een belangrijk deel.

Autonomie is belangrijk. Maar overleg en samenwerking niet minder. Onderwijsland is beredruk. Open zijn, verbinden en kennisdelen vind ik belangrijk, maar je komt er vaak niet aan toe. Vrijheid ligt in het verlengde van autonomie van een organisatie. Vanuit jouw eigen plek kun je kijken naar welke invloed je kunt uitoefenen. Je hebt dan wel te maken met verschillende culturen. De ambtelijk- politieke cultuur is een cultuur van regeltjes. Het is een begrip van de wijze van werken. Je moet komen tot consensus maar je zit wel in een hiërarchische relatie. De professionele cultuur gaat uit van het kunnen omgaan met feedback, gaat uit van oplossingen en niet van problemen. Iedereen heeft daarin weer zijn eigen expertise.

Vrijheid is leuk, maar ook lastig. Je bent 'veroordeeld' om samen te werken. Ook als je dit niet wilt. Wij hebben te maken met een heel specifiek aanbod. We willen graag de klassen open houden. Je hebt de wens om goed onderwijs te leveren, maar daarvoor is er niet altijd voldoende geld.

De rol van de gemeente zie ik als coördinerend en uitnodigend. Zeker als er grensoverstijgende zaken aan de orde zijn. Als clusterschool heb je in de gemeente een andere rol (dan de andere scholen) omdat leerlingen niet uit de gemeente komen. Leerlingen worden wel in de gemeente ingeschreven als ze bij een instelling worden ondergebracht. Wij kosten de gemeente wel geld.

In het Centrum voor Jeugd en Gezin zie ik wel kansen. Bijvoorbeeld in een vraagbaakfunctie. Er zit bij ons veel expertise. We kunnen een meerwaarde hebben voor elkaar. We moeten samen zoeken naar kansen. Ik geloof ontzettend in onderin investeren (preventief). Binnen het hele systeem, dus kind en gezin aanpakken, want het kind is deel van het gezin, en het gezin is het systeem maar ook weer een onderdeel van een systeem. Ouders worden gestoord van de diversiteit aan hulpverlening. Kinderen komen hier met een indicatie. Ouders kunnen daarmee ook moeite hebben. Je probeert zodoende ook de ouders erbij te betrekken. Dat is soms moeilijk, maar je wilt iedereen een kans geven.

De rol van de gemeente met betrekking tot bijvoorbeeld het Centrum voor Jeugd en Gezin is afhankelijk van individu en mandaat. Daarbij moet je kijken naar opdracht of vrijheid. De gemeente moet faciliteren en dat is weer afhankelijk van personen, de raad, de (politiek) partijen en prioriteiten die worden gesteld. Mensen moeten wel achter hun bureau weg. Er moet het gevoel zijn dat je de dingen samen doet. Belangstelling en begrip.

Bij alles zit geld. Als je daar vooraf niet over communiceert dan komt het hard aan (bezuinigingen). Dat stuit dan op verzet. Communicatie is betrekken en informeren, inzicht bieden en mee laten denken. Waarover zijn wij het samen eens? Op preventie samen optrekken. Kinderen vragen om 'Zeg maar stop'.

*April 2010*

*Respondent is locatie directeur speciaal onderwijs*

*Duur 1 uur*

Samen met de Radar (speciaal onderwijs Wec, cluster 4, Rec Vierland Noord) zijn wij de enige spelers in het veld van het speciaal onderwijs. Wij hebben een ander specialisme, namelijk autisme. Wij willen graag een kenniscentrum vormen. Steunpunt autisme met een regionale functie. De vraag is hoe je dit op de kaart zet? Samen met de Radar kan de Brouwerij een ambulante dienstverlening bieden. Het probleem dat zich voordoet is dat de middelen naar samenwerkingsverbanden gaan en niet meer in het zogenaamde 'rugzakje' van het persoonsgebonden budget komen. Wij zouden juist voor het basisonderwijs in het kader van passend onderwijs een rol kunnen spelen. Wat tegenwerkt zijn onder andere de WSNS (Weer Samen Naar School) verbanden, waarin schoolbesturen afspraken hebben gemaakt met speciaal onderwijs. Dat hoeft dan niet in het dorp of de stad te zijn waar het kind woont. Zodoende wordt er onnodig veel gereisd. Bestaande structuren werken een nieuwe ontwikkeling tegen.

De gemeente kan hierin een rol spelen door middel van de Lokale Educatieve Agenda. In dit overleg zijn alle schoolbesturen vertegenwoordigd. Het vormt een platform om met elkaar in overleg te gaan over hoe dingen nu werken en of het niet anders beter kan.

Om met elkaar te kunnen praten moet je elkaar wel kunnen vinden. Die rol van verbinden zou bij de gemeente kunnen liggen. Wij zijn allemaal erg druk en zoeken elkaar niet op. Ook al weten we dat het wel beter zou zijn. Structureel lokaal overleg over passend onderwijs biedt mogelijkheden. Nu gaan de schoolbesturen ieder door op de door hun ingeslagen weg en is er geen ruimte voor nieuwe samenwerkingsverbanden. Veel scholen hier vallen onder bijna net zoveel schoolbesturen waardoor de lokale situatie zeer gefragmenteerd is. De vraag is of en in hoeverre de gemeente daarop grip zou kunnen krijgen.

Samenwerking op een beperkter niveau is soms wel onhandig. Het beperkt veel vrijheid in handelen. Zo gebruiken wij een gymnastiek lokaal van een andere instelling en zijn wij met het indelen van roosters afhankelijk van hun keuze. Maar er is geen oplossing in een eigen lokaal omdat dat gewoon niet haalbaar is. Je moet dus wel delen. Ik weet niet of de gemeente daarin een rol kan spelen.

*29 april 2010*

*Respondent is Algemeen directeur Openbaar Onderwijs Renkum, Rheden en Wageningen*

*Duur 1 uur*

Het woord 'regie' roept bij mij het beeld op van een doel voor ogen hebben en het daarop koersen ten aanzien van het onderwijs. Bij samenwerken denk ik aan een gemeenschappelijk doel en een gemeenschappelijk belang. Autonomie is verbonden met zelf zeggenschap hebben, met beslissen en afsluiten, met onafhankelijkheid. Vrijheid zie ik als een breder begrip. Meer op algemeen menselijk denken. Ik zie het niet als synoniem van autonomie.

In netwerken en ten aanzien van samenwerking en regie kom je al gauw op professionaliteit. De autonomie of vrijheid van professionaliteit. Professionaliteit is een containerbegrip van de laatste tien jaar. Het houdt in het zich voegen naar normen of het kader van een bepaalde beroepsgroep. Het geeft een bepaalde zakelijkheid. Maar in wezen gaat het om emotionele waarden. Professionaliteit begint met het nemen van verantwoordelijkheid. Dat verwacht ik van mijn mensen ook. Betrokkenheid, commitment.

In een netwerk of in samenwerking met elkaar speelt iedereen een rol. Als speler van een rol in een organisatie, neem je die rol (ook) mee. In een netwerk heb je te maken met persoonlijke agenda's, dubbele petten, het dienen van meerdere belangen. En als je op verzoek van iemand anders die persoon ook vertegenwoordigt, heb je nog meer rollen.

De regiefunctie van de gemeente bekeken vanuit mijn belang is dat iedereen het buitengewoon druk heeft. Je moet voortdurend rekening houden met elkaars situatie. Oppassen dat je niet overvraagt. Als je overvraagt gaat men zich onttrekken. Daarin heeft de gemeente een rol. Dosereren van de vraag, rekening houdend met de specifieke situatie van iedere betrokken organisatie. Daarnaast zul je ook moeten verleiden (als gemeente) want wat zal ik komen brengen als er niets te halen valt? Een valkuil is vrijblijvendheid.

Als gemeente, maar dat geldt eigenlijk voor alle betrokkenen, zijn begrippen als respect en begrip hebben voor elkaar kernbegrippen. Vertrouwen ook. Vertrouwen moet gewonnen worden. Het is net vanzelfsprekend. Het is ook nog eens sterk persoonsgebonden. Wat helpt is dat je consistent bent, dat je afspraken nakomt en dat je respect hebt voor elkaar.

Voor de gemeente is het van belang om een overzicht te houden van alle gemeentelijke spelers in het veld en hun eigen bedrijfscultuur. Verder spelen macht en zeggenschap een rol. Dat is weer gekoppeld aan bedrijfscultuur, professionaliteit en belang. Communicatie zou ik nog als sleutelbegrip willen noemen. Communicatie gaat altijd fout op begrippen en inhoud.

*20 mei 2010*

*Respondent is organisatie adviseur*

*Duur 1 uur*

Momenteel adviseer ik een grote kinderopvang organisatie over de implementatie van het peuterspeelzaalwerk in de kinderopvang.

Kinderopvang wordt georganiseerd vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid. Tot 2005 werd de kinderopvang via de gemeente gesubsidieerd. Nu verlopen de contacten alleen nog tussen ouders en organisatie en speelt de overheid een rol op het gebied van regels en afspraken over kwaliteit en toeslagen. De gemeente heeft daarin eigenlijk alleen de rol van handhaver als de kwaliteit niet klopt. De maatschappelijke verantwoordelijkheid is eigenlijk de wortel, de spil van de relatie tussen de gemeente en de kinderopvang organisatie. Daarin spelen vooral opvattingen over elkaar een rol, emoties en persoonlijke relaties. Als je het hebt over regie dan zie ik dat als de regie op de samenwerking. Organisaties hebben allen hun cultuur en dat kun je bespreekbaar maken. Als gemeente kun je dat faciliteren, mensen ontmoeten mensen.

Vertrouwen is een kernbegrip. Je wilt echt deelnemen aan andermans cultuur. Daarin moet een soort van fundamenteel vertrouwen zijn. De gemeente is daarin, in al die relaties, een neutrale derde. De gemeente kan daarin verbinden. Kan ook met concrete initiatieven komen. Maar dan wel hele korte behapbare brokken. Van de gemeente zie ik daarin een vorm van commitment versus delegeren. De wethouder zie ik daarin ook een sturende rol hebben. Hij/zij moet zijn verantwoordelijkheid oppakken in de rol van neutrale derde, in het verbinden en commitment tonen. De ambtenaar zal daardoor meer welwillend kunnen handelen. Hij voelt zich gesteund door het bestuur. Dit zijn beelden die leven, die bestaan.

Als gemeente moet je voeling houden of maken en koppelen met de basis. Er vaak sprake van domeindenken, intern zowel als extern. Dat moet je overwinnen. Zonder passie bereik je niets. Dat is de basis om in beweging te komen. Visie, passie en koppelen.

Als je met meerdere organisaties samenwerkt, die allen hun eigen belangen hebben, dan verzanden doelen als je ze niet onderhoudt. De gemeente kan juist dat op de rit houden, bewaken. De gemeente kan de leider zijn, kan leiding geven. Wel in het netwerk, dus niet echt de leiding geven, maar meer op initiatief en op bewaken.

*25 mei 2010*

*Respondent is rector voortgezet onderwijs (VWO, HAVO, VMBOT)*

*Duur 1 uur*

Een school is een zelfstandige organisatie die door de overheid wordt gefaciliteerd. Wij hebben dan ook voornamelijk zaak met de onderwijsinspectie. Verder met de gemeente over huisvesting. Een school speelt een belangrijke rol in een gemeente, omdat leerlingen een groot deel van hun leven hier doorbrengen. Daarin zit dus een gekoppeld belang voor de gemeente. Wij zijn wel zelfstandig in onze verantwoordelijkheid naar ouders en leerlingen en in onze verantwoording naar de inspectie (rijksoverheid). Voor het gebruik van (sommige) faciliteiten zijn wij weer afhankelijk van de gemeente, zoals bijvoorbeeld de huur en het gebruik van de sportaccommodatie.

De gemeente is op haar beurt verantwoordelijk voor het (preventief) jeugdbeleid. Dus is het voor de gemeente de hand liggend om samen met het basis onderwijs en het voortgezet onderwijs op te trekken. Met elkaar en ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden hebben we te maken met jeugd en gezin, sport en buurtwerk en cultuur. Eigenlijk loopt dat wel goed. Maar dat heeft te maken met de mensen. Beleid ontwikkelt zich ook vanuit de informele contacten. Het draait om de mensen, hun interesse en affiniteit. Dat is belangrijk. Als mensen geen affiniteit hebben met een onderwerp komt niets natuurlijk tot stand.

Met regie denk ik ook heel sterk aan communicatie. Communicatie over informatie. Middelen bijvoorbeeld. Het is voor ons van belang om te weten hoeveel middelen binnenkomen voor onderwijshuisvesting. En dan natuurlijk specifiek voor dit college.

Als ik denk aan de Lokale Educatieve Agenda, dan zie ik dat die ver van de schoolwerkelijkheid af staat. Bij beleid ontgaat ons veel, het komt niet van onderaf. Als voorbeeld het toelatingsbeleid van dit college. Daarin is het advies van het basisonderwijs doorslaggevend. Daarin wordt de doorgaande (leer)lijn voor het kind gewaarborgd. Het echte beleid in het onderwijs wordt gerealiseerd door de werkvloer. Daarin wordt van onderop gewerkt en gedacht.

Bij regierol wordt vaak gedacht aan een ongedeelde taak. Een partij heeft de taken en de verantwoordelijkheden. Ik zie dat juist als collega's, samen kom je tot prestatie. Wij leveren als scholen 80 à 90 %, een gemeente draagt er 10% aan bij. De gemeente legt de verbindingen. Het kind staat centraal.

*27 mei 2010*

*Respondent is leerplicht ambtenaar en beleidsmedewerker jeugdbeleid*

*Duur 1 uur*

Bij regie denk ik intern aan communicatie. Er moet duidelijkheid zijn. Een onderwerp moet zijn afgebakend, je moet daarin grenzen bepalen en niet alles door elkaar heen laten lopen. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor de rollen die de mensen en organisaties hebben. Je hebt de uitvoerder, de bestuurder et cetera. Als van te voren niet duidelijk is waar het over gaat, dan bereik je niets. Er moet dus een heldere vraag aan vooraf gaan. Dat betekent voor mij dat je als organisatie eerst zelf een visie moet bepalen en een gedachtengang daarover. Eerst intern de zaken op orde. Ook bij interactieve beleidsontwikkeling moet je eerst intern draagvlak hebben gecreëerd. Afstemming over de visie. Daarop moet sturing zijn.

In sturing moet duidelijkheid zijn. Intern en extern. Als je in het begin van het proces teveel vrijheid geeft, dan geef je je sturing weg. Een als je die later terug wilt hebben dan is dat moeilijk. Je zult vooraf dus kaders moeten stellen. Dan kun je ook aan de partners zeggen wat zij gaan doen. Daarbij denk ik aan het Centrum voor Jeugd en



Gezin. Het is handig als je als coördinator weet wat er van je wordt verwacht. Anders moet je achteraf gaan vragen wat ze hebben gedaan. Je mag net zoveel vrijheid hebben als je zelf wilt, als je maar informeert. De kaders heb je nodig voor een vorm van controle. Moet je wel samen delen en afstemmen. Daar moet een opdracht uit komen. Voor wat betreft de coördinatierol is er nu alleen een afspraak op inzet van uren, niet op invulling. Dat is te weinig. Als je op invulling afspraken maakt kun je dat monitoren en bijstellen waar nodig.

Je moet komen tot een samenwerking waarin je open staat voor elkaar. Je moet elkaar serieus nemen. Samen een doel delen en respect hebben voor elkaar. Kennis delen, je verdiepen in de materie. Vertrouwen hebben in elkaar.

Sturing in een netwerk is gebaseerd op duidelijkheid. Duidelijke en heldere afspraken. Je kunt werken met een projectopdracht waarin je de kaders stelt. Dat kun je verder afdichten met overeenkomsten, contracten et cetera, ondersteund door de geldstromen. Binnen het project is het een kwestie van halen en brengen, iedereen heeft er een belang bij. Een netwerk is niet iets dat is, het is iets dat groeit en verandert. In een netwerk is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. In een netwerk spelen mensen een rol. Daarin herken je trekkers maar ook belemmeraars. Er moet dus ook oog zijn voor de rollen die in een netwerk zijn vertegenwoordigd, en wat zij verder nog vertegenwoordigen, namelijk de cultuur van een organisatie, het belang waarom zij deelnemen. Deelname zonder belang komt ook voor, dan gaat het alleen om informatie. Daarvan moet je je wel bewust zijn.

*2 juni 2010*

*Respondent is wethouder welzijn*

*Duur 1 uur*

Het eerste wat bij mij opkomt als ik denk aan regiefunctie is dat je dan met veel partijen bent waarbij het nodig is dat één instantie de verantwoordelijkheid neemt. Niet op de inhoud, maar op de verbindingen. Het gaat over partijen die een rol spelen in een netwerk en over de verbindingen die daarbij tot stand komen of moeten worden gebracht. Daarbij is het van belang dat de rol duidelijk is, en welke plek bij die rol hoort. Dit speelt een rol op alle gebieden, ook leefbaarheid, niet alleen maatschappelijke organisatie.

Bij regie is geen sprake van één formule. Het wordt situationeel bepaald. Ook de mensen, het individu speelt daarin een belangrijke rol. Persoonlijke stijl. Vooraf is het van belang een goede analyse te maken. Van het werk dat moet worden gedaan, de spelers in het veld en de onderlinge verhoudingen. Dit is niet altijd een onderdeel van het proces, soms is het gewoon niet mogelijk maar het is wel je eigen verantwoordelijkheid om het te doen. De gemeente financiert vaak de uitvoering, draagt zorg voor het beleid en moet ook prestatieafspraken maken.

Bij de regiefunctie speelt het management van verwachtingen een belangrijke rol. Je moet afspraken wat je doet of niet doet. Dat moet je aan het begin van het proces afbakenen. Verder is er een onderscheid tussen uitvoerende ketens en strategische ketens. Dat is bepalend voor met wie je aan tafel zit. Je moet dus ervoor zorgen dat je met de goede mensen om tafel zit. Dat heeft weer te maken met het mandaat van de partners. Zonder mandaat is er geen doorzettingsmacht om dingen op te lossen. Je werkt daarom met projectgroepen en stuurgroepen. De doorzettingsmacht hangt in de praktijk erg af van hoe die rol wordt ingevuld. Alles draait om mensen en hun competenties. Hun betrokkenheid met uitvoering. De hoofdrol van de gemeente is verbinden. Belangrijk zijn het lerend vermogen en reflectie. Daar moet in voldoende mate ruimte en aandacht voor zijn. Als het fout gaat moet je het niet laten doorwoekeren, maar meteen ingrijpen. Grote vijanden zijn tunnelvisie en domeindenken. Reflectie is heel belangrijk.

In sommige situatie wordt je in een bepaalde positie geplaatst. Zo is Arnhem bijvoorbeeld een centrumgemeente voor WMO Arnhem regio. De centrumgemeente is doorgaans de grootste in het regionaal verband en op de een of andere manier trekken zij dan ook de regierol en de voorzittersrol tot zich. Maar er is niet één reden vanuit de omvang van de gemeente die verklaart waarom dan ook regie en voorzitterschap daar moeten komen te liggen. Daar moet je alert op zijn. Het kan heel goed zijn dat andere individuen veel meer in huis hebben en dus een veel competentere voorzitter kunnen zijn (respondent is ook wethouder geweest in Arnhem).

Er moet ook regie op jezelf zijn. Ben je wel of geen voorzitter bijvoorbeeld? Weer analyse van het speelveld. De spelers, de rollen, het waarom? Het uiteindelijke doel moet bovengeschiedt zijn. Je moet bereid zijn om over de grenzen van je eigen belangen heen te stappen. Ook moet je rekening houden met andere culturen en systemen. De politie heeft hele andere verantwoordingsstructuren. En van alles moet je vooral NIET de baas spelen! Eerder is het een soort van procesmanagement.

5 juni 2010

Respondent is directeur stadvernieuwing

Duur 3 uur

Regiefunctie betreft een actieve participatie in een netwerk tegen een dynamische achtergrond. Daarbij moet je je de vraag stellen wat moet er gebeuren? Wat is er aan de hand dat iets anders wordt? Waarmee worstelt de gemeente dan? Wat wordt er dan anders?

Het samenwerken in een netwerk is al anders, het betreft gezamenlijkheid en het doorbreken van het domeindenken. Het bewust doorbreken van het domeindenken. Rationeel weet iedereen dat samenwerking beter is, maar domeindenken is lekkerder. Het handelen van alle individuele actoren is anders. Dat heeft te maken met taakopvatting. Taakopvatting is weer gebaseerd op modellen. Voorbeeld daarvan is signaleren van omstandigheden in de wijk. Hou je alles gefragmenteerd (dienst voor dit en dienst voor dat) of stap je over op een ander model waarbij je uitgaat van integrale omgevingsmensen? Je kunt dus een keuze maken om een model en een taakopvatting die daaraan is verbonden actief bewust te doorbreken.

Modellen zijn weer gebaseerd op systeemeisen en die zijn weer verbonden aan instituties. Instituties staan voor domeindenken.

Je kunt dan kiezen voor een harde interventie. Dan ga je ingrijpen met regels en geld. Dat is een grens die je nooit meer terug over kunt. Dat zie je bijvoorbeeld bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Er wordt geconstateerd dat er onvoldoende samenhang is in het jeugdbeleid, instellingen werken langs elkaar heen. Dingen gaan fout en er moet een grens worden getrokken. Regels worden veranderd, geldstromen worden omgebogen en het duurt circa vijf jaar voordat alles ingeregeld is.

Hoe vul je daarin regie in? Enerzijds staat er regie, anderzijds staat er beleid. In het CJG is er sprake van één systeem. En dat is niet bedoeld als wij maken het beleid en jullie volgen. Centraal staan vertrouwen en verantwoordelijkheid. Het is dus samen beleid, samen regelen, samen beleid en samen verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid kun je bij de regisseur leggen, daarover kun je afspraken maken. Afspraken moet je maken. Daarbij moet je ook spelregels maken.

We hebben te maken met een ander soort leiderschap. Dat is gebaseerd op vertrouwen en verantwoordelijkheid. Je besodemetert een ander niet omdat dat ernstige gevolgen heft voor jou. Je bent onderdeel van een systeem en van een persoonlijk systeem. Als je iemand besodemetert dan wrekt zich dat uiteindelijk. Ons huidige systeem is grotendeels bepaald door wantrouwen. Dat zie je aan alles, juridisering, control en audits. Daaruit vloeien systeemeisen voort, de normen. Maar niet de normen die we als mensen voor elkaar stellen.

Vertrouwen kun je in een systeem inbouwen. Daarbij denk ik dan aan bijvoorbeeld het INK model. Als op ieder 'productieonderdeel' de afspraak geldt dat het (deel)product zonder mankementen wordt afgeleverd, dan hoeft er aan de achterkant niet een complex en tijdrovend controle systeem te zitten, waar ook daar pas blijkt over er sprake is van mankementen. Dat moet veel eerder in het proces plaatsvinden. Dient onderdeel te zijn van de afspraken en wordt zo ook uitgevoerd. Daarmee krijg je vertrouwen en geef je vertrouwen. In principe bouw je daarmee aan een efficiënt zelfregulerend systeem. Dit is dus een systeemtheorie gericht op efficiency. Maar je moet niet uit het oog verliezen dat het hier om mensen gaat. 30% van de waarborg ligt in het systeem. Voor de overige 70% van het werken is de mens verantwoordelijk. Daar zit het schakelpunt naar effectiviteit. Regie is dus enerzijds gericht op een systeem dat zichzelf reguleert en anderzijds op de kwaliteit en taakopvatting van mensen. In dat laatste kun je sturen door de systeemeisen te veranderen. Je kunt de voorstelling maken van een overheid die geen geld heeft maar wel moet sturen. Dan gaat het om begrippen als vertrouwen en verantwoordelijkheid. In beide gevallen is het wederkerig.

## 2. Definities

*Eigenaar van een maatschappelijk probleem* Persoon of instantie die als eindverantwoordelijk wordt gehouden voor de oplossing van het probleem.

*Game management* spelmanagement

*Geïndiceerde jeugdzorg* Geïndiceerde jeugdzorg is een verzamelnaam voor vormen van gespecialiseerde, intensieve jeugdzorg. Deze hulp wordt geboden op basis van een indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg (BJZ). Het betreft onder andere intensieve hulp aan huis, dagbehandeling, kamertraining en pleegzorg. BJZ schakelt hiervoor instellingen voor Jeugd & Opvoedhulp in.

*Jeugdbeleid* Betreft het organiseren, stimuleren en ondersteunen van activiteiten gericht op opvoeding en vrijetijdsbesteding van alle kinderen van 0 tot 23 jaar, zodat zij als volwaardig burgers aan de samenleving kunnen deelnemen.

*Jeugdketen* Een systeem van samenhangende functies, uitgevoerd door ketenpartners, dat tot doel heeft zorg te dragen voor een ononderbroken signalering- en zorglijn voor kinderen en jongeren van 0 (-9) tot 23 (27) jaar.

*Jeugdzorg* Ondersteuning en hulp bij opgroei- en opvoedproblemen aan kinderen, jongeren en hun ouders, zowel vrijwillig als onder justitiële dwang.

*Ketenpartner* (Uitvoerings)instantie die onderdeel uitmaakt van de jeugdketen, en daarbij vanuit zijn professionaliteit en eventuele wettelijke taken, beleidskaders formuleert en activiteiten uitvoert in het kader van de ononderbroken signalering- en zorglijn voor kinderen en jongeren van 0 (-9) tot 23 (27).

*Licht pedagogische hulp* Is hulp gericht op het bieden van informatie en opvoedingsondersteuning aan ouders en kinderen. Voorbeelden hiervan zijn een pedagogisch spreekuur, opvoedcursussen, (school)maatschappelijk werk. Lokale interventies op dit gebied veronderstelt samenhang en afstemming van het lokale aanbod.

*Maatschappelijk probleem* Een collectief als niet goed ervaren toestand van sociale aard die tot stand komt door de onbedoelde aggregatie van handelingen (Wolters en de Graaf, 2006:12).

*Netwerkmanagement* Sturingsmethode waarbij het beleidsproces op basis van onderhandeling tussen publieke en private actoren tot stand komt (Klijn, E.H. en Koppenjan, J. 2001: 179-192).

*Oprachtgever en opdrachtnemer* Met opdrachtgever wordt bedoeld: de uiteindelijk verantwoordelijke voor het proces (doel en kaders). De opdrachtnemer is degene die de gehele ontwikkeling tot uitvoering begeleidt (proces).

*Preventief jeugdbeleid* preventief jeugdbeleid betreft interventies die tot doel hebben om problemen als verwaarlozing, mishandeling en misbruik te voorkomen en instroom in de jeugdzorg te beperken.

*Processmanagement* Wijze van open besluitvorming tussen partijen, waarbij niet de inhoud maar het proces daar naartoe centraal staat (Bruyn, H. de en Heuvelhof, E. ten, 2001:193-207).

*Regie* Een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Partner + Pröpper, 2004).

*Regionaal Meld en Coördinatiecentrum (RMC)* Regionale voorziening ter bestrijding van vroegtijdige schooluitval, door het tijdig signaleren en stroomlijnen van de ondersteuning van leerlingen.

*Relatiemanagement* Sturingsmethode waarbij de inhoud en de kwaliteit van interactie tussen actoren centraal staan (Thiel, S. van e.a., 2004).

*Rol en relaties met betrekking tot jeugdbeleid* Onder rol wordt verstaan de functie die de ketenpartner heeft in de uitvoering van zijn taken ten opzichte van de doelgroep en ten opzichte van de andere ketenpartners.

*Welzijnswerk* stimuleren en ondersteunen van de functie van ontmoeting en vrijetijdsbesteding.

### 3. Tijdsbalk ontwikkelingen jeugdbeleid

Periode	Wet	Maatschappelijke ontwikkeling
1800-1880	Nationale onderwijswet	Volksonderwijs
	Kinderwetje van Van Houten (Wet op de kinderarbeid);	Industrialisatie en verstedelijking. Slechte economische omstandigheden, kinderen worden onttrokken aan de leerplicht en te werk gesteld, door slechte voeding blijven de kinderen achter in groei, weinig aandacht voor opvoeding: vader aan de drank en moeder op zoek naar voeding, kinderen worden aan lot overgelaten.
	Wet op besmettelijke ziekten;	'Maatschappij tot het Nut van het Algemeen' opgericht met doel verbetering omstandigheden (burgerlijk beschavings-offensief) arbeidersklasse (sociale kwestie).  Staatsonthouding ten aanzien van hygiëne neemt af: planmatige aanpak aanleg van riolering en drinkwatervoorziening.  Overheid maakt zich sterk voor gratis vaccinatie van kinderen uit de volksklasse (koepokken).
1880-1900	Drankwet (1881)	Overheid kon nog niet ingrijpen in huisvestingszaken, goede huisvesting werd gerealiseerd door filantropische verenigingen.
	Veiligheidswet (1895)	Verbetering economische omstandigheden. Kinderen worden minder vaak vroegtijdig van school gehaald om aan het arbeidsproces deel te nemen. In 1901 wordt de algemene leerplicht van kracht. Kloof tussen burgerij en arbeidersklasse neemt af. Vrouwen gaan niet meer uit werken en leggen zich toe op huishouden en moederschap. Kostwinnersmodel. Beschavingsoffensief vanuit burger initiatief (filantropen, sociaal bewogen artsen) richting arbeidersklasse (de sociale kwestie) wint aan terrein. Verkoop alcohol aan kinderen onder de 16 wordt verboden. Door godsdienst gebonden georganiseerde verenigingsleven komt tot bloei, verzuiling.  1879 eerste moderne politieke partij, orthodox gereformeerd (Abraham Kuyper), gevolgd door katholieken en socialisten.  Arbeiders verenigen zich in bonden (1871 Algemene Nederlandsche Werkliedenbond, gevolgd door anderen).  In 1901 wordt de woningwet van kracht, waardoor woningbouw door de overheid wordt gereguleerd, er komt een einde aan de ongezonde woonomstandigheden.  Opvoeding kinderen tot alle maatschappelijke en christelijke (burgerlijke) deugden. Pedagogiek van Fröbel (vanaf ca 1860).
1900-1910	Wet op de leerplicht (1900)	Aandacht voor gezondheid: inentingen. Boek 'De eeuw van het kind' door de Zweedse Ellen Key: voor rechten van het kind en een kindgerichte opvoeding.
	Burgerlijke Kinderwet (1901)	Uitbreiding van kennis en voorzieningen voor het kind.  Burgerlijke kinderwet maakte ontzetting uit de ouderlijke macht mogelijk.
	Gezondheidswet (1901)	Bedreigde kinderen worden voorwerp van professionele bemoeienis: medische kinderuitzending en hulp aan 'onmaatschappelijke gezinnen'.

	Woningwet(1901)	1901 eerste consultatiebureau in Den Haag door particulier (arts) voor zuigelingen.
	Ongevallenwet (1905)	1904: intrede schoolarts, in dienst van de gemeente.  Jeugdwerk komt overwaaien uit USA.  Leerplicht vanaf 6 jaar, duur 6 jaar.
1910-	Grondwet (1917)	10% van de gehuwde vrouwen werkt. Algemeen kiesrecht (1917) en bijzonder onderwijs.
1920	Zedelijkheidswet (1911)	Vrouwenkiesrecht (1919) (pacificatiewet genoemd)
	Armenwet (1912)	Activiteiten voor vrije tijd kinderen georganiseerd door kerkelijke instanties (verzuiling).
	Invaliditeitswet (1913)	Zedelijkheidswet bevat o.a. bepalingen tegen ontucht met jongeren.
	Arbeidswet (1919)	Het sociale vangnet begint vorm te krijgen. De arbeidswet verbiedt kinderen onder de 14 jaar te werken. Verder regelt de wet de 8-urige werkdag en de vrije zaterdagmiddag en de vrije zondag. Ontstaan clubhuizen voor jongeren.
1920-		
1930		1927 consultatie bureau voor peuters
1930-	Ziektewet (1930)	Ten opzichte van 1900 neemt 19% meer van de kinderen deel aan een vorm van voortgezet onderwijs.
1940	Kinderbijslagwet (1939)	6,5 % van de gehuwde vrouwen werkt.
1940-	Werkeloosheidwet (WW) (1949)	45% van de jeugd neemt deel aan een vorm van voortgezet onderwijs.
1950		41% van de armenzorg door particulieren.  1945: wettelijk minimum loon.  Gezinsoorden voor 'onmaatschappelijke gezinnen'.  Na WOII bestaat er zorg over de werkende jongeren (massajeugd): moraal en zeden, vrijetijdsbesteding.
1950-	Algemene Ouderdomswet (AOW) (1956)	Intrede schooltandarts na WOII. Mede vanwege toenemende wetenschappelijke kennis ontstaan vanuit particuliere initiatieven voorzieningen voor jeugdhulp-verlening en jeugdgezondheidszorg.
1960	Algemene Werkeloosheidswet (AWW) (1959)	Naast kindbescherming ontstaan voorzieningen voor Jeugd Gezondheidszorg (JGZ) en jeugdhulp verlening. De welzijns invalshoek steeds meer terrein.  In 1952 wordt het ministerie van Maatschappelijk Werk opgericht met als uitgangspunt het gezin als fundament van de samenleving.  1952 inenting DKTP (dyphterie, kinkhoest, tetanus en pokken)

		Jeugd verplicht schoolgaand tot 14 jaar.
1960-1970	Wet op de Arbeidsongeschiktheids Verzekering (WAO) (1967)	1955 3 % van de armenzorg door particulieren. Tot eind jaren zestig wordt de samenleving bijeen gehouden door op levensbeschouwelijke grondslag (verzuiling) voorzieningen te organiseren op het gebied van onderwijs, sport en zorg.
	Algemene Bijstandswet (Abw) (1965)	84% van de jeugd neemt deel aan een vorm van voortgezet onderwijs. Herziening van de Arbeidswet(1961) met als doel dat vaders meer betrokken raken met de opvoeding van hun kinderen.
	Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) (1966)	Vormingswerk voor werkende jongeren wordt georganiseerd door particulieren.
1970-		Werkgroep Mik: jeugdwezijn voor samenhangend jeugdbeleid.
1980		Deze werkgroep constateert dat er meer samenhang nodig is en komt met drie aanbevelingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>1. belang van preventie en van hulp in een vroeg stadium</li> <li>2. decentralisatie van beleid en regionale samenwerking van hulpinstellingen</li> <li>3. het slechten van de schotten tussen de kinderbescherming, gezondheidszorg en maatschappelijk werk.</li> </ul>
		1972 Leerplicht tot 15 jaar.
1980-1990	Wet op de jeugdhulpverlening	12,5% van de gehuwde vrouwen met kinderen werkt. Jeugd en jongerenwerk komt onder druk te staan door bezuinigingen. 1982 RIAGG (clustering voorzieningen Regionale instellingen geestelijke gezondheidszorg). Verslaafdenzorg en jeugdhulpverlening worden vergoed. New Public Management sterk in opkomst met betrekking tot outputfinanciering en marktwerking. Het geloof in de maakbare samenleving neemt af. Er wordt verder gedecentraliseerd: gemeenten krijgen steeds meer verantwoordelijkheden op onderwijs, jeugd, openbare orde en veiligheid, werk en bijstand. Tweede helft jaren tachtig: ontkooking, samenhang en rol van provincie ingesteld in jeugdveld. In de financiering doet normharmonisatie intrede: niet de instelling wordt gesubsidieerd, maar de zorghandeling Dit bracht niet de beoogde samenhang afstemming. Doelen werden niet bereikt door een versnipperde aansturing en financiering binnen deze wet. De wet bood onvoldoende mogelijkheden voor eenduidige aansturing. Ook bezuinigingen zijn debet aan het niet slagen van de wet.

1990-  
2000

Er zijn 126 kinderdagverblijven in Nederland.

1985 inenting BMR (Bof, Mazelen en Rode Hond)

Regie op de jeugdzorg doet zijn intrede. Daarmee wordt beoogd de effectiviteit en efficiency van de zorg voor jeugdigen te vergroten. De bedoeling is om tot een samenhangend stelsel te komen van zorg door jeugdbescherming, jeugdhulpverlening en geestelijke gezondheidszorg.

In de tweede helft negentigerjaren: voorbereiding Wet op de jeugdzorg. Doel: eenduidige aansturing en financiering.

De visie is dat jeugdzorg aanvullend is bedoeld op de zorg van ouders en andere belangrijke personen rond de jeugdige. Tevens is jeugdzorg aanvullend op algemene voorzieningen. Vier doelstellingen:

1. versterken van voorliggende voorzieningen
2. het komen tot een centrale herkenbare, bekende, laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg, zijnde het Bureau Jeugdzorg (BJZ)
3. tot stand brengen van passend en samenhangend aanbod
4. versterken van positie van cliënt.

Bestuur-akkoord Nieuwe Stijl (BANS-Akkoord) tussen de rijksoverheid en de VNG doet zijn intrede. Doel: gezamenlijke visie op basis van vijf richtinggevende criteria:

1. beleid maken met de jeugd (en hun opvoeders) en niet over hun hoofden heen;
2. investeren in algemene voorzieningen voor jeugdigen;
3. inspelen op situaties waarin jeugdigen extra risico's lopen;
4. een samenhangend aanbod realiseren;
5. projectenbeleid in onderling overleg inzetten ter versterking van het structurele aanbod.

36% van de moeders werkt.

2000-  
heden

Integrale  
Jeugdgezondheid  
(JGZ) wettelijk in Wet  
collectieve preventieve  
volksgezondheid  
(Wcpv, 2008)

Er zijn 614 kinderdagverblijven in Nederland.

Operatie JONG: Beleid is verkokerd. Het belang van het kind wordt onvoldoende gezien. Beleidsadvies: bundeling, vereenvoudiging, decentralisatie (naar gemeenten). Hulp moet eerder, dichterbij en laagdrempeliger, van aanbod- naar vraaggericht. Oplossing: Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en programma ministerie voor Jeugd en Gezin.

Drieledige doelstelling van de Wet op de Jeugdzorg:

Wet Maatschappelijke  
Ondersteuning (Wmo,  
2007)

1. vestigen van wettelijke aanspraak op JZ;
2. realiseren samenhangend aanbod JZ dat aansluit op de behoefte;
3. en opnieuw regelen van de toegang tot de JZ en de bekostiging.

Wet kinderopvang (Wk,  
2005)

Het Landelijk beleidskader 2005 - 2008 heeft als leidraad

1. het ontwikkelen van Centra voor Jeugd en gezin
2. aanval op (school)uitval
3. inzet op jeugd en veiligheid (o.a. voor risicojeugd 12-min, voorkomen crimineel gedrag),

Wet Werk en Bijstand (WWB, 2004) 4. aansluiting jeugdbeleid en jeugdzorg (o.a. voorkomen kindermishandeling en nazorg voor uitbehandelde jongeren)

Vijf functies vormen de wettelijke invulling van de Wmo-taak van gemeenten op terrein van jeugd:

1. informatie en advies
2. signaleren van problemen
3. toegang tot het hulpaanbod
4. licht-pedagogische hulp
5. coördinatie van zorg

2009 Wet publieke gezondheid ingevoerd Verwijsindex ingevoerd

Elektronisch kinddossier

Evaluatie wet op de jeugdzorg

Overzicht ontwikkelingen in het jeugdbeleid 1800-2010(bron: Bakker et al. 2006 en Büren et al., 2002)



#### 4. Een overzicht van voorzieningen in de jeugdketen

<b>Voorziening per leeftijdsgroep en de vijf WMO functies</b>						
1.	informatie en advies					
2.	signaleren van problemen					
3.	toegang tot het hulpaanbod					
4.	licht-pedagogische hulp					
5.	coördinatie van zorg					
		<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>0 t/m 3 jaar</b>						
Consultatiebureau		X	X	X	X	X
Opvoedingsondersteuning		X	X	X	X	X
Peuterspeelzalen		X	X		X	
VVE (taalachterstanden)			X		X	
Logopedie		X	X	X		
Kinderopvang		X	X			
Zorgnetwerk		X	X	X	X	X
AMW/opvoedingsondersteuning		X	X	X	X	X
<b>4 t/m 11 jaar</b>						
SoVa trainingen					X	
Logopedie		X	X	X		
Spreekuur Jeugdarts/ jeugdverpleegkundige (GGD)		X	X	X	X	X
Zorgnetwerk		X	X	X		X
Kinderopvang (NSO/BSO)		X	X			
Opvoedingsondersteuning Home Start		X			X	
JEKK		X	X	X	X	
HALT		X	X		X	
Leerplichtambtenaar		X	X			X
AMW/opvoedingsondersteuning		X	X	X	X	X
Sportbuurtwerk		X				
Kindertelefoon (chatten)		X				
<b>12 t/m 17 jaar</b>						
JIP (jongeren info punt)		X	X			
Zorg & Advies Teams		X	X	X		X
Spreekuren jeugdarts/ jeugdverpleegkundige (GGD)		X	X	X	X	X
Sportbuurtwerk		X				
Schoolmaatschappelijk werk		X	X	X	X	
RMC		X	X			
Leerplichtambtenaar		X	X			X
JEKK		X	X	X	X	X
HALT		X	X		X	
AMW/opvoedingsondersteuning		X	X	X	X	X
Kindertelefoon (chatten)		X				
<b>18 t/m 23 jaar</b>						
Risico Jongerenoverleg		X	X		X	X
JIP (jongeren info punt)		X	X			
Traject naar werk		X	X			
Maatschappelijk werk		X	X	X	X	
RMC		X	X			