

“Verder plukken dan het laaghangend fruit”



*“De aanpak van knelpunten in de relatie tussen
de gemeente Den Haag en lokale onderwijsinstellingen
bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid”*

“Verder plukken dan het laaghangend fruit”

*“De aanpak van knelpunten in de relatie tussen
de gemeente Den Haag en lokale onderwijsinstellingen
bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid”*

Organisatie	:	Erasmus Universiteit te Rotterdam
Opleiding	:	Part-time master Bestuurskunde
Module	:	Afstudeerscriptie
Naam student	:	Martin Weller
Studentnummer	:	326137
Docent (eerste lezer)	:	dr. Menno Fenger
Tweede lezer	:	dr. Peter Hupe
Datum	:	11 maart 2011
Versie	:	2.0 (eind versie)

Graag wil ik het begin van deze scriptie aangrijpen om een woord van dank uit te spreken aan alle mensen die mij hebben geholpen bij het schrijven ervan. Op de eerste plaats is dat mijn scriptiebegeleider – de heer dr. Menno Fenger – voor zijn geduld, maar vooral voor zijn positieve insteek. Natuurlijk gaat mijn dank ook uit naar al die mensen die mij te woord hebben gestaan en meegelezen. Zij hebben mij met hun kennis en inzicht helpen groeien in het onderwerp. Ten slotte wil ik mijn vriendin (en verloofde) Annette bedanken voor de steun die zij de afgelopen periode heeft geboden en voor alle momenten dat zij mij heeft moeten delen met mijn avondopleiding.

*Martin Weller
Rijswijk (zh), 11 maart 2011*

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE.....	3
SAMENVATTING.....	5
HOOFDSTUK 1: JEUGDWERKLOOSHEID IN DEN HAAG NADER ONDERZOCHT	7
INLEIDING	7
§ 1.1 HET PROBLEEM VAN JEUGDWERKLOOSHEID IN EEN NOTENDOP	7
§ 1.2 HET HAAGSE NETWERK RONDOM JEUGDWERKLOOSHEID	8
§ 1.3 OPDRACHT EN DE DOELSTELLING	10
§ 1.4 VRAAGSTELLING	11
§ 1.5 DEELVRAGEN	11
§ 1.6 THEORETISCH KADER	12
§ 1.7 ONDERZOEKSMETHODEN	12
§ 1.8 INDELING VAN HET ONDERZOEK.....	13
HOOFDSTUK 2: EEN BESTUURSKUNDIGE BLIK OP COMPLEXE PROBLEMEN.....	14
INLEIDING	14
§ 2.1 BEGRIPPEN EN VERONDERSTELLINGEN OVER BELEID	15
§ 2.2 BENADERINGEN VAN STURING (DE KLASSIEKE BENADERING)	17
§ 2.3 ONZEKERHEID EN OPKOMST VAN NIEUWE VORMEN VAN STURING	17
§ 2.3.1 <i>Onzekerheid over kennis en informatie</i>	18
§ 2.3.2 <i>Onzekerheid over te volgen strategie</i>	18
§ 2.3.3 <i>Nieuwe vormen van sturing als antwoord op onzekerheid</i>	19
§ 2.4 VERTROUWEN ALS COÖRDINATIEMECHANISME IN NETWERKEN	20
§ 2.4.1 <i>Verschillende coördinatiemechanismen</i>	20
§ 2.4.2 <i>Verdieping over vertrouwen als coördinatiemechanisme</i>	22
§ 2.5 TYPE AFHANKELIJKHEIDSRELATIES VAN ORGANISATIES IN NETWERKEN	22
§ 2.5.1 <i>De strijd tussen twee theoretische visies op organisaties</i>	23
§ 2.5.2 <i>Typen afhankelijkheidsrelaties tussen organisaties (drie typen)</i>	24
§ 2.5.3 <i>Coördinatie bij verschillende afhankelijkheidsrelaties</i>	25
§ 2.5.4 <i>Het management van afhankelijkheidsrelaties (twee strategieën)</i>	26
§ 2.6 DE WISSELWERKING TUSSEN AFHANKELIJKHEIDSRELATIES EN DE OVERTUIGING VAN ACTOREN	27
§ 2.6.1 <i>Het onderzoek naar de overtuigingen en meningen van actoren</i>	27
§ 2.6.2 <i>De invloed van afhankelijkheidsrelaties op de overtuiging en het gedrag van actoren</i>	28
§ 2.6.3 <i>Relevantie van de theorie over afhankelijkheidsrelaties voor dit onderzoek</i>	29
§ 2.7 SPELREGELS: HANDVATTEN OM AFHANKELIJKHEIDSRELATIES GERICHT TE BEÏNVLOEDEN	29
§ 2.8 TYPE HULPBRONNEN VAN ORGANISATIES IN NETWERKEN	30
§ 2.8.1 <i>Hulpbronnen gericht op communicatie en informatie</i>	31
§ 2.8.2 <i>Hulpbronnen met een economische invalshoek</i>	31
§ 2.8.3 <i>Hulpbronnen met een juridische invalshoek</i>	32
§ 2.8.4 <i>De strategie van ‘geven en nemen’</i>	32
§ 2.9 AFRONDING THEORETISCH KADER	32
HOOFDSTUK 3: DE ONDERZOEKSOPZET VERDER UITGEWERKT	33
INLEIDING	33
§ 3.1 CONCEPTUEEL MODEL.....	33
§ 3.2 KANTTEKENINGEN VOOR HET OPERATIONALISEREN	35
§ 3.2.1 <i>De rol van eigen opvattingen van geïnterviewden</i>	35
§ 3.2.2 <i>Drie niveaus waarop problemen zich afspelen</i>	35
§ 3.3 OPERATIONALISERING VAN BELEID EN STURING	35
§ 3.3.1 <i>Vragen over beleid en sturing</i>	37
§ 3.4 OPERATIONALISERING VAN VERTROUWEN IN NETWERKEN	37
§ 3.4.1 <i>Vragen over vertrouwen</i>	38

§ 3.5 OPERATIONALISERING VAN AFHANKELIJKHEIDSRELATIES	38
§ 3.5.1 <i>Vragen over afhankelijkheidsrelaties</i>	40
§ 3.6 OPERATIONALISERING VAN HULPBRONNEN	40
§ 3.6.1 <i>Vragen over hulpbronnen</i>	41
§ 3.7 AANDACHT VOOR VERSCHILLENDE NIVEAU'S	41
§ 3.8 VOORBEREIDING VAN DE INTERVIEWS	42
§ 3.9 AFRONDING OPERATIONALISERING	42
HOOFDSTUK 4: ACHTERGRONDEN BIJ DE HAAGSE SITUATIE	43
INLEIDING	43
§ 4.1 ACHTERGRONDEN BIJ HET WERKLOOSHEIDSBELEID IN DEN HAAG	43
4.1.1 <i>De situatie omstreeks 2001</i>	43
4.1.2 <i>De situatie omstreeks 2003</i>	44
4.1.3 <i>De situatie omstreeks 2005</i>	45
4.1.4 <i>De situatie omstreeks 2007</i>	45
4.1.5 <i>Observaties naar aanleiding van afgelopen decennium</i>	46
§ 4.2 DE DRIE BELANGRIJKE SPELERS: EEN KORTE INTRODUCTIE	47
4.2.1 <i>Het ROC Mondriaan</i>	47
4.2.2 <i>De stichting VO-Haaglanden</i>	47
4.2.3 <i>De gemeente Den Haag</i>	48
§ 4.3 DOEL VAN DE GEMEENTE DEN HAAG	48
§ 4.4 DOEL VAN DE ONDERWIJSINSTELLINGEN	49
§ 4.5 SAMENVATTING EN TUSSENTIJDSE CONCLUSIE.....	51
HOOFDSTUK 5: DE HAAGSE PRAKTIJK OP DIT MOMENT	53
INLEIDING	53
§ 5.1 BEVINDINGEN ROND BELEID EN STURING	53
§ 5.1.1 <i>Waarnemingen over beleid en sturing (een schets van het proces)</i>	53
§ 5.1.2 <i>Percepties ten aanzien van jeugdwerkloosheid op ambtelijk niveau</i>	55
§ 5.1.3 <i>Percepties ten aanzien van jeugdwerkloosheid op bestuurlijk niveau</i>	56
§ 5.1.4 <i>Observaties ten aanzien van beleid en sturing</i>	57
§ 5.2 BEVINDINGEN ROND VERTROUWEN.....	57
§ 5.2.1 <i>Waarnemingen ten aanzien van de vertrouwensrelatie</i>	57
§ 5.2.2 <i>Percepties ten aanzien van de vertrouwensrelatie</i>	59
§ 5.2.3 <i>Observaties ten aanzien van het begrip 'vertrouwen'</i>	60
§ 5.3 BEVINDINGEN ROND AFHANKELIJKHEIDSRELATIES	61
§ 5.3.1 <i>Waarnemingen en analyse ten aanzien van de afhankelijkheidsrelaties</i>	61
§ 5.3.2 <i>De relatie tussen het voortgezet onderwijs (VO-Haaglanden) en het ROC Mondriaan</i>	63
§ 5.3.3 <i>Verdere verdieping over afhankelijkheidsrelaties</i>	64
§ 5.3.4 <i>Observaties naar aanleiding van de waargenomen afhankelijkheidsrelaties</i>	66
§ 5.4 BEVINDINGEN ROND HULPBRONNEN	66
§ 5.4.1 <i>Waarnemingen en analyse ten aanzien van hulpbronnen</i>	66
§ 5.4.2 <i>Observaties ten aanzien van hulpbronnen</i>	67
§ 5.6 SAMENVATTING EN TUSSENTIJDSE CONCLUSIES.....	68
HOOFDSTUK 6: AFRONDING EN AANBEVELINGEN.....	71
INLEIDING	71
§ 6.1 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE DEELVRAGEN	71
§ 6.2 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN DE HOOFDVRAAG	75
§ 6.3 AANBEVELINGEN	77
§ 6.4 REFLECTIE OP DIT ONDERZOEK	78
BEGRIPPENLIJST & AFKORTINGEN.....	79
VRAGENLIJST	81
LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	83
LITERATUURLIJST.....	84

Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de aanpak van **jeugdwerkloosheid** in Den Haag. Nu studeert het grootste deel van de jongeren succesvol af en vindt na verloop van tijd een baan. Er is echter ook een – kleine maar aanhoudende – groep die het niet lukt een diploma te behalen en werk te vinden. Dat is buitengewoon onwenselijk, omdat dit vaak het begin is van andere problemen waarvan zowel de maatschappij als de jongeren zelf veel hinder van ondervinden.

Meer concreet gezegd gaat dit onderzoek over de relatie tussen de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden in hun gezamenlijke poging de werkloosheid onder jongeren tussen de 16 en 27 jaar in Den Haag zo laag mogelijk te houden. Belangrijk om te vermelden is dat dit onderzoek een **bestuurskundige** invalshoek hanteert en uiteindelijk iets wil zeggen over sturingsrelaties tussen actoren. De vraagstelling voor deze scriptie luidt dan ook als volgt.

“Welke knelpunten treden er op in de relatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale onderwijsinstellingen in hun aanpak van jeugdwerkloosheid, welke oorzaken hebben die en wat kunnen de betrokken partijen daaraan doen?”

Uit de Haagse situatie blijkt dat alle betrokken partijen jeugdwerkloosheid als een serieus probleem zien. Er wordt in Den Haag veel tijd en energie gestoken in de gezamenlijke aanpak van jeugdwerkloosheid. Dat neemt niet weg dat het een uitdaging is om – op lange termijn – te komen tot een gezamenlijk beeld van het probleem en de aanpak ervan. Zeker nu blijkt dat het probleem naar verwachting niet zal afnemen, maar de beschikbare budgetten wel. Dat leidt er op termijn toe dat de onderlinge relatie onder druk komt te staan.

Voor een beschrijving van de **oorzaken** en **achtergronden** wordt verwezen naar hoofdstuk 4 en 5 over de lokale Haagse situatie. Daarnaast heeft dit onderzoek ook inzichten opgeleverd over de belangrijkste **knelpunten** bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid. De belangrijkste knelpunten – of liever gezegd valkuilen – die moeten worden voorkomen in de samenwerking tussen de gemeente Den Haag enerzijds en het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden anderzijds zijn:

- Het niet hebben van een gemeenschappelijk beeld over jeugdwerkloosheid.
- Een verschuiving van wederzijdse afhankelijkheid naar een eenzijdige relatie.
- Het onderling niet (of onvoldoende) afstemmen van de inzet van hulpbronnen.
- Een afname van het onderlinge vertrouwen.

Daarom doet dit onderzoek de volgende **aanbevelingen**.

Knelpunt	Aanbeveling
Het bevorderen van een gemeenschappelijk beleid.	<ul style="list-style-type: none">• Stel een onafhankelijk toetsingskader in om te beoordelen welke jongeren bij uitval in aanmerking komen voor (vervolg) onderwijs. Het toetsingskader dient zo ingericht te worden dat jongeren die wel willen maar het door omstandigheden niet kunnen een kans krijgen een startkwalificatie te halen.• Hanteer voor langere tijd eenduidige definities over jeugdwerkloosheid, zodat het effect van het beleid en de maatregelen beter kan worden gemeten.

Het creëren van een gezonde afhankelijkheidsrelatie.	: • Maak afspraken over het beheersen van conflicten , indien het toetsingskader geen soelaas biedt en de vertrouwensrelatie onder druk komt te staan. Dat betekent problemen zoveel mogelijk oplossen op het niveau waar ze ontstaan om zo de top van de (eigen) organisatie te ontzien.
Maken van afspraken over de inzet van hulpbronnen.	: • Trek als bestuurders – van de gemeente Den Haag en onderwijsinstellingen – gezamenlijk op richting andere netwerkpartners (Ministerie van OCW en bedrijfsleven) om er voor te zorgen dat er voldoende aandacht en hulpbronnen beschikbaar blijven voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid op lokaal niveau. • Maak afspraken over het delen van informatie , bijvoorbeeld het uitbreiden van de database VOROC tot een gemeenschappelijke data-base waarin informatie over alle jongeren wordt bijgehouden die nog niet over startkwalificatie beschikken. • Investeer in ervaren professionals in de onderwijspraktijk met een resultaatgerichte werkstijl.
Het bevorderen van het onderlinge vertrouwen.	: • Omdat vertrouwen een zichzelf versterkend mechanisme is, is het belangrijk dat er wordt geïnvesteed in projecten waarin gezamenlijk wordt opgetrokken om jeugdwerkloosheid te bestrijden, bijvoorbeeld Spirit4you. • Evalueer welke projecten <i>wel of niet</i> succesvol zijn en zet de succesvolle projecten ‘in de etalage’ . • Gebruik het uit voorbeeldprojecten gewonnen vertrouwen om knelpunten op andere terreinen op te lossen , bijvoorbeeld bij het beheersen van conflicten.

Overzicht van aanbevelingen (zie tabel 6.4 op pagina 77).

Tot zover deze beknopte samenvatting.

Hoofdstuk 1: Jeugdwerkloosheid in Den Haag nader onderzocht

Inleiding

Dit onderzoek gaat over de aanpak van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Meer concreet gezegd gaat het over de sturingsrelatie tussen de gemeente en de lokale onderwijsinstellingen in hun gezamenlijke poging de werkloosheid onder jongeren tussen de 16 en 27 jaar in Den Haag zo laag mogelijk te houden¹.

In paragraaf 1.1 wordt een korte inleiding gegeven op de vraag waarom jeugdwerkloosheid eigenlijk zo'n serieus probleem is. Daarnaast geeft het lezers die wat minder thuis zijn in dit onderwerp de kans zich in dit probleem te verdiepen. De tweede paragraaf geeft meer informatie over het probleem jeugdwerkloosheid en benoemt de actoren die bij het probleem betrokken zijn. Dat biedt ook de gelegenheid meer specifiek te worden. Zo wordt in paragraaf 1.2 aangegeven tot welke actoren en welk geografisch gebied dit onderzoek zich beperkt. Ook wordt er een aanzet gegeven tot sturen in netwerken waarop in hoofdstuk twee van dit onderzoek uitgebreid wordt ingegaan. Het is belangrijk dit in de inleiding te melden. Dit onderzoek hanteert namelijk een bestuurskundige invalshoek en wil uiteindelijk iets zeggen over *sturingsrelaties* tussen actoren. Dat is iets anders dan het doen van economisch georiënteerde aanbevelingen om de werkloosheid terug te dringen. Daar gaat dit onderzoek nadrukkelijk niet over. Wel wordt er in dit onderzoek – daar waar dat functioneel is – verwezen naar economische oorzaken van werkloosheid. Dat is nodig om dit onderzoek in de juiste context te plaatsen.

Uiteindelijk mondt het proces van verfijnen en concretiseren uit in een specifieke doelstelling (paragraaf 1.3) en vraagstelling (paragraaf 1.4) voor dit onderzoek. In paragraaf 1.5 wordt de centrale vraag uiteengezet in deelvragen die gaandeweg dit onderzoek worden beantwoord. In paragraaf 1.6 wordt een voorzet gegeven voor de uitwerking van het theoretisch kader in hoofdstuk twee. In paragraaf 1.7 wordt een uitleg gegeven over de onderzoeksmethoden die worden toegepast. Tot slot wordt in paragraaf 1.8 een beknopte onderzoeksopzet gegeven.

§ 1.1 Het probleem van jeugdwerkloosheid in een notendop

De context voor dit onderzoek is de aanpak van jeugdwerkloosheid in Den Haag. In het algemeen wordt werkloosheid onder jongeren gezien als een ernstig en hardnekkig maatschappelijk probleem². Dat komt omdat werkloosheid zowel een sociaal als een economisch probleem is (Somers, 2004:86). De afgelopen jaren was jeugdwerkloosheid geen “hot issue”, maar in het huidige economisch klimaat is het de verwachting dat het aantal jonge werklozen weer gaat oplopen.

Nu studeert het grootste deel van de jongeren succesvol af en vindt na verloop van tijd een baan. Er is echter ook een groep die het niet lukt een diploma te behalen en werk te vinden. Dat is buitengewoon onwenselijk. Ten eerste is dat een economisch probleem, omdat mensen dan niet in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien en arbeidspotentieel onbenut blijft. Daarnaast is het ook een sociaal probleem, omdat werkloosheid het voorportaal kan zijn voor andere problemen zoals schulden, drank- en drugsgebruik en voor sommigen zelfs criminaliteit (De Boer en Janssen, 2007:93). Het hebben van een baan heeft namelijk een niet te onderschatten sociale invalshoek (VNG, 2010:5). Door te participeren – in plaats van ‘heel de dag op de bank te hangen’ – wordt aan jongeren structuur en/of perspectief geboden (VNG, 2010:7). Voor de één ligt daarbij de nadruk op de behoefte aan structuur en bij de ander bijvoorbeeld op het uitzicht op beter werk. Werk voorziet dus naast een inkomen ook

¹ Tot aan hun 16^e levensjaar zijn jongeren in Nederland leerplichtig, maar met de invoering van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) in 2009 zijn gemeenten verplicht werkloze jongeren tot en met 27 jaar een scholingsaanbod te doen.

² Werkloosheid wordt in dit onderzoek gezien als het niet hebben van betaalde arbeid.

in sociale behoeften. Het maakt jongeren zelfstandig en helpt hen hun gevoel voor eigenwaarde te versterken. Kortom, om andere maatschappelijke problemen te voorkomen is het belangrijk dat jongeren een goede opleiding volgen die voldoende perspectief biedt op een baan. Dat is in de praktijk nog een hele opgave, want de huidige werkloosheid onder jongeren wordt veroorzaakt door meer dan alleen de ‘mismatch’ tussen vraag en aanbod naar arbeid. Dat vereist enige toelichting.

Zo is de ‘mismatch’ tussen vraag en aanbod een voorbeeld van *kwalitatieve structurele werkloosheid* (Heertje et al, 1996:160). Het kenmerk van deze vorm van werkloosheid is dat de opleiding van de beroepsbevolking niet aansluit bij de vraag van de werkgevers. Dat veronderstelt dat werkloosheid valt op te lossen door mensen om te scholen (Heertje et al, 1996:165). Na omscholing kunnen werklozen aan de slag in een beroep waar wel vraag naar is. Dat wordt al veel moeilijker bij *structurele werkloosheid* in algemene zin. Er zijn dan niet genoeg arbeidsplaatsen voor de beroepsbevolking³ in zijn geheel (Heertje et al, 1996:160). De invloed die de overheid dan kan uitoefenen om het probleem op te lossen is een stuk kleiner, omdat het meer tijd en geld kost om arbeidsplaatsen te creëren – of te herverdelen – dan mensen om te scholen (Heertje et al, 1996:163,164).

Daarnaast speelt ook *conjuncturele werkloosheid* een belangrijke rol. Deze vorm van werkloosheid wordt veroorzaakt doordat consumenten, bedrijven en overheidsinstellingen te weinig vraag uitoefenen naar producten en diensten (Heertje et al, 1996:160). De overheid kan de bestedingen dan stimuleren door de eigen bestedingen van de overheid te vergroten, subsidies te verlenen of de belastingen te verlagen (Heertje et al, 1996:163)⁴.

Desalniettemin blijven jongeren een kwetsbare groep bij het bestrijden van werkloosheid in het algemeen. Vooral jongeren die geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben behaald – een diploma op HAVO, VWO, of MBO-2 niveau (De Boer en Janssen, 2007:196) – vormen een extra kwetsbare groep. Veel ervaring hebben zij niet en zij kunnen bij een krappe arbeidsmarkt moeilijk concurreren met mensen die een hogere opleiding hebben gevolgd. Jeugdwerkloosheid blijft dan ook een moeilijk tembaar probleem, ondanks de maatregelen waarvan de economische wetenschap heeft aangetoond dat zij effectief zijn tegen afzonderlijke vormen van werkloosheid in het algemeen.

Het is bijvoorbeeld niet altijd even duidelijk om welke vorm van werkloosheid het precies gaat. Daarnaast wordt die hardnekkigheid ook veroorzaakt door het grote aantal organisaties en instellingen dat zich bezighoudt met het bestrijden van werkloosheid onder jongeren (met allerlei coördinatie en afstemmingsproblemen als gevolg). Zoals in de inleiding werd vermeld, is het deze tweede – meer bestuurskundig georiënteerde – invalshoek van het probleem die het uitgangspunt vormt voor dit onderzoek. Dit probleem en het daarbij betrokken netwerk wordt in paragraaf 1.2 verder toegelicht.

§ 1.2 Het Haagse netwerk rondom jeugdwerkloosheid

Bij de aanpak van maatschappelijke problemen zijn vele individuen en groepen betrokken, ook wel ‘het netwerk’ genoemd. Denk daarbij maar aan het fileprobleem of de inburgering van nieuwkomers in Nederland. Allemaal leveren de actoren die betrokken zijn bij zulk soort grootschalige problematiek een eigen bijdrage aan het vinden van een oplossing. Veel belangrijker is dat zij vaak een verschillend beeld hebben bij het probleem of belang bij een bepaalde oplossing. Een gevolg daarvan kan zijn dat verschillende actoren verschillende doelen nastreven. Daarnaast hebben zij elkaar ook nodig bij het realiseren van die doelen. Er is dus sprake van een zekere afhankelijkheid, ook wel interdependentie genoemd. Daarover volgt later in deze paragraaf meer. Eerst is het nodig om dit onderzoek in een concrete richting te sturen.

³ De beroepsbevolking bestaat uit de personen die werken en de werkzoekenden zonder baan (Heertje, 1996:145).

⁴ Naast structurele en conjuncturele werkloosheid noemt de econoom Heertje ook frictiewerkloosheid en seizoenswerkloosheid als aparte vormen. Het voert echter te ver om hier op in te gaan, omdat het in dit onderzoek te doen is om een bestuurskundige invalshoek bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid.

Om meer focus aan te brengen, richt dit onderzoek zich op twee groepen actoren en hun onderlinge relatie, te weten de *gemeente Den Haag* enerzijds en de *lokale onderwijsinstellingen* anderzijds. Daarmee worden die onderwijsinstellingen bedoeld die jongeren opleiden voor een startkwalificatie op de arbeidsmarkt. Dat zijn in dit geval het ROC Mondriaan (VMBO-onderwijs) en de HAVO en VWO-opleidingen in Den Haag. Natuurlijk zijn er meerdere partijen betrokken bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. Zo spelen ook de landelijke overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties een belangrijke rol, maar deze lokale focus maakt het onderzoek concreter⁵. Ook is er sprake van een duidelijke afhankelijkheidsrelatie. De vraag is echter hoe die afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale onderwijsinstellingen er precies uitziet.

Kort samengevat begint die afhankelijkheidsrelatie bij de schoolgaande jongeren die een (V)MBO-opleiding, HAVO of VWO-opleiding volgen. Het ROC Mondriaan⁶ (VMBO-onderwijs) en de HAVO en VWO-opleidingen zullen deze jongeren aan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt moeten helpen. In de praktijk is dat echter geen makkelijke opgave. Zo is bijvoorbeeld – naast het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten – goede voorlichting voorafgaand aan een studiekeuze een belangrijke voorwaarde voor het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt, maar valt er op dit terrein een hoop te winnen (De Boer, Janssen, 2004:27).

Alhoewel de grote meerderheid van de jongeren na het behalen van hun diploma werk vindt, is er ook een groep jongeren die niet in staat is een baan te vinden of de studie helemaal niet afrondt. Het gevolg daarvan is in beide gevallen vaak werkloosheid, zeker in deze tijd van economische recessie. Ondanks het feit dat de jeugdwerkloosheid in Den Haag tussen 2006 en 2009 gestaag is gedaald, beschouwt de gemeente Den Haag jeugdwerkloosheid nog steeds als een serieus en hardnekkig probleem (Gemeente Den Haag, 2009A:26).

Door invoering van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) sinds 1 oktober 2009 wordt voor jongeren tussen de 16 en 27 jaar de noodzaak om aan het werk te zijn of een opleiding te volgen nog groter. Dat komt omdat zij niet meer in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering. Gemeenten – waaronder dus ook de gemeente Den Haag – moeten jongeren die het niet zelf redden op de arbeidsmarkt een passend leerwerkeraanbod doen (Gemeente Den Haag, 2009B:1). De gemeente heeft daarom maatregelen aangekondigd, zoals stages en werktrajecten om de uitval van jongeren terug te dringen en zoveel mogelijk jongeren een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt mee te geven.

Het doel van de gemeente Den Haag is de jeugdwerkloosheid de komende jaren onder de 20% van het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden in Den Haag te houden. Dat blijkt onder andere uit de gemeentebegroting voor de jaren 2010-2013 (Gemeente Den Haag, 2009C:64), aangevuld met cijfers uit het beleidsverslag⁷ voor werk, participatie en inkomen (Gemeente Den Haag, 2010:19). Alhoewel het percentage werkloze jongeren over 2008 en 2009 is afgenomen, gaat de gemeente Den Haag ervan uit dat de jeugdwerkloosheid tot en met 2013 stevig zal oplopen. Het belang achter deze doelstelling mag duidelijk zijn. Als er minder jeugdwerkloosheid is, hoeft de gemeente Den Haag aan minder mensen een leerwerkeraanbod te doen. Dat levert vervolgens een besparing op voor wat betreft de uitgaven van de gemeente Den Haag.

⁵ Een andere manier om focus aan te brengen is het verder verfijnen van de te onderzoeken groep jongeren. Een bekend voorbeeld is wat dat betreft het rapport “De rafelrand van het beroepsonderwijs: Afhechten” van de onderzoekers Ton Eimers en Karel Visser. In dit onderzoek wordt nog nadrukkelijker ingezoomd op een nog beperkter omschreven groep risicjongeren.

⁶ Op dit moment is ROC Mondriaan nog de belangrijkste aanbieder van beroepsonderwijs in Den Haag, maar in de toekomst wordt verwacht dat er meer regio-overschrijdende concurrentie zal zijn met andere ROC’s (Mondriaan, 2009:13). Dat heeft dus ook gevolgen voor de gemeente Den Haag die met meerdere ROC’s een sturingsrelatie in het netwerk moet gaan onderhouden.

⁷ Ieder jaar wordt door de gemeente Den Haag een beleidsplan en beleidsverslag Werk, Participatie en Inkomen uitgebracht, met daarin een aparte paragraaf over jeugdwerkloosheid.

Naast de doelstelling van de gemeente is het ook belangrijk de doelstelling van de onderwijsinstellingen in beeld te brengen. Probleem daarbij is dat er niet sprake is van één enkele instelling die betrokken is bij het opleiden van jongeren. De keuze voor dit onderzoek valt op het ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden. In hoofdstuk drie wordt aangegeven waarom de keuze op deze selectie van onderwijsinstellingen valt. Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat het vooral gaat om die instellingen die zich bezig houden met het verlenen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.

Het ROC Mondriaan noemt het terugdringen van jeugdwerkloosheid niet met naam of als afzonderlijke doelstelling. Wel wil het ROC Mondriaan jongeren goed toerusten voor participatie in de maatschappij. Dit met als doel de kansen van jongeren op scholing, werk en inkomen te vergroten (ROC Mondriaan, 2009:14). Het ROC is er zich van bewust dat een goede opleiding voor jongeren een belangrijke bijdrage levert aan het tegengaan van veel maatschappelijke problemen zoals werkloosheid en een gebrekkige participatie in de Nederlandse maatschappij. Het ROC Mondriaan registreert zelfs het intern en extern rendement van de opleiding.

Daarbij is vooral het cijfer over het extern rendement van belang. Zo heeft het ROC Mondriaan zich als doel gesteld dat 95% van de studenten zes maanden na diplomering een baan heeft gevonden of een vervolgopleiding volgt (ROC Mondriaan, 2009:25). Uit de cijfers van het ROC Mondriaan blijkt in ieder geval dat in 2007 – zes maanden na diplomering – 7% van de leerlingen nog steeds op zoek was naar werk (zie hoofdstuk drie voor een meer gedetailleerde toelichting op de cijfers die het ROC Mondriaan bijhoudt).

Maar niet alleen het Mondriaan ROC speelt een rol bij het helpen van jongeren aan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Ook een HAVO en VWO opleiding wordt als startkwalificatie gezien. Uit het Strategisch Plan 2007-2011 van het VO-Haaglanden – die het grootste deel van deze opleidingen in Den Haag verzorgt – blijkt echter dat er geen specifieke cijfers worden bijgehouden over de kansen van leerlingen op de arbeidsmarkt nadat zij hun opleiding hebben afgerond, zoals dat bij het ROC Mondriaan wordt gedaan. Toch onderkent het VO-Haaglanden dat het onderwijs in belangrijke mate bijdraagt aan een goede aansluiting op vervolg(beroeps)onderwijs en de arbeidsmarkt (VO-Haaglanden, 2007:11). Dat maakt ook VO-Haaglanden een belangrijke partner bij het terugdringen van werkloosheid onder jongeren in Den Haag.

Kort samengevat zijn er dus drie specifieke actoren te onderscheiden die relevant zijn voor dit onderzoek. Dat zijn de gemeente Den Haag, ROC Mondriaan en VO-Haaglanden. De gemeente en deze onderwijsinstellingen hebben elkaar nodig bij het aanpakken van de jeugdwerkloosheid. Die samenwerking kan echter verschillende vormen aannemen. Dit onderzoek zegt daarom ten eerste iets over het type afhankelijkheidsrelatie tussen verschillende actoren. Dat hangt ook sterk samen met de hulpbronnen waarover actoren wel of niet beschikken. Zo kunnen actoren voor specifieke hulpbronnen afhankelijk zijn van anderen bij het realiseren van de eigen doelstellingen. Daarom wordt in dit onderzoek ook een toelichting gegeven op de hulpbronnen waarover actoren beschikken en diezelfde hulpbronnen inzetten om anderen in het netwerk te beïnvloeden.

§ 1.3 Opdracht en de doelstelling

Voor het schrijven van een scriptie kunnen verschillende soorten onderzoek worden verricht (zie Van Thiel, 2007). Zo kan een onderzoek verkennend van aard zijn. Kenmerk van zo'n onderzoek is dat er vaak weinig bekend is over een onderwerp. De meest vergevorderde vorm van onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de reeds bestaande theorie over een bepaald onderwerp. Dat zijn vaak langdurige onderzoeken, uitgevoerd door vakspecialisten. Voor dit onderzoek valt echter de keuze op het schrijven van een adviesrapport gebaseerd op een specifieke casus. Deze vorm van onderzoek wordt ook wel 'toegepaste bestuurskunde' genoemd en is één van de meest gangbare vormen, omdat bestuurskunde een heel praktische wetenschap is die een bijdrage wil leveren aan het oplossen van problemen in de praktijk.

Verder wordt er voor dit type onderzoek gekozen, omdat dit het best aansluit bij het studiedoel van de onderzoeker, namelijk het verwerven van adviesvaardigheden en het verkennen van de inhoud van een specifiek beleidsterrein. Dit soort onderzoek mondt uit in een voorstel voor een oplossing van een (praktisch) probleem, of aanbeveling ter verbetering van een situatie (Van Thiel, 2007:24). In dit geval betekent dat het schrijven van een advies voor een wethouder of bestuurslid, zoals hij of zij dat zou krijgen van zijn beleidsmedewerkers.

“Het leveren van een bijdrage aan het bestrijden van jeugdwerkloosheid in de gemeente Den Haag. Dit onderzoek wil dat bereiken door inzicht te geven in de knelpunten die optreden in de relatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale onderwijsinstellingen. Het beschrijven van de oorzaken en achtergronden van die knelpunten maakt daarvan deel uit.”

Er wordt geen oplossing gegeven voor dit complexe probleem, maar wel een bijdrage geleverd voor het meer beheersbaar maken van dit probleem op lange termijn.

§ 1.4 Vraagstelling

Om met een doelstelling aan de slag te kunnen, is het van belang deze te formuleren in de vorm van een probleem- of vraagstelling. Vragen over de oplossing van een probleem bevatten meestal een verwijzing naar verbetermaatregelen of (normatieve) maatstaven (Van Thiel, 2007:26). Ook in dit onderzoek wordt gezocht naar een vraagstelling die bijdraagt aan het vinden van aanbevelingen ten aanzien van het eerder geschetste probleem.

“Welke knelpunten treden er op in de relatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale onderwijsinstellingen in hun aanpak van jeugdwerkloosheid, welke oorzaken hebben die en wat kunnen de betrokken partijen daaraan doen?”

De eerste onderzoeksopzet ging uit van een vergelijkend onderzoek tussen drie gemeenten, maar omdat blijkt dat probleemanalyse en diagnose de nodige tijd zullen vergen, wordt gekozen voor een beperking van het onderzoek binnen één gemeente, te weten de gemeente Den Haag.

§ 1.5 Deelvragen

Aan de hand van de hoofdvraag kunnen zes deelvragen worden geformuleerd.

1. *Welke partijen (wie) vormen het netwerk?*
2. *Wat is de rol en het doel van de gemeente in dit netwerk?*
3. *Wat is de rol en het doel van de onderwijsinstellingen in dit netwerk?*
4. *Hoe is de verhouding tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen geregeld?*
5. *Hoe ziet naast de formele verhouding de informele verhouding er uit?*
6. *Welke hulpbronnen kunnen er worden ingezet in het sturen van de relatie tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen?*

Het aantal vragen is in eerste instantie gebaseerd op het uiteenrafelen van de hoofdvraag. Verder is het ook van belang tot een evenwichtige verdeling te komen van ‘type’ vragen. Er moet een goede balans worden gevonden tussen ‘wie’, ‘wat’ en ‘hoe’ vragen. Daarom is het ten eerste van belang te weten uit welke partijen het lokale netwerk bestaat (wie zijn dat). Daarnaast wordt stilgestaan bij de rol en het doel van de gemeente enerzijds en de onderwijsinstellingen anderzijds, omdat dit de partijen zijn waarop dit onderzoek zich richt (waarom doen zij wat zij doen). Vervolgens dient antwoord gegeven te worden op de vraag hoe de verhouding tussen die partijen is geregeld, omdat dit onderzoek uiteindelijk iets wil zeggen over de relatie tussen die twee. Het gaat daarbij om zowel de formele als de informele relatie tussen de betrokken partijen (daarover later meer). Tot slot wordt ingegaan op de hulpbronnen die de betrokken partijen kunnen inzetten in hun pogingen die onderlinge relatie te beïnvloeden.

§ 1.6 Theoretisch kader

Het theoretisch kader van dit onderzoek komt in het tweede hoofdstuk aan bod. Dit theoretisch kader is nodig om een inschatting te kunnen maken wat in de praktijk wordt aangetroffen, maar ook om aanbevelingen te kunnen doen. Voor het schrijven van het theoretisch kader en operationalisering van dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van literatuur, zoals die is aangereikt in het avondprogramma bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Daarbij wordt ten eerste gebruik gemaakt van het boek “Beleid in Beweging” (Bekkers, 2007).

Wel moet worden opgemerkt dat het boek van Bekkers vooral beschrijvend van aard is. Er is daarom ook theorie nodig die een bijdrage kan leveren aan het doen van suggesties en aanbevelingen. Daarom wordt ten tweede gebruik gemaakt van het boek “Managing Uncertainties in Networks” (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit boek wordt gebruikt, omdat theoretische inzichten – ten aanzien van het sturen van organisaties in beleidsnetwerken – een belangrijk aandeel moeten leveren in het vinden van een antwoord op de onderzoeksvraag.

Ten derde wordt gebruik gemaakt van theorie van J.D. Thompson uit het boek “Organizations in action” en A.F.A. Korsten en J.Th.A. Bressers uit het boek “Beleidsinstrumenten Bestuurskundig beschouwt”. Deze theorie moet helpen bij het formuleren van een beleidsadvies naar aanleiding van het empirisch onderzoek. Deze theorie geeft namelijk inzicht in type interdependenties (lees: wederzijdse afhankelijkheid) en de soorten hulpbronnen waardoor het mogelijk wordt concrete aanbevelingen te doen die aansluiten bij de praktijk.

§ 1.7 Onderzoeksmethoden

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is de manier waarop een antwoord wordt gegeven op de gestelde vragen. Voor het doen van onderzoek zijn echter vele methoden beschikbaar en de keuze voor een bepaalde methode is van invloed op de uitkomst van het onderzoek. Belangrijke veronderstelling daarbij is dat onderzoek doorgaans betrouwbaarder wordt naarmate er meer dan één methode wordt ingezet. Aan de andere kant is de beschikbare tijd voor het onderzoek beperkt en moet een keuze worden gemaakt hoe de schaarse tijd wordt verdeeld over de verschillende onderzoeksmethoden.

Voor dit specifieke onderzoek worden twee methoden ingezet. Ten eerste wordt het grootste deel van de informatie die nodig is, verkregen via een analyse van de beschikbare documenten (een studie van beschikbare literatuur). Dit is de meest efficiënte methode, omdat voor het verkrijgen van de informatie relatief weinig contact met derden noodzakelijk is. Naar verwachting zal dit type onderzoek ook voldoende zijn voor het houden van een netwerkanalyse die onderdeel is van het empirisch hoofdstuk.

Ten tweede worden zes diepte-interviews⁸ gehouden met personen die nauw bij het onderwerp zijn betrokken om een kwalitatief beeld te vormen over het probleem van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Het gaat daarbij vooral om bestuurders van de betrokken actoren en beleidsmedewerkers. Deze methode is echter een intensieve manier van informatie verzamelen. Professionals uit de praktijk hebben vaak weinig tijd voor een interview en ervaring leert dat de interviewer veel tijd kwijt is aan het helder krijgen van antwoorden tijdens een interview, waardoor niet alle vragen gesteld kunnen worden. Interviews ten behoeve van dit onderzoek moeten daarom goed worden voorbereid.

⁸ Oorspronkelijk werd uitgegaan van tien interviews, maar dit bleek in de praktijk moeilijk te organiseren. Omdat er veel documentatie beschikbaar is, kon toch een goed beeld van de problematiek worden geschetst.

§ 1.8 Indeling van het onderzoek

Bij dit onderzoek wordt de volgende indeling gehanteerd. In het eerste hoofdstuk vindt een korte verkenning van het probleem plaats. Er wordt een doelstelling gegeven alsmede een vraagstelling. In het tweede hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst waaraan de bevindingen uit de praktijk worden getoetst. In hoofdstuk 3 wordt het daadwerkelijke praktijkonderzoek beschreven. Ter afsluiting worden in het vierde en laatste hoofdstuk conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Onderdeel	Inhoud	Planning
1. Probleemverkenning & onderzoeksopzet	: In de probleemverkenning wordt een korte samenvatting van het probleem geschetst. Daarna wordt het doel van het onderzoek vermeld en de belangrijkste onderzoeksvraag (uitgewerkt in een aantal deelvragen). Verder wordt een aanzet gegeven voor het theoretisch kader en hoe het onderzoek wordt opgezet.	concept gereed eind mei 2010
2. Theoretisch kader	: Het theoretisch kader staat stil bij de voor dit onderzoek relevante theorie op het gebied van beleid en sturing in netwerken. Het theoretisch kader geeft als het ware een schets van wat de onderzoeker in de praktijk zou mogen aantreffen.	concept gereed eind juli 2010
3. Operationalisering	: Na het theoretisch kader wordt een operationalisering van het onderzoek gegeven. Het is de brug tussen het theoretische en het praktijkgedeelte van dit onderzoek.	concept gereed eind augustus 2010
4. Empirisch gedeelte	: In het empirisch gedeelte (verdeeld over twee hoofdstukken) wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten afkomstig uit de gehanteerde onderzoeksmethoden. Er wordt in ieder geval stil gestaan bij de Haagse aanpak van jeugdwerkloosheid en een analyse gegeven van het bij dit probleem betrokken netwerk.	concept gereed eind december 2010
5. Conclusie en aanbevelingen	: Tot slot worden er aan de hand van het empirisch onderzoeksmateriaal en de netwerkanalyse, conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor het te voeren beleid.	concept eind februari 2011 (presentatie onderzoek april 2011)

Tabel 1.1: indeling van het onderzoek.

Tot zover het eerste hoofdstuk van dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk komt de theorie over sturing aan bod.

Hoofdstuk 2: Een bestuurskundige blik op complexe problemen

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor dit onderzoek behandeld. Zoals al in het eerste hoofdstuk werd vermeld, richt dit onderzoek zich op de sturingsrelatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale onderwijsinstellingen bij hun aanpak van jeugdwerkloosheid. De bedoeling van het theoretisch kader is een framework te geven om de bevindingen uit het empirisch gedeelte aan te kunnen *toetsen*. Dat wil zeggen dat er op basis van bestaande theorieën een inschatting wordt gemaakt van wat er in de praktijk wordt aangetroffen. Vervolgens vormt het theoretisch kader het uitgangspunt om *uitspraken en aanbevelingen* te doen over diezelfde praktijk.

Voor het schrijven van het theoretisch kader is ten eerste gebruik gemaakt van het boek “Beleid in Beweging” (Bekkers, 2007) voor een toelichting op veel van de basisbegrippen en bestuurskundige uitgangspunten. Daarnaast is ook theorie nodig die een bijdrage levert aan het doen van suggesties en aanbevelingen. Daarom wordt ten tweede gebruik gemaakt van het boek “Managing Uncertainties in Networks” (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit boek wordt gebruikt, omdat theoretische inzichten – ten aanzien van het sturen van organisaties in beleidsnetwerken – een belangrijk aandeel kunnen leveren in het vinden van vraagstukken die omgeven zijn met veel onzekerheid. Ten derde wordt er – om diezelfde reden – gebruik gemaakt van theorie van J.D. Thompson uit het boek “Organizations in action” en A.F.A. Korsten en J.Th.A. Bressers uit het boek “Beleidsinstrumenten Bestuurskundig beschouwt”. Deze theorie moet helpen bij het formuleren van een beleidsadvies naar aanleiding van het empirisch onderzoek. De theorie geeft namelijk inzicht in type interdependenties en soorten hulpbronnen, waardoor het makkelijker wordt concrete aanbevelingen te doen.

In paragraaf 2.1. wordt een introductie gegeven op enkele belangrijke begrippen en veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de gehele bestuurskunde. Zo wordt kort stilgestaan bij de begrippen ‘beleid’ en ‘sturing’, maar wordt ook ingegaan op het fenomeen van moeilijk tembare problemen, alsmede de onzekerheid en tegenstellingen die dit met zich meebrengt. Eigenlijk heeft de wetenschap van de bestuurskunde voor een groot deel zijn bestaan te danken aan dit type probleem. Vandaar dat een dergelijke toelichting noodzakelijk is, omdat in hoofdstuk 1 al is aangegeven dat jeugdwerkloosheid als moeilijk tembaar probleem kan worden beschouwd.

In paragraaf 2.2 komt de theorie van overheidssturing nadrukkelijker aan bod. Daarbij wordt ingegaan op de verschillende benaderingen van sturing. Dat komt omdat in de loop van de jaren het denken over sturingsconcepten aanzienlijk is veranderd. Alhoewel in eerste instantie het rationele model de overhand had, maakt dit model bij het begin van een nieuwe eeuw in rap tempo plaats voor modernere vormen van sturing (Bekkers, 2007:91). In paragraaf 2.3 wordt daarom uitgebreid aandacht besteed aan deze nieuwe sturingsvormen en in het bijzonder de netwerkbenadering. In de daarop volgende paragraaf 2.4 wordt ingegaan op coördinatie binnen netwerken om alle fitnesses van het sturen in netwerken aan bod te laten komen.

In paragraaf 2.5 wordt ingegaan op typen afhankelijkheidsrelatie. Aansluitend wordt in paragraaf 2.6 een verdere verdieping gegeven van de invloed van afhankelijkheidsrelaties op de overtuiging en gedrag van actoren. Vervolgens wordt in paragraaf 2.7 ingegaan op typen hulpbronnen. Belangrijk om te vermelden is dat – waar de voorgaande paragrafen meer algemeen en abstracter van aard zijn – in paragraaf 2.5 tot en met 2.8 wordt aangegeven wat in de praktijk kan worden aangetroffen.

Tot slot wordt in paragraaf 2.9 een afronding gegeven van hoofdstuk 2 en kan in hoofdstuk 3 worden begonnen met de operationalisering van dit onderzoek.

§ 2.1 Begrippen en veronderstellingen over beleid

Dit onderzoek heeft als doel een bijdrage te leveren aan het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Dat betekent dat het begrip beleid en de veronderstellingen daarachter een logisch vertrekpunt zijn voor het theoretisch kader van dit onderzoek⁹. Zodoende wordt eerst een adequate basis gelegd voordat meer in detail op relevante bestuurskundige materie wordt ingegaan.

In het boek “Beleid in beweging” beschrijft Bekkers het begrip beleid als de stolling van een politieke waardeafweging (Bekkers, 2007:20). Dat wil zeggen dat beleid kan worden opgevat als een *politiek bekrachtigd plan* waarin wordt uitgelegd waarom er bepaalde *keuzes* worden gemaakt en welke *maatregelen* worden genomen bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. Daarmee zegt beleid ook iets over de wijze waarop de overheid sturing probeert te geven aan de samenleving (Bekkers, 2007:21). De keuze voor bepaalde oplossingen zegt namelijk iets over de politieke voorkeur die achter het beleid schuil gaat. In hoofdstuk één werd al heel kort verwezen naar de aard van complexe problemen zoals jeugdwerkloosheid, maar bijvoorbeeld ook de fileproblematiek in Nederland. Beide problemen hebben met elkaar gemeen dat zij hardnekkig zijn en dat er niet een éénduidige oplossing voor is. Welke keuze er dan wordt gemaakt, hangt sterk af van de voorkeur van de politieke krachtsverhouding in de maatschappij. Bekkers stelt dan ook terecht dat politiek, beleid en sturing sterk met elkaar samenhangende begrippen zijn (Bekkers, 2007:21).

Het is dan ook geen verrassing dat beleid voorkomt in verschillende soorten en maten. Alhoewel er verschillende onderverdelingen te maken zijn, kan hier worden volstaan met een beknopt overzicht. Zo kan er sprake zijn van institutioneel beleid, strategisch beleid, tactisch beleid en operationeel beleid (Snellen in Bekkers, 2007:22). Bij *institutioneel beleid* gaat het om de formele verhouding tussen organisaties en de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (Bekkers, 2007:22). Bij *strategisch beleid* gaat het om het voortbestaan van individuele organisaties ten opzichte van de eigen omgeving (Bekkers, 2007:23). Verder is er ook sprake van beleid op *tactisch* en *operationeel* niveau (Bekkers, 2007:23). Omdat dit onderzoek zich richt op de relatie tussen actoren in een netwerk en samenwerking tussen actoren richten de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zich vooral op het strategisch beleid van de in hoofdstuk 1 genoemde actoren.

Wat ook van belang is – voor de manier waarop naar beleid wordt gekeken – is een aantal noemenswaardige ontwikkelingen die zich de laatste decennia hebben voorgedaan. Zo wordt door Bekkers verwezen naar de *globalisering*, waarbij duidelijk wordt dat beleid steeds meer rekening moet houden met effecten uit het buitenland (Bekkers, 2007:38)¹⁰. Een verandering die daarmee samenhangt, is de ongekend toegenomen mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (Castels in Bekkers, 2007:21). Bij wijze van spreken kan met één druk op de knop, informatie van de ene kant van de wereld naar de andere worden gestuurd. Dat biedt mogelijkheden op veel gebieden zoals de economie of de gezondheidszorg, maar brengt ook de nodige risico's met zich mee. Zo schetst Bekkers het beeld van de ‘*risicosamenleving*’ als andere belangrijke ontwikkeling (Bekkers, 2007:21). Aan de ene kant zijn de gevolgen van rampen en ongelukken daadwerkelijk groter als gevolg van diezelfde globalisering en technische ontwikkelingen. Aan de andere kant kan de toegankelijkheid tot allerlei media het beeld geven dat mensen in een onveilige tijd leven, terwijl de eigen leefomgeving absoluut gezien heel veilig is. Ten slotte kan ook de *ontzuiling* en de daarmee samenhangende *individualisering* als belangrijke veranderingen in de samenleving worden onderscheiden.

⁹ Die keuze voor het begrip beleid als vertrekpunt voor dit onderzoek is ook het gevolg van de opbouw van het avond-programma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. De module beleid is namelijk één van de kernmodules in het eerste jaar van deze part-time opleiding.

¹⁰ Naast Bekkers besteden ook Koppenjan en Klijn veel aandacht aan deze ontwikkelingen in hun boek “Managing Uncertainties in Networks” waarin min of meer dezelfde ontwikkelingen worden geschets.

Kort samengevat heeft dat alles tot gevolg dat voor veel problemen er geen éénduidige oorzaak-en-gevolg-relatie te onderscheiden is, of duidelijk is voor welke oplossing moet worden gekozen¹¹. Als gevolg daarvan zijn de processen die aan beleid voorafgaan ook complex en ingewikkeld geworden (Bekkers, 2009:53). Dat neemt niet weg dat nog steeds de behoefte bestaat om van deze processen te *leren* en daar waar mogelijk *verbeteringen* door te voeren. Niet alleen is de huidige maatschappij complexer geworden, ook de burger is mondiger en stelt steeds meer eisen aan de eigen leefomgeving en de overheid. Daarom hebben bestuurskundigen verschillende benaderingen van beleid ontwikkeld om vraagstukken mee te kunnen analyseren. Problemen kunnen vaak vanuit verschillende kanten worden belicht. Vaak zijn inzichten vanuit meerdere invalshoeken nodig om een antwoord te geven op complexe maatschappelijke vraagstukken.

Bekkers maakt in zijn boek in ieder geval onderscheid tussen vier verschillende benaderingen die kunnen worden ingezet om beleid mee te analyseren (Bekkers, 2009:53). Alhoewel het in dit onderzoek niet te doen is om één van deze specifieke benaderingen, is het wel van belang een tussenstap te maken door deze vier vormen te beschrijven. Dat komt omdat deze vier benaderingen ook weer van invloed zijn op hoe er tegen sturing – en de relaties tussen verschillende actoren – wordt aangekeken. Ten eerste is er sprake van de *rationele* benadering van beleid. Dit model is het oudste van de vier en gaat er vanuit dat doelen kunnen worden bereikt via kennis en informatie. Naarmate de zekerheid over kennis en informatie groter is, is de kans op succesvol beleid ook groter (Bekkers, 2007:55). De grote tegenhanger van het rationele model is de *politieke* benadering van beleid. Daarbij wordt beleid vaak verklaard als het resultaat van een machtsstrijd tussen actoren (Bekkers, 2009:62). Alhoewel beide benaderingen een kern van waarheid bevatten, kan de politieke benadering als een reactie worden gezien op het ideaal typische rationele model. Het rationele model werd ontwikkeld in een tijd waarin volop geloof was in de maakbaarheid van de samenleving. Toen gaandeweg de twintigste eeuw bleek dat de samenleving toch minder maakbaar was dan gedacht, groeide de aanhang van deze machtsgeoriënteerde benadering om besluitvormingsprocessen beter te kunnen verklaren. Dat wil niet zeggen dat de rationele benadering minder of niet bruikbaar is, maar zoals alle benaderingen heeft iedere benadering zijn sterke en zwakke punten¹².

Naast de rationele en politieke benadering van beleid wordt er de laatste jaren ook onderscheid gemaakt tussen de culturele en institutionele benadering. Bij de *culturele* benadering wordt beleid gezien als sociale constructie van de werkelijkheid die het product is van de doorlopende interactie tussen partijen (Temeer in Bekkers, 2007:72). De betekenis en zingeving van beleid komen tot uitdrukking in symbolen, metaforen, rituelen en rituelen. Partijen proberen zodoende een beeld neer te zetten dat het beste past bij hun eigen doelstellingen om zodoende andere partijen te overtuigen van hun positie. Vooral taal speelt daarin een belangrijke rol en door met taal te spelen – ook wel ‘framing’ en ‘reframing’ genoemd – wordt getracht problemen vanuit een ander perspectief te zien (Bekkers, 2007:73). Tot slot is er ook sprake van de *institutionele* benadering van beleid. Bij deze benadering wordt beleid gezien als het geheel aan historisch gegroeide normen, praktijken, regels en wetten (March en Olson in Bekkers, 2007:79). Het is de meest omvattende benadering die eigenlijk elementen van alle voorgaande benaderingen bevat. Beleid wordt vooral geanalyseerd door naar bestaande regels en instituten te kijken. Veelal blijkt daaruit dat de vrijheid om te handelen hierdoor sterk wordt ingeperkt, wat weer invloed heeft op het beleid.

Tot zover deze paragraaf over de achtergronden bij het begrip beleid. Nu duidelijk is dat er vier benaderingen van beleid zijn, kan een verdieping plaatsvinden van het begrip sturing. Er zijn namelijk verschillende manieren waarop actoren invulling kunnen geven aan de manier waarop zij proberen de actoren in hun omgeving aan te sturen. Meer inzicht in dit begrip is cruciaal om de praktijk van de aanpak van jeugdwerkloosheid in Den Haag te kunnen begrijpen.

¹¹ Als er al een oplossing beschikbaar is, zoals bijvoorbeeld een medicijn of vaccinatie tegen bepaalde ziekten.

¹² Een onderzoeker doet er dus goed aan om – in de loop van het onderzoek – meerdere theoretische brillen op te zetten.

§ 2.2 Benaderingen van sturing (de klassieke benadering)

In het verlengde van het begrip beleid ligt het vraagstuk over sturing. Met de doelstellingen die in beleid worden vastgelegd, proberen de overheid en andere partijen namelijk sturing te geven aan de maatschappij om te komen tot oplossing van problemen in diezelfde samenleving (Bekkers, 2007:91). Ook daarin kunnen verschillende benaderingen worden gekozen. Iedere benadering zegt weer iets over de manier waarop invulling wordt gegeven aan het begrip sturing, maar ook de rol van de overheid in het geheel.

Veel problemen – waar beleid een oplossing voor moet aandragen – vormen echter geen of weinig uitdaging. Kenmerk van dit type problemen is dat ze makkelijk vanuit één punt of vanuit één actor kunnen worden opgelost. Deze manier wordt ook wel de *klassieke* benadering van sturing genoemd en was voor lange tijd – vooral in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw – de norm voor het openbaar bestuur in Nederland¹³. Deze vorm van sturing past goed bij rationele benadering van beleid. Essentiële gedachte achter de klassieke benadering van sturing is de maakbaarheid van de samenleving (Bekkers, 2007:96). Problemen zijn op te lossen zolang bestuurders en beleidsmakers maar over voldoende mensen en middelen kunnen beschikken. De aanpak van de overheid in het geheel is het best te beschrijven als een ‘top-down’ benadering. Aan de top van de organisatie – in dit geval vaak de centrale overheid – worden de plannen bedacht die onderin de organisatie in uitvoering worden gebracht. Sturingsproblemen worden gezien als een gebrek aan middelen, onduidelijke doelstellingen of verantwoordelijkheden (Van Gusteren en Simonis in Bekkers, 2007:96).

Wat vooral opvalt aan de klassieke benadering, is de rol die kennis en informatie spelen bij het oplossen van problemen (Bekkers, 2007:96-97). Er wordt vanuit gegaan dat – als de inspanning maar groot genoeg is – informatie altijd beschikbaar is. Verder is er ook geen discussie over de betekenis van die informatie en de status er van. Zolang er maar voldoende kennis wordt verzameld, kan voldoende inzicht worden verkregen in de oorzaak-gevolg relatie van problemen en kan een adequate oplossing worden geformuleerd. Aan het prijskaartje – dat aan het verzamelen van informatie en het doen van onderzoek hangt – wordt in deze benadering veelal voorbij gegaan.

Alhoewel de klassieke benadering van sturing tot de verbeelding spreekt met metaforen – zoals die van een goed geoliede machine en heldere piramide structuur – kent deze benadering wel degelijk haar beperking. Het gevolg daarvan was de opkomst van andere vormen van sturing.

§ 2.3 Onzekerheid en opkomst van nieuwe vormen van sturing

Zoals in de paragraaf 2.1 al werd aangegeven zijn veel problemen complex door een veelheid aan ontwikkelingen die zich eind twintigste eeuw in de maatschappij manifesteerden. Gaandeweg bleek dat de klassieke benadering van sturing ontoereikend was om op alle problemen een antwoord te geven (Bekkers, 2007:99). Dat gebrek aan een passend antwoord zorgt ervoor dat er over de aanpak van veel problemen onzekerheid bestaat (Koppenjan en Klijn, 2004:6). Zo kan bijvoorbeeld onzekerheid bestaan over de beschikbare inhoudelijke kennis ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken¹⁴ (Koppenjan en Klijn, 2004:19).

Daarnaast kan ook onzekerheid bestaan over de te volgen strategie¹⁵ (Koppenjan en Klijn, 2004:39). In de volgende subparagrafen wordt daar nader op ingegaan, alsmede wat voor gevolg dat heeft gehad voor de benadering van sturing.

¹³ Dat wil niet zeggen dat andere vormen van sturing niet voorkomen, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven. De klassieke benadering was echter voor lange tijd de dominante vorm van sturing waar het ging om de invloedssfeer en het werkterrein van de overheid.

¹⁴ Door Koppenjan en Klijn ‘uncertainty about content’ genoemd en richt zich op de inhoud van het beleid.

¹⁵ Door Koppenjan en Klijn ‘uncertainty about proces’ genoemd en richt zich op de strategie van actoren.

§ 2.3.1 Onzekerheid over kennis en informatie

De onzekerheid over kennis richt zich niet alleen op het ontbreken ervan, maar kan ook betrekking hebben op de status van kennis zelf (Koppenjan en Klijn, 2004:19). Zo wijzen Koppenjan en Klijn erop dat de interpretatie van informatie onderwerp van conflict kan worden. In hun boek over de reductie van onzekerheid in netwerken beschrijven Koppenjan en Klijn – aan de hand van de casus over de zinkindustrie in Nederland – welke gevolgen dit kan hebben (Koppenjan en Klijn, 2004:20-22). Ten eerste kan kennis gebruikt worden als wapen in de machtsstrijd om de eigen positie te versterken. Gevolg daarvan is dat er een ‘dialog of the deaf’ optreedt. Partijen bestoken elkaar met rapporten, maar luisteren daarbij al lang niet meer naar de inhoud van elkaars argumenten. Onderzoeken zijn dan vooral bedoeld om de eigen positie zo gunstig mogelijk te presenteren en andere actoren over de streep te trekken om hun kant te kiezen (Widalwski en Tenebaum aangehaald in Koppenjan en Klijn, 2004:23).

De wetenschap moet zich daarom bewust zijn van zijn eigen positie als het gaat om het – in opdracht – doen van onderzoek naar complexe maatschappelijke problemen. Wetenschappers kunnen een insteek hanteren waarbij de wetenschap los wordt gezien van het sociale domein (Koppenjan en Klijn, 2004:25). Deze houding past in een rationele aanpak van de reductie van onzekerheid over kennis en informatie. De assumptie is dat wetenschappelijk onderzoek naar de causale verbanden op basis van objectieve gegevens uit de praktijk, uiteindelijk leidt tot meer inzicht in de oorzaken van problemen en mogelijke interventies. Het risico is wel dat de wetenschap zich – ten behoeve van de eigen onafhankelijke positie – vervreemdt van de maatschappij en de eigen opdrachtgevers. Om de doorwerking van het eigen onderzoek te bevorderen, kunnen onderzoekers ook kiezen voor een contra-expertise benadering, maar daarmee lopen onderzoekers onvermijdelijk het risico dat het eigen onderzoek speelbal wordt van het politieke proces (Koppenjan en Klijn, 2004:26).

In de zoektocht naar de reductie van onzekerheid van kennis en informatie – ongeacht welke benadering van sturing wordt gehanteerd – moeten bestuurders en onderzoekers zich doorlopend bewust zijn van dit spanningsveld. Onderzoek en tegenonderzoek is niet verkeerd, zolang het er maar toe dient een completer beeld van de werkelijkheid te geven en niet escaleert in ‘report rains’ of ‘data wars’ (Koppenjan en Klijn, 2004:26,27).

§ 2.3.2 Onzekerheid over te volgen strategie

Naast onzekerheid over kennis en inhoud kan onzekerheid optreden over de te volgen strategie of proces. Ook hier staan Koppenjan en Klijn uitgebreid bij stil (Koppenjan en Klijn, 2004:39). Deze vorm van onzekerheid is het gevolg van de onvoorspelbaarheid en oncontroleerbaarheid van het strategisch gedrag van andere partijen (Koppenjan en Klijn, 2004:45). Naarmate het aantal actoren toeneemt, groeit de complexiteit en daarmee de onzekerheid. Er ontstaat een situatie waarbij de eerder omschreven rationele benadering van sturing niet meer opgaat, bijvoorbeeld dat stappen in het proces niet chronologisch worden gevolgd of dat sturing niet meer vanuit één centrale actor komt.

Strategische onzekerheid heeft gevolgen op meerdere niveaus (Koppenjan en Klijn, 2004:44,45). Belangrijk is vooral hoe op verschillende niveaus beslissingen worden genomen om het hoofd te bieden aan strategische onzekerheid. Op het niveau van het *individu* gebeurt dit op basis van alternatieven en de eigen doelen. Kenmerk van het nemen van beslissingen op dit niveau is dat er sprake is van beperkte informatie, maar bovenal een beperkte capaciteit om diezelfde informatie te verwerken (Simon aangehaald in Koppenjan en Klijn, 2007:45).

Voor besluitvorming in *groepen* geldt dat de deelnemers waakzaam moeten zijn voor de invloed van het groepsproces (Koppenjan en Klijn, 2004:45). Het volgende niveau is dat van de *organisatie* (Koppenjan en Klijn, 2004:45,46). Onzekerheid op dit niveau is het gevolg dat organisaties in relatieve autonomie – dus los van elkaar – beslissingen kunnen nemen. Ook kunnen er binnen organisaties tegenstellingen ontstaan tussen verschillende afdelingen. Dat kan het gedrag van organisaties – afhankelijk van de gehanteerde structuur en cultuur – onvoorspelbaar maken.

Dat spanningsveld kan worden doorgetrokken naar het gedrag *tussen* organisaties (Koppenjan en Klijn, 2004:44). De relatie tussen organisaties (het vierde niveau) is vooral belangrijk voor het verkrijgen van de nodige hulpbronnen. Dit teneinde de eigen of gezamenlijke doelstellingen te kunnen realiseren. Aan die onzekerheid rondom de beschikbaarheid van hulpbronnen wordt later in dit hoofdstuk een paragraaf gewijd. Wat in ieder geval belangrijk is om te vermelden, is dat processen vaak stap voor stap verlopen (Lindblom aangehaald in Koppenjan en Klijn, 2004:39) en het vaak van een bepaalde ‘timing’ afhangt of problemen uiteindelijk op de agenda worden gezet van diegenen die er een beslissing over nemen (Kingdon aangehaald in Koppenjan en Klijn, 2004:52-54).

Kort samengevat zorgt dus ook de complexiteit van het ‘speelveld’ voor onzekerheid. Aangezien jeugdwerkloosheid ook zo’n complex probleem is, wordt verwacht dat veel van de zaken die in het theoretisch kader worden geschetst, in de praktijk worden aangetroffen. Daarnaast ligt het in de lijn der verwachting dat er ook veel onzekerheid over kennis en informatie zal zijn, bijvoorbeeld over werkloosheidscijfers of de effectiviteit van beleid. Al met al hebben complexe problemen – en de onzekerheid die dat met zich meebrengt – veel invloed gehad op de manier waarop tegen sturing wordt aangekeken.

§ 2.3.3 Nieuwe vormen van sturing als antwoord op onzekerheid

Het mag geen verrassing zijn dat de kritiek op de klassieke vorm van sturing aanzet heeft gegeven tot nieuwe vormen om de veelheid aan problemen het hoofd te bieden. Zo wordt met deze nieuwe vormen van sturing onderkend dat er meerdere sturingscentra zijn (Bekkers, 2007:102). Binnen het werkveld dat zich met een bepaald beleidsterrein bezig houdt, kunnen er zich (clusters van) actoren voordoen die over een zeker zelfsturend vermogen en eigen unieke hulpbronnen beschikken. De bestuurskundige Teisman spreekt dan ook van een verschuiving van monocentrische naar polycentrische vormen van sturing (Teisman aangehaald in Bekkers, 2007:102). In het verlengde daarvan wordt ook wel gesproken over het sturen in netwerken (Bekkers, 2007:104).

Kenmerk van netwerken is dat het probeert aan te geven dat de bij een probleem betrokken actoren (of belanghebbenden) een zelfstandige positie hebben, maar aan de andere kant wel op elkaar zijn aangewezen of op een andere manier van elkaar afhankelijk zijn. De theorie beschrijft netwerken verder als: een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke partijen bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en die zijn gericht op een beleidsprobleem (Kickert en Van Vugt aangehaald in Bekkers, 2007:105). Belangrijke veronderstelling is dat het netwerk als geheel centraal staat en dat de overheid slechts één van de vele actoren in het geheel is. Dat neemt niet weg dat de overheid altijd enkele essentiële taken en bevoegdheden krijgt toebedeeld, zoals het verzorgen van een inkomen om in een basisbehoefte te voorzien, handhaven van de openbare orde of het bevorderen van ontwikkeling van de maatschappij op allerlei terreinen (Ringeling aangehaald in Bekkers, 2007:105).

In de praktijk wordt overigens op verschillende manieren vorm gegeven aan deze nieuwe benadering van sturing. Bekkers beschrijft in zijn boek ruwweg vier manieren. Ten eerste is er sprake van sturing op in- en outputparameters (Bekkers, 2007:106). Het gaat dan niet om de interne organisatie van partijen die onderwerp van sturing zijn (Snellen en Frissen in Bekkers, 2007:107). In de praktijk leidt dat er vaak toe dat binnen bepaalde vastgestelde kaders een eigen afweging gemaakt kan worden. Er wordt vaak een budget beschikbaar gesteld en er worden eisen gesteld aan de kwaliteit en kwantiteit van de output. Voor het afleggen van verantwoording wordt er gebruik gemaakt van kengetallen. Sturing op in- en outputparameters wordt vaak genoemd als het een meer zakelijke of bedrijfsmatige benadering van organiseren betreft (Bekkers, 2007:108). De lezer van dit onderzoek moet zich echter wel realiseren dat deze benadering van sturing een aantal heel specifieke voor- en nadelen met zich meebrengt. Voordeel in de context van dit onderzoek is in de eerste plaats het verbeteren van de transparantie van de verantwoording. Daarnaast kan het een gunstig effect hebben op het leer- en oordeelsvermogen (Bekkers, 2007:109). Paradoxaal genoeg kunnen die sterke punten ook omslaan in nadelen. Dat gebeurt vooral als deze bedrijfsmatige benadering wordt opgevat als een doel op zich. Waarden zoals effectiviteit en efficiëntie gaan dan prevaleren boven waarden zoals legitimiteit,

integraliteit en integriteit. In- en output sturing leidt dan tot verstarring en strategisch gedrag, omdat de werkelijkheid wordt teruggebracht tot in cijfers uitgedrukte doelen. Wanneer een organisatie niet waakzaam is op deze valkuil, leidt dat er uiteindelijk toe dat medewerkers alleen maar bezig zijn met het verzamelen van cijfers ten behoeve van de verantwoording (Bekkers, 2007:111).

Daarnaast is het ook mogelijk te sturen op ‘incentives’, oftewel prikkels en impulsen (Bekkers, 2007:111). Die vorm van sturing toont meer respect voor de autonomie van de aan te sturen actor (Kickert, De Bruin en Ten Heuvelhof aangehaald in Bekkers, 2007:111). Het grote voordeel daarvan is dat het gevoel van dwang niet aanwezig is. Bekkers typeert deze vorm van instrument om beleid mee te realiseren als ‘de peen’, in tegenstelling tot ‘de zweep’ en ‘de preek’ die een dwingend karakter hebben (Bekkers, 2007:189). Nadeel is dat deze benadering ook onbedoelde reacties kan oproepen die niet waren voorzien. Andere problemen zijn dat actoren – als gevolg van de vrijblijvendheid – alleen cosmetische resultaten nastreven of dat de voordelen van een maatregel te weinig terechtkomen bij diegenen die dat nodig hebben. Bekkers noemt dat ook wel het ‘Mattheus-effect’, geïnspireerd op de desbetreffende passage uit de Bijbel (Bekkers, 2007:112).

Tot slot kan er ook gestuurd worden op structurering van relaties en sturing op gemeenschappelijke beeldvorming (Bekkers, 2007:112,115). Bij die eerste vorm kan gedacht worden aan het vastleggen van relaties in procedures bij overleg, onderhandelingen, ruil en communicatie (Snellen aangehaald in Bekkers, 2007:112). Vooral Koppenjan en Klijn besteden veel aandacht aan het uitwerken van dit concept op het niveau van individuele netwerkmanagers (zie hun boek ‘Managing Uncertainties in Networks’ uit 2004). Voordeel van deze benadering is dat het kan bijdragen aan een gelijkwaardig speelveld voor alle betrokken partijen (Bekkers, 2007:113). Wel moet kritisch worden gekeken naar de realiteitsgehalte van de verhoudingen en kunnen ook hier onbedoelde effecten optreden (Bekkers, 2007:114). Met het sturen op gemeenschappelijke beeldvorming wordt getracht partijen bij elkaar te brengen. De actor die sturend wil optreden, creëert als het ware een platform of arena waar mensen ideeën en percepties kunnen uitwisselen (voor meer informatie over arena’s, zie de theorie van Koppenjan en Klijn). Voordeel is dat het nieuwe kennis kan aanboren, maar als het proces niet wordt begeleid door een netwerkmanager kan het al snel polariserend werken (Bekkers, 2007:116). Het zijn wederom Koppenjan en Klijn die veel tips geven voor het in de praktijk managen van dit soort processen (Koppenjan en Klijn, 2004:251-257).

Kortom, de afgelopen decennia is er veel kennis en ervaring opgedaan over het aansturen van netwerken bij het aanpakken van complexe maatschappelijke problemen. Er zijn verschillende benaderingen en in de praktijk kan een veelvoud aan instrumenten worden ingezet om actoren gericht te beïnvloeden. Wel moet de kanttekening worden geplaatst dat in veel instrumenten een zekere paradox ligt opgesloten. Als gekozen wordt voor een specifieke aanpak, dan zijn voor- en nadelen vaak de keerzijden van dezelfde medaille. Ongeacht wat er onderzocht wordt, moeten bestuurskundigen zich van dit soort paradoxen bewust zijn als zij na een analyse van de praktijk willen overgaan tot het doen van – ongetwijfeld goedbedoelde – aanbevelingen.

§ 2.4 Vertrouwen als coördinatiemechanisme in netwerken

Met de vorige paragraaf wordt al meer aansluiting gezocht met de praktijk waar het in dit onderzoek om draait. Na een inleiding op meer algemene bestuurskundige begrippen – om veronderstellingen duidelijk te krijgen – kan nu meer in diepte worden gekeken naar het functioneren van netwerken. Dat brengt dit theoretisch kader bij een belangrijke veronderstelling ten aanzien van sturing in netwerken, namelijk dat netwerken pas kunnen functioneren op basis van wederzijds vertrouwen. Die veronderstelling vereist een korte toelichting.

§ 2.4.1 Verschillende coördinatiemechanismen

Al eerder in dit onderzoek werd opgemerkt dat problemen verschillend van aard kunnen zijn. Er is uitgelegd dat – naarmate problemen complexer werden – de overheid op zoek ging naar nieuwe sturingsmodaliteiten. Daaruit komen verschillende vormen naar voren hoe bestuurders en

beleidsmakers tegen sturing aan kunnen kijken. Waar die uitleg echter te snel aan voorbij gaat, is dat de overheid niet de enige actor is die zich bezig houdt met het oplossen van maatschappelijke problemen. Sterker nog, voor lange tijd deed de maatschappij voor allerlei behoeften een beroep op andere sociale arrangementen, zoals de eigen familie of de markt. Deze observatie vormt de basis van het boek “Markets, Hierarchies and Networks” van de bestuurskundigen Thompson¹⁶, Frances, Levačić en Mitchell.

In “Markets, Hierarchies and Networks” wordt gesteld dat er – gaande de geschiedenis van de mensheid – verschillende sociale arrangementen waren die probeerden te voorzien in de behoeften van mensen. Allereerst was er de familie – dan wel de eigen ‘clan’ – die in het onderzoek van Thompson en zijn collega’s overigens vrijwel buiten beschouwing wordt gelaten. Al snel werd die vorm aangevuld met die van de markt waar spullen via ruilhandel en later tegen betaling van eigenaar wisselden (Thompson, Frances, Levačić en Mitchell, 1991:6). Daarbovenop kwam de vorm die veelal door overheidsorganisaties wordt gebruikt, te weten die van de hiërarchie (Thompson, Frances, Levačić en Mitchell, 1991:8). Tot slot kwam daar coördinatie in netwerken bij, die ergens tussen de markt en de hiërarchie in hangt (Thompson, Frances, Levačić en Mitchell, 1991:9), maar toch ook weer een heel eigen vorm van coördinatie op zich vormt. De belangrijkste observatie in de context van dit onderzoek, is dat ieder systeem een eigen coördinatiemechanisme kent.

Het primaire coördinatiemechanisme van markten kwam al heel even aan bod in het eerste hoofdstuk toen uitleg werd gegeven van de economische oorzaken van werkloosheid. De markt functioneert namelijk op basis van *vraag en aanbod*. Dit mechanisme zorgt er voor dat er zich op de markt – fysiek of virtueel – een *evenwichtsprijs* rond bepaalde goederen of diensten vormt (Thompson, Frances, Levačić en Mitchell, 1991:25). Kenmerk van de markt is dat vragers en aanbieders aan elkaar gelijk zijn. Tenminste, als iemand de middelen heeft om op die markt te participeren. Markten kunnen ook heel grillig zijn. Het kan ook zijn dat de evenwichtsprijs bij schaarste veel te hoog ligt voor de meeste aanbieders om in hun eigen behoefte te voorzien. Dat wordt vooral onwenselijk als het gaat om primaire levensbehoeften, zoals brood, kleding of betaalbare huisvesting. Dat is één van de bestaansredenen van de (centrale) overheid die ingrijpt bij dergelijk falen van de markt (Thompson, Frances, Levačić en Mitchell, 1991:41-43).

Bij de overheid spelen echter weer heel andere overwegingen een rol als het op de eigen organisatie aankomt. De overheid hoort in die levensbehoeften te voorzien waarin de markt tekort schiet, maar bij de overheid vormen zaken zoals verantwoording en transparantie de keerzijde van de medaille. Om zaken af te kunnen dwingen – teneinde het algemeen belang te kunnen dienen – beschikt de overheid over een zeker machtsmonopolie. Om misbruik te voorkomen moet daarom een systeem van *autorisatie* en *verantwoording* (‘checks and balances’) worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat het systeem democratisch genoeg blijft en zijn legitimiteit behoudt (Thompson, Frances, Levačić en Mitchell, 1991:45-47). Typerend voor een hiërarchische organisatie is dan ook de bureaucratische structuur. Enerzijds moet er een onderdeel zijn dat voorziet in de uitvoering van beleid. Anderzijds een onderdeel dat erop toeziet dat regels en procedures worden gerespecteerd, alsmede de gestelde doelen worden behaald. Die organisatiestructuur is al vele malen geprezen en vergruisd. Dat neemt niet weg dat bureaucratie een vertaling blijft van wensen uit diezelfde maatschappij die zich vaak zo kritisch uitlaat over de overheid.

Kortom, beide vormen van coördinatie hebben hun eigen specifieke voor- en nadelen. Beide modellen kunnen ook als elkaars ideologische tegenpolen worden gezien. Op papier zien markten en hiërarchieën er aantrekkelijk uit, maar in sommige situaties is een derde oplossing nodig in de vorm van netwerken. Een netwerk kan gezien worden als een specifiek type relatie die een zekere set personen, objecten of gebeurtenissen met elkaar verbindt (Mitchell in Thompson et al., 1991:175). In netwerken ontbreekt een zekere gezagstructuur zoals in hiërarchieën, maar vindt coördinatie niet plaats via vraag en aanbod. Actoren hebben in zekere zin een autonome positie, maar hebben elkaar wel nodig. Waar het dan op aankomt, is dat actoren elkaar *vertrouwen* om problemen te ‘tackelen’ die

¹⁶ Niet te verwarren met J.D. Thompson – auteur van *Organisations in Action* – die later aan bod komt.

groter zijn dan zichzelf aankunnen, zoals bijvoorbeeld jeugdwerkloosheid. Daarmee is deze beschouwing terug bij het onderwerp van dit onderzoek, met die kanttekening dat het concept vertrouwen – en het beheersen daarvan – de sleutel is tot bevorderen van effectiviteit in netwerken en het terugdringen van onzekerheid.

§ 2.4.2 Verdieping over vertrouwen als coördinatiemechanisme

De betekenis van vertrouwen in netwerken wordt in detail behandeld door de bestuurskundigen Koppenjan en Klijn. In hun boek “Managing Uncertainties in Networks” onderkennen beide auteurs de rol van vertrouwen als coördinatiemechanisme bij complexe besluitvorming in netwerken (Koppenjan en Klijn, 2004:86). Vertrouwen wordt daarbij omschreven als de veronderstelling bij actoren dat anderen in een netwerk het beste met hun voor hebben. Dat houdt onder andere in dat actoren niet bij de eerste de beste gelegenheid in opportunistisch gedrag vervallen, maar ook de belangen van hun netwerkpartners in hun handelen meenemen (Koppenjan en Klijn, 2004:83).

Een dergelijke aanpak brengt een aantal voordelen met zich mee. Ten eerste is het zo dat deze aanpak een bijdrage levert aan het *reduceren van transactiekosten* (Koppenjan en Klijn, 2004:84). Actoren hoeven relatief minder moeite te nemen uitgebreide contracten met elkaar op te stellen om risico's af te dekken en alles tot in detail te regelen. Naarmate het vertrouwen in elkaar groter is, is dat ook niet nodig, omdat partijen min of meer weten wat zij van elkaar mogen verwachten (het element van voorspelbaarheid). Daarnaast helpt het een sfeer te creëren waarbinnen actoren bereid zijn *informatie uit te wisselen* die anders verborgen zou blijven, omdat informatie vaak niet bij één actor maar op verschillende plaatsen (dus gefragmenteerd) in het netwerk aanwezig is (Koppenjan en Klijn, 2004:85). Daarmee wordt ook het *lerend vermogen* van het netwerk in zijn geheel bevorderd.

De beschikbare theorie over netwerken laat het niet alleen bij een beschrijving van dit concept. Het geven van vertrouwen impliceert namelijk dat actoren zich in eerste instantie kwetsbaar opstellen en mag dus – ondanks de voordelen die het op lange termijn biedt – niet altijd meteen van actoren verwacht worden. Veel onderzoek dat bestuurskundigen zoals Koppenjan en Klijn hebben verricht, richt zich dan ook op aanbevelingen om het wederzijds vertrouwen te vergroten. In hun boek “Managing Uncertainties in Networks” worden bijvoorbeeld tips gegeven om – op het niveau van de individuele netwerkmanager – op een effectievere manier processen in netwerken te kunnen managen.

In aanvulling op die praktische handreiking, stellen Klijn en zijn collega's dat – naarmate een netwerkmanager meer via deze methoden werkt – er een zichzelf versterkende spiraal naar boven wordt gecreëerd. Het aantal activiteiten van de netwerkmanager bevordert namelijk direct en indirect een positieve beoordeling van het proces door de deelnemende partijen. Kortom, vertrouwen is een zichzelf versterkend fenomeen dat een aantoonbaar positief effect heeft op het sturen in netwerken en daarmee een cruciaal onderdeel is bij het aanpakken van complexe maatschappelijke problemen.

§ 2.5 Type afhankelijkheidsrelaties van organisaties in netwerken

Tot op dit punt is een rijke hoeveelheid theorie behandeld. Deze theorie werpt al veel licht op hoe organisaties ten eerste omgaan met *complexe problemen*, ten tweede de *onzekerheid* die dat met zich meebrengt en ten slotte hoe de *systemen* – die zijn bedacht om deze problemen aan te pakken – worden *aangestuurd*, dan wel *gecoördineerd*.

Kortom, er is vooral een opsomming gegeven van de theorie over de interne werking van organisaties. Maar dat is nog niet voldoende. Nu is het zaak om de stap te zetten naar het laatste onderdeel van de theorie. Dat betekent meer een focus op het onderling functioneren van organisaties. Dat is nodig om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen organisaties onderling en hun beweegredenen om bepaalde relaties wel of niet aan te gaan. Aanvullend kunnen organisaties ook besluiten om – wanneer zij overwogen om relaties met hun omgeving aan te gaan – die op een bepaalde manier vorm te geven.

Dat is de reden waarom de meer algemene bestuurskundige en sociale theorieën worden verlaten die door Bekkers, het duo Koppenjan & Klijn en (G.J.) Thompson en zijn collega's worden behandeld. Om geen verwarring te scheppen is het James D. Thompson geweest die al in de jaren zestig van de vorige eeuw veel werk heeft gepubliceerd over het gedrag van organisaties. In zijn boek "Organizations in Action" uit 1967 stelt James D. Thompson zich de vraag: "[that] organizations act, but what determines how and when will they act?" (Thompson, 1967:1). Daarmee stelt hij een vraag waarmee uiteindelijk een antwoord wordt gegeven op de typen relaties die organisaties ten opzichte van elkaar aannemen (paragraaf 2.5.2). Nog veel interessanter is dat Thompson met zijn werk ook stilstaat bij de (twee) strategieën die organisaties kunnen toepassen in hun poging om onzekerheid in hun omgeving te reduceren (paragraaf 2.5.3). Om het werk van Thompson echter in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, wordt eerst een korte inleiding gegeven op de aanleiding tot het schrijven van het boek "Organizations in Action" (paragraaf 2.5.1), omdat dit uiteindelijk grote invloed heeft gehad op het denken over (relaties tussen) organisaties¹⁷.

§ 2.5.1 De strijd tussen twee theoretische visies op organisaties

Het denken over organisaties heeft in de twintigste eeuw een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Dat heeft onder wetenschappers van verschillende disciplines een stevige discussie veroorzaakt over de aard en het doel van organisaties die vele decennia zou duren. Die discussie moet trouwens niet verward worden met de eerder behandelde theorie over coördinatiemechanismen van het sociaal maatschappelijk leven die is beschreven in paragraaf 2.4. Dat neemt echter niet weg dat beide discussies veelal dezelfde oorzaken hebben¹⁸.

De discussie over de aard en het doel van organisaties spitst zich vooral toe op de vraag wat de beste manier is om een organisatie in te richten. Bij de herziene editie van "Organizations in Action" uit 2003 neemt wetenschapper W. Richard Scott de lezer mee door een korte samenvatting van deze discussie te geven. In het begin van de twintigste eeuw wordt het denken over organisaties gedomineerd door het werk van Max Weber en Frederick W. Taylor (Scott ter inleiding op Thompson, herdruk in 2003:xvi). Centrale visie is dat organisaties zo effectief en efficiënt mogelijk moeten worden ingericht. De nadruk wordt gelegd op het zo rationeel mogelijk benaderen van organisatievraagstukken. Vandaar dat wordt gesproken over het rationele organisatie-model¹⁹. De organisatie wordt gezien als een machine. Door het opknippen van taken wordt geprobeerd het proces²⁰ zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten. Dit met als doel de productie te maximaliseren. Voorwaarde was dat het productieproces dan wel moest worden afgeschermd tegen onzekere factoren van buitenaf. Dat deed men bijvoorbeeld door buffers in te bouwen tussen de omgeving en de (productie)organisatie (Scott ter inleiding op Thompson, herdruk in 2003:xvii).

Die benadering van organisatie riep uiteindelijk een felle tegenbeweging op. Het waren vooral wetenschappers in de sfeer van 'human relations' die veel kritiek hadden op het rationele model. Ten eerste was er kritiek op de onpersoonlijke kijk op organisaties. Mensen zouden zijn verworden tot 'radertjes in machine' zonder persoonlijkheid of gevoelens. Ten tweede wezen sociologen en biologen erop dat de omgeving een niet weg te cijferen factor is van systemen en dus organisaties (Scott ter inleiding op Thompson, herdruk in 2003:xvii). Deze reactie op het rationele model wordt het 'natural system model' (lees: organisch model) genoemd.

¹⁷ De geraadpleegde theorie in paragrafen 2.5 en 2.6 is vooral uit het Engels afkomstig, waarvan moeilijkheidsgraad langzaam maar zeker oploopt. Er wordt in dit onderzoek daarom niet al te veel uitgeweid over de 'finesses' van de geraadpleegde theorie om niet te ver af te dwalen.

¹⁸ Zoals bijvoorbeeld de Industriële Revolutie en de impuls die dat heeft gegeven aan de technologische ontwikkelingen aan het eind van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw.

¹⁹ Dit model moet niet verward worden met het rationele model op beleid, maar deelt wel veel kenmerken.

²⁰ Veel van het onderzoek van Taylor was gebaseerd op productiebedrijven zoals de auto-industrie.

Die discussie tussen twee theoretische modellen duurt voort, totdat wordt gesteld dat beide vormen heel goed naast elkaar kunnen bestaan als oplossing voor ‘de beste manier’ om te organiseren. Organisaties met een turbulente omgeving hebben veelal een organisch model, omdat zij zich voor hun voortbestaan vaak moesten aanpassen aan hun omgeving. Aandacht voor de relatie met de omgeving is immers essentieel voor het voortbestaan van de organisatie. Organisaties met een stabiele omgeving kunnen volstaan met een rationele benadering (Scott ter inleiding op Thompson, herdruk in 2003:xix). Er kan dus heel goed variatie *tussen* organisaties bestaan. Thompson zelf voegde daar later nog eens aan toe dat er ook *binnen* organisaties variatie kan bestaan. Verschillende afdelingen kunnen meer of minder openstaan voor hun omgeving, naarmate de aard van hun productieproces dat vereist (Scott ter inleiding op Thompson, herdruk in 2003:xx).

Thompson stelde dat organisaties in zekere mate altijd open systemen zijn en dat er dus een relatie met de omgeving wordt onderhouden om onzekerheid te reduceren en continuïteit te bieden (Thompson, 1967:10). Daarmee was de relatie met de omgeving permanent onderwerp van bestuurskundig onderzoek²¹. Zo stelt Thompson dat het domein (in de literatuur ‘the domain’ genoemd) van de organisatie de punten identificeert waarop een organisatie afhankelijk is van de input van de omgeving. Cruciaal is de zin waarin hij stelt dat: “*the composition of that environment, the location within it of capacities, in turn determines upon whom the organisation is dependent*” (Thompson, 1967:27).

Kort samengevat is het dus de omgeving die in grote mate bepalend is voor de vorm van de organisatie. Binnen deze omgeving zijn namelijk de bronnen aanwezig voor het voortbestaan van de organisatie. Aangezien de omgeving verschillende vormen kan aannemen, betekent dat de interdependentie van organisaties – met diezelfde omgeving – ook verschillende gestalten kan aannemen. Dat vereist van organisaties dat zij kritisch kijken naar de afhankelijkheidsrelatie met andere actoren in hun omgeving en welke strategie zij zullen hanteren om de benodigde hulpbronnen te verwerven.

§ 2.5.2 Typen afhankelijkheidsrelaties tussen organisaties (drie typen)

In zijn boek omschrijft Thompson drie verschillende vormen van interdependentie. Dat doet hij weliswaar aan de hand van ‘internal interdependence’²², maar die onderlinge afhankelijkheid gaat ook op voor organisaties onderling. Dat komt omdat organisaties – net als afdelingen – vaak een keten of proces vormen waarin de ‘output’ van een organisatie de ‘input’ vormt voor de ander.

Die drie typen zijn trouwens niet uitputtend en worden – daar waar mogelijk – aangevuld met varianten die ook in de literatuur van Bekkers worden genoemd, om aan te tonen dat er ook nuanceverschillen mogelijk zijn.

Ten eerste is er sprake van ‘pooled interdependency’ (Thompson, 1967:54). Bij dit soort type interdependentie zijn organisaties niet direct van elkaar afhankelijk. Wel hebben zij een gemeenschappelijk belang, bijvoorbeeld dat zij voor hun interne proces of processen gebruik maken van één en dezelfde databank. Iedere organisatie levert dan een kleine bijdrage waardoor er een gezamenlijke informatiebron ontstaat. Daardoor is het geheel groter dan de som der afzonderlijke delen. Door een completer beeld van de totale situatie zijn actoren beter in staat met onzekerheid in de directe omgeving om te gaan.

²¹ Belangrijk punt van kritiek op het werk van Thompson is dat zijn onderzoek vooral de nadruk legt op technische ontwikkelingen en zijn conclusies vaak baseert op onderzoek binnen productieorganisaties. Daardoor gaat hij veelal voorbij aan de institutionele benadering van organisaties waarin het wetten, regels en normen zijn die het uitgangspunt vormen voor het bestuderen van organisaties en hun omgeving (Scott ter inleiding op Thompson, herdruk in 2003:xxii).

²² Het is vooral het rationele model dat het meest specifiek is over onderlinge afhankelijkheid, vandaar de oriëntatie van Thompson op de interdependentie in de interne organisatie.

Als voorbeeld van ‘pooled interdependency’ noemt Bekkers de registratie van kentekens in Nederland die wordt bijgehouden door het Centrum voor Voertuigtechniek en Informatie (CVI). Uit deze databank halen meerdere organisaties informatie voor hun interne processen – zoals garages en autohandelaren – terwijl diezelfde partijen ook weer informatie aanleveren voor diezelfde databank (Bekkers, 2007:258).

Ten tweede is er sprake van ‘sequential interdependency’ (Thompson, 1967:54). Bij deze vorm is er wel sprake van directe wederzijdse afhankelijkheid, maar is de afhankelijkheidsrelatie vaak éézijdig en volgtijdelijk van aard. Thompson gebruikt daarbij het voorbeeld van een aantal productiemaatschappijen. Om een bepaald product te maken is het van belang dat de producent op tijd grondstoffen of halffabrikaten krijgt aangeleverd van de toeleverancier. Deze vorm van afhankelijkheid doet het meest denken aan die van een keten. Thompson gebruikt daarvoor een voorbeeld uit de private sector, maar er zijn ook voorbeelden uit de publieke sector te noemen zoals bijvoorbeeld de strafrechtketen (Bekkers, 2007:258). Een variant van ‘sequential interdependency’ is parallelle ‘sequential interdependency’. Een productieproces wordt dan opgeknipt in verschillende deelprocessen om dan op een later moment weer bij elkaar te komen (Bekkers, 2007:258).

Ten derde is er sprake van ‘reciprocal interdependency’ (Thompson, 1967:55). Bij deze vorm is er nog wel sprake van volgtijdelijkheid, maar zijn partijen – wederzijds – van elkaar afhankelijk. Er wordt niet alleen ‘input’ geleverd aan een partij verderop in de keten, maar diezelfde partij koppelt bijvoorbeeld ook terug wat er met die ‘input’ is gebeurd. In de sfeer van de publieke sector neemt dit vaak de vorm aan van verantwoordingsinformatie of het terugkoppelen van het resultaat van een bepaalde handeling. Bekkers noemt als voorbeeld bij die laatste situatie de communicatie tussen verschillende schakels in de gezondheidszorg (Bekkers, 2007:258). Een dossier wordt door specialisten voor- en achteruit teruggeschoven in de keten om aan te tonen hoe de behandeling van een patiënt is verlopen. Een variant van ‘reciprocal interdependency’ is ‘network dependency’. Het verschil tussen die twee is dat bij die laatste vorm ook de volgtijdelijkheid is weggefallen. Dat neemt niet weg dat partijen nog steeds wederzijds afhankelijk zijn van elkaar om de eigen doelstellingen te bereiken (Bekkers, 2007:259). Zonder vooruit te lopen op de praktijk kan het Jongerenloket bij gemeenten als voorbeeld worden genoemd van onderlinge afhankelijkheid in een netwerk van actoren. Het type ‘network dependency’ komt dus vooral voor bij complexe maatschappelijke problemen. Actoren hebben elkaar dan nodig in een poging de onzekerheid in hun gezamenlijke omgeving te reduceren.

§ 2.5.3 Coördinatie bij verschillende afhankelijkheidsrelaties

Nadat Thompson de verschillende typen van interdependentie heeft beschreven, constateert hij dat die drie typen een zekere opbouw kennen. Let wel goed op dat Thompson het hier weer heeft over de interne organisatie, maar dat zijn conclusie ook opgaat voor interdependentie tussen organisaties. Zo krijgen alle organisaties – en organisatieonderdelen – te maken met ‘pooled interdependency’, omdat dit de meest eenvoudige afhankelijkheidsrelatie is. Meer complexe organisaties hebben te maken met zowel ‘sequential interdependence’ als ‘pooled interdependency’. Tot slot hebben de meest complexe organisaties te maken met alle drie de vormen van interdependentie.

Thompson stelt dat dit ook weer gevolgen heeft voor de manier waarop de interdependentie wordt gecoördineerd. Volgens Thompson is er zelfs sprake van een directe relatie tussen interdependentie en coördinatie. Dat is ook niet zo verwonderlijk, want net zoals de verschillende vormen van coördinatie van het sociaal-maatschappelijk leven, proberen ook organisaties ‘te spelen’ met hun eigen structuur in een poging hun omgeving te beïnvloeden (Thompson, 1967:55).

In de meest eenvoudige omstandigheden proberen organisaties de afhankelijkheidsrelatie te beïnvloeden door standaardisatie. Deze manier van coördinatie komt dus vooral voor bij ‘pooled interdependency’ (Thompson, 1967:56). Bij ‘sequential interdependency’ is er sprake van coördinatie volgens het maken van plannen. Dat houdt in dat er bijvoorbeeld schema’s worden opgesteld om de acties van betrokken partijen in goede banen te leiden. Het vereist niet hetzelfde niveau van stabiliteit

en routinematig werken als bij ‘pooled interdependency’ en is vooral van toepassing in een meer dynamische omgeving (Thompson, 1967:56). De derde vorm is coördinatie door middel van ‘mutal adjustment’ (lees: wederzijdse afstemming). Het kan dan gaan om coördinatie die dwars door hiërarchische lijnen van organisaties heen loopt. Des te meer gevarieerd en onvoorspelbaar de omgeving is, des te groter de behoefte aan coördinatie door wederzijdse afstemming. Per situatie en afhankelijkheidsrelatie moet dan worden bekeken welke organisaties – of onderdelen daarvan – actie moeten ondernemen (Thompson, 1967:56).

Ter afronding stelt Thompson naast die eerste conclusie dat de verschillende vormen van coördinatie – in oplopende volgorde van complexiteit – steeds meer eisen stellen aan het communicatie- en besluitvormingsproces van organisaties (Thompson, 1967:56).

§ 2.5.4 *Het management van afhankelijkheidsrelaties (twee strategieën)*

Naast verschillende typen interdependentie binnen en tussen organisaties zegt Thompson ook iets over het management van interdependentie. Thompson doet dat nog voordat hij het gedeelte over typen interdependentie behandelt. Hij doet dat om de opbouw van zijn boek aan te laten sluiten bij zijn lijn van redeneren. Voor dit onderzoek maakt het echter niet uit dat het management van afhankelijkheidsrelaties aan bod komt nadat de verschillende typen van interdependentie zijn beschreven.

Kort samengevat is tot nu toe aangegeven dat verschillende organisaties verschillende relaties met hun omgeving er op nahouden. Zij doen dit om de onzekerheden en onvoorspelbare uitdagingen waarmee ze te maken krijgen te reduceren. Wat daaraan toegevoegd kan worden, is dat organisaties daarbij verschillende strategieën kunnen voeren om dit te bewerkstelligen. Daarbij maakt Thompson onderscheid tussen twee strategieën, te weten een *competitieve* strategie en een *coöperatieve* strategie (Thompson, 1967:30,32).

Bij de competitieve strategie staat het begrip macht centraal. Een organisatie probeert dan de invloed van de omgeving zo klein mogelijk te houden door de afhankelijkheid van hulpbronnen van diezelfde omgeving zoveel mogelijk te spreiden over verschillende actoren (Thompson, 1967:32). Op die manier wordt voorkomen dat de macht over de eigen organisatie zich concentreert bij één specifieke partij. Ook bij dit onderdeel van zijn boek laat Thompson zich hoofdzakelijk leiden door voorbeelden uit de private sector. Zo legt hij uit dat competitie vaak onvolmaakt is aan de hand van het model van vraag en aanbod. Dat neemt niet weg dat dit het punt van Thompson wel helder maakt. Concurrentie is vaak imperfect, omdat de afhankelijkheids situatie met de omgeving per (organisatie)onderdeel kan verschillen. Zo kan een organisatie bijvoorbeeld makkelijk aan computers komen, maar niet aan voldoende gekwalificeerd personeel (Thompson, 1967:33). In zulke situaties zal een organisatie er naar streven de imperfectie in de markt in het eigen voordeel te beslechten. Een organisatie heeft dan wel macht over de omgeving nodig. Het verwerven van prestige is daarbij de voordeligste manier voor een organisatie om macht op te bouwen (Thompson, 1967:33,34). Het is de meest subtiele vorm van het uitoefenen van macht, omdat het bij de andere partij geen negatieve reacties oproept zoals dat bijvoorbeeld bij een aanpak met dwang en drang wel het geval is. Als een organisatie er in slaagt een goede reputatie op te bouwen – en een gunstig beeld van zichzelf neer te zetten – zal de organisatie minder afhankelijk zijn van zijn omgeving. Door het positieve beeld zullen meer partijen bereid zijn zaken te doen met de eigen organisatie. Dat is een wat meer algemene conclusie die niet alleen voor marktpartijen, maar ook voor overheidsorganisaties opgaat.

Het verwerven van macht – of liever gezegd invloed – is in de praktijk echter niet altijd even gemakkelijk. Zeker voor complexe organisaties in een dynamische omgeving, waarbij er in diezelfde omgeving nog vele andere actoren deelnemen. Bij het managen van interdependentie kan dan een coöperatieve strategie worden toegepast. Om coöperatie als bron van invloed te kunnen aanwenden, moet een organisatie kunnen aantonen dat zij in staat is om onzekerheid te kunnen reduceren en zij gecommitteerd is aan het delen van die capaciteit met haar omgeving (Thompson, 1967:34). Ook hier speelt het begrip vertrouwen weer een belangrijke rol in het effectief managen van de relatie tussen twee of meer partijen (zie paragraaf 2.4.2 over vertrouwen als coördinatiemechanisme in

netwerken). Coöperatie kan overigens drie specifieke vormen aannemen, te weten: ‘contracting’, ‘coopting’ en ‘coalescing’ (Thompson, 1967:35). Bij ‘contracting’ wordt er een overeenkomst getekend tussen twee of meerdere partijen waarin afspraken worden gemaakt over in de toekomst te leveren prestaties en tegenprestaties. Bij ‘coopting’ worden nieuwe elementen toegelaten in het leiderschap van een organisatie of besluitvormend orgaan. Tot slot kan er ook sprake zijn van ‘coalescing’ waarbij organisaties – of onderdelen daarvan – letterlijk samengaan om in een ‘joint venture’ een betere afstemming met de omgeving te creëren.

Tot zover Thompsons theorie over interdependenties tussen organisaties. In aanvulling op abstracte begrippen zoals beleid en sturing is in deze paragraaf kort weergegeven welke vormen de relatie tussen organisaties in de praktijk kunnen aannemen. Daarnaast is ook ingegaan op strategieën die organisaties kunnen hanteren. Dit teneinde onzekerheid in hun eigen omgeving te reduceren, waardoor een actor beter is staat is de eigen doelen te realiseren. Daarmee wordt de theorie al een stuk concreter.

§ 2.6 De wisselwerking tussen afhankelijkheidsrelaties en de overtuiging van actoren

Maar zoals aangegeven, is de belangrijkste kritiek op Thompson dat zijn theorie vooral gaat over de interne werking van organisaties. Daarnaast is het boek van Thompson ook een opsomming van hypothesen op het gebied van ‘public administration’ (lees: bestuurskunde). Het boek geeft als het ware een onderzoeksagenda voor wetenschappers in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw om mee aan de slag te gaan. Die boodschap is niet verloren gegaan en in de afgelopen decennia is veel onderzoek verricht en kennis opgedaan over afhankelijkheidsrelaties. Kennis die uiteindelijk nieuwe inzichten heeft opgeleverd over afhankelijkheidsrelaties in netwerken en daarmee essentieel is voor dit onderzoek naar de aanpak van jeugdwerkloosheid in Den Haag²³.

§ 2.6.1 Het onderzoek naar de overtuigingen en meningen van actoren

De volgende belangrijke stap komt in de vorm van het werk van de wetenschapper P. Sabatier. Het voert voor dit onderzoek te ver om op de details van zijn theorie in te gaan, maar heel grof gezegd is Sabatier vooral bekend van zijn werk naar *coalities*, dan wel groepen van individuen die een bepaald belang vertegenwoordigen en de relatie met de *mening* of *overtuiging* die zij delen²⁴. Daaruit komt naar voren dat er in de loop van de tijd in meer of mindere mate sprake is van coördinatie tussen individuen binnen die coalitie of groep (Sabatier aangehaald in een artikel van Fenger en Klok, 2001:159).

In aanvulling op de theorie van Sabatier wordt namelijk verondersteld dat actoren die overtuigingen delen meer geneigd zijn om hun handelen op een bepaalde manier te coördineren om bepaalde problemen te tackelen en dus succesvoller zouden zijn in het aanpakken van diezelfde problemen. Met andere woorden: er is een schaal waarop overtuigingen van actoren samenvallen of uiteenlopen. Samen met een schaal waarop werkerterreinen van actoren elkaar overlappen, levert dat een tabel op die verschillende soorten coalitiegedrag weergeeft (Zafone en Sabatier aangehaald in een artikel van Fenger en Klok, 2001:161).

²³ Zie de opmerking bij voetnoot 17.

²⁴ Sabatier noemt die coalities of groepen van mensen ‘advocacy coalitions’ en de overtuigingen en meningen die zij hebben ‘beliefs’.

	Overtuigingen	
	<i>Vallen samen...</i>	<i>Lopen uiteen...</i>
Overlap van werkkerrein		
<i>Hoog</i>	(1) sterke coördinatie	(2) sterke conflicten
<i>Laag</i>	(3) zwakke coördinatie	(4) zwakke conflicten

Tabel 2.1: coalitiegedrag als gevolg van de relatie tussen overtuigingen en overlap van werkkerrein (vertaling gebaseerd op het werk van Zafonte en Sabatier aangehaald in een artikel van Fenger en Klok, 2001:161).

Het voert te ver om deze tabel in detail toe te lichten, maar waar het op neer komt, is dat er een verklaring wordt gegeven waarom er in sommige coalities of groepen sprake is van sterke coördinatie, terwijl andere structuren worden geplaagd door conflicten en als gevolg daarvan oplossingen voor problemen vaak ver weg lijken. Tot zover het werk van Sabatier in een notendop.

§ 2.6.2 De invloed van afhankelijkheidsrelaties op de overtuiging en het gedrag van actoren

Waar Sabatier in zijn werk echter snel aan voorbij gaat – maar zelf trouwens wel onderkent – is dat afhankelijkheidsrelaties van grote invloed zijn op de overtuiging en het gedrag van actoren. Het zijn de onderzoekers Fenger en Klok die in hun artikel “Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework” hier een hypothese voor formuleren (Fenger en Klok, 2001:162).

Fenger en Klok onderscheiden drie verschillende modeltypen van interdependentie. Die vormen wijken trouwens af van de indeling van Thompson, maar sluiten beter aan bij het omschrijven van afhankelijkheidsrelaties in netwerken. Ten eerste wordt de situatie beschreven waarin de acties van één actor de mogelijkheden van een andere actor belemmeren om zijn of haar doelen te realiseren. Dit wordt ‘competitative interdependency’ genoemd (Fenger en Klok, 2001:162). Daar recht tegenover staat ‘symbiotic interdependency’. Bij deze variant dragen actoren bij aan de realisatie van elkaars doelen. In zulke situaties beschikken actoren bijvoorbeeld niet altijd over alle hulpbronnen, maar uitwisseling helpt actoren die stappen te zetten om hun doelen te bereiken (Fenger en Pieter-Jan Klok, 2001:162). De derde vorm is die van ‘independence’, oftewel een onafhankelijke relatie (Fenger en Klok, 2001:163,164).

Belangrijk punt dat Fenger en Klok maken, is dat het verschil tussen de eerste twee vormen een belangrijke rol speelt bij de vorming van coalities en coördinatie (in netwerken). Een symbiotische relatie zorgt ervoor dat de kans op succesvolle coördinatie (lees: samenwerking) groter is terwijl een competitieve afhankelijkheidsrelatie neigt naar conflicten (Fenger en Klok, 2001:162). Uiteindelijk leidt dat tot een verfijning van de indeling van Sabatier en Zafonte.

	Overtuigingen		
	<i>Vallen samen...</i>	<i>Zijn onverschillig...</i>	<i>Lopen uiteen...</i>
Afhankelijkheidsrelatie			
<i>Symbiotisch</i>	(1) sterke coördinatie	(2) gelegenheids-coalities	(3) onstabiele conflicten, polarisatie
<i>Onafhankelijk</i>	(3) zwakke coördinatie	(5) geen coalities	(6) zwakke conflicten
<i>Competitief</i>	(7) coalities die collectieve acties (doelen) dienen	(8) zwakke conflicten	(9) sterke conflicten

Tabel 2.2: invloed van afhankelijkheidsrelaties op coalitiegedrag (Fenger en Klok, 2001:164).

Alhoewel uitkomsten bij box (1) en (9) in de lijn der verwachting liggen tonen Fenger en Klok wel aan dat er dus veel meer nuances mogelijk zijn (zie boxen 3 en 7).

§ 2.6.3 Relevantie van de theorie over afhankelijkheidsrelaties voor dit onderzoek

Na al die theorie wordt het tijd een punt te maken over de relevantie ervan voor dit onderzoek²⁵. Dat vergt enige interpretatie, al is het alleen maar omdat er een vertaalslag van het Engels naar het Nederlands heeft plaatsgevonden. Wat de hypothese van Fenger en Klok in de ogen van de auteur van dit onderzoek probeert aan te tonen, is dat er blijkbaar toch een oplossing mogelijk is waar er eerst geen zinvolle samenwerking mogelijk werd geacht! Of andersom gesteld, dat partijen die eerst goed konden samenwerken uiteindelijk tegenover elkaar bleken te staan. Zo tonen Fenger en Klok met hun hypothese en case beschrijving over olie en gaswinning in de VS aan dat er zich bij bepaalde ingrijpende gebeurtenissen toch coalities vormen die eerst niet voor mogelijk werden gehouden.

In feite gaat dit verhaal dus over dynamiek in netwerken. Het toont aan dat netwerken niet statisch zijn, maar dat actoren in de loop van de tijd van overtuiging en dus positie kunnen veranderen. Het antwoord op de vraag waarom deze theorie dan belangrijk is voor dit onderzoek, is dat de drie partijen waar het in dit onderzoek om gaat er in de praktijk verschillende overtuigingen op na kunnen houden, maar dat die overtuigingen op basis van hun onderlinge afhankelijkheid geen belemmering hoeft te zijn voor succesvolle samenwerking bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Het helpt bij het verklaren waarom de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden doen wat zij doen. Daarnaast kan het helpen bij het doen van aanbevelingen om de zaak dan weer in beweging te krijgen mocht dat nodig blijken.

Kortom, voor de interviews is het belangrijk – naast vragen over de feitelijke relatie – ook vragen te stellen over de eigen opvattingen (beliefs) van partijen.

§ 2.7 Spelregels: handvatten om afhankelijkheidsrelaties gericht te beïnvloeden

In paragraaf 2.6 is aangetoond dat er in de loop van de jaren een rijke theorie is opgebouwd ten aanzien van afhankelijkheidsrelaties in netwerken. In de slotoverweging wordt duidelijk waarom het van belang is, inzicht te hebben in zaken de afhankelijkheidsrelaties en overtuigingen van actoren. Een manco in de theorie over afhankelijkheidsrelaties tot nu toe is dat er nog weinig wordt gezegd hoe die inzichten uiteindelijk leiden tot beïnvloeding van de praktijk.

Er is dus een handvat nodig om ervoor te zorgen dat de concrete aanbevelingen in hoofdstuk 6 over afhankelijkheidsrelaties niet al te veel uit het luchtledige afkomstig zijn. Een concrete handreiking wordt gedaan in het boek “Vaardigheden voor de publieke sector” waar auteurs E.H. Klein en M. van Twist die belangrijke vraag over het gericht beïnvloeden van de praktijk aan de orde stellen (hoofdstuk 3 door Klein en Van Twist in literatuur van Edwards en Schaap, 2000:38).

Daarin wordt het begrip ‘spelregels’ geïntroduceerd door Klein en Van Twist. Spelregels moeten een bijdrage leveren aan de stabiliteit en de voorspelbaarheid van het gedrag van actoren (hoofdstuk 3 door Klein en Van Twist in literatuur van Edwards en Schaap, 2000:42)²⁶. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds interactieregels en arenaregels anderzijds. Interactieregels hebben vooral betrekking op het proces en de afspraken die daarover worden gemaakt. Arenaregels helpen bij het bepalen van de aard en het spel waar het netwerk zich mee bezighoudt. Dat is een enigszins cryptische omschrijving, maar arenaregels hebben ook veel met percepties van actoren te maken.

²⁵ Daarmee wordt een voorschot genomen op hoofdstuk 3 over de operationalisering, maar is nodig om de lijn van redeneren te onderbouwen.

²⁶ Kanttekening is wel dat Klein zijn spelregels heeft ontwikkeld naar aanleiding van projecten met een concreet begin en eind. Gezien de aard van die projecten is de link met problemen in complexe problemen in beleidsnetwerken snel gelegd.

Het is bijvoorbeeld verstandig van te voren afspraken te maken over de status of het belang dat aan bepaalde onderdelen van het proces wordt gehecht. Zo kan het voorkomen dat de gemeente een hogere prioriteit geeft aan bepaalde informatie dan de onderwijsinstellingen. Dat kan tot knelpunten in de onderlinge relatie leiden. Het is dan goed om daar van te voren afspraken over te maken.

Regels die kunnen worden afgesproken ten aanzien van de *interactie* zijn (hoofdstuk 3 door Klein en Van Twist in literatuur van Edwards en Schaap, 2000:57):

- De selectie van welke actoren bij het proces worden betrokken.
- Het moment en de manier waarop actoren toe mogen treden tot het proces.
- De exclusiviteit van de arena (het uitsluiten van actoren).
- Het ‘uit elkaars vaarwater te blijven’.
- Het delen van informatie (waar en wanneer).
- De regels omtrent het beheersen van conflicten.

Regels die afgesproken kunnen worden ten aanzien van de *arena* zijn (hoofdstuk 3 door Klein en Van Twist in literatuur van Edwards en Schaap, 2000:57).

- De standaard ten aanzien van producten en diensten.
- De status van informatie.
- De criteria die worden gehanteerd bij evaluatie.
- De status die door anderen aan een actor wordt toebedeeld.
- De bevoegdheden die een actor krijgt toebedeeld.

Om maar eens de machinemetafoor te gebruiken, zijn de bovenstaande regels de knoppen die ingedrukt kunnen worden om de uitkomsten van interactieprocessen te beïnvloeden. Tot zover de theorie over afhankelijkheidsrelaties. Voordat het operationeel kader kan worden neergezet, moet nog één aspect aan bod komen. Namelijk dat van het type hulpbronnen waar organisaties een beroep op kunnen doen, omdat hulpbronnen ook een belangrijke rol spelen in de relatie tussen actoren.

§ 2.8 Type hulpbronnen van organisaties in netwerken

De laatste bouwsteen aan het theoretisch kader is afkomstig van de auteurs A. Korsten, J.Th.A. Bressers, P. de Jong en P.J. Klok. In hun boek “Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd” laten zij verschillende auteurs ingaan op de verschillende instrumenten die actoren kunnen inzetten om beleid te realiseren²⁷. In het verdere verloop van dit onderzoek worden beleidsinstrumenten gezien als hulpbronnen, omdat een instrument – dat toebehoort aan één specifieke actor – ook een belangrijke hulpbron kan zijn voor andere actoren in het netwerk. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als blijkt dat een actor helemaal niet bereid is om afspraken te maken ten aanzien van omgangsvormen. Een hulpbron kan dan worden ingezet als middel om de zaak (toch) weer in beweging te krijgen.

Deze gedachte van instrumenten als hulpbronnen wordt trouwens het meest treffend omschreven in hoofdstuk 12 over beleidsinstrumenten als stromen van hulpbronnen (hoofdstuk 12 door Klok in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:147,148). Beleidsinstrumenten zijn dus niet alleen een middel om de maatschappij of een specifieke doelgroep in een gewenste richting te sturen (hoofdstuk 12 door Klok in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:17), maar ook een manier om het *gedrag* van andere actoren in een netwerk te *beïnvloeden* door met hen bepaalde hulpbronnen te delen of te onthouden (hoofdstuk 12 door Klok in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:149)!

²⁷ Naast de typologie die Van der Doelen aanvoert zijn er nog meer onderverdelingen te maken bij de indeling en de aard van beleidsinstrumenten. Het voert voor dit onderzoek echter te ver om op al die nuances in te gaan. Er wordt dan ook uitgegaan van drie traditionele hoofdinstrumenten met een dwingende en stimulerende variant. Wel wordt de conclusie van Klok ter harte genomen om niet star vast te houden aan een onderverdeling ‘in hokjes’ en ook uit te gaan van een ‘verzameling van tactieken’ (hoofdstuk 12 door Klok in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:157).

Een goed voorbeeld uit de praktijk is de casus die in de literatuur wordt beschreven over hoe het Ministerie van Financiën de slagkracht van andere ministeries beïnvloedt door hen in tijden van bezuiniging te korten op de subsidies die zij kunnen verlenen (hoofdstuk 3 door Hufen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:41). Dat toont aan dat hulpbronnen strategisch kunnen worden ingezet om relaties in netwerken aan te sturen.

§ 2.8.1 Hulpbronnen gericht op communicatie en informatie

Het eerste onderscheid dat wordt gemaakt is het type beleidsinstrumenten dat gericht is op communicatie (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:27). Bij deze variant wordt informatie gebruikt om het gedrag van personen en organisaties te beïnvloeden. Zo kan een actor bijvoorbeeld in eerste instantie besluiten informatie onbewerkt te delen met anderen (kennisvermeerdering), maar vaak wordt de informatie zodanig gepresenteerd dat er wordt aangestuurd op een bepaalde gedragsverandering (wilsbeïnvloeding).

De literatuur maakt daarbij onderscheid tussen een dwingende en stimulerende variant, namelijk propaganda en voorlichting. Propaganda is in het licht van dit onderzoek niet aan de orde, maar voorlichting kan wel worden ingezet als serieuze hulpbron bij het sturen van relaties in netwerken. Actoren kunnen bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne opzetten om het draagvlak (lees: legitimiteit) van hun beleid te vergroten. Legitimiteit kan daarbij extra worden vergroot door meerdere partijen te laten meedoen aan een campagne. Dat kan voor de deelnemende partijen voordelig zijn, omdat zij zelf niet de middelen hebben om een voorlichtingscampagne op te zetten.

Wel wordt gesteld dat campagnes die zijn gericht op kennisvermeerdering effectiever zijn dan acties die zijn gericht op wilsbeïnvloeding, omdat wilsbeïnvloeding toch als een lichte vorm van dwang wordt gezien (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:29). Op kennisvermeerdering gerichte voorlichting en het delen van informatie lijken – in het licht van dit onderzoek – daarom de eerst aangewezen hulpbronnen om de relatie tussen actoren te beïnvloeden.

§ 2.8.2 Hulpbronnen met een economische invalshoek

Ten tweede is er ook sprake van economisch georiënteerde hulpbronnen (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:25). Hieronder vallen de al eerder genoemde subsidies, maar ook heffingen. Heffingen – of belastingen – zijn bij dit beleidsinstrument de dwingende vorm. Heffingen kunnen een belangrijke vorm van inkomsten zijn voor een actor, maar kunnen ook helpen bij het bevorderen van gewenst gedrag bij specifieke doelgroepen waarvoor de heffing is bestemd. Er wordt gesteld dat heffingen relatief effectief zijn in verhouding tot subsidies. Heffingen zijn om verschillende redenen echter niet populair waardoor er vaak wordt afgezien van het gebruik ervan (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:26).

Naast heffingen kunnen actoren ook subsidies verlenen of onthouden. Subsidies worden daarbij vaak gebruikt als smeermiddel om bepaald beleid toch geaccepteerd te krijgen. De eerder genoemde casus van het Ministerie van Financiën is een goed voorbeeld hoe subsidies worden ingezet in de strijd tussen verschillende onderdelen van de overheid teneinde controle te krijgen over elkaars gedrag. Het komt vaak voor dat de overheid heffingen en subsidies in combinatie met elkaar gebruikt. Zodoende wordt gezocht naar de meest effectieve mix van ‘belonen’ en ‘straffen’ om het gewenste resultaat te bereiken. In dit onderzoek is het echter maar de vraag of actoren elkaar onderling heffingen kunnen opleggen, omdat dit soort instrument in de praktijk veel meer is gericht op het ontmoedigen van ongewenst gedrag op individueel niveau, zoals de belasting op het gebruik van alcohol en sigaretten. Het ligt bij het beïnvloeden van het gedrag van actoren in netwerken – en daarom voor dit onderzoek – meer voor de hand dat zij de onderlinge relatie proberen te beïnvloeden door het beschikbaar stellen van financiële middelen.

§ 2.8.3 Hulpbronnen met een juridische invalshoek

Tot slot zijn er ook de juridisch georiënteerde hulpbronnen (Van der Doelen in hoofdstuk 2 van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:23). Van dit instrument zijn de dwingende varianten – in de vorm van wet- en regelgeving – het meest bekend. Alhoewel het één van de oudste manieren van sturen is, levert het opleggen van wet- en regelgeving ook veel weerstand op. Daarnaast blijkt dat – naarmate er meer regels en wetten zijn – toezicht op de handhaving ervan moeilijker wordt.

Naast die dwingende variant is dan ook een stimulerende vorm van juridisch sturen ontstaan in de vorm van het afsluiten van (privaatrechtelijke) overeenkomsten en convenanten. Daarbij maken partijen afspraken met elkaar om gezamenlijk een bepaald doel te bereiken. Bij een overeenkomst is daarbij nog wel sprake van een prestatie en een tegenprestatie, waar bij het niet nakomen ervan het één en ander kan worden uitgevochten bij de rechter. Bij een convenant blijft het bij een intentieverklaring waarbij de betrokken partijen zich uitspreken een inspanning te leveren om een gezamenlijk gedeeld probleem aan te pakken. Er wordt op gewezen dat convenanten om die reden vaak niet effectief zijn (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:24), maar daaraan moet worden toegevoegd dat in een netwerk – waarin er sprake is van gelijkwaardige partners – dit vaak de hoogst haalbare vorm van samenwerking is.

§ 2.8.4 De strategie van ‘geven en nemen’

Kortom, actoren kunnen over meerdere hulpbronnen beschikken om andere partijen binnen een beleidsnetwerk in beweging te krijgen en hun gedrag te beïnvloeden! Sommige hulpbronnen liggen meer voor de hand dan andere. Van der Doelen bepleit daarom vooral een strategie van ‘geven en nemen’ (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:30), waarbij instrumenten met een dwingend karakter worden toegepast in samenhang met instrumenten die proberen actoren op vrijwillige basis hun gedrag te laten veranderen. In het licht van dit onderzoek moet worden opgemerkt dat bij complexe problemen – zoals jeugdwerkloosheid – dwingende instrumenten vaak ontbreken.

Daarnaast wordt de vraag gesteld of het eigenlijk wenselijk is om bij het bevorderen van onderlinge relaties dwingende instrumenten toe te passen. De keuze en toepassing van hulpbronnen moet dus aansluiten bij de onderlinge verhoudingen en afhankelijkheidsrelaties in het netwerk. Bij complexe problemen komt het dan vaak aan op een mix van hulpbronnen om het beste resultaat te bereiken. Met die laatste opmerking over hulpbronnen komt een eind aan dit theoretisch kader.

§ 2.9 Afronding theoretisch kader

Kort samengevat is de doelstelling van dit onderzoek het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid in de gemeente Den Haag. Dit onderzoek wil dat bereiken door inzicht te geven in de knelpunten die optreden in de relatie tussen de gemeente en de lokale onderwijsinstellingen. Daarom is in dit hoofdstuk vooral theorie aan de orde geweest over benaderingen van beleid en sturing. Verder is inzicht gegeven in verschillende coördinatie-mechanismen. Ook is stilgestaan bij de verschillende vormen die de afhankelijkheidsrelaties tussen partijen kunnen aannemen en hun invloed op coalitiegedrag of conflicten. Daarbij is concreet aangetoond wat kan worden gedaan om gedrag van actoren in netwerken te beïnvloeden. Tot slot zijn de hulpbronnen aan bod gekomen die partijen – naast de concrete aanbevelingen ten aanzien van afhankelijkheidsrelaties – kunnen inzetten om die relaties te beïnvloeden bij het nastreven van de eigen doelstellingen.

Na deze korte terugblik kan worden begonnen met operationalisering: de brug tussen het theoretische en inhoudelijke gedeelte van dit onderzoek.

Hoofdstuk 3: De onderzoeksopzet verder uitgewerkt

Inleiding

Na het neerzetten van een theoretisch kader komen het conceptueel model en de operationalisering van dit onderzoek aan bod. Als eerste wordt in paragraaf 3.1 het conceptueel model geschetst en in de daaropvolgende paragrafen (3.2 tot en met 3.6) de operationalisering. Het conceptueel model geeft aan hoe de verschillende begrippen uit de theorie met elkaar samenhangen. Bij de operationalisering wordt op basis van de theorie aangegeven waar in het praktijkonderzoek op wordt gelet. Heel concreet houdt operationaliseren in, dat theoretische begrippen en inzichten worden ‘vertaald’ naar indicatoren waarnaar in het praktijkonderzoek wordt gevraagd. Aan de hand van de uitkomsten over de verschillende indicatoren kunnen dan uitspraken worden gedaan over diezelfde praktijk. Het is dan ook van belang dat deze indicatoren zo concreet mogelijk worden benoemd.

Als echter wordt gekeken naar verschillende onderzoeken van bestuurskundige aard valt op dat – afgezien van enkele vormvereisten – iedere onderzoeker weer op zijn of haar eigen manier invulling geeft aan de operationalisering van het onderzoek. Zo omvat de operationalisering in het ene onderzoek één of twee bladzijden, maar wordt in het andere onderzoek een geheel hoofdstuk aan de operationalisering gewijd.

Verder kan de operationalisering op verschillende *manieren* worden beschreven. De ene onderzoeker geeft de voorkeur aan een ‘verhaal’, terwijl andere onderzoekers een strakke ‘tabelvorm’ met indicatoren hanteren waarop mensen uit de praktijk worden bevraagd. Dit onderzoek probeert daar tussen in te gaan zitten om te kunnen profiteren van de sterke punten van beide benaderingen. Er worden in dit onderzoek tabellen gebruikt om de indicatoren helder en overzichtelijk neer te zetten, maar enige toelichting kan niet ontbreken. Iedere operationalisering betreft namelijk het maken van beargumenteerde keuzes. Vandaar dat iedere tabel wordt voorzien van een toelichting waarin iets meer wordt verteld over de veronderstellingen die hierachter schuil gaan.

De vertaling van theoretische *aspecten* (fase 1) naar concrete *indicatoren* (fase 2) is slechts de eerste stap in de operationalisering. Er is nog één laatste vertaalslag nodig om de benodigde onderzoeksdata te verkrijgen. Die laatste aanscherping komt aan de orde in afzonderlijke subparagrafen. Daar worden de specifieke *vragen* (stap 3) geformuleerd om de onderzoeksgegevens boven tafel te krijgen die antwoord moeten geven op de centrale vraag. Vooruitlopend op de beschouwing aan het eind van dit hoofdstuk kan worden gemeld, dat de afzonderlijke onderdelen uit de operationalisering antwoord geven op een specifieke deelvraag uit hoofdstuk één. Hierover wordt aan het eind van hoofdstuk 1 nog iets gezegd, om te kijken of alle deelvragen wel voldoende aan bod zijn gekomen.

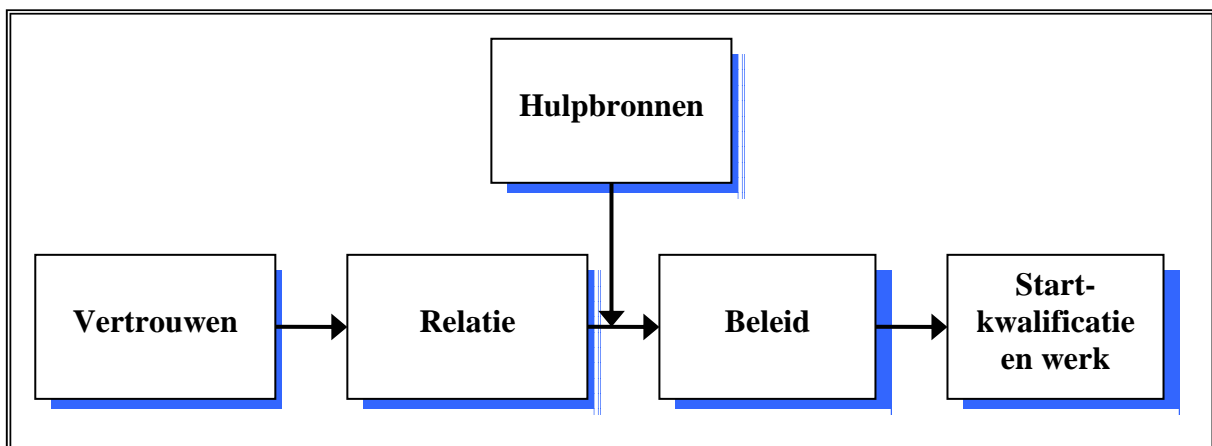
§ 3.1 Conceptueel model

Als eerste is het conceptueel model aan de orde. Het conceptueel model is een vereenvoudigde versie van de theorie die voor een onderzoek wordt gebruikt. Het geeft aan hoe de theoretische begrippen uit het onderzoek met elkaar samenhangen (Verschuren en Doornewaard, 2007:279). Het maakt voor de lezer in één oogopslag duidelijk wat de onderzoeker wil aantonen.

Voorwaarde is wel dat de genoemde kernbegrippen met elkaar *samenhangen* en *variabel* zijn. Dat betekent trouwens niet dat over die begrippen een waardeoordeel wordt uitgesproken, maar wel dat afhankelijk van de specifieke situatie de desbetreffende variabele een andere waarde kan aannemen. Verschuren en Doornewaard noemen dat *nominale* variabelen (Verschuren en Doornewaard, 2007: 280-282).

In dit onderzoek hebben echter nogal wat begrippen en definities de revue gepasseerd. Alhoewel die omvangrijke theorie helpt bij het verkrijgen van meer inzicht in de oorzaken en achtergronden van jeugdwerkloosheid, ontstaat zo wel het risico dat de lezer door de bomen het bos niet meer ziet. Het is daarom belangrijk dicht bij de centrale begrippen uit de doelstelling te blijven om het conceptueel model begrijpelijk te houden.

Het belangrijkste uitgangspunt is het leveren van een bijdrage aan het beleid rondom bestrijden van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Dit onderzoek wil dat bereiken door inzicht te geven in de knelpunten die optreden in de afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden. Op basis van het theoretisch kader zijn de variabelen voor het conceptueel model in dit onderzoek dus (1.) het gevoerde *beleid*, (2.) het type *afhankelijkheidsrelatie*, (3.) de mate van *vertrouwen* tussen actoren en (4.) de *hulpbronnen* die door de betrokken partijen kunnen worden ingezet (zie figuur 3.1 voor een abstracte samenhang tussen de centrale begrippen).



Figuur 3.1: conceptueel model met centrale begrippen (variabelen).

Het bovenstaande figuur toont de onderlinge samenhang aan tussen de centrale begrippen. Via het beleid wordt getracht het aantal werkloze jongeren zo laag mogelijk te houden. Iedere jongere die aan het werk is, zorgt er namelijk voor dat er minder uitkeringen hoeven te worden verstrekt en de schaarse middelen voor onderwijs over minder jongeren hoeven te worden verdeeld. Daartoe beschikken partijen over verschillende hulpbronnen variërend van het delen van informatie, het inzetten van financiële middelen en het toepassen van wet- en regelgeving.

Het probleem van werkloosheid onder jongeren is echter hardnekkig en hulpbronnen zijn vaak verdeeld over verschillende partijen. Dat creëert bepaalde afhankelijkheidsrelaties. Het is daarbij niet vanzelfsprekend dat het samenspel van hulpbronnen zodanig wordt ingezet dat dit het beleid als geheel ten goede komt. Actoren kunnen bijvoorbeeld verschillende doelen, opvattingen of percepties bij het probleem hebben. Bij het effectief aanpakken van complexe problemen zoals werkloosheid is het daarom ook van belang te werken aan het vertrouwen tussen partijen. Zo ontstaat er een samenspel waarbij de centrale begrippen uit dit onderzoek elkaar in positieve of negatieve zin kunnen beïnvloeden.

De aandacht voor de afzonderlijke variabelen is dus een “en-en verhaal” en maakt het lastig om één afzonderlijk begrip als sleutelvariabele aan te wijzen. Dat neemt niet weg dat deze interactie uiteindelijk moet leiden tot een wijziging in de laatste – en vijfde – variabele in positieve zin, namelijk het aantal jongeren in Den Haag met een opleiding op het niveau van een startkwalificatie en werk.

Tot zover het conceptueel model bij dit onderzoek. Wel is die laatste overweging in de bovenstaande paragraaf van grote invloed op de manier waarop de voor dit onderzoek benodigde gegevens worden verkregen. Dat vereist de nodige toelichting in een aparte paragraaf.

§ 3.2 Kanttekeningen voor het operationaliseren

Voordat wordt begonnen met operationaliseren moeten twee belangrijke kanttekening worden gemaakt. De eerste is al in de vorige paragraaf geïntroduceerd en heeft betrekking op de eigen opvattingen van de geïnterviewden. De tweede gaat over de verschillende niveaus waarop problemen in complexe beleidsnetwerken zich afspelen.

§ 3.2.1 De rol van eigen opvattingen van geïnterviewden

De eerste kanttekening heeft te maken met het gegeven dat de waargenomen relatie tussen partijen niet altijd objectief hoeft te zijn. In de theorie over afhankelijkheidsrelaties en de uitwerking van het conceptueel model kwam al naar voren dat actoren er hun eigen meningen en overtuigingen (beliefs) op nahouden. Dat is op zich niet vreemd, maar heeft wel gevolgen voor dit onderzoek.

Ter illustratie kwam uit een onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels en schaalgrootte in het onderwijs – waarbij ook werd gekeken naar het gedrag van schoolbesturen – naar voren, dat het bij bestuurders soms aan goede objectieve informatie ontbreekt. Op dat moment speelt de persoonlijke, dan wel subjectieve inschatting (lees: percepties) van bestuurders een belangrijke rol bij het nemen van beslissingen (Dijkgraaf, 2010:5).

De in de literatuur genoemde ideaaltypen over beleid en afhankelijkheid zijn dat dus alleen op papier en worden door individuen in de praktijk verschillend geïnterpreteerd. Zo kan uit de beantwoording bijvoorbeeld naar voren komen dat de ene partij het probleem opvat als structurele werkloosheid en de andere partij als conjuncturele werkloosheid (zie paragraaf 1 uit hoofdstuk 1), terwijl zij beide spreken over “werkloosheid” maar in feite iets verschillends bedoelen. Voor dit onderzoek houdt dat in dat de interviews kunnen uitmonden in een set vragen over de *feitelijke* situatie dan wel relatie, maar ook de *eigen opvatting* daarover van de persoon die geïnterviewd wordt. Een goede techniek om daar achter te komen, is – naast vragen over de feitelijke relatie – ook vragen te stellen over wat de desbetreffende persoon er zelf van vindt of welk beeld hij of zij voor ogen heeft.

§ 3.2.2 Drie niveaus waarop problemen zich afspelen

De tweede kanttekening is dat ook rekening moet worden gehouden met de niveaus waarop activiteiten zich voltrekken. Het niveau waarop actoren zich bevinden of activiteiten zich afspelen, heeft namelijk ook invloed op de perceptie van mensen. Wat dat betreft kunnen er drie niveaus worden onderscheiden: dat van de individuele organisatie, dat van de onderlinge relatie en dat van het beleid zelf. Het kan zijn dat actoren teveel door de bril van één van deze drie niveaus naar het spel kijken, waardoor er te weinig aandacht wordt besteed aan ‘het schaken’ op de andere niveaus. Dan kan nadelige gevolgen hebben voor de bestrijding van werkloosheid in zijn geheel.

Het voert echter te ver hiervoor een aparte set vragen te maken. Wel kan na de operationalisering worden gekeken of de interviewvragen voldoende aandacht besteden aan alle drie de niveaus.

§ 3.3 Operationalisering van beleid en sturing

In het theoretisch kader zijn verschillende benaderingen van beleid en sturing aan bod gekomen. Afhankelijk van hoe beleidsmakers naar de praktijk kijken, wordt er beleid ontwikkeld. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop de eigen organisatie en het netwerk wordt aangestuurd. De keuze voor een benadering heeft uiteindelijk grote gevolgen voor de beleidspraktijk en de effectiviteit van het beleid (en uiteindelijk de aanbevelingen in dit onderzoek).

Benadering van beleid	Visie op sturing	Indicator(en) (“Wat zie je?”)	Gevolg voor de praktijk (“Wat doet dat?”)
Rationele benadering	Top-down	Sterk hiërarchisch karakter, gaat uit van maakbaarheid samenleving. Gaat uit van volledige informatie die niet met elkaar in tegenspraak is.	Zwart-wit beeld van sturing sluit niet altijd aan bij praktijk, weinig ruimte voor uitvoering. Wel duidelijke gezags- en verantwoordingsstructuur.
Politieke benadering	Bottom-up	Gericht op toepassing van invloed en macht. Accepteert veelheid aan moeilijk oplosbare problemen. Accepteert dat informatie soms onvolledig of tegenstrijdig is.	Teveel georiënteerd op macht. Is vaak grillig, afhankelijk van de dan heersende consensus (democratie v.d. meerderheid). Pragmatische insteek wel realistisch bij aanpak ‘wicked problems’ in netwerken waar hulpbronnen verdeeld zijn.
Culturele benadering	Sturen op gezamenlijke beeldvorming	Gericht op de zingeving van beleid. Probeert de veelheid van beelden over problemen bij elkaar te brengen.	Laat mensen aan het woord komen door het eigen verhaal te vertellen. Zorgt voor ‘rijk’ beeld van de werkelijkheid. Vereist intensief management van proces. Tijdrovend, maar als het lukt zorgt het voor oplossingen met breed draagvlak (duurzaamheid).
Institutionele benadering	Sturen op procedures, wetten en regels	Meest omvattende benadering van beleid. Analyseert de totstandkoming van procedures, wetten en regels achter het beleid.	Geeft inzicht in de historie van het beleid. Helpt bij het ontwikkelen nieuwe procedures en regels om grip te krijgen op problemen.

Tabel 3.2: operationalisering van benaderingen van beleid.

Kortom, er bestaat geen “één beste manier” om beleid te ontwikkelen, zeker niet als het om moeilijk tembare problemen gaat zoals jeugdwerkloosheid. Bij het maken van beleid moet de maker ervan met meerdere brillen op om het probleem heenlopen. De kracht van het ene model is vaak de achilleshiel van het andere. Daarom dient beleid altijd door meerdere brillen bekeken te worden met als doel de kwaliteit te verhogen. Er dient een goede balans van benaderingen te zijn en aanbevelingen dienen daarop gericht te zijn. Als de balans wordt verstoord, zullen sterke en zwakke punten doorslaan. Goed beleid weet de sterke punten uit meerdere modellen in zich te verenigen.

Desalniettemin ligt het in de verwachting dat actoren in de praktijk de voorkeur geven aan een bepaalde benadering, omdat die het best aansluit bij hun doelstellingen, of omdat dit historisch zo gegroeid is. De voorkeur voor een bepaald model kan er echter voor zorgen dat er een subjectief beeld van de werkelijkheid ontstaat. Dit kan weer tot knelpunten leiden in de relatie en verhouding tussen de verschillende actoren.

Het is daarom voor het beantwoorden van de centrale vraag belangrijk te achterhalen op welke van de vier manieren de gemeente Den Haag, ROC Mondriaan of VO-Haaglanden tegen het probleem aankijken. Zodoende wordt duidelijk welke benadering zij hanteren bij het tegengaan van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Als er dan knelpunten worden geconstateerd kan iets gezegd worden over de aard van die knelpunten. Vervolgens kunnen er dan gerichte aanbevelingen worden gedaan om de verhouding tussen partijen te verbeteren, of worden overwogen het relatietype aan te passen.

Het helpt namelijk niet een op de rationele benadering geënte aanbevelingen te doen, als blijkt dat meerdere actoren er een machtsgeoriënteerde zienswijze op nahouden.

§ 3.3.1 Vragen over beleid en sturing

De laatste stap in deze operationalisering is het formuleren van vragen ten behoeve van de diepte interviews. Het spreekt voor zich dat vragen tijdens het interview gespecificeerd kunnen worden door te vragen ‘waarom’ er sprake is van een bepaalde situatie en waaruit dat dan blijkt.

1. *Is er sprake van een duidelijke gezagsstructuur tussen betrokken partijen?*
2. *Zijn informatie en cijfers over jeugdwerkloosheid in Den Haag éénduidig?*
3. *Worden informatie en cijfers tussen betrokken partijen voldoende met elkaar gedeeld?*
4. *Is er sprake van consensus over de aard en de omvang van het probleem?*
5. *Is het lastig om – een duurzaam – draagvlak voor beslissingen te creëren?*
6. *Wordt er daarbij veel moeite gedaan om te komen tot gezamenlijke beeldvorming?*
7. *In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over het overleg tussen betrokken partijen?*
8. *Zijn er daarnaast andere afspraken gemaakt om het beleidsproces te reguleren?*

Ter aanvulling kunnen daaraan de volgende vragen worden toegevoegd ten aanzien van percepties en beeldvorming bij de geïnterviewde partijen.

9. *Vindt u de tussen betrokken partijen uitgewisselde informatie en cijfers zinvol?*
10. *Herkent u zich in het gemeenschappelijke beeld t.a.v. jeugdwerkloosheid?*
11. *Vindt u dat er voldoende draagvlak is binnen het netwerk voor uw eigen standpunten?*
12. *Vindt u de gemaakte procesafspraken t.a.v. het beleid zinvol?*

Wat opvalt is dat deze vragen vooral helpen bij het beantwoorden van de deelvraag vijf over de *formele* verhouding. Wat echter ontbreekt zijn vragen die iets kunnen achterhalen over informele verhoudingen.

§ 3.4 Operationalisering van vertrouwen in netwerken

In de theorie is aan de orde geweest, dat er meerdere mechanismen zijn die zich bezig houden met het coördineren van het sociaal maatschappelijk leven. Als gekeken wordt naar de praktijk van het beleid in Den Haag ten aanzien van jeugdwerkloosheid is er een veelvoud van actoren dat zich bezighoudt met dit probleem. Kortom, er is sprake van een netwerk en het coördinatiemechanisme in netwerken is vertrouwen tussen betrokken partijen. Het fungeert daarbij als de ‘smeerolie in de machine’.

Begrip	Indicator(en) ("Wat zie je?")	Gevolgen voor de praktijk ("Wat doet dat?")
Vertrouwen	Vertrouwen is de veronderstelling bij actoren in een netwerk dat anderen het beste met hun voor hebben. Dat houdt onder andere in dat actoren niet bij de eerste de beste gelegenheid in opportunistisch gedrag vervallen, maar daarbij ook de belangen van hun mede-actoren in hun gedrag meenemen (Koppenjan en Klijn, 2004:83).	Actoren spreken het wederzijds vertrouwen in elkaar uit.
		Actoren zien af van opportunistisch gedrag.
		Er is (veel) overleg met uitrust van belangen en hulpbronnen (spel van geven en nemen).
		De vertrouwensrelatie wordt permanent gemanaged.

Tabel 3.3: operationalisering van vertrouwen.

Kortom, naarmate er meer vertrouwen is tussen partijen, zijn actoren meer bereid tot samenwerken. Door samenwerking zijn partijen beter in staat om (individuele) onzekerheid te reduceren en de eigen

doelen te realiseren. Vertrouwen is dus een zichzelf versterkend fenomeen. Maar vertrouwen is niet vanzelfsprekend. Bij moeilijk te behandelen problemen komt vertrouwen tussen partijen vaak onder druk te staan en het managen van de vertrouwensrelatie vraagt (vaak) permanente aandacht. Aanbevelingen dienen daarop gericht te zijn.

Belangrijke kanttekening is dat vertrouwen niet alleen wordt beïnvloed door de formele verhoudingen, maar ook de informele verhouding tussen partijen. Zeker omdat vertrouwen een zichzelf versterkend fenomeen is, is het belangrijk dat er zowel bij de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan als het VO-Haaglanden voldoende wederzijds vertrouwen is. Ook hier is het belangrijk te achterhalen hoe partijen daar tegenaan kijken.

§ 3.4.1 Vragen over vertrouwen

Vragen ten aanzien van het onderlinge vertrouwen op basis van de genoemde indicatoren, luiden als volgt. Ook hier weer geldt de opmerking over het doorvragen met een vraag als ‘waarom’ of ‘want’.

13. *Is er – op uw niveau – sprake van frequent overleg? Zo ja, hoe vaak?*
14. *Zijn vooraf en tijdens overleg de intenties van de netwerkpartners voldoende duidelijk?*
15. *Wordt in het onderling overleg voldoende vertrouwen uitgesproken?*
16. *Wat wordt er aan gedaan om de vertrouwensrelatie te managen?*
17. *Doet u ook buiten formele kanalen om moeite de vertrouwensrelatie te onderhouden?*

Daaraan kunnen de volgende vragen worden toegevoegd ten aanzien van percepties en beeldvorming bij de geïnterviewde partijen.

18. *Maakt het gedrag van uw netwerkpartners u wel eens onzeker?*
19. *Zo ja, doen uw netwerkpartners voldoende om die onzekerheid dan bij u weg te nemen?*
20. *Vindt u dat uw netwerkpartners u op hun beurt voldoende vertrouwen schenken?*
21. *Is er volgens u voldoende een ‘spel van geven en nemen’?*

Ten opzichte van de vragen uit de vorige paragraaf, geven deze vragen vooral een antwoord op deelvraag vijf over de *informele* relatie tussen betrokken partijen.

§ 3.5 Operationalisering van afhankelijkheidsrelaties

Naast abstracte begrippen als beleid moet de doelstelling ook inzicht geven in de relatie tussen organisaties. In de theorie kwamen daarbij drie soorten interdependenties naar voren. Bij ieder type neemt de afhankelijkheidsrelatie andere vormen aan. Dat heeft in de praktijk allerlei gevolgen.

Begrip	Indicator(en) ("Wat zie je?")	Gevolgen voor de praktijk ("Wat doet dat?")
Pooled interdependency	Organisaties zijn niet direct van elkaar afhankelijk. Wel hebben zij een gedeeld belang, bijvoorbeeld dat zij voor hun interne proces of processen gebruik maken van één en dezelfde databank.	Er is sprake van een gedeeld belang.
		Coördinatie vindt plaats door standaardisatie.
		Er kan sprake zijn van een gemeenschappelijke ‘data base’
		Iedere partij levert een stukje aan voor het geheel.

Sequential interdependency	Er wel sprake van directe wederzijdse afhankelijkheid, maar de afhankelijkheidsrelatie is vaak éézijdig en volgtijdelijk van aard.	De afhankelijkheid neemt de vorm van een keten aan.
		De afhankelijkheidsrelatie is éézijdig.
		Coördinatie vindt plaats door het maken van plannen en schema's
		Voor een vloeiend verloop is het van belang dat opeenvolgende schakels kunnen vertrouwen op de input van de voorgaande schakel.
Reciprocal interdependency	Er is wel sprake van volgtijdelijkheid, maar partijen zijn – wederzijds – van elkaar afhankelijk. Er wordt niet alleen 'input' geleverd aan een partij verderop in de keten, maar diezelfde partij koppelt bijvoorbeeld ook terug wat er met die 'input' is gebeurd.	De afhankelijk van partijen is wederzijds
		Coördinatie vindt plaats door 'mutal adjustment' (wederzijdse afstemming).
		Des te complexer de omgeving des te meer afstemming nodig is, terugkoppeling is daarom essentieel.

Tabel 3.4: operationalisering van afhankelijkheidsrelaties volgens Thompson.

Naast die onderverdeling van Thompson is er ook de onderverdeling van afhankelijkheidsrelaties die door Fenger en Klok wordt gebruikt.

Begrip	Indicator(en) ("Wat zie je?")	Gevolgen voor de praktijk ("Wat doet dat?")
Competitative interdependency	Doelen van actoren conflicteren of delen elkaars hulpbronnen niet.	Kans op (sterke) conflicten is groter, transactiekosten zijn hoger en risico's zijn minder voorspelbaar.
Independence	Actoren hebben eigen hulpbronnen, maar hebben elkaar ook niet nodig.	Geen risico op conflict, maar ook geen vermindering van transactiekosten of risico's.
Symbiotic interdependency	Doelen van actoren vallen samen en delen hulpbronnen.	Kans op (sterke) conflicten is kleiner, transactie kosten zijn lager en risico's zijn meer beheersbaar.

Tabel 3.5: operationalisering van afhankelijkheidsrelaties genoemd door Fenger en Klok

Voor de betrokken partijen is het type afhankelijkheidsrelatie erg belangrijk, omdat dit type in grote mate bepalend is voor de mate waarin actoren invloed kunnen uitoefenen op elkaars gedrag! Naarmate de omgeving complexer wordt – en daarmee de onzekerheid voor partijen toeneemt – neemt ook de complexiteit van de interdependentie toe. Dat stelt in oplopende mate steeds meer eisen aan de eigen organisatie en de relatie met andere partijen. Zeker in complexe netwerken zoals bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid zullen relaties ook complexe vormen aannemen. Beïnvloeding kan dan twee richtingen uitgaan. Of actoren *sturen* de omgeving, of actoren worden door de omgeving *gestuurd*. Een organisatie moet zich daarom goed beraden op de te volgen strategie.

Er dient daarom te worden achterhaald welke strategie door betrokken partijen wordt gevolgd (competitief of coöperatief). De theorie uit hoofdstuk 2 heeft daarbij uitgewezen, dat het voeren van een coöperatieve strategie uiteindelijk het meest effectief is voor het tackelen van complexe problemen in een netwerk. Deze strategie bevordert immers het vertrouwen tussen de betrokken partijen en heeft een zichzelf versterkend effect. Een competitieve strategie kan volgens de theorie afbreuk doen aan de onderlinge relatie tussen partijen.

§ 3.5.1 Vragen over afhankelijkheidsrelaties

Na deze beschouwing kunnen de volgende vragen worden geformuleerd ten aanzien van de afhankelijkheidsrelatie.

22. *In hoeverre is er sprake van een gedeeld belang? Waarin uit zich dat?*
23. *Is er daarbij sprake van een éézijdige of wederzijdse afhankelijkheidsrelatie?*
24. *Welke partijen stellen zich daarbij coöperatief op en welke competitief?*
25. *Worden er coalities gesloten om het gedrag van actoren te beïnvloeden?*
26. *Als er coalities worden gesloten hebben die dan een tijdelijk of duurzaam karakter?*

Ter aanvulling kunnen daaraan de volgende vragen worden toegevoegd ten aanzien van percepties en beeldvorming bij de geïnterviewde partijen.

27. *Hoe zou u die afhankelijkheidsrelatie(s) verder omschrijven (ontwikkeling van de relatie)?*
28. *Vindt u dat partijen zich ‘fair’ opstellen bij het beïnvloeden van andere partijen?*
29. *Zijn de heersende coalities voldoende toegankelijk voor alle partijen in het netwerk?*

Deze vragen kunnen worden gezien als aanvulling op de eerdere input voor deelvraag nummer vier over de *formele* verhouding, maar kunnen ook informatie over de *informele* verhouding opleveren.

§ 3.6 Operationalisering van hulpbronnen

Eerder in dit onderzoek werd vermeld dat de middelen om complexe problemen aan te pakken vaak verdeeld zijn over de verschillende actoren in een netwerk. Dat is ook één van de oorzaken dat deze actoren onderling afhankelijk zijn van elkaar. Hulpbronnen kunnen daarom ingezet worden om het gedrag van actoren binnen netwerken te beïnvloeden. Hulpbronnen kunnen daarbij een dwingend (repressief), maar ook een stimulerend karakter hebben.

Begrip	Indicator(en) ("Wat zie je?")	Gevolgen voor de praktijk ("Wat doet dat?")
Hulpbronnen gericht op informatie en communicatie	Dwingend: propaganda.	Zeer dwingende en eenzijdige vorm van wilsbeïnvloeding die in het licht van dit onderzoek niet aan de orde is.
	Stimulerend: voorlichting. Voorlichting kan gericht zijn op kennisvermeerdering, maar ook op wilsbeïnvloeding.	Voorlichting gericht op kennisvermeerdering is effectief. Wilsbeïnvloeding – ook in gematigde vorm – levert vaak weerstand op.
Hulpbronnen met een economische invalshoek	Dwingend: heffingen, zoals accijnzen op sigaretten en benzine.	Effectief instrument, maar stuit vaak om verschillende redenen op weerstand.
	Stimulerend: subsidies, zoals een vergoeding voor het aanschaffen van zonnepanelen.	Kostbaar instrument, maar kan gebruikt worden om acceptatie en legitimiteit van bepaalde acties te vergroten.

Hulpbronnen met een juridische invalshoek	Dwingend: regels en wetten.	Tot op zekere hoogte een effectief instrument. Meer regels leveren echter meer weerstand op. Meer regels levert problemen op ten aanzien van de handhaving.
	Stimulerend: overeenkomsten en convenanten. Vrijblijvende en minder vrijblijvende afspraken tussen partijen.	Vaak niet effectief, maar soms de enige methode om problemen aan te pakken.

Tabel 3.5: operationalisering van hulpbronnen.

Kortom, hulpbronnen stellen actoren in staat elkaars gedrag (wederzijds) te beïnvloeden. De aan- of afwezigheid van hulpbronnen – en de manier waarop ze worden ingezet – is bepalend voor het type relatie en de verhouding tussen partijen. Het is daarom – zowel voor dit onderzoek als voor de actoren zelf – belangrijk om inzicht te hebben in de hulpbronnen waarover de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan of het VO-Haaglanden beschikken, omdat dit in grote mate bepalend is voor de effectiviteit van hun pogingen knelpunten te beslechten en/of het gedrag van anderen te beïnvloeden!

§ 3.6.1 Vragen over hulpbronnen

Na deze beschouwing kunnen de volgende vragen worden geformuleerd ten aanzien van de afhankelijkheidsrelatie.

- 30. Over welke instrumenten beschikt uw partij (korte toelichting geven)?*
- 31. Welke zet u daarbij in en van welke ziet u af? Wat waren uw overwegingen daarvoor?*
- 32. Zijn de bovengenoemde instrumenten stimulerend of dwingend van aard?*
- 33. Hebben de door u aangewende hulpbronnen het gedrag van anderen beïnvloed?*
- 34. Is het gedrag aantoonbaar veranderd of gaat het om niet waarneembare observaties?*

Daaraan kunnen de volgende vragen worden toegevoegd ten aanzien van percepties en beeldvorming bij de geïnterviewde partijen.

- 35. Vindt u dat partijen hun hulpbronnen voldoende inzetten om anderen te helpen?*
- 36. In hoeverre hebt u uw eigen hulpbronnen wel eens ingezet om gedragsverandering bij anderen te bewerkstelligen?*

Met deze laatste interviewvragen wordt een antwoord gegeven op deelvraag zes van dit onderzoek.

§ 3.7 Aandacht voor verschillende niveau's

Naast de kanttekening in paragraaf 3.2 over de percepties van actoren is ook iets gezegd over de drie niveaus waarop actoren tegen de problematiek aankijken. De drie niveaus zijn die van de individuele organisatie, van de onderlinge relatie en van het beleid zelf. Bij het uitwerken van dit hoofdstuk is echter gebleken dat het lastig is deze opmerking terug te laten komen in de vraagstelling.

Wat echter meer voor de hand ligt, is dat aandacht voor die onderverdeling terug komt in de te interviewen personen, bijvoorbeeld door naast bestuursleden ook beleidsmedewerkers te interviewen. Zo valt te verwachten dat bestuurders meer op het niveau van de onderlinge relatie opereren en beleidsmedewerkers zich meer richten op de individuele organisatie, het operationele niveau en de inhoud van het beleid. Vandaar dat er in dit onderzoek naar wordt gestreefd bij iedere betrokken organisatie – naast bestuursleden – ook minimaal één beleidsmedewerker te interviewen. Voor de gemeente Den Haag geldt dat zelfs twee keer, namelijk een beleidsmedewerker voor de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en een medewerker van de Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW).

§ 3.8 Voorbereiding van de interviews

Het mag uit de voorgaande paragrafen duidelijk zijn dat, dit onderwerp vele vragen oproept. Alhoewel alle vragen te herleiden zijn tot de theorie uit hoofdstuk 1 moet bij het houden van de interviews wel rekening worden gehouden met de beperkt beschikbare tijd van de geïnterviewde personen²⁸. Het zou dan te ver gaan om alle vragen in de gesprekken aan de orde te laten komen. Dat is ook niet noodzakelijk omdat veel vragen een overlap met elkaar hebben. Het stellen van een specifieke vraag kan dan ook best leiden tot de beantwoording van vele andere vragen.

Daarom wordt bij de interviews geprobeerd om door middel van het open formuleren van de vragen de achterliggende thema's aan bod te laten komen (in plaats van gesloten vragen waarop alleen 'ja' of 'nee' kan worden geantwoord). Daarbij moet worden gedacht aan zaken zoals de uitwisseling van informatie, het gebruik van instrumenten en hulpbronnen, de afhankelijkheidsrelatie, vertrouwen, beeldvorming en draagvlak onder partijen. Door zulk soort sleutelwoorden te verwerken in de open vragen worden geïnterviewden uitgenodigd hun verhaal te vertellen, maar wordt wel getracht de voor het onderzoek benodigde informatie boven tafel te krijgen. De lijst met vragen kan daarbij bij de hand worden gehouden als geheugensteun voor de interviewer om bepaalde zaken aan de orde te stellen. Belangrijk is om normatieve vraagstellingen te vermijden. Een goede techniek die daarbij kan helpen is de vraag zo kort mogelijk te formuleren.

§ 3.9 Afronding operationalisering

Uit het beeld dat tot nu toe naar voren komt, blijkt dat veel interviewvragen antwoord geven op één specifieke deelvraag (zie paragraaf 1.5). Dat kan verklaard worden omdat de vragen zijn afgeleid van een specifiek onderdeel van het theoretisch kader (en dus al in een zekere richting worden gestuurd). Uit de operationalisering tot nu toe blijkt dat de vragen voor de interviews bij de afzonderlijke paragrafen vooral antwoord geven op deelvragen vier, vijf en zes. Daarnaast moet er ook antwoord worden gegeven op de eerste drie deelvragen over de actoren uit het netwerk (vraag één), alsmede hun rol en doelen (vraag twee en drie).

Als echter wordt gekeken naar de complexiteit van de vragen zijn vraag één tot en met drie vrij eenvoudig te beantwoorden. Vraag vier, vijf en zes zijn het meest complex. Zo is vraag één (wie zijn er betrokken bij dit netwerk) eigenlijk al in grote mate aan bod gekomen bij de probleemverkenning. Sterker nog, tijdens de afbakening is besloten dit onderzoek te beperken tot de relatie tussen drie partijen: de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en het VO-Haaglanden. Dit onderzoek gaat er dan ook vanuit dat al in hoofdstuk 4 – waarbij vooral gebruik wordt gemaakt van documentanalyse als onderzoeksmethode – een antwoord wordt gegeven op de eerste drie deelvragen. Pas nadat er interviews zijn gehouden kunnen antwoorden worden gegeven op de laatste – en meest complexe – deelvragen van dit onderzoek. Tot zover de operationalisering. Vervolgens is in hoofdstuk 4 de toelichting op het lokale beleid gericht op het bestrijden van jeugdwerkloosheid aan de orde.

²⁸ Voor dit onderzoek wordt uitgegaan van een gemiddelde tijd van 45 minuten per interview, wat in de praktijk overigens vaak langer duurt.

Hoofdstuk 4: Achtergronden bij de Haagse situatie

Inleiding

Afgezien van het eerste hoofdstuk is dit onderzoek vooral theoretisch en abstract van aard geweest. Nu is het moment gekomen waarbij de theorie wordt verlaten en de inhoud aan bod komt. Dit hoofdstuk bestaat voornamelijk uit een toelichting op de achtergronden bij het beleid rondom jeugdwerkloosheid in Den Haag. Daarbij worden beschikbare documenten geanalyseerd om antwoorden te vinden op de deelvragen uit dit onderzoek.

In paragraaf 4.1 wordt een korte samenvatting gegeven van het beleid, zoals dat de afgelopen jaren is gevoerd. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de doelstellingen van de gemeente daar waar het gaat om het bestrijden van jeugdwerkloosheid. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op de doelstellingen van de bij dit onderzoek betrokken onderwijsinstellingen. Beide paragrafen zijn in feite een voortzetting en een verdieping van de probleemverkenning zoals die in het eerste hoofdstuk aan bod is gekomen! Daarnaast wordt in paragraaf 4.3 een verklaring gegeven waarom dit onderzoek zich beperkt tot de rol van ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden, terwijl er meer onderwijsinstellingen in Den Haag aanwezig zijn. Tot slot wordt het geheel in paragraaf 4.4. kort samengevat en antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen uit dit onderzoek. Dit als voorbereiding op het vijfde hoofdstuk waarbij – via interviews – de diepte wordt gezocht.

§ 4.1 Achtergronden bij het werkloosheidsbeleid in Den Haag

De bestrijding van werkloosheid is een onderwerp waar lokale overheden zich al heel lang mee bezig houden, zo ook de gemeente Den Haag. Om praktische redenen²⁹ is besloten bij het bestuderen van de achtergronden slechts terug te kijken tot het jaar 2000. De periode waarop wordt terug gekeken beslaat ongeveer tien jaar. Een dergelijke periode wordt voldoende geacht om een representatief beeld te geven. Ten eerste is er deze periode sprake geweest van voldoende schommelingen in economische groei, hetgeen tot tussentijdse aanpassingen van het beleid heeft geleid door verschillende gemeentebesturen. Ten tweede is de periode lang genoeg om voldoende inzicht te krijgen in de resultaten van het beleid.

4.1.1. De situatie omstreeks 2001

Belangrijk om te vermelden is dat jongeren al vanaf het begin van de te onderzoeken periode als speciale doelgroep binnen het beleid wordt gezien (Gemeente Den Haag, 2002:56). Zo registreerde de gemeente in 2000 precies 22.810 werklozen, waarvan 1.972 binnen de categorie ‘jeugd’. Daarmee komt de werkloosheid onder jongeren in 2000 op 8,6 procent van het totaal uit. Onduidelijk is echter welke definitie er toen werd gehanteerd voor deze categorie en tot welke leeftijd werklozen tot de categorie jeugd werden gerekend.

Verder wordt in het jaarverslag van de gemeente Den Haag van 2001 gemeld dat – ondanks het feit dat de werkloosheid relatief licht is gestegen – het aantal langdurig werklozen in ieder geval is gedaald. In vergelijking tot het einde van de jaren negentig is er zelfs in absolute zin sprake van een aanzienlijke daling van het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden. Een verklaring die daarvoor kan worden gegeven is de rooskleurige situatie van de Nederlandse economie in die periode. De ‘IT-zeepbel’ (ongeveer medio 2000) was recentelijk geknapt – en voor velen nog niet direct voelbaar – en de ‘kredietcrisis’ lag ver in de toekomst (2007).

²⁹ Het aantal documenten waarin verwezen wordt naar de problematiek van jeugdwerkloosheid is aanzienlijk. Een zoekopdracht in het raadsinformatiesysteem van de gemeente Den Haag levert al snel 293 treffers op.

Kortom, er is sprake van jeugdwerkloosheid maar de gunstige economische situatie aan het eind van de jaren negentig zorgt er vooralsnog voor dat het probleem binnen beheersbare proporties blijft.

Desalniettemin was het beleid erop gericht zoveel mogelijk mensen in hun eigen onderhoud te laten voorzien (Gemeente Den Haag, 2002:56). Daarbij staat samenwerking tussen de betrokken actoren voorop. Het netwerk bestond toen uit de sociale partners, het CWI, reïntegratiebedrijven, KLIQ (een reïntegratiebedrijf dat inmiddels failliet is), de sociale werkvoorziening, het onderwijs en de gemeente. Het kader van het arbeidsmarktbeleid werd toen bepaald door de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) die eind 2001 werd aangenomen. Belangrijk om te vermelden is dat de gemeente binnen deze wet een regierol heeft bij het aan een baan helpen van werklozen (Gemeente Den Haag, 2002:57). Verder is er sprake van allerlei werktrajecten waarbij er aandacht is voor bijzondere categorieën zoals vrouwen, migranten, mensen met een arbeidshandicap en jongeren.

4.1.2 De situatie omstreeks 2003

De volgende momentopname van het beleid komt uit 2003. Op dat moment is de situatie van de Nederlandse economie niet zo zonnig meer en treft ook de Haagse economie. Sinds de situatie in 2001 was de jeugdwerkloosheid – zowel landelijk als in Den Haag – flink toegenomen (Gemeente Den Haag, 2004b:1). In Den Haag was de jeugdwerkloosheid gestegen tot 10 procent van het aantal niet-werkende werkzoekenden. In oktober van 2003 waren in Den Haag 3.255 jongeren tussen de 15 en 23 jaar werkloos³⁰. Ongeveer 66 procent van dit aantal beschikte daarbij niet over de benodigde startkwalificatie voor de arbeidsmarkt.

Het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid is op dat moment nog niet significant veranderd (Gemeente Den Haag, 2004a:57). Ondanks dat het aantal werkloze jongeren oploopt, worden met het oude beleid wel de nodige resultaten geboekt. Zo werden 1.298 jongeren doorgeleid naar een Wiw-dienstverband (lees: gesubsidieerde arbeid). 65 procent van dat aantal weet in dat jaar uit te stromen naar scholing of werk. Desalniettemin blijft de aanpak ten aanzien van jongeren voor het verloop van 2003 gehandhaafd (Gemeente Den Haag, 2004a:59).

Toen eind 2003 de economische situatie in zijn volle omvang bekend werd, besloot de toenmalige wethouder van Sociale Zaken – de heer Pierre Heijnen – een plan van aanpak op te stellen (Gemeente Den Haag, 2004b:1). Naast het oude beleid werd ook nieuw beleid geïntroduceerd om de stijgende jeugdwerkloosheid het hoofd te bieden. Kern van dit plan was via een twee-sporen-beleid (preventief en curatief) het percentage werkloze jongeren ten opzichte van het totaal aantal werklozen te stabiliseren en zo mogelijk te verminderen (Gemeente Den Haag, 2004b:2). Veel belang wordt gehecht aan het behalen van een startkwalificatie. De belangrijkste instrumenten die daarbij werden ingezet, waren het introduceren van veel meer mogelijkheden om werken en leren te combineren, alsmede een verdere verbetering van de persoonlijke begeleiding van jongeren.

De gemeente gaf daarbij toen aan dat de ambities in samenwerking met de scholen, jeugdzorg en andere instellingen in de sfeer van maatschappelijke dienstverlening moeten worden gerealiseerd (Gemeente Den Haag, 2004b:2). Daarnaast realiseerde de gemeente zich ook dat het bedrijfsleven steeds belangrijker werd om een effectieve aanpak te bewerkstelligen. Het netwerk rondom jeugdwerkloosheid nam in deze periode dus in complexiteit toe. Dat vroeg om een nauwe samenwerking tussen netwerkpartners en stelde grotere eisen aan de eerder genoemde regierol van de gemeente.

³⁰ Van 2000 tot en met 2003 neemt het aantal werkloze jongeren in Den Haag dus met 1283 toe.

4.1.3 De situatie omstreeks 2005

In 2005 is de werkloosheid in algemene zin zowel landelijk als in Den Haag verder toegenomen. Medio 2005 stonden er 30.000 Hagenaars bij het Centrum voor Werk en Inkomen³¹ geregistreerd als niet-werkende werkzoekenden (Gemeente Den Haag, 2006a:43). Tegen deze trend op algemeen niveau in, is het aantal geregistreerde werkzoekende jongeren in 2005 ten opzichte van 2004 echter gedaald tot ruim 2.200.³²

Eenzijds kan een verklaring voor deze afname worden gegeven door de inwerking getrede Wet Werk en Bijstand op landelijk niveau (Gemeente Den Haag, 2006a:43). Zo is het totaal aantal uitkeringsgerechtigden lager dan begroot, omdat meer niet-uitkeringsgerechtigden – en vooral jongeren – vanwege de poortwachtfunctie van de WWB een traject (Werkbeurs jongeren) is aangeboden en aan werk geholpen (Gemeente Den Haag, 2006a:43).

Anderzijds kan het ook zijn dat het in 2004 ingezette actieplan zijn vruchten afwerpt. Zo hebben in 2005 in totaal 1.972 jongeren een beroep gedaan op bemiddeling en begeleiding van de gemeente Den Haag (Gemeente Den Haag, 2006a:44). Zo probeerde de gemeente nieuwe werkloze jongeren binnen zes maanden – in ieder geval gedeeltelijk – deel te laten nemen aan een op werk gericht traject. De gemeente gaf daarbij aan dat de termijn voor de jongeren tot 23 jaar ruimschoots werd gehaald. Voor de categorie van 23 jaar tot en met 26 jaar was dit 97 procent. (Gemeente Den Haag, 2006a:44). Wat betreft het netwerk rondom jeugdwerkloosheid zijn er in deze periode geen noemenswaardige ontwikkelingen in de onderzochte documentatie aangetroffen.

4.1.4 De situatie omstreeks 2007

Het volgende meetpunt is de situatie omstreeks 2007. Tot en met het jaar 2005 is een groot deel van de cijfers in dit onderzoek afkomstig uit de jaarverslagen van de gemeente Den Haag. Wat opvalt is dat in het jaarverslag over 2007 geen cijfers over de werkloosheid staan vermeld, maar vooral ingaat op het aantal verstrekte uitkeringen en cijfers over bijstandsgerechtigden. Dat neemt niet weg dat er geen aandacht is voor jeugdwerkloosheid en de toekomst van jongeren. Integendeel, het in 2006 aangetrede college had de toekomst van de Haagse jongeren tot één van zijn belangrijkste speerpunten van het beleid gemaakt (Gemeente Den Haag, 2006b:2). Er werd zelfs een coördinerend portefeuillehouder Jeugdzaken aangesteld – de heer Sander Dekker – met een eigen programma binnen de gemeentebegroting (Gemeente Den Haag, 2006a:53).

Die prioriteit leidde tot het opstellen van het ‘Actieprogramma Jeugd’ waarin het beleid en de cijfers over de afgelopen periode zijn terug te vinden. Zo wordt gemeld dat de jeugdwerkloosheid in de G4-gemeenten onder jongeren tot 23 jaar in 2004/2005 is afgenomen³³ (Gemeente Den Haag, 2006c:15). Ook het aantal jongeren (tot 25 jaar) dat een uitkering ontvangt in het kader van de Wet Werk en Bijstand³⁴ is in G4 verband en landelijk afgenomen. De werkloosheid onder de groep tussen 23 en 25 jaar bleef volgens de gemeente echter redelijk constant (en daalde zelfs licht). Het aantal ingeschreven werkloze jongeren tot 23 jaar in juli 2006 bedroeg 1.797 (Gemeente Den Haag, 2006c:15). Verder nam het Jongerenteam van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) jaarlijks 1.500 tot 1.700 jongeren in traject voor bemiddeling naar school of werk (Gemeente Den Haag, 2006c:15).

³¹ Toen bekend als het CWI en inmiddels al weer gefuseerd met het UWV.

³² Daarmee neemt het aantal werkloze jongeren van 2003 tot en met 2005 (weer) met ongeveer 1000 af.

³³ Met de ‘G4’ worden de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht bedoeld, waar er sprake is van een vergelijkbare (grootstedelijke) problematiek.

³⁴ De WWB is de opvolger van de SUWI.

Het doel van het actieprogramma is – het programma loopt immers tot en met 2010 en het huidige college heeft nog geen nieuw programma gepresenteerd – iedere jongere onder de 27 jaar onderwijs te laten volgen of naar een baan toe te leiden (Gemeente Den Haag, 2006c:16). Om dit te bereiken werden de volgende actiepunten geformuleerd³⁵. Ten eerste worden jongeren zonder startkwalificatie actief opgespoord door middel van schriftelijke oproepen en huisbezoeken. Ten tweede wordt vanuit de meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten aan iedere niet uitkeringsgerechtigde jongere binnen drie weken actief een aanbod gedaan richting school, werk of ‘werken en leren’. Ten derde wordt er een lokale leerwerkplicht ingevoerd waardoor de gemeente Den Haag jongeren zonder startkwalificatie van 18 tot en met 23 jaar beter kan terugleiden naar school en uiteindelijk naar de arbeidsmarkt.

Wanneer wordt gekeken naar de voorgaande jaren is er binnen de gemeente Den Haag gaandeweg steeds meer specifieke aandacht gekomen voor het thema jeugdwerkloosheid. Maar naast de observaties afkomstig uit de geanalyseerde documenten, zijn er ook punten van kritiek. Zo scoort Den Haag in deze periode verhoudingsgewijs slecht vergeleken met andere gemeenten in Nederland (Gemeente Den Haag, 2006c:5). Ander punt van kritiek is dat de cijfers voor jeugdwerkloosheid vanaf 2007 vertekend worden door de toegenomen uitstroom van jongeren met een bijstandsuitkering naar de Wajong (Suijker, 2008:1). Gemeenten betalen namelijk voor iedere jongere die in de bijstand zit, terwijl de uitkering voor de Wajong met rijksmiddelen wordt betaald (Suijker, 2008:2). Dat prikkelt gemeenten moeilijk bemiddelbare jongeren over te hevelen naar de Wajong, waardoor de aard van de problemen in de cijfers van gemeenten minder erg lijkt dan de feitelijke (lokale) situatie.

Wat ook niet bijdraagt aan de inzichtelijkheid van het probleem, is dat cijfers over werkloosheid – in het algemeen en specifiek onder jongeren – over de periode 2000 tot en met 2010 niet éénduidig in de begrotingen en jaarverslagen van de gemeente Den Haag worden bijgehouden. Als dat al gebeurt moet vaak rekening worden gehouden met wisselende definities, zoals het oprekken van de leeftijdsgrens van 23 jaar in 2000 tot en met 27 jaar in 2010. Daarnaast is er ook sprake van een ‘nulmeting’ in 2006 van het percentage niet-werkende werkzoekende jongeren in Den Haag waardoor vergelijking met voorgaande jaren lastig wordt. Dat alles draagt niet bij aan het vermogen van de gemeente om netwerkpartners – zoals onderwijsinstellingen – op een adequate manier aan te kunnen sturen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat in 2007 zich de volgende economische dip aandienende in de vorm van de ‘kredietcrisis’ die in ieder geval tot begin 2010 zou aanhouden. Dit had als gevolg dat – ondanks alle inspanningen ten spijt – in de jaren na 2007 de werkloosheid onder jongeren naar verwachting weer zou gaan stijgen (zie paragraaf 4.2).

4.1.5 Observaties naar aanleiding van afgelopen decennium

Tot zover dit beknopte overzicht van het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid over het afgelopen decennium. Er kan worden geconstateerd dat er in de afgelopen jaren meer specifieke aandacht is gekomen voor het thema jeugdwerkloosheid ‘an sich’ (meer integraal beleid, een specifiek programma en aparte wethouder Jeugdzaken). Verder is er sprake van een dynamisch netwerk waarbij er partners toetreden en afvallen, maar dat de gemeente en onderwijsinstellingen toch keer op keer belangrijke kernpartners zijn. De gemeente Den Haag neemt binnen dit netwerk vooral een regierol in (verlenen van middelen, delen van informatie en maken van regels). Dat wil zeggen dat de gemeente vooral ondersteunend optreedt richting andere actoren, zoals onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. De gemeente kan wel via gesubsidieerde arbeidsplaatsen banen creëren, maar de daadwerkelijk macht om het aantal werkloze jongeren op de lange termijn substantieel te verminderen, ligt toch vooral bij andere partners in het netwerk.

³⁵ Het Actieprogramma Jeugd 2006-2010 bestaat overigens uit veel meer actiepunten, zoals bijvoorbeeld participatie van jongeren, maar de in dit onderzoek aangehaalde actiepunten vallen onder de noemer ‘bestrijding van jeugdwerkloosheid’.

Het beleid over afgelopen jaren is dan ook wisselend succesvol. Zo is het beleid – naast de geschetste punten van kritiek – simpelweg in grote mate afhankelijk van de economische situatie en blijkt beleid vooral volgend en anticyclisch van aard. Daarmee is het einde bereikt van deze schets van de korte historie van het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid. Vanaf nu is de tekst van dit hoofdstuk gericht op de toekomst. Er kunnen wel cijfers gegeven worden over de realisatie tot 2009. Omdat dit onderzoek in 2010 wordt gehouden, zijn er geen cijfers over de resultaten in dit jaar en kunnen vanaf 2009 alleen doelstellingen worden aangegeven.

§ 4.2 De drie belangrijke spelers: een korte introductie

Dit onderzoek richt zich op drie belangrijke partijen als het aankomt op het bestrijden van jeugdwerkloosheid in Den Haag. In de hieraan voorafgaande schets kwamen hun namen al aan de orde. In deze paragraaf wordt nog eens nader stil gestaan bij de feiten over die drie organisaties.

4.2.1 Het ROC Mondriaan

Het ROC Mondriaan – Regionaal Opleidingen Centrum – verzorgt het middelbaar beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en functiegerichte trainingen in de regio Haaglanden. Het ROC Mondriaan richt zich op het bevorderen van de arbeidsmarkt- en/of maatschappelijke deelname van deelnemers. Belangrijke doelstelling is dat het ROC Mondriaan streeft naar een kwaliteit die gemiddeld beter is dan die van de belangrijkste concurrenten. Bij Mondriaan volgen 24.000 studenten een opleiding of cursus en er werken 2.200 professionals. Het ROC is gevestigd op verschillende plekken in de stad, maar de hoofdlocatie is gevestigd aan het Leeghwaterplein tegenover de Haagse Hogeschool (website ROC Mondriaan d.d. 2 november 2010).

Aan het hoofd van het ROC Mondriaan staat een College van Bestuur. Dit bestuur wordt gevormd door een voorzitter en één lid. Het college van bestuur wordt ondersteund door het Bestuursbureau. ROC Mondriaan kent vier onderwijsdomeinen: 1. Educatie (vooral de basis), 2. Maatschappelijke Dienstverlening, 3. Techniek en ICT en 4. Zakelijke Dienstverlening. Deze domeinen hebben dezelfde organisatorische opbouw en directiestructuur: een directievoorzitter, een directeur Onderwijs en een directeur Beheer en Organisatie. Elk domein heeft een aantal onderwijsmanagers, die met de dagelijkse leiding van de verschillende opleidingen zijn belast. De domeinen en het College van Bestuur worden op hun beurt weer ondersteund door vier stafdiensten: Middelen, Human Resource Management (HRM), het Strategisch Beleidscentrum en het Mondriaan Servicecentrum. Voor dit onderzoek is het natuurlijk zeer interessant om een medewerker van het Strategisch Beleidscentrum te interviewen (website ROC Mondriaan d.d. 2 november 2010).

4.2.2 De stichting VO-Haaglanden

De stichting Voortgezet Onderwijs Haaglanden (VO-Haaglanden) bestaat sinds 1 januari 2003. Deze stichting draagt zorg voor negen openbare en neutraal-bijzondere scholen voor voortgezet onderwijs in de gemeenten Den Haag en Rijswijk (website VO-Haaglanden d.d. 5 november 2010). De stichting VO-Haaglanden onderhoudt een stelsel van onderwijsvoorzieningen dat jonge mensen in samenwerking met de ouders ondersteuning biedt die past bij hun aanleg en ambitie. Het in stand houden en stimuleren van een pluriform scholenbestand is daar een belangrijk onderdeel van. Het zijn openbare of algemeen-bijzondere scholen en richten zich op verschillende doelgroepen. Ook het stimuleren van zelfredzaamheid en zorg voor de zwakkeren in de samenleving ziet de stichting als een belangrijke opdracht.

Net als het ROC Mondriaan is ook hier sprake van een dagelijks bestuur (website VO-Haaglanden d.d. 5 november 2010). Het is onduidelijk hoeveel leden dit bestuur heeft, maar er is in ieder geval één voorzitter en een secretaris. Op basis van het Bestuurlijk Strategisch plan formuleert het bestuur de (operationele) doelen van VO-Haaglanden. Dat doet het bestuur echter niet alleen, maar in overleg met de Raad van Directeuren van de bij de stichting aangesloten scholen. Er is ook een Raad van Toezicht. Deze raad houdt toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken binnen VO-Haaglanden.

4.2.3 De gemeente Den Haag

De gemeente Den Haag neemt als enige niet onderwijsinstelling een bijzondere positie in binnen het netwerk rondom jeugdwerkloosheid. Als enige organisatie heeft zij te maken met een gekozen algemeen bestuur (de gemeenteraad) en een dagelijks bestuur (het college van burgemeester en wethouders) waarbij wethouders zowel uit de raad kunnen komen als van buiten de gemeente (website van de gemeente Den Haag d.d. 6 november 2010). De raad geeft kaders voor het gemeentebestuur en het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering ervan.

Voor de uitvoering van het beleid kan het college van B&W een beroep doen op de ambtenaren die zij in dienst heeft. Dat zijn in het geval van deze casus de dienst OCW (Onderwijs, Cultuur en Welzijn) en de dienst SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Deze diensten worden aangestuurd door de wethouder OD (Onderwijs en Dienstverlening), respectievelijk de wethouder SWE (Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Economie). Dat alles zorgt ervoor dat – meer dan bij de genoemde onderwijsinstellingen – sprake is van een complexe interne overleg- en beslisstructuur. Later in dit onderzoek zal blijken dat dit zijn weerslag heeft voor de doelstelling van de gemeente ten aanzien van jeugdwerkloosheid.

Voorlopig volgt in de volgende paragraaf een feitelijke toelichting op de doelstelling van de gemeente Den Haag. Daarna wordt stilgestaan bij de doelstellingen van de onderwijsinstellingen.

§ 4.3 Doel van de gemeente Den Haag

Deze paragraaf is een voortzetting van de probleemverkenning uit hoofdstuk 1 en de introductie op de drie belangrijkste spelers. Zo is het doel van de gemeente Den Haag de jeugdwerkloosheid de komende jaren onder de 20% van het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden in Den Haag te houden. Dat blijkt onder andere uit de gemeentebegroting voor de jaren 2010-2013 (Gemeente Den Haag, 2009C:64), aangevuld met cijfers uit het beleidsverslag³⁶ voor werk, participatie en inkomen (Gemeente Den Haag, 2010a:19).

Alhoewel het percentage werkloze jongeren over 2008 en 2009 is afgenomen, gaat de gemeente Den Haag ervan uit dat de jeugdwerkloosheid tot en met 2013 stevig zal oplopen. Het belang achter deze doelstelling mag duidelijk zijn. Des te minder jeugdwerkloosheid er is, des te minder mensen hoeft de gemeente een leerwerkeraanbod te doen. Dat levert vervolgens een besparing op voor wat betreft de uitgaven van de gemeente Den Haag.

³⁶ Ieder jaar wordt door de gemeente Den Haag een beleidsplan en beleidsverslag Werk, Participatie en Inkomen uitgebracht, met daarin een aparte paragraaf over jeugdwerkloosheid.

Kengetal	Nulmeting 2006	Realisatie 2008	Realisatie 2009	Doel ³⁷ 2010	Doel 2011	Doel 2012	Doel 2013
Percentage niet-werkende werkzoekende jongeren in Den Haag*	13,9%	10,6%	7,3%**	20%	20%	20%	20%
<p>* Bij de voormalige topindicator werd het aantal werkzoekende jongeren afgezet ten opzichte van de beroepsgroep jongeren. Bij dit kengetal worden de werkzoekende jongeren afgezet tegen het totale bestand aan werkzoekenden. Van alle bij het CWI ingeschreven werklozen in 2008 behoorde 10,6% tot de groep jongeren van 16 t/m 26 jaar.</p> <p>** Cijfer afkomstig uit het beleidsverslag werk en inkomen 2009. Het betreft jongeren in de leeftijd van 16 t/m 24 jaar. Het oorspronkelijk doel voor 2009 was 10,1%.</p>							

Tabel 4.1: percentage niet-werkende werkzoekende jongeren (15-27 jaar) ten opzichte van het totaal aantal niet werkenden in Den Haag .

Om de analyse van de documentatie compleet te maken, kan worden gemeld dat medio 2010 het nieuwe collegeprogramma “Aan de slag” is verschenen met daarin de ambities van het nieuwe college tot en met 2014. Zo streeft het nieuwe college er naar iedere volwassen Hagenaar actief te laten zijn in een betaalde baan, op weg naar een betaalde baan of via een maatschappelijke activiteit een zinvolle dagbesteding te geven (Gemeente Den Haag, 2010b:14).

Het nieuwe college zegt daarmee het arbeidsmarktbeleid hoog op de agenda te plaatsen. Wat het netwerk betreft wil men dit realiseren door samen met werkgevers(organisaties), onderwijsinstellingen, omliggende gemeenten en het UWV afspraken te maken over maatregelen voor de korte en de lange termijn (Gemeente Den Haag, 2010b:23). De nadruk ligt daarbij op een regionale aanpak, omdat de gemeente van mening is dat dit probleem niet ophoudt bij de gemeentegrens. In de uitwerking van het college-akkoord blijkt overigens dat de gemeente daarbij sterk leunt op de medewerking van de lokale en regionale onderwijsinstellingen, zoals bijvoorbeeld het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden. Uit verdere analyse van de documentatie blijkt dat dit een hele klus wordt, omdat de gemeente – als gevolg van de in 2007 ingezette kredietcrisis – flink moet bezuinigen (Gemeente Den Haag, 2010b:4). Dat betekent dat de regierol van de gemeente de komende jaren onder druk komt te staan, omdat er minder middelen zijn om zijn faciliterende rol te vervullen en andere netwerkpartners aan te sturen!

§ 4.4 Doel van de onderwijsinstellingen

Deze paragraaf is een voortzetting van de probleemverkenning uit hoofdstuk 1 en geeft meer achtergrondinformatie gezien vanuit het perspectief van de onderwijsinstellingen. Daarbij werd al duidelijk dat dit onderzoek zich vooral richt op de bijdrage van het ROC Mondriaan en het VO-Haaglanden. Het ‘waarom’ van die keuze bleef toen echter onderbelicht, maar wordt hier verder toegelicht.

Het probleem bij het afbakenen van dit onderzoek is, dat er sprake is van meerdere organisaties en instellingen die betrokken zijn bij het opleiden van jongeren. Het gaat ook om het onderscheid tussen openbaar en christelijk voortgezet onderwijs in Den Haag. Kanttekening daarbij is dat voor beide vormen van onderwijs hun verzorgingsgebied groter is dan alleen de gemeente Den Haag, maar hun leerlingen wel voorkomen in de statistieken van de gemeente³⁸.

³⁷ De realisatie voor 2010 kan nog niet worden opgenomen in dit onderzoek, omdat die pas bekend zal worden met het bekend maken van de jaarcijfers. Dat zal naar verwachting april 2011 zijn.

³⁸ Het praktijkonderwijs wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat het hier om een speciale categorie leerlingen gaat die niet mee kan draaien op de reguliere VMBO's en voortgezet onderwijs.

Het voortgezet openbaar onderwijs werkt samen binnen de Stichting VO Haaglanden³⁹. Dat maakt dat informatie over de doelstelling van het openbaar onderwijs makkelijk te vinden en te herleiden is op de in dit onderzoek geschetste problematiek. Dat ligt wat minder voor de hand bij het christelijk voortgezet onderwijs, dat verenigd is in de Stichting Christelijk Onderwijs Haaglanden⁴⁰.

Zo blijkt uit een eerste quick-scan dat afzonderlijke gegevens over het christelijk voortgezet onderwijs moeilijk te achterhalen zijn, omdat in de stichting ook scholen zitten die zich niet bezig houden met het verlenen van een startkwalificatie. Tevens gaat het om een beperkt aantal leerlingen op de totale populatie jongeren dat bezig is een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te halen. Daarom wordt het christelijk voortgezet onderwijs in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Nu een afbakening is gegeven van relevante onderwijsinstellingen kan worden ingegaan op de doelen van die organisaties.

In de Kaderbrief 2009 van het ROC Mondriaan staan de strategische termijndoelen voor de lange termijn van deze instelling genoemd. Alhoewel het terugdringen van jeugdwerkloosheid niet met naam of als afzonderlijke doelstelling wordt genoemd, wordt uit het document wel duidelijk dat ROC Mondriaan jongeren goed wil toerusten voor participatie in de maatschappij. Dit met als doel de kansen van jongeren op scholing, werk en inkomen te vergroten (ROC Mondriaan, 2009:14). Het ROC is er zich van bewust dat een goede opleiding voor jongeren een belangrijke bijdrage levert aan het tegengaan van veel maatschappelijke problemen zoals werkloosheid en een gebrekkige participatie in de Nederlandse maatschappij. Het ROC Mondriaan registreert zelfs het intern en extern rendement van de opleiding.

Daarbij is vooral het cijfer over het extern rendement van belang. Zo heeft het ROC Mondriaan zich als doel gesteld, dat 95 % van de studenten zes maanden na diplomering een baan heeft gevonden of een (vervolg) opleiding volgt (ROC Mondriaan, 2009:25). Uit de cijfers in de Kaderbrief blijkt in ieder geval dat in 2007 – zes maanden na diplomering – 7 % van de leerlingen nog steeds opzoek was naar werk. Alhoewel cijfers van een recentere datum pas later met de Kaderbrief voor 2010 bekend worden, tonen deze cijfers wel aan dat het ROC Mondriaan het succes op de arbeidsmarkt registreert en daarop stuurt. Het percentage geregistreerde niet-werkende werkzoekende jongeren in Den Haag is dus grotendeels afkomstig van het ROC Mondriaan. Dat maakt het ROC Mondriaan een belangrijke partner bij het realiseren van doelstelling van de gemeente Den Haag op het gebied van jeugdwerkloosheid.

Extern rendement	ROC Mondriaan	Landelijk
Percentage werkzoekenden zes maanden na diplomering*	BOL: 4,7%	BOL: 3,0%
	BBL: 2,3%	BBL: 2,0%
	Totaal: 7,0%	Totaal: 5,0%
* Bron: MBO-kaart 2007 (Bureau Toppen)		

Tabel 4.2: percentage leerlingen van het ROC Mondriaan en landelijk dat in 2007 zes maanden na diplomering op zoek was naar werk.

³⁹ De Stichting VO Haaglanden bestaat uit 9 scholen op 21 locaties in Den Haag en Rijswijk.

⁴⁰ De Stichting Christelijk Onderwijs Haaglanden (SCOH) is verantwoordelijk voor 36 protestants-christelijke scholen in de regio Haaglanden verdeeld over basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs, maar waarvan slechts één school is gericht op regulier voortgezet onderwijs.

Maar niet alleen het ROC Mondriaan speelt een rol bij het helpen van jongeren aan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Zoals eerder vermeld zijn de openbare scholen in Den Haag verenigd in de Stichting VO-Haaglanden. Ook een HAVO- en VWO-opleiding wordt als startkwalificatie gezien. Dat betekent dus dat ook het voortgezet onderwijs in Den Haag jongeren moet toerusten voor deelname op de arbeidsmarkt en dat zij terugkomen in werkloosheidsstatistieken van de gemeente Den Haag. De afgelopen jaren blijkt namelijk dat de prestaties van HAVO-leerlingen tegenvallen (diverse bronnen zoals Trouw en het APS). Naast slechte prestaties is ook de uitval van leerlingen toegenomen waardoor het aantal jongeren zonder startkwalificatie toeneemt. De prestaties van de VWO-leerlingen baren minder zorgen, omdat de schooluitval op het VWO lager ligt dan HAVO-opleidingen. Verder blijkt dat VWO-leerlingen het ook beter doen op vervolgopleidingen bovenop de gewenste startkwalificatie.

Uit het Strategisch Plan 2007-2011 van de Stichting VO-Haaglanden blijkt dat er geen concrete cijfers worden bijgehouden over de kansen van leerlingen op de arbeidsmarkt nadat zij hun opleiding hebben afgerond, zoals dat bij het ROC Mondriaan wel het geval is. Toch onderkent de Stichting VO-Haaglanden dat het eigen onderwijs in belangrijke mate bijdraagt aan een goede aansluiting op vervolg (beroeps)onderwijs en de arbeidsmarkt (VO-Haaglanden, 2007:11). Dat maakt ook de Stichting VO-Haaglanden een belangrijke partner bij het terugdringen van werkloosheid onder jongeren in Den Haag.

§ 4.5 Samenvatting en tussentijdse conclusie

Tot zover dit hoofdstuk waarin is ingegaan op de achtergronden bij het beleid rondom jeugdwerkloosheid in Den Haag. In deze samenvatting en tussentijdse conclusie wordt een antwoord gegeven op de eerste drie deelvragen van dit onderzoek.

1. Welke partijen (wie) vormen het netwerk?

Het netwerk dat in Den Haag betrokken is bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid bestaat uit een veelvoud aan partijen. Het is een open netwerk met een dynamisch karakter. In de loop van het laatste decennium zijn verschillende partijen toegetreten en hebben partijen het netwerk weer verlaten. Belangrijkste actoren op dit moment zijn onder andere de gemeente Den Haag, de lokale en regionale onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld het ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden), het lokale bedrijfsleven, reïntegratiebedrijven en de uitkeringsinstantie het UWV. Dit onderzoek beperkt zich echter tot de sturingsrelatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale en regionale onderwijsinstellingen. Uit de documentanalyse blijkt dat zij al heel lang belangrijke ketenpartners van elkaar zijn. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de relatie tussen de gemeente Den Haag en het ROC Mondriaan, alsmede de Stichting VO-Haaglanden in de loop van de jaren in hoge mate geïnstitutionaliseerd zal zijn.

2. Wat is de rol en het doel van de gemeente in dit netwerk?

De gemeente Den Haag neemt binnen dit netwerk een regierol in. Deze rol beperkt zich vooral tot het verlenen van middelen, delen van informatie en maken van regels. Dat wil zeggen dat de gemeente vooral ondersteunend optreedt richting het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden. De gemeente kan wel via gesubsidieerde arbeidsplaatsen banen creëren, maar de daadwerkelijk macht om het aantal werkloze jongeren op de lange termijn substantieel te verminderen, ligt vooral bij andere partners in het netwerk, zoals het onderwijs en het bedrijfsleven.

Desalniettemin heeft de gemeente naar eigen zeggen stevige ambities de jeugdwerkloosheid in Den Haag binnen aanvaardbare grenzen te houden. De belangrijkste doelstelling van de gemeente is het aantal niet-werkende werkzoekende jongeren de komende jaren onder 20 % te houden. Alhoewel dat getal gezien de cijfers uit het verleden misschien wat ambitieuzer mag worden geformuleerd, zullen de aangekondigde bezuinigingen toch hun beperkingen met zich meebrengen. Nu er minder middelen te besteden zijn, moet het realiseren van de ambities vooral worden gezocht in het verbeteren

van de samenwerking tussen partners in het netwerk, maar daarover later meer. De gemeente benadrukt daarbij dat de komende periode – naast lokale – ook gekeken wordt naar regionale samenwerking. Het is de gemeente er dus alles aan gelegen om knelpunten in de samenwerking zoveel mogelijk weg te nemen, vooral met het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden omdat die al op regionale schaal opereren.

3. Wat is de rol en het doel van de onderwijsinstellingen in dit netwerk?

De belangrijkste rol van de onderwijsinstellingen ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden is jongeren in Den Haag aan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te helpen. Alhoewel deze partijen het bestrijden van jeugdwerkloosheid niet in letterlijke zin tot hun lange termijndoelen rekenen, onderkennen zij wel het belang dat jongeren na het behalen van hun diploma in staat moeten zijn om te kunnen participeren in de maatschappij. Dat maakt dat er qua doelstelling toch enig verschil zit in het doel van de gemeente Den Haag enerzijds en de onderwijsinstellingen anderzijds.

Toch is de gemeente een belangrijke partner, omdat de gemeente al aangeeft financiële middelen over te hebben voor leer-werk-trajecten om jongeren naar werk toe te leiden die kunnen worden ingekocht bij bijvoorbeeld het ROC Mondriaan. Daarnaast zijn er ook indirecte acties van de gemeente Den Haag – zoals het aanschrijven van jongeren en het invoeren van een leerwerkplicht voor jongeren zonder startkwalificatie die er voor zorgen dat meer jongeren hun weg vinden naar het onderwijs. Ook scholen zullen de komende periode niet ontkomen aan bezuinigingen. Extra inkomsten en leerlingen zullen dan naar verwachting meer dan welkom zijn.

Kortom, een analyse van beschikbare documenten wijst er voorlopig op dat er sprake is van een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid (reciprocal interdependency) tussen de gemeente Den Haag enerzijds en het ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden anderzijds. Wat betreft hulpbronnen wordt daarbij vooral gebruik gemaakt van instrumenten met een economische (inkopen trajecten) en juridische (regels ten aanzien van de leer-werk-plicht) invalshoek. Voor de gemeente levert dat draagvlak (lees: legitimiteit) op voor het beleid de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Voor de onderwijsinstellingen levert dat geld en leerlingen op die nodig zijn om de eigen doelstellingen te realiseren. Wel moet worden opgemerkt dat dit een hele rationele kijk is op het probleem. Deze kijk kan naar aanleiding van de bevindingen in het volgende hoofdstuk natuurlijk anders uitpakken.

Tot nu toe is een eerste beeld gegeven van de Haagse praktijk. Dit beeld wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 5 dat nadrukkelijk stil staat bij de huidige situatie.

Hoofdstuk 5: De Haagse praktijk op dit moment

Inleiding

Na een lange aanloop is in dit hoofdstuk het praktijkonderzoek aan bod. Zoals in de onderzoeksopzet werd beschreven, worden er interviews gehouden met verschillende deskundigen op het gebied van jeugdwerkloosheid. De bevindingen naar aanleiding van deze interviews zijn in vier verschillende paragrafen uitgewerkt. De indeling van die paragrafen volgt de opzet die tijdens de operationalisering van dit onderzoek is neergezet.

Ten eerste worden de bevindingen gegeven rondom beleid en sturing (paragraaf 5.1). Ten tweede wordt ingegaan op de rol van vertrouwen in het proces (paragraaf 5.2). Daarna zijn de bevindingen rond de afhankelijkheidsrelaties (paragraaf 5.3) en de hulpbronnen die worden ingezet (paragraaf 5.4) aan de orde.

Vooraf moet echter worden opgemerkt dat het niet eenvoudig was om een interview met de gewenste sleutelfiguren te regelen. Ook bleek het in de interviews een uitdaging om alle thema's evenredig aan de orde te laten komen. Daarom kan het zijn dat sommige thema's meer in detail zijn uitgewerkt dan anderen.

§ 5.1 Bevindingen rond beleid en sturing

Als eerste is de uitwerking van het thema beleid en sturing aan de orde. Daarbij wordt begonnen met het beschrijven van de feitelijke situatie. Een werkloze jongere die zich meldt voor een uitkering heeft namelijk niet meteen een baan of een opleiding. Het is voor dit onderzoek belangrijk om inzicht te verkrijgen in het verloop van dit proces. Daarna wordt ingegaan op percepties van actoren over het beleid. Tot slot wordt stilgestaan bij de observaties die de interviews hebben opgeleverd.

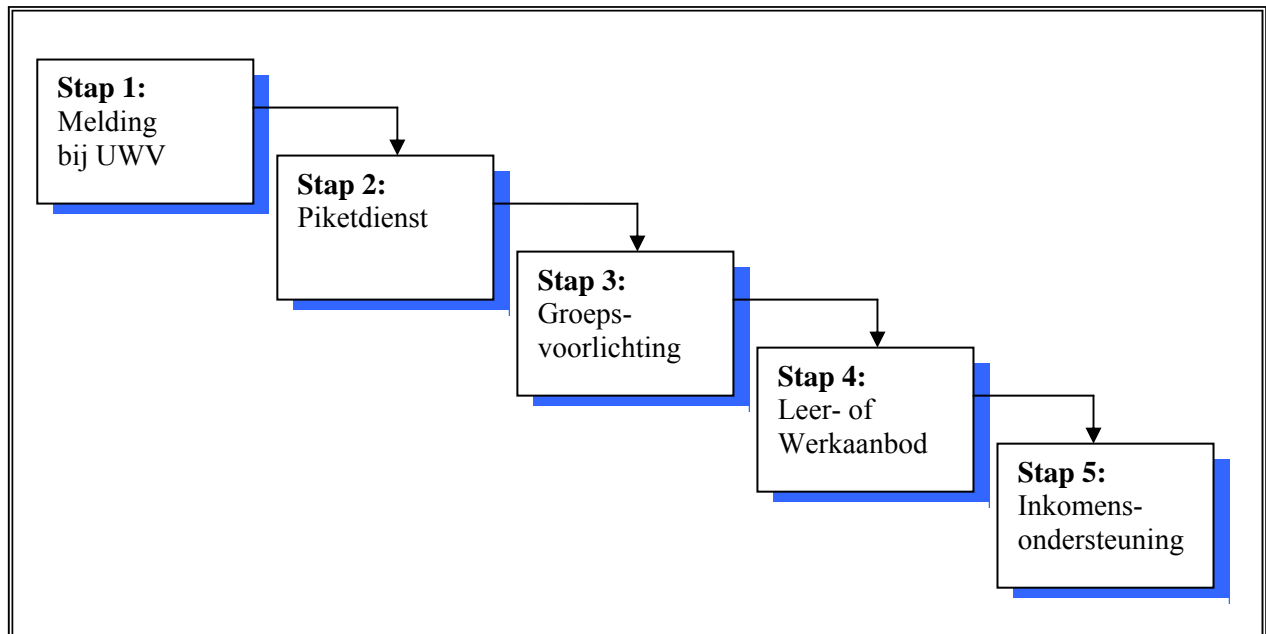
§ 5.1.1 Waarnemingen over beleid en sturing (een schets van het proces)

Het beleid rondom de aanpak van jeugdwerkloosheid begint in de optiek van sommigen misschien met een jongere – onder de 27 jaar wel te verstaan – die zich meldt voor een uitkering. Het is echter geen vast gegeven dat het proces altijd vanaf dit moment moet worden beschreven, want het is een start zoals die wordt gezien vanuit de sociale zekerheid. Voor het gemak wordt gekozen voor dit specifieke vertrekpunt, omdat de andere stappen uit het proces dan vanzelf volgen.

Wat betreft de lokale situatie in Den Haag is er één specifiek punt waar jongeren terecht kunnen, namelijk het Werkplein. Dat is een speciaal loket voor mensen die op zoek zijn naar werk, dus ook jongeren onder de 27 jaar. Dit Werkplein staat voor de bundeling van het UWV werkbedrijf⁴¹ en de gemeente Den Haag. Dat is trouwens ook een vereiste vanuit de Wet Investeren in Jongeren. Deze wet formaliseerde eigenlijk waar de gemeente Den Haag al op vooruit liep. Naast een virtuele variant van dit loket zijn ook vier fysieke plekken in de stad waar werkloze jongeren zich kunnen melden. Dat is nodig voor een sluitende aanpak ten aanzien van jeugdwerkloosheid. Bij het Werkplein kunnen werkzoekenden zich dus inschrijven. Daarnaast is het ook een plek waar werkgevers zich kunnen melden. Het beginsel van *vraag* en *aanbod* komen daar in principe bij elkaar.

⁴¹ UWV staat voor Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en verzorgt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de uitvoering van werknemersverzekeringen, arbeidsmarktdienstverlening en gegevensdienstverlening (website van het UWV d.d. 15 december 2010).

Het is overigens – heel zuiver gezien – het UWV dat het eerste formele contact heeft met de jongere (Gemeente Den Haag. 2010C:3), maar omdat deze organisatie geen rol speelt in dit onderzoek gaat deze analyse verder naar de rol van de dienst SZW, die tevens ook het eerste contact is voor de dienstverlening door de gemeente Den Haag. Van doorverwijzing door het UWV is overigens sprake als blijkt dat de desbetreffende jongere geen rechten (WW, Wia) heeft opgebouwd. Deze jongere wordt dan ‘afgebogen’ naar de dienst SZW van de gemeente.



Figuur 5.1: keten van intake werkloze jongeren in Den Haag (bron: Gemeente Den Haag. 2010C:3)

Na de intake (stap één en twee) en de groepsvoorlichting (stap drie) komen in stap vier de opties aan bod die een werkloze jongere heeft. Dat zijn school, werk, re-integratie en ten slotte Team Jong voor de moeilijk bemiddelbare gevallen die niet direct kunnen meedoen aan een re-integratie (Gemeente Den Haag. 2010C:3)⁴². Pas in het allerlaatste geval is er sprake van inkomensondersteuning in de vorm van een uitkering (stap vijf). Het proces is zodanig ingericht dat stappen zo snel mogelijk achter elkaar kunnen plaatsvinden.

Als een jongere na stap drie dus niet direct kan worden doorgeleid naar werk dan krijgt deze een leer- of werkaanbod. Voor de beeldvorming over de afhankelijkheidsrelatie met het onderwijs is het belangrijk om te vermelden dat het ROC Mondriaan overigens niet meteen in zicht komt. De gemeente probeert problemen eerst zelf op te lossen. Er wordt dan gekeken welk opleidingstraject een jongere precies nodig heeft. Terugkeer naar school wordt door de gemeente als zeer belangrijk ervaren. Een meerderheid van de jongeren in deze route keert ook gewoon weer terug naar het onderwijs.

De medewerkers van de dienst SZW die de jongeren begeleiden die nog geen startkwalificatie hebben, richten zich vooral op jongeren van 18 tot en met 27 jaar. Tot 18 jaar zijn jongeren immers leerplichtig en kunnen zij met dwang en drang naar een opleiding worden gestuurd (boetes opgelegd door de rechter). De dienst OCW – in de vorm van de afdeling Leerlingzaken – zit leerplichtige jongeren “dicht op de huid” als zij zonder startkwalificatie hun opleiding verlaten.

⁴² Team Jong is min of meer de oude participatiegroep en betreft mensen met een hele grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Van 18 tot en met 27 jaar is het vooral SZW die zich met deze groep jongeren bezig houdt. Omdat de leerplicht is vervallen, hebben deze medewerkers eigenlijk alleen een aantal verleidingstactieken om jongeren – die geen startkwalificatie hebben – terug te leiden naar scholen. Er wordt gekeken waar er zoveel mogelijk met de collega's van OCW kan worden opgetrokken om jongeren zo vroeg mogelijk weer in het dienstverleningstraject te krijgen.

Toch blijkt dat – alle inspanningen ten spijt – bij een klein deel van de populatie jongeren wel *willen*, maar niet *kunnen*. Daar is het traject Werkmaat voor. Dat is een aparte voorziening en betreft een reguliere MBO-1 opleiding. Die opleiding wordt voor een deel door het ROC Mondriaan verzorgd (vooral de theorie) en de andere helft zijn jongeren in de praktijk aan het leren. Dat is overigens buiten de reguliere schooltijden, maar is wel een BOL-opleiding (theoretische leerweg) en er wordt voldaan aan de normen van het voltijd onderwijs. Er vindt dan meestal uitstroom plaats naar het reguliere onderwijs of een alternatief. Daarnaast heeft de Dienst SZW voor een deel van de jongeren een plek binnen het eigen re-integratiebedrijf. Binnen het eigen leer/werkbedrijf van SZW heeft men de mogelijkheid om jongeren in de praktijk op te leiden. Werkmaat wordt trouwens ook vormgegeven bij externe werkgevers.

Kortom, er wordt door SZW, OCW en de verschillende onderwijsinstellingen in de loop van de afgelopen jaren structureel beleid gevoerd om werkloze jongeren weer 'op de rails' te krijgen. Maar deze aanpak heeft zo zijn gevolgen voor hoe de verschillende partijen tegen het probleem jeugdwerkloosheid aankijken en daar prioriteit aan geven.

§ 5.1.2. Percepties ten aanzien van jeugdwerkloosheid op ambtelijk niveau

Naast informatie over de feiten van het beleid wil dit onderzoek ook een beeld geven van de percepties ten aanzien van het beleid. Om daar achter te komen is er ook gevraagd hoe medewerkers op ambtelijk niveau tegen het fenomeen jeugdwerkloosheid aankijken. Zo ziet de dienst SZW jeugdwerkloosheid bijvoorbeeld als een stevige uitdaging van de gemeente Den Haag. De jeugd is immers de toekomst van de Haagse maatschappij. In die zin moet er veel aandacht worden besteed aan problemen die te maken hebben met de Haagse jongeren, zo ook jeugdwerkloosheid. Anders krijgt de gemeente de problemen aan de achterdeur weer terug. Een standpunt dat eveneens wordt onderschreven door de dienst OCW, zij het in andere bewoordingen.

Wel wordt er vanuit het perspectief van de gemeentelijke diensten de kanttekening geplaatst, dat jeugdwerkloosheid een weerbarstig probleem is. Eén van de dingen die het probleem in de ogen van de gemeente zo weerbarstig maakt, is dat de onderwijsinstellingen niet in dezelfde mate de druk zouden voelen om dit probleem aan te pakken. De gemeente Den Haag zou die pressie – in de vorm van directe aandacht van de lokale politiek en de media – veel nadrukkelijker voelen.

Dat neemt niet weg dat onderwijsinstellingen geen druk zouden voelen om de knelpunten aan te pakken rondom het adequaat opleiden van jongeren. Vanuit de ambtelijke dienst wordt erop gewezen dat die druk echter vooral afkomstig is vanuit de rijksoverheid in de vorm van de prestatie-afspraken met het ministerie van OCW. Die verschillende invalshoeken van waaruit invloed en pressie op partijen wordt uitgeoefend, maakt het lastig om actoren op lokaal niveau jeugdwerkloosheid als gemeenschappelijk gedeeld probleem te laten ervaren.

Wat in de gesprekken opvalt, is dat dit spanningsveld wel degelijk door de onderwijsinstellingen wordt onderkend. Als gevolg van de manier waarop zij door het Rijk gefinancierd worden, moeten zij – tegenover de aanpak van jeugdwerkloosheid – zich echter altijd de vraag stellen wat hun "core business" is. Desalniettemin proberen de onderwijsinstellingen ook te kijken naar de huidige situatie op de regionale arbeidsmarkt. Zo heeft het ROC Mondriaan in 2009 geprobeerd veel jongeren langer op school te houden. Iedereen die toen een diploma heeft gehaald is aangeschreven. Dat heeft er enerzijds voor gezorgd dat het aanbod van arbeid op de lokale Haagse markt werd verlaagd.

Anderzijds werd er indirect voor gezorgd dat die jongeren niet werkloos thuis kwamen te zitten door hen verder te laten studeren. Door het ROC Mondriaan wordt aangegeven dat het verhoudingsgewijs veel werk was om dat allemaal te regelen. Voor het VO-Haaglanden is het echter niet mogelijk zo'n actie te ondernemen en richten de inspanningen zich vooral op het bestrijden van het voortijdig schoolverlaten.

Dat neemt overigens niet weg dat de gemeentelijke diensten op hun beurt ook aangeven aan hun eigen deelbelangen vast te zitten. Door OCW worden vooral de schoolkeuze en het bestrijden van voortijdig schoolverlaten als belangrijk middel gezien in de strijd tegen jeugdwerkloosheid. De overkoepelende doelstelling van de dienst SZW is echter weer het aantal uitkeringsgerechtigden zo laag mogelijk te houden, omdat de dienst SZW uiteindelijk hierop wordt aangesproken.

§ 5.1.3 Percepties ten aanzien van jeugdwerkloosheid op bestuurlijk niveau

Maar de interviews hebben nog meer informatie opgeleverd. Zo kan bij verdere verdieping worden geconstateerd dat – gelet op de voorgaande paragraaf – de beeldvorming over jeugdwerkloosheid (binnen de gemeente Den Haag) tussen ambtelijk en bestuurlijk niveau in dat opzicht weinig van elkaar afwijken.

Ook op bestuurlijk niveau wordt aangegeven dat het bestrijden van jeugdwerkloosheid heel erg in het belang van jongeren zelf is. Zo wordt aangegeven dat laaggeschoolde arbeid steeds meer gaat verdwijnen. De groei zit vooral in de zakelijke dienstverlening – en in het geval van Den Haag de internationale sector – die om hoogopgeleide mensen vraagt. Natuurlijk zijn er arbeidsplaatsen in de schoonmaak of administratieve functies, maar ook daaraan worden tegenwoordig hogere eisen gesteld. Dus het ligt in de lijn der verwachting dat de vraag naar hoogopgeleiden in Den Haag gaat toenemen en het aanbod van laaggeschoolde arbeid gaat afnemen.

Het terugsturen van jongeren die zijn uitgevallen, is dus in het belang van de gemeente Den Haag, maar het is ook in het belang van de jongere zelf. Het blijft echter weerbarstige materie omdat wordt aangegeven dat het economisch klimaat ook moet meezitten, want anders wordt het ook voor de gemeente erg lastig om jongeren – ook diegenen die over een startkwalificatie beschikken – aan een baan te helpen. De gemeente kan in die zin faciliterend optreden door zich in te spannen voor een goed ondernemingsklimaat, zodat er zich veel bedrijven in Den Haag vestigen en er uiteindelijk weer nieuwe werkgelegenheid ontstaat. Dat zijn vaak lange termijnzaken die voor jongeren die aan het loket staan geen oplossing biedt. Daar heeft hij of zij op dat moment geen baan mee. Dat is voor bestuurders lastig uit te leggen.

Desalniettemin wordt aangegeven dat het probleem jeugdwerkloosheid hoge prioriteit heeft. Zo participeert de gemeente Den Haag in het Werkplein en is er een samenhangende systematiek om jongeren op een plek te krijgen. In principe is binnen één werkdag duidelijk wat de gemeente met een jongere aan moet. Verder wordt er op gewezen dat de gemeente Den Haag in principe niet aan doelgroepenbeleid doet, maar dat er toch wel een extra inspanning wordt gepleegd om vooral werkloosheid onder jongeren terug te dringen. Dat geeft in de ogen van het gemeentebestuur al aan hoeveel prioriteit er aan de bestrijding van jeugdwerkloosheid wordt geven.

Verder wordt er op bestuurlijk niveau de observatie over de onderlinge deelbelangen beaamd. Er zal altijd een groep jongeren zijn die problemen op school veroorzaken, vervolgens uitvallen en zich voor een uitkering melden. Die probeert de gemeente Den Haag naar school te krijgen. Het is niet meer dan logisch dat de school – gezien het verleden van die jongeren – zich dan kritisch opstelt en om de nodige waarborgen vraagt (daarover later meer). Ook is het lastig om iemand – gaande het schooljaar – weer aan te laten haken bij het onderwijsproces. Vanuit de gemeente Den Haag wordt aangegeven dat er daarom in samenwerking met het ROC Mondriaan speciale opvangklassen zijn gecreëerd waaraan de gemeente meebetaalt. Dat is om ervoor te zorgen dat die jongeren niet uit het zicht verdwijnen met als gevolg dat de gemeente en de maatschappij daar een leven lang last van hebben.

§ 5.1.4. Observaties ten aanzien van beleid en sturing

Tot zover de bevindingen als het gaat om het thema beleid en sturing. De interviews hebben op dit gebied veel informatie – en observaties – opgeleverd. Een ruime meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat jeugdwerkloosheid een serieus probleem is dat hoog op de maatschappelijke agenda moet worden geplaatst. Als echter wordt doorgevraagd – dit onderzoek wil ook iets zeggen over percepties van actoren – valt daarbij een belangrijke kanttekening te plaatsen.

Observatie 1: De aanpak van jeugdwerkloosheid komt gefragmenteerd terug in de doelstellingen van de organisaties en onderdelen die daarbij betrokken zijn. De breed gedeelde opvatting dat jeugdwerkloosheid moet worden bestreden, wordt daarmee verdeeld over verschillende deelproblemen met eigen doelstellingen.

Partijen zijn er vrij duidelijk in dat zij het probleem van jeugdwerkloosheid niet alleen kunnen oplossen en geven aan daar een eigen positie en verantwoordelijkheid in te hebben. Dat leidt dan ook tot de tweede observatie bij dit onderdeel.

Observatie 2: Partijen onderkennen het belang van een gezamenlijke aanpak, maar het is in de praktijk lastig om alle betrokken partijen jeugdwerkloosheid (duurzaam) als gemeenschappelijk gedeeld probleem te laten ervaren.

Tot zover dit onderdeel. Vervolgens zijn de bevindingen rond het concept vertrouwen aan de orde, omdat dit begrip een belangrijke rol speelt in het functioneren van het netwerk.

§ 5.2 Bevindingen rond vertrouwen

Naast beleid en sturing speelt ook het begrip ‘vertrouwen’ een belangrijke rol in het functioneren van netwerken. Daarom is – daar waar mogelijk – gevraagd hoe het onderlinge vertrouwen een rol speelt als het gaat om een gemeenschappelijke aanpak van jeugdwerkloosheid.

§ 5.2.1 Waarnemingen ten aanzien van de vertrouwensrelatie

Wat opvalt in de interviews, is dat het lastig is om als onderzoeker feiten over de vertrouwensrelatie te achterhalen. Dat neemt niet weg dat bij verschillende partijen is gevraagd, wat er allemaal gedaan wordt om een goede relatie met partners in het netwerk te onderhouden. Dit onderzoek gaat namelijk uit van de veronderstelling dat de verhouding tussen partijen beter wordt naarmate er meer gedaan wordt aan de onderlinge communicatie.

Op de eerste plaats wordt uit de gesprekken duidelijk dat er veel tijd in elkaar wordt geïnvesteerd. Op ambtelijk niveau spreken partijen elkaar wekelijks. Vanuit SZW wordt aangegeven dat er vooral aandacht is besteed aan financiële obstakels en knelpunten in de uitvoering. Het ROC Mondriaan geeft op zijn beurt in de eigen doelstelling nadrukkelijk aan een ‘betrouwbare partner in het netwerk’ te willen zijn (ROC Mondriaan, 2009:5).

Wanneer wordt doorgevraagd, blijkt dat er gedurende twee jaar een (ambtelijke) Stuurgroep Jongeren in het leven is geroepen waarin de partners van SZW, OCW, UWV en ROC Mondriaan plaats hadden. Aansluitend was er ook sprake van allerlei operationele werkgroepen, waarbij de vertegenwoordigers van de verschillende organisaties betrokken waren. De Stuurgroep Jongeren is inmiddels weer opgeheven, maar heeft er wel voor gezorgd dat de Wet Investeren in Jongeren op een adequate wijze kon worden geïmplementeerd. Daarnaast heeft de stuurgroep Werkmaat ontwikkeld – een reguliere opleiding op MBO-1 niveau – buiten de reguliere schoolmuren, voor jongeren die daarbinnen hun diploma niet kunnen behalen. Aansluitend is er ook een groot Werkmaat-overleg geweest om ‘alle neuzen dezelfde kant op te krijgen’. Hieraan hebben veel betrokken partijen een bijdrage geleverd. De taken van de stuurgroep zijn inmiddels overgeheveld naar de verantwoordelijke managers, die in hun Lokatie Management Team-overleg de werkzaamheden van de stuurgroep voortzetten.

Tevens is er een aantal zakelijke afspraken gemaakt, die zijn opgenomen in een contract. Daar ging wel een intentieverklaring aan vooraf voordat er over en weer voldoende vertrouwen was om dit uiteindelijk om te zetten in een contract. Dat werd toen opgevat als een nieuwe manier van werken. Er wordt aangegeven dat partners toen letterlijk over elkaars schutting moesten kijken en moesten investeren in het proces. Uiteindelijk ontstond er – na veel overleg – een eenduidig beeld over hoe de problemen rondom jeugdwerkloosheid op te kunnen lossen. Dat neemt niet weg dat de praktijk op de lange termijn vaak weerbarstig blijkt. Partijen zitten toch vaak weer vast aan hun eigen doelstellingen (namelijk dat ene punt waarop zij afgerekend worden). Een enkele keer wordt daarbij in de gesprekken het ontbreken van één regiepunt als aandachtspunt genoemd, maar daarover later meer.

Ook op bestuurlijk niveau is er sprake van onderling overleg. Daarom is in de gesprekken gevraagd hoe het één en ander concreet uitpakt in de dagelijkse praktijk van bestuurders van de gemeente Den Haag, ROC Mondriaan en het VO-Haaglanden. Vanuit de kant van de bestuurders van de onderwijsinstellingen wordt in ieder geval duidelijk dat zij veel overleg hebben met andere onderwijsinstellingen over de inhoud van het onderwijs. Daarnaast houden zij ook direct contacten met het ministerie van OCW. Een belangrijk aspect daarvan is zorgen dat er voldoende financiële middelen richting de onderwijsinstelling blijven stromen. Verder zijn er tal van externe adviesgroepen die rapporten over het onderwijs (in Nederland of Den Haag) opstellen waarop het bestuur van de opleiding moet reageren, of zelf een bijdrage aan het onderzoek moet leveren.

Los van die externe contacten zijn bestuursleden van onderwijsinstellingen ook zeer intensief betrokken bij de interne bedrijfsvoering en afstemming tussen de verschillende afdelingen. Ook daar moet gestuurd worden. Zo heeft een bestuurder van ROC Mondriaan bijvoorbeeld niet alleen te maken met de vier diensthoofden van de afzonderlijke domeinen, maar ook alles wat daar achter zit. In de praktijk is een bestuurder van het ROC veel bezig de belangen van de verschillende domeinen op elkaar af te stemmen.

Kort samengevat is de werkdruk bij bestuurders in het onderwijs aanzienlijk en moet de schaarse tijd voor het onderwerp jeugdwerkloosheid worden gedeeld met aandacht voor andere onderwerpen. In de gesprekken wordt in ieder geval duidelijk dat bestuurders van onderwijsinstellingen veel te maken hebben met risicomangement. Er kan van alles gebeuren binnen de eigen organisatie. Als daar geen aandacht aan wordt besteed, kunnen problemen een bedreiging gaan vormen voor de continuïteit. Bestuurders worden daarom geacht adequaat op dergelijke ontwikkelingen te reageren.

Belangrijke link met het thema van deze paragraaf, is dat een bestuurder in grote mate afhankelijk is van de mensen om zich heen. Het is dus een absolute voorwaarde dat hij of zij de medewerkers om zich heen kan vertrouwen om zijn of haar werk goed te kunnen doen. De instrumenten die een bestuurder daarvoor heeft, zijn echter beperkt en het hangt sterk van de persoon af hoe effectief hij of zij daarin is⁴³. Er gaat daarom als bestuurder veel tijd zitten in het investeren in relaties. Geconstateerd wordt dat dit een permanent proces is dat nooit ophoudt.

Eenzelfde beeld gaat ook op voor bestuurders aan de kant van de gemeente Den Haag. In dit geval de wethouders SWE en OD. Ook zij worden geconfronteerd met een interne en een externe dimensie van hun dagelijkse werkzaamheden. In gesprekken komt naar voren dat in de gemeente – ook op bestuurlijk niveau – actief wordt gewerkt aan de relatie met het onderwijs. Wel wordt in de interviews geconstateerd dat die contacten in de eerste plaats vooral via de ambtelijke weg verlopen. Dit als gevolg van de veelheid aan onderwerpen waar wethouders zich mee bezig houden. Er wordt dan bijvoorbeeld in het afstemmingsoverleg met de diensten van SZW respectievelijk OCW gesignaleerd dat er een probleem is waarna een ambtelijk medewerker hiermee aan de slag gaat.

⁴³ Ook voor de andere niveaus geldt dat een succesvolle aanpak in grote mate afhangt van welke personen er uiteindelijk door de verschillende bestuurders bij elkaar worden gebracht.

Aansluitend wordt aangegeven dat – als er sprake is van een groter probleem – daar ook een groep van medewerkers op kan worden gezet, al dan niet met externe partijen. Er wordt na de onderlinge afstemming teruggekoppeld aan de wethouder in de vorm van een memo of een nota, zodat deze desgewenst kan bijsturen.

Slechts in de meest dringende gevallen blijkt direct contact tussen bestuurders van de gemeente Den Haag en de onderwijsinstellingen nodig. Zo kan als voorbeeld worden genoemd dat de wethouder van Sociale Zaken de afgelopen vier jaar zeker één keer per maand contact had met het bestuur van het ROC Mondriaan. Dat was zowel in telefonische vorm als in direct overleg. Er wordt daarbij aangegeven dat vrij soepel contact werd gelegd wanneer er zich problemen voordeden waarbij directe bestuurlijke afstemming vereist was.

Over de informele relatie is niet heel veel feitelijke informatie naar voren gekomen, maar wel wordt duidelijk dat bestuurders elkaar in het netwerk altijd weer tegenkomen, wat onmiskenbaar van invloed is op de onderlinge relatie. Ook op dit niveau is het van groot belang elkaar met enige regelmaat te spreken om processen goed te laten verlopen.

§ 5.2.2 Percepties ten aanzien van de vertrouwensrelatie

Naast wat meer feitelijke observaties over vertrouwen, is ook geprobeerd te praten over percepties ten aanzien van de vertrouwensrelatie. Daarbij kwam één belangrijke ontwikkeling herhaaldelijk terug in de gesprekken. Waar veel partijen zich zorgen over maken, zijn de door het – onlangs aangetreden – kabinet Rutte aangekondigde bezuinigingen op het onderwijs⁴⁴. Alhoewel dat niet direct zo wordt benoemd, voelen de betrokken partijen aan dat dit zijn weerslag gaat hebben op de onderlinge verhoudingen, ook op lokaal niveau.

De bezuinigingen die nu zijn afgekondigd – en gaande 2011 voelbaar zullen worden – roepen een aantal reacties op. Vanuit de gemeente Den Haag wordt dit misschien het meest treffend aangegeven. Als het gaat om het bestrijden van jeugdwerkloosheid – door middel van allerlei maatregelen om te investeren in de ontwikkeling van jongeren – dan loopt men als netwerk het risico dat eerst de meest kansrijke jongeren geholpen zullen worden. Typerend daarbij is het beeld dat geschetst wordt van ‘het laaghangend fruit’ dat als eerst geplukt wordt. Dat is de wet van de markt en partijen worden immers afgerekend op de eigen doelstellingen. Ook bestaat het risico dat bij een aanhoudende recessie werkgevers alleen de beste krachten er uit pikken. In dat geval komen de meer moeilijk bemiddelbare gevallen pas aan bod als er weer sprake is van schaarste op de arbeidsmarkt. Op dit moment ligt het echter meer in de lijn der verwachting dat een grote opleving nog een tijd op zich laat wachten.

Dat alles betekent dat de zwakkere jongeren dus de klos zullen zijn van de financiële en economische crisis. Partijen onderkennen dit mechanisme, maar moeten ook constateren dat zij daar weinig aan kunnen doen. Dat is vanuit de gemeente dan ook een belangrijke drijfveer om in samenwerking met het onderwijs en welzijnsinstellingen te kijken of daar oplossingen mogelijk zijn. Bij de gemeente wordt echter geconstateerd dat die organisaties met hetzelfde probleem zitten. Ook daar wordt bezuinigd, met als gevolg dat iedere partij de druk zal voelen en – al bij voorbaat – positie kiest in het krachtenveld. Daarmee komt de vertrouwensrelatie dus onder druk te staan.

⁴⁴ Dit onderzoek doet trouwens geen uitspraak over het nut en de noodzaak van die bezuinigingen, maar ziet dat als reactie op overstijgende ontwikkelingen als de economische en financiële crisis.

Ook bij de onderwijsinstellingen wordt die ontwikkeling onderkend, alhoewel men daar de indruk heeft dat de gemeente wel de instrumenten heeft om er wat aan te doen. Dan hebben actoren uit het onderwijs het vooral over het beeld dat de gemeente een betere kijk zou hebben op de noden van haar bevolking (lees: de informatiepositie). Daarnaast zou er sprake zijn van een verschuiving van verantwoordelijkheden van het Rijk naar gemeenten. Vanuit het ROC Mondriaan wordt aangegeven dat men heel veel expertise en een netwerk meebrengt, maar dat opleidingen ook bekostigd moeten worden. Om die reden is de gemeente voor de onderwijsinstelling in toenemende mate een belangrijke gesprekspartner geworden.

Bij de onderwijsinstellingen wordt daarom verwacht dat bezuinigingen van Rutte de vertrouwensrelatie met de lokale overheid onder druk zullen zetten. De suggestie die overigens door de rijksoverheid wordt aangedragen om efficiënter te gaan werken, wordt daarbij niet als een realistische oplossing gezien. In ieder geval niet als de enige of voornaamste oplossing. Er zijn al voldoende prikkels voor onderwijsinstellingen aanwezig om zo efficiënt mogelijk te werken en van zo'n maatregel wordt niet veel verwacht. Er wordt dan ook verwacht dat er de komende periode moeilijke keuzes moeten worden gemaakt, waarvan uiteindelijk de moeilijk bemiddelbare jongeren de dupe zullen worden.

Meer specifiek wordt er door het hele netwerk verwacht dat onderwijsinstellingen, zoals bijvoorbeeld het ROC, meer beredeneerd te werk zullen gaan wanneer er een groep jongeren door de gemeente voor opleiding wordt doorgeschoven. Ook het voortgezet onderwijs zal op zijn beurt kritischer worden over wie wordt toegelaten tot een opleiding. Kortom, de lat zal dus veel hoger komen te liggen vanwege de vrees dat actoren met de moeilijk bemiddelbare groep jongeren wordt opgescheept.

Interessant is de reactie van zowel de gemeente als de onderwijsinstellingen dat zij daarbij ook nadrukkelijk kijken naar de wetenschap als het gaat om het zoeken van een oplossing voor dat probleem. Vanuit de onderwijsinstellingen wordt in ieder geval de oplossing aangedragen of er niet een toetsingskader of instrumentarium kan worden bedacht waarbij er op wordt toegezien dat ook de moeilijk bemiddelbare jongeren een kans wordt geboden. Als dat niet – in voldoende mate – gebeurt, dan betekent dat volgens betrokkenen in het netwerk dat de echt moeilijk bemiddelbare jongeren dubbel kansloos zijn. Dat zullen in de perceptie van veel geïnterviewden uiteindelijk de echte verliezers zijn, vooral diegenen die wel *willen* maar het niet meer *kunnen*.

§ 5.2.3. Observaties ten aanzien van het begrip 'vertrouwen'

Tot zover de bevindingen als het gaat om het thema vertrouwen. Alhoewel er minder feitelijke informatie beschikbaar is dan bij het vorige thema, kan – als er goed naar de geïnterviewden wordt geluisterd – toch het één en ander worden opgetekend. Dat levert onder andere de volgende observaties op.

Observatie 3: Er worden in de praktijk veelvuldig contacten onderhouden op ambtelijk en bestuurlijk niveau over het onderwerp jeugdwerkloosheid. Partijen spreken daarbij vertrouwen in elkaar uit, maar die relatie vereist wel permanent onderhoud.

Uit de gesprekken blijkt dat er veel overleg plaatsvindt tussen de betrokken partijen over het onderwerp jeugdwerkloosheid. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, binnen de eigen organisatie en daar buiten. Daaruit komt het beeld naar voren dat er voldoende vertrouwen is tussen de betrokken partijen.

Sterker nog, de aanwezigheid van vertrouwen is in het netwerk rond jeugdwerkloosheid essentieel om het werk op een goede manier te kunnen verrichten⁴⁵. Het is een basisvoorwaarde waarvan een zekere hoeveelheid aanwezig moet zijn om de problemen op een succesvolle manier aan te kunnen pakken.

⁴⁵ Een voorwaarde die trouwens bij meer moeilijk tembare maatschappelijke problemen voorkomt, zoals de bestuurskundige theorie rond het begrip vertrouwen in het theoretisch kader van dit onderzoek al aantoonde.

Maar dat vereist wel een permanente inspanning van alle partijen op alle niveaus. Dat kost tijd, geld en energie. In de gesprekken komt daarmee ook het kwetsbare punt van dit systeem naar voren.

Observatie 4: Verwacht wordt dat het vertrouwen onder druk komt te staan als middelen voor het aanpakken van jeugdwerkloosheid geleidelijk aan worden wegbezuinigd (problemen nemen toe, maar budgetten nemen af).

Observatie 5: Veel partijen vinden dat moet worden voorkomen dat er een situatie ontstaat waarbij het netwerk zich vooral concentreert op de makkelijk bemiddelbare jongeren en er niet meer voor de moeilijk bemiddelbare gevallen wordt gekozen.

Partijen zijn het er over eens dat de komende bezuiniging een grote uitdaging gaat vormen. Zolang er geld is om problemen mee aan te pakken (lees: jongeren aan een goede opleiding te helpen), is het makkelijker om samen op te trekken. Actoren gaan er echter vanuit dat de problemen rondom jeugdwerkloosheid voorlopig nog zullen aanhouden (tenzij er echt een aanzienlijke economische opleving plaatsvindt), terwijl de beschikbare budgetten vrijwel zeker zullen afnemen.

Bewust en onbewust realiseren veel betrokken partijen dat dit de onderlinge verhoudingen onder druk zal zetten. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt welke jongeren geholpen worden. Dat zal de neiging tot strategisch gedrag vergroten, waarbij de focus komt te liggen op het behalen van de doelstelling van de eigen organisatie of organisatie-onderdeel. De uitdaging is om partijen ook op *langere termijn* jeugdwerkloosheid als gemeenschappelijk gedeeld probleem te laten ervaren. Daarbij wordt door diezelfde partijen ook nadrukkelijk gekeken naar de bijdrage die de wetenschap daaraan kan leveren.

§ 5.3 Bevindingen rond afhankelijkheidsrelaties

Naast de thema's beleid, sturing en vertrouwen speelt de analyse van de afhankelijkheidsrelaties ook een grote rol bij dit onderzoek.

§ 5.3.1 Waarnemingen en analyse ten aanzien van de afhankelijkheidsrelaties

De afhankelijkheidsrelaties tussen de gemeente Den Haag en twee belangrijke onderwijsinstellingen – het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden – in hun gezamenlijke inspanning om jeugdwerkloosheid te bestrijden, zijn het onderwerp van dit onderzoek. In de interviews zijn deze relaties nadrukkelijk tegen het licht gehouden. Dat levert de volgende schets op van de huidige situatie. Daarbij wordt als vertrekpunt eerst gekeken naar de afhankelijkheid op het niveau van de uitvoering van het beleid. Dat is overigens een willekeurige keus, maar ook hier geldt weer dat er ergens een vertrekpunt moet worden gekozen om het verhaal te kunnen vertellen.

Uit de gesprekken blijkt dat partijen in eerste instantie van elkaar afhankelijk zijn voor *informatie*. Zo beschikt bijvoorbeeld het Loopbaan Oriëntatie Centrum (LOC) over informatie over studierichtingen binnen het ROC Mondriaan. Jongeren die zich eerst bij het UWV (en daarna de gemeente) hebben gemeld, kunnen daar op gesprek worden gestuurd over wat de mogelijkheden zijn. Het is toch vooral de gemeente, in het bijzonder de casemanagers, die veel informatie heeft over de uitval van jongeren. Dat is echter niet het meest relevante punt aan het begin van het traject. Aan het begin van het proces is er vooral contact met de collega's van OCW, die zich bezig houden met voortijdig schoolverlaten en medewerkers van SZW. In dat overleg wordt veel informatie met elkaar gedeeld over de situatie van werkloze jongeren en besproken welk traject het best bij een specifieke jongere zou passen.

Daarnaast zijn partijen ook afhankelijk van de bereidheid om *financiële middelen* te delen. Zo is de financiering van trajecten door SZW en OCW een lastig punt. Het streven van SZW is er bijvoorbeeld op gericht zoveel mogelijk werkloze jongeren een startkwalificatie mee te geven. Onderzoeken hebben daarbij het beeld gegeven dat dit de meeste kans op duurzame arbeidsparticipatie oplevert. SZW heeft daar geld voor over, maar de beschikbare middelen zijn slechts beperkt. Verder speelt een rol dat jongeren – die staan ingeschreven op school en studiefinanciering ontvangen – niet meer onder de klantengroep van SZW vallen. Dat neemt niet weg dat er samen met OCW en het ROC Mondriaan een inspanning wordt gepleegd om jongeren – die zich bij SZW melden en niet over een startkwalificatie beschikken – naar school terug te leiden of aan het werk te krijgen. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat het steeds moeilijker zal worden financiering te vinden, wat er voor zorgt dat er sprake is van een sterke afhankelijkheidsrelatie om de doelstelling te verwezenlijken.

Dan is er ook nog de afhankelijkheid ten aanzien van het daadwerkelijk opleiden van jongeren. Jongeren tot en met 27 jaar hebben immers via de leerplicht en de Wet Investeren in Jongeren het *recht op een opleiding* die hun aan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt helpt. Zo heeft de dienst SZW voor een deel van de jongeren een plek binnen het eigen re-integratiebedrijf (Werkmaat). Daarover beschikt het ROC Mondriaan weer niet. Die heeft alleen de klassieke lesgroepen en de speciale opvangklassen (die overigens weer deels gefinancierd worden door de gemeente). Binnen het eigen leer/werkbedrijf van SZW heeft zij de mogelijkheid om jongeren in de praktijk op te leiden. Werkmaat wordt trouwens gerealiseerd in samenwerking met werkgevers, wat de afhankelijkheidsrelatie nog complexer maakt (maar dat valt buiten de 'scope' van dit onderzoek).

Daarnaast spelen er ook andere afhankelijkheden een belangrijke rol. Het ROC Mondriaan moet jongeren die zich aan de poort melden formeel gezien inschrijven voor een opleiding. Aan de andere kant wordt het ROC Mondriaan – zoals al bleek uit de observaties uit de eerdere paragrafen – door het ministerie van OCW steeds meer afgerekend op de uitval van jongeren. Dat brengt het spanningsveld met zich mee dat ROC Mondriaan en VO-Haaglanden – maar ook alle onderwijsinstellingen in Nederland – kritischer zullen gaan kijken wie zij toelaten tot hun opleidingen. De jongeren die dan uitstromen zonder dat ze een startkwalificatie hebben behaald, zijn dan voortijdig schoolverlaters. Het ROC Mondriaan wordt daar financieel op afgerekend. Dus ook gezien vanuit die dimensie hebben onderwijsinstellingen over en weer belang bij goede samenwerking.

Wat overigens opvalt in de gesprekken, is dat er wel een bepaald patroon te onderscheiden is in de contacten tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen. Zo heeft men vanuit SZW (zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau) niet zo heel veel te maken met VO-Haaglanden. Die contacten worden vooral onderhouden vanuit de dienst OCW en de wethouder voor onderwijs. De afdeling Leerlingzaken van OCW heeft samen met het onderwijs een gezamenlijk belang het aantal voortijdig schoolverlaters zo laag mogelijk te houden. Dat neemt overigens niet weg dat dit een beperkter belang is vanwege het feit dat de leerplicht vanaf het 18^e levensjaar ophoudt, terwijl de leer/werkplicht – zoals omschreven door de Wet Investeren in Jongeren – tot en met het 27^e levensjaar duurt. Kortom, de dienst OCW heeft een meer vanzelfsprekende relatie met het (voortgezet) onderwijs en de dienst SZW heeft vooral een afhankelijkheidsrelatie met het ROC Mondriaan.

Er komt uit de vorige passages en voorgaande paragrafen dus duidelijk een beeld naar voren dat er sprake is van een intensieve en wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente enerzijds en het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden anderzijds. Met die kanttekening dat de afhankelijkheidsrelaties weer verder te verdelen zijn over de verschillende organisatie-onderdelen. Dat hoeft echter geen probleem te zijn, omdat dit partijen ook de mogelijkheid geeft om – via indirecte weg – invloed uit te oefenen op andere relaties binnen het netwerk. Zoals eerder in de gesprekken al werd aangegeven, komen bestuurders en medewerkers elkaar uiteindelijk altijd weer tegen.

§ 5.3.2 De relatie tussen het voortgezet onderwijs (VO-Haaglanden) en het ROC Mondriaan

Het is moeilijker om in dit onderzoek de precieze relatie tussen het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden aan te geven. Dit onderzoek concentreert zich immers op de verhouding tussen gemeente en onderwijsinstellingen. Dat neemt niet weg dat de relatie tussen onderwijsinstellingen onderling ook relevant is om aan bod te laten komen. Al is het alleen maar vanwege de landelijke ontwikkeling dat opleidingen in het voortgezet onderwijs steeds kritischer worden over de studenten die zij toelaten vanuit het (voorbereidend) middelbaar beroepsonderwijs. Daarbij moet worden vermeld dat – in tegenstelling tot de bovengeschetste landelijke trend – uit de gesprekken naar voren komt, dat de doorstroom van leerlingen in Den Haag op dit moment niet als een probleem wordt ervaren.

Dat neemt overigens niet weg dat er in de lokale praktijk wel degelijk contacten zijn tussen het ROC Mondriaan en de scholen in het voortgezet onderwijs. Samenwerking gaat daarbij de ene keer makkelijker dan de andere keer. Dat hangt sterk af van hoe de belangen liggen. Het is echter geen natuurlijk proces dat het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden uit eigen beweging een gezamenlijke activiteit ondernemen. Dan moet er iets aan de hand zijn wat beide partijen alleen niet kunnen oplossen. Wel wordt aangegeven dat het dermate grote spelers zijn dat het ROC Mondriaan en het voortgezet onderwijs niet om elkaar heen kunnen.

Een praktijkvoorbeeld waarbij het beroeps- en voortgezet onderwijs in Den Haag met elkaar samenwerken is het project Spirit4you. Dit initiatief van de VO schoolbesturen in de regio Haaglanden en het ROC Mondriaan richt zich op het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op het lokale onderwijsbeleid en in het bijzonder het aanpakken van voortijdig schoolverlaten onder jongeren in het beroeps- en voortgezet onderwijs (Spirit4you, 2010a:1).

Wel moet daarbij de kanttekening worden geplaatst dat het tegengaan van voortijdig schoolverlaten niet helemaal gelijk loopt met het bestrijden van jeugdwerkloosheid, maar beide terreinen overlappen elkaar aanzienlijk. Zo speelt ook bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten het behalen van een startkwalificatie een belangrijke rol. Naarmate de schooluitval wordt teruggedrongen, neemt ook de kans op werkloosheid onder jongeren af. Concrete voorbeelden hoe men voortijdig schoolverlaten in de Haagse situatie probeert terug te dringen, zijn voorlichting via een website ('Bekijkjetoekomst') en een beroepenbeurs ('Spots on jobs'). Belangrijke feiten over Spirit4you is dat de stuurgroep (bestaande uit mensen uit het voortgezet- en beroepsonderwijs) één keer in de twee maanden bij elkaar komt. In totaal is er van 2010 tot en met 2014 per kalenderjaar € 680.500,-- uitgetrokken voor de projecten van Spirit4you.

Naast de feiten over dit project is er ook een aantal observaties die relevant zijn voor de context van dit onderzoek. Ten eerste blijkt dat de aanwezigheid van ervaren krachten – met een resultaatgerichte werkwijze – in de praktijk van het onderwijs een belangrijke succesfactor is in het terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Ook hier speelt dus – net als de opmerking over de ondersteuning van de schoolbesturen in paragraaf 5.2 – de menselijke factor een belangrijke rol bij het bevorderen van de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt. Dat gaat echter niet vanzelf en projecten zoals Spirit4you kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het verbinden van professionals en hen helpen met hun informatiebehoefte.

Ten tweede zegt deze aanpak iets over de perceptie van het voortgezet onderwijs – in dit geval VO-Haaglanden – ten aanzien van het onderwerp jeugdwerkloosheid. Alhoewel de overlap tussen beide onderwerpen wordt onderkend, wordt uit het gesprek en documentatie duidelijk dat het voortgezet onderwijs meer denkt en spreekt in termen van voortijdig schoolverlaten en toch wat meer op de achtergrond blijft als de term 'jeugdwerkloosheid' valt. Een voorbeeld daarbij is dat de projecten van Spirit4you zich voor het overgrote deel richten op het VMBO en MBO, terwijl de besturen uit voortgezet onderwijs wel degelijk tot de opdrachtgevende partijen behoren. Aan de andere kant wordt echter gesignaleerd, dat het project "Spot on Jobs" wordt uitgebreid voor scholieren in het Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs (HAVO). Daarnaast wordt zowel door het beroepsonderwijs als het

voortgezet onderwijs veel belang gehecht aan het behalen van een startkwalificatie, waardoor beide partijen toch enigszins ‘dezelfde taal’ spreken. Daarmee kan er (voorzichtig) worden gesteld dat het verschil tussen het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en het bestrijden van jeugdwerkloosheid voor een groot deel een taal-technische discussie is, zolang het uiteindelijke doel – een succesvolle participatie van jongeren aan de maatschappij – maar wordt bereikt.

Tenslotte leverde de analyse van de afhankelijkheidsrelatie tussen het beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs het inzicht op, dat er in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van een database om de overdracht van leerlingen tussen het VMBO en het MBO te bevorderen (VOROC)⁴⁶. Dat is een interessante ontwikkeling, omdat deze aansluit bij de eerdere opmerking in het theoretisch kader over het instellen van spelregels. Wat dat betreft zou uitbreiding van VOROC naar alle leerlingen die nog niet over een startkwalificatie beschikken tot de mogelijkheden behoren om jeugdwerkloosheid op een concrete manier aan te pakken.

Kort samengevat is er dus sprake van sterke wederzijdse afhankelijkheidsrelaties tussen betrokken partijen. Zij het dat de relatie tussen de gemeente Den Haag en de onderwijsinstellingen inniger is, dan tussen het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden onderling.

§ 5.3.3 Verdere verdieping over afhankelijkheidsrelaties

Uit de gesprekken is veel informatie verkregen over de onderlinge afhankelijkheid van de gemeente en de onderwijsinstellingen in de praktijk. Dat neemt niet weg dat diezelfde praktijk ook kan worden geanalyseerd naar aanleiding van de theorie uit hoofdstuk 2. Dat is noodzakelijk om verder te kijken dan het beeld dat de praktijk in eerste instantie oproept en meer inzicht te krijgen in de achtergronden bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid! Daarom is het ook belangrijk een uitspraak te doen over wat voor soort typen afhankelijkheidsrelaties in de Haagse praktijk voorkomen.

Ten eerste werd er in de theorie melding gemaakt van ‘pooled interdependency’ (Thompson, 1967:54). Bij dit soort type interdependentie zijn organisaties niet direct van elkaar afhankelijk. Wel hebben zij een gemeenschappelijk belang, bijvoorbeeld dat zij voor hun interne proces of processen gebruik maken van één en dezelfde databank. Zo’n database bestaat in de Haagse praktijk, zo bleek al uit paragraaf 5.3.2, maar kan worden uitgebouwd door meer instellingen toegang te geven, of er gegevens van meer leerlingen in op te nemen. Verder blijven de aanwijzingen voor ‘pooled interdependency’ in de Haagse casus beperkt.

Verder blijkt dat er in de Haagse casus sprake is van ‘sequential interdependency’ (Thompson, 1967:54). Bij deze vorm is er wel sprake van directe wederzijdse afhankelijkheid, maar is de afhankelijkheidsrelatie vaak éénzijdig en volgtijdelijk van aard. Dat ligt ook min of meer opgesloten in de tabel 5.1 die de situatie beschrijft vanaf het moment dat een jongere zich bij het UWV meldt en daarna de keten in gaat. Dit met als doel hem of haar zodanig toe te rusten dat deze jongere uiteindelijk de weg naar betaalde arbeid weet te vinden. De aanwijzingen voor ‘sequential interdependency’ zijn dus al wat sterker.

Ook kon er volgens de bestuurskundige theorie sprake zijn van ‘reciprocal interdependency’ (Thompson, 1967:55). Bij deze vorm is er nog wel sprake van volgtijdelijkheid, maar zijn partijen – wederzijds – van elkaar afhankelijk. Er wordt niet alleen ‘input’ geleverd aan een partij verderop in de keten, maar diezelfde partij koppelt bijvoorbeeld ook terug wat er met die ‘input’ is gebeurd. In de sfeer van de publieke sector neemt dit vaak de vorm aan van verantwoordingsinformatie of het terugkoppelen van het resultaat van een bepaalde handeling. Wat dat betreft kan er worden geconstateerd dat er in de lokale Haagse situatie heel nadrukkelijk sprake is van ‘reciprocal interdependency’ waar het de bestrijding van jeugdwerkloosheid betreft.

⁴⁶ En op korte termijn ook HAVO-scholieren.

De gemeente Den Haag enerzijds en het ROC Mondriaan en het voortgezet onderwijs anderzijds, zijn in de praktijk van elkaar afhankelijk als zij dit probleem op lange termijn ook maar enigszins succesvol willen tackelen (anders krijgt de maatschappij als geheel de problemen via de achterdeur weer terug).

Om de situatie en onderlinge relatie werkbaar te houden, wordt in de Haagse praktijk dan ook gekozen voor een coöperatieve strategie (Thompson, 1967:34) waarbij kan worden geconstateerd dat partijen in het Haagse netwerk veel investeren in de onderlinge relatie (zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau). Dat neemt niet weg dat door partijen wordt aangegeven dat – door de steeds schaarser wordende middelen – het gevaar steeds groter zal worden dat partijen een competitieve strategie gaan voeren.

De theorie wijst echter uit dat een competitieve strategie afbreuk doet aan het onderlinge vertrouwen, terwijl dit beginsel juist zo belangrijk is om ook maar enigszins een vuist te maken tegen problemen zoals jeugdwerkloosheid. Zeker als blijkt dat economisch herstel nog een zaak van jaren zal zijn. Een symbiotische relatie zorgt er voor dat de kans op succesvolle coördinatie en samenwerking groter is, terwijl een competitieve afhankelijkheidsrelatie neigt naar conflicten (Fenger en Klok, 2001:162). Dat is extra gevaarlijk in een situatie waar zelfs onverschilligheid er al toe leidt dat de meest moeilijk plaatsbare jongeren daar uiteindelijk de dupe van worden. Laat staan een situatie waarbij men probleemgevallen naar elkaar doorschuift.

Na de gesprekken bestaat echter niet de indruk dat de perceptie over jeugdwerkloosheid in de Haagse situatie tot acute problemen leidt. In de interviews wordt namelijk voldoende duidelijk dat men wel degelijk goed op de hoogte is van de positie van de netwerkpartners en daar rekening mee probeert te houden. Dat betekent dat wat dit onderzoek betreft, oplossingen voor het sturen van de afhankelijkheidsrelatie vooral gevonden moet worden in afspraken ten aanzien van de interactie (de arena en het probleem zijn immers al voldoende bekend). De gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden kunnen – in hun gezamenlijke aanpak van jeugdwerkloosheid – er in ieder geval voor zorgen dat er afspraken worden gemaakt over⁴⁷:

- De selectie van welke actoren bij het proces worden betrokken.
- Het moment en de manier waarop actoren toe mogen treden tot het proces.
- De exclusiviteit van de arena (het uitsluiten van actoren).
- Wanneer ‘uit elkaars vaarwater te blijven’.
- Het delen van informatie (waar en wanneer).
- De regels over het beheersen van conflicten.

Gezien de uitkomst van de gesprekken met het werkveld is het zinvol vooral een focus aan te brengen op die laatste twee aandachtspunten. Verder kan daaraan worden toegevoegd dat de behoefte aan een onafhankelijk toetsingskader zal toenemen, om ervoor te zorgen dat ook probleemjongeren een eerlijke kans krijgen bij de keuze aan wie er (aanvullende) opleiding wordt aangeboden. Dat sluit eveneens goed aan bij de opmerking dat het belangrijk is dat men jeugdwerkloosheid als gemeenschappelijk gedeeld probleem blijft ervaren.

Natuurlijk kan daarbij nog ter aanvulling worden overwogen om meer informatie met elkaar te delen, dan nu het geval is, bijvoorbeeld in de vorm van een gemeenschappelijke database⁴⁸. Het ligt dan – met het oog op de bovenstaande theorie over spelregels en het gemeenschappelijk laten ervaren van het probleem – echter minder voor de hand dat te laten uitmonden in centraal coördinatiepunt. Juist om ervoor te zorgen dat de verantwoordelijkheid voor het probleem van jeugdwerkloosheid bij de huidige partijen blijft liggen en partijen te bewegen met elkaar in gesprek te blijven.

⁴⁷ En daar waar dat relevant de in het verleden gemaakte afspraken te herzien, omdat die vanwege de veranderende context wellicht niet meer relevant zijn.

⁴⁸ Voor zover dat mogelijk is binnen regels en wetten die de privacy moeten garanderen.

§ 5.3.4 Observaties naar aanleiding van de waargenomen afhankelijkheidsrelaties

Kort samengevat kunnen naar aanleiding van de waargenomen afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokken partijen de volgende observaties worden gemaakt. Ten eerste is dat een observatie over de intensiteit en de richting van de afhankelijkheidsrelaties.

Observatie 6: Tussen de gemeente Den Haag en de onderwijsinstellingen ROC Mondriaan en stichting VO-Haaglanden is sprake van een sterke wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Daarnaast is er ook sprake van een relatie tussen het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden, maar die relatie heeft een meer onafhankelijk en ad hoc karakter.

Verder kan er ook wat worden gezegd over de invloed van die relatie op het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid.

Observatie 7: De grote mate van onderlinge afhankelijkheid maakt dat er intensief en duurzaam gestuurd moet worden op diezelfde afhankelijkheidsrelatie, om ook op langere termijn te komen tot een succesvolle bestrijding van jeugdwerkloosheid.

Tot slot kan dan ook alvast een eerste opzet worden gedaan voor concrete aanbevelingen, maar daarover in hoofdstuk zes meer.

Observatie 8: De gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden zouden in hun gezamenlijke aanpak van jeugdwerkloosheid in ieder geval afspraken moeten maken over het delen van informatie, het beheersen van conflicten en het instellen van een onafhankelijk toetsingskader om te beoordelen welke jongeren bij uitval in aanmerking komen voor (vervolg)onderwijs.

Tot zover deze derde paragraaf van dit hoofdstuk. Dan resteert er nog één thema, de hulpbronnen die partijen kunnen inzetten.

§ 5.4 Bevindingen rond hulpbronnen

Als laatste kunnen er naar aanleiding van de interviews bevindingen worden opgetekend over het instrumentarium dat wordt ingezet om jeugdwerkloosheid te bestrijden. Met die kanttekening dat instrumenten ook hulpbronnen kunnen zijn om het gedrag van andere partijen in het netwerk te beïnvloeden. Omdat daar al veel naar verwezen is in de voorgaande paragrafen, wordt bij de uitwerking van dit laatste onderdeel de beschrijving van de praktijk en de analyse daarvan in één keer meegenomen.

§ 5.4.1 Waarnemingen en analyse ten aanzien van hulpbronnen

Het eerste onderscheid dat in de theorie werd gemaakt, is het type beleidsinstrumenten (lees: hulpbronnen) dat gericht is op communicatie (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:27).

In de Haagse praktijk wordt in ieder geval veel informatie tussen de betrokken partijen uitgewisseld. Zo is er in eerste instantie de informatie die nodig is om de in tabel 5.1 genoemde keten te laten functioneren. Een voorbeeld daarvan is informatie van het UWV aan SZW of er door een werkloze jongere al rechten zijn opgebouwd op het gebied van sociale zekerheid. Daarnaast deelt OCW informatie met SZW of er ten aanzien van een jongere een dossier van voortijdig schoolverlaten beschikbaar is. OCW is op haar beurt weer afhankelijk van de onderwijsinstellingen voor het aanleveren van cijfers over schoolverzuim van jongeren. En een instelling als het ROC Mondriaan heeft op diens beurt weer informatie nodig over de jongeren die in groepen – van gelijkgestemden – worden aangemeld door de gemeente Den Haag voor een opleidingstraject. Uiteindelijk heeft iedereen

wel informatie van andere partijen uit het netwerk nodig om de doelstellingen van de eigen organisatie te behalen en dat schept mogelijkheden om andere partijen te beïnvloeden.

Ten tweede is er ook sprake van economisch, dan wel financieel georiënteerde hulpbronnen (hoofdstuk 2 door Van der Doelen in literatuur van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:25). Hieronder vallen de al eerder genoemde subsidies, maar ook heffingen en kortingen. Wat dat betreft kan er worden geconstateerd dat beide vormen van dit instrument worden ingezet bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid.

Een voorbeeld van subsidiering is de financiering van trajecten bij ROC Mondriaan door de dienst SZW. Het streven van SZW is er daarbij zoveel mogelijk op gericht om een startkwalificatie mee te geven, omdat de perceptie van SZW is dat dit de meeste kans op duurzame arbeidsparticipatie oplevert. Daarnaast ontvangt het ROC Mondriaan ook middelen van het ministerie van OCW. Het ligt echter in de lijn der verwachtingen dat het steeds moeilijker wordt financiering te vinden. Daarom kunnen het ministerie van Onderwijs – en in toenemende mate de dienst SZW – deze financiering inzetten om invloed uit te oefenen op de doelstellingen van ROC Mondriaan. Bij de stichting VO-Haaglanden doet zich een zelfde soort situatie voor daar waar het gaat om de middelen die door de dienst OCW beschikbaar worden gesteld ten behoeve van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

Kortom, de mogelijkheden om financieel te sturen ligt wat dit onderzoek betreft vooral bij de gemeente Den Haag. Voorwaarde is wel dat de gemeentelijke diensten SZW en OCW goed met elkaar afstemmen, hoe die afzonderlijke subsidies moeten worden ingezet ⁴⁹.

Tot slot zijn er de juridisch georiënteerde hulpbronnen (Van der Doelen in hoofdstuk 2 van Korsten, Bressers, De Jong, Klok, 1993:23). Van dit instrument zijn de dwingende varianten het meest bekend (wetten en contracten). Naast die dwingende variant is dan ook een stimulerende vorm van juridisch sturen ontstaan in de vorm van het afsluiten van (privaatrechtelijke) convenanten. Daarbij maken partijen afspraken met elkaar om gezamenlijk een bepaald doel (of doelen) te bereiken. Bij een overeenkomst is daarbij nog wel sprake van een prestatie en een tegenprestatie, waarbij het niet nakomen ervan het één en ander kan worden afgedwongen bij de rechter. Bij een convenant blijft het bij een intentieverklaring waarbij de betrokken partijen zich uitspreken een inspanning te leveren om een gezamenlijk gedeeld probleem aan te pakken.

In het geval van dit onderzoek kan worden geconstateerd dat beide varianten van dit instrument worden ingezet. Zo sluit de dienst SZW bijvoorbeeld contracten met ROC Mondriaan voor de opleiding van werkloze jongeren. Daarnaast is er ook op regionaal niveau een convenant gesloten waarbij netwerkpartners de intentie hebben uitgesproken gezamenlijk de jeugdwerkloosheid in de regio terug te dringen.

§ 5.4.2 Observaties ten aanzien van hulpbronnen

Tot zover de waarnemingen ten aanzien van de inzet van hulpbronnen door de verschillende partijen. Ook op dit punt hebben de interviews een aantal belangrijke observaties opgeleverd. Ten eerste is dat ten aanzien van het type instrumenten dat wordt ingezet.

Observatie 9: Er is sprake van een breed scala aan hulpbronnen als het aankomt op het bestrijden van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Er is op het eerste gezicht geen behoefte aan het ontwikkelen van nieuwe instrumenten, maar financiële prikkels worden toch als meest effectief ervaren om actoren gericht te beïnvloeden.

Maar ook over de verdeling van hulpbronnen, de manier waarop zij worden ingezet en de gevolgen daarvan valt iets te zeggen.

⁴⁹ Dit punt toont eigenlijk ook mooi aan dat de diensten SZW en OCW er belang bij hebben om elkaar – tijdig en volledig – te informeren over elkaar subsidiërsactiviteiten.

Observatie 10: De verschillende hulpbronnen zijn echter breed verspreid over actoren, wat hun inzet bemoeilijkt. Stromen hulpbronnen komen vaak bij elkaar in activiteiten en projecten, zoals Startbaan, Werkmaat, Team Jong en Spirit4you. Betrokken partijen vormen dan een (tijdelijke) coalitie waarbij iedereen een eigen hulpbron inbrengt.

Observatie 11: Als het al schort aan hulpbronnen komt dat doordat er onvoldoende gewicht aan wordt toegekend (zij zijn te vrijblijvend of er zijn te weinig middelen). Uiteindelijk zal dat de deelnemende partijen dwingen tot het maken van keuzes waar deze (schaarse) middelen het best kunnen worden ingezet.

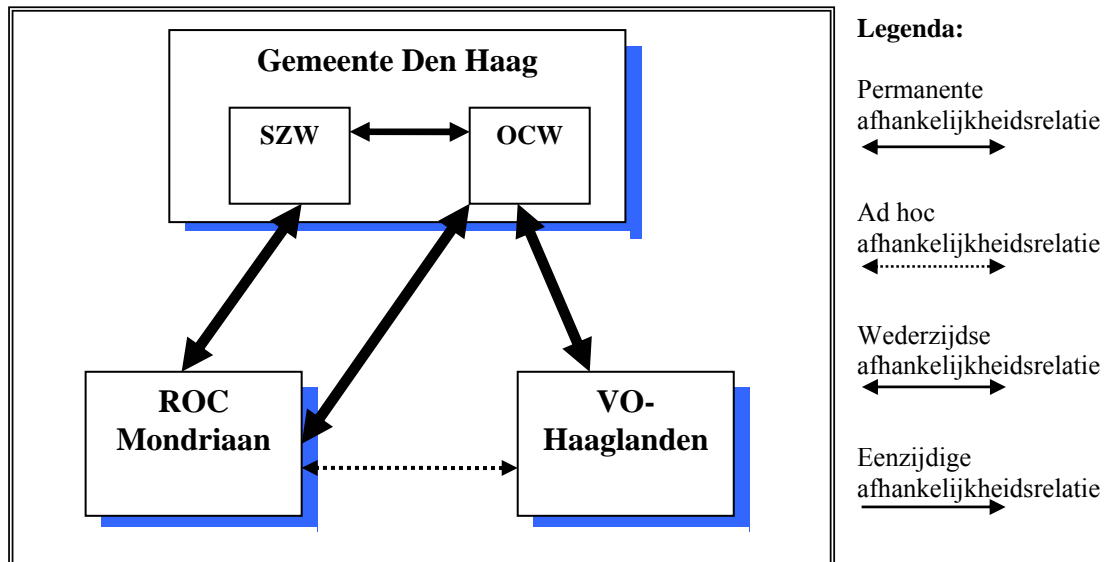
Die laatste observatie sluit goed aan bij de opmerking over de gevolgen van de bezuinigingen op het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid, alleen dan bezien vanuit het perspectief van het inzetten van hulpbronnen. Tot zover de uitkomsten van de verschillende interviews.

§ 5.6 Samenvatting en tussentijdse conclusies

Tot zover dit hoofdstuk waar is ingegaan op de praktijksituatie bij het beleid rondom jeugdwerkloosheid in Den Haag. In deze samenvatting en tussentijdse conclusie, wordt – op basis van de uitkomsten van de interviews – een antwoord gegeven op de laatste drie deelvragen van dit onderzoek.

4. Hoe is de verhouding tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen geregeld?

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de relatie tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen complex is. Om een adequaat antwoord te kunnen geven, kan dit het beste in een schema worden uitgebeeld. De onderlinge relaties worden via pijlen inzichtelijk gemaakt (zie tabel 5.2). Daarbij geldt dat des te dikker de lijn is, des te groter de afhankelijkheidsrelatie is. De pijlpunten geven aan of de afhankelijkheid van partijen wederzijds is of slechts één richting uitwerkt.



Figuur 5.2: schema van afhankelijkheden tussen de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden in het netwerk rondom de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Den Haag.

Het eerste wat in het schema opvalt, is dat er tussen de gemeente Den Haag enerzijds en het ROC Mondriaan en stichting VO-Haaglanden anderzijds sprake is van sterke wederzijdse afhankelijkheidsrelatie bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. Er is sprake van een symbiotische relatie, maar de grote uitdaging voor dit netwerk is dat de sterke coördinatie – als gevolg van onverschilligheid voor elkaars standpunten – niet afglijdt naar gelegenheidscoalities of zelfs een polarisatie van standpunten.

Het tweede dat opvalt, is dat de gemeente Den Haag in die zin afhankelijk is van het ROC en het voortgezet onderwijs, dat de onderwijsinstellingen de realisatiemacht hebben om werkloze jongeren aan een startkwalificatie te helpen. De onderwijsinstellingen zijn op hun beurt weer afhankelijk van de gemeente voor de financiering van die opleidingstrajecten. Ook zijn zij van de gemeente afhankelijk in haar rol als toezichthouder op wet- en regelgeving. Het feit dat de rijksoverheid de financiële bijdrage aan het afbouwen is en meer verantwoordelijkheid aan het doorschuiven is naar de gemeente, maakt dat men in de toekomst op lokaal niveau alleen maar meer afhankelijk van elkaar wordt⁵⁰.

Ten derde kent de relatie van de gemeente ook een sterke interne dimensie, namelijk die tussen de dienst SZW en OCW. Deze diensten kunnen hun eigen optreden naar buiten toe op een indirecte manier beïnvloeden door geld, kennis en informatie met elkaar te delen. Vooral de rol van OCW is daarbij interessant voor SZW, omdat OCW – met de leerplicht in de hand – de enige partij is binnen de gemeente Den Haag die het één en ander kan afdwingen bij de onderwijsinstellingen en SZW het vooral moet hebben van verleidingstactieken. Daarnaast is er ook sprake van een relatie tussen het ROC Mondriaan en stichting VO-Haaglanden, maar die relatie heeft een meer onafhankelijk en ad hoc karakter.

Dat alles maakt dat partijen intensief samen moeten werken en permanent moeten investeren in de onderlinge relatie om tot een succesvolle aanpak van jeugdwerkloosheid te komen. Tot zover de bevindingen over de formele verhoudingen tussen partijen.

5. Hoe ziet naast de formele verhouding de informele verhouding er uit?

Het is naar aanleiding van de interviews een stuk lastiger om een antwoord te geven op de vraag hoe de informele verhouding tussen partijen er uitziet. Toch is de informele relatie belangrijk, omdat deze kan bijdragen aan het vergroten van het onderlinge vertrouwen tussen partijen. De aanwezigheid van vertrouwen is in het netwerk rond jeugdwerkloosheid essentieel om het werk op een goede manier te kunnen verrichten. Het is een basisvoorwaarde waarvan een zekere hoeveelheid aanwezig moet zijn om de problemen op een succesvolle manier aan te kunnen pakken. Uit de interviews komt naar voren dat dit een permanente inspanning van alle partijen op alle niveaus vereist. Dat kost tijd, geld en energie. Wel geven de ondervraagde partijen aan dat men elkaar – los van formele organisatie structuren en overlegorganen – uiteindelijk altijd weer tegen komt in het netwerk, wat bijdraagt tot het creëren en onderhouden van een goede (informele) vertrouwensrelatie.

Er wordt echter wel verwacht dat het vertrouwen onder druk komt te staan als middelen voor het aanpakken van jeugdwerkloosheid geleidelijk aan worden wegbezuinigd (problemen nemen toe, maar budgetten nemen af). Veel partijen vinden dat voorkomen moet worden, dat er een situatie ontstaat waarbij men zich vooral concentreert op de makkelijk bemiddelbare jongeren en actoren uit het netwerk niet meer voor de moeilijk bemiddelbare gevallen kiezen (uit vrees de eigen doelstelling niet meer te kunnen halen).

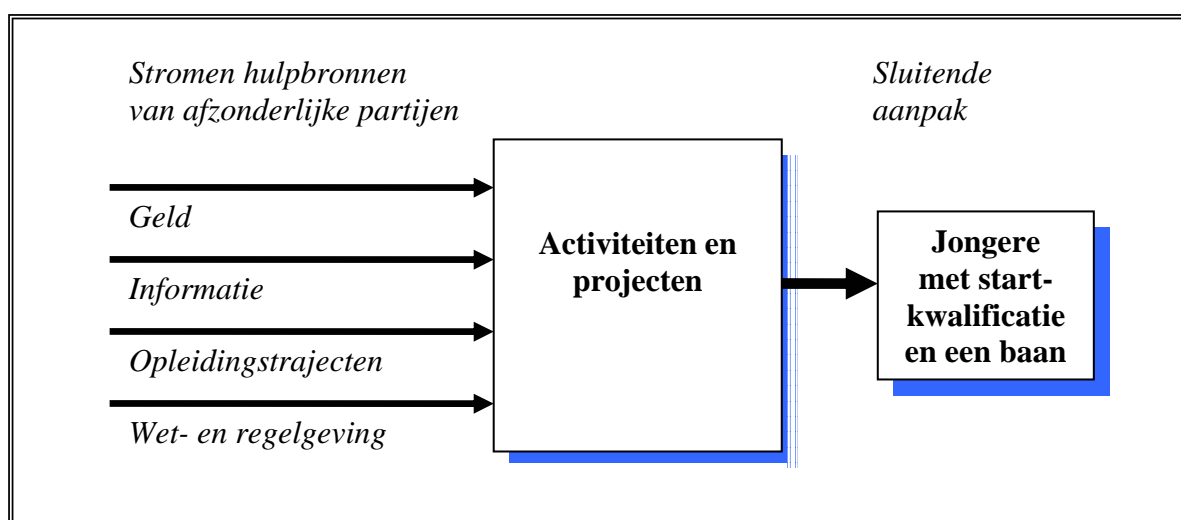
⁵⁰ Het doorschuiven van taken van de rijksoverheid naar gemeenten is overigens een landelijke trend die zich op meer beleidsterreinen voordoet.

6. Welke hulpbronnen kunnen er worden ingezet in het sturen van de relatie tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen?

Er is sprake van een breed scala aan instrumenten als het aankomt op het bestrijden van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Zo is er sprake van het subsidiëren van trajecten door de gemeente en het korten van onderwijsinstellingen als doelstellingen niet worden gehaald. Verder wordt informatie met elkaar gedeeld op allerlei gebieden, bijvoorbeeld cijfers over het voortijdig schoolverlaten en rechten ten aanzien van sociale zekerheid. Ook wordt informatie ingezet bij het geven van voorlichtingscampagnes aan jongeren over een goede studiekeuze.

Daarnaast is er tussen de betrokken partijen sprake van vrijblijvende convenanten als bindende contracten. Ook wetten bieden de nodige mogelijkheden zoals de wet op de leerplicht. Er is daarom geen gebrek aan instrumenten die kunnen worden ingezet om werkloosheid te bestrijden. Dat neemt echter niet weg dat financiële instrumenten toch als meest effectief worden ervaren om actoren gericht te beïnvloeden. Kort samengevat worden dus alle drie instrumentenfamilies ingezet die in een moderne democratische rechtstaat gangbaar zijn.

Verder moet worden geconstateerd dat – in ieder geval in de lokale Haagse situatie – de verschillende hulpbronnen breed verspreid zijn over actoren, wat hun inzet bemoeilijkt. Stromen hulpbronnen komen vaak bij elkaar in verschillende activiteiten en projecten, zoals Startbaan, Werkmaat, Team Jong en Spirit4you. Betrokken partijen vormen dan (tijdelijke) coalities waarbij iedereen een eigen hulpbron inbrengt (zie tabel 5.3).



Figuur 5.3: schematisch voorbeeld van de samenkomst van stromen hulpbronnen om werkloze jongeren aan een startkwalificatie en een baan te helpen.

Tot slot valt op te merken dat – als het in de lokale praktijk schort aan instrumenten – dit vooral komt omdat er dan onvoldoende gewicht aan wordt toegekend (instrumenten zijn te vrijblijvend of er zijn te weinig middelen). Uiteindelijk zal dat de deelnemende partijen dwingen tot het maken van keuzes waar deze (schaarse) middelen het best kunnen worden ingezet. Daarmee is – in hoofdstuk 6 – het moment aangebroken om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

Hoofdstuk 6: Afronding en aanbevelingen

Inleiding

Met hoofdstuk 6 is het tijd om tot een afronding van dit onderzoek te komen. In de eerste paragraaf zal een opsomming worden gegeven van de belangrijkste conclusies naar aanleiding van de deelvragen. In paragraaf 2 wordt de hoofdvraag beantwoord. Daarna wordt het tijd om – nadat alle uitkomsten van het onderzoek de revue zijn gepasseerd – aanbevelingen te doen voor de beleidspraktijk die zich bezig houdt met de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie, omdat dit rapport ook een aantal leermomenten heeft opgeleverd over het doen van onderzoek.

§ 6.1 Belangrijkste conclusies ten aanzien van de deelvragen

In dit onderzoek is een zestal deelvragen gesteld die gaandeweg zijn beantwoord. Die reacties kunnen – samen met een antwoord op de hoofdvraag – worden beschouwd als de belangrijkste conclusies bij dit onderzoek over het bestrijden van jeugdwerkloosheid in Den Haag.

1. Welke partijen (wie) vormen het netwerk?

Het netwerk dat in Den Haag betrokken is bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid bestaat uit een veelvoud aan partijen. Belangrijkste actoren op dit moment zijn onder andere de gemeente Den Haag, de lokale en regionale onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld het ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden), het lokale bedrijfsleven, re-integratiebedrijven en de uitkeringsinstantie het UWV. Dit onderzoek beperkt zich echter tot de sturingsrelatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale onderwijsinstellingen. Uit de documentanalyse blijkt dat die drie partijen al heel lang belangrijke ketenpartners van elkaar zijn. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat de relatie tussen de gemeente Den Haag en het ROC Mondriaan, alsmede de Stichting VO-Haaglanden in de loop van de jaren in hoge mate geïnstitutionaliseerd zal zijn.

Ook over het netwerk zelf kan het één en ander gezegd worden. Het is een open netwerk met een dynamisch karakter. Met ‘open’ wordt bedoeld, dat er door het netwerk zelf het nodige inzicht wordt geboden over de werking ervan. Zo blijkt uit dit onderzoek dat hierover veel schriftelijke documentatie te vinden is. Het gaat daarbij zowel om documentatie van de instellingen zelf als wetenschappelijke publicaties. Daarnaast is het dynamisch in die zin dat er het laatste decennium ook partijen zijn toegetreden of uitgetreden. De grootste dynamiek zit echter op het niveau van de bestuurders. Het meest frequent is de wisseling van bestuurders bij de gemeente Den Haag waarbij wethouders om de vier jaar van portefeuille wisselen, maar ook bij de onderwijsinstellingen is er sprake van minimaal één bestuurswisseling.

2. Wat is de rol en het doel van de gemeente in dit netwerk?

De gemeente Den Haag neemt binnen dit netwerk een regierol in. Daarbij moet het begrip ‘regierol’ niet zo worden uitgelegd dat de gemeente de *leiding* heeft over het netwerk (Van Dale, 2010:2908). Met een regierol wordt in de Haagse praktijk meer een situatie bedoeld waarin de gemeente het *initiatief* neemt en het netwerk in de richting van bepaalde doelstellingen probeert te sturen, maar nadrukkelijk niet in een positie verkeert om dat af te kunnen dwingen.

De regierol beperkt zich vooral tot het verlenen van middelen, delen van informatie en maken van regels. Dat wil zeggen dat de gemeente vooral ondersteunend optreedt richting het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden. De gemeente kan wel via gesubsidieerde arbeidsplaatsen banen creëren, maar de daadwerkelijke macht om het aantal werkloze jongeren op de *lange termijn* substantieel te verminderen ligt vooral bij andere partners in het netwerk, zoals het onderwijs en het bedrijfsleven.

Desalniettemin heeft de gemeente naar eigen zeggen stevige ambities de jeugdwerkloosheid in Den Haag binnen aanvaardbare grenzen te houden. De belangrijkste doelstelling van de gemeente is het aantal niet-werkende werkzoekende jongeren de komende jaren onder 20 % te houden. Alhoewel dat getal gezien de cijfers uit het verleden misschien wat ambitieuzer mag worden geformuleerd, zullen de aangekondigde bezuinigingen toch hun beperkingen met zich meebrengen. Nu er minder middelen te besteden zijn, moet het realiseren van de ambities vooral worden gezocht in het verbeteren van de samenwerking tussen partners in het netwerk, maar daarover later meer. De gemeente benadrukt daarbij dat de komende periode – naast lokale – ook gekeken wordt naar regionale samenwerking. Het is de gemeente er dus alles aan gelegen om knelpunten in de samenwerking zoveel mogelijk weg te nemen, vooral met het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden omdat die al op regionale schaal opereren.

3. Wat is de rol en het doel van de onderwijsinstellingen in dit netwerk?

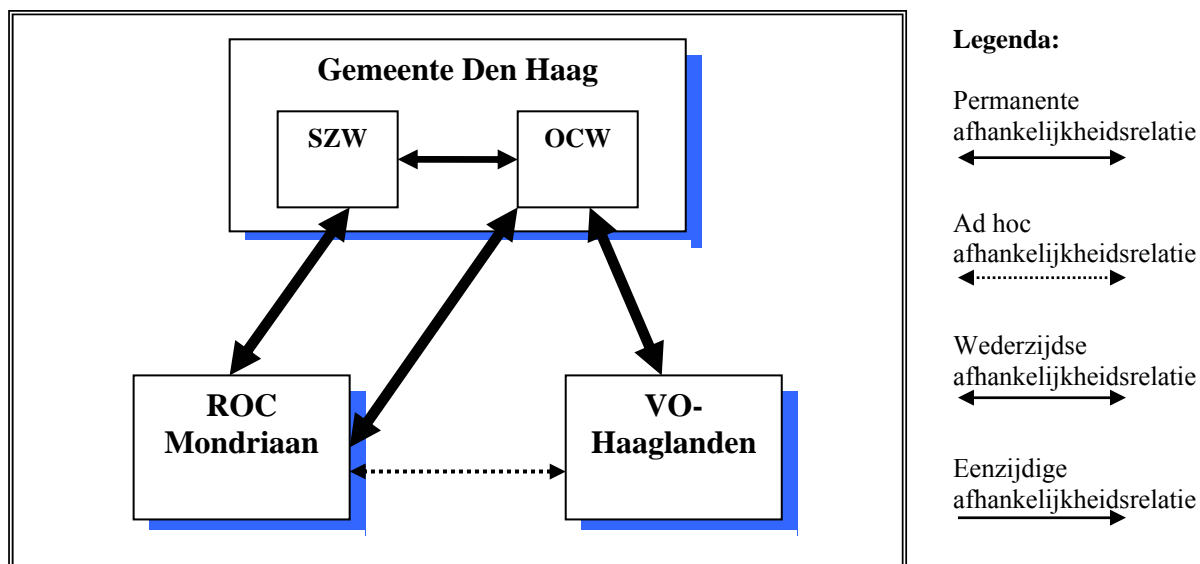
De belangrijkste rol van de onderwijsinstellingen ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden is jongeren in Den Haag aan een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te helpen. Alhoewel deze partijen het bestrijden van jeugdwerkloosheid niet in letterlijke zin tot hun lange termijn doelen rekenen, onderkennen zij wel het belang dat jongeren na het behalen van hun diploma in staat moeten zijn om te kunnen participeren in de maatschappij. Dat maakt dat er qua doelstelling toch enig verschil zit in het doel van de gemeente Den Haag enerzijds en de onderwijsinstellingen anderzijds.

Toch is de gemeente een belangrijke partner, omdat de gemeente al aangeeft financiële middelen over te hebben voor leer-werk-trajecten om jongeren naar werk toe te leiden die kunnen worden ingekocht bij bijvoorbeeld het ROC Mondriaan. Daarnaast zijn er ook indirecte acties van de gemeente Den Haag – zoals het aanschrijven van jongeren en het invoeren van een leerwerkplicht voor jongeren zonder startkwalificatie – die er voor zorgen dat meer jongeren hun weg vinden naar het onderwijs. Ook scholen zullen de komende periode niet ontkomen aan bezuinigingen. Extra inkomsten en leerlingen zullen dan naar verwachting meer dan welkom zijn.

Kortom, een analyse van beschikbare documenten en uitkomsten uit de interviews wijst er op dat er sprake is van een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid (reciprocal interdependency) tussen de gemeente Den Haag enerzijds en het ROC Mondriaan en de Stichting VO-Haaglanden anderzijds. Partijen hebben elkaar nodig om de eigen doelstelling te behalen omdat het probleem te groot is – en het aan de middelen ontbreekt – om als afzonderlijke partij aan te kunnen pakken. Wat betreft de beschikbare hulpbronnen wordt daarbij vooral gebruik gemaakt van instrumenten met een economische (inkopen trajecten) en juridische (regels ten aanzien van de leer-werk-plicht) invalshoek. Voor de gemeente levert dat draagvlak (lees: legitimiteit) op voor het beleid de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Voor de onderwijsinstellingen levert dat geld en leerlingen op die nodig zijn om de eigen doelstellingen te realiseren.

4. Hoe is de verhouding tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen geregeld?

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de relatie tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen complex is. Om een adequaat antwoord te kunnen geven, kan dit het beste in een schema worden uitgebeeld. De onderlinge relaties worden via pijlen inzichtelijk gemaakt (zie figuur 6.1). Daarbij geldt dat des te dikker de lijn is, des te groter is de afhankelijkheidsrelatie. De pijlpunten geven aan of de afhankelijkheid van partijen wederzijds is of slechts één richting uitwerkt.



Figuur 6.1: schema van afhankelijkheden tussen de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden in het netwerk rondom de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Den Haag.

Het eerste wat in het schema opvalt, is dat er tussen de gemeente Den Haag enerzijds en het ROC Mondriaan en stichting VO-Haaglanden anderzijds sprake is van sterke wederzijdse afhankelijkheidsrelatie bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. Er is sprake van een symbiotische relatie, maar de grote uitdaging voor dit netwerk is dat de sterke coördinatie – als gevolg van onverschilligheid voor elkaars standpunten – niet afglijdt naar gelegenheidscoalities of zelfs een polarisatie van standpunten.

Het tweede dat opvalt, is dat de gemeente Den Haag in die zin afhankelijk is van het ROC en het voortgezet onderwijs, omdat de onderwijsinstellingen de realisatiemacht hebben om werkloze jongeren aan een startkwalificatie te helpen. De onderwijsinstellingen zijn op hun beurt weer afhankelijk van de gemeente voor de financiering van die opleidingstrajecten. Ook zijn zij van de gemeente afhankelijk in haar rol als toezichthouder op wet- en regelgeving. Het feit dat de rijksoverheid de financiële bijdrage aan het afbouwen is en meer verantwoordelijkheid aan het doorschuiven is naar de gemeente, maakt dat men in de toekomst op lokaal niveau alleen maar meer afhankelijk van elkaar wordt⁵¹.

Ten derde kent de relatie van de gemeente ook een sterke interne dimensie, namelijk die tussen de dienst SZW en OCW. Deze diensten kunnen hun eigen optreden naar buiten toe op een indirecte manier beïnvloeden door geld, kennis en informatie met elkaar te delen. Vooral de rol van OCW is daarbij interessant voor SZW, omdat OCW – met de leerplicht in de hand – de enige partij is binnen de gemeente Den Haag die het één en ander kan afdwingen bij de onderwijsinstellingen en SZW het vooral moet hebben van verleidingstactieken. Daarnaast is er ook sprake van een relatie tussen het ROC Mondriaan en stichting VO-Haaglanden, maar die relatie heeft een meer onafhankelijk en ad hoc karakter.

Dat alles maakt dat partijen intensief samen moeten werken en permanent moeten investeren in de onderlinge relatie om tot een succesvolle aanpak van jeugdwerkloosheid te komen. Tot zover de bevindingen over de formele verhoudingen tussen partijen.

⁵¹ Het doorschuiven van taken van de rijksoverheid naar gemeenten is overigens een landelijke trend die zich op meer beleidsterreinen voordoet.

5. *Hoe ziet naast de formele verhouding de informele verhouding er uit?*

Het is naar aanleiding van de interviews een stuk lastiger om een antwoord te geven op de vraag hoe de informele verhouding tussen partijen er uitziet. Toch is de informele relatie belangrijk, omdat deze kan bijdragen aan het vergroten van het onderlinge vertrouwen tussen partijen. De aanwezigheid van vertrouwen, is in het netwerk rond jeugdwerkloosheid essentieel om het werk op een goede manier te kunnen verrichten. Het is een basisvoorwaarde waarvan een zekere hoeveelheid aanwezig moet zijn om de problemen op een succesvolle manier aan te kunnen pakken.

Uit de interviews in de Haagse praktijk komt naar voren, dat het onderhouden van de vertrouwensrelatie een permanente inspanning van alle partijen op alle niveaus vereist. Dat kost tijd, geld en energie. Wel geven de ondervraagde partijen aan dat men elkaar – los van formele organisatiestructuren en overlegorganen – uiteindelijk altijd weer tegenkomt in het netwerk als het om andere onderwerpen gaat. Dat draagt bij aan het creëren en onderhouden van een goede (informele) vertrouwensrelatie of vormt in ieder geval een ‘stok achter de deur’.

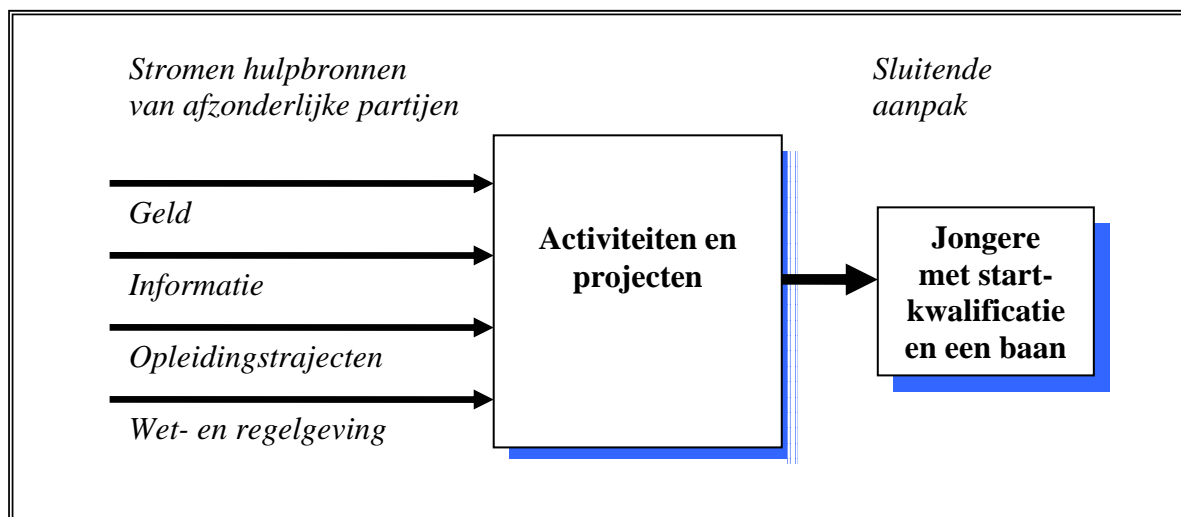
Er wordt echter wel verwacht dat het vertrouwen onder druk komt te staan als middelen voor het aanpakken van jeugdwerkloosheid geleidelijk aan worden wegbezuinigd (problemen nemen toe, maar budgetten nemen af). Veel partijen vinden dat voorkomen moet worden, dat er een situatie ontstaat waarbij men zich vooral concentreert op de makkelijk bemiddelbare jongeren en actoren uit het netwerk niet meer voor de moeilijk bemiddelbare gevallen kiezen (uit vrees de eigen doelstelling niet meer te kunnen halen).

6. *Welke hulpbronnen kunnen er worden ingezet in het sturen van de relatie tussen de gemeente en de onderwijsinstellingen?*

Er is sprake van een breed scala aan instrumenten als het aankomt op het bestrijden van jeugdwerkloosheid in Den Haag. Zo is er sprake van het subsidiëren van trajecten door de gemeente en het korten van onderwijsinstellingen als doelstellingen niet worden gehaald. Verder wordt informatie met elkaar gedeeld op allerlei gebieden, bijvoorbeeld cijfers over het voortijdig schoolverlaten en rechten ten aanzien van sociale zekerheid. Ook wordt informatie ingezet bij het geven van voorlichtingscampagnes aan jongeren over een goede studiekeuze.

Daarnaast is er tussen de betrokken partijen zowel sprake van vrijblijvende convenanten als bindende contracten. Ook wetten bieden de nodige mogelijkheden zoals de wet op de leerplicht. Er is daarom geen gebrek aan instrumenten die kunnen worden ingezet om werkloosheid te bestrijden. Dat neemt echter niet weg dat financiële instrumenten toch als meest effectief worden ervaren om actoren gericht te beïnvloeden. Kort samengevat worden dus alle drie instrumentenfamilies ingezet die in een moderne democratische rechtstaat gangbaar zijn.

Verder moet worden geconstateerd dat – in ieder geval de lokale Haagse situatie – de verschillende hulpbronnen breed verspreid zijn over actoren, wat hun inzet bemoeilijkt. Stroom hulpbronnen komen vaak bij elkaar in verschillende activiteiten en projecten, zoals Startbaan, Werkmaat, Team Jong en Spirit4you. Betrokken partijen vormen dan (tijdelijke) coalities waarbij iedereen een eigen hulpbron inbrengt (zie figuur 6.2 op de volgende pagina).



Figuur 6.2: schematisch voorbeeld van de samenkomst van stromen hulpbronnen om werkloze jongeren aan een startkwalificatie en een baan te helpen.

Tot slot valt op te merken dat – als het in de lokale praktijk schort aan instrumenten – dit vooral komt, omdat er dan onvoldoende gewicht aan wordt toegekend (instrumenten zijn te vrijblijvend of er zijn te weinig middelen). Uiteindelijk zal dat de deelnemende partijen dwingen tot het maken van keuzes waar deze (schaarse) middelen het best kunnen worden ingezet.

§ 6.2 Belangrijkste conclusies ten aanzien van de hoofdvraag

Al die verschillende inzichten uit de deelvragen leiden ertoe dat in paragraaf 6.2 een antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag uit dit onderzoek.

“Welke knelpunten treden er op in de relatie tussen de gemeente Den Haag en de lokale onderwijsinstellingen in hun aanpak van jeugdwerkloosheid, welke oorzaken hebben die en wat kunnen de betrokken partijen daaraan doen?”

De vraag is dus welke knelpunten er zijn en welke oorzaken dit heeft. Om die twee vragen te beantwoorden en wat partijen daaraan kunnen doen wordt nog één keer puntsgewijs de opbouw van het probleem doorlopen:

- Het probleem van jeugdwerkloosheid in Den Haag is hardnekkig.
- Er is niet één specifieke actor verantwoordelijk voor aanpak van dit probleem.
- Hulpbronnen om jeugdwerkloosheid aan te pakken zijn verdeeld over meerdere actoren.
- Effectieve aanpak vereist daarom samenwerking tussen diezelfde actoren.
- Actoren hebben echter verschillende percepties (en belangen) bij een bepaalde aanpak.
- **Maar:** actoren zijn ook afhankelijk van elkaar voor het realiseren van de eigen doelstelling!
- Daarom gaat er veel tijd en energie zitten in onderlinge afstemming.
- Het onderhouden van de vertrouwensrelatie vereist daarbij permanente aandacht.
- Hulpbronnen worden echter steeds schaarser, het probleem naar verwachting niet kleiner.
- Actoren zullen daarom geneigd zijn om hun ambitie (doelstelling) naar beneden bij te stellen.
- Daarmee komt de onderlinge vertrouwensrelatie onder druk te staan.
- Voorkomen moet worden dat actoren kiezen voor de makkelijk bemiddelbare jongeren.
- Daarom moeten er gezamenlijke keuzes worden gemaakt om die ‘reflex’ te bestrijden.
- Anders vallen de moeilijk bemiddelbare jongeren ‘buiten de boot’ die vervolgens in geen enkel systeem meer voorkomen (maatschappelijke drop-outs).

Tabel 6.3: de opbouw van het probleem rondom jeugdwerkloosheid in de Haagse praktijk.

De belangrijkste **knelpunten** – of liever gezegd valkuilen – die moeten worden voorkomen in de samenwerking tussen de gemeente Den Haag enerzijds en het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden anderzijds zijn:

- Het niet hebben van een gemeenschappelijk beeld over jeugdwerkloosheid.
- Een verschuiving van wederzijdse afhankelijkheid naar een eenzijdige relatie.
- Het onderling niet afstemmen van de inzet van hulpbronnen.
- Een afname van het onderling vertrouwen.

De belangrijkste **oorzaak en achtergrond** van deze knelpunten is dat de aanpak van jeugdwerkloosheid niet de onverdeelde verantwoordelijkheid is van één specifieke actor, maar een heel samenspel van actoren waaronder de instellingen die voor dit rapport zijn onderzocht, te weten de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en de stichting VO-Haaglanden. Het gevolg daarvan is, dat partijen allemaal hun eigen (deel)doelstellingen hebben die direct of indirect bijdragen aan het bestrijden van jeugdwerkloosheid, met als resultaat dat zij anders tegen het probleem aankijken. Zelfs binnen de eigen organisatie kan het voorkomen dat er vanuit verschillende perspectieven wordt gedacht, zoals bijvoorbeeld tussen de diensten SZW en OCW van de gemeente Den Haag.

Om jeugdwerkloosheid effectief aan te kunnen pakken, zijn de drie actoren uit dit onderzoek – de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan en het VO-Haaglanden – dus permanent bezig om de inzet van hulpbronnen op elkaar af te stemmen. Hieraan zijn zij veel tijd en energie kwijt wat weer op gespannen voet staat met een daadkrachtige aanpak van het probleem.

Daarbij en daardoor is in Den Haag sprake van een complex spel van afhankelijkheidsrelaties. Niet alleen omdat er sprake is van meerdere *partijen*, maar ook omdat het proces zich op meerdere *niveaus* afspeelt en verschillende *richtingen* uitwerkt. De meest sterke afhankelijkheidsrelatie is die tussen de gemeente enerzijds en het ROC Mondriaan en VO-Haaglanden anderzijds, bijvoorbeeld via het handhaven van de leerplicht of het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Daarnaast is er ook sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen het beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs, maar die is minder natuurlijk en heeft een meer ad hoc karakter.

In die relaties speelt vertrouwen tussen partijen een belangrijke rol, als ‘smeerolie’ in het proces. Dat blijkt uit de Haagse praktijk eveneens geen vanzelfsprekendheid. Het onderhouden van de vertrouwensrelatie tussen partijen vergt dan ook permanent onderhoud. Op dit moment is er sprake van een sterk en betrokken netwerk rondom het bestrijden van jeugdwerkloosheid, waaraan vele jaren bouwen vooraf is gegaan. Voor de komende jaren wordt echter verwacht dat de problemen zullen toenemen, maar dat de beschikbare budgetten zullen afnemen. Dat betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt aan welke jongeren de steeds schaarser wordende middelen worden besteed.

Uiteindelijk moet worden voorkomen dat er een situatie ontstaat, waarin de betrokken organisaties kiezen voor de makkelijk bemiddelbare jongeren – in een poging om toch de eigen doelstellingen te kunnen blijven halen – en er onvoldoende aandacht is voor de moeilijk bemiddelbare jongeren die wel *willen* meekomen, maar dat door omstandigheden niet *kunnen*.

Daartoe doet dit onderzoek een aantal concrete **aanbevelingen** die gericht zijn op:

- Het bevorderen van een gemeenschappelijk beeld over jeugdwerkloosheid.
- Het maken van afspraken over de onderlinge verhoudingen.
- Het maken van afspraken over de inzet van hulpbronnen.
- Het bevorderen van het onderlinge vertrouwen.

§ 6.3 Aanbevelingen

Nu een antwoord is gegeven op de onderzoeksvragen kunnen er aanbevelingen worden gedaan voor de beleidspraktijk. Wel is het belangrijk in herinnering te roepen dat het om aanbevelingen gaat met een bestuurskundige invalshoek. Het doel is immers gericht op het wegnemen van knelpunten in de samenwerking tussen de gemeente Den Haag, het ROC Mondriaan (beroepsonderwijs) en het VO-Haaglanden (voortgezet onderwijs) in hun poging jeugdwerkloosheid te bestrijden.

Knelpunt	Aanbeveling
Het bevorderen van een gemeenschappelijk beleid.	<ul style="list-style-type: none"> • Stel een onafhankelijk toetsingskader in om te beoordelen welke jongeren bij uitval in aanmerking komen voor (vervolg) onderwijs. Het toetsingskader dient zo ingericht te worden dat jongeren die wel willen maar het door omstandigheden niet kunnen een kans krijgen een startkwalificatie te halen. • Hanteer voor langere tijd eenduidige definities over jeugdwerkloosheid, zodat het effect van het beleid en de maatregelen beter kan worden gemeten.
Het creëren van een gezonde afhankelijkheidsrelatie.	<ul style="list-style-type: none"> • Maak afspraken over het beheersen van conflicten, indien het toetsingskader geen soelaas biedt en de vertrouwensrelatie onder druk komt te staan. Dat betekent problemen zoveel mogelijk oplossen op het niveau waar ze ontstaan om zo de top van de (eigen) organisatie te ontzien.
Maken van afspraken over de inzet van hulpbronnen.	<ul style="list-style-type: none"> • Trek als bestuurders – van de gemeente Den Haag en onderwijsinstellingen – gezamenlijk op richting andere netwerkpartners (Ministerie van OCW en bedrijfsleven) om er voor te zorgen dat er voldoende aandacht en hulpbronnen beschikbaar blijven voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid op lokaal niveau. • Maak afspraken over het delen van informatie, bijvoorbeeld het uitbreiden van de database VOROC tot een gemeenschappelijke data-base waarin informatie over alle jongeren wordt bijgehouden die nog niet over startkwalificatie beschikken . • Investeer in ervaren professionals in de onderwijspraktijk met een resultaat gerichte werkstijl.
Het bevorderen van het onderlinge vertrouwen.	<ul style="list-style-type: none"> • Omdat vertrouwen een zichzelf versterkend mechanisme is, is het belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in projecten waarin gezamenlijk wordt opgetrokken om jeugdwerkloosheid te bestrijden, bijvoorbeeld Spirit4you. • Evalueer welke projecten <i>wel of niet</i> succesvol zijn en zet de succesvolle projecten ‘in de etalage’. • Gebruik het uit voorbeeldprojecten gewonnen vertrouwen om knelpunten op andere terreinen op te lossen, bijvoorbeeld bij het beheersen van conflicten.

Tabel 6.4: overzicht van aanbevelingen.

Tot slot vallen er met betrekking tot de aanbevelingen nog twee opmerkingen te maken. Zo zijn er tijdens de gesprekken meer mogelijkheden aan bod gekomen voor het doen van verbeteringen of suggesties. Ten eerste was dat het instellen van een vast coördinatiepunt of coördinator jeugdwerkloosheid. Er wordt daar echter nadrukkelijk vanaf gezien, omdat tijdens het onderzoek bleek dat het al erg lastig bleek om de betrokken partijen jeugdwerkloosheid als gemeenschappelijk gedeeld probleem te laten ervaren. Wat dat betreft is het verstandig om het probleem nadrukkelijk bij de betrokken partijen te laten liggen (dat wil zeggen ‘probleemeigenaar’ laten zijn).

Ten tweede is dat een discussie over het niveau van de startkwalificatie. Tijdens de loop van het onderzoek bleek dat in de jaren negentig van de vorige eeuw een stevige discussie is gevoerd over het niveau van een startkwalificatie. Dit onderzoek gaat er – bij veronderstelling vanuit – dat een startkwalificatie altijd MBO-2 niveau of een HAVO of VWO diploma moet zijn. Dat sluit echter niet uit dat in een eventueel vervolgonderzoek die veronderstelling nog een keer goed tegen het licht zou kunnen worden gehouden. Tot zover de aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek.

§ 6.4 Reflectie op dit onderzoek

Met de conclusies en aanbevelingen is dit onderzoek ten einde gekomen. Toch kan er nog één laatste onderdeel aan worden toegevoegd, namelijk een reflectie op het onderzoek zelf en de werkwijze van de onderzoeker. Het gaat daarbij vooral om terug te kijken op het onderzoeksproces en de leerpunten te benoemen die dat heeft opgeleverd.

Belangrijkste leerpunt in dit proces is het *plannen en uitvoeren van een onderzoek* geweest. Grote uitdaging daarbij was op verschillende momenten vooruit kunnen denken, maar tegelijkertijd ook terug te kijken op het tot dan toe verrichte werk. Ervaring heeft geleerd dat dit proces nodig is om voldoende samenhang te creëren tussen de verschillende onderdelen van een onderzoek. Dat blijkt overigens een proces dat alleen geleerd kan worden door dat vaak te doen. Wat dat betreft had de onderlinge samenhang tussen de afzonderlijke onderdelen scherper gekund.

Dat neemt echter niet weg dat andere onderzoekers – en ook de beleidspraktijk zelf – dit een taai onderwerp blijven vinden. Zo kan worden gesteld, dat het bij beleid ten aanzien van jongeren altijd lastig zal zijn om harde criteria te formuleren om de doelgroep af te bakenen en met voorstellen voor maatregelen te komen. Daarnaast zal iedere grens die wordt getrokken ‘net-niet-gevallen’ opleveren (Eimers en Visser, 2009:10) en de discussie aanwakkeren hoe die specifieke groep dan weer het best kan worden geholpen.

Een ander – en vooral ook praktisch – leermoment was het *plannen en houden van interviews*. In de praktijk blijkt het vaak lastig om die mensen te spreken die je als onderzoeker graag aan het woord zou willen laten. Wat dit onderzoek betreft had er meer inspanning moeten worden verricht om meer personen op bestuurlijk niveau te spreken. Voor de toekomst kan worden aangetekend dat tijdig wordt begonnen met het maken van afspraken, maar ook dat er – als onderzoeker – meer van het netwerk gebruik moet worden gemaakt om interviews geregeld te krijgen.

Aansluitend valt ook de toegepaste *interviewtechniek* als leermoment te noemen. Na dit onderzoek bestaat in ieder geval de indruk dat interviews over complexe maatschappelijke problemen zich niet zo goed lenen voor interviews aan de hand van een lijst met specifieke vragen. Het betreft vaak gevoelige onderwerpen waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling een belangrijke rol speelt. Het is dan beter om mensen aan de hand van een aantal thema’s hun verhaal te laten doen. De geïnterviewde personen voelen zich dan minder gestuurd en het levert doorgaans meer informatie op. Valkuil is wel dat sommige thema’s dan (onvoldoende) aan bod komen. Het is dan belangrijk de tijd te nemen voor het interview om het onderwerp goed te kunnen verkennen en als onderzoeker door te kunnen vragen.

Tot zover de reflectie op dit onderzoek die in ieder geval drie belangrijke leerpunten oplevert. Daarmee is ook een leeragenda geschetst voor de komende periode, wanneer er momenten aan de orde komen waar (op wetenschappelijk niveau) onderzoek wordt verricht.

Begrippenlijst & Afkortingen

Beleid	: Een politiek bekrachtigd plan waarin wordt uitgelegd waarom er bepaalde keuzes worden gemaakt en welke maatregelen worden genomen bij het aanpakken van maatschappelijke problemen (n.a.v. de definitie zoals gegeven door Bekkers, 2007:20).
Sturing	: Een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context (Kickert en In het Veld in Bekkers, 2007:92).
Netwerk (beleidsnetwerk)	: Een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke partijen bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en die zijn gericht op een beleidsprobleem of beleidsprogramma (Kickert en Van Vugt in Bekkers, 2007:105).
Vertrouwen in netwerken	De veronderstelling bij actoren in een netwerk dat anderen het beste met hun voor hebben. Dat houdt onder andere in dat actoren niet bij de eerste de beste gelegenheid in opportunistisch gedrag vervallen, maar daarbij ook de belangen van hun mede actoren in hun gedrag meenemen (Koppenjan en Klijn, 2004:83).
Werkloosheid	: Het niet hebben van betaalde arbeid.
Jeugdwerkloosheid	: Werkloosheid onder jongeren tussen de 16 en 27 jaar.
Startkwalificatie	: Een diploma op HAVO, VWO of MBO-2 niveau (De Boer en Janssen, 2007:196)
Werkplein	Werkplein Den Haag is het loket voor werkzoekende inwoners van Den Haag. Hier kunnen inwoners van Den Haag zich inschrijven als werkzoekenden en een uitkering aanvragen. Werkplein helpt bij het zoeken naar werk (bron: website gemeente Den Haag d.d. 17 december 2010)
Werkmaat	Werkervaringsproject voor werkloze jongeren in Den Haag dat tot stand is gekomen door samenwerking tussen enkele installatiebedrijven, ROC Mondriaan, de gemeente Den Haag en het Werkgeversservicepunt Den Haag (bron: website Werkgeversservicepunt d.d. 17 december 2010).
Startbaan	Startbaan is een onderdeel van Sociale Zaken Den Haag, waar mensen in een traject worden geplaatst dat hen helpt naar scholing en een baan (bron: website gemeente Den Haag d.d. 17 december 2010)
MBO	: Middelbaar Beroepsonderwijs
HAVO	: Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs
VWO	: Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs

BOL	:	Theoretische leerweg op het Middelbaar Beroepsonderwijs
BBL	:	Praktijkonderwijs op het Middelbaar Beroepsonderwijs
SUWI	:	Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk
WWB	:	Wet Werk en Bijstand
WIJ	:	Wet Investeren in Jongeren
Wajong	:	WAO voor jongeren
CWI	:	Centrum voor Werk en Inkomen
UWV	:	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Vragenlijst

Tijdens de gesprekken zijn niet al deze vragen aan bod gekomen. Daar waar nodig is een selectie van vragen ingezet om bepaalde thema's in de gesprekken aan de orde te stellen.

Vragen over **beleid en sturing** gericht op de feitelijke situatie:

1. Is er sprake van een duidelijke gezagsstructuur tussen betrokken partijen?
2. Zijn informatie en cijfers over jeugdwerkloosheid in Den Haag eenduidig?
3. Worden informatie en cijfers tussen betrokken partijen voldoende met elkaar gedeeld?
4. Is er sprake van consensus over de aard en de omvang van het probleem?
5. Is het lastig om – een duurzaam – draagvlak voor beslissingen te creëren?
6. Wordt er daarbij veel moeite gedaan om te komen tot gezamenlijke beeldvorming?
7. In hoeverre zijn er afspraken gemaakt over het overleg tussen betrokken partijen?
8. Zijn er daarnaast andere afspraken gemaakt om het beleidsproces te reguleren?

Vragen over **beleid en sturing** gericht op percepties:

9. Vindt u de tussen betrokken partijen uitgewisselde informatie en cijfers zinvol?
10. Herkent u zich in het gemeenschappelijke beeld t.a.v. jeugdwerkloosheid?
11. Vindt u dat er voldoende draagvlak is binnen het netwerk voor uw eigen standpunten?
12. Vindt u de gemaakte procesafspraken t.a.v. het beleid zinvol?

Vragen over **vertrouwen** gericht op de feitelijke situatie:

13. Is er – op uw niveau – sprake van frequent overleg? Zo ja, hoe vaak?
14. Zijn vooraf en tijdens overleg de intenties van de netwerkpartners voldoende duidelijk?
15. Wordt in het onderlinge overleg voldoende vertrouwen uitgesproken?
16. Wat wordt er aan gedaan om de vertrouwenrelatie te managen?
17. Doet u ook buiten formele kanalen om moeite de vertrouwensrelatie te onderhouden?

Vragen over **vertrouwen** gericht op percepties:

18. Maakt het gedrag van uw netwerkpartners u wel eens onzeker?
19. Zo ja, doen uw netwerkpartners voldoende om die onzekerheid dan bij u weg te nemen?
20. Vindt u dat uw netwerkpartners u op hun beurt voldoende vertrouwen schenken?
21. Is er volgens u voldoende een 'spel van geven en nemen'?

Vragen over **afhankelijkheidsrelaties** gericht op de feitelijke situatie:

22. In hoeverre is er sprake van een gedeeld belang? Waarin uit zich dat?
23. Is er daarbij sprake van een éézijdige of wederzijdse afhankelijkheidsrelatie?
24. Welke partijen stellen zich daarbij coöperatief op en welke competitief?
25. Worden er coalities gesloten om het gedrag van actoren te beïnvloeden?
26. Als er coalities worden gesloten hebben die dan een tijdelijk of duurzaam karakter?

Vragen over **afhankelijkheidsrelaties** gericht op percepties:

27. Hoe zou u die afhankelijkheidsrelatie(s) verder omschrijven (ontwikkeling van de relatie)?
28. Vindt u dat partijen zich 'fair' opstellen bij het beïnvloeden van andere partijen?
29. Zijn de heersende coalities voldoende toegankelijk voor alle partijen in het netwerk?

Vragen over **hulpbronnen** gericht op de feitelijke situatie:

30. Over welke instrumenten beschikt uw partij (korte toelichting geven)?
31. Welke zet u daarbij in en van welke ziet u af? Wat waren u overwegingen daarvoor?
32. Zijn de bovengenoemde instrumenten stimulerend of dwingend van aard?
33. Hebben de door u aangewende hulpbronnen het gedrag van anderen beïnvloed?
34. Is het gedrag aantoonbaar veranderd of gaat het om niet waarneembare observaties?

Vragen over **hulpbronnen** gericht op percepties:

35. Vindt u dat partijen hun hulpbronnen voldoende inzetten om anderen te helpen?
36. In hoeverre hebt u uw eigen hulpbronnen wel eens ingezet om gedragsverandering bij anderen te bewerkstelligen?

Lijst van geïnterviewde personen

Op alfabetische volgorde.

- Mevrouw K. Baarda, projectleider Spirit4you (VO-Haaglanden/ROC Mondriaan).
- Mevrouw M.C. Gambon, directeur onderwijs van ROC Mondriaan Zakelijke Dienstverlening.
- De heer P. Haak, medewerker bij het Strategisch beleidscentrum van het ROC Mondriaan.
- De heer H.P.M. Kool, wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Economie bij de gemeente Den Haag.
- Mevrouw M.W.H.M. van der Maazen, beleidsmedewerker bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Den Haag.
- Mevrouw G.J. van Noort, beleidsmedewerker bij de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn van de gemeente Den Haag.

Literatuurlijst

Wetenschappelijke literatuur op alfabetische volgorde

- Bekkers, V. (2007). *“Beleid in beweging.”* Den Haag: Lemma
- Dijkgraaf, E. (2010). *“Onderzoek naar de relatie tussen financiële prikkels, fusies en schaalgrootte in het onderwijs.”* Rotterdam: SEOR
- Edwards, A. en Schaap, L. (2000). *“Vaardigheden voor de Publieke Sector.”* Bussum: Coutinho
- Fenger, M. en Klok, P.J. (2001). *“Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework”* Artikel uit het tijdschrift Policy Science, nr. 34, p. 157-170. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *“Managing Uncertainties in Networks.”* Londen: Routledge
- Korsten, A., Bressers, J.Th.A., De Jong, P. en Klok, P.J. (1993). *“Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd”*. Assen: Van Gorcum & Comp B.V.
- Heertje, A, Heijting, R.A. en Kanning, W. (1996). *“Elementaire Economie.”* Naarden: Stenfert Kroese/De Echte Kern B.V.
- Thiel (van), S. (2007). *“Bestuurskundig Onderzoek.”* Bussum: Coutinho
- Thompson, J.D. (1967, met herdruk in 2003). *“Organizations in action.”* New York: Mc Graw-Hill book co.
- Thompson, G.J; Frances, J; Levačić, R en Mitchell, J. (1991). *“Markets, Hierarchies and Networks, the coordination of social life.”* London: Sage Publications
- Somers, F.J.L, Sinderen (van), J. en Verlaak, J. (2004) *“Economie van het overheidsbeleid.”* Groningen: Wolters-Noordhoff
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2007). *“Het ontwerpen van een onderzoek”* Den Haag: Lemma

Overige literatuur en publicaties op alfabetische volgorde van auteur of instelling

- Boer (de), H. en Janssen, M. (2007). *“Pakken & Piercings, een atlas over jeugd, deugd, arbeid en scholing.”* Amsterdam: Uitgeverij Thoeis
- Eimers, T. en Visser, K. (2009) *“De rafelrand van het beroepsonderwijs afhechten”* een uitgave van het expertisecentrum voor beroepsonderwijs
- Gemeente Den Haag. (2002). *“Jaarverslag 2001.”* d.d. 25 april 2002 (RIS-nummer onbekend)
- Gemeente Den Haag. (2004a). *“Jaarverslag 2003.”* d.d. 13 april 2004 (RIS-nummer 115659A)
- Gemeente Den Haag. (2004b). *“Plan van aanpak voor jeugdwerkloosheid in Den Haag.”* d.d. 9 januari 2004 (RIS-nummer 112216A)
- Gemeente Den Haag. (2006a). *“Jaarverslag 2005.”* d.d. april 2006 (RIS-nummer onbekend)
- Gemeente Den Haag. (2006b). *“College-akkoord 2006-2010: Mee Doen.”* d.d. mei 2006 (RIS-nummer 137760)
- Gemeente Den Haag. (2006c). *“Actieprogramma Jeugd”* d.d. november 2006 (RIS-nummer 140614)
- Gemeente Den Haag. (2008). *“Jaarverslag 2007.”* d.d. april 2008 (RIS-nummer onbekend)
- Gemeente Den Haag. (2009a). *“Onderzoeksrapport van de directie beleid: de Haagse arbeidsmarkt, werken en niet werken.”* d.d. 22 oktober 2009 (RIS-nummer 167543)
- Gemeente Den Haag. (2009b). *“Brief van de wethouder OJS aan de commissie JB inzake vakonderwijs in Den Haag”* d.d. 29 september 2009 (RIS-nummer 167008)
- Gemeente Den Haag. (2009c). *“Programmabegroting gemeente Den Haag 2010-2013”* d.d. 7 oktober 2009 (RIS-nummer 166299A)
- Gemeente Den Haag. (2010a). *“Beleidsverslag Werk, participatie en inkomen.”* 21 april 2010 (RIS-nummer 172253)
- Gemeente Den Haag. (2010b). *“College-akkoord 2010-2014: Aan de slag.”* 21 mei 2010 (RIS-nummer 173030)
- Gemeente Den Haag. (2010c). *“Voortgangsrapportage Wet Investeren in Jongeren en verantwoording aanpak jeugdwerkloosheid”*. 30 november 2010 (RIS-nummer 177238)
- ROC Mondriaan. (2008). *“Kaderbrief 2009”* d.d. juli 2008
- ROC Mondriaan. (2009). *“Jaarverslag ROC Mondriaan 2008”* d.d. juni 2009
- ROC Mondriaan. (2010). *“Jaarverslag ROC Mondriaan 2009”* d.d. juni 2010
- Spirit4you. (2010a). *“Projectplan Spirit4you 2010-2014”* d.d. januari 2010.
- Spirit4you. (2010b). *“Programmaliijnen Spirit4you 2010-2011”* d.d. januari 2010.
- Stichting VO Haaglanden. (2007). *“Nota Strategisch Plan 2007-2011”* datum onbekend

- Suijker, F. (2008). “*Verontrustende stijging Wajong.*” d.d. 11 januari 2008. (RIS-nummer 151977)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2010). “*Thuiszitten is niks voor mij: inspirerende voorbeelden in de aanpak van jeugdwerkloosheid.*” d.d. maart 2010

Websites

- www.denhaag.nl
- www.rocmondriaan.nl
- www.vohaaglanden.nl
- www.trouw.nl
- www.aps.nl
- www.uwv.nl
- www.werkgeversservicepuntdenhaag.nl
- www.spirit4you.nl

--- einde ---