

Zorg voor de jeugd: de rol van de lokale overheid

Amsterdam, 31 januari 1997

1 Inleiding

In de afgelopen jaren is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor tal van voorzieningen die direct of indirect het welzijn van jeugdigen raken overgedragen van het rijk naar de provincie en naar het bestuur op lokaal en sublokaal niveau (gemeente respectievelijk stadsdeelbesturen). Deze bestuurslagen hebben daarmee een belangrijke nieuwe taak erbij gekregen. Of deze nieuwe taak wordt gezien als een *probleem* of als een interessante *uitdaging* hangt af van de politieke en ambtelijke wil om daadwerkelijk medeverantwoordelijk te zijn voor het welzijn van de jeugd.

Het stadsdeel Zeeburg heeft besloten dat zij serieus werk wil maken van deze medeverantwoordelijkheid in de zorg voor de jeugd in Zeeburg. Wij zien deze medeverantwoordelijkheid daarbij nadrukkelijk als méér dan het uitdelen van geld aan organisaties en instanties die zich met jeugd bezighouden ("U roept wij betalen"). Medeverantwoordelijkheid betekent: meedenken, meepraten, meezoeken naar oplossingen *samen met* de partners in het veld. Maar ook: niet schuwen om het voortouw te nemen of eindverantwoordelijkheid te dragen daar waar het voor de hand ligt dat het stadsdeel dat doet.

De rol die de lokale overheid zou moeten spelen in het lokaal jeugdbeleid wordt tegenwoordig meestal omschreven als een *regierol*. In deze notitie wordt uiteen gezet wat een dergelijke rol inhoudt.

Wat bedoelt men met 'regierol'?

Het begrip 'regie' verwijst naar de film en het theater. Vooral de vergelijking met het maken van een film dringt zich hier op. De belangrijkste elementen uit het proces van film maken zijn ook terug te vinden in het beleidsproces voor jeugdbeleid:

- Er is een *concept*: er is een basisidee over wat men wil vertellen, wil duidelijk maken. Naar het beleidsproces vertaald: er is een *beleidsvisie* op de jeugd.
- Het concept wordt uitgewerkt in een scenario of script, waarin het handen en voeten krijgt - een verhaal wordt. In het beleidsproces: de beleidsvisie wordt uitgewerkt tot een *beleidskader*.
Vervolgens wordt het scenario nog verder uitgewerkt tot een *draaiboek*, waarin stap voor stap tot in de finesses wordt beschreven wat er precies moet gebeuren. In het beleidsproces treffen we als parallel het *(jaar)-werkplan* aan.
- Er is een *cast*: er zijn acteurs die het verhaal gaan uitspelen, die het zichtbaar, hoorbaar en voelbaar maken.
- Er is een *crew*: er is een leger van technici en andere achtergrondfiguren die ervoor moeten zorgen dat het spel van de acteurs goed en logisch geordend op film komt te staan. Hun rol is faciliterend en ondersteunend.
- Last but not least: er is een *producer*. Dit is de man of vrouw die voor de centen zorgt, die het maken van de film mogelijk maakt en aan wie ook eindverantwoording moet worden afgelegd over de besteding van het geld.

Een boeiende vraag in het beleidsproces is, *wie men opvat als cast en wie als crew*. Wie zijn hier de voorgrond figuren en wie de achtergrond figuren? In deze notitie wordt de *jeugd zelf* (en hun ouders) aangemerkt als de cast:

zij zijn de acteurs om wie het uiteindelijk allemaal draait¹. De organisaties en instellingen die met de jeugd werken vormen de *crew*: zij zijn degenen die het proces faciliteren en ondersteunen.

De rol van de *producer* ligt bij het beleidsproces wat complexer dan bij het filmmaken. Terwijl bij de film meestal een strikte scheiding bestaat tussen producer en regisseur, zien we bij het beleidsproces een overlap in rollen: de regisseur (= het lokale bestuur) is - in elk geval ten dele - ook degene die het geld fourneert. Een regisseur die zelf over het budget beschikt heeft bepaalde voordelen, maar er schuilen ook gevaren in. Het maakt de relatie tussen de regisseur en de andere actoren in het proces complexer.

Uit het bovenstaande blijkt dat de vergelijking tussen het proces van film- maken en het beleidsproces hier en daar mank gaat. Toch willen wij nog wijzen op twee belangrijke parallellen tussen beide processen.

- Zowel bij filmmaken als bij beleid maken zijn *alle elementen* (regie, concept, scenario, cast, crew, productie) *even belangrijk*. Als één van deze elementen zwak of slecht is, dan gaat de kwaliteit van het eindresultaat meteen enorm achteruit - de film wordt een flop, hoe sterk de andere elementen ook zijn².
- Binnen het proces neemt de regisseur een *aparte positie* in: hij of zij is degene die alle elementen *met elkaar verbindt* en wel zodanig dat een constructief en creatief proces ontstaat waarin alle elementen elkaar versterken. Er is *geen vaste richtlijn* te geven voor hoe de regisseur dit doet, hoe hij of zij zich binnen dit proces moet gedragen om dit doel te bereiken. De kwaliteit van de regisseur wordt bepaald door diens vermogen om zodanig met de gegeven elementen te werken dat iets goeds ontstaat. Welk gedrag daarvoor nodig is kan per situatie verschillen.

In de rest van deze notitie wordt, aan de hand van de hierboven beschreven proceselementen, de regierol van het lokale bestuur nader uitgewerkt.

Noot 1 Jeugdbeleid heeft betrekking op de jeugd van 0 tot 25 jaar. Vooral voor kinderen (0 tot 10 jaar) geldt dat de ouders/verzorgers van deze kinderen een belangrijke doelgroep van het jeugdbeleid vormen. In de rest van deze notitie wordt kortheidshalve steeds gesproken over 'de jeugd'. Daar waar het gaat om kinderen wordt ook gedoeld op de ouders.

Noot 2 Een uitzondering hierop is de factor 'geld': ook low budget films kunnen kwalitatief zeer goed zijn. Geldgebrek hebben kan de creativiteit van de filmmakers juist verhogen. Hetzelfde kan ook gelden voor beleidsprocessen: creatief en kritisch omspringen met beperkte middelen kan wel degelijk een kwalitatief hoogwaardig product opleveren.

2 De regisseur: het stadsdeel

In de wereld van de film is de regisseur een onmisbare maar ook moeilijk grijpbare figuur. Enerzijds geldt: zonder regisseur geen film. Anderzijds is de regisseur de enige op de filmset die *niets concreets* in handen heeft: hij heeft (meestal) het scenario niet geschreven, hij houdt geen camera, microfoon of lamp vast en hij heeft geen welomschreven rol om te spelen of tekst om uit te spreken. Wat de regisseur doet is niets meer of minder dan alle elementen en mensen die betrokken zijn bij het maken van een film zo met elkaar te verbinden dat een goed product ontstaat. De regisseur is dus eerst en vooral een *procesbegeleider*.

Waarom moet het stadsdeel(bestuur) regisseren?

De regierol binnen het lokaal jeugdbeleid wordt meestal gelegd bij het lokale bestuur - in dit geval het stadsdeelbestuur. Daaraan liggen inhoudelijke overwegingen ten grondslag.

Regisseren is in de eerste plaats procesbegeleiding. Om dat te kunnen doen moet aan een aantal voorwaarden en vereisten voldaan zijn.

Allereerst moet de regisseur in staat zijn om de elementen die nodig zijn om beleid te maken bij elkaar te halen en de goede richting op te sturen. Dit betekent minstens twee dingen:

- De regisseur moet een goede *informatiepositie* hebben. Inzicht in en - meer nog - *overzicht over* de totale situatie waarbinnen men opereert is een eerste vereiste voor het kunnen voeren van regie.
- De regisseur moet zich in een zodanige positie bevinden ten opzichte van de andere partijen, dat deze zich ook *laten* organiseren en aansturen door de regisseur. De regisseur moet dus ook enigszins 'boven de partijen' kunnen staan.

Voor beide aspecten geldt dat het stadsdeel - vergeleken met andere lokale partijen - zich in de meest gunstige positie bevindt. Wat betreft de informatiepositie gaat het dan met name om *overzicht*: het vermogen om allerlei typen kennis en informatie aan elkaar te kunnen koppelen en in hun geheel te kunnen beschouwen. Andere lokaal betrokkenen (uitvoerende organisaties) hebben vaak meer detailkennis over aspecten van het veld, maar hen ontbreekt juist weer het overzicht over het totaal.

Een tweede argument om de regierol bij het stadsdeelbestuur te leggen is dat binnen elk beleid *keuzes* gemaakt moeten worden over de toedeling van schaarse middelen aan (uiteindelijk) burgers. Deze keuzes zijn politieke keuzes die thuishoren bij een door diezelfde burgers gekozen bestuur. Het is dus ook een kwestie van (het nemen van) *politieke verantwoordelijkheid*.

Draagvlak voor de regie: een regiegroep

Het vervullen van een regierol hoeft zeker niet te betekenen dat het stadsdeel vanuit eenzame hoogten het veld aanstuurt. Integendeel: regisseren staat en valt juist bij het aangaan van een goede *samenwerking* met degenen die het beleid uiteindelijk moeten uitvoeren: de veldpartijen.

Dit samenwerkingsaspect wordt vormgegeven door het instellen van een *regiegroep* waarin de sectoren die van belang zijn voor het lokale jeugdbeleid vertegenwoordigd zijn. Om deze regiegroep werkbaar te houden wordt gestreefd naar deelname van (ambtelijke *en* niet-ambtelijke) vertegenwoordigers van die terreinen die het meest direct raken aan het jeugdbeleid. In concreto: welzijn, onderwijs, hulpverlening en politie/justitie.

Deze regiegroep moet voldoende gewicht hebben:

- vanuit uitvoerende organisaties een afvaardiging op management- of bestuursniveau;
- vanuit het stadsdeel neemt - naast ambtenaren - minstens één wethouder deel aan de regiegroep.

De regiegroep is verantwoordelijk voor de aansturing van de grote lijnen van het lokale jeugdbeleid. Voor de uitwerking op onderdelen kunnen aparte *werkgroepen* of *projectgroepen* worden ingesteld waarin vertegenwoordigers van de veldpartijen zitting hebben die direct betrokken zijn bij de uitvoering van maatregelen/projecten. In deze werkgroepen kunnen ook - afhankelijk van de inhoudelijke taken van de werkgroep - ambtenaren zitting nemen uit andere dan de direct betrokken sectoren (bijvoorbeeld: wonen/werken, natuur en milieu, etc.).

Deelname aan de regiegroep en deelname aan werkgroep(en) door uitvoerende organisaties en gemeentelijke sectoren zal formeel worden vastgelegd in een convenant of samenwerkingsovereenkomst.

3 Het concept: een visie op de jeugd

Het ontwikkelen van een heldere visie op de jeugd en op het begrip 'zorg voor de jeugd' is een eerste en onmisbare stap in het beleidsproces. In deze visie wordt aangegeven welke leeftijdsgrenzen men hanteert ten aanzien van jeugd, hoe men tegen de jeugd aankijkt, hoe men het begrip 'zorg voor de jeugd' opvat en welke accenten men daarin legt. Deze (nog vrij algemene) visie geeft richting aan het verdere beleidsproces. Bij de visie-ontwikkeling kan gebruik gemaakt worden van de ideeën die op dit gebied al ontwikkeld zijn door de rijksoverheid, door de centrale stad en/of door andere gemeenten. Het is van belang dat de beleidsvisie op de (zorg voor de) jeugd vervolgens nadrukkelijk wordt uitgedragen aan alle betrokken partijen. Dit is een taak voor de in te stellen regiegroep. Daarbij zullen betrokkenen uitgenodigd worden om te reageren: de discussie over de visie op de jeugd en zorg voor de jeugd draagt bij aan het verkrijgen van draagvlak en het verhelderen van eventuele visieverschillen tussen betrokken partijen. Impliciet blijvende visieverschillen kunnen op termijn - tijdens de uitvoering van het beleid - belangrijke obstakels worden voor een soepel verlopende samenwerking.

4 Beleidskader (scenario) en werkplan (draaiboek)

Het beleidskader

De beleidsvisie is nog vrij abstract en algemeen van aard. Deze visie moet vervolgens handen en voeten krijgen in een *beleidskader* (of plan van aanpak)³. In het beleidskader worden de volgende zaken vastgelegd:

- de beleidsvisie op de jeugd;
- een organisatieplan: hoe wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid geregeld en hoe wordt de samenwerking met de andere partners in het veld vorm gegeven?
- de hoofdlijnen van het beleid: aan welke thema's en doelgroepen wordt in de komende jaren aandacht geschonken? welke prioriteiten worden daarin aangebracht? aan welke oplossingsrichtingen wordt gedacht?
- proces- en procedureplan: een voorstel voor de uitvoering (korte termijn) en verdere ontwikkeling (langere termijn) van het beleid.

Een goed beleidskader sluit aan bij de bestaande situatie: de ontwikkelingen, mogelijkheden en onmogelijkheden in het veld (veldpartijen) en bij de doelgroepen zelf. Wat betreft de aansluiting bij de organisaties in het veld is door het stadsdeel al duidelijk gemaakt dat men het beleidskader in dialoog met hen gestalte wil geven. Het concept-beleidskader zal dan ook besproken worden met de veldpartijen, om te waarborgen dat een realistisch en breed gedragen plan op tafel komt.

Jaarlijkse werkplannen

Het beleidskader moet richting geven aan de aanpak van zorg voor de jeugd voor een aantal jaren, en moet dus een heldere visie en een aantal duidelijke keuzes (oplossingsrichtingen) bevatten. Daarbinnen moet voldoende ruimte blijven om creatief in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en vragen en wensen uit de doelgroep. Dit kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld per jaar een werkplan te maken en elk jaar een consultatie daarover met doelgroepen te organiseren.

Het jaarwerkplan is concreter dan het beleidskader. In het jaarwerkplan wordt aangegeven:

- welke nieuwe maatregelen dat jaar genomen worden en
- welke maatregelen gecontinueerd of afgebouwd zullen worden.

Per maatregel worden de volgende zaken uitgewerkt:

- wie betrokken is bij de uitvoering van de maatregel;
- wie eindverantwoordelijk is;
- welke doelen nagestreefd worden;
- op welke doelgroep(en) de maatregel gericht is;
- welke concrete effecten/resultaten worden verwacht;
- de inzet van middelen (tijd/geld).

Het ontwikkelen van (deel-)werkplannen kan neergelegd worden bij de in te stellen *werkgroepen*. De regiegroep is verantwoordelijk voor het samenvoegen van de verschillende plannen tot een samenhangend jaarwerkplan.

Het jaarwerkplan geeft niet alleen richting aan de ontwikkelingen in het komende jaar, maar vormt ook de basis voor evaluatie van het afgelopen jaar. Aan het eind van elk jaar wordt aan de hand van het jaarwerkplan bekeken hoe de uitvoering van de plannen is verlopen.

Noot 3 In Zeeburg zijn hiertoe al aanzetten gegeven door de Quick scan en de werkconferentie 'Zorg voor de jeugd' (oktober 1996), waaraan - naast het stadsdeel - tal van organisaties uit het veld hebben deelgenomen. Op basis van deze informatie en op basis van een aantal aanvullende ideeën en keuzes die in deze notitie zijn neergelegd zal op korte termijn een concept-beleidskader ontwikkeld worden.

5 Jeugd en hun ouders (de cast)

De benadering door het stadsdeel: participatie en activering

In de jaren tachtig bleken de grenzen van de welvaartsstaat en de zorgzame samenleving bereikt. De negatieve bijverschijnselen werden steeds duidelijker: burgers zijn te afhankelijk geworden van de overheid, en bepaalde groepen dreigen steeds verder af te raken van de 'mainstream' van de samenleving. Sindsdien is dan ook een levendige discussie ontstaan over de relatie tussen de overheid en de burger. Sociale vernieuwing en bestuurlijke vernieuwing zijn hier een direct uitvloeisel van. In beide gevallen draait het om het veranderen van de relatie tussen burgers en overheden: burgers moeten geactiveerd worden om weer zelf verantwoordelijkheid te voelen en te nemen voor hun welzijn (en dat van anderen om hun heen) en overheden moeten leren om burgers daarin serieus te nemen en te ondersteunen. Daarbij horen begrippen als participatie, integratie, activerend beleid en volwassen verhoudingen.

Ook het stadsdeel kiest ervoor de jeugd (en hun ouders) te benaderen vanuit een participatie-perspectief. Dit heeft twee belangrijke consequenties:

- de jeugd moet - waar mogelijk - in staat gesteld worden om *mee vorm te geven* aan het lokale jeugdbeleid (meedenken, meebeslissen, meedoen);
- de jeugd moet niet alleen aangesproken worden als *consument* van welzijnsbeleid maar ook als *producent van het eigen welzijn*.

Naar de praktijk vertaald:

- niet alleen praten *over* maar ook praten *met* de jeugd
- en niet alleen aanbieden wat gevraagd wordt ("u vraagt wij draaien ...") maar ook de doelgroepen vragen wat zij *zelf* te bieden hebben, hen uitdagen te formuleren wat zij zelf kunnen ondernemen om hun situatie te verbeteren.

Informatie over de jeugd

Hoe meer men weet over de doelgroepen van het jeugdbeleid, des te beter is men in staat een beleidskader te maken dat past bij de mogelijkheden en beperkingen van de doelgroep. Daarbij zijn zowel harde informatie (cijfers) als zachte informatie (ervaringen en impressies) relevant. Voor het stadsdeel is daarnaast nog van belang dat men overzicht heeft over het 'jeugdveld' (welke organisaties zijn van belang, wat hebben ze te bieden, welke groepen bereiken zij?).

Op dit gebied kunnen vier dingen geconstateerd worden:

- Op dit moment is de informatiepositie van het stadsdeel niet optimaal. Met name over de vraagzijde (leefsituatie, wensen en behoeften van de jeugd) ontbreekt informatie die van belang is voor het uitvoeren van de regierol.
- De indruk bestaat dat de informatiepositie van de veldorganisaties evenmin optimaal is. Er worden door de organisaties wel gegevens verzameld, maar deze lijken tot nu toe vooral een verantwoordingsdoel te dienen. Het verzamelen en gebruiken van informatie als aanzet tot vernieuwend beleid wordt door de organisaties nog niet of nauwelijks in praktijk gebracht.
- De jeugd verandert snel en informatie over de jeugd is dus al snel gedaeterd. Nieuwe problemen, trends en behoeften steken de kop op. Op deze ontwikkelingen moet iedereen alert blijven: afstemming van vraag en aanbod is - zeker bij de jeugd - een continue proces.
- Lokaal jeugdbeleid is nieuw beleid en het ontwikkelen en uitvoeren daarvan is een proces van vallen en opstaan. Men zet een aantal zaken uit (maatregelen, projecten) maar weet nog niet of deze succesvol zijn en

afdoende zijn voor het oplossen van de gesignaleerde problemen. Maatregelen en projecten moet dus regelmatig geëvalueerd worden, zowel met behulp van harde informatie (activiteiten, bereikte aantallen, meetbare effecten) als met behulp van zachte informatie: ervaringen van uitvoerders en deelnemers (jeugd/ouders).

Een en ander leidt tot de conclusie dat het verbeteren van de informatie over jeugd binnen het stadsdeel integraal onderdeel moet uitmaken van het lokale jeugdbeleid in Zeeburg. Daarbij gelden de volgende aandachtspunten:

- Verbetering van de informatiepositie van het stadsdeel zelf, met name op het gebied van inzicht in de vraagzijde/gebruikerskant. Met behulp daarvan kan het lokaal jeugdbeleid beter aangestuurd worden.
- Verbetering van informatievergaring en informatie*gebruik* door betrokken veldorganisaties: informatie over jeugd inzetten om te komen tot verbetering en vernieuwing van het aanbod. Door informatie bij de jeugd zelf te vergaren wordt tevens vorm gegeven aan de participatie-gedachte. Daarnaast kan gedacht worden aan het verbeteren van de onderlinge informatie-uitwisseling over (risico-)jeugd ten behoeve van de vroegtijdige signalering en oplossing van problemen (netwerken).
- Ontwikkeling van methoden om informatie over de jeugd in het stadsdeel up-to-date te houden. Te denken valt aan een vorm van regelmatige monitoring (jeugdmonitor).
- Ontwikkeling van een systeem van regelmatige evaluatie van maatregelen en projecten die in het kader van het lokaal jeugdbeleid worden ondernomen. Dit gekoppeld aan de ontwikkeling van jaarwerkplannen.

6 De systeemwereld (de crew)

De systeemwereld (= overheid + uitvoerende organisaties) is de crew van het beleidsproces. Zij zijn de achtergrondfiguren die de uitvoering van het beleid ter hand moeten nemen en die ervoor moeten zorgen dat de condities voor het totale proces zo optimaal mogelijk zijn. Een goede onderlinge samenwerking is daarbij cruciaal: als de crewleden niet goed op elkaar ingespeeld zijn en elkaar voor de voeten lopen of in de coulissen (of zelfs op het toneel) ruzie gaan staan maken dan gaat er op zijn minst veel kostbare tijd (= geld) verloren.

Om te zorgen dat dit leger van zeer uiteenlopende mensen goed met elkaar samenwerkt zijn de volgende zaken van belang.

1 *Erkenning van het specifieke vakmanschap van alle betrokkenen*

Bij de uitvoering van lokaal jeugdbeleid moeten vakmensen met zeer verschillende achtergronden met elkaar samenwerken. Denk aan: onderwijsmensen, welzijnswerkers, politie, hulpverleners, sportwerkers enzovoorts. Een goede samenwerking komt alleen tot stand als deze mensen wederzijds respect hebben voor elkaars vakmanschap en in staat en bereid zijn om aan elkaar uit te leggen wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn van een bepaalde opzet of aanpak.

2 *Een duidelijke taakverdeling*

Helderheid over wie wat doet en wie waarvoor (eind)verantwoordelijk is bevordert een soepele samenwerking. Bovendien is helderheid over wie-wat-doet ook in het belang van de gebruiker van het aanbod (de jeugd). Men moet daarbij het vertrouwen kunnen (en durven) hebben dat de andere participanten hun taken naar behoren uitvoeren. Dit vertrouwen moet vaak al (samen)werkende groeien.

3 *Innovatief vermogen*

Taken verdelen brengt in de praktijk vaak met zich mee dat betrokkenen bepaalde 'oude taken' moeten opgeven of overdragen (bijvoorbeeld om onnodige overlap in het aanbod te voorkomen) en zich bepaalde nieuwe taken eigen moeten gaan maken (invullen van witte plekken in het aanbod). Hoe goed organisaties in staat zijn om oude taken af te staan hangt vrij direct samen met hun wil en vermogen tot innovatie, tot het ontwikkelen van nieuwe dingen. Organisaties die zich innoverend opstellen winnen op den duur aan kracht in dit type samenwerkingsprocessen. Organisaties die krampachtig vast blijven houden aan het oude werken stagnerend op het proces en belanden op den duur steeds meer in een marginale rol. Zij prijzen zichzelf uit de markt.

4 *Een gevoelde gezamenlijkheid*

Samenwerken gaat beter en makkelijker als men het gevoel heeft dat men - vanuit een gedeelde visie - samen werkt aan een gemeenschappelijk doel. Dit hoeft niet te betekenen dat iedereen tot in de finesses weet wat er gebeurt, hoe het totale proces in elkaar zit⁴. Een 'globaal' gevoel van gezamenlijkheid en gemeenschappelijkheid is voor de meeste participanten voldoende.

Eigen posities van mensen en instellingsbelangen mogen nooit gaan prevaleren boven datgene waarvoor men samen bezig is: zorg voor de jeugd. Een krachtige beleidsvisie en een helder beleidskader zijn daarbij zeker belangrijke instrumenten.

Noot 4 Naar de filmwereld vertaald: de catering hoeft niet tot in detail te weten hoe het scenario in elkaar steekt. Maar wel is van belang dat ook deze mensen voelen dat ze deel uitmaken van het team en samen met anderen bezig zijn een mooie film te maken.

7 Waar komt het geld vandaan? (de producer)

Zoals in de inleiding werd gesteld bevindt het stadsdeel zich in een dubbelpositie, in die zin dat men zowel de rol van regisseur als - ten dele - die van producer (financier) speelt. Het gaat daarbij om twee soorten geldstromen: reguliere subsidie aan lokale instellingen en organisaties (o.a. welzijnswerk) en het beschikbaar stellen van extra middelen om nieuw beleid 'van de grond te tillen', bijvoorbeeld door het instellen van een projectenpot of een fonds.

De dubbelpositie van regie en productie heeft voor- en nadelen. Directe financiering van veldpartijen door de regisseur vergroot voor de regisseur in principe de mogelijkheden om bepaalde elementen in het proces direct aan te sturen. Het compliceert echter ook de relatie tussen de regisseur en de crew en tussen de crewleden onderling.

- Subsidie-afhankelijkheid is niet bevorderend voor een open communicatie tussen de subsidieverstrekker en de subsidie-ontvanger. De subsidie-ontvanger kan de subsidiegever naar de mond praten, twijfels of kritiek niet kenbaar maken, fouten gaan verdoezelen etc., en de subsidiegever reageert hierop met wantrouwen. Dat is geen sfeer waarin men constructief samenwerkt.
- Als er een geldbuidel (projectenpot/fonds) boven een beleid hangt is er altijd het risico dat onderlinge concurrentie tussen veldpartijen om de poet de overhand krijgt boven constructieve samenwerking. Dit gaat uiteindelijk altijd ten koste van de doelen en doelgroepen waar het beleid om draait.

Nu zijn er trucs te bedenken om deze obstakels te omzeilen. Zo kan er van tevoren een verdeelsleutel worden vastgesteld van eventuele extra middelen, waarna de ontvangende organisaties zelf - binnen de gegeven financiële en inhoudelijke kaders - plannen kunnen ontwikkelen. Ook kan het stadsdeel het voortouw nemen door zelf projectplannen te ontwikkelen en die vervolgens uit te zetten op de vrije markt, waarna de lokale veldpartijen (maar ook andere organisaties buiten het stadsdeel) offerte kunnen uitbrengen.

Deze constructies hebben als voordeel dat tijd- en energierovend geharrewar tussen betrokken organisaties voorkomen wordt. Een belangrijk nadeel is echter dat men de onderlinge samenwerking niet echt bevordert. Men speelt het (beoogde) team eerder uit elkaar - of zelfs tegen elkaar uit.

Een alternatieve oplossing ligt op het 'vage' terrein van de goede communicatie, het goede samenspel. Als er een gevoelde gezamenlijke verantwoordelijkheid is (het 'samen ervoor gaan'), dan verdwijnen onderlinge competentie- of geldkwesties meestal als vanzelf naar de achtergrond. Het bewerkstelligen van zo'n samenwerkingsklimaat is dan ook de grootste uitdaging die in de regierol besloten ligt.

Dit goede samenspel kan bekrachtigd worden door het opstellen en ondertekenen van een gezamenlijke 'mission statement' (convenant/samenwerkingsovereenkomst) van alle betrokken partijen.

8 Conclusies over de regierol

In de voorgaande hoofdstukken zijn de zes hoofdelementen van het beleidsproces jeugdbeleid besproken. Over elk element zijn zaken opgemerkt die te maken hebben met de uitdaging van het invullen van de regierol door het stadsdeel. Hieronder zetten wij de belangrijkste constatering(en) nog eens op een rij.

1 *Regisseren is: het zodanig verbinden van elementen dat een constructieve dynamiek ontstaat*

De regisseur van een beleidsproces is in de eerste plaats een *procesbegeleider*. Om zijn taken goed te kunnen vervullen moet de regisseur beschikken over goede informatie (inzicht en vooral overzicht) en enigszins boven de partijen staan. Aangezien in het beleidsproces ook politieke keuzes gemaakt moeten worden, ligt het voor de hand de regierol neer te leggen bij het stadsdeel.

2 *Het concept: een duidelijke beleidsvisie*

Een heldere beleidsvisie, die breed gedragen wordt door de direct betrokkenen, is richtinggevend voor het verdere proces. Het geeft houvast en richting aan inhoudelijke keuzes, en (minstens even belangrijk) het legt de basis voor een gevoel van gezamenlijkheid, van er 'samen voor gaan'. Deze beleidsvisie kan zeer wel uit de koker van het stadsdeel komen, maar moet draagvlak en weerklank vinden in het veld. De discussie over de beleidsvisie moet dus zeker niet uit de weg gegaan worden.

3 *Het scenario: een helder, maar ook flexibel beleidskader*

In tegenstelling tot de filmmaker moet de beleidsmaker een scenario schrijven voor een vaststaande, maar ten dele onbekende en snel veranderende 'cast' (de jeugd). Dit heeft twee consequenties:

- In het beleid moet veel aandacht zijn voor vergaring en gebruik van informatie: hoe beter de informatiepositie, des te sterker (realistischer) het beleid dat ontwikkeld wordt.
- Het beleidskader moet flexibel zijn: het moet openstaan voor tussentijdse veranderingen en nieuwe ontwikkelingen. Jaarlijks wordt het beleidskader geconcretiseerd in een *jaarwerkplan* waarin de maatregelen en projecten voor het komende jaar staan vermeld. Dit jaarwerkplan vormt ook de basis voor de (jaarlijkse) evaluatie van het beleid.

Verder is van belang dat de actoren in het proces (crew en cast: veldpartijen en doelgroepen) betrokken worden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het beleid. Hoe duidelijker iedereen voor ogen staat wat er moet gebeuren en hoe breder dit gedragen wordt, des te groter de slaagkans van het beleid.

4 *De cast: jeugd (en ouders) betrekken*

De jeugd wordt gezien als een mondige consument van welzijnsproducten, maar ook als een vaardige producent van het eigen welzijn. Informatieverzameling over de jeugd en bij de jeugd zelf (consultatie) moeten een vast en blijvend onderdeel zijn van het lokale jeugdbeleid. Alleen zo blijven realiteit en beleid alsmede vraag en aanbod goed op elkaar afgestemd.

5 *De crew: succesvol samenwerken*

Lokaal jeugdbeleid vereist een goede samenwerking tussen een groot aantal zeer uiteenlopende actoren. Succesfactoren bij zo'n complexe samenwerking zijn:

- respect voor elkaars vakmanschap
- een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden
- innovatief vermogen: het oude durven loslaten, nieuwe dingen kun-

nen ontwikkelen

- een gevoelde gezamenlijkheid: inhoudelijke doelen zijn belangrijker dan instellingsbelangen.

6 *De producer: beschikking over de middelen*

Het stadsdeel heeft - in elk geval ten aanzien van een aantal veldpartijen - de dubbelrol van regisseur en producer (financier). Deze op het eerste oog voordelige positie heeft ook belangrijke nadelen: het kan open communicatie tussen stadsdeel en veld in de weg staan en (teveel) onderlinge concurrentie tussen veldpartijen in de hand werken. De belangrijkste oplossing is te zorgen dat de inhoud en de gezamenlijkheid blijft prevaleren boven geldkwesties. Daarnaast kan men bepaalde financiële constructies (trucs) gebruiken om de negatieve bij-effecten van het beschikken over het geld te neutraliseren.

Tot slot

In deze notitie is een model geschilderd voor de regierol van het stadsdeel binnen het lokaal jeugdbeleid. Daarbij is een parallel getrokken met het proces van film maken - een vergelijking die echter niet altijd opgaat. Een belangrijk verschil is dat het stadsdeel-als-regisseur in een context opereert die aanzienlijk diffuser, complexer en lastiger te besturen is dan de context waarin de filmregisseur werkt. En het product waaraan het stadsdeel werkt is ook complexer en diffuser dan het product 'film' - het is bovendien een product dat nooit af is.

In de dagelijkse praktijk worden de *mogelijkheden* van het stadsdeel tot het effectief voeren van regie ingeperkt door onder andere:

- de relatie tot het lokale welzijnswerk;
- geen directe zeggenschap over bepaalde veldpartijen;
- problemen rond intersectorale samenwerking.

De relatie tot het lokale welzijnswerk⁵

In de laatste jaren is de relatie tussen de lokale overheid en het door deze overheid gesubsidieerde welzijnswerk zakelijker geworden. Welzijn is een product aan het worden dat op een 'markt voor welzijn en geluk' verhandeld wordt. Hoewel deze verandering over het algemeen positief wordt gewaardeerd door alle betrokkenen, tekenen zich ook schaduwzijden af: de jacht op het grote geld is geopend en dat kan ten koste gaan van de continuïteit van het uitvoerende werk en de inhoudelijke keuzes die daarbinnen gemaakt worden. Andersom komt de overheid voor het probleem te staan dat zij moet bepalen *welke producten* zij eigenlijk wil kopen op de markt van welzijn en geluk en welke prijs men daarvoor wil betalen. Een goede informatiepositie is daarbij van cruciaal belang: men moet zicht hebben op de vraagkant (problemen, wensen, behoeften van burgers) maar ook op de mogelijkheden en onmogelijkheden aan de aanbodzijde. Welke maatregelen zijn succesvol, wat kost het, wat levert het op? Dit zicht ontbreekt vaak nog bij de lokale overheid.

Geen directe zeggenschap over bepaalde veldpartijen

Bij de uitvoering van een samenhangend lokaal jeugdbeleid zijn ook veldpartijen betrokken waarover de lokale overheid geen directe zeggenschap heeft. Dit geldt onder meer voor de politie en voor organisaties op het gebied van de jeugdhulpverlening. Dit maakt het voor een stadsdeelbestuur lastig zo niet onmogelijk om invloed uit te oefenen op de beschikbaarheid, capaciteit, vorm en inhoud van het aanbod van deze instellingen.

Noot 5 Onder het lokale welzijnswerk verstaan we hier: alle organisaties en voorzieningen op het gebied van welzijn, die geheel of grotendeels gesubsidieerd worden door de lokale overheid.

Intersectorale samenwerking

Een samenhangend lokaal jeugdbeleid strekt zich logischerwijs uit over alle terreinen die relevant zijn voor het welzijn van de jeugd: de (gezins)situatie thuis, school en scholing, vrijetijdsbesteding, gezondheid, arbeid, huisvesting, openbare orde, etc. Dit betekent dat ook binnen de lokale overheid samengewerkt zal moeten worden door verschillende afdelingen en diensten of sectoren van die overheid. Direct betrokken zijn in ieder geval: welzijn, onderwijs, sport, cultuur, GG&GD en de politie. Uit lokale ervaringen op dit gebied (onder andere bestuurlijke preventie) is gebleken dat deze intersectorale samenwerking nogal wat voeten in de aarde heeft. Daarbij spelen cultuurverschillen, verschillen in visie, onderlinge competentiestrijd en belangentegenstellingen vaak een belangrijke rol. De ervaringen leren echter ook dat deze hobbels overwonnen kunnen worden. Belangrijke voorwaarden daarbij zijn:

- expliciete bestuurlijk/politieke steun voor de integrale aanpak en de samenwerking die daarvoor nodig is;
- een heldere interne organisatie van de samenwerking, waarin de gezamenlijke doelstellingen duidelijk omschreven zijn en de onderlinge taakverdeling goed is geregeld.