

Eindrapport

Lokale regie uit macht of onmacht?

Onderzoek naar de optimalisering van de
gemeentelijke regiefunctie

Aan

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Van

dr. Igno Pröpper

drs. Bart Litjens

drs. Ester Weststeijn

Met medewerking van:

drs. Deanneke Steenbeek

Hans Kessens

drs. Rob Bogman

Vught, 23 april 2004

Inhoud

Voorwoord	1
0.1 Een onderzoek naar de gemeentelijke regiefunctie.....	2
0.2 De meerwaarde van het regieconcept	2
0.3 Vasthouden of loslaten: balans tussen centrale aansturing en	
lokale autonomie	3
0.4 Aanbevelingen voor rijk en gemeente	4
0.5 Het regieconcept: definitie, typen en componenten	6
0.6 De onderzoeksopzet	8
1 Inleiding	9
2 Vraagstelling en onderzoeksmodel	10
2.1 Doelstelling	10
2.2 Vraagstelling	10
2.3 Onderzoeksmodel	11
2.3.1 Definitie van de regierol	12
2.3.2 Typen regie	14
2.3.3 Regiecomponenten en -activiteiten	17
2.3.4 (In)formele positie van de regisseur	20
2.3.5 Voorwaarden voor regievoering	20
2.3.6 Alternatieve oorzaken	25
2.3.7 Resultaten van regievoering	25
3 Onderzoeksopzet	26
3.1 Keuze van beleidsvelden en beleidsthema's	26
3.2 Aantal en selectie van gemeenten	29
3.3 Tijdsafbakening	31
3.4 Dataverzameling	31
3.5 Aard van het onderzoek	32
4 Beleidsvelden en rijksbeleid	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Inburgering	33
4.2.1 Algemene doelen van de rijksoverheid	34
4.2.2 Inburgering oudkomers	34
4.2.3 Inburgering nieuwkomers	37
4.3 Onderwijs	38

4.3.1	Algemene doelen van de rijksoverheid.....	38
4.3.2	De brede school	39
4.3.3	Voortijdig schoolverlaten	42
4.4	Veiligheid.....	44
4.4.1	Algemene doelen van de rijksoverheid.....	45
4.4.2	Horeca en geweld.....	46
4.4.3	Overlast door verloedering.....	48
5	Vervulling van de regierol door de gemeente.....	50
5.1	Wat verstaat men onder de regierol?.....	50
5.2	Wie vervult de regierol en wie zou het moeten doen?	52
5.3	De mate waarin de gemeente de componenten van de regierol invult.....	54
5.3.1	Algemeen beeld	54
5.3.2	Component 1: overzicht over de situatie.....	60
5.3.3	Component 2: verantwoording afleggen over het geheel	65
5.3.4	Component 3: uitzetten of organiseren van beleidslijnen	ten
	aanzien van het geheel	68
5.3.5	Component 4: organiseren van samenwerking met het	
	oog op het geheel.....	73
5.4	De wijze waarop de gemeente de regierol invult.....	78
5.4.1	Inburgering	79
5.4.2	Onderwijs	81
5.4.3	Veiligheid	83
5.5	Waardering van de regierol door gemeenten.....	85
6	Effecten van de regierol	86
6.1	Effecten op basis van monitoren.....	86
6.2	Overzicht van gepercipieerde effecten	86
6.3	Effecten op het beleidsveld inburgering.....	88
6.5	Effecten op het beleidsveld veiligheid	90
7	Voorwaarden voor de invulling van de regierol	92
7.1	Voorwaarden samenspel rijksoverheid met gemeentebesturen	94
7.1.1	Beleids- of handelingsruimte	94
7.1.2	Hulpmiddelen voor het vervullen van de regierol	100
7.1.3	Stimulansen om gebruik te maken van beleidsruimte en hulpmiddelen.....	107
7.1.4	Gebruik van verantwoordingsinstrumenten door de rijksoverheid.....	108
7.1.5	Complementariteit van bestuur	111
7.2	Voorwaarden gemeentebestuur	114

7.2.1	Ambitieniveau en politiek-bestuurlijke hulpbronnen.....	114
7.2.2	Bestuurskracht en gemeentegrootte	119
7.2.3	Persoonlijke identificatie en daadkrachtige persoonlijkheid	121
7.2.4	Interne organisatie	122
7.3	Voorwaarden samenspel gemeentebestuur met regionale en lokale partijen	125
7.4	Voorwaarden die niet in het onderzoek voorkomen	129
8	Aanbevelingen	130
8.1	Aanbevelingen voor de rijksoverheid	130
8.2	Aanbevelingen voor gemeenten	138
	Literatuur	147
	Aangehaalde literatuur	147
	Overige literatuur	149
	Bijlage 1: samenstelling werkgroep en klankbordgroep.....	153
	Bijlage 2: overzicht respondenten	154
	Beleidsveld Inburgering	154
	Beleidsveld Onderwijs.....	156
	Beleidsveld Veiligheid	157
	Bijlage 3: online enquête	160
	Bijlage 4: aanvullende tabellen per beleidsveld	167
	Bijlage 5: overzicht beleidsbundels per beleidsveld	172
	Rijksdoelen en beleidsbundels rond lokaal inburgeringsbeleid	172
	Rijksdoelen en beleidsbundels rond lokaal onderwijsbeleid	175
	Rijksdoelen en beleidsbundels rond lokaal veiligheidsbeleid	180

Voorwoord

“Binnenkort heeft onze gemeente vijf verschillende regiomodellen voor vijf verschillende beleidsvelden en kunnen we daar weer regie *boven* gaan zetten!” (vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie in een van de onderzoeksgemeenten)

Achttien gemeenten namen in de periode november 2003 – april 2004 deel aan het onderzoek naar de ‘optimalisering van de gemeentelijke regierol’ door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In iedere gemeente is ingezoomd op een specifiek beleidsveld: inburgering, onderwijs of veiligheid. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten en maatschappelijke organisaties blijkt dat de invulling van de ‘gemeentelijke regierol’ veel discussie en vragen oproept. “Wat is gemeentelijke regie? Onder welke (lokale en rijks-) voorwaarden kun je de regierol waarmaken? Wanneer ben je een goede regisseur?” Bij een nadere verkenning blijkt ‘regie’ niet het zoveelste ‘hoera-woord’ aan het gemeentelijke firmament te zijn, maar een (vaak al) stevige praktijk om maatschappelijke problemen met andere partijen aan te pakken.

Gemeenten zijn ook bij uitstek de partij waar maatschappelijke organisaties een regierol van verwachten. Deze grote verwachtingen richting de gemeente gaan verder dan alleen het ‘organiseren van samenwerking’ of het ‘verleiden’ van maatschappelijke organisaties tot coöperatie. Regisseren vraagt veel en omvat meer dan het louter hebben van ‘een rol bij de samenwerking’. Er wordt overzicht, verantwoording afleggen over het geheel en een stevige beleidskoers van de gemeente verlangd. Daarnaast is regievoering mensenwerk. Beschikken bestuurlijke en ambtelijke regisseurs bijvoorbeeld over voldoende autoriteit, communicatieve vaardigheden en ‘ondernemerschap’ om de regierol op te pakken? Uit het onderzoek komt naar voren dat vooral lokale voorwaarden van belang zijn voor succesvolle gemeentelijke regie. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het citaat waarmee dit voorwoord opent, dat ‘interne regie’ binnen de gemeentelijke organisatie een belangrijke voorwaarde is voor het kunnen vervullen van ‘externe regie’.

Met de deelname aan het onderzoek geven de gemeenten aan te willen leren om te verbeteren. De gemeenten accepteerden dat anderen daarbij over de schouder meekijken. Gemeenten geven op de drie onderzochte beleidsvelden allemaal op hun eigen wijze vorm en inhoud aan ‘de gemeentelijke regierol’. Gemeenten verschillen vaak ook in de ontwikkelingsfase waarin de regierol zich bevindt. In geen geval past het binnen de intenties van dit onderzoek om beoordelingen uit te spreken in termen van ‘slecht’ of ‘fout’. Het leren staat centraal. Alle ervaringen worden nadrukkelijk naar buiten gebracht. Een groot aantal voorbeelden, lessen en aanbevelingen vormen de rijke oogst van dit onderzoek. Zonder de enthousiaste deelname en bijdragen van de achttien gemeenten en de vele samenwerkingspartners van deze gemeenten zou dit niet mogelijk zijn geweest.

Igno Pröpper
Bart Litjens
Ester Weststeijn

o Samenvatting

o.1 Een onderzoek naar de gemeentelijke regiefunctie

Op tal van terreinen is sprake van een gezamenlijke inspanning en verantwoordelijkheid van rijksoverheid, gemeenten en lokale partners. De rijksoverheid bepaalt vaak de kaders voor gemeenten én maatschappelijke instanties en vraagt tegelijkertijd de gemeenten op lokaal niveau gezamenlijk met de maatschappelijke instanties samenhangend beleid tot stand te brengen. Daarbij is de gemeente doorgaans belast met de regie. De manier waarop gemeenten hun regierol invullen en de mogelijkheden de gemeentelijke regiefunctie te optimaliseren, zijn onderwerp van dit rapport. Partners+Pröpper heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De volgende vragen staan in het onderzoek centraal:

- 1 Op welke manier vullen gemeenten hun regierol in – op de terreinen van inburgering, onderwijs en veiligheid?
- 2 Welke problemen ondervinden gemeenten bij de invulling van deze regierol?
- 3 Welke mogelijkheden hebben gemeenten om de invulling van hun regierol te optimaliseren?
- 4 Op welke manier kan de rijksoverheid een bijdrage leveren aan een betere invulling van de gemeentelijke regierol?
- 5 Op welke wijze kunnen de rijksoverheid en de gemeenten de bij 3) en 4) gestelde oplossingen implementeren?

o.2 De meerwaarde van het regieconcept

De gemeenten die aan dit onderzoek deelnamen hebben een divers en diffuus beeld van deze term. Het wordt soms aangeduid als een containerbegrip, of als de nieuwste hype. Dit onderzoek maakt echter zichtbaar dat het gebruik van een samenhangend en doordacht regieconcept de rijksoverheid en gemeenten in staat stelt gericht (interbestuurlijke) samenwerking te organiseren. Het in dit onderzoek ontwikkelde regieconcept geeft aanleiding het samenspel tussen rijk en gemeenten – als complementair bestuur – te heroverwegen. Het helpt de rijksoverheid haar eigen regierol ten aanzien van een bepaald vraagstuk te laten aansluiten op die van gemeenten (en omgekeerd) voor wat betreft probleemdefinitie, beleidsaanpak en het aansturen van andere partijen. Het regieconcept biedt de regisseur een afwegingskader voor de invulling van de regierol. Het helpt de regisseur bij de beantwoording van vragen als: Hoe ambitieus kan ik zijn? Wat mag ik van andere partijen verwachten? Welke regierol past bij de situatie?

Een cruciaal onderdeel van het regieconcept is de notie dat de term regie een duidelijke focus vraagt op een ‘geheel’. Dit vraagt afbakening en het stellen van grenzen. Hoe breed willen we de problematiek of het vraagstuk oppakken? Welke partijen hebben inbreng? Op welke doelgroepen gaan we ons richten? Vaak wordt volstaan met het toverwoord ‘integrale aanpak’. Maar alles met alles verbinden komt de kwaliteit van beleid in de regel niet ten goede. Nadenken over het ‘geheel’, over de grenzen van de integrale

aanpak, draagt bij een heldere positionering en realistische verwachtingen bij alle partijen. Het openbaar bestuur wint daarmee aan kwaliteit en transparantie.

0.3 Vasthouden of loslaten: balans tussen centrale aansturing en lokale autonomie

Eén van de centrale thema's in het onderzoek is het zoeken naar een balans tussen centrale aansturing door de rijksoverheid en 'loslaten'. Bij welke mate en wijze van sturen vanuit de rijksoverheid krijgt de regierol van gemeenten meer invulling en worden meer rijksdoelstellingen gerealiseerd? Wanneer werkt rijkssturing onvoldoende of zelfs averechts? Uit het onderzoek komt naar voren – althans bij de onderzochte 18 gemeenten – dat de rijksoverheid meer kan bereiken door gemeenten (selectief!) los(er) te laten. De volgende constatering ondersteunen dit:

- De opeenstapeling van wetten, regels, nota's, programma's, handreikingen etc. waar gemeenten mee te maken krijgen vanuit de diverse departementen leiden niet (zonder meer) tot een betere invulling van de gemeentelijke regiefunctie.
- Enerzijds blijkt dus dat gemeenten soms 'last' hebben van centrale aansturing. Anderzijds blijkt uit de onderzoeksresultaten dat het merendeel van de gemeenten vindt dat ze over voldoende beleidsruimte beschikt om het beleid toe te spitsen op lokale omstandigheden – binnen de beleidskaders die *direct* op het beleidsonderwerp zijn gericht. Het zijn allerhande regels en programma's die *indirect* op het betreffende onderwerp zijn gericht, die zorgen voor ongewenste beleidsaccumulatie.
- Onvoldoende continuïteit in het rijksbeleid vormt een barrière voor de gemeentelijke regierol en een duurzame (keten)samenwerking.
- De wijze van verantwoording vanuit gemeenten richting de rijksoverheid belemmert de gemeenten in hun regierol: in plaats van de eenzijdige afrekening op werkprocessen, biedt het afrekenen op resultaten gemeenten meer speelruimte.
- Ambitieuze gemeenten worden sterker belemmerd door rijksregelgeving dan gemeenten met een lager ambitieniveau.
- Een zodanig groot reservoir aan financiële middelen vanuit de rijksoverheid – waarbij gemeenten hun partners in bilaterale relaties met geld kunnen 'kopen' – vormt eerder een barrière dan een stimulans vormt voor ketensamenwerking en de gemeentelijke regierol. Complexe lokale vraagstukken vragen ook eigen verantwoordelijkheid, inzet en initiatief van tal van andere partijen dan het gemeentebestuur. Dit wordt niet bevorderd door lokale partijen afhankelijk van het gemeentebestuur te maken en slechts te laten bijdragen voor uitsluitend die zaken die het gemeentebestuur bepaalt en betaalt. Een zekere balans is nodig in beschikbare middelen tussen de betrokken partijen.
- Door discontinuïteit en beperkte complementariteit van beleid is het vertrouwen in de rijksoverheid voor het ondersteunen van de gemeentelijke regierol bij zowel vertegenwoordigers van gemeenten als vertegenwoordigers van lokale partijen doorgaans laag. Dit vormt een barrière voor lokale regie.

o.4 Aanbevelingen voor rijk en gemeente

De rol van de rijksoverheid

Het rijk stuurt er vaak op aan dat gemeenten als regisseur optreden. Onduidelijk is dan veelal wat onder regie wordt verstaan en welk regietype wordt bedoeld. Een eerste aanbeveling *gericht op de rijksoverheid* is dan ook:

- 1 Specificeer het regietype en creëer passende voorwaarden.
 - Formuleer gemeenschappelijke concepten en kwaliteitsmaatstaven voor regievoering.
 - Ontwikkel expertise rond regievoering en faciliteer andere (overheids)partijen met kennis, voorbeelden en deskundigheid.
 - Laat kennis over regievoering onderdeel uitmaken van de professionaliteit van beleidsmakers en –adviseurs.

De rol van de rijksoverheid en het samenspel tussen de rijksoverheid en gemeentebesturen heeft in dit onderzoek veel aandacht gekregen. Het onderzoek levert aanwijzingen op dat een meer complementaire verhouding tussen rijksoverheid en gemeentebestuur de invulling van de gemeentelijke regierol kan stimuleren. Daarbij zouden gemeenten aangestuurd dienen te worden op basis van een combinatie van een duurzame visie, duurzame doelstellingen en zoveel mogelijk lokale autonomie. Dit leidt mede tot een aanbeveling *specifiek bedoeld voor de rijksoverheid*:

- 2 Werk aan een herijking van de bestuursvisie: zoek de balans tussen centrale aansturing en lokale autonomie.
 - Verdisconteer de tijd en kosten van het opbouwen van een lokaal regienetwerk bij beleidswijzigingen vanuit de rijksoverheid.
 - Stuur op zinvolle resultaten en niet op werkprocessen (de keuze van middelen en de organisatie van uitvoeringshandelingen).
 - Ontwikkel prestatie maatstaven en ‘afrekenmechanismen’ die lokale partijen stimuleren om te leren en die onwenselijk calculerend gedrag voorkomen.
 - Laat het adagium ‘geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid’ (selectief) los.
 - Sta differentiatie tussen gemeenten toe.
 - Bundel waar mogelijk doeluitkeringen.
 - Stimuleer gemeenten actief om daadwerkelijk gebruik te maken van de geboden beleidsruimte en hulpmiddelen.

Effectief rijksbeleid vraagt bovendien een goed samenspel tussen nationale en lokale regienetwerken; vooruitlopend op, of tegelijk met de regierol van gemeente is het rijk zelf immers vaak nationaal regisseur. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties neemt daarbij een speciale positie in. Dit departement is verantwoordelijk voor de interbestuurlijke verhoudingen. Daarmee samenhangend kunnen we twee aanbevelingen noemen, *gericht op de rijksoverheid*.

- 3 Verbind rijksregie met lokale regie.
 - Spreek partijen die rechtstreeks door de rijksoverheid worden aangestuurd aan en reken ze af op hun bijdrage aan lokale netwerken of ketens. Bied partijen daarbij voldoende ruimte.
 - Bewerkstellig dat de probleemdefinitie en de daaruit afgeleide algemene doelstellingen op rijksniveau sporen met die op lokaal niveau.
 - Functioneer vanuit de rijksoverheid mee binnen lokale regienetwerken.
 - Creëer binnen de rijksoverheid een centrale accountverantwoordelijkheid voor gemeenten, gegeven een bepaald vraagstuk.
- 4 Versterk de coördinerende rol voor het rijksbeleid.
 - Ontwikkel een methodiek om ‘systeemeffecten’ van beleidscumulatie te benoemen.

De rol van de gemeente

In dit onderzoek hebben we een aantal componenten onderscheiden waaraan een regisseur moet voldoen: overzicht hebben over de situatie, verantwoording nemen voor het geheel, gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten en samenwerking organiseren. De meeste bevraagde gemeenten herkennen deze componenten, maar geen van de gemeenten noemt deze componenten in hun onderlinge samenhang. Van de respondenten vindt 95% dat de gemeente de aangewezen partij is om de regierol op zich te nemen. In de praktijk is er echter (met name volgens maatschappelijke partijen) ook vaak sprake van co-regisseurschap. Over het geheel genomen vervullen gemeenten de regierol in redelijk grote mate, al zijn grote verschillen zichtbaar tussen de deelnemende gemeenten. Over de hele linie zijn nog verbeteringen mogelijk. Deze constatering leidt tot de eerste twee aanbevelingen *specifiek bedoeld voor gemeenten*:

- 5 Licht de lokale regievoering door.
 - Evalueer welke regierol voor een bepaald beleidsveld wordt gevraagd.
 - Ga na welke regierol mogelijk is gegeven het rijksbeleid.
 - Bepaal welke regierol in de gemeentelijke praktijk wordt toegepast.
 - Kijk of deze rol past in de gegeven situatie en bij het bestaande ambitieniveau.
- 6 Richt de vier componenten van de regierol in en kies een regietype en bepaal daarbij vooraf binnen welke grenzen een ‘integrale aanpak’ zich afspeelt, met andere woorden, bepaal het *geheel*.

De component ‘verantwoording afleggen voor het geheel’ blijkt in de huidige gemeentelijke praktijk extra aandacht te behoeven. De zevende aanbeveling *voor gemeenten* luidt dan ook:

- 7 Leg meer publieke verantwoording af.
 - Beleg bijvoorbeeld regelmatig een publiek debat in de raad over de effecten van het vervullen van de regierol bij belangrijke dossiers.

- Organiseer bijeenkomsten met maatschappelijke partners waarin evaluatie en verantwoording plaatsvinden van het *geheel* van de inspanningen van *alle* betrokken partijen, op basis van gezamenlijke succescriteria.
- Communiceer regelmatig naar een breed publiek de maatschappelijke effecten als gevolg van de regievoering en gezamenlijke inspanningen.

De invulling die een gemeente kan / wil geven aan de regierol is voor een deel afhankelijk van het samenspel tussen rijksoverheid en gemeenten. Een aantal lokale voorwaarden speelt echter eveneens een belangrijke rol bij wijze waarop gemeenten de regierol invullen. Een bloemlezing:

- De mate waarin de gemeente in staat is haar *ambitieniveau* af te stemmen op het gewenste regietype bevordert het succes of falen van de regierol. Zowel een te hoog als een te laag ambitieniveau kunnen een optimale invulling van de regierol belemmeren.
- De rol van de *politiek*: prioriteitstoekenning, besluitvaardigheid, continuïteit, betrokkenheid en belangstelling hebben een positief effect op alle vier de regiecomponenten.
- De mate waarin de gemeente in staat is duidelijkheid te bieden over de *eigen positie in relatie tot externe partijen* vormt een stimulans voor het organiseren van samenwerking en een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De *interne organisatie*: interne samenhang, adequate communicatie, eenheid van leiding, ambtelijke capaciteit, persoonlijke kwaliteit en de mate van verloop werken eveneens door naar alle vier de regiecomponenten.
- Effectieve regievoering is voor een belangrijk deel afhankelijk van *persoonlijke identificatie*: professionele, enthousiaste en gezaghebbende ‘entrepreneurs’ binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Dit leidt tot een aanbeveling *bedoeld voor gemeenten*:

- 8 Creëer gunstige voorwaarden voor regievoering.
 - Organiseer een politiek-bestuurlijk mandaat voor de regisseur.
 - Formuleer afhankelijk van politiek bestuurlijke prioriteiten een beperkt aantal ‘leidende’ regiethema’s waarnaar andere beleids- en organisatieonderdelen zich richten. Dwing integratie af op basis van de kracht van bestuurlijke én ambtelijke regisseurs.
 - Richt de organisatie in op externe regie.
 - Stel een functieprofiel op voor ambtelijke regisseurs.
 - Zorg bij uitbesteding van de regierol aan andere partijen voor een deugdelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie.

0.5 Het regieconcept: definitie, typen en componenten

Definitie

In dit onderzoek omschrijven we regie als volgt:

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer *samenhangend geheel*, met het oog op een bepaald resultaat.

Typen regie

De regiefunctie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. We onderscheiden vier typen aan de hand van de volgende twee invalshoeken:

- Beschikt de regisseur over *doorzettingsmacht*? Met andere woorden: in hoeverre kan de regisseur de andere relevante betrokken partijen zijn wil opleggen?
- Volgt de regisseur zijn *eigen 'script'*? Met andere woorden: in hoeverre stippelt de regisseur zijn eigen koers uit en kan hij zijn eigen beleidskader vormgeven?

Tabel 0.1: vier typen regie

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Componenten van regie

We onderscheiden een aantal algemene *componenten* waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten – ongeacht van welk type regisseur sprake is:

- 1 overzicht over de gehele situatie;
- 2 verantwoording voor het geheel afleggen;
- 3 het uitzetten of organiseren van *beleidslijnen* ten aanzien van het geheel;
- 4 het organiseren van *samenwerking* met het oog op het geheel.

Regieactiviteiten

Voor iedere component zijn er bijpassende activiteiten om deze ook feitelijk te kunnen invullen. Deze zijn weergegeven in het volgende overzicht.

Tabel 0.2: componenten van regie en bijpassende activiteiten

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht over situatie	– actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie
Verantwoording over het geheel afleggen	– verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen – het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	– het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel – het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren – beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen – toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing
Organiseren van samenwerking	– actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel – actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten) – toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terugkoppelen naar de onderscheiden of alle actoren

o.6 De onderzoeksofzet

Het onderzoek richtte zich op de regierol van gemeenten in drie beleidsvelden met elk twee specifieke thema's. Per beleidsveld namen zes gemeenten deel aan het onderzoek:

- inburgering: inburgering oudkomers en inburgering nieuwkomers;
- onderwijs: de brede school en voortijdig schoolverlaten;
- veiligheid: horeca en geweld en overlast door verloedering.

In totaal achttien gemeenten verleenden hun medewerking aan het onderzoek. Het onderzoek vond plaats in de periode november 2003 tot april 2004 en omvatte een online enquête, interviews en groepsgesprekken. Tevens zijn schriftelijke stukken van de gemeenten in de analyse betrokken en is het rijksbeleid rond de zes thema's beschreven en geanalyseerd voor de periode tussen 1997 en 2004.

1 Inleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wil meer inzicht krijgen in de manier waarop gemeenten hun regierol invullen en de wijze waarop de rijksoverheid¹ de gemeenten daarin kan faciliteren.² Daarbij wil het ministerie de volgende vragen beantwoorden:

- 1 Op welke manier vullen gemeenten hun regierol in?
- 2 Welke problemen ondervinden gemeenten bij de invulling van deze regierol?
- 3 Welke mogelijkheden hebben gemeenten om de invulling van hun regierol te optimaliseren?
- 4 Op welke manier kan de rijksoverheid een bijdrage leveren aan een betere invulling van de gemeentelijke regierol?
- 5 Op welke wijze kunnen de rijksoverheid en de gemeenten de bij 3) en 4) gestelde oplossingen implementeren?

Het onderzoek moet vanuit gemeentelijk perspectief gevoerd worden, waarbij de oplossingen gericht zijn op de gemeenten en de rijksoverheid. De afgelopen jaren hebben al diverse onderzoeken plaatsgevonden die betrekking hebben op de regierol van de gemeenten. Ook zijn er enkele kabinetsnotities over dit onderwerp verschenen. Het empirische onderzoek dient gebruik te maken van deze theorievorming, inzichten en visies. Onderzoek naar drie beleidsterreinen moet leiden tot voldoende inzichten om conclusies te kunnen trekken voor de regierol van gemeenten in zijn algemeen.

¹ Met 'rijksoverheid' wijzen we in dit onderzoek zowel op de ambtelijke organisaties (ministeries) als politieke organen en bestuur (Eerste / Tweede Kamer en Kabinet).

² Partners+Pröpper is per brief van 22 juli 2003 (kenmerk gsib/ir2003/73482) uitgenodigd offerte uit te brengen voor een empirisch onderzoek naar de optimalisering van de regierol van gemeenten.

2 Vraagstelling en onderzoeksmodel

2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- 1 inzicht krijgen in de voorwaarden en condities die bevorderen of belemmeren dat gemeenten hun regierol optimaal kunnen invullen;
- 2 implementeren van concrete oplossingen door de rijksoverheid en gemeenten die bijdragen aan een verdere optimalisering van de gemeentelijke regierol.

2.2 Vraagstelling

Voor het onderzoek formuleren we de volgende centrale vraagstelling:

Op welke wijze en onder welke voorwaarden kunnen gemeenten de gemeentelijke regierol optimaal vervullen om in samenwerking met maatschappelijke partners tot slagvaardig beleid te komen?³

Theoretische onderzoeksvragen

Voor het empirische onderzoek wordt gebruik gemaakt van de huidige (theoretische) stand van zaken op basis van al uitgevoerde onderzoeken, verschenen (kabinets)notities en –visies. Ondanks het empirische karakter van het huidige onderzoek staan we kritisch ten opzichte van de huidige theorie en benoemen we daarin ook de ‘leemtes’ die van belang zijn voor het empirische onderzoek. Voortbouwend op het al uitgevoerde onderzoek zijn enkele theoretische onderzoeksvragen relevant voor dit onderzoek:

- 1 Wat verstaan we onder de gemeentelijke regierol en hoe kan deze vanuit de theorie en het dagelijkse gebruik nader en eenduidig worden gedefinieerd?
- 2 Wat zijn de voorwaarden voor gemeenten om de gemeentelijke regierol op te (kunnen) pakken?
- 3 Wat is de definitie van succes en falen van de gemeentelijke regierol?

Empirische onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling valt uiteen in een aantal empirische deelvragen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties noemt een aantal empirische onderzoeksvragen die wij in onderstaande vragen hebben verrat:

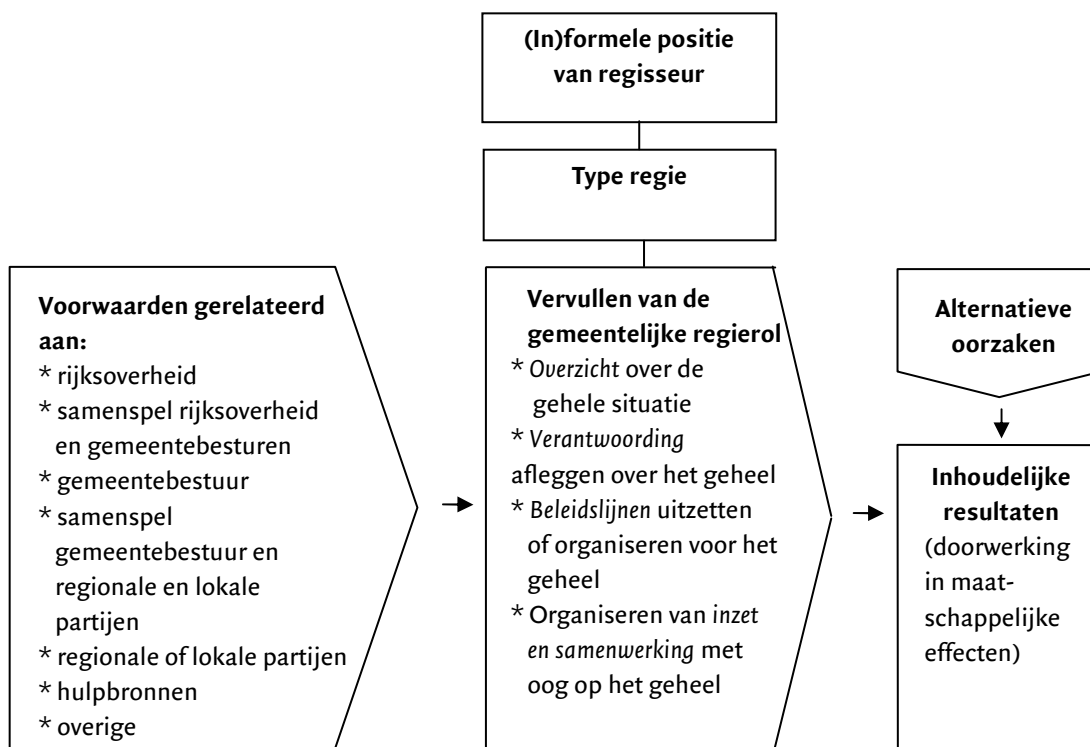
- 4 In hoeverre en op welke wijze vullen gemeenten de regierol feitelijk in?
 - 4.1 Hebben gemeenten (in)formeel de *positie* van regisseur?
 - 4.2 Van welk *type* regie is sprake?
 - 4.3 Op welke manier vullen gemeenten hun regierol feitelijk in?
 - a In hoeverre hebben gemeenten *overzicht* over de gehele situatie?
 - b In hoeverre leggen gemeenten *verantwoording af* over het geheel en dragen zij dit uit?
 - c In hoeverre zetten gemeenten *beleidslijnen* uit of organiseren zij dit voor het geheel?

³ Onder slagvaardig beleid verstaan we een beleid dat ambitieus, effectief en efficiënt is.

- d In hoeverre organiseren gemeenten *medewerking* of *samenwerking* met oog op het geheel?
- 5 Welke voorwaarden verklaren dat gemeenten feitelijk de regierol oppakken en in hoeverre is aan deze voorwaarden voldaan?
 - a Welke mogelijkheden hebben gemeenten zélf om de invulling van hun regierol te optimaliseren en maken ze daarvan feitelijk gebruik?
 - b In hoeverre biedt de huidige opstelling van de rijksoverheid een belemmering of stimulans voor het oppakken van de gemeentelijke regierol?
 - c Wat zijn overige factoren die bevorderen of belemmeren dat gemeenten de regierol oppakken?
- 6 Wat zijn de feitelijke inhoudelijke resultaten als gevolg van de regievoering door gemeenten? (Of zijn de resultaten direct te verklaren door andere factoren dan de invulling van de gemeentelijke regierol, dat wil zeggen zijn er alternatieve oorzaken?)
- 7 Welke concrete aanbevelingen kunnen op grond hiervan worden gegeven aan de rijksoverheid en gemeenten voor het implementeren van oplossingen voor succesvolle lokale regievoering?

2.3 Onderzoeksmodel

De variabelen en relaties zijn vervat in het onderstaande onderzoeksmodel.



Afbeelding 2.1: Onderzoeksmodel

In de volgende paragrafen werken we het onderzoeksmodel verder uit. Via deze uitwerking beantwoorden we tevens de drie *theoretische* onderzoeksvragen van dit onderzoek.

2.3.1 Definitie van de regierol

Stand van zaken

Een onderzoek naar de regierol van gemeenten vraagt om een goede definitie vooraf. Zo roept het gebruik van de metafoor uit de toneelwereld meteen een aantal vragen op. Bedoelen we bijvoorbeeld letterlijk een ‘toneelregisseur’ die met een gegeven script vanuit een dwingende en hiërarchische rol de acteurs naar de invulling van personages en karakters leidt? Of gaat het om een regisseur die spelers maximale vrijheid geeft bij de invulling van hun spel en personages?

De Raad voor het Openbaar Bestuur (1999) definieert de regierol in twee notities als:

“Het faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang (i.c. samenhang aanbrengen tussen beleidsonderwerpen) en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst.”

In een bijlage bij de offerteaanvraag beschouwt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regievoering als:

“Een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over de andere partijen.” (22 juli 2003)

Een bijzondere vorm van regie is ‘ketenregie’. De bureaus Berenschot, BMC en de Verbinding omschrijven dit als:

“Het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten.” (2002: 14)

In een rapportage over digitale regie over (persoons)gegevens definieert Berenschot regievoering als:

“Inzicht en invloed hebben op het verwerken van persoonsgegevens, en op de relatie tussen de burger / klant en de overheid.” (2003: 5)

We constateren grote verschillen in deze definities. Gaat het bij regie om faciliteren, samenwerken, verleiden, beheersen, of in het algemeen om het uitoefenen van invloed? Is regie gericht op een inhoudelijk belang – concreet of abstract, bijvoorbeeld van algemeen belang tot het bewaken van persoonsgegevens – of gaat het puur om het realiseren van afstemming tussen actoren?

De vraag is ook wat de algemene noemer is van deze definities of althans van de wijze waarop regie in het dagelijkse taalgebruik naar voren komt. Het gaat dan bijvoorbeeld

niet alleen om de regie van de rijksoverheid, de provincie of gemeenten, maar bijvoorbeeld ook om de regie van de premier ten aanzien van zijn ministersploeg en het kabinetsbeleid. Regie kan gaan over het samenspel van diverse organisaties in een samenwerkingsverband, maar kan ook betrekking hebben op de regie van een college of een managementteam op de ambtelijke organisatie. Conclusie: regie kent tal van vormen en definities, maar een algemene noemer en een algemene omschrijving ontbreken.

Algemene definitie

De algemene noemer van regie is wat ons betreft dat het bij regie gaat om een bijzondere vorm van sturing, dat wil zeggen doelgerichte invloedsoefening. Regie verwijst bovendien naar het afstemmen van afzonderlijke onderdelen tot een geheel. Vindt er binnen een samenwerking voldoende afstemming plaats, sluiten ketenpartners op elkaar aan, slaagt de premier erin om de eenheid van het kabinet(sbeleid) te bewaken, functioneert de ambtelijke organisatie op samenhangende wijze? Regie gaat dus zowel om sturen als coördineren of afstemmen gericht op een ‘geheel’:

We definiëren regie als volgt:

Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer *samenhangend geheel*, met het oog op een bepaald resultaat.

Deze definitie van regie omvat tal van verschijningsvormen van regie, zoals:

- interne of externe richting van regie;
- een horizontale of verticale richting van regie;
- de zichtbaarheid of onzichtbaarheid van de regisseur voor de partijen. Er kan sprake zijn van een zichtbare regiepositie en zichtbare regieactiviteiten gericht op een collectief of gemeenschap van partijen. Ook is een selectieve of bilaterale aanpak mogelijk waarbij het geheel aan regieactiviteiten en eventueel ook de positie van de regisseur onzichtbaar blijven voor het geheel van de partijen;
- directe of indirecte regie: een actor kan zelf regie voeren, maar het is ook mogelijk dat deze actor de regie aan een andere partij uitbesteedt;
- van regie in een ‘diffuus’ netwerk tot regie in een gestructureerde keten;
- de omvang en aard van de sturingsinstrumenten die in het kader van regie worden ingezet.

Kortom, regievoeren is sturen ten aanzien van het geheel. Net als het woord ‘integraal’ krijgt regie pas betekenis als de grenzen van het geheel wordt aangegeven. Gaat het om het geheel van twee organisaties, gaat het om het geheel van een bepaald vraagstuk?⁴ De bepaling van ‘het geheel’ kan per situatie verschillen en is ook afhankelijk van het ambitieniveau van de regisseur. Gaat het bijvoorbeeld bij inburgering uitsluitend om het leren van de Nederlandse taal, of gaat dit verder bijvoorbeeld in de vorm van maatschappelijke participatie via betaald werk óf ‘sociale zelfredzaamheid’?

⁴ Vergelijk: De Bruijn, 2003.

Regievoeren is te zien als een activiteit die ook door meerdere partijen verricht kan worden. Zo kunnen er meerdere regisseurs zijn ten aanzien van hetzelfde onderwerp (hetzelfde 'geheel'). In een aantal gemeenten wordt de regie op het terrein van veiligheidsbeleid zowel door de gemeenten als de politie gevoerd. Ook is het denkbaar dat alle betrokken partijen op een bepaalde manier bijdragen aan de regieactiviteiten. Een parallel kan hierbij worden gemaakt naar activiteiten als 'organiseren' of 'managen'. Onderzoek in organisaties laat bijvoorbeeld zien dat hoegenaamd alle leden van een organisatie zich met deze activiteiten bezig houden. De 'manager' is er apart voor vrijgesteld en is er een groot deel van zijn of haar tijd mee bezig en de mensen op de werkvloer doen dit voor een aantal procenten erbij.⁵

Het is ook denkbaar dat er bij een onderwerp meerdere regisseurs vanuit verschillende invalshoeken betrokken zijn, waarbij iedere regisseur een 'eigen' geheel voor ogen heeft. Zo voert een schooldirecteur regie uit over alles wat samenhangt met zijn school en dit raakt de regie vanuit de gemeente op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid en / of brede school. Welke regisseur 'leidend' is, hangt dan af van een maatschappelijke en / of politieke belangenafweging.

2.3.2 Typen regie

We onderscheiden een aantal typen regie aan de hand van twee invalshoeken. Beschikt de regisseur over doorzettingsmacht en volgt hij zijn eigen 'script' of dat van een ander? Onder *doorzettingsmacht* verstaan wij de potentie van een actor – om daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen.

Dit kan verder gepreciseerd worden. Bij *grote doorzettingsmacht* kan een actor alle relevante betrokken partijen zijn wil opleggen, ook als deze andere partijen 'echt' niet willen en bijvoorbeeld zwaarwegende of principiële bezwaren hebben en ongeacht of deze partijen veel of weinig hindermacht hebben. Bij een *beperkte doorzettingsmacht* kan een actor alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen. Het *geheel afwezig zijn van doorzettingsmacht* betekent niet dat de regisseur geen invloedsbasis heeft. Een regisseur kan ook 'communicatief rationeel gezag' hebben en andere partijen op basis van visie en argumenten overtuigen en 'meekrijgen'.⁶

Door de twee assen 'wel / geen eigen script' en 'wel / geen doorzettingsmacht' te combineren, kunnen vier typen regie onderscheiden worden (zie tabel 2.1).

⁵ Zie: Fayol, 1969.

⁶ Zie: Pröpper, 1989: hoofdstuk 2; en Pröpper en Blijenbergh, 1995.

Tabel 2.1: hoofdvarianten van regie

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

We vergelijken de vier varianten uit tabel 2.1 met elkaar:

Beheersingsgerichte regisseur

De beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig) ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht, maar ook aan de mogelijkheid zélf het script te kunnen schrijven. In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te herschrijven / of te (her)interpreteren. De regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid – en beleidsvrijheid – het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk.

Uitvoeringsgerichte regisseur

De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit, te weten:

- 1 van de rijksoverheid of de provincie, er bestaat dan een verticale verhouding tot regisseur (binnen welke relatie overigens in een zekere mate sprake kan zijn van beleidsruimte voor de regisseur binnen de gegeven kaders);
- 2 van een samenwerkingsverband, al of niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband. In dit geval zou de doorzettingsmacht van de regisseur tot uitdrukking kunnen komen in een algemeen verbindend verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband.

Visionaire regisseur

De visionaire regisseur heeft een grote beleidsvrijheid een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar hij ontbeert de benodigde machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen) om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is. Het script – en het visionaire of wervende karakter daarvan – is een belangrijke bron om partijen te

mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. De regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van samenwerkingspartners.

Faciliterende regisseur

De faciliterende regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.

Beschrijving van regievoering in de praktijk

Voor de beschrijving van de praktijk biedt deze typologie een eerste handvat. De praktijk is echter gedifferentieerder. De typologie richt zich op een invulling van de regierol die past bij de gegeven situatie wat betreft: mogelijkheid van doorzettingsmacht en zelf het script kunnen schrijven. De regierol die gemeenten oppakken hoeft niet te passen bij deze situatie, óf ze kiezen voor het (vooralsnog) achterwege laten van het inzetten van doorzettingsmacht of het zélf schrijven van het script.

Een nuancering daarbij is dat de feitelijke regieopgave volgens een rijkskader (script) bijvoorbeeld in cel II ligt (uitvoeringsgerichte regie), terwijl de feitelijke situatie cel III of IV is vanwege bijvoorbeeld ontbrekende doorzettingsmacht. Een tweede nuancering is van strategische aard, namelijk of de regisseur zijn machtspotentieel (cel I en II) ook daadwerkelijk aanwendt om invloed uit te oefenen.

In het onderzoek maken we in relatie tot het vaststellen van het type regie onderscheid naar de volgende vragen:

- 1 Welk type regie sluit het beste aan bij de gegeven situatie?
- 2 Welke type regie kiest de gemeente bewust of onbewust zelf? Óf, welk type regie krijgt de regisseur opgedragen vanuit rijkskaders?
 - Heeft de regisseur een goed beeld van de situatie?
- 3 Welke regierol is haalbaar gegeven de specifieke situatie?
- 4 Is er sprake van een afwijking tussen het verwachte regietype gegeven de situatie (vraag 1) en de feitelijke keuze van de gemeente of opdracht door de rijksoverheid (vraag 2)?
- 5 Is in het geval van een afwijking (vraag 3) sprake van een tactiek door de regisseur?
 - Theoretisch is het bijvoorbeeld mogelijk dat de regisseur beschikt over doorzettingsmacht, maar op voorhand duidelijk maakt dat hij deze voor dit onderwerp niet inzet en juist kiest voor faciliterende regie. Indien de samenwerking om welke reden dan ook stopt of niet tot de juiste resultaten leidt, kan de regisseur alsnog zijn doorzettingsmacht aanwenden door actief in te grijpen. Een zelfde tactiek is denkbaar ten aanzien van de mogelijkheid een eigen script te schrijven.

2.3.3 Regiecomponenten en -activiteiten

We onderscheiden een aantal algemene *componenten* waaraan de feitelijke invulling van de regierol kan worden afgemeten – ongeacht van welk type regisseur sprake is:

- 1 *overzicht* over de gehele situatie;⁷
- 2 *verantwoording* afleggen over het geheel;⁸
- 3 het uitzetten of organiseren van *beleidslijnen* ten aanzien van het geheel;
- 4 het organiseren van *samenwerking* met het oog op het geheel.⁹

Regievoeren staat tegenover ‘partieel sturen’:

- beperkt of selectief beeld van de gehele situatie;
- alleen verantwoording afleggen over eigen aandeel;
- alleen sturen voor directe eigen doelen of met het oog op directe eigen belangen en niet met het oog op gemeenschappelijke doelen of belangen;
- het organiseren van medewerking en draagvlak voor eigen plannen en doelen.

De vier componenten van de regierol werken we uit aan de hand van twee invalshoeken:

- 1 Wat houdt de component in en wanneer slaagt de regisseur deze component adequaat in te vullen?
- 2 Welke activiteiten van de regisseur passen bij deze component? Het gaat dan om activiteiten die van de regisseur wordt verwacht of die hij geacht wordt te doen in relatie tot de geregisseerden. Anders geformuleerd: de geregisseerden aanvaarden of accepteren deze activiteiten van de regisseur (gegeven het feit dat zij de regisseur als zodanig aanvaarden).

Component 1: overzicht over de gehele situatie

WAT HOUDT HET IN EN WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur blijkt een goed en omvattend beeld van de situatie te hebben:

- a het beleidsonderwerp en relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen – in relatie tot de gegeven opdracht of het gegeven vraagstuk – inclusief:
 - relevante problemen en de ontwikkeling hierin;
 - oorzaken voor problemen;
- b alle relevante actoren en relevante onderlinge relaties;
- c de doelen en belangen van de relevante partijen, alsmede de verschillen en overeenkomsten hiertussen;

⁷ Vergelijk met de definitie van de regierol door de Raad voor het Openbaar bestuur, 1999a; en 1999b.

⁸ Vergelijk: Harmon, 1981. Daarin stelt Harmon dat interactie dient te zijn gebaseerd op wederkerigheid en een gezamenlijke betrokkenheid. Persoonlijke verantwoording beperkt zich niet tot louter het eigen aandeel in de interactie maar richt zich op de hele samenwerking waardoor afzonderlijke partijen medeverantwoordelijk zijn voor het geheel.

⁹ In elke component komen drie elementen terug: invloed/ sturen, het geheel en verantwoording (voorbereiden via kennis, verantwoording geven, voortgang bewaken en partijen ter verantwoording vragen).

- d de inbreng die actoren hebben (inhoudelijk en organisatorisch, inclusief ‘hulp- of subregie’);
- e relevant beleid (van gezamenlijke of afzonderlijke actoren) en de voortgang en resultaten daarvan.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 1 Actoren bevragen op alle relevantie informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie (volgens de zojuist genoemde punten a tot en met e).

*Component 2: verantwoording over het geheel afleggen***WAT HOUDT HET IN EN WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?**

De regisseur is bereid en blijkt ook werkelijk in staat te zijn 1) *verantwoording*, 2) *rekenschap*, 3) *uitleg* of 4) *toelichting* te bieden voor het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen. Anderen kunnen de regisseur hierop ook aanspreken. De vier genoemde concepten voor verantwoordelijkheid hebben steeds een andere lading en er is daarbij sprake van een afnemende trap in de juridische betekenisgeving van het concept ‘aansprakelijkheid’.

Verantwoording afleggen of rekenschap bieden hoeft hier niet te betekenen dat de regisseur zich vanuit een staatsrechtelijke / politieke of juridische rationaliteit opwerpt als de (directe) *oorzaak* of sterker nog als ‘schuldige’ of juridisch *aansprakelijke* voor de gegeven situatie. Deze verantwoordelijkheid is alleen aan de orde als de regisseur eenzijdig de situatie beheerst, over de nodige wettelijke bevoegdheden beschikt en hij ook werkelijk de oorzaak van de ontstane situatie hiervan is. In dit onderzoek koppelen wij bevoegdheden en de toerekenbaarheid daarvoor, en het afleggen van verantwoording radicaal van elkaar los. De regisseur legt verantwoording af voor het geheel, ongeacht de vraag of hij bevoegd of onbevoegd is.¹⁰

Een faciliterende regisseur kan bijvoorbeeld woordvoerder zijn namens het geheel van de verzamelde partijen. Bij een faciliterende regie is het namelijk zaak uit te leggen wat de resultaten van de verzamelde partijen zijn en hoe dit te verklaren is. Bij deze vorm van verantwoordelijkheid is geen sprake van een *schulduraag*. Desondanks kan de regisseur vanuit een zeker *verantwoordelijkheidsbesef* en *ambitieniveau* het wel tot zijn taken of plichten rekenen om een verantwoordelijkheid voor het geheel te nemen die verder reikt dan zijn formele bevoegdheden. Een ander voorbeeld is een regisseur die bemiddelt in een conflict tussen twee maatschappelijke partijen met het oog op het geheel van de samenwerking en bereid is daarover ook toelichting te verschaffen.

¹⁰ Vergelijk met Raad voor het Openbaar Bestuur, 1999b: 6. De gemeentelijke regisseur is verantwoordelijk voor een goede ontwikkeling van de lokale samenleving, ook als zij niet over expliciete bevoegdheden beschikt. Zie ook: Bovens, 1990; Pröpper e.a., 1995.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 2 Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen, zonder zich te verschuilen achter anderen of partieel verantwoording af te leggen over alleen het directe eigen aandeel in het geheel.
- 3 Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel (onder meer door voldoende eigen inzet).

Component 3: het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel

WAT HOUDT HET IN EN WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur slaagt erin dat er ten aanzien van het geheel een bepaalde koers is uitgestippeld: wat is het doel en / of wat zijn de randvoorwaarden, welke middelen worden ingezet en wat is het tijdschema? De regisseur kan deze koers zelf bepalen, maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 4 Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel.
- 5 Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren.
- 6 Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen (of deze nu door de regisseur eenzijdig zijn bepaald of dat deze het resultaat van samenwerking zijn).
- 7 Toezicht houden op de voortgang van het proces en zorgen voor tijdige bijsturing indien dit nodig is.

Component 4: het organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel

WAT HOUDT HET IN EN WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur slaagt erin – gegeven de opdracht of het vraagstuk – voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voorzover de beleidslijnen dit vragen.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 8 Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel.
- 9 Actoren aan elkaar koppelen – bijvoorbeeld door doelen te vervlechten of werkprocessen te verbinden.
- 10 Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hier van terug te koppelen naar de onderscheiden of naar alle actoren.

De vier componenten van regie bieden procescriteria aan de hand waarvan het succes of falen van de regierol kan worden gedefinieerd:

- zijn de activiteiten die passen bij de vier componenten van regie ontplooid?
- wat leveren deze activiteiten op in termen van een procesresultaat?

De score op de procescriteria vormt daarmee een schatter op de effecten die de regierol feitelijk in de samenleving aanricht, maar vormt geen volledige verklaring. Er is namelijk

ook sprake van omstandigheden die de werking van de regierol (kunnen) beïnvloeden en mogelijk ook van alternatieve oorzaken.

2.3.4 (In)formele positie van de regisseur

Strikt genomen gaat de formele of informele ‘installatie’ van de regisseur vooraf aan het vervullen van de regierol en is er duidelijkheid over het type regie (zie tabel 2.2). De regisseur kan zijn rol al dan niet ontleen aan een formele grondslag. Zo kunnen rijkskaders de gemeente opdragen de regierol op verschillende terreinen te vervullen (zoals veiligheid), of besluit het gemeentebestuur daartoe op eigen gelegenheid (bijvoorbeeld bij de brede school). Dit wil niet zeggen dat de formele regisseurspositie als zodanig ook door de andere partijen wordt aanvaard. In de praktijk kan er sprake zijn van concurrentie om de regierol en kunnen zelfs andere informele regisseurs feitelijk – delen van – de regierol vervullen en zelfs de formele regisseur sturen. Indien een regisseur zijn regierol uitbesteedt aan een andere partij is er sprake van indirecte regie, maar blijft de regisseur wel aanspreekbaar op de opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie die hieraan ten grondslag ligt!

2.3.5 Voorwaarden voor regievoering

Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij het achterhalen van de voorwaarden of condities waaronder gemeenten de gemeentelijke regierol kunnen oppakken. Eerder uitgevoerde onderzoeken en diverse notities bieden een eerste inzicht in mogelijke voorwaarden die van invloed zijn op het vervullen van de gemeentelijke regierol. Het gaat daarbij dus om factoren die de feitelijke vervulling van de regierol kunnen bevorderen of belemmeren. Mede op basis van voorgaand onderzoek geven we een inventarisatie van voorwaarden en ordenen deze langs twee invalshoeken:

- voorwaarden gerelateerd aan afzonderlijke actoren en hun samenspel;
- voorwaarden aan de hand van beschikbare hulpbronnen voor de regisseur.

Voorwaarden rijksoverheid

- 1 Kwaliteit van rijkskaderstelling:
 - in termen van evalueerbare doelen;
 - helderheid van wat vast en niet vast ligt.

Voorwaarden gerelateerd aan samenspel rijksoverheid met gemeentebesturen

- 2 De wijze van sturen door de rijksoverheid in termen van voorwaarden scheppen en stimuleren en de wijze waarop gemeenten hierop inspelen.
De rijkssturing is te typeren aan de hand van:
 - ruimte geven aan gemeenten binnen zekere vrijheid te handelen (beleids- en handelingsruimte, gegeven beleidskaders, financiële richtlijnen, planbeoordelingsvoorschriften, protocollen, rijksrichtlijnen);
 - hulpmiddelen (geld, kennis, bevoegdheden en dergelijke) om binnen deze ruimte regisserend te kunnen optreden;
 - stimulansen voor gemeenten om ook werkelijk gebruik te maken van deze ruimte en hulpmiddelen (attenderen, motiveren, afspraken maken).

De wijze waarop gemeenten hierop inspelen:

- wel of niet gebruik maken van ruimte. Ook: in hoeverre wordt door gemeentelijke bemoeienis de ruimte beperkt? In hoeverre spelen mechanismen waarbij aanvankelijk open regelingen als gevolg van gemeentelijk ‘verzoek’ gaandeweg worden dichtgetimmerd en gebureaucratiseerd, via de vraag naar zekerheid, duidelijkheid en protocols?
- wel of niet gebruik maken van hulpmiddelen. Maakt de gemeente bijvoorbeeld gebruik van bepaalde subsidies om samenwerkingspartners te mobiliseren?
- wel of niet gevoelig zijn voor stimulansen.

- 3 Wijze van sturen door de rijksoverheid in termen van (beleids)instrumenten:
 - wetgeving;
 - geld (hoeveelheid subsidie, wijze van subsidievertrekking, bijvoorbeeld al of niet outputfinanciering);
 - kennis, onderzoek;
 - rapportage / monitor ten behoeve van zelfinzicht gemeenten en / of toezicht rijk;
 - toezicht vanuit leer- en of afrekenmodus;
 - (prestatie)afspraken / convenanten. (Daarbij van belang is ook de vraag hoe vast deze afspraken zijn. Heel hard of is het een intentie die gemeenten eenzijdig, bijvoorbeeld bij gewijzigde omstandigheden of inzichten, naast zich neer kunnen leggen? Aanvullend: hoe helder zijn de afspraken?)
- 4 De consistentie of aansluiting van de aansturing door diverse departementen of onderdelen hiervan. In het bijzonder wat de beleidsruimte is, gegeven het totaal aan relevante rijksbemoeienis, niet alleen vanuit direct betrokken departement.
- 5 De complementariteit van bestuur: samenhang en aansluiting tussen rijksinzet en gemeentelijke inzet (en eventueel provinciale inzet). Ook de congruentie van probleemperceptie, beleidsdoelstelling en beleidsaanpak.
- 6 Welk regime legt de rijksoverheid op in termen van marktwerking versus budgetmechanisme:
 - bijvoorbeeld: gedwongen winkelnering Regionale Opleidingen Centra (ROC's), maar wel vrijheid door aan te besteden;
 - positie en rol gemeentebestuur als democratisch gekozen orgaan ten opzichte van andere partijen.¹¹
- 7 Verwachtingen die de rijksoverheid uitspreekt richting gemeenten over de mate en de wijze van invullen van de regierol. (Wel of geen verwachtingen, hoge of lage verwachtingen?).
- 8 Adequate taakverdeling rond bevoegdheden en aansprakelijkheden / verantwoordelijkheden:
 - helderheid;
 - voldoende overeenstemming hierover of beperkt ‘grijs’ gebied waarover discussie is;¹²

¹¹ Vergelijk: Mayntz, 1993.

¹² Levine en White (1961: 589) spreken in dit verband over ‘domeinconsensus’.

- adequate communicatie of proces om over ‘grijs’ gebied met elkaar tot zaken te komen.
- 9 Voldoende vertrouwen in elkaar. Vertrouwen gemeenten bijvoorbeeld de motieven van overdracht van bevoegdheden of taken vanuit de rijksoverheid? Zien ze het bijvoorbeeld niet als een verkapte vorm van bezuinigen?

Voorwaarden gemeentebestuur

- 1 Gemeentegrootte.
- 2 Bestuurskracht, responsiviteit en / of vraaggerichte organisatie.
- 3 Ambitieniveau ten aanzien van het onderwerp. Zowel een te hoog als te laag ambitieniveau werken averechts op oppakken regierol. Te hoog: te ver voor de troepen uit, te utopisch / te onrealistisch, te omvattend – te integraal: het gaat over alles en niets. Te laag: te weinig mobiliserende kracht en te weinig eigen commitment.
- 4 Politieke, bestuurlijke en organisatorische prioriteit van het onderwerp (en eventuele fluctuaties of verschuivingen hiervan) met doorwerking naar beschikbare tijd, geld en kwaliteit of bestuurlijk gewicht aan menskracht.
- 5 Interne organisatie binnen college en ambtelijke organisatie (eenheid van leiding).
- 6 Persoonlijke identificatie wie regisseur is en aanspreekbaarheid van hem / haar op het vervullen van de regierol. Is de regisseur een persoon, bijvoorbeeld projectleider en / of bestuurder, of is het een groep (afdeling, college) of een abstractie (de gemeente)?
- 7 Gerelateerd aan het type regisseur / de positie van waaruit de regisseur de taak oppakt:
 - koppeling of juist vermenging met andere rollen dan regisseur, onder meer eenzijdige verantwoordelijkheid en sturende rol ten aanzien van bepaalde publieke taken;
 - neutrale of niet neutrale opstelling ten aanzien van het resultaat;
 - hoeveelheid doorzettingsmacht;
 - kent de regisseur zijn eigen situatie, gaat hij bijvoorbeeld ten onrechte uit van doorzettingsmacht waardoor hij partijen tegen zich in het harnas jaagt?

Voorwaarden gerelateerd aan samenspel tussen gemeentebestuur en regionale en lokale partijen

- 1 De verwachtingen die partijen richting gemeenten uitspreken over de mate en de wijze van invullen van de regierol. (Wel of geen verwachtingen, hoge of lage verwachtingen?).
- 2 De reputatie van de gemeente, bijvoorbeeld in termen van betrouwbaarheid en slagvaardigheid.
- 3 Concurrentie met andere partijen over de regierol.
- 4 Voldoende basis voor samenwerking:
 - a wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen om hun belangen / doelen te realiseren (aansluitend bij het onderwerp of het vraagstuk), zoals beleefd

- door betrokkenen zelf.¹³ Eventueel verdieping aan de hand van typen afhankelijkheid:
- putten uit dezelfde hulpbronnen;
 - het bieden van hulpbronnen aan elkaar (deskundigheid, kennis, arbeidscapaciteit, geld etc.);
 - competitieve versus non-competitieve afhankelijkheid (doelbereiking van de een wel of niet ten koste van de ander);
 - beiden vervolgens te typeren naar sequentiële dan wel reciproke afhankelijkheid. Of anders geformuleerd: eenzijdig, bijvoorbeeld vanuit een lineair (werk)proces; of tweezijdig, bijvoorbeeld op basis van iteratief werkproces of van onderlinge ruil;¹⁴
- b mogelijkheden om doelen / belangen te vervlechten (of in plaats daarvan strijdige en onoverbrugbare tegenstellingen);
- c bereidheid, wil tot samenwerking of medewerking;
- d externe oriëntatie (oog voor ‘geheel!’);
- e focus op eigen autonomie vormt geen belemmering.¹⁵ Of anders geformuleerd: gevraagde samenwerking vormt geen (onoverkomelijke) inbreuk op autonomie;
- f gemeenschappelijke cultuur (kennis, normen en waarden) en samenwerkingsgeschiedenis;
- g persoonlijke relaties en verhoudingen tussen relevante leden van de betrokken actoren;
- h respect of positieve waardering voor elkaar;¹⁶
- i interesse of indifferentie ten opzichte van elkaar;¹⁷
- j vertrouwen in elkaar (actor als geheel, of relevante personen) en vertrouwen als de verwachting op coöperatief handelen van de ander;¹⁸
- k een gemeenschappelijk urgentiegevoel en prioriteitstoekenning ten aanzien van de problematiek of het vraagstuk.
- 5 Machtverhoudingen tussen gemeentebestuur en regionale en lokale partijen (‘mobiliseerbaar’ gegeven het onderwerp of het vraagstuk):¹⁹
- de relevantie van de handelingsmogelijkheden van de ene actor voor het bereiken van de doelen van een andere actor;
 - de mate van vrijheid van handelen (in een onderhandelings- of ruilproces).
- 6 Structuur van het netwerk van betrokken partijen:
- hoeveelheid exclusieve relaties van de regisseur;²⁰
 - centraliteit van de regisseur;
 - keten, kring, web, ster.

¹³ Vergelijk: Godfroij, 1981.

¹⁴ Vergelijk: Litwak en Hylton, 1962; Mintzberg, 1983, Thompson, 1967 in Mintzberg, 1983.

¹⁵ Vergelijk: Chisholm, 1992.

¹⁶ Zie: Benson, 1975.

¹⁷ Zie: Doesschot, e.a., 1987.

¹⁸ Vergelijk: Mutti, in: Marin, 1990..

¹⁹ Zie: Crozier en Friedberg, 1977; Marin, 1990.

²⁰ Vergelijk: Burt, 1992.

- 7 Adequate taakverdeling rond bevoegdheden en aansprakelijkheden / verantwoordelijkheden:
 - helderheid;
 - taakverdeling is *procedureel* qua bevoegdheden en *inhoudelijk* qua kerncompetenties juist;
 - voldoende overeenstemming hierover (beperkt ‘grijs’ gebied waarover discussie is);
 - adequate communicatie of proces om over ‘grijs’ gebied met elkaar tot zaken te komen.

Voorwaarden binnen regionale of lokale actoren

- 1 Interne organisatie binnen andere partijen. Kunnen woordvoerders afspraken maken namens hun organisatie?
- 2 Hebben actoren een goed beeld van eigen situatie (doelen, belangen, problematiek, etc.)?
- 3 Prioriteit en urgentie ten aanzien van het onderwerp of het vraagstuk.

Voorwaarden gerelateerd aan hulpbronnen voor de regisseur

- 1 Informatieele / communicatieve hulpbronnen:
 - Het al of niet aanwezig zijn van een goede communicatieve infrastructuur om formeel dan wel informeel met alle partijen informatie uit te wisselen en zich met elkaar te verstaan.
 - Het beschikken van een adequaat systeem om maatschappelijke omgeving te verkennen:
 - ‘attentiemanagement’: attenderen en selecteren van relevante externe informatie ten behoeve van interne verwerking;
 - permanente aandacht om onmiddellijk op bijzondere gebeurtenissen (kansen en problemen te kunnen inspelen);
 - periodieke scan van situatie aan de hand van vooraf bepaalde meetpunten (monitor, onderzoek).
- 2 Sociale hulpbronnen:
 - maatschappelijke steun voor de regisseur en het onderwerp;
 - vertrouwen van interne en externe actoren in de regisseur.
- 3 Politiek-bestuurlijke hulpbronnen:
 - politieke urgentie en prioriteit. Dit komt tot uitdrukking in voldoende budget, maar ook door bijvoorbeeld prominent het politieke debat te voeren met als doel het zichtbaar maken van het onderwerp dat door de politiek serieus wordt genomen;
 - een helder politiek kader voor inhoudelijke en procesmatige beslissingen van de regisseur;
 - politieke ruggesteun voor de koers en de regisseur (bijvoorbeeld wanneer tijdens de uitvoering bepaalde zaken anders uitpakken dan verwacht met als gevolg extra kosten, meer tijd etc.);
 - politieke en bestuurlijke ‘bevlogenheid’ bij het onderwerp en de invulling van de regierol.

- 4 Organisatorische hulpbronnen:
 - adequate interne organisatie in ieder geval met betrekking tot die delen van de organisatie waar de regisseur mee te maken heeft;
 - positie van de regisseur binnen de organisatie;
 - kwaliteit en kwantiteit personeel.
- 5 Financieel-economische hulpbronnen:
 - geld (heffingen, subsidies, fiscale regelingen);
 - voorzieningen (gebouwen);
 - goederen (computers, meubilair).
- 6 Juridische hulpbronnen:
 - bevoegdheden.

Overige voorwaarden

- 1 De tijd die het onderwerp vraagt om de regierol aan te kunnen (inhoudelijk: onderwerp, rijksregelingen, samenhang aspecten; proces / organisatie: partijen opzoeken, interesseren, etc.). Heeft ook met de afbakening van het onderwerp te maken ('hoe omvattend is het geheel?').

2.3.6 Alternatieve oorzaken

Om het realiseren van (beoogde) maatschappelijke effecten ook te kunnen toerekenen aan de regierol van gemeenten, onderzoeken we of er sprake is van andere factoren die de resultaten van de gemeentelijke regierol verklaren. Zijn er alternatieve oorzaken?

2.3.7 Resultaten van regievoering

Wanneer is sprake van een succesvolle invulling van de regierol? Bij het achterhalen van de inhoudelijke resultaten van lokale regievoering is onder meer de vraag van belang in hoeverre de gemeente slagvaardig beleid heeft gevoerd binnen de kaders van de rijksoverheid. Het gaat daarbij om het dienen van een algemeen belang dat wij hier invullen als: de *doorwerking* van rijks- en / of gemeentelijke bepaalde politiek-bestuurlijke beleidslijnen in (beoogde) *maatschappelijke effecten*. De beoordelingscriteria voor het inhoudelijke beleidsresultaat van de gemeentelijke regierol zijn – afhankelijk van het specifieke beleidsterrein:

- ambitieniveau van het beleid;
- effectiviteit van het beleid;
- efficiëntie van het beleid.

3 Onderzoeksofzet

3.1 Keuze van beleidsvelden en beleidsthema's

Voor specifieke thema's van de drie beleidsvelden (onderwijs, veiligheid en inburgering) willen we nagaan in hoeverre de gemeentelijke regierol doorwerking heeft in beoogde maatschappelijke effecten. De maatschappelijke effecten bekijken we in termen van de rijksbeleidskaders en aan de hand van vooraf gestelde indicatoren. Het gaat er daarbij uiteindelijk om waartoe de regie leidt. Een geheel beleidsterrein is evenwel te breed om naar de gerealiseerde maatschappelijke effecten te kijken. De drie beleidsvelden zijn daarom verder gepreciseerd door steeds twee beleidsthema's te selecteren die voldoen aan de volgende criteria:

- een goede afbakening;
- het bieden van zekere variatie op nader te selecteren voorwaarden voor het feitelijk vervullen van de regierol, met in ieder geval de voorwaarde van veel of weinig beleidsvrijheid voor gemeenten;
- de mogelijkheid om empirische effecten te traceren (de doorwerking van de regierol in beoogde maatschappelijke effecten). Het algemeen belang benaderen we daarbij vanuit de definitie van de rijksoverheid (zoals vastgelegd in rijkskaders) maar ook vanuit gemeentelijk bepaalde beleidslijnen;
- (als geheel) een goed beeld gevend van het gehele beleidsterrein.

Centrale invalshoek is of de invulling van de regierol door gemeenten vooral wordt verklaard door voorwaarden vanuit de rijksoverheid of dat dit vooral te maken heeft met lokale voorwaarden. In het bijzonder gaan we na of de rijksoverheid bij veel sturing en een lage mate van lokale *beleidsvrijheid* méér of minder eigen doelen kan realiseren in vergelijking met weinig rijkssturing en veel lokale beleidsvrijheid. Dit leidt tot een belangrijke hypothese waarbij we onderzoeken hoe de rijksoverheid in het licht van de eigen doelstellingen moet balanceren tussen meer of minder beleidsvrijheid aan gemeenten. Kortom, kan de rijksoverheid meer bereiken door los te laten dan door vast te houden aan eigen beleid?²¹

We onderzoeken de twee beleidsthema's via twee lijnen:

- 1 De doorwerking van rijkskaders op de beleidsthema's en de gemeentelijke regierol. Voor de beschrijving en analyse van de rijkskaderstelling bekijken we de ontwikkelingen in de periode 1997 tot en met 2003 die van belang zijn voor de gemeentelijke regierol op dit moment. We beschrijven ook eventuele trendbreuken in de periode. Het gaat daarbij om condities en voorwaarden vanuit de rijksoverheid voor de gemeentelijke regierol in termen van:

²¹ Het onderzoek richt zich op het optimaliseren van de gemeentelijke regierol en kijkt daarbij naar drie beleidsvelden. Doel van het onderzoek is *niet* om conclusies te trekken of aanbevelingen te doen over de *politieke inhoudelijke koers* op deze drie beleidsvelden (bijvoorbeeld in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet). De beleidsvelden zijn gekozen om vanuit een terugblik te leren van de gemeentelijke regierol. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport worden ten aanzien van de gemeentelijke regierol in algemene zin gesteld.

- kwaliteit van kaderstelling (evalueerbare doelen, helderheid over wat vast ligt en wat niet, mate waarin overzicht wordt geboden);
 - hulpmiddelen;
 - stimulansen.
- 2 De (bedoelde en onbedoelde) bijdrage van de gemeentelijke regie aan de doelen van de rijksoverheid.

Inburgering

In het beleidsveld inburgering onderscheiden we voor dit onderzoek verder de volgende beleidsthema's waarvan van gemeenten een regierol wordt vereist, of waar zij de regie kunnen nemen.

- 1 De inburgering van oudkomers, dat wil zeggen migranten die reeds enige tijd in Nederland leven;
- 2 De inburgering van nieuwkomers, zoals migranten die worden erkend als vluchteling en mensen die in het kader van gezinshereniging / -vorming naar Nederland komen.

Het begrip 'inburgering' omvat het leren van de Nederlandse taal en andere vaardigheden door immigranten teneinde volwaardig aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen. De beoogde volwaardige deelname dient te blijken uit betaalde arbeid en uit gedrag conform de Nederlandse normen. Het verschil tussen de hier bepaalde beleidsthema's is waarschijnlijk minder groot dan bij de beleidsvelden onderwijs en veiligheid. Veel gemeenten bieden inburgeraars hetzelfde programma aan. De beleidsthema's onderscheiden zich tenminste in de kop en staart van de trajecten: voor oudkomers is niet zelden een reeks specifieke maatregelen nodig om hen te bereiken en aan te zetten tot deelname aan een inburgeringsprogramma, voor nieuwkomers dienen gemeenten een sanctiebeleid te voeren.

INBURGERING OUDKOMERS

Tot het jaar 2004 was sprake van *relatief weinig* sturing door de rijksoverheid rond het thema inburgering van oudkomers. Momenteel zet zorg van de Tweede Kamer aan tot grotere rijksbemoeyenis. Om de maatschappelijke effecten te inventariseren, kijken we naar indicatoren afkomstig uit:

- drie peilingen 54 grootste steden;
- één peiling kleine gemeenten.

INBURGERING NIEUWKOMERS

Rond het thema inburgering nieuwkomers is sprake van *relatief veel* sturing door de rijksoverheid. De beleidsuitvoering is van oudsher gedecentraliseerd. Om de objectief meetbare effecten in de samenleving te achterhalen, benutten we indicatoren uit de onderstaande bronnen:

- Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden (RIEM);
- Voortgangsrapportages inburgering;
- bronnenonderzoek Verwey-Jonker Instituut;
- Kenniscentrum informatie etnische minderheden;

- bronnen van gemeenten;
- Regionale Opleidingen Centra (ROC's).

Onderwijs

Het beleidsveld onderwijs bakenen we voor dit onderzoek verder af tot de volgende beleidsthema's waar van gemeenten een regierol wordt vereist, of waar zij de regie kunnen nemen:

- 1 De zogenoemde 'brede school'-ontwikkeling in het basisonderwijs. Doelgroepen zijn kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar, maar door integratie van bijvoorbeeld de voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang richten veel brede scholen zich met hun activiteiten op de leeftijd van 0 tot 12 jaar.
- 2 Voorkomen van voortijdig schoolverlaten onder niet-leerplichtige jongeren. De Leerplichtwet uit 1969 bepaalt dat alle jongeren verplicht zijn onderwijs te volgen tot en met het schooljaar waarin zij 17 jaar worden. Voor de niet-leerplichtige leeftijdscategorie 18 tot 23 jarigen heeft de rijksoverheid doelstellingen bepaald voor de vermindering van het aantal voortijdige schoolverlaters. Deze doelstelling is ondersteund met wetgeving met een verplichte meldt- en registratieplicht voor onderwijsinstellingen en gemeenten. Daarnaast hebben gemeenten de taak de schoolverlaters terug te geleiden naar het onderwijs om een startkwalificatie te behalen.

BREDE SCHOOL IN HET BASISONDERWIJS

De brede school is primair een lokale ontwikkeling. Er is sprake van *relatief weinig* sturing door de rijksoverheid. Om objectieve maatschappelijke effecten te inventariseren, kijken we naar indicatoren afkomstig uit de volgende bronnen:

- Jaarberichten 'Brede scholen in Nederland' (met in 2003 een eerste aanzet tot kwaliteitscriteria);
- gemeentelijke registratie en evaluatie van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). (Er is nog geen basis voor landelijke vergelijking of kernmonitor GOA.)
- eventuele lokale effectmeting op basis van lokale en landelijke doelstellingen.

Voor de brede school is vanwege de diverse lokale ontwikkelingen momenteel geen landelijke (longitudinale) monitor of effectrapportage met vergelijkingsgegevens beschikbaar.

VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN ONDER NIET LEERP LICHTIGE JONGEREN

Rond voortijdig schoolverlaten onder jongeren tussen de 18 en 23 is sprake van relatief veel sturing door de rijksoverheid via specifieke beleidskaders. De wet op de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC-wet uit 2001) is hier een voorbeeld van. Om objectieve effecten in de samenleving te achterhalen, kijken we naar:

- landelijke registratie en rapportage van indicatoren zoals het aantal ingeschrevenen, de uitval en het aantal herplaatste voortijdige schoolverlaters (de jaarlijkse RMC-monitor).

Veiligheid

Het onderzoek richt zich binnen het beleidsveld veiligheid op twee thema's.

- 1 Horeca en geweld. Bij dit draait het om het (zinloze) geweld in het publieke domein. Dit type geweld wordt in hoofdzaak gepleegd door jongeren, vrijwel altijd van het mannelijk geslacht, tijdens het uitgaan in de nachtelijke uren. Vaak wordt dit type geweld ook aangeduid als uitgaansgeweld of ontladingsgeweld²².
- 2 Overlast door verloedering.²³ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vernieling van straatmeubilair, rommel op straat, hondenpoep op straat en het bekladden van muren en of gebouwen.

HORECA EN GEWELD

Rond het thema horeca en geweld is sprake van *relatief veel* sturing door de rijksoverheid via specifieke beleidskaders (wet- en regelgeving). Om te weten te komen welke objectief meetbare maatschappelijke effecten zich voordoen kijken we naar:

- Politiemonitor Bevolking (PMB), met indicatoren als:
 - dronken mensen op straat;
 - overlast van groepen jongeren;
 - lastig gevallen worden op straat;
- Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS), met indicatoren als:
 - mishandeling;
 - bedreiging;
 - seksuele delicten;
- lokale beleidsmonitors.

OVERLAST DOOR VERLOEDERING

Rond dit thema is sprake van *relatief weinig* sturing door de rijksoverheid. Om objectieve effecten in de samenleving te achterhalen, kijken we naar:

- Politiemonitor Bevolking (PMB), met indicatoren als:
 - vernieling van straatmeubilair;
 - rommel op straat;
 - hondenpoep op straat;
 - bekladden van muren en / of gebouwen;
- Het lokale (wijk)veiligheidsplan.

3.2 Aantal en selectie van gemeenten

Voor elk van de drie beleidsvelden (veiligheid, integratie en onderwijs) worden steeds zes verschillende gemeenten te geselecteerd. Daardoor is er sprake van 18 verschillende casusgemeenten. Dit vergroot de externe validiteit van het onderzoek en geeft meer mogelijkheden om de voorwaarden te onderzoeken die gemeenten hebben om de gemeentelijke gerierol feitelijk op te pakken.

²² Zie: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1998: 22.

²³ Ook wel 'verslonzing' of 'cultuur van afzijdigheid' genoemd. Zie: TK 1998 – 1999, 26 604.

Vergelijking binnen een gemeente blijft bovendien mogelijk doordat we diverse onderdelen van het beleidsveld onderzoeken. Voor de selectie van gemeenten zijn bij aanvang de volgende criteria aangehouden:

- a gemeentevang (naar aantal inwoners, onderverdeeld in drie groepen van gelijke omvang: groot (> 100.000 inwoners), middel (50.000 – 100.000 inwoners) en klein (< 50.000 inwoners);
- b een spreiding over vooroplopers en volgers / stationaire gemeenten;
 - tegen welke grenzen lopen vooroplopers aan qua ruimte en hulpmiddelen?
 - welke stimulansen zijn nodig voor volgers / stationaire gemeenten (achterblijvers) om gebruik te maken van ruimte en hulpmiddelen?
- c ‘commitment’ en bereidheid van gemeenten bereid mee te werken aan het onderzoek (tijd willen inruimen voor het houden van interviews, invullen van vragenlijsten en het verstrekken van schriftelijke stukken en inlichtingen).
- d indien dit valt te verenigen met de bovenstaande criteria: evenwichtige landelijke spreiding.

Tabel 3.1: overzicht van de deelnemende gemeenten aan het onderzoek.

Deelnemende gemeenten	Gemeentevang naar aantal inwoners
Inburgering	
Den Haag	457.674
Breda	163.500
Venlo	89.598
Helmond	84.299
Tiel	40.470
Culemborg	26.217
Onderwijs	
Nijmegen	152.200
Den Bosch	129.034
Gouda	72.000
Hoogeveen	53.345
Doetinchem	47.742
Harderwijk	40.186
Veiligheid	
Groningen	173.139
Enschede	152.311
Veenendaal	60.953
Oosterhout	53.132
Bloemendaal	17.045
Eijsden	12.137

3.3 Tijdsafbakening

Voor de actualiteit van te gebruiken data en de kwaliteit van de resultaten richt het onderzoek zich globaal op de situatie vanaf januari 2001 op de drie beleidsterreinen. Dit betekent dat maximaal drie jaar wordt teruggeblikt op invulling van de gemeentelijke regierol. Afhankelijk van de specifieke beleidssituatie kan hiervan worden afgeweken en verantwoordt we dit afzonderlijk uit het oogpunt van onderlinge vergelijkbaarheid. Deze periode van drie jaar hanteren we ook om de doorwerking van de regierol in maatschappelijke effecten te kunnen traceren.

3.4 Dataverzameling

In dit onderzoek zijn langs diverse kanalen data verzameld:

- drie expertinterviews met rijksambtenaren die direct betrokken zijn bij de drie beleidsvelden (inburgering, onderwijs en veiligheid);
- een schriftelijke vragenlijst (online) met vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen.²⁴ De emailadressen hiervoor zijn aangeleverd door de contactpersoon van iedere deelnemende gemeente;
- vier mondelinge interviews per gemeente met zowel vertegenwoordigers van de gemeente als van maatschappelijke partijen;
- een groepsgesprek met vertegenwoordigers van de gemeenten van en van maatschappelijke partijen. In dit groepsgesprek zijn de voorlopige bevindingen getoetst en zijn een aantal aanvullende vragen aan de orde gekomen.

Deze aanpak leidt tot triangulatie van onderzoeksgegevens: schriftelijke stukken, schriftelijke vragenlijst én mogelijkheid tot doorvragen tijdens interviews en groepsgesprekken.

De respons aan de online enquête is redelijk hoog en varieerde licht per beleidsveld: De totale respons op de online enquête bedraagt 70%. In totaal werden 134 van de 192 uitgezette vragenlijsten ingevuld. Hierbij moet worden opgemerkt dat de contactpersonen van de deelnemende gemeenten zelf personen hebben uitgezocht aan wie deze vragenlijsten zijn opgestuurd.

Tabel 3.2: overzicht van respondenten en respons online enquête naar beleidsveld.

Beleidsveld	Respons			Responspercentage		
	G	MP	Totaal	G	MP	Totaal
Inburgering	22	17	39	59%	65%	62%
Onderwijs	21	27	48	75%	77%	77%
Veiligheid	19	28	47	63%	78%	71%
Totaal	62	72	134	65%	74%	70%

G = respondenten uit de gemeente

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen

²⁴ Uitgevoerd in samenwerking met I&O Research te Enschede.

3.5 Aard van het onderzoek

Exploratieve en vergelijkende casestudy

Het onderzoek is te beschouwen als een *exploratieve* en *meervoudige casestudy*. Achttien casusgemeenten, onderverdeeld naar drie beleidsvelden, worden onderzocht op de variabelen en onderlinge relaties uit ons onderzoeksmodel. Op basis van het onderzoeksmodel zijn op voorhand diverse verklaringen denkbaar voor het vervullen van de gemeentelijke regierol. Het onderzoek exploreert – met een zo open mogelijke blik – diverse op voorhand geïnventariseerde verklaringlijnen (voorwaarden) voor het vervullen van de gemeentelijke regierol.

Verloop van de datavergaring tijdens interviews en groepsgesprekken

Het zwaartepunt van het onderzoek richt zich op de *voorwaarden* voor gemeenten om de gemeentelijke regierol in te vullen. Op voorhand zijn – mede op basis van eerder uitgevoerde onderzoeken – een groot aantal mogelijke voorwaarden voor de gemeentelijke regierol geïnventariseerd. Dit heeft tot een lijst van 34 mogelijke voorwaarden geleid, waarvan veel voorwaarden nader zijn onderverdeeld of uitgesplitst (paragraaf 2.3.5). Deze relatief omvangrijke inventarisatie van (mogelijk) relevante voorwaarden maakt het niet mogelijk in de interviews en groepsgesprekken steeds een systematisch beeld over *alle* 34 voorwaarden tegelijkertijd te krijgen. Daarvoor is de inventarisatie te omvangrijk. Vanuit het exploratieve karakter van het onderzoek is in ieder interview en groepsgesprek wel gespeurd naar die voorwaarden die – alleen of in onderlinge samenhang – het *meest* relevant blijken te zijn voor de invulling van de regierol in de desbetreffende gemeente. Dit betekent niet dat de voorwaarden die in dit onderzoek niet of nauwelijks aan de orde komen, geen invloed zouden kunnen hebben op de gemeentelijke regierol. Zij zijn in de gevoerde gesprekken (en op basis van de andere bronnen) niet als zodanig in de praktijk van de achttien casusgemeenten herkend of aangetroffen.

Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van de uitkomsten wordt vergroot door de triangulatie van onderzoeksgegevens: schriftelijke stukken, schriftelijke vragenlijst en mogelijkheid tot doorvragen tijdens interviews en groepsgesprekken. Deze bronnen vullen elkaar aan en vormen tegelijkertijd een controle op elkaar. Gezien het relatief grote aantal casusgemeenten, de hoeveelheid aan bronnen (en redelijk hoge respons op de online enquête) geeft het onderzoek een voldoende betrouwbaar en valide beeld van de situatie in de onderzochte achttien gemeenten.

Generalisatie van de uitkomsten naar de totale populatie aan gemeenten is op basis van dit onderzoek niet mogelijk en vormt overigens ook geen doel van het onderzoek.

4 Beleidsvelden en rijksbeleid

4.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de regierol van gemeenten op drie beleidsvelden, namelijk Inburgering (oud- en nieuwkomers), Onderwijs (brede school en voortijdig schoolverlaten) en Veiligheid (horeca en geweld en overlast door verloedering). In dit hoofdstuk beschrijven we het rijksbeleid rond de genoemde thema's aan de hand van drie vragen.

- 1 Wat zijn de doelen van het rijksbeleid rond Inburgering, Onderwijs en Veiligheid in de periode 1997 tot en met 2003 waaraan de gemeentelijke regierol mogelijkwijs een bijdrage levert?
- 2 Welke 'beleidsbundels' vanuit de rijksoverheid richting gemeenten zijn voor de beleidsvelden en onderscheiden thema's relevant in de periode 1997 tot en met 2003?

Een *beleidsbundel* omschrijven we als een min of meer afgebakend geheel van beleid (doelen, middelen en tijdskeuzen) dat een of meer rijksactoren onder een bepaalde noemer, bijvoorbeeld een nota, een programma of een convenant, in de richting van gemeenten zenden.

- 3 Wat is de doorwerking van het rijksbeleid op de regierol van gemeenten?
 - a Welk regiotype wordt gestimuleerd door het rijksbeleid / op welk type stuurt het rijksbeleid aan?
 - b Welk regiotype is mogelijk / wordt opengelaten door het rijksbeleid?
 - c Welk regiotype is niet voor de hand liggend of wordt uitgesloten door het rijksbeleid?

4.2 Inburgering

Het verschijnsel van aanpassing dat zich voordoet bij immigratie is wederzijds: zowel de immigranten als de Nederlanders passen zich aan, op individueel en collectief schaalniveau. Die aanpassing is 'integratie' te noemen. Wat dit begrip inhoudt is overigens niet vanzelfsprekend.²⁵ De enorme diversiteit aan onderwerpen die invloed hebben op het integratieproces blijkt bijvoorbeeld uit de omvang van het rapport van de Commissie Blok, die in januari 2004 verslag uitbracht over de resultaten van het Nederlandse integratiebeleid en daar meer dan 2500 pagina's, 68 conclusies en 27 aanbevelingen voor nodig had.²⁶

Het initieel deel van de aanpassing van de zijde van de immigrant is gevat in de 'inburgering'. De inburgering is geformaliseerd of geprogrammeerd: de immigrant volgt een inburgeringstraject. Het traject is gericht op het leren van de Nederlandse taal en andere vaardigheden door immigranten teneinde volwaardig aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen. De beoogde volwaardige deelname dient te blijken uit betaalde arbeid (eventueel na onderwijs) en uit gedrag conform de Nederlandse normen.

²⁵ Zie: De Volkskrant, 6 maart 2004

²⁶ Zie: TK 2003 – 2004, 29 275, nr. 7.

4.2.1 Algemene doelen van de rijksoverheid

Succesvolle inburgering sluit zowel aan bij algemene ambities als het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en het versterken van de sociale cohesie in de samenleving, als bij specifieke doelen als het verbeteren van taalkennis en uiteindelijk het bevorderen van integratie in de Nederlandse samenleving.

De breedte van het veld leidt ertoe dat vele departementen (in)direct met inburgering te maken hebben. Het ministerie van Justitie en het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap zijn voor de hand liggende partijen, maar het integratiebeleid hangt eveneens samen met het beleid rondom migratie en asiel (Justitie, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking), veiligheid (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Defensie) en welzijn (Volksgezondheid Welzijn en Sport). Het nationale integratiebeleid kent niet alleen een uitdaging van horizontale beleidsintegratie, maar ook van verticale beleidsintegratie: het beleid wordt uitgevoerd in een keten van (publieke) organisaties, vooral gemeenten en Regionale Opleidingen Centra (ROC's).

Relevante rijksdoelen in relatie tot het lokale inburgeringsbeleid zijn het:

- 1 verbeteren van kansen op de arbeidsmarkt;
- 2 verbeteren van kansen in het onderwijs;
- 3 tegengaan van criminaliteit;
- 4 bevorderen van sociale, culturele en politieke integratie;
- 5 verbeteren van kansen op de woningmarkt.

Voor ieder van deze doelen kunnen beleidsbundels omschreven worden; een afgebakend geheel van beleid (doelen, middelen en tijdskeuzen) dat een of meer rijksactoren onder een bepaalde noemer, bijvoorbeeld een nota, een programma of een convenant, in de richting van gemeenten zenden. Zo vormen het door de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) voorgeschreven inburgeringstraject (inclusief onderwijs in de Nederlandse taal en oriëntatie op beroepen en opleidingen), het werkgelegenheidsbeleid en de informatie van en ondersteuning door de Taskforce Inburgering samen de beleidsbundel gericht op het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt (doel 1). In bijlage 5 worden de beleidsbundels voor alle doelen beschreven.

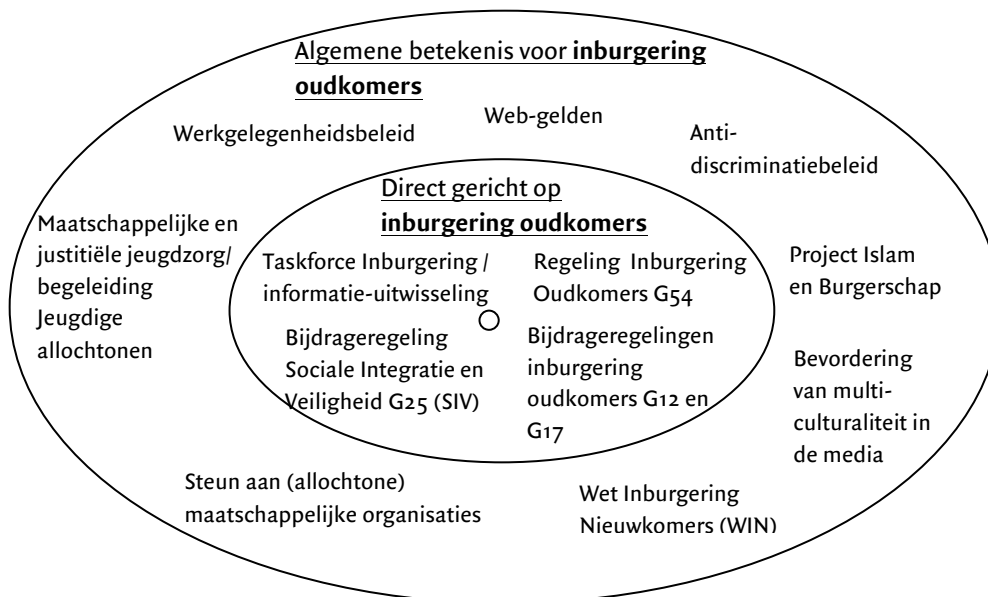
De genoemde algemene doelen werken door in de twee thema's die binnen dit beleidsveld bestudeerd worden: de inburgering van oud- en nieuwkomers.

4.2.2 Inburgering oudkomers

Beleidsbundels

Inburgering van oudkomers is gericht op migranten die reeds enige tijd in Nederland leven. De inburgering – niet in het minst door de educatie die deze behelst – kan niet door gemeenten alleen worden gerealiseerd, ook al zijn gemeenten voor de rijksoverheid de uitvoerende en zeker uitvoeringsverantwoordelijke actoren. Veel van het succes van de inburgering is afhankelijk van factoren zoals de kwaliteit van cursussen aangeboden door Regionale Opleidingencentra, de beschikbaarheid en vaardigheden van traject- en

maatschappelijke begeleiders, de werking van arbeidsbemiddeling, de belangstelling van bedrijven voor duale trajecten en de beschikbaarheid van kinderopvang. De beleidsbundels die de rijksoverheid naar gemeenten zendt rond de inburgering van oudkomers staan in onderstaande figuur.



Figuur 4.1: concentrische ringen met daarin opgenomen rijksbeleid dat specifiek en direct is gericht op het beleidsthema inburgering oudkomers (binnenring) en beleid met een meer algemene doorwerking op het beleidsthema (buitenring).

Type regie

De maatschappelijke en politieke druk om de integratie van reeds in Nederland levende leden van etnische minderheidsgroepen te intensiveren, is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen.²⁷ In de omgang tussen minister en Tweede Kamer geldt de inburgering van oudkomers als 'groot project', waarmee regelmatige rapportage is voorgeschreven; de gemeenten leveren het departement de gegevens voor die rapportages aan. Van gemeenten wordt resultaat verlangd. De rijksoverheid stelt bepaalde gemeenten financiering ter beschikking voor inburgeringscursussen voor oudkomers en verlangt van de gemeenten dat zij een plan opstellen en verantwoording afleggen over de uitvoering van dat plan.

Ondanks dat gemeenten ten overstaan van de rijksoverheid gehouden zijn aan verplichtingen tot informering en verantwoording, is de beleidsruimte voor gemeenten bij de inburgering van oudkomers relatief groot. Voor wat betreft de planinhoud wordt weinig voorgeschreven. Gemeenten kunnen hun eigen script schrijven met hun kennis van en visie op de lokale samenleving. Hoe oudkomers worden aangesproken en of en zo ja hoe er verbanden worden gelegd met bijvoorbeeld onderwijs, stedelijke vernieuwing en jeugdsport is geheel aan de gemeenten. In de mate dat een gemeente lokale

²⁷ Zie: NRC Handelsblad, 17 januari 2004

welzijnsorganisaties ondersteunt en invloed heeft op scholen en arbeidsbemiddeling, heeft die gemeente ook in zekere mate zelfs doorzettingsmacht. Bij dit alles verschaft de rijksoverheid tal van hulpmiddelen en stimulansen. De belangrijkste zijn financiering, kennis en toegang tot de ervaringen van andere gemeenten. De monitoring die de rijksoverheid als voorwaarde stelt bij de financiering helpt gemeenten mogelijk om overzicht te krijgen, een (noodzakelijke) voorwaarde voor regie.

De mogelijkheden voor gemeenten om binnen het rijksregime van plannen, contracten en monitors een eigen script te schrijven, gecombineerd met de doorzettingsmacht van gemeenten op terreinen als welzijn, arbeid en onderwijs, biedt de gemeente de rol van *beheersingsgerichte regisseur*.

Echter, de doorzettingsmacht van de gemeente is eindig. Gemeenten (en andere lokale organisaties) kunnen slechts activiteiten ondernemen voor zover zij daarvoor financiering vinden. Indien de financiële reserves – en daarmee een groot deel van de doorzettingsmacht – uitgeput zijn, zal een gemeente gebruik moeten maken van andere manieren om activiteiten te ontplooiën. Zo kan een gemeente bedrijfsleven en onderwijsinstellingen ertoe pogen te bewegen stageplaatsen of banen te creëren voor oudkomers. Dit past bij de rol van *visionaire regisseur*.

De gemeente kan binnen de beleidsruimte die zij heeft ook als *faciliterend regisseur* optreden. Dit wil zeggen dat de gemeente geen activiteiten ontplooid op basis van een eigen script, maar partijen om tafel brengt en hun eigen initiatieven ondersteunt.

Het rijksbeleid sluit op voorhand geen regietypen expliciet uit, hoewel door de relatief grote beleidsvrijheid van het uitvoeringsgerichte regietype geen sprake is.

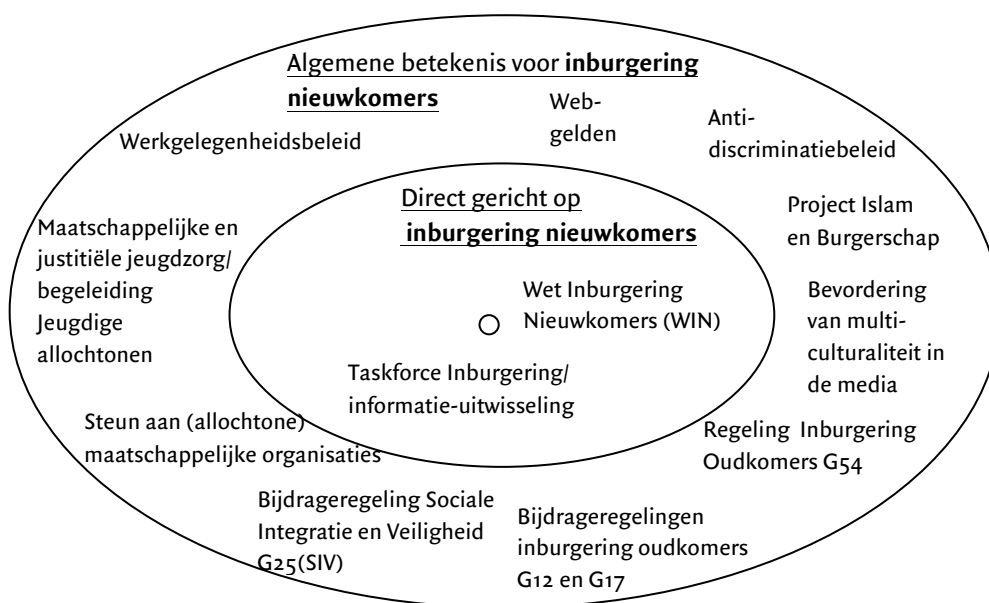
		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Tabel 4.1: bij de inburgering van oudkomers zijn drie typen regie of combinaties daarvan mogelijk. De regierol die door de rijksoverheid gestimuleerd wordt lijkt de beheersingsgerichte rol te zijn (donker gearceerd), maar ook de visionaire of faciliterende rol is mogelijk (licht gearceerd). De uitvoeringsgerichte rol ligt niet voor de hand (wit).

4.2.3 Inburgering nieuwkomers

Beleidsbundels

Inburgeringstrajecten voor nieuwkomers zijn gericht op migranten die worden erkend als vluchteling en mensen die in het kader van gezinshereniging / -vorming naar Nederland komen. Net als bij oudkomers is de gemeente voor de inburgering van nieuwkomers in verregaande mate afhankelijk van partners als woningcorporaties en welzijns- en onderwijsinstellingen. Een overzicht van de beleidsbundels wordt gegeven in figuur 4.2 en uitgewerkt in bijlage 5.



Figuur 4.2: concentrische ringen met daarin opgenomen rijksbeleid dat specifiek en direct is gericht op het beleidsthema inburgering nieuwkomers (binnenring) en beleid met een meer algemene doorwerking op het beleidsthema (buitenring).

Type regie

Over het lokale beleid rond nieuwkomers heeft de rijksoverheid, in vergelijking met oudkomers, veel te zeggen. De rijksoverheid wil dat nieuwkomers (en bepaalde oudkomers) een inburgeringstraject volgen. De rijksoverheid schrijft via de Wet Inburgering Nieuwkomers diverse componenten van de inburgering voor: cursussen die van een Regionaal Opleidingen Centrum moeten worden afgenomen, trajectbegeleiding en – in meer open termen – maatschappelijke begeleiding. Prestaties worden beoordeeld op deelname, toetsresultaten en tewerkstelling. Door deze verplichte componenten kan op basis van de wet- en regelgeving gesteld worden dat vanuit de rijksoverheid de uitvoeringsgerichte regierol gestimuleerd wordt.²⁸

²⁸ Uit een expertgesprek met een vertegenwoordiger van de rijksoverheid wordt er op gewezen dat de rijksoverheid via diverse communicatie (onder meer via de Taskforce Inburgering) richting gemeenten vooral de beheersingsgerichte regie en eenheid van beleid voor de beleidsthema's oudkomers en nieuwkomers heeft bepleit.

Binnen de rijkskaders kunnen gemeenten hun eigen script schrijven met hun kennis van en visie op de lokale samenleving. In de mate dat een gemeente lokale welzijnsorganisaties ondersteunt en invloed heeft op scholen en arbeidsbemiddeling, heeft de gemeente ook doorzettingsmacht. Dat kan de gemeente de rol van *beheersingsgerichte regisseur* bieden. Daarbij is een kanttekening te maken: gemeenten en andere lokale organisaties kunnen slechts activiteiten ondernemen voor zover zij daarvoor financiering vinden. Indien de financiering achterblijft, zal sprake zijn van de *visionaire regisseursrol*.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Tabel 4.2: bij de inburgering van nieuwkomers zijn drie typen regie of combinaties daarvan mogelijk. De regierol die door de rijksoverheid gestimuleerd wordt is de uitvoeringsgerichte regierol (donker gearceerd), maar ook de beheersingsgerichte en de visionaire rol behoren tot de mogelijkheden (licht gearceerd). De faciliterende rol ligt niet voor de hand (wit).

4.3 Onderwijs

Diverse onderzoeken wijzen op de belangrijke rol die onderwijs speelt in het maatschappelijke succes (zoals kansen op de arbeidsmarkt, inkomensontwikkeling) maar ook bij de kwaliteit van leven in bredere zin, zoals het welzijn en de gezondheid van individuen op micro niveau.²⁹ Op macro niveau is onderwijs van belang voor het economische potentieel, de concurrentiekracht en werkgelegenheid van een land of regio, zoals bij het bieden van een divers en gekwalificeerd arbeidspotentieel (human capital), voor onderzoek en ontwikkeling.³⁰ Onderwijs draagt zo ook bij aan armoedebestrijding en de volksgezondheid.

4.3.1 Algemene doelen van de rijksoverheid

In Nederland is de verantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid ondergebracht bij de Minister voor Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OC&W). Onderwijs is een complex beleidsveld dat in wisselwerking staat met veel andere maatschappelijke ontwikkelingen

²⁹ Vergelijk bijvoorbeeld: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 10 juli 2002.

³⁰ In een andere publicatie toont de OECD een positieve en significante relatie aan tussen onderwijs en de economische ontwikkeling van een land. Zie: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 29 januari 2001.

en beleidsvelden. Vanuit deze maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen zijn op rijksniveau meerdere ministeries bij het beleidsveld betrokken.

Het algemeen onderwijs- en jeugdbeleid is er op gericht uiteindelijk alle kinderen en jongeren zo goed mogelijk toe te rusten voor deelname aan de samenleving, overeenkomstig hun talenten. Relevante rijksdoelen in relatie tot het lokale onderwijsbeleid zijn onder meer:

- 1 het realiseren van een samenhangend aanbod voor kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar;
- 2 voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen in relatie tot aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt;
- 3 bevorderen van de veiligheid voor en door kinderen in en om de school en in de buurt;
- 4 het bevorderen van de jeugdgezondheidszorg;
- 5 inburgering van nieuwkomers en oudkomers;
- 6 het bevorderen van het welzijn van jeugd;
- 7 bestrijden van jeugdwerkloosheid;
- 8 bevorderen van cultuurbewustzijn;
- 9 duurzaam verbeteren van het lokale sportaanbod;
- 10 concurrentie positie van Nederland in de kenniseconomie.

Voor ieder van deze doelen kunnen beleidsbundels omschreven worden; een afgebakend geheel van beleid (doelen, middelen en tijdskeuzen) dat een of meer rijksactoren onder een bepaalde noemer, bijvoorbeeld een nota, een programma of een convenant, in de richting van gemeenten zenden. Zo vormen afspraken over jeugdbeleid in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS), de Operatie Jong en voorstellen van de Stuurgroep Dagindeling en Commissie Dagarrangementen tezamen de beleidsbundel gericht op het versterken van de samenhang in de voorzieningen van 0 tot 12 jarigen en het aanbieden van een samenhangend aanbod van voorzieningen (doel 1). Een ander voorbeeld is de beleidsbundel behorend bij doel 2, het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden. Deze beleidsbundel wordt gevormd door het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA), inclusief twee Besluiten landelijke beleidskaders gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, samen met de Leerplichtwet van 1969 en de sinds 2001 wettelijk verplichte Regionale Meld en Coördinatiefunctie (RMC-wet). In bijlage 5 worden de beleidsbundels voor alle tien doelen beschreven.

De algemene doelen werken door in de twee thema's die binnen dit onderzoek centraal staan. We lichten beide thema's meer in detail toe om conclusies te kunnen trekken over het regietype.

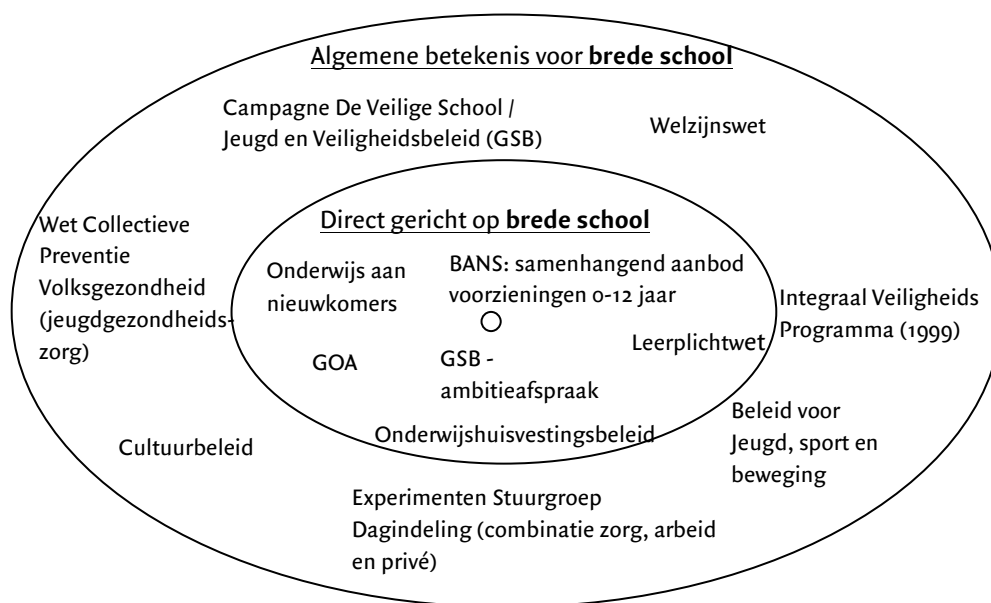
4.3.2 De brede school

Beleidsbundels

Voor de brede school bestaat (nog) geen eensluidende definitie. De rijksoverheid omschrijft de brede school als volgt:

“De brede school is een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg voor kinderen en hun ouders. Een netwerk bestaande uit de school en andere voorzieningen (zorginstellingen, cultuur, sport en bijvoorbeeld politie), met als doel de actieve deelname van kinderen aan de samenleving te bevorderen, kinderen een goede ‘dagindeling’, te bieden, mogelijke achterstanden van kinderen weg te nemen en hun sociale competentie te vergroten.”³¹

Er zijn vele mogelijke partners denkbaar in het ‘netwerk’ van onderwijs, welzijn en zorg, zoals het basisonderwijs, peuterspeelzalen, kinderopvang, welzijnswerk, bibliotheek, maatschappelijk werk, consultatiebureaus, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), onderwijsbegeleidingsdienst, muziekschool, sportverenigingen, jongerencentrum, buurtverenigingen, Bureau Jeugdzorg en de politie. Brede scholen richten zich in de praktijk vooral op kinderen van 0 tot 4 jaar, kinderen van 4 tot 12 jaar en op ouders. Brede scholen richten zich in beperkte mate op kinderen in het voortgezet onderwijs (vanaf 12 jaar). Op dit moment werkt ongeveer de helft van alle Nederlandse gemeenten aan een brede school en blijft het aantal brede scholen groeien. De beleidsbundels die vanuit de rijksoverheid naar gemeenten worden gezonden met betrekking tot de brede school worden in onderstaande figuur weergegeven (zie bijlage 5).



Figuur 4.3: concentrische ringen met daarin opgenomen rijksbeleid dat specifiek en direct is gericht op het beleidsthema brede school (binnenring) en beleid met een meer algemene doorwerking op het beleidsthema (buitenring).

³¹ Zie: TK 1999 – 2000, 26 999, nr 1. Er zijn ook veel andere benamingen zoals de Vensterschool, Community School, Forumschool, Kantoorurenschool, Open Wijk school, Plus school, Buurt school, School met verlengde schooldag.

Type regie

De rol van de rijksoverheid bij de ontwikkeling van brede scholen is in formele zin (via wet- en regelgeving) beperkt. Van directe sturing op het ontstaan van brede scholen is daarmee geen sprake. Wel heeft de rijksoverheid steun uitgesproken voor brede scholen, onder meer in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten). Ook is de brede school als ambitie overeengekomen in het zogenoemde doorstartconvenant voor het grotestedenbeleid.³² De beleidsruimte voor de gemeenten is daarmee – in combinatie met decentralisatie van diverse onderwijstaken van de rijksoverheid aan gemeenten – relatief groot. Er lijkt daarbij op voorhand geen sprake van conflicten in de rol- en taakverdeling tussen rijksoverheid, gemeenten en instellingen.³³ Het ontbreken van specifieke rijkskaders kan voor gemeenten ook een nadeel inhouden omdat zij specifieke wettelijke bevoegdheden ontberen.

De rijksoverheid stelt wel diverse andere beleidskaders die doorwerken op het gemeentelijke beleid. Door bundeling en koppeling van deze kaders aan de brede schoolontwikkeling kunnen deze beleidskaders worden gezien als hulpmiddel. Het gaat daarbij onder meer om bundeling van gelden via het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid en het onderwijshuisvestingsbeleid, het verrichten van onderzoek naar brede schoolvorming, de Campagne Veilige School en diverse experimenten vanuit het Projectbureau Dagindeling. Ook stelt de rijksoverheid vanuit het Plan van aanpak Voortijdig schoolverlaten dat de gemeente een sturende rol heeft die voortbouwt op de taken en expertises vanuit met name de leerplichtwet en het jeugdbeleid.³⁴

De rijksoverheid biedt relatief veel stimulansen voor het ontstaan van brede scholen en probeert zo op een indirecte wijze deze ontwikkeling te sturen. Zo is er sprake van een ambitieafpraak voor brede schoolvorming met de G25, zijn er afspraken gemaakt in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl voor de integrale aanpak van het jeugdbeleid, is er een Interdepartementale Stuurgroep Brede Scholen ingesteld om rijksbeleid te ontkokeren en is er een Transferpunt brede school in het leven geroepen. Ook de in 2003 opgestarte interdepartementale samenwerking 'Operatie Jong' draagt hieraan bij.

De combinatie van hulpmiddelen en stimulansen bevordert de doorzettingsmacht van gemeenten, maar de gemeente blijft voor vrijwel al haar plannen afhankelijk van de

³² Op 17 december 1998 gesloten tussen de rijksoverheid en de 25 grote gemeenten.

³³ Volgens de VNG is de rijksoverheid eindverantwoordelijke voor het onderwijs, zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het primaire proces en is de gemeente aanspreekbaar voor een verankering van het onderwijs in de lokale situatie en voor een duidelijke plaats van het onderwijs binnen het lokale welzijn- en jeugdbeleid. Zie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2002. Er lijkt in de praktijk ook wel eens sprake van 'concurrentie' tussen gemeenten en instellingen. Uit het laatste jaarbericht Brede Scholen in Nederland blijkt dat besturen en directies vinden dat het initiatief meer bij hen moet liggen en de gemeente zich moet beperken tot 'regievoering', 'evaluatie', 'visieontwikkeling' en 'randvoorwaarden'. Zie: Oberon, 2003. Rutgers (2004) beweert juist dat schoolbesturen de regie van de gemeente overnemen uit onvrede met het eenzijdig geformuleerde lokale onderwijsbeleid.

³⁴ TK 1998 – 1999, 26 695, nr. 2.

autonome onderwijsinstellingen. De *beheersingsgerichte regierol* kan de gemeente alleen inzetten door haar zeggenschap over het huisvestingsbeleid van scholen te gebruiken, of door de inzet van gelden voor het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. Indien de gemeente een brede schoolontwikkeling wenst in te zetten ligt de *visionaire regierol* meer voor de hand. Ook de *facilitaire regierol* is niet uitgesloten, indien de gemeente bijvoorbeeld scholen en instellingen bijeen brengt en de initiatieven waar partijen vervolgens mee komen stimuleert, ondersteunt en naar burgers communiceert.

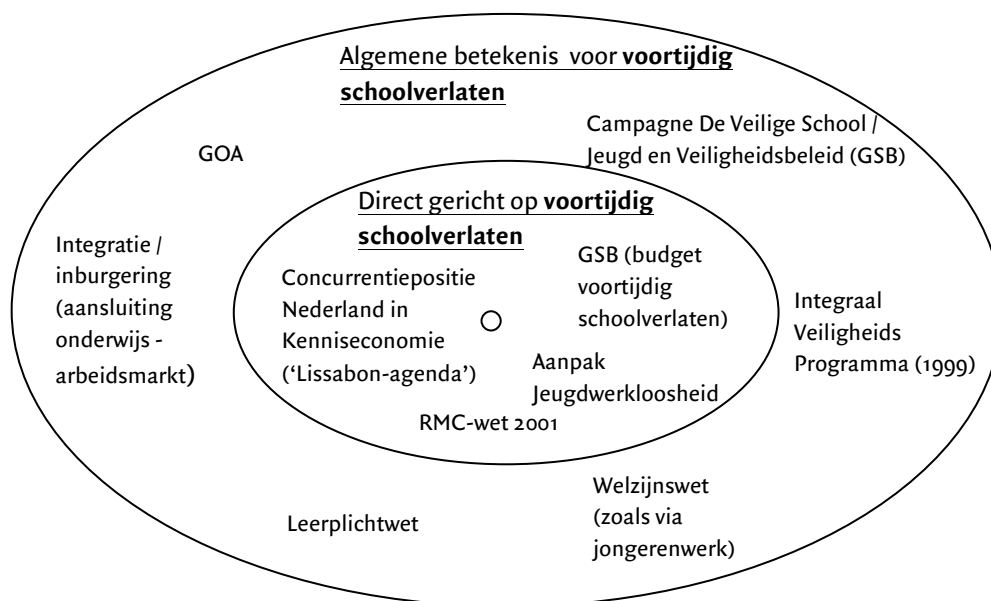
		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Tabel 4.3: bij de invoering van een brede school zijn drie typen regie of combinaties daarvan mogelijk. De regierol die door de rijksoverheid gestimuleerd wordt is die van visionaire regisseur (donker gearceerd). Onder bepaalde voorwaarden is ook een beheersingsgerichte regierol mogelijk of neemt de gemeente de rol van faciliterend regisseur (licht gearceerd). De rol van uitvoeringsgerichte regisseur ligt niet voor de hand (wit).

4.3.3 Voortijdig schoolverlaten

Beleidsbundels

Voortijdig schoolverlaten is een armoede-indicator en een risicofactor voor het ontstaan van langdurige jeugdwerkloosheid en daardoor sociale uitsluiting. Vanuit de rijksoverheid komen de onderstaande beleidsbundels op het pad van de gemeente om voortijdig schoolverlaten te voorkomen en terug te dringen.



Figuur 4.4: concentrische ringen met daarin opgenomen rijksbeleid dat specifiek en direct is gericht op het beleidsthema voortijdig schoolverlaten (binnenring) en beleid met een meer algemene doorwerking op het voortijdig schoolverlaten (buitenring).

Type regie

Het rijksbeleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten is concreet, evalueerbaar en overzichtelijk opgesteld. Zo is het middellange termijn doel van de rijksoverheid afrekenbaar gesteld op het halveren van het aantal 18 tot 24 jarigen zonder startkwalificatie in 2010.³⁵ Het beleid is verankerd in het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA, voor leerplichtige jongeren), de wet op de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC, voor niet- leerplichtige leerlingen van 18 tot 23 jaar, zonder startkwalificatie en in de 'sociale peiler' van het Grote Steden Beleid (voor de 25 grote gemeenten). De Leerplichtwet uit 1969 bepaalt dat alle jongeren verplicht zijn onderwijs te volgen tot en met het schooljaar waarin zij 17 jaar worden.

Deze kaders leiden tot diverse plichten voor gemeenten (en schoolinstellingen). Zo verplicht de RMC-wet dat gemeenten alle voortijdige schoolverlaters van 18 tot 23 jaar moeten melden, registreren en hen teruggeleiden naar het onderwijs om een startkwalificatie te behalen. Voorschriften hebben niet alleen betrekking op de wijze waarop scholen en instellingen invulling geven aan de meldplicht van de niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters, maar ook op de wijze waarop contactgemeenten de effectrapportage aan de minister van onderwijs vormgeven. Dit duidt op relatief weinig beleidsruimte voor gemeenten. De RMC-wet stuurt feitelijk aan op een uitvoeringsgerichte regie voor de verplichte taken. De rijksoverheid ondersteunt deze regierol door hulpmiddelen aan te bieden die de doorzettingsmacht van gemeenten vergroten:

³⁵ TK 2000 – 2001, 27 406, nrs. 1 – 2. De Nederlandse invulling van de 'Lissabon-agenda' voor 2001.

- een budget voor de RMC-functie om regisserend op te kunnen treden;
- het uitvoeren van diverse onderzoeken, zoals naar het rendement van trajecten en begeleidingsmodellen rond voortijdig schoolverlaten;
- het invoeren van een – op behoefte van het ‘veld’ – persoonsgebonden onderwijsnummer voor scholieren dat de registratie vergemakkelijkt.

De rijksoverheid stimuleert gemeenten om van deze hulpmiddelen gebruik te maken, bijvoorbeeld met behulp van de interactieve website (www.schoolverlaten.nl) en het organiseren van landelijke bijeenkomsten voor RMC-coördinatoren.

Hoewel het melden, registreren en teruggeleiden van voortijdig schoolverlaters naar de arbeidsmarkt van rijkswege verplicht is gesteld, wil dit niet zeggen dat er geen ruimte meer is voor eigen beleid van gemeenten en betrokken instellingen ten aanzien van de aanpak.³⁶ Zo is een onderdeel van de Regionale Meld en Coördinatiefunctie het zogenaamde case-management, waarbij gemeenten en betrokken instellingen in overleg zelf een aanpak kunnen ontwikkelen. Echter, de doorzettingsmacht van de contactgemeenten is in dit geval zeer beperkt, met name omdat de contactgemeente geen instrumenten of bevoegdheden heeft om samenwerking met de regiogemeenten tot stand te brengen. Dit maakt dat de aanpak van het voortijdig schoolverlaten in regionaal verband toch vooral moet steunen op *visionaire regie*.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Tabel 4.4: rond voortijdig schoolverlaten verplicht de RMC-wet gemeenten tot een uitvoeringsgerichte regisseursrol (donker gearceerd). Aangezien een gemeente doorzettingsmacht in de regio ontbeert behoort de visionaire rol eveneens tot de mogelijkheden (licht gearceerd). De faciliterende en beheersingsgerichte regierol liggen niet voor de hand (wit).

4.4 Veiligheid

Burgers kennen aan veiligheid een grote waarde toe. Uit onderzoek³⁷ blijkt dat onveiligheid al jaren zeer hoog scoort als burgers wordt gevraagd maatschappelijke

³⁶ De rijksoverheid heeft vanaf de start van het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten zoveel mogelijk gestreefd naar 'regionale autonomie'. Zie: TK 1992 – 1993, 22 994, nr. 1.

³⁷ Zie bijvoorbeeld: Intomart, 1998

problemen naar prioriteit te rangschikken.³⁸ Onveiligheidsgevoelens vloeien niet alleen voort uit criminaliteit en slachtofferschap daarvan, maar ook uit verloedering van de woonomgeving, overlast, onzekerheid over de eigen leef- en werksituatie en intolerantie.³⁹

4.4.1 Algemene doelen van de rijksoverheid

De verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie. In de periode tussen 1998 en 2002 werd gewerkt aan het realiseren van de volgende doelen rond lokaal veiligheidsbeleid:

- 1 terugdringen van de overlast in het publieke domein;
- 2 terugdringen van het geweld in het publieke domein;
- 3 terugdringen en voorkomen van jeugdcriminaliteit;
- 4 matigen van alcoholgebruik;
- 5 terugdringen van overval en straatroof;
- 6 het realiseren van een veilige leefomgeving;
- 7 vermindering van de objectieve onveiligheid;
- 8 verbetering van de veiligheidsbeleving.⁴⁰

In de periode 2002 – 2006 richt de rijksoverheid haar pijlen vooral op het:

- 9 aanpakken van de stelselmatige dader en jeugdcriminaliteit;
- 10 versterken van de opsporing en handhaving;
- 11 versterken van het zichtbare toezicht en de controle in de publieke ruimte;
- 12 intensiveren van gerichte preventieprojecten.

Net als bij de beleidsvelden inburgering en onderwijs kunnen voor ieder van deze doelen beleidsbundels omschreven worden; het geheel van beleid vervat in een programma, nota of convenant dat richting gemeenten gezonden wordt. Een voorbeeld van een beleidsbundel rond het eerste doel, het terugdringen van overlast in het publieke domein, is het Integraal Veiligheidsprogramma dat in 1999 is opgesteld. Een beleidsbundel die behoort bij het matigen van alcoholgebruik (doel 4) is de Drank- en Horecawet. De belangrijkste beleidsbundel voor de periode 2002 tot en met 2006 is de nota 'Naar een Veiliger Samenleving' van het eerste kabinet Balkenende, waarin de laatste vier genoemde doelen opgenomen zijn. In bijlage 5 worden de beleidsbundels voor alle 12 doelen in detail beschreven.

De algemene doelen gelden ook voor de twee thema's die in dit onderzoek onder de loep worden genomen: horeca en geweld en overlast door verloedering. Voor het eerste thema is bijvoorbeeld de reeds genoemde beleidsbundel Drank- en Horecawet van belang, evenals de nota Naar een Veiliger Samenleving. Het tweede thema is onder andere gerelateerd aan de beleidsbundel Integraal Veiligheidsprogramma. Nadere

³⁸ Zie de inleiding van: TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1

³⁹ TK 1994 – 1995, 24 225, nrs. 1 – 2

⁴⁰ Doel 7 en 8 zijn afkomstig uit het GSB-beleid 2002 – 2004.

bestudering van de thema's stelt ons in staat conclusies te trekken over het type gemeentelijke regie.

4.4.2 Horeca en geweld

Beleidsbundels

Bij het thema horeca en geweld draait het om het (zinloze) geweld in het publieke domein. Dit type geweld wordt in hoofdzaak gepleegd door jongeren, vrijwel altijd van het mannelijk geslacht, tijdens het uitgaan in de nachtelijke uren. Vaak wordt dit type geweld ook aangeduid als uitgaansgeweld of ontladingsgeweld.⁴¹ Het overzicht van beleidsbundels rond dit thema wordt weergegeven in figuur 4.5.



Figuur 4.5: concentrische ringen met daarin opgenomen rijksbeleid dat specifiek en direct is gericht op het beleidsthema horeca en geweld (binnenring) en beleid met een meer algemene doorwerking op het beleidsthema (buitenring).

Type regie

Rond het thema horeca en geweld zet de rijksoverheid met name niet-dwingende instrumenten in. Dit laat gemeenten veel beleidsruimte voor eigen keuzen en activiteiten. De rijksoverheid biedt gemeenten een aantal hulpmiddelen voor een adequaat beleid rond horeca en geweld. Voorbeelden hiervan zijn de Algemene Plaatselijke verordening, de Drank- en Horecawet, het Besluit Horecabedrijven, Hinderwet, de Wet Wapens en Munitie. Deze hulpmiddelen vergroten de doorzettingsmacht van gemeenten. Rondom de exploitatie van horeca heeft een gemeente, soms met name de burgemeester, vergaande bevoegdheden, bijvoorbeeld via het vergunningeninstrument, inclusief de mogelijkheden van het stellen van specifieke voorwaarden. Dit duidt op een beheersingsgerichte regisseursrol. De rijksoverheid stimuleert gemeenten ook om van de geboden beleidsruimte en doorzettingsmacht gebruik te

⁴¹ Zie: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1998.

maken. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt tussen het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om de gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van beleid gericht tegen geweld op straat. Daarnaast ondersteunt de rijksoverheid onderzoek en worden ‘best-practices’ op het gebied van preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit vastgelegd en verspreid. Andere stimulansen zijn de Handreiking Veilig Uitgaan en het Convenant Veilig Uitgaan.

Naast de beheersingsgerichte regisseur, behoort ook de *visionaire regisseur* tot de mogelijkheden. Dit type is met name ook van toepassing voorzover het gemeentebestuur ambities stelt die niet direct afdwingbaar zijn op basis van het gegeven instrumentarium. Medewerking of samenwerking is dan vooral afhankelijk van visie en overtuiging. Bin onderwerpen als het prijsbeleid van horeca-exploitanten of ‘happy-hours’ heeft de gemeente geen doorzettingsmacht. Een gemeente kan wel overleg voeren met horecaondernemers, politie en openbaar ministerie over het nemen van veiligheidsmaatregelen zoals het niet meer schenken van alcohol aan reeds benevelde cafébezoekers. Ook kan een gemeente afspraken maken over weekendsurveillances door de bereden politie of over een snellere afhandeling van zaken door het parket. In alle gevallen hangt veel af van andere lokale actoren dan de gemeente.

Gezien de beleidsruimte voor gemeenten, behoort ook de rol van *faciliterende regisseur* behoort tot de mogelijkheden. Dit doet zich voor wanneer een gemeente ervoor kiest geen eigen script te ontwikkelen, maar wel partijen (horeca-exploitanten, bewonersorganisaties) rond de tafel brengt, namens hen beleidslijnen verwoordt en namens hen verantwoording aflegt.

		Eigen ‘script’ of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur ⁴²
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

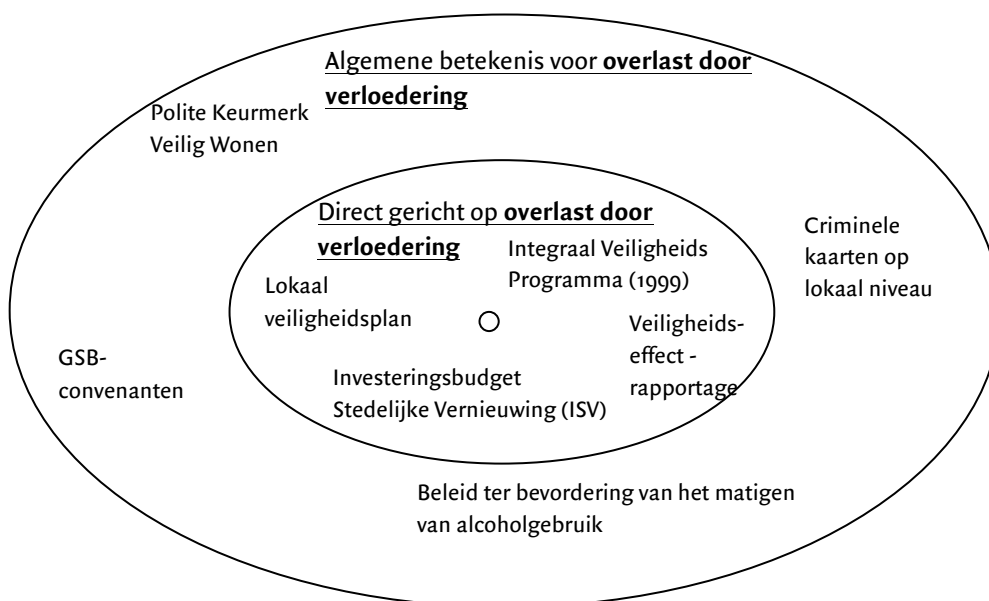
Tabel 4.5: voor het thema uitgaansgeweld is de rol van de gemeente vanuit rijkskaders te typeren als beheersingsgericht of visionair (donker gearceerd). De faciliterende rol behoort eveneens tot de mogelijkheden (licht gearceerd). De uitvoeringsgerichte regierol ligt niet voor de hand (wit).

⁴² De uitvoeringsgerichte regisseur ligt voor het thema horeca en geweld niet voor de hand. Er is echter één uitvoeringsgericht element dat niet onvermeld mag blijven: het door de rijksoverheid verplicht gestelde Horeca Convenant.

4.4.3 Overlast door verloedering

Beleidsbundels

Overlast door verloedering⁴³ heeft bijvoorbeeld betrekking op vernieling van straatmeubilair, rommel op straat, hondenpoep op straat en het bekladden van muren en of gebouwen. Een exacte afbakening van dit thema is lastig. De rijksoverheid lijkt geen vaste definitie te hanteren voor overlast door verloedering. Soms rekent de rijksoverheid ook overlast door (hang)jongeren tot deze categorie of de overlast die drugsgebruikers veroorzaken. In onderstaand figuur wordt een overzicht gegeven van de beleidsbundels rond dit thema.



Figuur 4.6: concentrische ringen met daarin opgenomen rijksbeleid dat specifiek en direct is gericht op het beleidsthema overlast door verloedering (binnenring) en beleid met een meer algemene doorwerking op het beleidsthema (buitenring).

Type regie

De rijksoverheid zet rond het beleidsthema overlast door verloedering overwegend niet-dwingende instrumenten in die gemeenten moeten helpen hun beleid vorm te geven. Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is hier een voorbeeld van. Het ISV verruimt de materiële mogelijkheden van gemeenten om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Dat beleid bevordert de bewustwording van thema's zoals verloedering. Andere rijkshulpmiddelen zijn Veiligheidseffectrapportages, de ontwikkeling van criminele kaarten en het Politie Keurmerk Veilig Wonen. De rijksoverheid biedt ook stimulansen om van deze hulpmiddelen gebruik te maken zoals een website en publiciteit rondom het Politie Keurmerk Veilig Wonen waarin ook aandacht is voor vandalisme.

⁴³ Ook wel 'verslonzing' of 'cultuur van afzijdigheid' genoemd. Zie: TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1.

Gemeenten kunnen hun beleid dus naar eigen inzicht vorm kunnen geven, maar daarbij hebben zij nauwelijks doorzettingsmacht. Gemeentelijk beleid gericht op het tegengaan van overlast door verloedering is beleid dat veel inzet verlangt van gemeenten en andere lokale partijen. Met name voor maatregelen ten aanzien van gemarginaliseerde personen (hangjongeren, daklozen, drugsgebruikers, bedelaars) zijn gemeenten steeds slechts één van de betrokken instanties. Het handelen van ouders, politie, welzijns- en zorginstellingen is van cruciaal belang. Wat zeker niet werkt in het voordeel van effectief beleid onder gemeentelijke regie is dat welzijns- en zorginstellingen te kampen hebben met knellende budgetten. Concluderend kan gesteld worden dat de gemeente rond het thema overlast door verloedering gestimuleerd wordt om als *visionair regisseur* op te treden.

Om overlast door verloedering tegen te gaan, kan de gemeente zelf een aantal activiteiten ondernemen, zoals het verbeteren of intensiveren van reiniging en onderhoud van de openbare ruimte. Ook het toezicht in de openbare ruimte vormt een voorbeeld van de doorzettingsmacht van gemeenten. In deze zin is het mogelijk dat de gemeente (op onderdelen) als *beheersingsgerichte regisseur* optreedt. Het gemeentebestuur voert dan met name interne regie waarbij diverse gemeentelijke onderdelen worden aangestuurd, zoals op het punt van signaleren en het ‘schoon en heel’ maken.

Het is ook mogelijk dat de gemeente private partners om tafel brengt en hen ondersteunt – bijvoorbeeld door graffiti te verwijderen en dit te betalen uit een door particulieren opgezet fonds. De gemeente treedt dan op als *faciliterende regisseur*.

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Tabel 4.6: voor het thema overlast door verloedering is de rol van de gemeente vanuit rijkskaders te typeren als visionair (donker gearceerd). De faciliterende rol en beheersingsgerichte regisseursrol behoren eveneens tot de mogelijkheden (licht gearceerd). De rol van uitvoeringsgerichte regisseur ligt niet voor de hand (wit).

5 Vervulling van de regierol door de gemeente

5.1 Wat verstaat men onder de regierol?

Conclusies

- 1 De meeste gemeenten hebben een beeld bij de term regierol, maar de omschrijvingen die men geeft zijn zeer divers.
- 2 In een aantal gevallen geven respondenten aan dat regie een diffuus begrip is en zij niet weten wat er onder moet worden verstaan.
- 3 De betekenis van regie als sturen ten aanzien van het, of een ‘geheel’ komt zelden expliciet naar voren.
- 4 In vrijwel iedere omschrijving komen één of meer van de regiecomponenten voor die we in dit onderzoek onderscheiden. De respondenten noemen de component ‘organiseren van samenwerking’ het meest, gevolgd door de component ‘overzicht over de situatie’. De component ‘verantwoording voor het geheel nemen’ komt nauwelijks voor.
- 5 Geen van de gemeenten noemt alle componenten in hun onderlinge samenhang; de meeste respondenten benadrukken één of twee componenten.

Omschrijvingen van regierol

In de interviews hebben de interne en externe actoren de vraag voorgelegd gekregen wat zij onder regie verstaan. Deze inventarisatie leidde tot een breed scala aan omschrijvingen, trefwoorden en activiteiten. Een derde van de bevroegde gemeenten gebruikte expliciet de term sturen of sturing bij hun omschrijving van regie. Een aantal gemeenten gaf een vrij abstracte definitie. Zo verwees een bestuurder naar het 4-R model van Schnabel: Richting geven, Ruimte bieden, Rekenschap afleggen en Resultaat benoemen.⁴⁴ In twee gemeenten omschreef men regie met behulp van het 5-S model: Stimuleren, Situeren, Steun creëren, Structureren en Sturen.⁴⁵ Niet iedere gemeente heeft echter een duidelijk beeld van regie. Een ambtenaar verwoordt dit als volgt:

“Regie is geen eenduidig begrip. Iedereen gebruikt het, maar het is heel erg onduidelijk wat dat nu precies inhoudt. Dat is niet alleen op het uitvoerende niveau maar ook op bestuurlijk niveau onvoldoende doordacht.”

ORGANISEREN VAN SAMENWERKING

In het algemeen kan gesteld worden dat alle vier in dit onderzoek onderscheiden regiecomponenten in de interviews terugkomen. De component ‘organiseren van samenwerking’ wordt het meest genoemd, met name binnen de beleidsvelden Onderwijs (vier van de zes gemeenten) en Veiligheid (vijf van de zes gemeenten).

⁴⁴ Schnabel, 2001.

⁴⁵ Aangehaald in: *Ontwikkelingen, zorg, omgeving en burgerschap. Een visie op het lokaal onderwijsbeleid*, gemeente Harderwijk, 2003 en *Leefbaarheid in Eijsden*, gemeente Eijsden, ongedateerd.

“Regie betekent open staan om samen te werken met allerlei partners en de voorwaarden scheppen om de samenwerking goed te laten lopen.” (groepsgesprek)

Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij stelt:

“Regie is het cement tussen de stenen. De regisseur is iemand die het de partijen mogelijk maakt met elkaar in gesprek te zijn, die aanspreekpunt is voor vragen vanuit de partijen en daarmee een bodem legt onder de actoren.”

OVERZICHT OVER DE SITUATIE

De component ‘overzicht over de situatie’ komt eveneens veel terug in de omschrijvingen die de respondenten geven. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij verwoordt deze regiecomponent als volgt:

“Regie is een totaalproces waarbij de regisseur een doel in het zicht houdt dat verder strekt dan de doelen van de afzonderlijke partijen. Dat doel mag best deels een verborgen agenda zijn. Daarin moet de regisseur zoeken naar de kansen die de afzonderlijke partijen elkaar kunnen bieden.”

Dit citaat is tevens het enige voorbeeld waarin het begrip ‘samenhangend geheel’ uit de definitie van regie terug te vinden is; de respondent spreekt van een ‘totaalproces’.

GEMEENSCHAPPELIJKE BELEIDSLIJNEN

Het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen wordt minder vaak genoemd, per beleidsveld slechts bij één of twee gemeenten. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij geeft aan:

“Goede regie vereist denken op metaniveau.”

Een andere respondent stelt tijdens een groepsgesprek:

“Een regisseur moet het leidend principe in een plan aangeven; als men zich daar onvoldoende aan houdt is het de taak van de regisseur om de kloof te zien en te verkleinen: óf de partijen bijsturen, óf het leidend principe aanpassen en het plan bijstellen.”

VERANTWOORDING VOOR HET GEHEEL

Deze component komt het minst vaak terug in de omschrijvingen. Zo benoemt slechts één van de gemeenten binnen het beleidsveld Onderwijs deze component in het plan van aanpak voor de brede school:

“De gemeente ziet het als haar maatschappelijke opdracht om samen met haar partners in de wijk brede scholen tot stand te brengen.”

ANDERE OMSCHRIJVINGEN

Sommige termen en trefwoorden zijn niet direct te herleiden tot één van de vier componenten, maar illustreren wel de grote verscheidenheid aan omschrijvingen:

- regie duidt op coördinatie en afstemming (zeven gemeenten);
- regie impliceert het stellen van kaders (zes gemeenten);
- regie heeft in twee gemeenten binnen het beleidsveld inburgering te maken met het bijeen brengen van vraag en aanbod;
- regie hangt samen met het realiseren van de informatieoverdracht tussen partijen (twee gemeenten)
- regie betekent het ‘verleiden van partijen’ (een gemeente).
- regie houdt voor één gemeente in het hoe dan ook in tact houden van de keten:

“Als een van de schakels uitvalt, springen we er als gemeente onmiddellijk in. De keten moet hoe dan ook in tact blijven.”
(bestuurder)

Een vertegenwoordiger van een externe partij meent dat de gemeente als regisseur een stimulerende houding zal moeten aannemen:

“Niet het beperken van ruimte, maar het zoeken naar kansen; niet het cultiveren van bedreigingen en belemmeringen, maar het vervullen van een voorbeeldrol.”

5.2 Wie vervult de regierol en wie zou het moeten doen?

Conclusies

- 1 Het gemeentebestuur vervult doorgaans de regierol. Slechts bij hoge uitzondering gebeurt dit niet. Wel is het zo dat de regierol nogal eens wordt gedeeld met andere partijen. Bij onderwijs komt dit het meeste voor (circa 50% van de respondenten geeft dit aan). Inburgering en veiligheid scoren op dit punt ongeveer gelijk (volgens respectievelijk 22 en 28% van de respondenten).
- 2 Opvallend is dat vertegenwoordigers van het gemeentebestuur in veel grotere mate aangeven dat uitsluitend het gemeentebestuur de regierol vervult en dat de regierol dus niet wordt gedeeld. Vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen spreken daarentegen veel vaker over een co-regisseurschap. Gemiddeld over alle beleidsvelden noemt 46% van de vertegenwoordigers dat het gemeentebestuur samen met andere partijen de regie voert, terwijl dit zo is volgens 21% van de vertegenwoordigers van het gemeentebestuur. Bij onderwijs is dit verschil veel kleiner.
- 3 Los van de feitelijke situatie geeft het overgrote merendeel van de respondenten aan dat de gemeente de regierol ook zou moeten vervullen (95% geeft dit aan).

Wie vervult de regierol?

In de online enquête hebben vertegenwoordigers vanuit het gemeentebestuur en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen aangegeven wie op dit moment feitelijk de regierol vervult. De uitkomsten hiervan staan in tabel 5.1.

Tabel 5.1: wie vervult op dit moment de regierol volgens vertegenwoordigers vanuit het gemeentebestuur (bestuurlijk en ambtelijk) en maatschappelijke partijen? Bron: online enquête.

Wie vervult de regierol?	G	MP	Totaal
Regierol bij inburgering			
Uitsluitend het gemeentebestuur	90%	59%	75%
Gemeentebestuur samen met andere partijen	5%	41%	22%
Uitsluitend andere partijen dan gemeentebestuur	5%	0%	3%
Regierol bij onderwijs			
Uitsluitend het gemeentebestuur	55%	44%	49%
Gemeentebestuur samen met andere partijen	45%	56%	51%
Uitsluitend andere partijen dan gemeentebestuur	0%	0%	0%
Regierol bij veiligheid			
Uitsluitend het gemeentebestuur	88%	62%	72%
Gemeentebestuur samen met andere partijen	12%	39%	28%
Uitsluitend andere partijen dan gemeentebestuur	0%	0%	0%
TOTAALSCORE			
Uitsluitend het gemeentebestuur	77%	54%	65%
Gemeentebestuur samen met andere partijen	21%	46%	35%
Uitsluitend andere partijen dan gemeentebestuur	2%	0%	1%

G = respondenten uit de gemeente (Inburgering 19; Onderwijs 20; Veiligheid 17)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (Inburgering 17; Onderwijs 25; Veiligheid 26)

Uit tabel 5.1 blijkt dat er een groot verschil is in de mate waarin interne en externe actoren oordelen over de gemeentelijke regierol. Van de gemeentelijke respondenten oordeelt 77% dat de gemeente de regierol vervult, terwijl slechts 54% van de maatschappelijke partijen deze mening is toegedaan. Maatschappelijke partijen zien vaker een *gezamenlijke* regierol voor henzelf weggelegd met de gemeente. Opvallend is verder dat geen enkele respondent oordeelt dat uitsluitend een of meerdere maatschappelijke partijen de regierol vervullen.

Welke andere partijen komen als regisseur in beeld?

Afgezien van de gemeente noemen de respondenten in de online enquête een aantal andere actoren als (co-)regisseur.

- 1 Ten aanzien van inburgering:
 - regiogemeenten;
 - maatschappelijke organisaties, specifiek het Regionaal Onderwijscentrum (ROC) en Stichting Vluchtelingenwerk;
 - de rijksoverheid: het ministerie van Justitie, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- 2 Ten aanzien van onderwijs:
 - samenwerkingsverbanden van (gemeenten en) maatschappelijke partijen, bijvoorbeeld het samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs (VO) / Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO) en het regionaal platform jeugdhulpverlening;
 - het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC);
 - (het bestuur van) de onderwijsinstellingen.

- 3 Ten aanzien van veiligheid:
 - provincie;
 - rijksoverheid;
 - diverse maatschappelijke partijen zoals winkeliersverenigingen, scholen, sport- en jeugdverenigingen;
 - politie en brandweer;
 - horecaondernemers;
 - de burgers zelf.

Uit de bovenstaande opsomming blijkt dat een verscheidenheid aan maatschappelijke partijen genoemd wordt als regisseur. Daarnaast valt op dat zowel binnen het beleidsveld inburgering als bij veiligheid een rol toegedicht wordt aan de provincie en / of de rijksoverheid.

Wie zou de regierol moeten vervullen?

Gevraagd of de gemeente – los van de feitelijke situatie – ook de regierol moet vervullen antwoordt overigens 95% van alle respondenten positief!

5.3 De mate waarin de gemeente de componenten van de regierol invult

5.3.1 Algemeen beeld

Conclusies

- 1 Over het geheel genomen vervullen de deelnemende gemeenten de regierol in redelijk grote mate.
- 2 Gemiddeld gesproken zijn er geen grote verschillen in de mate van het vervullen van de regierol door gemeenten bij de drie onderzochte beleidsvelden. Bij onderwijs en inburgering pakken gemeenten de regierol iets meer op dan bij veiligheid.
- 3 Tussen gemeenten bestaan er wel relatief grote verschillen. Een enkele gemeente geeft in grote mate invulling aan de regierol en een paar gemeenten doen dit in beperkte mate tot enigszins. Tweederde van de gemeenten vervult de regierol in redelijk grote mate.
- 4 Over het geheel gesproken oordelen vertegenwoordigers van het gemeentebestuur iets positiever over de mate waarin de gemeente de regierol invult dan vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen.

- 5 Over de hele linie zijn bij hoegenaamd alle gemeenten verbeteringen mogelijk om de regierol meer in te vullen. De volgende punten springen eruit:
- het verkrijgen van overzicht over met name de (maatschappelijke) effecten en over de doelen / inbreng van deelnemende partijen;
 - het afleggen van verantwoording over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan;
 - het bespreekbaar maken van problemen;
 - het bij elkaar brengen van partijen;
 - het aanspreken van partijen op hun inzet en inbreng, alsmede op de voortgang en de resultaten van de samenwerking.

Overzichtstabellen

De mate waarin gemeenten de regierol invullen is bepaald aan de hand van de vier componenten van regie. De online enquête geeft het volgende globale beeld per beleidsveld en voor het totaal (tabel 5.2). Uit deze tabel blijkt dat gemiddeld gesproken gemeenten in redelijk grote mate de regierol invullen. De verschillen tussen de drie beleidsvelden zijn beperkt (zie bijlage 4). Een uitwerking per component komt in de paragrafen 5.3.2 tot en met 5.3.5 aan de orde.

Tabel 5.2: de mate waarin het gemeentebestuur **invulling geeft aan de vier componenten** van de regierol volgens vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde van 1 (in zeer beperkte mate), 2,5 (enigszins), 4 (in grote mate). Bron: online enquête.

Regiecomponent	G	MP	Totaal
Invulling regie door gemeente bij inburgering			
Overzicht over situatie	3,2	3,2	3,2
Verantwoording geheel nemen	3,2	2,9	3,1
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	3,3	3,0	3,2
Organiseren van samenwerking	3,2	2,7	3,0
Totaal inburgering	3,2	3,0	3,1
Invulling regie door gemeente bij onderwijs			
Overzicht over situatie	3,5	3,2	3,3
Verantwoording geheel nemen	3,3	3,0	3,1
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	3,1	2,8	2,9
Organiseren van samenwerking	3,2	3,0	3,1
Totaal onderwijs	3,3	3,0	3,1
Invulling regie door gemeente bij veiligheid			
Overzicht over situatie	3,2	3,0	3,1
Verantwoording geheel nemen	3,1	2,7	2,8
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	3,1	2,9	3,0
Organiseren van samenwerking	2,9	2,8	2,8
Totaal veiligheid	3,1	2,8	2,9
Invulling regie door gemeente totaal			
Overzicht over situatie	3,2	3,1	3,1
Verantwoording geheel nemen	3,1	2,9	3,0
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	3,2	2,9	3,0
Organiseren van samenwerking	3,1	2,8	3,0
TOTAALSCORE	3,2	2,9	3,0

G = respondenten uit de gemeente (Inburgering 19; Onderwijs 20; Veiligheid 17)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (Inburgering 16; Onderwijs 25; Veiligheid 25)

Er zijn markante verschillen tussen de deelnemende gemeenten. Toch valt op dat een groot deel van de gemeenten, circa tweederde, in redelijk grote mate invulling geeft aan de regierol. Het organiseren van samenwerking is de component waar de meeste gemeenten in zeer grote mate invulling aan geven (zie tabel 5.3). Voor hoegenaamd alle gemeenten geldt dat de regierol nog verder kan groeien.

Over het geheel gesproken bevestigen de analyse van schriftelijke stukken, de interviews en het groeps gesprek het beeld uit de online enquête. Wel zijn er enkele nuanceringen te maken. In zes gemeenten scoort de online enquête licht positiever en in drie van de gemeenten is dit licht negatiever dan uit de overige databronnen spreekt.

Belangrijk richtpunt voor de beoordeling van de regierol is het ambitieniveau dat partijen zelf aanleggen. Bij enkele gemeenten is dit ambitieniveau heel erg hoog en wordt de

score wat getemperd in relatie tot andere gemeenten (bijvoorbeeld gemeenten Gouda, Helmond en Venlo). Bij een beperkt aantal andere gemeenten is dit net omgekeerd.

Tabel 5.3: de mate waarin het gemeentebestuur invulling geeft aan de vier componenten van de regierol op een schaal van 1 (in beperkte mate) tot 4 (in grote mate), weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

Regiecomponent	Beperkte mate [1 – 2,5]	Enigszins [2,5 – 3]	Redelijk grote mate [3 – 3,5]	Grote mate [3,5 – 4]	Aantal gemeenten totaal
Overzicht over situatie	0	3	13	2	18
Verantwoording geheel nemen	2	3	11	2	18
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	2	4	7	5	18
Organiseren van samenwerking	3	3	4	8	18
Totaal invulling regiecomponent	1	4	12	1	18

(score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen)

De mate waarin gemeenten regieactiviteiten ontplooiën is opgenomen in tabel 5.4. Dit gebeurt over het algemeen enigszins tot in redelijk grote mate. Het tonen van eigen commitment door gemeenten scoort relatief hoog. Minder uit de verf komen activiteiten gericht op het aanspreken van partijen op voortgang, resultaten, inbreng en inzet en het afleggen van verantwoording. Per beleidsveld zijn er geen grote verschillen tussen onderwijs en inburgering, maar over de hele linie ontplooiën gemeenten relatief minder regieactiviteiten rond veiligheid (zie bijlage 4). Het gaat dan in het bijzonder om het aanspreken van partijen op voortgang, resultaten, inbreng en inzet en het tonen van eigen commitment.

Tabel 5.4: totaalscore over alle drie de beleidsvelden van de mate waarin het gemeentebestuur **regieactiviteiten** ontplooit volgens vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (in beperkte mate), 2,5 (enigszins), tot 4 (in grote mate). Bron: online enquête.

Regieactiviteiten	G	MP	Totaal
De gemeente be vraagt betrokken partijen in voldoende mate over de voortgang van de samenwerking en de resultaten daarvan	3,0	2,8	2,9
De gemeente legt in voldoende mate rekenschap af over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan aan betrokkenen zelf en andere geïnteresseerden	3,0	2,5	2,7
De gemeente toont zelf voldoende commitment aan de samenwerking	3,4	3,2	3,3
De gemeente draagt in voldoende mate een beleidskoers voor de samenwerking uit	3,2	2,9	3,0
De gemeente stimuleert in voldoende mate de visievorming over een beleidskoers voor de samenwerking	3,2	3,0	3,0
De gemeente maakt in voldoende mate problemen bespreekbaar , bijvoorbeeld als gevolg van botsende doelen of belangen van samenwerkende partijen	3,2	2,7	3,0
De gemeente let voldoende op de voortgang van de samenwerking en stuurt zonodig bij	3,0	2,8	2,9
De gemeente motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking	3,2	2,9	3,0
De gemeente brengt in voldoende mate partijen bij elkaar	3,2	2,9	3,0
De gemeente sprekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking	3,1	2,7	2,9

G = respondenten uit de gemeente (n1 = variërend van 53 tot 55)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 64 tot 66)

In de online enquête krijgen ook de diverse regieactiviteiten een positieve beoordeling, hoewel de maatschappelijke partners iets negatiever oordelen over het afleggen van 'rekenschap' door de gemeenten.⁴⁶ Bij diverse gemeenten worden in interviews en groepsgesprekken beduidend kritischer opmerkingen gemaakt over diverse activiteiten. Dat geldt met name voor het afleggen van rekenschap en het aanspreken van partijen op hun inzet en inbreng in de samenwerking. Per gemeente zien we ook hier verschillen, zoals blijkt uit tabel 5.5.

⁴⁶ Zie paragraaf 2.3.2 voor een toelichting op het begrip rekenschap (regiecomponent verantwoording over het geheel afleggen).

PARTNERS+PRÖPPER

Bestuurskundig onderzoek en advies

Tabel 5.5: De mate waarin het gemeentebestuur **regieactiviteiten ontplooit** op een schaal van 1 (in beperkte mate) tot 4 (in grote mate), weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

Regieactiviteiten	Beperkte mate [1 – 2,5]	Enigszins [2,5 – 3]	Redelijk grote mate [3 – 3,5)	Grote mate [3,5 – 4]	Aantal gemeenten totaal
De gemeente bevraagt betrokken partijen in voldoende mate over de voortgang van de samenwerking en de resultaten daarvan	2	9	5	2	18
De gemeente legt in voldoende mate rekenschap af over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan aan betrokkenen zelf en andere geïnteresseerden	4	9	5	0	18
De gemeente toont zelf voldoende commitment aan de samenwerking	0	3	6	9	18
De gemeente draagt in voldoende mate een beleidskoers voor de samenwerking uit.	2	4	7	5	18
De gemeente stimuleert in voldoende mate de visievorming over een beleidskoers voor de samenwerking	3	4	7	4	18
De gemeente maakt in voldoende mate problemen bespreekbaar , bijvoorbeeld als gevolg van botsende doelen of belangen van samenwerkende partijen	1	7	9	1	18
De gemeente let voldoende op de voortgang van de samenwerking en stuurt zonodig bij	1	9	8	0	18
De gemeente motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking	2	6	8	2	18
De gemeente brengt in voldoende mate partijen bij elkaar	4	1	9	4	18
De gemeente sprekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking	1	7	9	1	18

(Score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen.)

5.3.2 Component 1: overzicht over de situatie

OVERZICHT OVER DE SITUATIE: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur blijkt een goed en omvattend beeld van de situatie te hebben:

- a het beleidsonderwerp en relevante koppelingen met andere beleidsonderwerpen – in relatie tot de gegeven opdracht of het gegeven vraagstuk – , inclusief: relevante problemen en de ontwikkeling hierin; oorzaken voor problemen;
- b alle relevante actoren en relevante onderlinge relaties;
- c de doelen en belangen van de relevante partijen, alsmede de verschillen en overeenkomsten hiertussen;
- d de inbreng die actoren hebben (inhoudelijk en organisatorisch, inclusief ‘hulp- of subregie’);
- e relevant beleid (van gezamenlijke of afzonderlijke actoren) en de voortgang en resultaten daarvan.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 1 Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie (volgens de zojuist genoemde punten a tot en met e).

In hoeverre geven gemeenten invulling aan de regiecomponent?

Gemiddeld gesproken geven gemeenten in redelijk grote mate invulling aan de regiecomponent van het verkrijgen van overzicht over de situatie (een score van 3,1 op een schaal van 1 tot 4). Dertien gemeenten komen uit op dit gemiddelde, twee gemeenten scoren hoger (grote mate) en drie gemeenten minder (enigszins).

Activiteiten

Langs tal van wegen trachten de gemeenten tot overzicht over de situatie te komen. We geven een aantal voorbeelden:

ONDERZOEK EN MONITOREN

- De gemeente Groningen (veiligheid) maakt gebruik van een heel scala aan instrumenten, zoals een Borgsysteem ten aanzien van de kwaliteit in de openbare ruimte, een Leefbaarheidsmonitor (tweejaarlijks), een Thermometer binnenstad, een detailhandelmonitor en een registratiesysteem van de politie. Deze vermeldt onder andere geweld tegen personen (met uitgaansgeweld gespecificeerd), vernieling en overlast.
- De gemeente Oosterhout hanteert elke drie jaar een burgerijenquête over leefbaarheid en onveilig gevoel. Daarnaast worden in het ‘Samenwerkingsplan, veiligheid in Oosterhout’ per thema de resultaten over de afgelopen jaren gegeven. Hiervoor gebruikt men de gegevens uit de ‘Piekanalyse Politiek Midden en West Brabant, Unit informatie, Bureau Analyse.

- Voor de gemeente Veenendaal voerde bureau Intomart de ‘Gebiedsmonitor Leefbaarheid en veiligheid’ uit. Deze richt zich op de beleving van een aantal inwoners. Indicatoren zijn: ‘leefbaarheid’ (vervelend of leuk wonen), ‘gevoelens van onveiligheid’, ‘oordeel over woonbuurt’, ‘buurtproblemen’ (waaronder verloedering), ‘slachtofferschap’, ‘politie en burgers’, ‘voorzieningen en de gemeente’. De gemeente vult deze gegevens aan met constatering / meldingen van de politie.
- Een aantal gemeenten ontwikkelt eigen monitoren in aanvulling op of vooruitlopend op rijksmonitoren. De gemeenten Den Haag, Culemborg en Helmond ontwikkelen een monitor voor inburgering, om naast taal ook andere componenten te kunnen vaststellen, onder meer op het terrein van werk en sociale redzaamheid. Helmond onderscheidt bijvoorbeeld tien competenties. Gouda ontwikkelt een monitor op het terrein van voortijdig schoolverlaten. Hoewel er kritiek wordt geleverd op diverse rijksmonitoren (zie ook hoofdstuk 7), hebben deze ook een positieve invloed op het verkrijgen van overzicht. Een projectleider inburgering geeft dit als volgt aan:
 - “Overzicht krijg je voor een deel door al die overlegsituaties, voor een ander deel krijg je dat omdat je verplicht wordt – en dat is ook maar goed hoor – te monitoren. Je moet gegevens aanleveren. Dit betekent dat je heel goed van tevoren moet weten hoe je je administratie gaat vormgeven. Je bent dan verplicht om regelmatig stil te staan bij vragen als hebben we alles en iedereen in beeld, heeft iedereen alles getekend, heb ik mijn dossiers op orde. In die zin zijn de accountantscontroles stimulerend voor het beeld dat men van het project heeft.”
- De gemeente Breda (inburgering) heeft een informatieprotocol waarin is vastgelegd wat de gemeente van de partners wil weten en op welke tijdstippen de informatie moet worden aangeleverd. Dit protocol is in overleg met de betrokken externe partijen tot stand gekomen.
- Diverse gemeenten trachten naast activiteiten ook doelen en doelbereiking op te nemen in monitorsystemen. Zo werkt de gemeente Gouda aan een monitor op het terrein van de brede school om resultaten in onder meer de feitelijke ontwikkeling van kinderen te kunnen vaststellen. De huidige monitor brede school richt zich op de aansturing (werkwijze van coördinatieteam), de samenwerking met en instellingen en de realisatie van activiteiten. Onduidelijk is of men de monitor continueert. Doetinchem gebruikt een monitor die in opdracht van raadscommissie beleidsevaluatie is toegepast. Er wordt gemeten op ‘ontwikkelkansen van kind’, ‘samenwerking tussen scholen en instellingen’ en ‘maatwerk in de wijk’. Op basis van de resultaten wordt nog beslist of men (op deze wijze) doorgaat met monitoring.
- Opgave voor diverse gemeenten is monitorgegevens te koppelen aan ervaringen van doelgroepen:
 - de gemeente Enschede (veiligheid) tracht in de veiligheidsmonitor ervaringen van jongeren en bewoners op te nemen;

- in de gemeente Tiel (inburgering) wil gemeente en betrokken maatschappelijke partijen naast wat vanwege rijksregels nodig is ook de behoeften van ‘klanten’ in beeld krijgen;
- de gemeente Gouda wendt het wijknetwerk aan om met kinderen van 0 tot 6 en ouders gesprekken te voeren voor een goed beeld van wat wenselijk is ten aanzien van de invulling van de brede school.

OVERLEG

Diverse ambtelijke regisseurs binnen gemeenten geven aan een groot deel van hun tijd aan overleg te besteden. Binnen de onderzochte gemeenten treffen we een variëteit aan overlegstructuren aan. Twee ambtelijke regisseurs in gemeente Culemborg (voor inburgering oudkomers) en gemeente Helmond (voor inburgering oud- en nieuwkomers) geven aan zeker voor de helft van hun tijd te overleggen. Zij fungeren als spin in een web van overlegvormen en krijgen langs deze weg overzicht – zowel voor hun zelf, als voor de andere betrokken partijen. Eén van hen verwoordt dit als volgt:

“Ik heb eens een overzicht gemaakt van alle overlegstructuren binnen het oudkomersproject, dat is gigantisch. Er is overleg op uitvoerend niveau, van de uitvoerders hier met de uitvoerders op locaties. Er is overleg op klantniveau van de uitvoerders hier met de klanten. Er is overleg van de uitvoerders met de organisaties. Ik heb overleg met onze uitvoerders, met de uitvoerders extern en met de organisaties. We hebben ook nog een netwerkoverleg om alle partijen weer eens om de tafel te krijgen. Het netwerkoverleg heeft een algemeen informatief karakter om elkaar op de hoogte stellen van ontwikkelingen, bijvoorbeeld gewijzigde regelgeving en nieuwe opleidingen van het ROC. Het is allemaal veel maar het is wel nuttig. De kunst is om goed te luisteren naar dingen die niet goed lopen en dan nadenken wat je daar voor oplossingen voor zou kunnen verzinnen. Mijn ervaring is dat je door veel overleg met de verschillende partijen geen misverstanden krijgt. Het is een infrastructuurtje waardoor je elkaar kan bevragen. Er is ook een zodanige sfeer opgebouwd met elkaar waardoor je weet dat iemand altijd serieus wordt genomen.” (ambtenaar)

CLIËNT-VOLGSYSTEEM

Onder andere de gemeente Venlo heeft een client-volgsysteem voor inburgering ontwikkeld (zowel voor nieuwkomers als oudkomers) in combinatie met het instellen van een trajectbegeleider.

MELDPUNT

Een manier om overzicht over de problematiek te verkrijgen is het instellen van een meldpunt. Gemeente Groningen heeft dit bijvoorbeeld gedaan ten aanzien van overlast.

COÖRDINEREND WETHOUDER

In gemeente Venlo, bijvoorbeeld, zijn drie portefeuillehouders betrokken bij inburgering. Ter wille van het overzicht is er een coördinerend wethouder benoemd.

GEZAMENLIJK INKOOPBUREAU

Ook een gezamenlijk inkoopbureau wordt gehanteerd als instrument om overzicht te krijgen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de gemeente Venlo voor de inkoop rond arbeid en sociale activering.

Op welke punten is (verdere) verbetering mogelijk?

Ten aanzien van de component van het verkrijgen van overzicht is op diverse punten verbetering mogelijk.

MEER ZICHT OP EFFECTEN

Meest treffend is het beperkte zicht in een groot deel van de onderzochte gemeenten op de effecten in de samenleving van het vervullen van de regierol en van de bemoeienis van gemeentebestuur en andere betrokken partijen voor de samenleving. In de online enquête geeft 21% van de respondenten vanuit het gemeentebestuur aan dat zij geen enkel zicht hebben op de effecten van de regierol tegen 9% van de maatschappelijke partijen.

“Het gemeentebestuur moet meer aandacht hebben voor de effecten en voor de behoefte van de klant.” (vertegenwoordiger maatschappelijk partij bij inburgering)

“Een wethouder uit Tilburg gaf op een VNG-bijeenkomst aan dat de projecten ‘Taaltrapje’ en ‘Opstapje’ onvoldoende werken en daarom beëindigd worden. Hoe dat hier is, weten we niet. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat we onvoldoende overzicht hebben over de effecten van de inspanningen rond inburgering. We hebben overigens wel overzicht van de procesresultaten, de samenwerking.”
(bestuurder)

Diverse gemeenten met name op de terreinen onderwijs en inburgering geven aan dat er wel informatie is over activiteiten en de deelname vanuit de doelgroep aan deze activiteiten, maar dat er onvoldoende zicht is of deze activiteiten ook tot de gewenste effecten leiden.

ADEQUAAT MONITORSYSTEEM NIET EENVOUDIG

Het opzetten van een goed monitorsysteem blijkt niet eenvoudig. Administratieve lasten, problemen om doelen te concretiseren, indicatoren die juist onwenselijk gedrag uitlokken, de beperkte toepasbaarheid van gemeentelijke monitor voor gebiedsgerichte aanpak zijn problemen zoals die in diverse gemeenten signaleerd worden. Enkele citaten:

“De scholen moeten veel informatie aanleveren voor een provinciale monitor op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid. Zij hebben hier moeite mee ook al omdat het nog niet helemaal duidelijk is wat het oplevert.” (schriftelijk stuk – gemeente)

“We proberen binnen de gemeente een monitor te ontwikkelen. We worstelen daar een tijd mee. De discussie over indicatoren is altijd lastig. Je krijgt vaak achteraf discussie of ze wel juist waren. Bij horeca vind ik goed dat er afspraken zijn gemaakt en je spreekt elkaar aan op de afspraken. Dat is het meest haalbare. De indicatorenset blijkt bovendien vaak moeilijk te herleiden naar de gebiedsgerichte aanpak.” (ambtenaar)

“Wij hebben te weinig zicht of de uitvoerende instantie [op het terrein van inburgering nieuwkomers] de verzuimcontroles goed doen. Dat heeft volgens mij ook met de Rijksregelgeving te maken doordat alleen gekeken wordt of mensen een toets hebben gedaan ontbreekt de noodzaak van strenge verzuimcontroles.” (ambtenaar)

“De gemeente krijgt steeds meer overzicht over doelen, belangen en activiteiten van ketenpartners, maar het kan nog beter. Het is bijvoorbeeld moeilijk om bij het ROC gegevens boven water te krijgen over verzuim en uitval, terwijl die gegevens wel een belangrijk sturingsinstrument zijn voor de gemeente, nodig voor lik-op-stuk beleid. Dat die informatie er niet altijd is, ligt ook aan de gemeente zelf. Er wordt lang niet altijd even duidelijk gevraagd en geformuleerd zodat het ROC dus ook niet altijd weet wat ze moeten aanleveren.” (ambtenaar)

GEEN UNIFORM INFORMATIESYSTEEM

Het overzicht wordt met name op het terrein van onderwijs beperkt door het ontbreken van een uniform informatiesysteem. Een citaat ter illustratie:

“Er is geen uniform informatiesysteem voor alle partijen. Iedereen heeft een eigen systeem om te voldoen aan eigen subsidiegevers. Koppeling is niet mogelijk – ook qua huidige privacy-regeling. Als zorgsector kunnen we het eigen systeem nog niet loslaten. Dat zelfde geldt nog in sterkere mate voor het onderwijs.” (vertegenwoordiger ROC)

OVERZICHT OP ZOWEL STRATEGISCH ALS UITVOEREND NIVEAU

In diverse gemeenten bestaat er eenzijdig overzicht: óf alleen op uitvoerend niveau, of álleen op strategisch niveau. Een aantal citaten ter illustratie:

“De gemeente heeft geen overzicht. Wij voeren op dit moment voor de gemeente zo'n veertig WIN-trajecten uit. Het overzicht blijft nu hangen op veertig keer een individuele rapportage.” (vertegenwoordiger uitvoerende organisatie inburgering)

“De gemeente zou nog beter inzicht moeten hebben in visies en strategisch beleid van partijen. Bovendien is er nu nog onvoldoende inzicht in de geldstromen van partners. Kengetallen ontbreken voor een deel.” (directeur openbaar onderwijs)⁴⁷

VEEL KENNIS, MAAR GÉÉN OVERZICHT

Een aantal gemeenten beschikt over veel kennis. Probleem is echter dat deze kennis niet gebundeld of ontsloten is. Enkele citaten ter illustratie.

“Bestuurders en ambtenaren hebben wel overzicht, maar ze weten niet dat ze het hebben. De veiligheidscoördinator, bijvoorbeeld, weet niet dat er al veel onderzoek is gedaan. Er zijn veel personele wisselingen. Dit roept verbazing op én irritatie bij de partners.”
(vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

“Wij bevragen partners op relevante informatie. Dat gebeurt dan wel vanuit vier sectoren: algemene bijstandswet, nieuwkomers, WIN en de Oudkomersregeling en de Volwasseneneducatie” (ambtenaar)

5.3.3 Component 2: verantwoording afleggen over het geheel

VERANTWOORDING AFLEGGEN OVER HET GEHEEL: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur is bereid en blijkt ook werkelijk in staat te zijn 1) *verantwoording*, 2) *rekenschap*, 3) *uitleg* of 4) *toelichting* te bieden voor het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen. Anderen kunnen de regisseur hierop ook aanspreken.⁴⁸

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 2 Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen, zonder zich te verschuilen achter anderen of partieel verantwoording afleggen over alleen het directe eigen aandeel in het geheel.
- 3 Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel (onder meer door voldoende eigen inzet).

In hoeverre geven gemeente invulling aan de regiecomponent?

Gemiddeld gesproken geven gemeenten in redelijk grote mate invulling aan de regiecomponent van het verkrijgen van het verantwoording nemen over het geheel (een score van 3,0 op een schaal van 1 tot 4). Elf gemeenten komen uit op dit gemiddelde, twee gemeenten scoren hoger (grote mate) en vijf gemeenten minder (twee in beperkte mate en 3 gemeenten enigszins).

⁴⁷ Zie ook: Rutgers, 2004.

⁴⁸ Zie paragraaf 2.3.2 voor een toelichting op het begrip rekenschap (regiecomponent verantwoording over het geheel afleggen).

Activiteiten

Verantwoording vanuit het gemeentebestuur van proces en / of resultaten vindt in de onderzochte gemeenten in beperkte mate plaats. Toch zijn er interessante voorbeelden waar dit wel gebeurt en bestaan er plannen hiertoe.

- In de gemeente Oosterhout (veiligheid) treedt het gemeentebestuur op als ‘woordvoerder’ van alle betrokken externe partijen. Nadrukkelijk wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen verantwoording afleggen en verantwoordelijk zijn. Partijen blijven zelf voor hun deel verantwoordelijk en het gemeentebestuur spreekt hen hierop aan. Gezamenlijke evaluaties van het horecaconvenant met alle partijen dragen bij aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- In de gemeente Enschede (veiligheid) legt het gemeentebestuur in de media en het burgerjaarverslag verantwoording af over onder meer de integrale handhaving.
- De gemeente Groningen (veiligheid) heeft een borgsysteem voor de kwaliteit voor de openbare ruimte ontwikkeld op basis waarvan het gemeentebestuur publieke verantwoording kan afleggen:

“We leggen jaarlijks aan de raad voor welke kwaliteit wij in de openbare ruimte kunnen garanderen met de middelen die raad daarvoor ter beschikking stelt. De raad kan dan dus ook prioriteiten stellen. Als er volgens de raad meer aandacht moet zijn voor de binnenstad, kun je laten zien waar je dan bij gelijkblijvend budget iets van af moeten halen, bijvoorbeeld in andere wijken de straatverlichting later aandoen, of bepaalde winkelcentra minder vaak schoonmaken. Door het jaar heen leggen we met dat systeem rekenschap af aan burgers. Zo kun je ze ook uitleggen welke niveau van onderhoud je voor welke kosten kunt garanderen en waarom het ergens een tandje lager moet omdat er op een andere plek juist meer gedaan wordt. Dus vanuit het goede overzicht dat het borgsysteem mogelijk maakt, wordt zowel naar de raad als naar de burgers verantwoording afgelegd.” (ambtenaar)

- Gemeente Hoogeveen benoemt vijf fasen voor de brede school en wil alle fasen afsluiten met besluitvorming en verantwoording op basis van het tot dan bereikte resultaat.
- Gemeente Veenendaal heeft een keurmerk ‘Veilig Uitgaan Veenendaal’ ontwikkeld, waarbij positief gekeurde horeca-exploitanten een bordje kunnen ophangen. Gemeentebestuur en horeca nodigen vervolgens ouders in horecagelegenheden uit om te kunnen zien dat hun kinderen daar veilig kunnen uitgaan.

Commitment vanuit het gemeentebestuur blijkt op een aantal manieren, zoals inzet en betrokkenheid vanuit de verantwoordelijke portefeuillehouder of ambtelijke projectleider, via gemeentelijke inspanningen onder meer vertaald in eigen geld, publiek optreden waarbij burgemeester partijen aanspreekt op resultaten, alsmede het aansturen en bewaken van de oplossingen van problemen (zónder dit door te schuiven naar andere partijen). Enkele citaten:

“De gemeente neemt verantwoording voor het geheel. Een belangrijk voorbeeld is dat de gemeente ondanks de bezuinigingen toch op zoek gaat naar andere bronnen om dit project te blijven financieren.”
(vertegenwoordiger ROC)

“Ik heb het idee dat de gemeente de verantwoording voor het geheel neemt. Dat komt alleen formeel al tot uiting door de verantwoordelijkheid van de burgemeester ten aanzien van de openbare ruimte. Verder constateer ik dat als er zich incidenten voordoen de gemeente het voortouw neemt bij het vinden van oplossingen.” (horeca-exploitant)

Op welke punten is (verdere) verbetering mogelijk?

Op een aantal punten zijn bij diverse gemeenten (verdere) verbeteringen mogelijk.

MEER VERANTWOORDING OVER HET GEHEEL

Verantwoording over uitsluitend het eigen aandeel, of bij problemen kijken of wijzen naar andere partijen komt bij diverse gemeenten voor. Enkele citaten:

“Bij incidenten kijkt men vanuit gemeentebestuur erg snel richting de politie.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

“Doelen en resultaten worden steeds meer in de openbaarheid ter discussie gesteld, in raad en richting burgers. Wat nog beter moet: wethouders moeten leren delen. Dit heeft met hun profilerings- en scoringsdrang te maken. Men profileert zich niet op het thema veiligheid als geheel, maar op deelonderwerpen. Veel wethouders vinden het moeilijk om hun portefeuille te delen met een ander. Uitdragen van een integraal veiligheidsbeleid kan dus beter. Het bestuur draagt geen complete verantwoording uit voor het geheel naar externe partijen, meer slechts voor deelonderwerpen.”
(ambtenaar)

MEER PUBLIEKE VERANTWOORDING

In diverse gemeenten wordt niet of nauwelijks rekenschap afgelegd over de bereikte resultaten. Als dit al gebeurt, gebeurt dit richting raad (en niet richting burgers). Dit leidt vervolgens niet of nauwelijks tot een debat in de raad. Enkele citaten:

“Ik vind dat het verantwoording afleggen beter kan. We moeten gewoon jaarlijks een advertentie in de krant zetten: er hebben zich zoveel inburgeraars aangemeld en zoveel hebben een goed resultaat gehaald. Dat moeten we veel beter doen, er moeten ook debatten in de raad gevoerd worden, dat gebeurt dus ook niet.” (ambtenaar)

“De gemeente is verantwoordelijk voor het totale verhaal en zal moeten verantwoorden in hoeverre de trajecten tot resultaat leiden. Dat gebeurt ook, daar wordt over gerapporteerd aan het college en de gemeenteraad. Waar het nog aan schort is het afleggen van verantwoording naar buiten toe, naar de samenleving. De gemeente zou meer moeten communiceren over de energie die de gemeente én andere partijen steken in integratie en wat daar de resultaten van zijn. Het gemeentebestuur moet een soort rekenschap afleggen aan de samenleving: in positieve zin, activiteiten en resultaten zichtbaar maken en daarin ‘spokesperson’ zijn voor alle partners.”
(vertegenwoordiger ROC)

MEER BETROKKENHEID

In een van de onderzochte gemeenten op het terrein van inburgering zien externe partijen nauwelijks betrokkenheid vanuit het bestuur en het ambtelijk management. De direct betrokken ambtenaren geven aan dat er een grote kloof is tussen de gemeentelijke visies en ambities op papier (‘prachtige nota’s’) en de dagelijkse praktijk.

5.3.4 Component 3: uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel

BELEIDSLIJNEN TEN AANZIEN VAN HET GEHEEL: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur slaagt erin dat er ten aanzien van het geheel een bepaalde koers is uitgestippeld: wat is het doel en / of wat zijn de randvoorwaarden, welke middelen worden ingezet en wat is het tijdschema? De regisseur kan deze koers zelf bepalen, maar hij kan er ook voor zorgen dat andere actoren de beleidslijnen uitzetten.

WELKE ACTIVITEITEN PAssen BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 4 Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel.
- 5 Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren.
- 6 Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen (of deze nu door regisseur eenzijdig zijn bepaald of dat deze resultaat van samenwerking zijn).
- 7 Toezicht houden op de voortgang van het proces en zorgen voor tijdige bijsturing indien dit nodig is.

In hoeverre geven gemeente invulling aan de regiecomponent?

Gemiddeld gesproken geven gemeenten in redelijk grote mate invulling aan de regiecomponent van het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen (een score van 3,0 op een schaal van 1 tot 4). De verschillen tussen gemeenten zijn op dit punt relatief groot. Zeven gemeenten komen uit op dit gemiddelde, vijf gemeenten scoren hoger (grote mate) en zes gemeenten minder (twee in beperkte mate en vier gemeenten enigszins).

Activiteiten

Gemeenten stimuleren op diverse manieren de visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel.

- Gemeente Gouda (onderwijs) organiseert een ‘dialoogdag’ rond de brede scholen om met alle partijen toe te werken naar een gemeenschappelijke visie.
- Gemeente Hoogeveen (onderwijs) geeft voorlichting en organiseert studiedagen om samen met ‘het veld’ visie te ontwikkelen.
- Gemeente Den Bosch (onderwijs) stimuleert visievorming van een samenwerkingsverband van scholen door gemeentelijke medewerkers ter beschikking te stellen.
- Gemeente Helmond (inburgering) preciseert de algemene visie aan de hand van intensief overleg over contracten en overeenkomsten om zodoende tot maatwerk te kunnen komen:

“We hebben heel lang gewerkt aan contracten en overeenkomsten met het ROC. Waar we van af wilden is het doorsluizen van geld, het inkopen van een bulk. We willen een situatie waarop één op één kunnen inkopen en afrekenen. Dit ROC heeft een geweldige omslag moeten maken. Volgend jaar gaan we nog verder. Al het aanbod van het ROC hebben we omgerekend naar individuele trajectprijzen, afgestemd in modulaire trajectonderdelen. Wij kunnen nu bijvoorbeeld zeggen: ‘wij willen dit traject met wat extra logopedie’. Ons arsenaal om te kunnen sturen, krijgt geleidelijk aan vorm. De slag naar gemoduleerde trajecten wordt nog door weinig gemeenten en ROC’s gemaakt.” (ambtenaar)

- Gemeente Enschede wil visieontwikkeling al ‘werkenderweg’ stimuleren. ‘Geen dikke beleidsnota’s schrijven, maar meteen aan de slag en snel zichtbaar maken van resultaten’ is het devies. Enschede werkt direct vanuit wijken met een grote inbreng voor de wijkraad.

De aanpak om tot een gemeenschappelijke visie te komen varieert. Er zijn gemeenten die eerst ‘intern’ een visie ontwikkelen en dit vervolgens voorleggen aan de externe partners. Andere gemeenten proberen van het begin af aan samen te werken met de andere partijen. Een ambtenaar op het terrein van inburgering laat zien welke afweging in Breda is gemaakt:

“We hebben intern een visie ontwikkeld daarna hebben we wel gesprekken gehad over het concept met de partners in het veld. Ik kan me ook voorstellen dat je vanaf het begin met elkaar een visie ontwikkelt. De partners waren het overigens helemaal eens met de visie, dus waarschijnlijk hebben we de partners wel al in het achterhoofd gehad bij de ontwikkeling. Wij waren bang dat als we ze vanaf het begin erbij zouden betrekken dat dat de discussie heel erg zou vertragen, omdat iedereen eigen belangen heeft. Het is een tactiek: ‘ik heb iets schiet er maar op’. Dat werkt vaak het snelst.” (ambtenaar)

“Elke week zaten we met een deel van de keten om de tafel om een visie te ontwikkelen op diverse competenties voor inburgeraars. We hebben een beeld van de stad gemaakt met de partners. Binnen één maand tijd hadden we een diagnose. In die maand hebben we politie en anderen partners heel intensief bevroegd. We hebben ook de politiek bevroegd op mogelijke beleidskeuzen vanuit het duale bestel! Aan het einde van de maand hebben we met 40 – 50 mensen uit de keten in een bijeenkomst gevraagd of men zich herkend in de analyse. Vervolgens hebben we deze resultaten besproken met de experts uit het land.” (ambtenaar)

Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige belangen en doelen tussen actoren komt weinig naar voren als een activiteit van de regisseur. Een van de uitzonderingen is gemeente Den Haag, waarbij visievorming juist om deze reden als een continu proces wordt gezien:

“Visievorming is een proces. Het ontwikkelen van visie en samenbrengen van partijen is constant in ontwikkeling. Daarin doen zich constant problemen voor gezien de grote hoeveelheid partijen en belangen. Steeds moet je opnieuw kijken hoe je draagkracht kunt creëren voor een gemeenschappelijke visie.” (ambtenaar)

Het uitdragen van de gemeenschappelijke beleidskoers vindt voor een belangrijk deel plaats via gemeentelijke beleidsnota's die mede tot stand zijn gekomen in of na overleg met samenwerkingspartners. Daarnaast brengen gemeenten gezamenlijk beleid onder woorden via convenanten, samenwerkingsovereenkomsten, intentieovereenkomsten en dergelijke. Dit leidt er bijvoorbeeld in gemeente Doetinchem ook toe dat de brede school hoog op de agenda blijft staan, terwijl dit bij verschillende andere partijen wel eens vervaagt.

De gemeente Oosterhout heeft op het terrein van veiligheid een samenwerkingsplan opgesteld. Ieder beleidsthema wordt uitgewerkt aan de hand van een vast format:⁴⁹

- 1 achtergrond / probleemschets;
- 2 doelstelling;
- 3 doelgroep;
- 4 partners en hun rollen in de veiligheidsketen:
 - pro-actie;
 - preventie;
 - preparatie;
 - repressie;
 - nazorg;⁵⁰

⁴⁹ Zie: Gemeente Oosterhout, *Samenwerkingsplan Veiligheid in Oosterhout 2003-2004*, ongedateerd.

⁵⁰ De gemeente Enschede werkt met een vergelijkbaar lijstje en spreekt ook nog over 'handhavende activiteiten'.

- 5 activiteiten en / of producten per partner;
- 6 meetpunten.

Toezicht houden op de voortgang en bijsturing vinden langs diverse wegen plaats:

- Gemeente Doetinchem (onderwijs) evalueert aan de hand van gezamenlijke succesfactoren (en nadrukkelijk niet aan de hand van de doelen van de individuele partners).
- Gemeenten Oosterhout (veiligheid) evalueert de uitkomsten van het horecaconvenant één keer per jaar samen met alle partijen. Op basis hiervan vindt zonodig bijsturing plaats.

Op welke punten is (verdere) verbetering mogelijk?

Op een aantal punten zijn in diverse gemeenten (verdere) verbetering mogelijk.

MEER VISIEONTWIKKELING EN KOERSBEPALING

In een aantal gemeenten komen visieontwikkeling en koersbepaling onvoldoende uit de verf. Enkele citaten:

“Ik zie nu wel dat bij de doorontwikkeling van de brede school te weinig richting wordt bepaald. De toetsing aan veel doelen is bijna niet gebeurd. We moeten nu even op afstand gaan staan en ons afvragen: wat willen we nu.” (bestuurder)⁵¹

“De gemeente zet zelf geen lijnen uit. Ze zijn de laatste tijd wel bezig, maar ik loop al 12 jaar mee en zie dat ze nooit iets afmaken” (vertegenwoordiger bureau Halt)

“De uitvoering van de wet Inburgering Nieuwkomers en de Oudkomersregeling is in de afgelopen jaren voortvarend ter hand genomen zonder een duidelijke visie op de gemeentelijke regie met betrekking tot het inburgeringsproces. De gemeente fungeert tot op heden als doorgeefluik van rijks gelden.” (schriftelijk stuk – gemeente)

“Aan het RMC ligt geen integraal jeugdbeleid ten grondslag. Er wordt intensief samengewerkt, maar er ontbreekt een politieke visie. Voor medewerkers van de gemeente is dit ook lastig. Ze worstelen met de ruimte die ze hebben, want er ligt geen politieke opdracht en dus geen mandaat.” (vertegenwoordiger maatschappelijke organisatie).

⁵¹ Zie ook: Rutgers, 2004, die in VNG-magazine aangeeft dat gemeenten er goed aan doen meer te investeren in “visie, interne stabiliteit, onderwijsexpertise, middelen en kennis over de bij de betrokken organisaties levende waarden en belangen”.

“Er is geen beleid gericht op het tegengaan van verloedering. Verloedering is binnen de gemeente niet gedefinieerd of afgebakend. Er zijn ook veel meer partijen intern en extern bij betrokken dan bij horeca en geweld. Alle bewoners hebben er mee te maken en er zijn ook meer klachten. Door de slechte definitie is het ook minder grijpbaar. Het valt onder openbare orde, wijkbeheer en welzijn: dus over drie sectoren en drie portefeuillehouders. Hoe breder de aanpak, hoe moeilijker je het je zelf maakt.” (bestuurder)

MEER VISIE OP HET GEHEEL

In een aantal gemeenten kan de visie meer worden toegespitst op het geheel:

“Een gemeenschappelijk overkoepelend doel omschrijven en onderschrijven kan beter. Met de voortdurende beleidsveranderingen is dat overigens wel lastig. Je moet voldoen aan landelijke regelgeving en als je tegelijkertijd een eigen invulling aan het GOA-beleid wilt geven wringt dat wel eens.” (vertegenwoordiger ROC)

“De gemeente moet het beleid niet laten doorkruisen door de belangen van individuele satellietjes. Ze moeten gaan voor collectief belang, niet voor belang van individuele scholen of instellingen.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

“Wat beter zou kunnen is het verwerken van beleid van andere afdelingen in de nota.” (ambtenaar)

“Een overkoepelende visie op onderwijs ontbreekt. Zo zijn de relaties tussen brede school en het onderwijsachterstandenbeleid onvoldoende bij ons doordacht.” (ambtenaar)

“Er is geen totaalvisie op inburgering, maar afzonderlijk beleid gericht op taal en werk, zonder een verbinding naar andere onderwerpen als sociale activering en opvoedingsondersteuning.” (vertegenwoordiger ROC)

MEER LANGE TERMIJN EN MINDER INCIDENTGERICHT BELEID

Verbetering is ook mogelijk door het beleid meer een lange termijn karakter te geven en minder incidentgericht te laten zijn.

“Ik zie geen duidelijke beleidskoers. Het is vooral het voorkomen van incidenten die in de krant terecht kunnen komen. Daarbij wordt over het algemeen een repressief beleid gevoerd. Als er iets gebeurt in een bepaalde zaak dan wordt meteen met het vergunningeninstrument gedreigd. Door het convenant zie ik echter langzamerhand ook preventief beleid ontstaan.” (horeca-exploitant)

“We missen als gemeente een lange termijn visie. Dit maakt je ook kwetsbaar. Je loopt het risico dat als het rijksbeleid rond inburgering wordt gewijzigd dat de aandacht ervoor weer wegebt.” (bestuurder)

MEER TOEZICHT OP VOORTGANG EN TIJDIGE BIJSTURING

Toezicht en bijsturing kunnen in een aantal gemeenten worden versterkt:

“Na Volendam is er één keer een controle geweest en daarna niet meer.” (horeca-exploitant)

“De gemeente heeft de regie over het inburgeringsproces, maar voert nog onvoldoende controle uit over de uitbestede taken. Er zijn onvoldoende prikkels ingebouwd in de contractuele relaties tussen regisseur en andere partijen.” (schriftelijk stuk – gemeente)

TE GEDETAILLEERD TOEZICHT

In diverse gemeenten stuurt het gemeentebestuur de externe partners aan op activiteiten en werkprocessen. Een bestuurder op het terrein van inburgering spreekt over sturen op de ‘hoe-vraag’ en wil zelf de omslag gaan maken naar sturen op de ‘wat-vraag’ (doelstellingen, resultaten).

5.3.5 Component 4: organiseren van samenwerking met het oog op het geheel

ORGANISEREN VAN SAMENWERKING: WANNEER SLAAGT DE REGISSEUR HIERIN?

De regisseur slaagt erin – gegeven de opdracht of het vraagstuk – voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voorzover de beleidslijnen dit vragen.

WELKE ACTIVITEITEN PASSEN BIJ DEZE COMPONENT VAN REGIE?

- 8 Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel.
- 9 Actoren aan elkaar koppelen – bijvoorbeeld door doelen te vervlechten of werkprocessen te verbinden.
- 10 Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren alsook op de resultaten van de samenwerking als geheel en de bevindingen hiervan terug te koppelen naar de onderscheiden of naar alle actoren.

In hoeverre geven gemeente invulling aan de regiecomponent?

Gemiddeld gesproken geven gemeenten in redelijk grote mate invulling aan de regiecomponent van het organiseren van samenwerking (een score van 3,0 op een schaal van 1 tot 4). Tegelijkertijd zien, we in vergelijking met de andere regiecomponenten, overigens dat het grootste aantal gemeenten deze regiecomponent in grote mate invult (8 gemeenten).⁵² De verschillen tussen gemeenten zijn op dit punt relatief het grootst (ten opzichte van de andere componenten). Vier gemeenten komen uit op dit gemiddelde, acht gemeenten scoren hoger (grote mate) en zes gemeenten minder (drie in beperkte mate en drie gemeenten enigszins).

⁵² Zie tabel 5.3

Activiteiten

Voor het organiseren van samenwerking is het allereerst nodig actoren te mobiliseren, te enthousiasmeren en te inspireren. Gemeentebesturen doen dit op verschillende manieren.

VOORBEELD GEVEN

Actieve opstelling en inspirerende visies en persoonlijkheden doen volgen:

“De gemeente als regisseur moet uitstralen dat ze de rol van regisseur ook echt wil nemen. Dat vraagt dus een soort bevlogenheid, inspiratie van de gemeente om dingen op te pakken. Dat is nodig om anderen te mobiliseren. Op ambtelijk niveau lukt dat prima in Venlo. Daar zitten bevlogen en gemotiveerde mensen.” (vertegenwoordiger maatschappelijke organisatie)

OVERTUIGEN – ‘TOT EIGEN INZICHT OF TOT INKEER BRENGEN’

In gemeente Doetinchem poogt het gemeentebestuur partijen te motiveren en te mobiliseren deel te nemen aan de brede school door hun te overtuigen:

“De stuurgroep, niet de gemeente, stuurt de brede school-ontwikkeling. Partijen in de stuurgroep zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de brede school. De mensen in de stuurgroep hebben daarnaast binnen de eigen organisatie de verantwoordelijkheid om het brede school-concept te laten slagen. De gemeente probeert mensen in de stuurgroep die slag te laten maken: ‘wat is voor onze organisatie de meerwaarde om mee te doen aan de brede school-ontwikkeling’? Op die manier wil de gemeente de andere organisaties het belang van de brede school laten inzien. De gemeente wil niet dwingend sturen, maar ‘partijen op andere gedachten brengen’. Het sleutelwoord is ‘samenwerking’.” (ambtenaar)

EEN ZEKERE DWANG TOEPASSEN

In een enkel geval dwingen gemeenten ook samenwerking af. Gemeente Veenendaal bijvoorbeeld heeft een veiligheidsvignet ‘Veilig Uitgaan Veenendaal’. Horeca-ondernemers die niet deelnemen aan gezamenlijk overleg krijgen dit vignet niet.

WILSVERKLARING

Een zekere borging van de motivatie van betrokken partijen in Helmond (inburgering) gebeurt door het ondertekenen van een wilsverklaring:

“Rond doelgroepen zijn veel instellingen actief om mensen te begeleiden naar een zelfstandige plek in samenleving. Voorheen had iedereen een eigen beeld, eigen doelstellingen en eigen ambities. Er bestond geen samenhangend beeld en er was geen regievoering vanuit de gemeente. Dit proces van inburgering heeft niet gewerkt. Daarom is een aanpak gekozen waarop mensen op basis van overeengekomen doelen en bijpassende methodieken gaan samenwerken. Daarover hebben we met alle betrokken partijen in december 2002 een wilsverklaring opgesteld. Deze wordt breed gedragen en beleden. De wilsverklaring is veel meer dan een loze kreet.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

MOBILISEREN VAN BURGERS EN DOELGROEPEN

Diverse gemeenten mobiliseren bewust burgers en doelgroepen en betrekken deze in de samenwerking. Gemeente Den Haag zet via Vluchtelingen werk circa 100 vrijwilligers in die als coach voor nieuwkomers fungeren. Gemeente Enschede betreft burgers op het terrein van veiligheid:

“Verloedering gebeurt op straat. Je moet dan ook de bewoners betrekken bij het formuleren van beleid. Wat is de problematiek en welke verbeteringen zijn nodig? Het voordeel van de interactie met de belanghebbenden is dat er hechting van beleid ontstaat, er is nu niet alleen verbetering opgetreden, er is zelfs een beheerscommissie voor het park opgericht. Het is überhaupt een doel om mensen te mobiliseren om actief aan de samenleving deel te nemen.”
(ambtenaar)

KOPPELEN VAN ACTOREN

Het koppelen van actoren aan elkaar is een tweede activiteit rond het organiseren van samenwerking. Wat in de allereerste plaats opvalt, is het grote aantal gemeenten – op alle drie de terreinen van inburgering, onderwijs en veiligheid – dat werkt met het ketenbegrip. Opzet is om vanuit gezamenlijke doelen toe te werken naar gemeenschappelijke werkprocessen. In een aantal gevallen resulteert dit in een samenwerkingsprotocol tussen de ketenpartners (bijvoorbeeld gemeente Den Haag) Diverse instrumenten zetten gemeenten in om samenwerking te bevorderen en partijen te koppelen:

- Het financieren (en aanstellen) van coördinatoren, bijvoorbeeld in Gemeente Gouda via het Coördinatie Team Voortijdig Schoolverlaten. Dit is een samenwerkingsverband van lokale overheden, bureau jeugdzorg, geïndiceerde jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, ROC en sinds anderhalf jaar het regionaal samenwerkingsverband VO / SVO. Het CTSV richt zich in preventieve zin op een optimale trajectbegeleiding van (leerplichtige) jongeren met problemen.
- Het detacheren van gemeentepersoneel bij een samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in Den Bosch op het terrein van brede school ontwikkeling (Stichting Bovenschoolse Directeuren).

- Het aanstellen van personeel dat in meerdere organisaties tegelijkertijd werkt ('trait-d'union' of 'linking pin'-concept). In Veenendaal is bijvoorbeeld een werknemer aangesteld die zowel voor de gemeente als de politie werkt.
- Het aanstellen van intermediars uit de doelgroep als betaalde kracht. Dit gebeurt in Culemborg rond inburgering. Het gemeentebestuur stelt (meestal) vrouwen uit de doelgroep aan om mensen te leiden naar instellingen en ondersteuning.
- Tal van (gestructureerde) overlegvormen (zie hiervoor).

Toezicht houden op de inzet en inbreng van actoren pakken gemeenten op verschillende manieren op.

- In gemeente Doetinchem (onderwijs) richt het gemeentebestuur zich vooral op partijen die 'minder bewegen' in het proces rond brede scholen en voert onderhandelingen om partijen er weer bij te betrekken.
- In Groningen (veiligheid) organiseert het gemeentebestuur een bijeenkomst waarin de burgemeester horecaondernemers gaat aanspreken die te weinig uitvoering geven aan het convenant.
- In Helmond (inburgering) bemoeit de ambtelijke regisseur zich 'desnoods' met de interne organisatie van samenwerkingspartners – als de voortgang van het proces dit vraagt.

Op welke punten is (verdere) verbetering mogelijk?

Op een aantal punten zijn bij diverse gemeenten (verdere) verbeteringen mogelijk.

ORGANISATIE VAN DE KETEN / STRUCTUREREN VAN DE SAMENWERKING

Veel gemeenten werken met het concept van ketenregie. Op een aantal punten is er nog winst te boeken, zoals:

- het benoemen van het ketenresultaat;
- het benoemen van de afzonderlijke bijdragen van de individuele schakels – dit met het oog op een goede overgang naar de volgende schakel;
- het zodanig concretiseren van ketenresultaat en 'schakelresultaat' dat partijen elkaar hier op kunnen aanspreken en zij er verantwoording over kunnen afleggen.

Voor de gemeente Den Haag (inburgering) Helmond (inburgering) en Culemborg (inburgering oudkomers), zijn relatief ver met de doorvoering van ketenregie. Toch geeft de projectleider van gemeente Helmond zelf aan dat er verbeteringen mogelijk zijn:

“De huidige bijdrage van de partners is nog gestoeld op wet- en regelgeving. We kunnen nog niet spreken van sluitende ketens. De ketens krijgen op dit moment gestalte: we voeren nu gesprekken over de individuele bijdragen van ketens aan het resultaat. Met name is nu het ROC daar een voorbeeld van. Het ketenresultaat zijn we ook nog aan het benoemen.”

In diverse gemeenten is er eerder te veel dan te weinig overleg. Enige orde en structuur is dan welkom. Een vertegenwoordiger van het ROC verwoordt dit als volgt:

“De gemeente entameert samenwerking, maar is nog wat chaotisch: te veel vormen van overleg, onvoldoende evenwicht, te gefragmenteerd. Komt omdat we alle partners erbij willen betrekken. We gaan iedereen committeren en iedereen moet meedoen met de uitvoering. Dat gaat wel eens stoten.”

Gestructureerde samenwerking impliceert een heldere rolverdeling tussen de samenwerkingspartners. Dat dit niet altijd even duidelijk is, blijkt in de eerste plaats uit het grote verschil in antwoord op de vraag wie de regierol vervult tussen vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen (zie paragraaf 5.2). Onduidelijkheid ontstaat ook daar waar partijen aan de ene kant samenwerken, terwijl er aan de andere kant ook een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer bestaat:

“De vraag is werken we nu in ‘partnership’ met de gemeente of als opdrachtgever-opdrachtnemer. Het is doorgaans ‘partnership’, maar als het spannend wordt, gaat het over in opdrachtgever-opdrachtnemer. Ik heb niks tegen een opdrachtnemersrol, maar ik wil dat het consistent is.” (vertegenwoordiger ROC)

MINDER VRIJBLIJVENDE SAMENWERKING

Bij een aantal gemeenten is de samenwerking nogal eens vrijblijvend. Dit komt onder meer in het niet nakomen van afspraken of het telkens terug komen op afspraken. Enige citaten:

“Het organiseren van samenwerking is het grootste probleem: er wordt wel overleg gevoerd en er worden afspraken gemaakt. Maar deze afspraken zijn erg vrijblijvend. De waan van de dag overheerst. Er is altijd wel een excuus te vinden om afspraken niet na te komen.” (politiefunctionaris)

“Voor horecaondernemers is het raar dat de politie steeds op het onderwerp sluitingstijden terugkomt, terwijl je met z’n allen besloten hebt om geen sluitingstijden te hanteren. Het netwerk is dan geen eenheid. Er is gezamenlijk een beleidslijn ingezet, daar gaan we voor. Wat individuele organisaties daar dan nog voor bezwaren tegen hebben, moet men binnenskamers houden. Je moet wel gezamenlijk draagvlak uitstralen.” (horeca-exploitant)

JUISTE PARTIJEN AAN TAFEL – MET NAME VERTEGENWOORDIGERS VANUIT DE DOELGROEP

Diverse gemeenten doen nadrukkelijk pogingen bepaalde partijen aan tafel te krijgen die belangrijk zijn voor de aanpak van de problemen. Dit geldt in het bijzonder voor leden of vertegenwoordigers van doelgroepen.

“We vonden op een bepaald moment dat we moesten checken of de doelgroep ook wat zag in een convenant. We hebben toen de jeugd daar bij betrokken. Daar kwamen zaken uit die ze vonden dat wij vergeten waren, ze vroegen nadrukkelijk om meer politie. (..) Bij jongerenbeleid heb je ook altijd de vraag: wordt er ook met de jongeren zelf gepraat. Je merkt dat het veel moeite kost ze erbij te betrekken....” (ambtenaar)

“Het gaat om vier partijen: horeca, politie, gemeente en de uitgaande jeugd. Om incidenten te voorkomen, bijvoorbeeld dat jongeren met telefoons een horde mensen oproepen om de weg af te sluiten, hebben we op een bepaald moment geprobeerd met de jongeren in contact te treden: het zit dan met name in de Marokkaanse jongeren. Dat is nog niet goed gelukt. We probeerden eigenlijk met jongeren in discussie te komen aan de hand van stellingen.....” (ambtenaar)

5.4 De wijze waarop de gemeente de regierol invult

Conclusies

- 1 Het regietype dat de rijksoverheid stimuleert, wordt door de meeste gemeenten in de praktijk daadwerkelijk opgepakt. Dit geldt voor vier van de zes thema's:
 - inburgering oudkomers: de rijksoverheid stimuleert beheersingsgericht regie – vijf van de zes gemeenten vult de regierol volgens dit type in;
 - brede school: de rijksoverheid stimuleert visionaire regie – vier van de zes gemeenten vult de regierol volgens dit type in;
 - voortijdig schoolverlaten: de rijksoverheid stimuleert uitvoeringsgerichte regie – vier van de zes gemeenten vult de regierol volgens dit type in;
 - horeca en geweld: de rijksoverheid stimuleert beheersingsgerichte regie – vijf van de zes gemeenten vult de regierol volgens dit type in.
- 2 Er is een verschil tussen de gestimuleerde regierol en de regierol in de praktijk op het thema inburgering van nieuwkomers. De onderzochte gemeenten kiezen in de regel niet voor de uitvoeringsgerichte regierol die door de rijksoverheid gestimuleerd wordt, maar verbreden het thema en schrijven een eigen script. Dit script voeren zij uit naast de door de rijksoverheid voorgeschreven verplichte componenten.
- 3 Rond het thema overlast door verloedering is eveneens een discrepantie zichtbaar. De rijksoverheid hanteert geen vaste definitie van dit thema en zet overwegend niet-dwingende instrumenten in. Gemeenten geven dan ook een eigen invulling aan dit thema. De regierol(len) die gemeenten op dit terrein vervullen zijn divers.

5.4.1 Inburgering

		Gestimuleerde / mogelijke regierol vanuit rijkskaders	
		Inburgering oudkomers - Beheersingsgericht (ook mogelijk: visionair en faciliterend)	Inburgering nieuwkomers - Uitvoeringsgericht (ook mogelijk: beheersingsgericht en visionair)
Regierol in gemeentelijke praktijk	Den Haag	Beheersingsgericht en faciliterend	Beheersingsgericht en faciliterend
	Breda	Uitvoeringsgericht, maar nauwelijks ingevuld	Uitvoeringsgericht
	Venlo	Beheersingsgericht	Beheersingsgericht
	Helmond	Beheersingsgericht	Beheersingsgericht
	Tiel	Omslag van indirecte regie (uitbested) naar visionair en beheersingsgericht	Omslag van indirecte regie (uitbested) naar visionair en beheersingsgericht
	Culemborg	Beheersingsgericht	Indirecte regie (uitbested)

Tabel 5.6: gestimuleerde / mogelijke regietypen vergeleken met de regierol die gemeenten daadwerkelijk oppakken rond de thema's inburgering van oud- en nieuwkomers, op volgorde van gemeentegrootte. Opgemerkt dient te worden van met uitzondering van Culemborg in alle onderzochte gemeenten sprake is van een geïntegreerde aanpak voor oud- en nieuwkomers.

Inburgering van oudkomers

Het algemene beeld is dat de regierol die de rijksoverheid stimuleert en de de regierol(len) die gemeenten daadwerkelijk aannemen goed op elkaar aansluiten. In de meeste gevallen is in de gemeentelijke praktijk sprake van een beheersingsgerichte regierol, de rol die vanuit het rijksbeleid gestimuleerd wordt. Een citaat van een ambtenaar van één van deze gemeenten illustreert dit:

“Ik voel me wel eens een regelneefje. Wat ik steeds doe is teruggrijpen op het oorspronkelijke beleidsplan, wat is de koers die we moeten varen, wat kunnen we doen om dat te realiseren, wat is ons resultaat, waar moet er bijgestuurd worden. Wat ik doe is heel veel overleg voeren met mensen in dienst van de gemeente en externe organisaties en soms ook de doelgroep. Kijken of alles loopt en als het niet loopt, waarom dat is en wat er anders zou moeten.”

In een gemeente geeft een respondent tijdens het groepsgesprek aan dat men anticiperend op het nieuwe kabinetsbeleid steeds meer aandacht heeft voor de beheersingsgerichte regierol:

“De beheersingsgerichte opstelling is de afgelopen periode toegenomen. De gemeente probeert inhoudelijk meer zeggenschap, invloed te krijgen, bijvoorbeeld op wat onderwijsinstellingen aanbieden aan oud- en nieuwkomers.”

Een vertegenwoordiger van een ROC maakt duidelijk dat maatschappelijke partners positief staan tegenover een gemeente die haar doorzettingsmacht daadwerkelijk inzet:

“Ik zou er huiverig voor zijn om de regierol uit handen te geven als gemeente. Neem het voorbeeld van vluchtelingenwerk en het ROC: wij ruzieën beiden over het goed aanleveren van gegevens, maar kunnen elkaar tot niets verplichten. Hier ligt een rol voor de gemeente. Die moet in zo’n situatie een oplossing brengen.”

Inburgering van nieuwkomers

De rijksoverheid stimuleert rond de inburgering van nieuwkomers de uitvoeringsgerichte regierol. De onderzochte gemeenten laten een ander beeld zien: men kiest vaak voor een beheersingsgerichte regierol, een rol die het rijksbeleid overigens niet expliciet uitsluit. In feite gaan gemeenten daarmee een stap verder gaan dan de verplichte inburgeringscomponenten uit de Wet Inburgering Nieuwkomers (bijvoorbeeld het aantal uren taalonderwijs).⁵³ Gemeenten benutten de beleidsruimte die hen binnen de rijkskaders resteert om een eigen script te schrijven, toegesneden op de lokale situatie. De reden hiervoor lijkt te zijn gelegen in de ervaring van gemeenten dat de verplichte componenten onvoldoende voorwaarde zijn voor succesvolle inburgering van nieuwkomers. In aanvulling op de verplichte componenten kiest een gemeente bijvoorbeeld voor een competentiegerichte aanpak, maakt men met het ROC afspraken maken over taalstages bij bedrijven of start men een mentorenproject op.

De gemeente Tiel is hiervan een illustratie. Voorheen gaf deze gemeente nauwelijks invulling aan de regierol. Rijksgelden werden aanvankelijk doorgesluisd naar partners die trajecten voor nieuwkomers aan boden en men stak voornamelijk in op taalbeheersing. Nu tracht de gemeente meer als beheersingsgerichte regisseur op te treden door een doelperspectief te hanteren. Tevens wil de gemeente partners explicieter gaan afrekenen op resultaten.

Overigens hanteren de meeste gemeenten – met uitzondering van Culemborg – een geïntegreerde beleidsaanpak voor oud- en nieuwkomers.

⁵³ De Wet inburgering nieuwkomers gaat uit van gemiddeld 600 uur ‘educatief traject’, waaronder taalonderwijs en schrijft maatwerk voor. Overigens zijn ook trajecten zonder taalonderwijs mogelijk!

5.4.2 Onderwijs

		Gestimuleerde / mogelijke regierol vanuit rijkskaders	
		Brede school - Visionair (ook mogelijk: beheersingsgericht en faciliterend)	Voortijdig schoolverlaten - Uitvoeringsgericht (ook mogelijk: visionair)
Regierol in gemeentelijke praktijk	Nijmegen	Visionair en deels beheersingsgericht	Uitvoeringsgericht en visionair
	Den Bosch	Omslag van visionair naar beheersingsgericht	Uitvoeringsgericht en visionair
	Gouda	Beheersingsgericht en faciliterend	Faciliterend
	Hoogeveen	Visionair, deels beheersingsgericht	Uitvoeringsgericht en visionair
	Doetinchem	Omslag van visionair naar beheersingsgericht	Uitvoeringsgericht en visionair
	Harderwijk	Visionair en deels beheersingsgericht	Indirecte regie (uitbesteed aan een regionaal samenwerkingsverband)

Tabel 5.7: gestimuleerde / mogelijke regietypen vergeleken met de regierol die gemeenten daadwerkelijk oppakken rond de thema's brede school en voortijdig schoolverlaten. De gemeenten zijn gerangschikt op gemeentegrootte.

Brede school

Rond het thema brede school komt de regierol die de rijksoverheid stimuleert overeen met regierol die de gemeente oppakt: de visionaire regisseur. Gesprekspartners in de meeste gemeenten geven aan dat ze relatief weinig doorzettingsmacht hebben om brede scholen van de grond te krijgen. Gemeenten hebben echter wel een duidelijk beeld voor ogen rond de ontwikkeling van brede scholen. De twee bronnen van doorzettingsmacht die gemeenten wél hebben – zeggenschap over het huisvestingsbeleid van scholen en de besteding van GOA-gelden – gebruiken gemeenten om partijen te stimuleren. Zo heeft de gemeente Harderwijk een visie opgesteld rond de brede schoolontwikkeling en daarnaast de bouw van een multifunctionele accommodatie in een wijk gefinancierd. In Den Bosch ondersteunt de gemeente de Stichting bovenschoolse directeuren die zich met de brede schoolontwikkeling bezig houdt door onder andere notulisten voor de vergaderingen van de stichting te leveren.

Voortijdig schoolverlaten

De rijksoverheid stimuleert het uitvoeringsgerichte regietype rond voortijdig schoolverlaten. Gemeenten vullen hun regiefunctie in de praktijk inderdaad vaak volgens dit regietype in, in combinatie met elementen die passen bij de visionaire regisseur.

Centrumgemeenten, bijvoorbeeld de gemeente Doetinchem voor de regio Achterhoek, ontberen de doorzettingsmacht naar omliggende gemeenten om de RMC-functie gezamenlijk vorm te geven. Maatschappelijke partners kan de gemeente – evenals bij brede scholen – uitsluitend sturen via het huisvestingsbeleid en GOA-middelen. Gezamenlijke activiteiten voor jongeren in de RMC-doelgroep worden daardoor bemoeilijkt. De gemeente kan zich een uitvoeringsgerichte en visionaire regierol aanmeten, zo blijkt uit een groepsgesprek:

“Harde sturing via geld droogt op voor zover het nu nog aanwezig is. De gemeente gaat meer naar communicatieve sturing. De gemeente is de enige partij die het overzicht behoudt en redeneert vanuit de behoefte van het kind. Van daaruit kan de gemeente lacunes aangeven, aangeven waar geen samenhang is of waar partijen langs elkaar heenwerken.”

Een wethouder verwoordt de positie van de gemeentelijke regisseur rond het thema voortijdig schoolverlaten als volgt:

“Formeel heb je niet veel in de hand bij voortijdig schoolverlaten richting scholen. Via de lijn van de inhoud kun je een stap verder komen. Je moet zoveel mogelijk met het lokale onderwijsveld samen doen. Daarnaast kun je sturen via de dialoog en agendasetting. Ik voel mij wel gelegitimeerd om ontwikkelingen op gang te brengen. Dat wordt ook geaccepteerd.”

Ketenpartijen ervaren zelf vaak wel de noodzaak om gezamenlijk beleid te ontwikkelen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Een vertegenwoordiger van Bureau Jeugdzorg geeft aan:

“De ketenbenadering rond het onderwijsachterstandenbeleid wordt breed gedragen. De partijen in deze gemeenten ontmoeten elkaar al langer om gezamenlijk de schouders eronder te zetten. Er is gezocht naar een voorzitter, een technische voorzitter. De gemeente heeft die rol gepakt.”

Dat het niet altijd eenvoudig is voor een gemeente om als regisseur op te treden blijkt uit de volgende citaten uit de groepsgesprekken in respectievelijk Doetinchem en Gouda:

“Enige terughoudendheid is wel op z’n plaats als partijen elkaar zelf al weten te vinden. Tenzij je partners ziet afhaken, of als ze weglopen voor hun verantwoordelijkheden, daar kan de gemeente ingrijpen. Een school voelt zich verantwoordelijk voor maatschappelijke problemen, maar wil niet altijd in actie komen als ze als enige wordt aangesproken en de buurman niets doet. Dat is een moeilijke positie voor gemeenten, die moet dan andere partijen ook overhalen om aan tafel te komen en daar heeft de gemeente geen instrumenten voor.”

“Sturen op een visie kost energie en dat moet ondersteund worden. Er zijn immers ook heel veel partners die niet in beweging komen, dus daar heb je wel geld voor nodig. Je hoeft als gemeente niet overal de hand in te hebben, je hoeft niet alles te bepalen, maar je moet wel wát kunnen doen. Je komt er niet met een visie alleen.”

5.4.3 Veiligheid

		Gestimuleerde / mogelijke regierol vanuit rijkskaders	
		Horeca en geweld - Beheersingsgericht - Visionair (ook mogelijk: faciliterend)	Overlast door verloedering - Visionair (ook mogelijk: beheersingsgericht en faciliterend)
Regierol in gemeentelijke praktijk	Groningen	Beheersingsgericht en visionair	Deels beheersingsgericht en deels regie bij politie
	Enschede	Beheersingsgericht en visionair	Faciliterend, ontwikkeling naar visionair en beheersingsgericht
	Veenendaal	Van faciliterend naar visionair en nu ontwikkeling naar beheersingsgericht	Nauwelijks ingevuld
	Oosterhout	Beheersingsgericht en visionair	Visionair
	Bloemen- daal	Beheersingsgericht	Nauwelijks ingevuld
	Eijsden	Indirecte regie (uitbesteed)	Beheersingsgericht (interne regie)

Tabel 5.8: gestimuleerde / mogelijke regietypen vergeleken met de regierol die gemeenten daadwerkelijk oppakken rond de thema's horeca en geweld en overlast door verloedering. Gemeenten zijn gerangschikt op grootte.

Horeca en geweld

Gemeenten nemen met betrekking tot het thema horeca en geweld vrijwel zonder uitzondering een beheersingsgerichte regierol in. Daarbij zijn regelmatig elementen herkenbaar die bij de visionaire regisseursrol passen. Dit sluit aan bij de beide typen die rijkskaders stimuleren: beheersingsgericht en visionair.

Enschede en Groningen gebruiken bijvoorbeeld de doorzettingsmacht via de Drank- en Horecawet, de Wet Milieubeheer, de Wet op particuliere beveiligingsorganisaties, de Wet Wapens en Munitie en de Algemene Plaatselijke Verordening. Aangezien doorzettingsmacht beperkt is en partners daarom niet noodzakelijk dwingt tot samenwerking, doen deze gemeenten een àppel op samenwerking via overtuiging en dus communicatieve sturing (het Horecaconvenant). Enschede zet daarnaast in op visionaire regie door een inhoudelijke visie / ambitie neer te leggen.

Op het beleidsveld veiligheid kijken maatschappelijke partners regelmatig expliciet naar de gemeente als regisseur:

“De lichte variant van coördineren is alleen het afstemmen van werkzaamheden die door anderen worden uitgevoerd. Een wat zwaardere vorm is het zodanig regisseren dat je ook daadwerkelijk stuurt en je stempel erop probeert te drukken. Ik denk dat beide wel voorkomen. Als ik wethouder zou zijn, zou ik niet voor de lichtste vorm kiezen. Ook al niet omdat de gemeente als overheidsorgaan verantwoordelijk is voor veiligheid. Niet als enige orgaan, maar een zekere vorm van sturing vind ik wel legitiem.”

In Veenendaal is een duidelijke ontwikkeling te zien in de regierol van gemeenten rond het thema horeca en geweld. Begon men een aantal jaren als faciliterend regisseur, nu zijn visionaire elementen zichtbaar. Momenteel probeert de gemeente Veenendaal daarnaast beheersingsgerichte elementen in te bouwen, zo blijkt uit het groepsgesprek:

“De omslag kwam in 1999 toen de horeca naar de gemeente kwam. De hele horeca is uitgenodigd en er is een eerste gesprek geweest. Je bespeurt dan ook draagvlak. We hebben gemeld dat we afmoeten van de vrijwilligheid die er voorheen was, omdat die niet past bij de urgentie van de problemen en ook niet alleen op momenten van incidenten. In dat gesprek bleek dat de horecaondernemers wel zien dat ze met elkaar mee moeten, niet dat ze meteen overlopen van enthousiasme... Nu zie ik overigens dat het weer een beetje inzakt. We gaan dat weer een prikkel geven door verder juridificering.”

“Bij absentisme van horecaondernemers op bijeenkomsten volgt er een strenge brief. Dat vindt niet iedereen prettig, een horecaondernemer wordt wel eens nijdig. Maar dan kun je wel de samenwerking doorvoeren.”

Overlast door verloedering

Rond het thema overlast door verloedering is een discrepantie zichtbaar tussen de regierol die de rijksoverheid stimuleert en de regierol(len) die gemeenten daadwerkelijk aannemen. Vanuit rijksbeleid wordt de visionaire regierol gestimuleerd. In de gemeentelijke praktijk wordt deze rol soms (deels) ingevuld, maar ook de faciliterende en visionaire regierol komen voor. Op rijksniveau is er geen heldere definitie van overlast door verloedering. In de praktijk is te zien dat gemeenten worstelen met de invulling ervan. In sommige gemeenten rekent met overlast door (hang)jongeren of drugsgebruikers tot de problematiek van overlast door verloedering, andere gemeenten beperken zich tot het schoon en heel houden van de leefomgeving.

5.5 Waardering van de regierol door gemeenten

In de online enquête krijgt de invulling van de regierol aan de hand van de vier componenten een positieve beoordeling. De gemiddelde beoordeling door alle respondenten samen bedraagt de waarde 3 op een schaal van 1 (in zeer beperkte mate) tot 4 (in grote mate). Tegelijkertijd worden in de diverse interviews en groepsgesprekken kritiekpunten en aanknopingspunten voor verbetering genoemd. Een voorbeeld daarvan is dat gemeenten nogal eens (gemeenschappelijke) beleidslijnen uitzetten, maar dat de beleidsdoelen (nog) te abstract zijn en niet of nauwelijks richting geven aan de inzet van de diverse partijen met het oog op het realiseren van gewenste effecten.

In de online enquête konden de respondenten een rapportcijfer toekennen aan de invulling van de regierol. Dit levert een redelijk positieve beoordeling op: gemiddeld een 6,7 door alle respondenten gezamenlijk. Respondenten in de gemeenten Breda, Eijsden en Bloemendaal geven de laagste cijfers, respectievelijk een 5,5; 5,7 en 5,9. Uitschieters naar boven vormen de gemeenten Venlo (7,6), Den Haag en Helmond (7,3) en Enschede (7,2).

Tabel 5.6: rapportcijfer over het vervullen van de regierol door het gemeentebestuur, zoals beoordeeld door vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en maatschappelijke partijen, weergegeven in gemiddelde per beleidsveld en 'extreme scores' (in percentages van het totaal). Bron: online enquête.

Rapportcijfer	Gemiddeld cijfer		Onvoldoende (0-5)		(Zeer) goed (8-10)	
	G	MP	G	MP	G	MP
Inburgering	6,7	6,9	11%	20%	21%	33%
Onderwijs	6,6	7,0	15%	8%	15%	40%
Veiligheid	6,7	6,3	24%	23%	24%	23%
Totaal	6,7	6,7	16%	17%	20%	32%

G = respondenten uit de gemeente (Inburgering 19; Onderwijs 20; Veiligheid 17)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (Inburgering 15; Onderwijs 25; Veiligheid 26)

Nadere analyse toont aan dat het rapportcijfer samenhangt met de 'overall score' op de vier regiecomponenten: hoe positiever de respondenten de invulling van de regierol beoordelen, hoe hoger het rapportcijfer dat zij geven.

6 Effecten van de regierol

Conclusies

- 1 Het onderzoek levert geen valide beeld op van de effecten in de samenleving als gevolg van het vervullen van de regierol door gemeenten.
 - De bestaande (rijks)monitoren bieden overall een onvoldoende beeld van de doelbereiking binnen de diverse beleidsvelden.
 - Voorzover er wel een beeld is van de doelbereiking, biedt het onderzoek onvoldoende houvast om een causaal verband te veronderstellen met de regie door het gemeentebestuur.
- 2 In de beleving van een groot aantal van de direct betrokkenen – zowel vertegenwoordigers van het gemeentebestuur als vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen – heeft het vervullen van de regierol door gemeenten wel degelijk positieve effecten. Als er sprake is van positieve effecten hebben die gemiddeld over alle drie de beleidsvelden in een derde van de gevallen betrekking op inhoudelijke resultaten in termen van doelbereiking en probleemoplossing. De overige positieve effecten hebben betrekking op de inzet van activiteiten en het procesverloop. In veel mindere mate percipiëren de respondenten negatieve effecten als gevolg van de regierol van gemeenten.

6.1 Effecten op basis van monitoren

Voor ieder van de zes thema's hebben we in paragraaf 3.1 bronnen opgenomen die gebruikt kunnen worden om de effecten in de samenleving als gevolg van het vervullen van de regierol door gemeenten vast te stellen. In de praktijk bleken lang niet alle bronnen voor dit doel geschikt. Hiervoor zijn drie redenen te noemen:

- sommige bronnen bevatten alleen procescriteria en bieden derhalve geen zicht op maatschappelijke resultaten (bijvoorbeeld het Jaarbericht 'Brede Scholen in Nederland');
- sommige bronnen zijn regionale monitors, een uitsplitsing naar de gegevens per gemeente valt niet te maken;
- sommige bronnen zijn niet vergelijkbaar, doordat men verschillende omschrijvingen hanteert van hetzelfde begrip (definitiekwestie).

Dit leidt ertoe dat we geen conclusies kunnen trekken over een eventueel causaal verband tussen de mate waarin gemeenten de regierol vervullen en de objectief meetbare maatschappelijke resultaten die in de gemeenten behaald worden. In de online enquête is echter eveneens gevraagd naar de effecten van de gemeentelijke regierol. De volgende paragrafen gaan in op deze gepercipieerde effecten.

6.2 Overzicht van gepercipieerde effecten

Heeft de regierol van de gemeente positieve of negatieve effecten? Wórden er effecten waargenomen op de drie onderzochte beleidsvelden?

Tabel 6.1: positieve of negatieve effecten als gevolg van het vervullen van de regierol door de gemeente volgens vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en maatschappelijke partijen, weergegeven in percentages. Bron: online enquête.

Beleidsveld	Positieve effecten			Negatieve effecten			Geen effecten		
	G	MP	Totaal	G	MP	Totaal	G	MP	Totaal
Inburgering	57%	47%	53%	5%	18%	11%	10%	18%	13%
Onderwijs	75%	88%	82%	15%	12%	13%	0%	4%	2%
Veiligheid	65%	54%	58%	24%	27%	26%	12%	15%	14%
Totaal	66%	65%	65%	14%	19%	17%	7%	12%	10%

G = respondenten uit de gemeente (Inburgering 21; Onderwijs 20; Veiligheid 17)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (Inburgering 17; Onderwijs 25; Veiligheid 26)

Ruim tweederde van de vertegenwoordigers van de gemeenten en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen zien positieve effecten als gevolg van de regierol. Eenderde van hen ziet geen positieve effecten. Gemiddeld over de drie beleidsvelden ziet het overgrote merendeel geen negatieve effecten (in totaal 83% - positieve effecten, geen effecten of geen antwoord), terwijl gemiddeld 17% wél negatieve effecten ziet optreden als gevolg van de regierol door gemeenten. In een beperkt aantal gevallen constateren respondenten dat er geen effecten zijn – met andere woorden dat het vervullen van de regierol geen verschil maakt. Bij het beleidsveld onderwijs komt dit overigens zeer sporadisch voor.

Een redelijk groot aantal respondenten geeft aan geen overzicht te hebben over de effecten. Opvallend is dat 21% van de vertegenwoordigers van het gemeentebestuur geen zicht heeft op de effecten tegen 9% van de vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen. Respectievelijk 79% en 91% van hen geeft dus aan wel overzicht over de effecten te hebben.⁵⁴

In een open vraag konden respondenten een omschrijving geven van de positieve en negatieve effecten – voorzover zij die waarnemen. Deze effecten hebben we gerubriceerd in drie categorieën:

- 1 het oplossen van problemen in de samenleving;
- 2 de ontplooiing van inhoudelijke activiteiten of de inzet van middelen met het oog op het oplossen van deze problemen;
- 3 effecten op het proces en de mate en wijze van samenwerking tussen partijen.

De verhouding waarin respondenten deze typen effecten noemen varieert per beleidsveld.

⁵⁴ In totaal 126 van de 134 respondenten geeft een antwoord op de vragen naar de effecten. De percentages tellen daardoor niet op tot 100.

Tabel 6.2: onderverdeling van typen positieve effecten zoals gepercipieerd door vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen (totaal) in percentages van het totale aantal effecten dat respondenten noemen. Bron: online enquête.

Beleidsveld	Effect op oplossing probleem	Effect op inzet van activiteiten / middelen	Effecten op proces	Totaal
Inburgering	35%	29%	35%	100%
Onderwijs	22%	19%	59%	100%
Veiligheid	56%	12%	32%	100%
Totaal	35%	19%	46%	100%

Totaal aantal respondenten: Inburgering 17; Onderwijs 37; Veiligheid 25

Bij het beleidsveld veiligheid zien respondenten relatief meer effecten van de regierol door de gemeente op oplossing van het probleem, terwijl bij onderwijs een relatief groot aantal van de waargenomen effecten op het proces betrekking hebben.

6.3 Effecten op het beleidsveld inburgering

De rijksoverheid voert een verplichte monitor voor inburgering. Toch kan de ene gemeente de koppeling tussen beleid (het aanbieden van trajecten) en de effecten (het aantal mensen dat succesvol een traject afsluit) beter maken dan de andere. Bij de inburgering van oudkomers kunnen veel gemeenten niet aangeven hoe groot het bereik is ten opzichte van de totale groep die voor inburgering in aanmerking komt. Ook het aantal uitvallers kan men vaak slecht aangeven. Bijna een kwart van de respondenten heeft geen zicht op de effecten. Uit de interviews en groeps gesprekken komt een aantal – voornamelijk positieve – effecten naar voren die men toeschrijft aan de gemeentelijke regierol. Deze zijn weergegeven in tabel 6.3.

Een aantal gemeenten – bij alle drie de onderzochte beleidsvelden – ontwikkelen zelf monitoren om zicht te krijgen op het al of niet bereiken van gemeentelijke doelstellingen – in aanvulling of afwijking van meetpunten in de rijksmonitoren. Deze gemeentelijke monitoren zijn echter nog niet operationeel (zie ook paragraaf 5.3.2).

Eén gesprekspartner geeft tijdens het groeps gesprek aan dat de regievoering van de gemeente rond de inburgering van oudkomers tot een positief resultaat heeft geleid:

“We hebben een evaluatie gedaan onder de oudkomers. Veel meer mensen zijn actief geworden in het leren van de taal. Veel allochtone vrouwen zijn nu schoorvoetend de weg naar werk op opleiding ingeslagen. We scoren landelijk heel goed.”

Het vaststellen van de resultaten is niet altijd gemakkelijk, zo geeft een respondent in een groeps gesprek aan:

“De oudkomersregeling is bedoeld voor mensen in een achterstandssituatie. Maar wat is dat? Hoe kun je dat aan het einde van de rit meten? Bij die vragen moeten we als gemeente meer stilstaan. Zitten we met de huidige instrumenten nog op de goede weg? Hebben we nog de goede doelgroep voor ogen?”

Tabel 6.3: *gepercipieerde effecten van de regierol op het beleidsveld inburgering, zoals gepercipieerd door vertegenwoordigers van de gemeente en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen, uitgesplitst naar effecten op het beleidsprobleem, op de beleidsactiviteiten en op het proces.*

Gepercipieerde effecten	Positief	Negatief
Invloed op het beleidsprobleem	<ul style="list-style-type: none"> – de oudkomers zijn in beeld gekomen – meer inzicht in te behalen doelen – meer mogelijkheden voor maatwerk – verzuimpercentage gedaald – meer inburgeraars bereikt, grotere deelname aan cursussen / meer deelname aan scholing – kortere wachtlijsten – bewustwording: groeiend belang onderwerp – verhoogde arbeidsdeelname – meer allochtone vrouwen participeren, onder meer in vrijwilligerswerk 	<ul style="list-style-type: none"> – begrip inburgering kan gepaard gaan met stigmatisering
Invloed op beleidsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> – inzet intermediairs als instrument (schakel tussen gemeente en inburgeraars) – opstarten pilotprojecten – goede selectie en toeleiding van inburgeraars 	Niet genoemd
Invloed op het proces	<ul style="list-style-type: none"> – relaties opdrachtgever / -nemer beter geregeld, bijvoorbeeld door opstellen werkprotocollen – grotere betrokkenheid samenwerkingspartners 	<ul style="list-style-type: none"> – slechte afstemming inburgering met aanpalende beleidsterreinen – versnippering van middelen – overlap reïntegratie en inburgering

6.4 Effecten op het beleidsveld onderwijs

Voor onderwijs geldt dat het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap jaarlijks een monitor houdt ‘Brede scholen in Nederland’, waarin de prestaties van alle brede scholen worden gevolgd. Daarnaast hebben drie van de vier gemeenten die lang genoeg een brede school hebben, behoefte zelf een evaluatie / monitor te organiseren op basis van landelijke en lokale criteria. De registratie van RMC’s (vroegtijdige schoolverlaters 17-23) laat nog te wensen over maar begint op gang te komen. In dit beleidsveld noemen de meeste respondenten positieve effecten van de regierol van de gemeente, wat niet wegneemt dat ook bij dit beleidsveld lang niet voor alle gemeenten duidelijk is wat de effecten van de gemeentelijke regierol zijn. Zoals een ambtenaar het uitdrukt:

“Ik weet niet wat we beter doen, is er beter gemeld? We hebben relatief weinig schoolverlaters, maar met wie moeten we dat vergelijken?”

Tabel 6.4: gepercipieerde effecten van de regierol op het beleidsveld onderwijs, zoals gepercipieerd door vertegenwoordigers van de gemeente en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen, uitgesplitst naar effecten op het beleidsprobleem, op de beleidsactiviteiten en op het proces.

Gepercipieerde effecten	Positief	Negatief
Invoed op het beleidsprobleem	<ul style="list-style-type: none"> – minder schoolverlaters – minder jongeren tussen wal en schip – uitvalpercentage gedaald – eerder signaleren van problemen – school wordt kloppend hart van de wijk – afname van de ‘witte vlucht’ 	Niet genoemd
Invoed op beleidsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> – betere melding en registratie (RMC) – brede scholen bieden zichtbaar meer activiteiten aan op gebied van sport, cultuur, opvoedingsondersteuning etc. – grotere deelname van kinderen en ouders aan activiteiten – deelname kinderen uit sociaal zwakke milieus aan voorschoolse voorzieningen toegenomen 	
Invoed op het proces	<ul style="list-style-type: none"> – meer aandacht voor beleidseffecten via stadspeilingen, wijkonderzoeken, jeugd- of onderwijsmonitor etc. – gezamenlijke verantwoordelijkheid – meer samenhang, afstemming en coördinatie – bestuurlijk netwerk tot stand gebracht – grotere betrokkenheid van samenwerkingspartners / wijk – kortere lijnen – toegankelijkheid instellingen verbeterd – meer zichtbaar waar de ‘manco’s’ liggen 	<ul style="list-style-type: none"> – moeilijk evenwicht vinden in verantwoordelijkheden, hoe ver reikt ieders autonomie?

6.5 Effecten op het beleidsveld veiligheid

Op het gebied van veiligheid vindt elke gemeente haar eigen wiel uit. Wel gebruiken de meeste gemeenten de gegevens uit de regionale politie-monitoren. Ook hier blijkt dat de effecten voor gemeenten niet altijd even grijpbaar zijn:

“Wij zitten met de meetbaarheid van resultaten. We weten dat de bewoners en de wijkraad veel enthousiaster zijn over de wijk, maar ik ben daarnaast ook voorstander van concreet meetbare resultaten. Ik pleit ervoor dat je goed nadenkt over concrete resultaten waar je partners op kunt afrekenen.” (groepsgesprek)

“In het convenant Veilig Uitgaan Groningen wordt niet aangegeven met hoeveel procent het uitgaansgeweld moet dalen. Dat zou ook lastig zijn, aangezien er nooit een nulmeting heeft plaatsgevonden.” (horeca-exploitant)

Er zijn ook respondenten die stellen dat de regierol van de gemeente geen effecten heeft:

“Regieactiviteiten van de gemeente leiden niet aantoonbaar tot een afname van het uitgaansgeweld.” (ambtenaar)

“In het kader van het Convenant Veilig Uitgaan hebben nu zo’n twintig grotere discotheken een veiligheidsplan opgesteld. Het is echter de vraag in hoeverre het voor de horecaondernemers daardoor merkbaar veiliger is geworden.” (groepsgesprek)

Tabel 6.5: *gepercipieerde effecten van de regierol op het beleidsveld veiligheid, zoals gepercipieerd door vertegenwoordigers van de gemeente en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen, uitgesplitst naar effecten op het beleidsprobleem, op de beleidsactiviteiten en op het proces.*

Gepercipieerde effecten	Positief	Negatief
Invloed op het beleidsprobleem	<ul style="list-style-type: none"> – minder overlast – toename veiligheidsgevoel – stabilisatie uitgaansgeweld – (sterke) afname van uitgaansgeweld 	geen negatieve effecten genoemd
Invloed op beleidsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> – nieuwe vormen van ‘partnership’ – nieuwe maatregelen als de ontwikkeling van een keurmerk – opstarten pilotprojecten, (bijvoorbeeld groepsvervoer voor jongeren van en naar horeca) 	geen negatieve effecten genoemd
Invloed op het proces	<ul style="list-style-type: none"> – goede samenwerking – meer samenhang in beleidsintenties – wederzijdse verwachtingen duidelijker – korte lijnen – instellingen en burgers weten elkaar beter te vinden / beter overleg met wijkraad 	<ul style="list-style-type: none"> – inspanningen rond inburgering gaan ten koste van andere beleidsvelden – moeizame afstemming tussen bestuur en uitvoering – meer overlegstructuren

7 Voorwaarden voor de invulling van de regierol

Conclusies

- 1 De mate en wijze waarop gemeenten de regierol oppakken is afhankelijk van zowel voorwaarden op rijksniveau als lokale voorwaarden. Alles afwegende hebben binnen de drie onderzochte beleidsvelden de lokale voorwaarden een grotere invloed dan voorwaarden op rijksniveau. Zo zien we een grote variatie in de mate en wijze waarop gemeentebesturen de regierol oppakken binnen dezelfde rijksvoorwaarden. Zelfs binnen een en dezelfde gemeente is er groot verschil in de mate waarin de regierol wordt vervuld ten aanzien van twee beleidsthema's.
- 2 *Conclusies over voorwaarden samenspel rijksoverheid met gemeentebesturen:*
 - a Zowel uit de online enquête als uit de gevoerde gesprekken blijkt dat binnen de rijkskaders die *direct* op de drie beleidsvelden zijn gericht op dit moment veel beleids- en handelingsruimte voor de gemeenten bestaat. Een uitzondering hierop vormt de eenzijdige focus op taalonderwijs bij inburgering van (vooral) nieuwkomers.
 - b Er zijn wel aanwijzingen dat het optimaal oppakken van de gemeentelijke regierol op een aantal concrete punten vanuit het totaal aan rijksoverheid wordt belemmerd, vooral vanuit rijksbeleid dat *indirect* is gericht op de drie beleidsvelden. Drie vaak genoemde voorbeelden zijn:
 - de Wet werk en bijstand die volgens veel gemeenten haaks staat op het inburgeringsbeleid;
 - een (te) groot aantal wettelijke samenwerkingsverbanden bij onderwijs (en jeugd);
 - de centrale aansturing van de politieorganisatie via prestatiecontracten op haar kerntaken.
 - c Het investeren in de gemeentelijke regierol en (keten)samenwerking vergt doorgaans een grote investering van de gemeente en haar partners die meestal alleen op de langere termijn en bij duurzaam en continu beleid rendabel is. Er zijn signalen dat door de relatief frequente – en vaak ook onverwachte – beleidswijzigingen en aanpassingen door de rijksoverheid deze investeringen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, of achterwege blijven.
 - d Gemeenten ervaren in het algemeen de hoeveelheid en de aard van de geboden hulpmiddelen op dit moment als een lichte stimulans voor het vervullen van de regierol. Er is wel een grote variatie in de wijze waarop gemeenten zich afhankelijk maken van de geboden hulpmiddelen. Zowel de online enquête als de gevoerde gesprekken leiden daarbij tot eenzelfde beeld.
 - e Een zodanig groot reservoir aan financiële middelen vanuit de rijksoverheid – waarbij gemeenten hun partners in bilaterale relaties met geld kunnen 'kopen' – vormt eerder een barrière dan een stimulans voor ketensamenwerking en de gemeentelijke regierol. Complexe lokale vraagstukken vragen ook eigen verantwoordelijkheid, inzet en initiatief van tal van andere partijen dan het gemeentebestuur. Dit wordt niet bevorderd

door lokale partijen afhankelijk van het gemeentebestuur te maken en slechts te laten bijdragen voor uitsluitend die zaken die het gemeentebestuur bepaalt en betaalt. Een zekere balans is nodig in beschikbare middelen tussen de betrokken partijen.

- f De rijksoverheid biedt onvoldoende stimulansen om gebruik te maken van geboden beleidsruimte en hulpmiddelen. In de online enquête ervaren veertien van de achttien gemeenten ervaren dit als een barrière. Dit beeld komt overeen met dat uit de gevoerde gesprekken. De procesbegeleiding van de (voormalige) Taskforce Inburgering is hierop een belangrijke uitzondering.
- g Gemeenten oordelen in grote mate negatief over de omvangrijke monitor- en verantwoordingsvereisten. De kritiek spitst zich toe op:
- het beperkte overzicht en leereffect;
 - de grote investering in tijd, geld en menskracht;
 - de eenzijdige toespitsing op controle van bestede middelen (rechtmatigheid);
 - de eenzijdige focus op *werkprocessen*;
 - voorzover verantwoording is gericht op resultaten of effecten, de eenzijdige aandacht voor de korte in plaats van de lange termijn effecten.
- h Er zijn aanwijzingen dat een meer complementaire verhouding tussen rijksoverheid en gemeentebesturen de invulling van de gemeentelijke regierol kan stimuleren en de slagkracht van het openbaar bestuur kan vergroten wat betreft:
- De aansluiting van landelijke, provinciale en lokale regieketens op elkaar. Organisaties die landelijk of provinciaal worden aangestuurd zouden meer ruimte kunnen krijgen of gestimuleerd kunnen worden om bij te dragen aan lokale netwerken of ketens.
 - Het bieden of garanderen van een zekere beleidscontinuïteit aan gemeenten, zodat de investering die nodig is om een gemeentelijke regiepositie op te bouwen voldoende rendeert.
 - De congruentie van probleempercepties tussen rijksoverheid en gemeenten en van de daarvan afgeleide algemene doelstellingen, beleidsinspanningen en verantwoordingsmechanismen.
 - Het in samenhang beschouwen van beleidsveranderingen tussen de verschillende bestuurslagen.

3 *Conclusies over voorwaarden gemeentebestuur:*

- a Onder – in grote lijnen – dezelfde rijksomstandigheden zien we grote verschillen in de invulling van de regierol tussen gemeenten.
- b Het ambitieniveau en de beschikbare politiek-bestuurlijke hulpbronnen van gemeenten werken in belangrijke mate door in de mate waarin gemeenten de regierol vervullen.
- c Gemeenten die in staat zijn een grotere eenheid binnen het gemeentebestuur te realiseren, ontwikkelen doorgaans een duidelijkere beleidslijn waarop andere partijen hun acties en investeringen kunnen afstemmen.
- d Volgens vertegenwoordigers van gemeentebesturen en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen is de bestuurskracht van gemeenten een

- belangrijke stimulans voor het vervullen van de gemeentelijke regierol. Als onderzoekers achten we (bij nader inzien) de mate waarin gemeenten de regierol invullen eerder een indicator voor de bestuurskracht van een gemeente (en omgekeerd).
- e Er bestaat in het onderzoek geen duidelijke samenhang tussen de gemeentegrootte en de mate waarin gemeenten de regierol oppakken.
 - f De persoonlijke identificatie van de regisseur en de kwaliteit van de interne organisatie vormen belangrijke voorwaarde voor het oppakken van de gemeentelijke regierol. Externe regie vraagt interne regie. In een groot aantal gemeenten kan de regierol (nog) meer worden ingevuld bij (verdere) verbetering van de interne organisatie.
- 4 *Voorwaarden samenspel gemeentebestuur met regionale en lokale partijen:*
- a Een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeentebestuur en regionale / lokale partijen alsmede een constructieve opstelling van partijen blijken in het onderzoek belangrijke voorwaarden voor de mate waarin gemeenten de regierol vervullen. Tegelijkertijd zijn deze ook resultante van de regierol.
 - b Een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeentebestuur en regionale / lokale partijen vormt in de onderzochte gemeenten een lichte stimulans voor de mate waarin het gemeentebestuur de regierol vervult. Op dit punt zijn in diverse gemeenten verbeteringen mogelijk.
 - c De mate waarin partijen zich constructief opstellen vormt een sterke stimulans voor het vervullen van de regierol.

7.1 Voorwaarden samenspel rijksoverheid met gemeentebesturen

7.1.1 Beleids- of handelingsruimte

Conclusies

- 1 Over het algemeen geven de achttien gemeenten aan *op dit moment* over ruim voldoende beleids- en handelingsruimte op de drie beleidsvelden te beschikken voor het uitvoeren van de regierol op basis van rijksbeleid dat zich in *directe zin* richt op de drie beleidsvelden. De online enquête (tabel 7.1) ondersteunt deze conclusie. Een uitzondering hierop is de eenzijdige focus op taalonderwijs die vooral bij inburgering van nieuwkomers wordt gevoeld.⁵⁵
- 2 Vanuit het totaal aan rijksbemoeienis noemt iedere gemeente toch diverse voorbeelden van rijksbeleid die op enigerlei wijze en mate de lokale handelingsruimte voor de gemeentelijke regisseur beperken. Het gaat daarbij veelal om rijksbeleid dat zich in *indirecte zin* op de beleidsvelden richt, maar wel als barrière wordt ervaren.
- 3 Het investeren in de gemeentelijke regierol en (keten)samenwerking vergt doorgaans een grote investering van de gemeente en haar partners die meestal

⁵⁵ De *voorwaarden rijksoverheid* (zie paragraaf 2.3.5) zijn behandeld in hoofdstuk 5, paragraaf 5.1, waar het rijksbeleid en de diverse beleidsbundels vanuit de rijksoverheid richting gemeenten is besproken.

alleen voor de langere termijn en bij duurzaam beleid rendabel is. Er zijn signalen dat door de relatief frequente en vaak ook onverwachte beleidswijzigingen en aanpassingen door de rijksoverheid deze investeringen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, of achterwege blijven.

Beschikken gemeenten over voldoende beleids- of handelingsruimte vanuit het rijksbeleid dat direct is gericht op de drie beleidsvelden?

In welke mate biedt de rijksoverheid gemeenten voldoende beleids- of handelingsruimte? De achttien gemeenten geven in algemene zin aan voor de drie beleidsvelden op dit moment over ruim voldoende beleids- en handelingsruimte te beschikken op basis van het rijksbeleid dat zich in directe zin richt op de beleidsvelden.

“Ik heb voldoende ruimte binnen het rijksbeleid om aan de slag te gaan. Mogelijk gaan we horecaconvenanten afsluiten met de strandondernemers. De Wet Geluidhinder biedt ook mogelijkheden voor het inperken van geluid.” (bestuurder)

“Je gaat pas regisseren wanneer je vanuit de eigen lokale situatie prioriteiten gaat leggen.” (ambtenaar)

Tabel 7.1: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulant). Bron: online enquête.

Stimulansen of barrières	G	MP	Totaal
Er is voldoende beleids- of keuzeruimte voor de gemeente om de regierol in te vullen	3,4	3,2	3,3

G = respondenten uit de gemeente (n1 = variërend van 51 tot 54)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 42 tot 65)

Een uitzondering hierop vormt tijdens de gesprekken in nagenoeg alle gemeenten de ‘eenzijdige focus van de rijksoverheid op taalonderwijs’ bij de inburgering van (vooral) nieuwkomers. In bijlage 4 (tabel 4) scoort de mate van beleidsvrijheid bij inburgering ook in de online enquête gemiddeld lager (3,0) dan bij onderwijs (3,3) en veiligheid (3,4) het geval is. Zonder uitzondering voelen gemeenten zich beperkt in de handelingsruimte door een eenzijdige focus van de rijksoverheid op taalonderwijs, terwijl gemeenten veelal een bredere visie op inburgering ontwikkelen. Taal is dan geen doel, maar een middel tot inburgering, gericht op een doelperspectief voor de individuele inburgeraar en gericht op het ontwikkelen van specifieke competenties.

De verdeling over de gemeenten ziet er als volgt uit:

Tabel 7.2 de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen - weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

	Sterke barrière [1 – 1,7]	Barrière [1,8 – 2,4]	Neutraal [2,5]	Stimulans [2,6 – 3,3]	Sterke stimulans [3,4 – 4]	Aantal gemeenten totaal
Er is voldoende beleids- of keuzeruimte voor de gemeente om de regierol in te vullen	0	1	0	8	9	18

Score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen op een schaal van 1 (sterke barrière) 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans).

Een respondent schetst een voorbeeld waarbij de rijksoverheid via haar beleid de blik van de gemeenten verengt tot een aspect van het geheel (taalonderwijs), wat veel gemeenten vervolgens ook belemmert om ook breder naar de problematiek te kijken:

“Als je naar de wet kijkt is het belachelijk om iemand in 600 uur in te burgeren. Daar hebben de gemeente en de cursisten helemaal niets aan. Het enige wat je kunt doen is de Web-gelden erbij betrekken. Daarin zie ik in deze regio nog grote verschillen tussen gemeenten. Die link ligt er vaak nog niet.” (vertegenwoordiger van een ROC)

“Een belemmering voor ons is bij nieuwkomers de eenzijdige benadering van de rijksoverheid op taalonderwijs. Dat is een valkuil. Omdat we ons op taal moeten verantwoorden gaan we ook alleen meer taal inkopen.”

Beschikken gemeenten over voldoende beleids- of handelingsruimte vanuit het totaal aan rijksbeleid dat zich ook indirect richt op de drie beleidvelden?

Overigens wijzen gemeenten vanuit het totaal aan rijksbemoeyenis, dus niet alleen vanuit het direct betrokken ministerie of het directe beleid gericht op een beleidsveld, toch op veel voorbeelden van rijksbeleid dat de lokale beleids- en handelingsruimte belemmert bij het invullen van de regierol.

INBURGERING

- De Wet werk en bijstand (Wwb) staat volgens veel gemeenten haaks op het inburgeringsbeleid.

“De Wwb stelt uitstroom als hoogste doel en wij willen pas uitstroom als iemand voldoende bagage heeft. Zo creëren we ons eigen Turktown, Chinatown en Maroktown. Er zitten nu al veel anderstaligen op het ROC die nooit de kwalificatie van taalniveau 1 halen. Men is bezig deze mensen op te leiden op laag niveau. Die mensen wijken uit naar bedrijven van de eigen doelgroep, zoals naaiateliers. Die mensen burgeren dus niet in en het rijksbeleid gaat dit versterken.” (ambtenaar)

- De gemeente Breda geeft aan dat de regels voor de kinderopvang te gedetailleerd en precies zijn waardoor oudkomers niet voor kinderopvang in aanmerking komen omdat veel aanbod niet aan de eisen voldoet, waardoor er een tekort ontstaat. De gemeente Den Haag vult daar op aan dat kinderopvang een noodzakelijke voorwaarde voor veel inburgeringstrajecten is. Inkoop via de gemeente blijkt al lastig en de verwachting is dat dit probleem groter wordt wanneer de inburgeraar daarvoor zelf verantwoordelijk wordt.
- De gemeente Culemborg geeft aan dat zij bepaalde groepen oudkomers moeilijker kan bereiken omdat zij verplicht 550 uur taal per inburgeraar moet aanbieden.⁵⁶ Dit belemmert de beleidsruimte en maatwerk: “zo is het voor moeders met kinderen bijvoorbeeld al heel wat als zij twee of drie keer per week naar school gaan”. Gemeente Venlo vult daarop aan dat de verplichte 600 uur taal voor nieuwkomers voor sommige doelgroepen te veel (hoogopgeleiden, Engelstaligen) en voor anderen te weinig is.
- De gemeente Helmond zou graag zien dat rijksregelgeving de combinatie van beroepsonderwijs en educatie bij duale trajecten beter mogelijk maakt.
- Diverse gemeenten pleiten voor meer samenhang en integratie van het rijksbeleid tussen nieuwkomers, oudkomers, bijstand en volwasseneneducatie. De huidige situatie werkt ook als een barrière om integraal te werken:

“Het zou beter zijn wanneer we een wet of regeling in handen hebben waarin zowel werk, leren, opleiding en opvoeding zitten. Die velden moeten zodanig samenwerken dat het een geheel wordt. Nu moeten we steeds naar de desbetreffende sector terug en nagaan wat er binnen de daar geldende regels mogelijk is.” (ambtenaar)
- Gemeente Venlo geeft aan dat inburgeraars niet op ieder moment kunnen instromen in het onderwijs.
- Gemeente Den Haag mist een verplichting tot het bepalen van een resultaat, er is alleen de verplichting tot het volgen van een programma: “we kunnen nu niet sanctioneren op de inzet van een inburgeraar”.

ONDERWIJS

- Diverse gemeenten wijzen op het (te) grote aantal wettelijke samenwerkingsverbanden:

“De rijksoverheid moet fors snijden in de wettelijke samenwerkingsverbanden. Je hebt RMC, ROC, Rec4, Rec3, Rec2, Rec1, WSNS, primair onderwijs, voortgezet onderwijs etc. Dan heb je ook nog jeugdhulpverleningsregio’s. Als je dit voor heel Nederland tekent is de landkaart rood. In onze gemeente moeten we met Jan en alleman afstemmen. Het is net een wereldreis, we hebben enorm veel grensovergangen. Het rijk moet hier de regie in nemen!”
(vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie)

⁵⁶ Vanaf 2004 is het normbedrag voor oudkomers (Regeling inburgering oudkomers G54) gebaseerd op gemiddeld 500 uur educatie. Gemeenten zijn formeel echter wel vrij om trajecten anders in te richten.

- Gemeente Doetinchem noemt dat het voor voortijdige schoolverlaters lastig is om tussentijds in te stromen in het onderwijs.
- Gemeente Doetinchem geeft ook aan dat het uitgangspunt van de Wet werk en bijstand knelt bij de uitgangspunten voor het beleid voor voortijdig schoolverlaten:

“Gaat werk boven inkomen of gaat een startkwalificatie boven werk omdat dit op langere termijn meer perspectief biedt?” (bestuurder)

In Hoogeveen geeft een beleidsmedewerker aan dat het CWI de jongeren zo snel mogelijk aan een baan wil helpen, terwijl de gemeente graag een startkwalificatie wil bieden. Daartoe zijn tussen CWI en gemeente afspraken gemaakt waarbij jongeren door het CWI worden doorgestuurd naar het RMC. In andere gemeenten wordt het ontbreken van landelijke wetgeving op de samenhang tussen CWI en RMC als een gemis ervaren.

- De gemeente Gouda geeft aan dat veel specifieke doeluitkeringen verkokering in de gemeente in de hand werkt.

“Er komt geld binnen voor een bepaald doel en het gevaar is dat we het dan ook smal gaan inzetten, zoals bij breedtesport, cultuureducatie, onderwijsachterstanden etc.” (bestuurder)

- In dezelfde gemeente worden de schotten tussen het beleid en de bekostiging voor jongeren in de leeftijden van 12 tot 23 jaar als rem ervaren: onderwijs, jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, CWI (Suwi), gemeentelijke sociale diensten (met doelgroepen boven en onder de 18 jaar), Nuggers en de Abw.
- Indien instellingen in het voortgezet onderwijs gezamenlijk geld willen overdragen aan de geïntegreerde jeugdzorg wordt dit door regelgeving belemmerd. De gemeente Gouda vraagt om meer flexibiliteit in de onderwijswetgeving zodat “scholen gemakkelijker geld in een gemeenschappelijke pot kunnen stoppen, zodat een uitvoerende partij bijvoorbeeld een spijbelproject kan uitvoeren”.
- In Den Bosch speelt een voorbeeld waarbij twee basisscholen die onder de opheffingsnorm zitten elkaar vinden om gezamenlijk een brede school te vormen:

“De inspectie staat dit initiatief in de weg. De schoolbesturen moeten kiezen: het moet een nutschool of openbare school worden. De scholen willen niet kiezen, want dan moeten ze beiden wat opgeven.” (vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij)

- In Hoogeveen wordt opgemerkt dat de vele wettelijke indicatieorganen de samenwerking in de weg staan:

“Per wet bestaan verschillende indicatie-instellingen. Het gaat onder meer om de volgende indicatie-instellingen: Cluster 4, Awbz, Jeugdzorg, Iwo, Praktijkonderwijs en Icig.”

Scholen hebben overigens last van een grote hoeveelheid regels van de rijksoverheid en gemeenten (zo’n 1000 regels in totaal), zo blijkt uit een recent onderzoek van Ecorys-NEI.

De onderzoekers schrijven dat ministeries meer moeten samenwerken om de bureaucratie te verminderen.⁵⁷

VEILIGHEID

- Nagenoeg elke gemeente geeft aan dat de lokale beleidsruimte voor samenwerking met de politie wordt beperkt door het terugtrekken van de politie op haar kerntaken.

“De politie heeft hier als enige regio in Nederland het integrale werken expliciet benoemd. Daarin scoort de politie goed, dit in tegenstelling tot het behalen van de afspraken voor een repressieve aanpak. Het probleem van de politie is dat zij niet op integraliteit van lokaal of regionaal beleid wordt afgerekend door de rijksoverheid. Er is onvoldoende beloning voor het proces en samenwerking met andere partijen. Dat geldt ook voor andere partijen zoals het Openbaar Ministerie. De instellingen moeten ook de ruimte hebben om bij te dragen aan lokale samenwerking. Als ze vanuit kokers worden afgerekend op andere prestaties en niet worden afgerekend op de samenwerking dan lukt het niet.” (politiefunctionaris)

- De gemeente Eijsden geeft aan dat het instellen van cameratoezicht is verbonden aan te veel regels. De gemeente schetst ook een voorbeeld binnen het beleid voor verloedering waar voor een omheining op een schoolplein een ‘schone grondverklaring’ moet worden aangevraagd, terwijl iedereen weet dat het terrein schoon is.
- In Enschede schetst een wethouder dat het aanstellen van stadswachten niet rendabel is door de grote administratieve last die dit met zich meebrengt.

Veelvuldig wijzigen van rijksbeleid beperkt de lokale beleids- of handelingsruimte

Het investeren in de gemeentelijke regierol en (keten)samenwerking vergt doorgaans een grote investering van de gemeente en haar partners die meestal alleen op de langere termijn en bij duurzaam beleid rendabel is. Er zijn in de gesprekken diverse signalen dat door de relatief frequente en vaak ook onverwachte beleidswijzigingen en aanpassingen door de rijksoverheid deze investeringen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, of achterwege blijven. Respondenten wijzen op de volgende barrières voor de lokale beleids- of handelingsruimte:

- Investeringen in de gemeentelijke regierol en (keten)samenwerking gaan geheel of gedeeltelijk verloren ten gevolge van wijzigend rijksbeleid.

“We hebben als gemeente jaren geïnvesteerd in een sluitende keten voor inburgering en daar met onze partners veel expertise op ontwikkeld. Net nu we dit bijna hebben gerealiseerd gaat het beleid drastisch om.” (ambtenaar)

⁵⁷ NRC Handelsblad: dinsdag 9 maart 2004, p. 3

- Investerings in de gemeentelijke regierol en (keten)samenwerking blijven (geheel of gedeeltelijk) achterwege uit onzekerheid over mogelijk wijzigend rijksbeleid of juist anticiperend op mogelijke beleidswijzigingen;
- De reputatie van gemeenten als betrouwbare (contracts)partner staat onder druk als gevolg van wijzigend rijksbeleid.

“Zie de bezuinigen op het onderwijsachterstandenbeleid! Dat gebeurt nota bene midden in de planperiode. Aan de ene kant verplicht de rijksoverheid ons tot het opstellen van plannen en halverwege halen ze het geld terug. Dat kan toch niet? Wij kunnen nu de ellende opruimen richting de instellingen waarmee we contracten hebben gesloten. Je ziet nu ook recalcitrant gedrag: we maken de onderwijsmonitor niet, we zeggen dat daar geen geld voor is. De rijksoverheid is een heel onbetrouwbare partner! Ze weten niet wat continuïteit van beleid is.” (ambtenaar)

7.1.2 Hulpmiddelen voor het vervullen van de regierol

Conclusies

- 1 Over het algemeen geven de gemeenten aan op dit moment over voldoende hulpmiddelen voor het invullen van de regierol te beschikken. De online enquête (tabel 7.3) en de gesprekken ondersteunen deze conclusie. Indien gemeenten uitgesproken negatief oordelen heeft dit vooral te maken met een afkeuring van (eventuele) toekomstige bezuinigingen of beleidswijzigingen door de rijksoverheid.
- 2 Rond inburgering geven gemeenten aan dat financiële hulpbronnen cruciaal zijn voor het oppakken van de regierol. De gemeenten benaderen inburgering vrijwel allemaal vanuit een bredere visie dan alleen vanuit taalonderwijs. Taal is dan een middel tot inburgering. Bij het aanbieden van inburgeringstrajecten op maat vraagt dat om het bundelen van geldstromen (zoals die van oud- en nieuwkomers met gelden voor volwasseneneducatie). Geen van de gemeenten geeft aan het huidige ambitieniveau te (kunnen) handhaven indien de financiële hulpmiddelen afnemen.
- 3 Bij onderwijs spelen financiële hulpbronnen ook een grote rol. In relatie tot de autonome schoolinstellingen blijken deze middelen een zekere sturende werking te hebben op het realiseren van beleid en het mobiliseren van partijen.
 - a Over de vraag of de gemeente over voldoende doorzettingsmacht beschikt en gebruik zou kunnen maken van een beheersingsgerichte regierol, lopen de meningen in vrijwel iedere gemeente – zowel binnen gemeenten als tussen gemeenten en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen – uiteen.
 - b Zonder uitzondering verwachten vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen (en besturen) overigens een sterke gemeentelijke regierol met visie, het stellen van prioriteiten en het slechten van belangentegenstellingen. Daarbij wijzen zij er op dat dit van belang is voor het bevorderen van en sturen op gemeenschappelijkheid en eenheid van beleid.

- c Bij het beleid voor voortijdig schoolverlaten missen de centrumgemeenten allemaal doorzettingsmacht voor de regionalisering van de leerlichtfunctie zoals bij registratie en handhaving.
- 3 Rond veiligheid maken de gemeenten over het algemeen relatief veel gebruik van bevoegdheden die doorzettingsmacht bieden richting de doelgroep horeca-ondernemers.
 - a De gemeenten ervaren bevoegdheden voor het verbieden van ‘happy hours’ (piekuren) als een gemis.
 - b In de richting van belangrijke samenwerkingspartners, zoals de politie en het Openbaar Ministerie, ontberen de gemeente juist voldoende doorzettingsmacht. Vooral het Openbaar Ministerie wordt door de meeste gemeenten als ‘ongrijpbaar’ en ‘weinig transparant’ gekarakteriseerd.
 - c Bij veiligheid kijken gemeenten voor hulpmiddelen (geld, kennis, bevoegdheden) verhoudingsgewijs minder in de richting van de rijksoverheid dan bij onderwijs en inburgering.
- 4 Een zodanig groot reservoir aan financiële hulpmiddelen vanuit de rijksoverheid – waarbij gemeenten hun partners in bilaterale relaties met geld kunnen ‘kopen’ – vormt eerder een barrière voor de gemeentelijke regierol en (keten)samenwerking dan een stimulans. Er zijn diverse signalen dat:
 - a partners zich voornamelijk eenzijdig afhankelijk van de gemeente opstellen en individueel en samen met andere lokale partijen weinig initiatieven tonen;
 - b de gemeente zich op haar beurt afhankelijk van de rijksoverheid opstelt voor het verkrijgen van de benodigde rijksmiddelen;
 - c het nemen van verantwoording voor het geheel door zowel gemeentebestuur als lokale partners wordt belemmerd, bijvoorbeeld door het al te gemakkelijk en snel wegzetten van financiële middelen bij andere partijen zonder daarvoor (aanvullende) beleidslijnen uit te zetten. Soms leidt dit ook tot een gebrek aan samenhang, bijvoorbeeld als gevolg van wildgroei aan lokaal beleid door verschillende partners;
 - d de ‘drive’ voor beleid en samenwerking wegvalt indien de rijksmiddelen worden afgebouwd.

Beschikken gemeenten over voldoende hulpmiddelen voor het vervullen van de regierol?

Een eerste reflex om bij gemeentelijke regie naar de geboden – meestal financiële – hulpmiddelen te kijken is groot. Gemeenten verzuchten doorgaans dat de rijksoverheid allerlei verwachtingen over gemeentelijke regie koestert, zonder daarbij voldoende en adequate hulpmiddelen te bieden. Soms beschouwen gemeenten het beschikken over hulpmiddelen als enige en noodzakelijke voorwaarde voor het invullen van de regierol. In andere gevallen zoeken gemeenten toch actief naar andere manieren om regie te (blijven) voeren:

“De gemeente moet een andere relatie met partijen opbouwen nu de financiële relatie steeds dunner wordt. Als je financieel niets meer in handen hebt en je wilt grip houden op partijen, dan moet je het zoeken in de relationele sfeer. Je moet partijen als gesprekspartners behouden. Die partijen moeten het idee hebben dat de gemeente de enige partij is die overzicht heeft en naar álle partijen kijkt: overkoepelend en integraal.” (ambtenaar)

Andere gemeenten dreigen zich terug te trekken als regisseur. Bij deze gemeenten blijkt niet de bestaande problematiek – die is onveranderd groot – maar de hoeveelheid en afhankelijkheid van hulpmiddelen de maatstaf voor het oppakken van of de ‘drive’ voor de regierol en het toewijzen van prioriteit en urgentie. Dit zien we op het terrein van onderwijs en inburgering.

“Als de rijksoverheid geen geld meer ter beschikking stelt, regelt ze het zelf maar met de partners in het veld. Wij stoppen er dan mee, want we kunnen niet alle ballen in de lucht houden.” (ambtenaar op het terrein van onderwijs)

Bij andere gemeenten leiden te veel hulpmiddelen vanuit de rijksoverheid eerder tot een barrière dan een stimulans voor het nemen van verantwoording voor het geheel en het aanbrengen van samenhang in beleid. ‘Makkelijk’ verkregen geld wordt even makkelijk doorgeschoven:

“De gemeente heeft veel geld gestoken in projecten. Dat heeft uiteindelijk bijgedragen aan een lappendeken van divers aanbod door verschillende partners. Het zijn allemaal verschillende projectjes zonder enige samenhang.” (vertegenwoordiger maatschappelijke organisatie over voortijdig schoolverlaten)

“Voor het inburgeren van nieuwkomers heeft de gemeente gekozen voor uitbesteden aan Stichting Vluchtelingenwerk. Vluchtelingenwerk heeft geen machtsmiddelen, ze gaat niet over ons werk. Wij krijgen ook weer de opdrachten van de gemeente. Natuurlijk werken wij samen met Vluchtelingenwerk maar toch gaan daar wel eens zaken mis. De gemeente moet dan als goed opdrachtgever eigenlijk de verantwoording nemen, ons daar op aanspreken of de knoop doorhakken.” (vertegenwoordiger maatschappelijke organisatie)

Tabel 7.3: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans). Bron: online enquête.

Stimulansen of barrières	G	MP	Totaal
De gemeente beschikt over voldoende bevoegdheden en middelen (zowel persoonlijke als financiële) om de regierol in te vullen	2,9	2,8	2,9

G = respondenten uit de gemeente (n1 = variërend van 51 tot 54)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 42 tot 65)

De verdeling over de gemeenten ziet er als volgt uit:

Tabel 7.4: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen - weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

	Sterke barrière [1 – 1,7]	Barrière [1,8 – 2,4]	Neutraal [2,5]	Stimulans [2,6 – 3,3]	Sterke stimulans [3,4 – 4]	Aantal gemeenten totaal
De gemeente beschikt over voldoende bevoegdheden en middelen (zowel persoonlijke als financiële) om de regierol in te vullen	0	1	1	15	1	18

Score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen op een schaal van 1 (sterke barrière) 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans).

In welke mate biedt de rijksoverheid aan gemeenten nu voldoende hulpmiddelen (geld, kennis, bevoegdheden) om de regierol adequaat in te vullen? We zien verschillen per beleidsveld.

INBURGERING

Rond inburgering geven diverse gemeenten aan dat vooral financiële hulpmiddelen van groot belang zijn voor het invullen van de gemeentelijke regierol. Aangezien veel gemeenten een bredere visie hebben dan alleen het aanbieden van taaltrajecten, zetten zij veelal ook geïntegreerde geldstromen in zoals voor volwasseneneducatie en reïntegratiemiddelen. Zonder uitzondering geven gemeenten aan dat bezuinigen op de financiële middelen van grote invloed zullen zijn op de invulling van de regierol. Veel gemeenten geven aan bij een verlaging van de rijksmiddelen het huidige ambitieniveau niet te (kunnen) handhaven.

“We krijgen nog maar 6.400 euro per persoon. Met dat geld kun je niet veel meer doen dan de verplichte 550 uur taallessen inkopen bij het ROC.” (ambtenaar)

Alle gemeenten noemen de (voormalige) Taskforce Inburgering als een belangrijk hulpmiddel voor kennis en praktijkgericht advies, zoals schriftelijke handreikingen, het verspreiden van ‘best practices’, en inhoudelijke en procesadvisering.

In gemeente Den Haag geeft een respondent aan dat de rijksoverheid zou kunnen ondersteunen door in CAO-afspraken aandacht te besteden aan parttime contracten voor mensen die nog moeten inburgeren:

“Nu hebben we te maken met mensen die bijvoorbeeld werken in de kassen en te moe zijn om in te burgeren.”

ONDERWIJS

Bij onderwijs spelen financiële hulpbronnen ook een grote rol. Voor de brede schoolontwikkeling maken gemeenten van diverse geldstromen gebruik, zoals voor het

onderwijsachterstandenbeleid, de gedecentraliseerde onderwijshuisvestingsmiddelen, Weer Samen Naar School (WSNS) en in enkele gevallen ook van eigen middelen. Gemeenten hebben te maken met de grondwettelijke autonomie van scholen. Enkele schooldirecteuren onderstrepen dit met de opmerking: “zonder school is er geen brede school, maar slechts een leeg gebouw”. Toch blijken de gelden, met name de onderwijshuisvestingsmiddelen, ook behoorlijk sturend in de richting van de scholen. Een schooldirecteur:

“Je bent afhankelijk van de wethouder. Als de brede school geen basisvoorziening meer is dan hebben we een probleem. Er is een masterplan huisvesting aangenomen waarin is vastgelegd dat de komende tien jaar een substantieel bedrag wordt toegekend aan onderwijshuisvesting.”

Bij het thema voortijdig schoolverlaten wordt de vergoeding van de Regionale Meld en Coördinatiefunctie (voor niet-leerplichtige jongeren) als een belangrijk hulpmiddel beschouwd, hoewel een portefeuillehouder dit ook nuanceert:

“Waar hebben we het over? Met 85% van de leerlingen gaat het goed. We hebben het dan over de overige 15%. Van hen past 12% niet in het systeem, maar de problemen zijn oplosbaar. In de resterende 3% stoppen we heel veel geld, maar zeg nou eerlijk, daar kun je niets aan leren. Een bepaald deel van de leerlingen is niet leerbaar. Ik daag elke ambtenaar uit een maand les te geven aan niveau 1 leerlingen op het ROC. Dan zijn we gelijk van al deze onzin af.”

Bij preventie van voortijdig schoolverlaten van leerplichtige jongeren spelen ook de gelden van het onderwijsachterstandenbeleid een grote rol. Toch liggen de meningen over de doorzettingsmacht van gemeenten in relatie tot de autonome onderwijsinstellingen verdeeld. Een portefeuillehouder merkt op dat de gemeente bij preventie van voortijdig schoolverlaten weinig in handen heeft, maar dat de lijn van visieontwikkeling wel mogelijkheden biedt:

“Je moet zoveel mogelijk met het lokale onderwijsveld samen doen. Daarnaast kun je sturen via dialoog en agendasetting. Ik voel mij namelijk wel gelegitimeerd om ontwikkelingen op gang te brengen en dat wordt ook geaccepteerd.”

In een andere gemeente vindt een respondent van een externe partij juist dat de gemeente verantwoording moet nemen door meer beheersingsgerichte regie te voeren, door visie te ontwikkelen (prioriteiten en keuzen) en als stok achter de deur desnoods de gelden uit bestaande projecten terug te halen:

“Waar ik geen begrip voor heb is het gebrek aan doorzettingsmacht van de regisseur. Waar het gaat over het afleggen van verantwoording, gebeurt dat niet altijd goed door de gemeente. Ze zijn te weinig gefocust op het collectief en te veel gericht op individuele belangen van de diverse scholen. Ze willen iedereen te vriend houden in plaats van echte keuzen maken. Er zijn allerlei visionaire gedachten, maar we hebben meer doorzettingsmacht nodig.” (groeps gesprek)

“Toen ik twee jaar geleden opnieuw wethouder werd zei ik dat ik maar een cursus mediation zou moeten volgen, vermoedend dat dat mijn grootste rol zou gaan worden. Voor het kunnen toepassen van mediation is de bereidheid nodig van partijen om die aanpak te accepteren en te respecteren. Maar de gemeente opereert in een krachtenveld van machtsverhoudingen die dat middel sterk beperken. Zolang wij in dat krachtenveld opereren zullen we ook instrumenten moeten hebben om resultaten te boeken. De mediërende rol kan niet tot zijn recht komen. De rijksoverheid neemt ons instrumenten af en geeft niets terug, dat beseft men vaak niet. Het lijkt op een situatie waar je in een ziekenhuis grotere kans hebt te overlijden aan een optelsom van verkeerde medicijnen dan aan de aandoening waarmee je binnenkwam.” (bestuurder)

Zonder uitzondering vragen de scholen (en besturen) om een sterke regierol van de gemeente. Dat biedt tegelijkertijd ook kansen voor de gemeenten:

“Wanneer je bij doorcentralisatie naar de scholen het geld labelloos in de scholen kiept heb je geen gemeenschappelijkheid meer. Dat staat samenwerking en samenhang in de weg.” (schooldirecteur voortgezet onderwijs)

Zonder uitzondering hebben de (centrum)gemeenten behoefte aan doorzettingsmacht bij de regionalisering van de leerplichtfunctie, zoals bij het op orde brengen van de leerplichtadministraties en de handhavingcapaciteit.

“Met al die leerlingen tot achttien jaar gebeurt niets in de omliggende gemeenten en dan ben je ze al kwijt. Een groot deel van die leerlingen geniet overigens in onze gemeente onderwijs. Vanuit de leerplicht heb je nog handhavingsmogelijkheden maar vanaf achttien jaar maken leerlingen allen nog vrijwillig gebruik van de voorzieningen.” (ambtenaar)

VEILIGHEID

Bij veiligheid ligt het accent niet op de financiële hulpbronnen maar meer op bevoegdheden. Rond het thema horeca en geweld zijn er diverse wetten die de gemeentelijke regisseur in de relatie tot horecaondernemers doorzettingsmacht bieden. De gemeente Enschede somt ze in haar horecaconvenant op:

- Drank- en Horecawet;

- Algemene Plaatselijke Verordening;
- de ARBO-, de Wet Milieubeheer en de Wet Geluidhinder;
- Wet op Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus;
- Algemene Wet Gelijke Behandeling;
- Wet Wapens en Munitie;
- Wetboek van Strafrecht.

Gemeenten missen wel bevoegdheden voor het verbieden van ‘happy-hours’ (piekuren). Een politiefunctaris in een gemeente merkt overigens op dat gemeenten te weinig gebruik maken van het stellen van specifieke voorwaarden bij vergunningen, zoals voor festiviteiten.

In de relatie tot (potentiële) samenwerkingspartners is de doorzettingsmacht juist uiterst beperkt. De politie trekt zich terug op haar kerntaken en wordt in grote mate via prestatiecontracten aangestuurd. Ook in de relatie tot andere partijen, zoals het Openbaar Ministerie, wordt dit vaak als frustrerend ervaren, te meer omdat deze organisaties niet expliciet door de rijksoverheid op lokale samenwerking worden afgerekend of beloond.

“Als gemeente heb je op het brede terrein van veiligheid vaak te maken met organisaties waar je niets over te zeggen hebt en die zich ook vaak opsluiten in regelgeving van de rijksoverheid. Als ons gevraagd wordt om dingen goed af te stemmen met de Kinderbescherming om overlast door jongeren en in het verlengde daarvan jeugdcriminaliteit te bestrijden, en de Kinderbescherming verschuilt zich achter het ministerie van Justitie, dan lukt er niets in de samenwerking.” (groepsgesprek)

Twee gemeenten geven aan gebruik te maken van de handreiking Veilig Uitgaan. Bij het thema overlast door verloedering wijst een gemeente met waardering op de projecten ‘Onze buurt aan Zet’ en ‘Justitie in de Buurt’ van de rijksoverheid.

De gemeente Enschede beschouwt het feit dat de ‘Neighbourhood Corporation’ geen dubbele overdrachtsbelasting hoeft te betalen wanneer zij panden aankoopt en weer verkoopt in een prioriteitswijk als een hulpmiddel bij de aanpak van verloedering. Een andere gemeente doet de suggestie dat de rijksoverheid als handreiking een ‘kwaliteitskaart’ ontwikkelt waaraan gemeenten hun ambitieniveau ten aanzien van de relatie tussen jeugd, scholen en veiligheid kunnen toetsen.

Een van de gemeenten stelt ook voor dat de rijksoverheid een handreiking doet voor de definiëring van het begrip ‘verloedering’. Er wordt opgemerkt dat in rijksnota’s de begrippen ‘verloedering’ en ‘overlast’ niet consequent worden gebruikt en dat de breedte van de begrippen fluctueert: wel of geen overlast door jongeren, junks, hondenpoep etc. Gemeente Bloemendaal merkt op dat de rijksoverheid de bereikbaarheid en het recreatief vermogen van de kust als speerpunten noemt, maar dat zij daarbij aan veiligheid (te) weinig aandacht besteedt.

7.1.3 Stimulansen om gebruik te maken van beleidsruimte en hulpmiddelen

Conclusies

De gemeenten ervaren onvoldoende stimulansen om gebruik te maken van beleidsruimte en hulpmiddelen. De online-enquete (tabel 7.6) ondersteunt deze conclusie: veertien van de achttien gemeenten ervaren dit als een barrière. De procesbegeleiding van de Taskforce Inburgering is hierop een belangrijke uitzondering.

Biedt de rijksoverheid voldoende stimulansen om gebruik te maken van beleidsruimte en hulpmiddelen?

Het kan hierbij gaan om attenderen, motiveren en afspraken maken. Dat vraagt veel communicatie en ‘zendingswerk’. In het onderzoek worden weinig stimulansen expliciet door de respondenten genoemd. Dat werkt volgens een gemeente “weinig inspirerend en ondersteunend aan het rijksbeleid”. Zonder uitzondering zijn de gemeenten wel zeer positief over de voormalige Taskforce Inburgering. Behalve een hulpmiddel voor kennis, raakten de gemeenten gemotiveerd door de procesbegeleiding in de gemeente zelf:

“We hebben ons aangesloten bij de Taskforce Inburgering. Dat heeft heel goed gewerkt. De inzet vond vooral plaats op het proces en de regievoering, de inkoop en veel andere deeltrajecten. Het heeft veel energie gekost, maar ook veel opgeleverd.” (ambtenaar)

“Gemeenten hebben meer aan concrete ondersteuning op basis van deskundigheid door expertteams. Ik heb behoefte aan meer tijdelijke procesondersteuning in plaats van allerlei rapporten.” (bestuurder)

Tabel 7.5: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans). Bron: online enquête.

Stimulansen of barrières	G	MP	Totaal
De rijksoverheid stimuleert en faciliteert de gemeente voldoende voor het oppakken van de gemeentelijke regierol	2,2	2,1	2,2

G = respondenten uit de gemeente (n1 = variërend van 51 tot 54)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 42 tot 65)

Enkele grotere gemeenten ervaren dat het grotestedenbeleid als stimulans heeft gewerkt, waardoor bepaalde beleidsthema's hoger op de agenda zijn geplaatst, de gemeente is gestimuleerd om doelgericht beleid te ontwikkelen en een bijdrage aan de ontkokering van de organisatie is geleverd. Een gemeente ervaart ook het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) als een stimulans om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg in het primaire onderwijs vorm te geven.

In vergelijking met de beleidsvelden inburgering en onderwijs is de rijksoverheid rond het lokale veiligheidsbeleid relatief minder in beeld. Er zijn daarbij ook voorbeelden waarbij de rijksoverheid gemeenten niet hoeft te stimuleren tot beleid:

“Wij weten eigenlijk niet of we over het Horecaconvenant moeten rapporteren aan de rijksoverheid. Dat illustreert dat dit ons ook helemaal niet bezighoudt. Onze motivatie komt van binnenuit.”
(groepsgesprek Enschede)

“We waren in Veenendaal al bezig met een convenant voor veilig uitgaan voordat het in Den Haag een issue was.” (groepsgesprek)

Tegelijkertijd valt op dat andere gemeenten geen zicht hebben op rijksbeleid terwijl dat er wel is, of onvoldoende zijn gestimuleerd daarvan gebruik te maken. Zo wordt door een aantal gemeenten de handhaving rond ‘Veilig Uitgaan’ niet of nauwelijks opgepakt:

“Na Volendam is er één keer een controle geweest en daarna niet meer.” (vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij)

De verdeling over de gemeenten ziet er als volgt uit:

Tabel 7.6: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen - weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

	Sterke barrière [1 – 1,7]	Barrière [1,8 – 2,4]	Neutraal [2,5]	Stimulans [2,6 – 3,3]	Sterke stimulans [3,4 – 4]	Aantal gemeenten totaal
De rijksoverheid stimuleert en faciliteert de gemeente voldoende voor het oppakken van de gemeentelijke regierol	5	9	0	4	0	18

Score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen op een schaal van 1 (sterke barrière) 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans).

Op basis van de online enquête ziet slechts een beperkt aantal gemeenten een stimulerende rol van de rijksoverheid voor het oppakken van de regierol (4). Veertien gemeenten ervaren de rijksoverheid eerder als een (sterke) barrière voor het oppakken van de regierol. Dit overall beeld komt overeen met de diverse gesprekken in gemeenten. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze negatieve score in enkele gevallen is ingegeven door de actualiteit van diverse kabinetsvoornemens tot bezuinigingen en beleidswijzigingen. Dit speelt vooral rond onderwijs en inburgering. In bijlage 4 (tabel 6) scoort veiligheid ook positiever (2,5) dan de beleidsvelden onderwijs (2,0) en inburgering (2,0).

7.1.4 Gebruik van verantwoordingsinstrumenten door de rijksoverheid

Conclusies

Gemeenten oordelen in grote mate negatief over de omvangrijke monitor- en verantwoordingsvereisten. De kritiek spitst zich toe op vijf elementen:

1. de verantwoordings- en monitorplicht levert de gemeenten doorgaans weinig overzicht of leereffecten op, afgezien van de vraag of dit ook de functie van verantwoording of monitoring is;

2. in veel gevallen leidt de monitor- en verantwoordingsplicht tot een onevenredig grote investering in tijd, geld en menskracht;
3. veel gemeenten ervaren dat de verantwoordingsvereisten aan de rijksoverheid zich te eenzijdig toespitsten op de controle van de rechtmatigheid van de bestede middelen en niet of te weinig op de concrete resultaten of effecten van het gevoerde beleid;
4. de verantwoordingsopgave richt zich vaak te eenzijdig op *werkprocessen*;
5. indien sprake is van een verantwoording van resultaten of effecten richt deze zich vaak te veel op de korte termijn terwijl effecten zich vaak pas op langere termijn kunnen manifesteren.

Vormen verantwoordingsinstrumenten een stimulans of barrière voor het vervullen van de gemeentelijke regierol?

Op zich zelf oordelen gemeenten positief over het monitoren van beleid als een essentiële activiteit voor het verkrijgen van overzicht. De gemeenten zijn over het algemeen echter niet te spreken over de vele monitor- en verantwoordingsvereisten. Deze bezwaren spelen vooral bij de beleidsvelden inburgering en onderwijs.

- 1 Monitor- en verantwoordingsrapportages kunnen twee functies hebben: verantwoording aan en controle door de rijksoverheid, maar ook een ondersteuning in het bieden van overzicht aan de gemeente. De laatste functie wordt door weinig gemeenten herkend.

“Je leert weinig van de effectrapportage. Het is een verplicht nummertje. Voor de WIW heb je ook een uitgebreide statistiek, maar daarvan krijg je na een halfjaar een rapportage en zie je hoe je scoort ten opzichte van het landelijke beeld, de regio en vergelijkbare regio's. Daar zit meer gedachtegang achter.” (ambtenaar over de RMC-monitor)

“Vooral bij oudkomers heeft het rijk een schier onnavolgbare behoefte aan informatie. Maar wat schetst mijn verbazing? De rapportage van meer dan een half jaar geleden is nog steeds niet in de Kamer besproken, dat vind ik droevig. We zijn over de kling gejaagd om de termijnen te halen, om diepgravende informatie aan te leveren maar kennelijk is niemand daarin geïnteresseerd!” (groeps gesprek)

Een gemeente geeft wel expliciet aan dat de monitorvereisten hebben bijgedragen aan het verkrijgen van meer overzicht en als stimulans voor het opstellen van beleidslijnen. De gemeente tekent daarbij aan dat zij met het opstellen van beleid wel van “ver moest komen”.

- 2 In veel gevallen leidt de monitor- en verantwoordingsplicht volgens gemeenten tot onevenredig grote kosten voor accountantsverklaringen, automatisering en menskracht.

“Ik wil best rapporteren maar de vereisten moeten niet onevenredig zijn. Ik moet nu vijf fte inzetten voor de monitor oudkomers en de rapportage voor nieuwkomers. Dat is een derde van de formatie voor dit beleidsterrein!” (ambtenaar)

“We ervaren de administratielast (rapportage en monitor) als verschrikkelijk en hebben maar liefst 250.000 euro in automatisering moeten investeren om aan alle vereisten te voldoen.”
(groepsgesprek)

“De verschuiving van inhoudelijke controle naar financiële controle is vervelend. Nu moet je elke duizend euro verantwoorden. Dat veroorzaakt veel extra administratieve rompslomp waar je partners mee opzadelt. Partners weigeren soms nuttige projecten op te zetten, omdat de administratieve lasten niet in verhouding staan tot het geld dat ze krijgen.” (groepsgesprek)

“Ik zie dat mensen hun best doen op de werkvloer. Ze hebben creatieve ideeën maar lopen daarmee tegen een enorme bureaucratie en regels aan. We hebben behoefte aan meer lump sum financiering en een toets daarop na afloop. Zet niet bij elke euro vijentwintig regels, formulieren en teldata. Dat is toch om dol van te worden?”
(bestuurder)

- 3 Veel gemeenten ervaren dat de verantwoordingsvereisten aan de rijksoverheid zich te eenzijdig toespitsen op de rechtmatigheid van de bestede gelden en niet of te weinig op de concrete resultaten of effecten van het gevoerde beleid. Dit blijkt ook uit de laatste twee citaten.

“We moeten voor één project separaat de uitgaven uit ieder potje geld dat voor dat project wordt ingezet wordt verantwoorden. Dus van partners die met de gemeente meedoen, moet je ook een separate verantwoording eisen. Er is een project waar we elf accountantsverklaringen nodig hebben en ook aan diverse ministeries op aparte wijze rapporteren. Die elf verklaringen kosten ook nog eens veel geld. En dat terwijl het eigenlijk om het resultaat zou moeten gaan wat we boeken.”

- 4 In algemene zin merken veel gemeenten op dat de rijksoverheid ook te veel stuurt op werkprocessen in plaats van op doelen of beoogde maatschappelijke effecten. Meest gehoorde voorbeeld is het verantwoorden aan de hand van het afleggen van een taaltoets (ongeacht het resultaat). Een bestuurder constateert dit in algemene zin voor het jeugdbeleid:

“We zijn bijvoorbeeld bij het jeugdbeleid in de val getrappt van teveel processturing. Dat zegt ook iets over de randvoorwaarden om regie op te pakken. De rijksoverheid houdt zich te veel bezig met de ‘hoevraag’. De bereidheid van instellingen is juist heel groot. Ze vragen om regie! Daar moet je als rijk naar luisteren. Misschien dat de Operatie Jong daar verandering in brengt?” (bestuurder)

- 5 Indien sprake is van een verantwoording van resultaten of effecten richt deze zich vaak te veel op de korte termijn terwijl effecten zich vaak pas op langere termijn kunnen manifesteren.

“De rijksoverheid stuurt teveel op meetbare doelen voor de korte termijn, terwijl het juist moet gaan om effecten op de lange termijn. Zo leiden positieve en negatieve effecten bij opvoedingsondersteuning pas op een termijn van tenminste tien jaar tot een verbetering of verslechtering.” (groeps gesprek over inburgering van oudkomers)

Tot slot wijzen enkele gemeenten op andere neveneffecten van de verantwoordingsinstrumenten. Zo kan een monitor- of verantwoordingsvereiste de oplossingsrichting van een gemeente beperken. Rond de inburgering van oud- en nieuwkomers bestaat er bijvoorbeeld wel beleidsruimte voor gemeenten, maar wordt dit materieel belemmerd door de verantwoordings- en monitorsystematiek die zich eenzijdig richt op taal. Dit stimuleert eerder een uitvoeringsgerichte regie dan een visionaire of beheersingsgerichte regierol door de gemeenten. In een enkele gemeente leidt het ook tot het ook tot een beleidsvoering naar de letter in plaats naar de ‘geest’ van het rijksbeleid:

“We controleren niet op ziekteverzuim, want dat wordt toch niet gevraagd in de monitor.” (ambtenaar over inburgeringsbeleid)

7.1.5 Complementariteit van bestuur

Conclusies

- 1 Gemeenten wijzen vooral rond veiligheid en onderwijs (in relatie naar het jeugdbeleid) op organisaties die op verschillende niveaus worden aangestuurd. Dit belemmert de samenwerking en samenhang van beleid.
- 2 De dynamiek in de complementariteit tussen rijksoverheid, gemeenten (en provincie) vereist dat de afzonderlijke ‘complementen’ hun beleid voldoende doordenken en de gevolgen van veranderingen zoveel mogelijk in samenhang tot elkaar beschouwen. Gemeenten zien mogelijkheden voor een grotere gezamenlijke slagkracht en daardoor vergrote complementariteit van beleid.
- 3 Er zijn signalen dat onvoldoende continuïteit in het rijksbeleid een barrière vormt voor de gemeentelijke regierol en een duurzame (keten)samenwerking.
- 4 Gemeenten wijzen vooral bij het beleidsveld inburgering op een divergentie van probleemdefinities tussen de rijksoverheid en gemeenten dat de invulling van de regierol belemmert.
- 5 Door discontinuïteit van beleid en beperkte complementariteit van beleid is het vertrouwen in de rijksoverheid voor het ondersteunen van de gemeentelijke regierol doorgaans laag en vormt een barrière voor lokale regie.

COMPLEMENTAIR BESTUUR

- Complementair bestuur vraagt dat verschillende actoren elkaar aanvullen in het licht van het geheel of van het totale vraagstuk.⁵⁸
- Complement: “gedeelte dat ontbreekt om iets volledig te maken” (Dikke van Dale). Dit betekent: geen complementair bestuur zonder een beeld van een geheel! De term complementair sluit dus goed aan bij het begrip regie zoals in dit onderzoek is gedefinieerd.
- Een complementaire verhouding tussen de rijksoverheid en gemeentebesturen betekent dus ook dat de rijksoverheid zijn eigen regierol ten aanzien van een bepaald vraagstuk aansluit op die van gemeenten (en omgekeerd) voor wat betreft probleemdefinitie, beleidsaanpak en het aansturen van andere partijen.

Samenhang en taakverdeling

De samenhang en aansluiting tussen rijksinzet, gemeentelijke inzet (en eventuele provinciale inzet) ervaren de meeste gemeenten rond onderwijs en veiligheid als barrière. Het gaat daarbij om een goede aansluiting van de landelijke, provinciale en lokale regieketens op elkaar, zoals bij de aansturing van regionale organisaties door de rijksoverheid en provincies. Hoe verhoudt bijvoorbeeld de directe aansturing door de rijksoverheid van politie en scholen zich tot de gemeentelijke regie?

Gemeenten wijzen vooral rond veiligheid en onderwijs (in relatie tot het jeugdbeleid) er op dat partijen actief zijn die op verschillende niveaus worden aangestuurd en vaak geen ruimte hebben voor lokale (keten)samenwerking en / of daar niet op worden gestuurd, afgerekend en beloond.

“Je hebt een veld van instellingen waar je afspraken mee wilt maken. Je kunt dat ook als een veiligheidsketen zien, maar wij proberen het op gebiedsniveau te zien, maar de politie wordt niet op de keten afgerekend, maar op hele concrete prestaties. We gaan gebiedsgericht handhaven, daar zie je dat naar voren komen. De Keuringsdienst van Waren en de Douane doen ook mee aan een actie. Vanuit de rijksoverheid moet je ook bekijken dat instellingen waarover de rijksoverheid gaat de ruimte krijgen om een aanpak te bieden voor problemen waar wij mee te maken hebben.” (bestuurder)

Andere organisaties die gemeenten noemen zijn: Bureau Jeugdzorg (provincie), Jeugdreclassering, Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Ook wordt enkele keren verwezen naar het aanbrengen van meer samenhang en integratie van rijksbeleid, zoals tussen beleid voor nieuwkomers, oudkomers, bijstand en volwasseneneducatie.

⁵⁸ Vanuit deze benadering staat complementair bestuur los van de vraag of er sprake is van principieel gelijkwaardige verhoudingen. Vergelijk andere omschrijvingen, zoals Van der Pot en Donner, 1977: 386, 521. Vergelijk ook: Eindrapport van de Werkgroep complementair bestuur, 1980.

Dynamiek van complementariteit

Hoe werken veranderingen in het beleid van de rijksoverheid door bij de gemeentelijke regisseur? De complementariteit tussen rijksoverheid en gemeenten is dynamisch. De slagkracht van de rijksoverheid en gemeenten samen is het grootst wanneer beiden beleidswijzigingen zoveel mogelijk in samenhang beschouwen. Daar is niet altijd aan voldaan en dat vormt voor veel gemeenten een barrière:

“Twee jaar geleden heeft de Taskforce Inburgering ons ondersteund en dat kostte zowel de gemeente als de rijksoverheid veel menskracht, middelen en inzet. Nu lijkt het erop dat we door een nieuwe wet aan de zijlijn komen te staan en alleen nog randvoorwaardelijk bezig mogen zijn. Onze organisatie is nu net ingericht om de inburgeraar goed te bedienen. Hebben de zaken waar we nu mee bezig zijn nog wel zin?”

“We hebben onvoldoende vertrouwen in de rijksoverheid nu we midden de planperiode wordt geconfronteerd met bezuinigingen op het onderwijsachterstandenbeleid. We zitten met een dilemma. Moeten wij nu in het gat stappen dat het rijk schept? Dan zegt de rijksoverheid: zie je wel!”

Continu beleid en duurzame (keten)samenwerking

Dit werkt door in een eerdere constatering dat het investeren in de gemeentelijke regierol en (keten)samenwerking doorgaans een grote investering van de gemeente en haar partners vergt, die meestal alleen op de langere termijn en bij duurzaam beleid rendabel is. Er zijn in de gesprekken diverse signalen dat door de relatief frequente en vaak ook onverwachte beleidswijzigingen en aanpassingen door de rijksoverheid deze investeringen geheel of gedeeltelijk verloren gaan, of achterwege blijven. Hiervan is ook sprake wanneer de rijksoverheid onvoldoende continuïteit in haar beleid biedt of garandeert.

“Ministeries verleiden ons nogal eens met eenmalige regelingen en gelden voor bijvoorbeeld één of twee jaar. Partijen zien dit ook: er is geld te halen. Vervolgens is er behoefte aan continuïteit. Indien die niet wordt geboden worden de partners moe en verdwijnt de structuur onder de activiteiten snel. Als je echte innovatie wilt met veel inspanningen en een goede structuur, dan moet je zicht hebben op continuïteit.” (ambtenaar)

Congruentie van probleemperceptie

Vooraf bij het beleidsveld inburgering wijzen de gemeenten op het uiteenlopen van de probleemdefinitie tussen gemeenten en rijksoverheid. Kern daarvan is dat de rijksoverheid volgens gemeenten bovenal stuurt op taalonderwijs waar gemeenten breder kijken naar competenties, zelfredzaamheid, soms ook naar goed ‘burgerschap’ en een doelperspectief op maat voor de inburgeraar. Lokale / regionale partijen

beschouwen taal vooral als een middel voor inburgering en inburgering als een eerste stap naar (volledige) integratie.

Rond onderwijs geven diverse gemeenten en instellingen aan dat de decentralisatietendens van de rijksoverheid richting de scholen niet strookt met de probleemperceptie van lokale / regionale partijen dat het lokale onderwijsbeleid behoefte heeft aan meer samenhang, gemeenschappelijkheid en integratie. Twee gemeenten geven aan dat het onderwijsbeleid van de rijksoverheid zich bovendien te veel toespitst op allochtone achterstandsleerlingen.

“Wij hebben veel autochtone achterstandsleerlingen. Desondanks krijgen we minder geld dan scholen met allochtone leerlingen.”
(ambtenaar)

“De problemen zijn eigenlijk te klein om op de politieke agenda te krijgen. Oudkomers ervaart niemand als een probleem. Het ambitieniveau van de rijksoverheid wordt vooral ingegeven door de problematiek in de grote steden en dat is wel van een andere orde dan in Venlo.” (ambtenaar)

“De gemeente voelt zich speelbal in het rijksbeleid en is teleurgesteld dat vanuit een centralisatietendens de rijksoverheid zich gaat gedragen als ‘de gemeente Nederland’.” (bestuurder)

7.2 Voorwaarden gemeentebestuur

7.2.1 Ambitieniveau en politiek-bestuurlijke hulpbronnen

Conclusie

Er blijkt een vrij grote samenhang te bestaan tussen het ambitieniveau en de beschikbare politiek-bestuurlijke hulpbronnen van gemeenten voor een bepaald onderwerp en de mate waarin gemeenten de regierol invullen. Een hoog ambitieniveau werkt vrij direct door naar twee regiecomponenten, namelijk het uitzetten en uitdragen van een beleidskoers en het organiseren van samenwerking ten aanzien van het geheel. Politiek-bestuurlijke hulpbronnen werken door naar alle vier de componenten van regie.

TEKENEN VAN EEN HOOG AMBITIENIVEAU

- hoge doelen
- het bereiken van doelen op de korte termijn
- ‘grote visies’ / fundamentele veranderingen
- eigen gemeentelijk beleid (verdieping of verbreding) in aanvulling op het rijksbeleid

POLITIEK-BESTUURLIJKE HULPBRONNEN

- politiek- bestuurlijke prioriteit (vertaald in geld / hulpmiddelen, aandacht etc.)
- politiek-bestuurlijke continuïteit (lange-termijn aanpak, stabiele koers, niet louter sturen op incidenten)
- directe betrokkenheid van portefeuillehouder(s)
- betrokkenheid en belangstelling vanuit de raad
- eenheid vanuit de lijn raad – college – ambtelijke organisatie (eenduidige lijn, besluitvaardigheid, in plaats van politiek-bestuurlijke impasses – met doorwerking naar continuïteit)

Ambitieniveau en politiek-bestuurlijke prioriteit

Het merendeel van de onderzochte gemeenten heeft een hoog ambitieniveau en de politiek-bestuurlijke prioriteit is redelijk hoog tot zeer hoog. Deze gemeenten vullen de regierol ook in (redelijk) grote mate in. Een ambtenaar op het terrein van inburgering uit gemeente Den Haag legt een directe koppeling tussen regievoeren en het ambitieniveau:

“De noodzaak om regie te voeren neemt alleen maar toe. We willen mensen niet zomaar een foldertje geven met de boodschap: zoek het maar uit. Daar zijn ze niet toe in staat. We vinden het belangrijk om mensen een goed aanbod te bieden.” (ambtenaar)

De gemeente Culemborg geeft een grote invulling aan de regierol rond de inburgering oudkomers en een zeer beperkte invulling van de regierol bij de inburgering van nieuwkomers. Dit gaat gepaard met een navenant groot verschil in ambitieniveau en politiek-bestuurlijke prioriteit:

“De samenwerking met het college op het gebied van inburgering oudkomers is heel erg goed. En zelfs nu er minder geld komt is men bereid om daar in te investeren. Het college gaat er voor. Men ziet het nut ervan in.” (ambtenaar)

“Ik stuur wel eens een notitie naar gemeente. Vervolgens hoor ik dat ze de notitie met instemming gelezen hebben, maar er gebeurt niets mee. Een belangrijke barrière om tot een regionale visie te komen is de beperkte tijd. Een ambtenaar heeft maar vier uur de tijd om aan het nieuwkomersproject te besteden. Voor inburgering oudkomers is dit heel anders...” (vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij)

Een aantal regisseurs is er alert op om politiek-bestuurlijke prioriteit en betrokkenheid ook zelf te organiseren. Zij scheppen als het ware gunstige condities voor het vervullen van de regierol:

“Een stelregel voor mij is dat ik eens per jaar een succesje moet boeken voor de wethouder om het ‘commitment’ hoog te houden! We investeren ook veel in de sleutelfiguren in de raad! Op gezette tijden nodigen we raadsleden apart uit (‘etentje, gezellig’) en laten ze stoeien met thema’s! Weg van het detailniveau. We hebben ze ook het regiespel laten spelen. We maken zaken hanteerbaar voor ze.”
(ambtenaar)

Vijf gemeenten vullen de regierol in beperkte mate of enigszins in. Deze gemeenten hebben ook een laag ambitieniveau en het onderwerp krijgt weinig prioriteit. Dit komt voor een deel ook omdat deze gemeenten geen grote problemen hebben of onderkennen. Bij een van de gemeenten die de regie beperkt invult, heeft het onderwerp ook beperkte prioriteit. Een vertegenwoordiger van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) verwoordt dit als volgt:

“Als CWI volgen we de ontwikkeling binnen de afdeling Sociale Zaken en Welzijn nauwgezet omdat we daar zo veel mee te maken hebben. We hebben een ‘serviceniveau-overeenkomst’ met de gemeente gesloten. Inburgering is hierin opgenomen. Deze overeenkomst evalueren we elke maand, maar over het stukje inburgering hebben we het niet, alleen in relatie tot reïntegratieadviezen: ‘zoveel hebben we in het kader van de inburgering doorgeleid’. Binnen de afdeling Sociale Zaken en Welzijn wordt het accent gelegd op uitkeringen en reïntegratieadviezen. Inburgering staat ergens onderaan. Als je de regie wilt hebben en je vindt het belangrijk, dan moet je ook zorgen dat het bij je partners op de agenda staat met aan het hoofd een adjunct-directeur of vakdirecteur. Hier komt het pas op de agenda als er iets mis gaat.”

Binnen deze gemeente blijkt er ook weinig betrokkenheid vanuit de raad bij inburgering. Een ambtenaar verwoordt dit als volgt:

“Wij hebben geprobeerd om commitment vanuit de raad te krijgen. De raadsleden waren hartstikke enthousiast. Vervolgens heeft niemand van de raad ooit meer naar de Nota Inburgering gevraagd. De interesse van de raad is heel vluchtig. Je hebt wel kans dat dit weer toeneemt naar aanleiding van het rapport ‘Bruggen Bouwen’.”
(ambtenaar)

Bij een andere gemeente die de regierol weinig invult, zijn er op dit moment geen grote problemen en is er ogenschijnlijk geen aanleiding voor. Het ambitieniveau en politiek bestuurlijke aandacht zijn op dit moment dan ook beperkt. Een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie voorziet op lange termijn echter wél problemen en verwacht van het gemeentebestuur dat deze hierop anticipeert met regie en visie:

“De burgers zijn nu best tevreden met de veiligheid in deze gemeente. Maar tal van ontwikkelingen vormen een grote bedreiging hiervoor – met name de bouw van nieuwe woonwijken en het wegvallen van de sociale controle. Het gemeentebestuur pakt dit onvoldoende op. Ik heb niets aan een wethouder die postbode is en dakkapellen regelt. In de krant zegt hij nota bene: ‘we hebben geen behoefte aan een visie’.” (vertegenwoordiger maatschappelijke organisatie)

Te hoog ambitieniveau!?

Bij twee gemeenten die de regierol in grote mate hebben ingevuld, komen er ook signalen dat het ambitieniveau te hoog kan zijn, waardoor andere partners moeite hebben om te volgen en het risico bestaat dat zij afhaken. Dit vraagt extra inspanningen van de regisseur. In Helmond spitst zich dit toe op de vraag of de regiogemeenten kunnen volgen:

“Waar we in Helmond heel veel last van hebben zijn onze eigen ambities. We hebben de lat voor inburgering heel hoog liggen: we werken toe naar diverse competenties voor de inburgeraar. We ontwikkelen al lerende weg. Deze ontwikkelingen gaan tevens erg snel. Wij werken hier met een paar specialisten die ‘full time’ met inburgering bezig zijn, terwijl in de regiogemeenten de ambtenaren voor inburgering meerdere dossiers onder hun hoede hebben. Binnen deze gemeenten is de problematiek bovendien minder hoog. Dit maakt dat tempo en richting van het Helmondse beleid niet goed meer sporen met die van de regio. We zijn nu voor het eerst op een kruispunt aangekomen: gaat de regio nog mee of gaat de regio een eigen weg? Dat is een heel lastig dilemma, daarover gaan we met portefeuillehouders volwasseneneducatie en inburgering in gesprek.” (ambtenaar)

Een vertegenwoordiger van een uitvoerende maatschappelijke organisatie erkent het (te) hoge ambitieniveau, maar ziet dit juist als een stimulans:

“Ik weet dat er een heel ambitieus traject is, ook met bepaalde tijdslijnen. Vooraf zeg je: ‘dit is niet realistisch’. Anderzijds weet ik ook dat je door middel van projectorganisatie ambities moet neer zetten: ‘je moet drammen en mijlpalen uitzetten om beweging te krijgen’.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

Hoog ambitieniveau als gevolg van rijksbeleid, zonder politiek-bestuurlijke prioriteit

Bij een andere gemeente komt naar voren dat er een hoog ambitieniveau voor inburgering is, maar dat dit geen vervolg krijgt in een hoge politiek-bestuurlijke prioriteit. De regierol wordt vooralsnog in grote mate ingevuld, maar de verwachting is dat dit bij afnemend rijksgeld weer zal terugglipen. Een bestuurder verwoordt dit als volgt:

“Het ambitieniveau is ingegeven door rijk en rijksgeld en rijksmonitoren. Rijksambitieniveau wordt vooral ingegeven door problematiek in grote steden en dat is wel van een andere orde dan de problemen hier. Het rijk stelt hoge eisen waarop je wordt aangesproken. Je wordt echter meer aangesproken door het rijk dan door de gemeentepolitiek. De coördinerende wethouder krijgt de handen van zijn collega’s niet op elkaar. Inburgering oudkomers ervaart niemand als een probleem, dus scoort het niet. Er ligt wel een goede visie op basis waarvan je aan de slag zou kunnen. De problemdiagnose wordt wel gedeeld en is vastgesteld door het college. Deze is echter niet in de raad aan de orde gekomen. Er is geen urgentiegevoel bij de raad, het ambitieniveau in de nota wordt niet gedeeld door de raad. Men zou het liefst hele inburgering uitbesteden, het liefst ‘budgettair neutraal’. Dat soort opmerkingen zegt al genoeg.” (bestuurder)

Eenheid en continuïteit

Binnen de onderzochte gemeenten herkennen we een zeker patroon waarbij de regierol meer wordt ingevuld naarmate sprake is van een grotere eenheid binnen het gemeentebestuur (raad, college en ambtelijke organisatie) en een grote continuïteit van het beleid. De regierol is gebaat bij een duidelijke lijn, zodat andere partijen hun acties en (vaak) grote investeringen daarop kunnen afstemmen. In Gouda lijkt deze lijn er te zijn en de samenwerkingspartners ‘dwingen’ deze ook voor een deel zelf af:

“Naar partners toe kunnen we solide regie voeren – er is goede communis opinio binnen de politiek waar we met het onderwijs naar toe willen. De raad ondersteunt het beleid dat ambtelijk en in het college is voorbereid. [De raad heeft overigens geen eigen inbreng en keuze. Het duale bestel werkt nog niet door].” (ambtenaar)

“De regierol vraagt consistent en continu beleid. Daar hebben de politici het moeilijk mee. We houden rekening met deze onzekerheden en hebben bedongen dat de gemeente voor tien jaar het brede school initiatief ondersteunt.” (directeur primair onderwijs)

In een aantal gemeenten staat de regierol onder druk omdat raad en college niet altijd gestructureerd samenwerken. Dit vraagt extra inspanningen van de regisseur. Een bestuurder vanuit een andere gemeente geeft aan dat er te weinig sturing vanuit politiek en college op de samenwerking is:

“Aan de voorkant bieden we politiek en ambtelijk te weinig sturing op de samenwerking. Eerst is politieke sturing nodig. Daar heeft het de afgelopen tien jaar aan ontbroken, ook vanuit het college. Het mangementteam springt in dat gat van deze niet expliciete politieke sturing.”

Binnen deze gemeente zien we overigens dat de regierol in redelijk grote mate wordt ingevuld – kennelijk vooral dankzij ambtelijke inspanningen. Ditzelfde nemen we in nog een andere gemeente waar. Ook hier zien we dat ‘eenheid naar buiten’ vanuit het gemeentebestuur vooral vanuit ambtelijke zijde invulling krijgt. En ook hier geeft de betrokken bestuurder aan hier wél verandering in te willen aanbrengen: “Er is politiek te veel afstand geweest en een te grote nabijheid van de ambtelijke organisatie.” Hij acht dit overigens wel enigszins ‘riskant’ voor de regierol omdat hij niet weet of hij voldoende steun binnen college en raad krijgt.

In een van de gemeenten staat de eenheid onder druk als gevolg van onvoldoende eenheid binnen het college. Een ambtenaar verwoordt dit als volgt:

“Wat nog beter moet is dat wethouders moeten leren delen. Dit heeft met profilering en scoringsdrang te maken. Men profileert zich niet op het thema veiligheid als geheel, maar op deelonderwerpen. In feite moet je iedere keer weer je mandaat halen en de bestuurders vragen even opzij te kijken in plaats van alleen naar hun eigen toko.”
(ambtenaar)

In een andere gemeente hekelt een vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij het ontbreken van continuïteit in politieke steun:

“De politiek moet ook meer ruggengraat hebben. Niet eerst geld reserveren voor nog een andere brede school, vervolgens dat geld weer weg halen en na protest weer terugplaatsen. Dat is gezwabber, dat is ook geen visie hebben.”

7.2.2 Bestuurskracht en gemeentegrootte

Conclusie

Volgens vertegenwoordigers van gemeentebesturen en vertegenwoordigers van maatschappelijke partijen is de bestuurskracht van gemeenten een belangrijke stimulans voor het vervullen van de gemeentelijke regierol. Als onderzoekers achten we (bij nader inzien) de mate waarin gemeenten de regierol invullen eerder een indicator voor de bestuurskracht van een gemeente (en omgekeerd).

Bestuurskracht

BESTUURSKRACHT

Bestuurskracht verwijst naar een vermogen om bij de gemeente passende opgave te kunnen vervullen. Wat ‘passend’ is onderwerp van discussie binnen de politiek en de wetenschap. Derksen (e.a.) spreken over het optimaal uitvoeren van wettelijke taken, het optimaal oplossen van lokale problemen en het voorzien in lokale behoeften.⁵⁹

In de online enquête is gevraagd naar het oordeel over de bestuurskracht van de gemeenten. In de onderzochte gemeenten acht het merendeel bestuurskracht een stimulans voor het vervullen van de regierol:

⁵⁹ Derksen, Van der Drift en Giebbels, 1988: 75 – 98.

Tabel 7.7: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans). Bron: online enquête.

Stimulansen of barrières	G	MP	Totaal
De gemeente beschikt over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht voor het vervullen van de regierol	3,0	2,8	2,9

G = respondenten uit de gemeente (n1 = 54)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = 62)

De verdeling over de gemeenten ziet er als volgt uit:

Tabel 7.8: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeenten en van maatschappelijke partijen - weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

	Sterke barrière [1 – 1,7]	Barrière [1,8 – 2,4]	Neutraal [2,5]	Stimulans [2,6 – 3,3]	Sterke stimulans [3,4 – 4]	Aantal gemeenten totaal
De gemeente beschikt over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht voor het vervullen van de regierol	0	1	3	13	1	18

Score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen op een schaal van 1 (sterke barrière) 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans).

In grote lijnen treffen we ook een zekere samenhang tussen de bestuurskracht van een gemeente en de mate waarin gemeenten invulling geven aan de regierol. Er zijn echter uitzonderingen. In zo'n vier gemeenten zien we dat de bestuurskracht hier als relatief hoog wordt beoordeeld, terwijl de regierol in deze gemeenten in beperkte mate of enigszins wordt ingevuld. Bij deze gemeenten zien we dat de urgentie van de problematiek minder wordt gevoeld en dat de politiek-bestuurlijke prioriteit van het onderwerp minder hoog is. Aansluitend bij de omschrijving van bestuurskracht vullen deze gemeente de regierol dus 'passend' in aansluitend bij de gestelde opgave.

Kanttekening bij bestuurskracht

In de online enquête is een oordeel gevraagd van betrokkenen naar de bestuurskracht van het gemeentebestuur. Niet gepreciseerd is wat de respondenten hier zelf onder verstaan. Zelf zijn we (bij nader inzien) van mening dat de mate waarin gemeenten de regierol vervullen – per individueel onderwerp of grosso modo over alle beleidsvelden – een goede indicator vormt van de bestuurskracht van een gemeente, per onderwerp of in het algemeen. Dit maakt bestuurskracht geen voorwaarde of verklarende factor, maar eerder synoniem voor het invullen van de regierol!

Gemeentegrootte

In het onderzoek blijkt geen duidelijke samenhang tussen de gemeentegrootte en de mate waarin gemeenten de regierol oppakken. Er bestaat statistisch gezien geen significante correlatie. Wel zien we dat de twee kleinste gemeenten in het onderzoek de

regierol in beperkte mate oppakken en dat de grootste gemeente dit in grote mate doet. Overigens is het gezien de samenstelling en selectie van de gemeenten voor dit onderzoek niet mogelijk hierover generaliseerbare uitspraken hierover te doen. Het aantal onderzochte gemeenten in dit onderzoek is klein en deze uitkomst kan dan ook op louter toeval berusten.

7.2.3 Persoonlijke identificatie en daadkrachtige persoonlijkheid

Conclusie

In een aantal gemeenten blijkt persoonlijke identificatie van de regisseur – gecombineerd met een daadkrachtige persoon – een belangrijke stimulerende factor voor de invulling van de regierol te zijn. In sommige gemeenten is dit de ambtelijke projectleider en in een aantal andere gemeenten is dit vooral de bestuurder.

Diverse voorbeelden

In een van de gemeenten komt naar voren dat de grote mate van invulling van de regierol meer te maken heeft met de persoon van de projectleider dan met een duidelijke bestuurlijke visie:

“De stevige regierol van de gemeente op het oudkomersproject heeft volgens mij meer te maken met de projectorganisatie dan met een duidelijke visie. Ik denk dat heel veel staat en valt bij de projectmedewerker oudkomers. Ik denk dat de projectleider met name de stimulerende factor in het geheel is. De reputatie van de projectleider is heel goed en zij wordt gezien als de vertegenwoordiger van de gemeente. Ik heb veel vertrouwen in de gemeente.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

In een aantal gemeenten zijn vooral bestuurders zowel intern als extern herkenbaar als de regisseur:

“De burgemeester is de verpersoonlijking van de bestuurlijke regierol. Hij zoekt de grenzen van de (volgens hem geringe) juridische mogelijkheden op.” (ambtenaar)

“Op bestuurlijk niveau is de coördinerende wethouder voor inburgering de regisseur. Hij is betrokken, voelt zich verbonden met het onderwerp. Hij is goed op de hoogte, laat zich goed informeren, laat zich goed bijstaan door ambtenaren.” (ambtenaar)

De factor van personificatie van de regisseur gekoppeld aan daadkracht, staat niet los van de eerder genoemde voorwaarden. Een daadkrachtige, naar buiten toe herkenbare regisseur, is tegelijkertijd organisator en ‘spreekbuis’ van ambitie, politiek-bestuurlijke prioriteit, continuïteit en eenheid. Een door anderen als daadkrachtige omschreven projectleider verwoordt dit – met enige zelfkennis – als volgt:

“Ketenpartners zitten heel graag met mij om de tafel omdat ik het morgen geregeld heb. Mijn opdrachtgever zit ook hoog in de hiërarchie. Dus ik heb veel commitment en ambassadeurs op hoog niveau en die laat ik op opdraven als het nodig is.” (ambtenaar)

De koppeling van de regierol aan uitsluitend één persoon geeft ook een zekere kwetsbaarheid – zeker daar waar deze geen politiek-bestuurlijke continuïteit krijgt, als deze persoon wegvalt. In een aantal gemeenten komt dit aan de orde:

“Voor veiligheid moet je bij burgemeester zijn.” (vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij).

En in dezelfde gemeente:

“Behoudens de burgemeester is er niemand die weet wat er (..) speelt.” (horecaondernemer)

“Ik vind dat de regierol los moet komen te staan van de persoon. De vorige burgemeester ademde veiligheid, hij was de regisseur.” (politiefunctionaris)

“Het proces rond de brede school is nog erg persoonsgebonden en hangt samen met persoonlijke ambities en ‘drive’ van bepaalde ambtenaren. Verlies van zo iemand is verlies van geheugen, van de harde schijf van de organisatie.” (vertegenwoordiger openbaar onderwijs)

7.2.4 Interne organisatie

Conclusie

Interne organisatie komt in het onderzoek naar voren als een belangrijke verklarende factor voor het invullen van de regierol. In een groot aantal gemeenten kan de regierol (nog) meer worden ingevuld bij (verdere) verbetering van de interne organisatie.

TEKENEN VOOR (IN)ADEQUATE INTERNE ORGANISATIE BINNEN HET GEMEENTEBESTUUR

In de gesprekken komen de volgende punten aan de orde:

- verkokerde of juist ‘integrale’ organisatie;
- (hechte) samenwerkingscultuur versus ‘los zand’ en conflictueuze cultuur;
- adequate of niet-adequate communicatie en informatie;
- eenheid van leiding / aansluiting tussen ‘werkvloer’ en leiding;
- ambtelijke capaciteit ;
- persoonlijke kwaliteit;
- mate van personeelsverloop.

Samenhang tussen interne organisatie en mate van invulling van de regierol

Bij tien gemeenten die de regierol in (redelijk) grote mate oppakken hangt dit samen met een (vrij) positief oordeel over de interne organisatie. In drie gemeenten waarbij de regierol in beperkte mate of enigszins wordt ingevuld komt de interne organisatie ook als een barrière voor de regierol naar voren. Bij nagenoeg alle gemeenten komt expliciet naar voren dat de regierol kan worden versterkt bij verbeteringen in de interne

organisatie. Dus ook bij die gemeenten die de regierol in (redelijk) grote mate vervullen. In de online enquête blijkt de interne organisatie gemiddeld gezien een zeer lichte stimulans in te houden voor de regierol.

Tabel 7.9: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans). Bron: online enquête.

Stimulansen of barrières	G	MP	Totaal
De interne organisatie binnen het gemeentebestuur is in voldoende mate ingericht op het vervullen van de regierol	2,8	2,6	2,7

G = respondenten uit de gemeente (n1 = 53)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = 59)

De verdeling over de gemeenten ziet er als volgt uit:

Tabel 7.10: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeenten en van maatschappelijke partijen - weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

	Sterke barrière [1 – 1,7]	Barrière [1,8 – 2,4]	Neutraal [2,5]	Stimulans [2,6 – 3,3]	Sterke stimulans [3,4 – 4]	Aantal gemeenten totaal
De gemeente beschikt over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht voor het vervullen van de regierol	1	4	2	9	2	18

Score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen op een schaal van 1 (sterke barrière) 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans).

Externe regie vraagt interne regie

Bij een groot aantal gemeenten komt naar voren dat het samenspel met externe partijen pas goed kan verlopen op basis van interne regie:

“Regievoeren vergt een enorme interne inspanning: de binnenkant. In de regie rond onderwijshuisvesting zijn wel zeven of acht afdelingen betrokken. Mijn regie richt zich ook op de interne kant: wat je buiten vraagt moet je ook binnen kunnen waarmaken. Je moet ook met één mond kunnen spreken. Er zitten daar veel belemmeringen. Ik ben me daarmee bezig gaan houden en zie nu intern meer bereidheid, maar het is nog geen vanzelfsprekendheid.” (bestuurder)

“Regievoeren betekent ook oog voor organisatieverandering. De grootste aanpassing vindt bij ons intern plaats om de buitenwereld goed te bemeesteren.” (ambtenaar)

“Het verwerken van de aan ketenpartners gevraagde rapportages stelt hoge eisen aan interne samenwerking en afstemming en wel op verschillende niveaus (structuur, proces, mensen, technologie etc.)” (schriftelijk stuk, gemeente)

Op diverse punten kan de interne organisatie in diverse gemeenten verbeteren ten behoeve van een (verdere) versterking van de regierol. We volstaan met een aantal typerende citaten.

Integrale organisatie in plaats van verkokering

“Ambtelijk zijn er toch veel eilandjes waar iedereen zijn eigen planning bewaakt. Maar rond inburgering is grote bereidheid en hoge verwachtingen. We willen meerdere budgetten gaan koppelen: arbeidsmarkt, reïntegratie, inburgering... dat kan heel spannend worden. Maar ik proef die spanning meer in de ambtelijke organisatie dan bestuurlijk.” (ambtenaar)

“Interne afstemming binnen de gemeente vind ik de makke in het hele proces.” (vertegenwoordiger openbaar onderwijs)

“De bestuurscultuur van de gemeente moet wel behoorlijk veranderen. Ontschotting en duidelijke afspraken, zodat je een koers voor de langere termijn hebt. Wij merken als ‘gebruiker’ dat alle afdelingen binnen de gemeente ter wille zijn, maar dat de onderlinge coördinatie nogal eens zoek is. Wij moeten dan zelf coördineren. Breng bijvoorbeeld de brede school in samenhang met breedtesport, onderwijs, veiligheidsbeleid en zorg. Wij pleiten voor één budget met één keer regelgeving en voorwaarden en niet vier keer. In de communicatie moeten we eerst met heel veel mensen praten, voordat ergens het groene licht voor komt.” (vertegenwoordiger basisonderwijs)

“In deze gemeente merk ik het laatste jaar dat er afdelingsoverstijgend wordt gewerkt. Dat is te danken aan een aantal ambtenaren die inzien dat dit noodzakelijk is. Aan dit afdelingsoverstijgend werken ligt echter geen integrale visie op jeugdbeleid ten grondslag.” (vertegenwoordiger Bureau Jeugdzorg)

In dezelfde gemeente:

“Binnen de afdeling samenleving zijn we veel meer een team geworden. Vanuit het onderwijsachterstandenbeleid zijn we begonnen met inventariseren van knelpunten. Daar zijn drie werkgroepen uit voortgekomen met alle drie een hele duidelijke opdracht. Nu moeten we zorgen dat de politiek achter ons gaat staan.” (ambtenaar)

Samenwerkingscultuur in plaats van strijd

“De gemeente is een veelkoppig monster met al die verschillende diensten. Tussen die diensten bestaat onwetendheid over elkaars werk en strijd. Het is echter wel zo dat gemeente Groningen tot de betere gemeenten behoort als ik het vergelijk met de dertig gemeenten waar ik regelmatig contact mee heb.” (vertegenwoordiger Koninklijke Horeca Nederland)

Deskundigheid

“Regie vereist deskundigheid in de gemeentelijke organisatie: over projectmatig werken, over programmamanagement, inclusief communicatie om de neuzen dezelfde kant op te krijgen, om integraliteit te bewerkstelligen.” (bestuurder)

7.3 Voorwaarden samenspel gemeentebestuur met regionale en lokale partijen

Conclusie

- 1 Een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeentebestuur en regionale / lokale partijen alsmede een constructieve opstelling van partijen, blijken in het onderzoek belangrijke voorwaarden voor de mate waarin gemeenten de regierol vervullen. Tegelijkertijd zijn deze ook resultante van de regierol.
- 2 Een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeentebestuur en regionale / lokale partijen vormt in de onderzochte gemeenten een lichte stimulans voor de mate waarin het gemeentebestuur de regierol vervult. Op dit punt zijn in diverse gemeenten verbeteringen mogelijk.
- 3 De mate waarin partijen zich constructief opstellen vormt een sterke stimulans voor het vervullen van de regierol.

Algemeen beeld

Rond het samenspel tussen gemeentebestuur met regionale en lokale partijen kijken we in dit onderzoek met name naar twee zaken: namelijk de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de constructieve opstelling tussen de partijen. Uit de online enquête komt het volgende naar voren.

Tabel 7.11: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans). Bron: online enquête.

Stimulansen of barrières	G	MP	Totaal
Er is in voldoende mate sprake van een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen om de gemeentelijke regierol te vervullen	2,9	2,8	2,8
De opstelling van samenwerkingspartners is in voldoende mate constructief om de gemeentelijke regierol te vervullen	3,2	3,3	3,3

G = respondenten uit de gemeente (n1 = 54)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = 64, resp. 65)

De verdeling over de gemeenten ziet er als volgt uit:

Tabel 7.12: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol, volgens vertegenwoordigers van de gemeenten en van maatschappelijke partijen - weergegeven in aantallen gemeenten (n = 18). Bron: online enquête.

Regieactiviteiten	Sterke barrière [1 – 1,7]	Barrière [1,8 – 2,4]	Neutraal [2,5]	Stimulans [2,6 – 3,3]	Sterke stimulans [3,4 – 4]	Aantal gemeenten totaal
Er is in voldoende mate sprake van een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen om de gemeentelijke regierol te vervullen	0	2	1	15	0	18
De opstelling van samenwerkingspartners is in voldoende mate constructief om de gemeentelijke regierol te vervullen	0	0	0	13	5	18

Score gebaseerd op gemiddelde score door vertegenwoordigers van gemeenten en van maatschappelijke partijen op een schaal van 1 (sterke barrière) 2,5 (neutraal) tot 4 sterke stimulans).

Adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeentebestuur en lokale / regionale partijen is gemiddeld over alle gemeenten gezien een lichte stimulans voor het vervullen van de regierol. In twee gemeenten zien de betrokken partijen dit als een barrière en in 15 gemeenten is deze een lichte stimulans.

“De ambtenaar legt een preadvies bij de wethouder en dat gaat via het college naar de raad. Daarnaast krijg je dan nog het spel via de adviesgroep [externe partijen] en de regiegroep [schoolbesturen en portefeuillehouder]. Ik weet niet in welk spel ik zit. Ik heb het gevoel dat we in het ‘grote’ spel (via college en raad) alleen gebruikt worden voor draagvlakargumenten.” (vertegenwoordiger van een maatschappelijke partij)

Constructieve opstelling

De mate waarin samenwerkingspartners zich constructief opstellen blijkt een belangrijke voorwaarde voor het vervullen van de regierol. Overigens komt ook naar voren dat een goed samenspel en een constructieve opstelling van partijen ook juist een resultaat is van goede regievoering. In alle onderzochte gemeenten komt de mate waarin samenwerkingspartners zich constructief opstellen als een belangrijke stimulans naar voren. De in het onderzoek betrokken maatschappelijke partijen zijn over het algemeen zeer gemotiveerd om bij te dragen aan de oplossing van de problematiek. Dit geldt voor alle drie de beleidsvelden en over de gehele linie in zeer grote mate voor het beleidsveld van onderwijs.

“Voortijdig schoolverlaten is een vrij afgebakend terrein. Er bestaat bijna een vrijplaats voor schoolbesturen en gemeente om over dat thema samen te werken zonder ons af te laten leiden door allerlei andere spelletjes die ook nog spelen, zoals de onderwijshuisvesting. De noodzaak en behoefte tot gemeenschappelijkheid is hier veel groter! De scholen hebben er baat bij dat het goed geregeld is. Op een gegeven moment raakt het probleem de interne toppen van je zorgstructuur en moet zo’n leerling ergens heen. Het gaat dan ook om schrijnende en moeilijke gevallen. De gemeente heeft dan ook een taak als het gaat om leerplicht en de RMC-functie. De beleidlijnen raken elkaar dan in individuele leerlingen. Dat geeft een gemeenschappelijkheid waarbij de leerlingen alleen maar baat kunnen hebben.” (Vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie)

Een deel uit de groepsdiscussie illustreert de waarde van een constructieve opstelling:

“We willen los inkopen bij de partners. Marktwerking kan er toe leiden dat we niet met vaste aanbieders werken.” (ambtenaar)

“Dat verhindert dat ik investeer in samenwerkingsrelaties met de andere partners. De kost gaat namelijk voor de baat uit. Misschien word ik volgend jaar ingeruild voor een andere partner. Ik ga nu gewoon zorgen dat 60 klanten een traject doorlopen en daarmee heb ik mijn dienst geleverd.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

“Ik zie dat anders. Ik wil graag aansluiten op jouw aanbod. Voor ons zou het makkelijker zijn om te spreken over een gezamenlijk product. Als we niet van begin tot einde hebben gedaan wat we afspraken, dan mag je onze kop eraf halen.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

Punten voor verbetering

In een groot aantal gemeenten komen punten naar voren waarop het samenspel tussen gemeentebestuur en lokale en regionale partijen verder kan worden verbeterd. Deze zijn onder meer:

- Concurrentie tussen partijen over wie de regierol vervult. In een van de gemeenten is bijvoorbeeld sprake van concurrentie met de provincie over de vraag wie de regie op het terrein van jeugdzorg heeft. In een andere gemeente is er concurrentie over de regie bij inburgering. Dit gaat bovendien gepaard met onduidelijkheid over de rolverdeling. In deze gemeente zegt Vluchtelingenwerk dat ze de regierol van het gemeentebestuur kreeg opgedrongen, terwijl juist het gemeentebestuur zelf volgens deze instelling de regierol moet oppakken. Vanuit het gemeentebestuur bestaat echter het idee dat Vluchtelingenwerk de regionale regie in handen probeert te krijgen.
- Concurrentie / strijd tussen inburgeringsketen en ketens voor werk en integratie.
- Het nog niet afgerond zijn van de taakverdeling en ‘autonomiediscussie’. Bij een van de gemeenten speelt dit bijvoorbeeld tussen gemeente, scholen en instellingen.
- Onduidelijke taakverdeling met uitvoerende instellingen – onder meer als gevolg van onduidelijke opdrachtverlening vanuit gemeentebestuur
- Onduidelijkheid over invloed voor partners. In een van de gemeenten kreeg Vluchtelingenwerk de indruk dat men mocht meesturen, terwijl het uiteindelijk meedenken bleek te zijn.
- Onduidelijke taakverdeling of strijd om de taakverdeling tussen diverse platforms, zoals regiegroepen en adviesgroepen. In een van de gemeenten willen instellingen die in de adviesgroep zitten ook aan de regiegroep deelnemen.
- Het ontbreken van bepaalde partijen aan de samenwerking. In een van de gemeenten mist bijvoorbeeld een horecaondernemer het Openbaar Ministerie aan tafel.
- Samenwerkingspartners in de keten zijn ook concurrenten van elkaar – met name bij aanbesteding. In een van de gemeenten leidt budgetonzekerheid tot strijd:
 - “Er is een strijd gaande tussen de instellingen om budgetten en om het kind. Bestaansonzekerheid van instellingen vervormt ze van bondgenoot tot strategisch speler.” (vertegenwoordiger maatschappelijke partij)

In een andere gemeente geeft een bestuurder juist aan dat de combinatie van marktwerking en ketensamenwerking positief kan werken:

“De marktwerking kan partijen scherp houden, aangezien er dan theoretisch de mogelijkheid is om ergens anders naartoe te gaan. (...) Het ROC en de gemeente zijn behoorlijk intensief aan de slag gegaan. Het ROC heeft intensief geïnvesteerd en de gemeente plukt daar ook de vruchten van. Als er geen gedwongen winkelnering meer is, zal toch 80% nog steeds bij ROC terecht komen en voor 20% gaat de gemeente eens testen bij andere aanbieders. En misschien zit daar een goede tussen en misschien komt men ook voor dat percentage weer terug bij het ROC. Andere aanbieders zijn ook aanvullend. Wat het ROC niet kan bieden kan een andere aanbieder mogelijk wel. (...) Er moet wel een bepaalde basis van vertrouwen zijn, dat je als ROC de investeringen niet voor niets doet. Het moet niet zo zijn dat een bestuurder met de zakjapanner in de hand zegt: ‘We willen het ROC niet meer’. Als je in elkaar investeert, maakt dat het moeilijker om afscheid te nemen. Je weet wat je aan elkaar hebt, bij nieuwe partners is het afwachten. Je kan bovendien meerjarige afspraken maken. Je investeert voor een paar jaar, dat geeft rust en continuïteit. Dan heb je ook de tijd om een organisatie neer te zetten. Dan kun je ook van een organisatie verlangen dat ze iets opzetten. Als je als gemeente ieder moment dreigt weg te gaan, zal een ROC niet snel iets nieuws opzetten. Het draait hier dus om het creëren van je eigen markt door goed opdrachtgeverschap.” (bestuurder)

7.4 Voorwaarden die niet in het onderzoek voorkomen

In het onderzoeksmodel noemen we naast de factoren die in dit hoofdstuk zijn behandeld nog een groot aantal mogelijke voorwaarden die de invulling van de gemeentelijke regierol kunnen stimuleren of belemmeren (zie paragraaf 2.3.5). In de interviews en groepsgesprekken zijn deze factoren niet of slechts in enkele gevallen aan de orde gekomen. Gezien het grote aantal mogelijke verklarende factoren zijn niet alle factoren systematisch nagegaan. Dit betekent strikt genomen niet dat de voorwaarden die in de interviews en groepsgesprekken buiten beschouwing zijn gebleven niet relevant zouden kunnen zijn.

8 Aanbevelingen⁶⁰

8.1 Aanbevelingen voor de rijksoverheid

A) Herijking besturingsvisie: balans tussen centrale aansturing en lokale autonomie

Overweging

Een van de centrale thema's in het onderzoek is het zoeken van een balans tussen centrale aansturing door de rijksoverheid en 'loslaten': bij welke mate en wijze van sturen vanuit de rijksoverheid krijgt de regierol van gemeenten meer invulling en worden meer rijksdoelstellingen gerealiseerd? Wanneer werkt rijkssturing onvoldoende of zelfs averechts? In het onderzoek valt een aantal zaken op.

- De mate en wijze van sturen door de rijksoverheid hebben invloed op de mate en wijze waarop gemeenten de regierol vervullen.
- De rijksoverheid zendt in de loop van relatief korte tijd vanuit diverse beleidsvelden en ministeries – we hebben gekeken naar de periode van 1997 tot 2003 – een groot aantal beleidsbundels op gemeenten af met directe of algemene relevantie voor de onderzochte beleidsthema's. Deze cumuleren deels en vervangen elkaar deels. De bekendheid bij gemeenten met deze beleidsbundels en de doorwerking ervan zijn niet altijd even groot.
- Het opbouwen van een regiearrangement op lokaal niveau vraagt veelal grote investeringen (onder meer overleg, samenwerkingsrelaties en vertrouwen, beleidskoers, interne procedures en automatiseringskosten). Beleidswijzigingen – ongeacht de inhoud en goede bedoelingen – leiden daarmee tot een zekere verspilling van energie en tot afname aan motivatie bij lokale partijen. Dit terwijl de

⁶⁰ De aanbevelingen in dit onderzoek sluiten aan bij diverse constatering en voornemens rond de modernisering van de overheid en hedendaagse besturingsparadigma's die aan de orde komen in het Actieprogramma 'Andere Overheid' (TK 2003 – 2004, 29 362 nr. 1) en het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO) 'Bevrijdende Kaders (2002). Raakvlakken liggen onder meer rond de volgende onderwerpen:

- deregulering: terugdringen (departementale) regel- en verantwoordingsdruk (zie 'Andere Overheid' pp. 5, 16, 25 – 26, 39, 41 en het RMO-advies pp. 8 en 54);
- tegengaan van (departementale) verkokering en cumulatie van rijksregelgeving (zie 'Andere Overheid', pp. 6 – 7, 30 – 31 en het RMO-advies pp. 21 en 50);
- streven naar moderne interbestuurlijke verhoudingen en een modern sturingsconcept, waarbij de rijksoverheid meer ruimte zou moeten geven aan medeoverheden "ten aanzien van taken die naar aard en schaal tot de competentie van de lokale overheid behoren" (zie 'Andere Overheid' pp. 7 en 11 en het RMO-advies pp. 133 ev., zie ook: TK 2003 – 2004, 29 362, nr. 14: 2);
- prestatieverbetering door prestatievergelijking en benchmarking (zie 'Andere Overheid' pp. 43 en het RMO-advies pp. 50 en 57);
- terugdringen administratieve lasten door bundeling van brede doeluitkeringen en sturen op zinvolle resultaten (zie 'Andere Overheid' pp. 40 – 41 en het RMO-advies pp. 24 – 25, 37, 43);
- stellen van prioriteiten ten behoeve van visieontwikkeling, kaderstelling en continuïteit van beleid (zie het RMO-advies pp. 39 en 55);
- afleggen van publieke verantwoording (zie het RMO-advies pp. 45 en 135 – 136).

rijksoverheid juist streeft naar een slagvaardiger overheid, waarbij gemeenten de ruimte krijgen voor het leveren van lokaal maatwerk en “plaatselijke oplossingen voor plaatselijke problemen”.⁶¹

- De wijze van verantwoorden vanuit gemeenten richting rijksoverheid – mede aan de hand van monitoren – is nogal eens problematisch. In een aantal gevallen worden gemeenten afgerekend aan de hand van indicatoren op het niveau van werkprocessen (bijvoorbeeld het afleggen van een taaltoets). Dit belemmert het eigen beleid. Het sturen op resultaten blijkt niet eenvoudig vanwege het ontbreken van gemeenschappelijke indicatoren voor resultaten, maar ook vanwege beperkte individuele toerekenbaarheid: de aanpak van problemen is immers veelal afhankelijk van samenspel en inzet van een groot aantal partijen.
- Rijksbeleid werkt in een aantal gevallen stimulerend op de beleidsactiviteit van gemeenten. Het meest duidelijk komt dit naar bij de inburgering van oudkomers en het bestrijden van onderwijsachterstanden. Veel gemeenten zouden dit zonder rijksbeleid niet of niet zo ambitieus hebben opgepakt. In een aantal gemeenten leidt dit ook tot eigen inzet van middelen boven het rijksbeleid. In een aantal andere gemeenten leidt het beperken van rijksondersteuning onmiddellijk tot het afbouwen van gemeentelijke inzet.
- Gemeenten die hogere ambities hebben – en verder gaan dan klakkeloos rijksbeleid uitvoeren, of geld naar instellingen doorschuiven – worden relatief meer belemmerd door eenzijdige afrekening op werkprocessen dan gemeenten met lage ambities.
- Een aantal gemeenten geeft aan dat zij relatief veel geld van het rijk voor de aanpak van problemen ontvangen, terwijl deze problemen in hun gemeente niet in verhouding staan ten opzichte van de problemen in de grote steden – of zelfs dat deze problemen grotendeels afwezig zijn. Ook komt het voor dat gemeenten veel geld krijgen voor de verkeerde doelgroep. Dit komt voor op het terrein van onderwijsachterstandenbeleid en inburgering oudkomers.
- Van positieve invloed op de regierol is vooral sprake wanneer de rijksoverheid naast het scheppen van beleidsruimte en het ter beschikking stellen van hulpmiddelen actief stimuleert dat gemeenten hiervan werkelijk gebruik maken. Het meest duidelijk komt dit naar voren bij de ondersteuning door de voormalige ‘Taskforce Inburgering’.

Algemene aanbeveling

Ontwikkel een sturingsconcept met de volgende ingrediënten:

- Stuur gemeenten aan op basis van een combinatie van een duurzame visie en doelstellingen en zoveel mogelijk lokale autonomie.
- Spreek lokale partijen aan op doelbereiking en kwaliteit en niet op basis van werkprocessen.
- Maak ook gebruik van kwaliteitsmaatstaven voor het beleid en / of beleidsproces los van een inhoudelijke toets, daar waar concrete doelformulering en daarvan afgeleide prestatie maatstaven voor een belangrijk deel lokaal bepaald worden.

⁶¹ TK 2003 – 2004, 29 362, nr. 1: 40

- Behandel gemeenten ongelijk naar de mate dat zij ongelijk zijn – bijvoorbeeld de voorlopers en de ‘achterblijvers’. Het gelijkheidsbeginsel vraagt soms differentiatie tussen gemeenten!
- Stel partijen deels collectief verantwoordelijk voor het collectieve resultaat.
- Ondersteun gemeenten in de regio door middel van visievorming, kwaliteitsmaatstaven, een hanteerbaar monitorsysteem en een *beperkte* hoeveelheid middelen.

Concrete uitwerking

- 1 Verdisconteer de tijd en kosten van het opbouwen van een regienetwerk bij beleidswijzigingen en ‘fine tuning’ vanuit het rijk. Investeer als rijk in ‘duurzaam’ beleid. Dit geldt in het bijzonder voor die onderdelen van het beleid waarmee de ‘basis’ of het fundament van een regienetwerk wordt opgebouwd. Duurzaam beleid is gebaat bij stabiele doelstellingen en een zekere continuïteit in beschikbare middelen. Wijzigingen in middelen (bijvoorbeeld bezuinigingen) hoeven niet ingrijpend de duurzaamheid van het beleid aan te tasten voorzover deze gepaard gaan met passende wijzigingen in het ambitieniveau.

Duurzaam beleid vraagt ook continuïteit in de vervulling van de regio. De duurzaamheid van het beleid is beperkt wanneer rijksmiddelen worden gekoppeld aan bepaalde werkprocessen en er vervolgens fluctuaties zijn in zowel middelen als werkprocessen.

Geef als rijk een zekere ‘garantie’ af voor de continuïteit van het beleid, bijvoorbeeld vijf of tien jaar. Dit hoeft niet te betekenen dat het beleid ‘politiek op slot’ zit. Op grond van politieke wisselingen blijven er altijd wijzigingen mogelijk. Spelregel zou wel kunnen zijn dat wijzigingen een extra zware ‘bewijslast’ vragen op grond van een gedegen evaluatie van het huidige beleid en een gedegen evaluatie ex ante van het voorgenomen beleid. Ook zou er een overgangperiode gehanteerd kunnen worden.⁶²

Binnen deze aanbeveling passen bijvoorbeeld geen financiële stimulansen voor één of twee jaar zonder voldoende perspectief op continuïteit. Een ontwikkelingssubsidie vraagt garanties vooraf voor een vervolg vanuit gemeenten zelf.

- 2 Stuur op zinvolle resultaten vanuit de optiek van de rijksoverheid (én de gemeenten) en stuur niet op *werkprocessen* (keuze van middelen en organisatie van uitvoeringshandelingen). Maak de rijksmonitor dienstbaar aan het verkrijgen van overzicht van gemeentelijke regisseurs om lokale problemen goed aan te pakken. Stel een aantal eisen aan rijksmonitoren.
 - a Ga uit van gemeentelijk ‘nut’ van de monitor als strikte voorwaarde.
 - b Richt een monitor zo in dat deze tegelijkertijd voor gemeenten als benchmark dient. Dit betekent ook dat individuele gemeenten zich terug moeten herkennen in relatie tot referentiegemeenten.

⁶² Zie: De Jong, Korsten en Pröpper, 1996.

- c Koppel ook werkelijk naar gemeenten terug. Hanteer hierbij een relatief korte periode tussen aanleveren van informatie vanuit gemeenten en de rapportage door de rijksoverheid in de vorm van een benchmark.
- 3 Ontwikkel prestatie maatstaven en 'afrekenmechanismen' die lokale partijen stimuleren om in de geest van het rijksbeleid te handelen en te 'leren', in plaats van dat deze onwenselijk calculerend gedrag opleveren.
- a Stel niet 'kost wat kost' uitsluitend kwantitatieve maatstaven waar deze tot eenzijdigheden leiden. Maak ook gebruik van kwalitatieve kengetallen, dat wil zeggen een bondig en gestructureerd verhaal waarin een visie, een ideaal en een beoogd maatschappelijk effect op toetsbare wijze zijn omschreven.
 - b Geef ruimte om te differentiëren in prestatie maatstaven – afhankelijk van lokale omstandigheden. Geef ruimte om bijvoorbeeld gemeenten met een bewezen hoog ambitieniveau, maar hele eigen specifieke invulling van het beleid te toetsen op basis van meer algemene (meta-)maatstaven, zoals de kwaliteit van het beleidsproces. Hiermee worden geen werkprocessen bedoeld, maar kwaliteitsmaatstaven voor de mate en wijze waarop gemeenten een bepaalde bestuurstaak vervullen. De vier regiecomponenten bieden bijvoorbeeld kwaliteitsmaatstaven voor de regieprocessen, zoals het nemen van verantwoordelijkheid en afleggen van verantwoording. In dit onderzoek zijn deze kwaliteitsmaatstaven feitelijk toegepast op onderdelen van bestuurstaken op de terreinen van inburgering, onderwijs en veiligheid.
 - c Maak gebruik van collectieve prestatie maatstaven daar waar individuele toerekening problematisch is (zie hierna).
 - d Het beschikken over adequate maatstaven – zoals bedoeld met aanbeveling twee en bovenstaande punten a tot en met c – die ook aansluiten bij de lokale situatie biedt ook de grondslag om tussen gemeenten te differentiëren.
- 4 Laat het adagium 'geen *verantwoordelijkheid* zonder bevoegdheid' (selectief) los. Stel alle cruciale partijen die bij een vraagstuk of probleem betrokken zijn verantwoordelijk voor het gezamenlijke resultaat. Verantwoordelijk betekent in dit geval dat partijen worden aangesproken en dat dit ook consequenties heeft. Stem bijvoorbeeld ook de financiering hierop af door de collectieve prestatie te 'belonen' of te 'straffen'. Dit kan door alle lokale partijen die bij een vraagstuk betrokken zijn (bijvoorbeeld de hele 'keten' of het hele netwerk) voor een belangrijk deel te financieren op grond van het collectieve resultaat – in aanvulling op een individueel deel. Bijvoorbeeld 60% collectief en 40% individueel. Bouw ook eventueel keuzeruimte in: wel of niet, dan wel veel of weinig samenwerking tussen lokale partijen afhankelijk van de lokale inschatting van de beste probleemaanpak.

Laat ook het adagium 'geen *verantwoording* zonder bevoegdheid' los! De regisseur heeft per definitie de taak om voor het geheel en alle betrokken partijen over proces en resultaten verantwoording of rekenschap af te leggen. Dit geldt voor alle vier de regietypen. Deze loskoppeling van verantwoording afleggen en bevoegdheid blijkt bij uitstek bij de faciliterende regisseur. Dan treedt de regisseur in feite louter als

woordvoerder op namens de samenwerkende partijen en legt deze namens hen verantwoording af.

- 5 Sta differentiatie tussen gemeenten toe: dupeer niet de ‘goede’ gemeenten met sturing op basis van werkprocessen, waarbij de ‘slechte’ gemeenten prestatie sturing nog niet aankunnen. Sta ook differentiatie toe door gebruik te maken van relatief grote positieve en negatieve sancties (al dan niet onder de voorwaarde van budgettaire neutraliteit). Bij herhaalde negatieve sancties is het denkbaar dat gemeenten extra ontwikkelingsgeld kunnen verdienen op grond van een ‘ingrijpende reorganisatie’ en een nieuw plan – dit om een neerwaartse spiraal te voorkomen.
- 6 Bundel waar mogelijk doeluitkeringen. Niet zozeer het aantal doeluitkeringen maar vooral de wijze van besteden en rapporteren daarover biedt belemmeringen voor gemeenten (zie ook de punten 2 en 3 hiervoor). Geef gemeenten meer ruimte om zelf te bepalen of een bepaalde besteding dienstbaar is aan een doel. Maak het mogelijk dat gemeenten gebundeld rapporteren over diverse doeluitkeringen, waarin vanuit een overkoepelende visie de diverse rijksdoelen (zoals geformuleerd in de *doeluitkeringen*) hun plek krijgen. Stimuleer ook dat gemeenten aan lokale partners niet per afzonderlijke doeluitkering een afzonderlijke rapportage moeten vragen.
- 7 Stimuleer gemeenten actief om ook werkelijk van de geboden beleidsruimte en hulpmiddelen gebruik te maken. De ‘Taskforce Inburgering’ biedt hierbij een goed voorbeeld. Deze stimulans kan bestaan uit:
 - a uitdragen, toelichten en verhelderen van de beleidsvisie;
 - b procesadvisering en inhoudelijke advisering op locatie;
 - c het inventariseren en verspreiden van ‘best practices’.
- 8 Betrek het regieconcept zoals hier is ontwikkeld in onderzoek en ideevorming rond bestuurskracht en organiserend vermogen van gemeenten.

B) Verbind rijksregie met lokale regie

Overweging

- Op de drie onderzochte beleidsterreinen van inburgering, onderwijs en veiligheid is het rijk ook zelf nationaal regisseur, vooruitlopend op of tegelijk met de regierol van gemeenten bij deze onderwerpen. Effectief rijksbeleid vraagt daarbij een goed samenspel tussen nationale en lokale regienetwerken.
- Bij alle drie de beleidsvelden zijn lokale partijen betrokken die vanuit verschillende regienetwerken nationaal of provinciaal worden aangestuurd. Bijvoorbeeld de politie via landelijke prestatiecontracten (kerntaken) en scholen vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Tussen diverse regieketens bestaat er concurrentie, bijvoorbeeld die van werk en inkomen versus inburgering.
- De invulling van de lokale regierol wordt in enkele gevallen bemoeilijkt door een discongruentie tussen de probleemdefinitie en bijpassende oplossingsrichtingen

van het rijk en die van lokale partijen. Dit is vooral het geval bij inburgering en in mindere mate bij veiligheid en onderwijs.

- Aansluiting tussen lokaal beleid en rijksbeleid blijkt voorts in een aantal gemeenten beperkt vanwege onbekendheid met het rijksbeleid. Omgekeerd lijkt de opeenvolging van beleidsbundels vanuit de rijksoverheid niet te zijn gebaseerd op een precies inzicht in de doorwerking van rijksbeleid op de lokale situatie.

Algemeen

Doordenk het concept complementair bestuur opnieuw, door dit te belichten vanuit de aansluiting van de diverse regienetwerken. Voer regie over de verbinding van deze netwerken en geef rijksbeleid en rijksregie vorm op basis van een goed inzicht in de doorwerking van rijksbeleid in lokale regienetwerken.⁶³

Concrete uitwerking

- 1 Bied partijen die rechtstreeks door de rijksoverheid worden aangestuurd voldoende ruimte of stimuleer deze actief om bij te dragen aan lokale netwerken of ketens. Spreek partijen daarop aan en reken ze erop af. Een concreet voorbeeld bieden de prestatiecontracten van de politie (kerntaken). Inbreng in gemeentelijk beleid kan hierin worden opgenomen. Ook is denkbaar hierin collectieve prestaties op te nemen – bijvoorbeeld de resultaten als gevolg van het handelen van politie, justitie en gemeente (zie ook aanbeveling A4).
- 2 Bewerkstellig dat de probleemdefinitie en de daaruit afgeleide algemene doelstellingen op rijksniveau sporen met die op lokaal niveau. Werk vraaggericht en geef een antwoord op de lokale problemen.
- 3 Functioneer vanuit de rijksoverheid mee binnen lokale regienetwerken, bijvoorbeeld in een aantal pilotprojecten. Verwerk de ervaringen hiermee in rijksbeleid en -regievoering.
- 4 Maak binnen de rijksoverheid een centrale accountverantwoordelijkheid voor gemeenten, gegeven een bepaald vraagstuk. Inventariseer lokale wensen, maar ook aansluitingsproblemen tussen netwerken. Leg verbindingen tussen de gemeenten en relevante beleidsvelden en verantwoordelijke onderdelen van de rijksoverheid met het oog op het verbeteren van de aansluiting tussen lokale en nationale netwerken (wat betreft beleidsinhoud en communicatie / presentatie). Deze accountverantwoordelijke kan ook spanningen tussen regienetwerken zichtbaar maken en waar nodig politieke prioriteitsstelling en belangenafweging agenderen.

C) Specificeer het regietype en creëer passende voorwaarden

Overweging

Het rijk stuurt er vaak op aan dat gemeenten als regisseur optreden. Onduidelijk is dan veelal wat onder regie wordt verstaan en welk regietype wordt bedoeld. Onbenoemd is

⁶³ We gaan in dit onderzoek uit van de gemeentelijke regierol. Aanbevelingen richting de provincies ontbreken om die reden.

vaak ook of er aan de voorwaarden is voldaan waarbinnen de gemeente zinvol regie (volgens dit type) kan vervullen.

Algemeen

Geef bij het positioneren van gemeenten als regisseur aan welk type regisseur gewenst is of tot de mogelijkheden behoort (beheersingsgericht, visionair, uitvoerend en faciliterend). Toets vervolgens of aan de voorwaarden voor dit regietype is voldaan (is er sprake van doorzettingsmacht en is er ruimte voor eigen beleid of script?).⁶⁴

Regietype	Voorwaarden	
	Doorzettingsmacht	Beleidsruimte / ruimte voor eigen 'script'
Beheersingsgerichte regie	Groot: <ul style="list-style-type: none"> – bevoegheden – (financiële) hulpbronnen – andere partijen (anderszins) 'afhankelijk' van regisseur 	Groot: <ul style="list-style-type: none"> – probleemdefinitie – doelbepaling – middelenkeuze – tijdsfasering
Uitvoeringsgerichte regie	Heel groot: net als bij beheersingsgerichte regie, maar eventueel extra bij ontbreken inhoudelijke overtuigingskracht van uit gemeente (vanwege 'gemis' eigen script)	Klein: <ul style="list-style-type: none"> – gemeenten zijn in staat en bereid rijksbeleid uit te voeren en zich te conformeren naar rijksdoelen en rijksmiddelen – rijksbeleid is begrijpelijk en consistent (anders ontstaat er de facto beleidsruimte)
Visionaire regie	Klein, invloed op basis van overtuigen	Groot: <ul style="list-style-type: none"> – probleemdefinitie – doelbepaling – middelenkeuze – tijdsfasering
Faciliterende regie	Klein, invloed op basis van overtuigen	Klein Gemeente krijgt ruimte om beleid ondergeschikt te maaken aan of af te stemmen op het beleid van lokale partners

⁶⁴ Beheersingsmacht en ruimte voor eigen beleid of script vormen twee contingentiefactoren: in welke situatie is welk type regie van toepassing? (Zie paragraaf 2.3.2). Een aantal andere factoren is denkbaar, nader onderzoek is echter nodig: overeenstemming tussen rijksdoelen en lokale doelen (vooral van belang voor de uitvoerende regisseur); continuïteit en consistentie rijksbeleid (beiden vooral van belang voor uitvoerende regisseur wat betreft doelen én middelen en voor de beheersingsgerichte regisseur wat betreft middelen); lokale urgentie /prioriteit (bij alle vormen van belang maar minder bij uitvoeringsgerichte regisseur ingeval van doorzettingsmacht rijk richting gemeente of gebonden geld voor gebonden besteding).

Concrete uitwerking

- 1 Formuleer gemeenschappelijke concepten en kwaliteitsmaatstaven voor regievoering – als hulpmiddel voor departementen en als toetsingskader voor gemeenten ('kunnen we in de gegeven situatie met het voorgestane regiotype uit de voeten?').
- 2 Ontwikkel expertise rond regievoering en faciliteer andere (overheids)partijen met kennis, voorbeelden en deskundigheid. Breng dit onder in bestaande structuur, bijvoorbeeld Kenniscentrum Grote Stedenbeleid, Innovatie en Kwaliteit Publieke Sector (IKP), of InAxis.
- 3 Laat kennis over regievoering onderdeel uitmaken van de professionaliteit van beleidsmakers en beleidsadviseurs.

D) Versterk de coördinerende rol voor het rijksbeleid*Overweging*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor interdepartementale coördinatie en de interbestuurlijke verhoudingen. Bij de drie onderzochte beleidsvelden lijkt er geen goed overzicht te zijn op het rijksbeleid dat relevant is voor de onderscheiden beleidsthema's op lokaal niveau. Ook ontbreekt een systematisch beeld van de gecumuleerde effecten van dit beleid op deze beleidsthema's.

Algemeen

Versterk de coördinatie van rijksinspanningen aan de hand van de doorwerking en cumulatie van rijksregelgeving op concrete lokale vraagstukken.

Concrete uitwerking

- 1 Geef de coördinatietaak mede vorm door permanent een aantal lokale kernvraagstukken of –problemen als uitgangspunt te nemen. In hoeverre is de cumulatie van rijksbeleid dienstbaar aan de aanpak van deze problemen? Verzamel en ontsluit hiervoor veel concrete lokale voorbeelden. Welke oplossingen worden door een cumulatie van beleid / regelgeving belemmerd en welke oplossingen zijn mogelijk door gebruik te maken van een diversiteit aan beleid vanuit diverse departementen (en overheden)?
- 2 Ontsluit dit overzicht niet alleen voor departementen, maar ook vooral lokale partijen.
- 3 Communiceer en positioneer nieuw beleid en bepaalde beleidswijzigingen binnen het geheel van beleid gericht op een bepaald vraagstuk.
- 4 Ontwikkel op basis hiervan een methodiek om 'systeemeffecten' van beleidscumulatie te benoemen. (Relevant voor dereguleringsoperatie.) Dit kan leiden tot 'beleidswieden'. Neem niet uitsluitend in beschouwing in hoeverre beleid

relevant is voor een individueel probleem of belang, maar bezie ook de doorwerking van dit beleid in combinatie met ander beleid voor de aanpak van geheel andere problemen.

8.2 Aanbevelingen voor gemeenten

E) Licht de lokale regievoering door

Overweging

De theoretische onderzoeksvragen richten zich op definiëring van de regierol en de definitie van succes en falen van de gemeentelijke regierol. In het onderzoek valt op dat:

- gemeenten niet of nauwelijks een eenduidig beeld hebben van regie;
- in de meeste gemeenten geen expliciete visie op gemeentelijke regie bestaat of sprake is van een regieconcept;
- gemeenten en samenwerkingspartners veelal geen zicht hebben het de mogelijke typen regie gegeven de diverse beleidskaders, het geambieerde regiotype en de feitelijke vervulling van de regierol;
- respondenten tijdens groepsgesprekken aangeven houvast te kunnen ontleen aan de in dit onderzoek gehanteerde definitie, de vier regiecomponenten en de vier regiotypen.

Algemene aanbeveling

Doordenk het regieconcept voor het gemeentebestuur en de wisselwerking met lokale en regionale partijen en evalueer op basis hiervan de lokale regievoering.

Concrete uitwerking

- 1 Licht diverse beleidsvelden door en evalueer welke regierol wordt gevraagd en ga na welke regiotype mogelijk is gegeven het (rijks)beleid, welke regiotype feitelijk wordt toegepast of deze past in de gegeven situatie en bij de ambitie.
 - Besteed daarbij ook aandacht aan het organisatieprincipe of structuur van het netwerk waarop met interne en externe partijen wordt overlegd: bijvoorbeeld bilateraal of juist gezamenlijk in een platform.
 - Een ‘actoranalyse’ van (potentieel) betrokken interne en externe partijen inclusief hun doelen, belangen, hulpmiddelen en (onderlinge) relaties kan een belangrijk hulpmiddel zijn.
- 2 Evalueer aan de hand van de vier componenten van regie of het gemeentebestuur voldoende overzicht heeft over de situatie, er in voldoende mate verantwoording voor het geheel wordt genomen, er sprake is van een adequate beleidskoers en of er voldoende inzet en samenwerking is georganiseerd.
- 3 Verricht de evaluatie indien mogelijk in een interactieve setting met externe partijen, zoals (potentiële) samenwerkingspartners, specifieke doelgroepen en inwoners.

- 4 Ga op basis van de evaluatie na welke regieactiviteiten (in aanvullende zin) nodig zijn om een optimale regierol te kunnen invullen.
- 5 Check of er voldaan is aan een aantal voorwaarden voor regievoering (zie aanbeveling G).

F) Richt de vier componenten van de regierol in en kies een regietype*Overwegingen*

- Het bijeenbrengen van partijen is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor regie!
- Weinig gemeenten richten de regierol systematisch in volgens de vier componenten van regie. Ook blijkt het toegepaste regietype veelal geen bewuste keuze.
- Regievoering vraagt afbakening van het ‘geheel’. In diverse gemeenten blijft onbenoemd hoe breed de problematiek of het vraagstuk binnen de regievoering wordt opgepakte en welke partijen daar een inbreng voor hebben. Vaak wordt volstaan met het toverwoord ‘integrale aanpak’, zoals een ‘integraal veiligheidsbeleid’ zonder de grenzen van de aanpak te benoemen (bijvoorbeeld wel of niet ‘overlast door jeugd’).

Algemene aanbeveling

Richt de regierol bij een beleidsthema systematisch in aan de hand van de vier regiecomponenten. Maak vooraf duidelijk wat de breedte van het beleidsthema is en welke partijen worden betrokken.

Concrete uitwerking

- o Hoe breed pakt de gemeente een beleidsthema op? Binnen welke grenzen speelt een ‘integrale aanpak’ zich af?
Baken het beleidsthema en de betrokken partijen zo precies mogelijk af gegeven de problematiek, de huidige ambities en wat de regisseur feitelijk aankan. Sta daarbij wel open voor veranderingen de in problematiek – inclusief de oplossingsmogelijkheden – de ambities en de feitelijke mogelijkheden die aanleiding kunnen geven ‘het geheel’ te versmallen of te verbreden.
 - Definieer een beleidsthema bijvoorbeeld heel concreet vanuit de problematiek. Ga daarbij werkenderweg aan de slag.⁶⁵
- 1 Creëer overzicht over de situatie.
Voorbeelden voor invulling van deze regiecomponent:
 - Betrek maatschappelijke partijen bij het verkrijgen van overzicht.⁶⁶

⁶⁵ Zoals in Enschede rond het project Lipperkerkstraat (beleidsthema Verloedering en veiligheid).

⁶⁶ Gemeente Helmond was bijvoorbeeld in staat binnen een maand een diagnose van de stad met haar partners te maken door hen systematisch te bevragen. Aan einde van die maand is met circa vijftig mensen uit de keten in een bijeenkomst getoetst of men zich herkende in de analyse.

- Tast af en verzamel structureel en systematisch informatie over wat en op welke wijze andere partijen kunnen bijdragen aan de samenwerking (via visies, beleid etc.). Stimuleer op basis van dit overzicht gerichte maatschappelijke energie en voorkom daarmee tevens dat de regisseur alles zelf doet. Ga na in welke mate de gemeente andere partijen mogelijkwijze hindert, bijvoorbeeld door alleen te ‘dreigen’ met repressieve maatregelen zoals het intrekken of onthouden van vergunningen. Biedt op basis hiervan ruimte aan partijen voor het ontwikkelen van maatschappelijke energie die bijdraagt aan de samenwerking.
 - Maak bestaande kennis en overzicht transparant en deel dit met elkaar: werk aan transparante wijzen van verzamelen, bundel bestaande kennis, ontsluit en verspreidt de informatie.
 - Leg een ‘logboek’ aan waarin de kennis (en bronnen) maar ook de relaties met externe partijen chronologisch worden bijgehouden en investeer daarmee in het ‘geheugen’, ‘sociale kapitaal’ en de continuïteit van de regierol.
2. Neem meer verantwoordelijkheid over het geheel.
Aan deze regiecomponent is de afzonderlijke aanbeveling H geweid.
3. Zet gemeenschappelijke beleidslijnen uit.
Voorbeelden voor invulling van deze regiecomponent:
- Ontwikkel lange termijn beleid (visie) en houd daar aan vast zodat partijen hun inbreng daar ook op kunnen afstemmen. Investeer in continu en duurzaam beleid, voorkom ad hoc beleid, ‘piepsystemen’ en incident gestuurd beleid.
 - Ontwikkel een visie bij voorkeur niet aan de hand van abstracte beleidsnota’s, maar streef bijvoorbeeld naar concrete actiepuntenlijsten. Maak een ‘doe-visie’ in plaats van ‘schijnvisies’ die al dan niet zijn ontleend aan bestaande stukken van andere gemeenten. Stel de praktische uit- en doorwerking structureel boven papieren visies en voorkom daarmee een kloof tussen ‘papier en praktijk’!
 - Het totale beleid bestaat niet alleen uit gemeentebestuur, maar ook uit het beleid dat andere partijen in samenspel met elkaar en de gemeente voeren. Onderzoek de ontwikkeling van ‘doe-gemeente’ (alles zelf proberen te doen) naar ‘regiegemeente’.⁶⁷
4. Organiseer samenwerking.
Voorbeelden voor invulling van deze regiecomponent:
- Ga uit van de aanname dat de samenwerking ook weer ‘inzakt’. Houd de aandacht op peil, onderneem regelmatig nieuwe impulsen en acties.⁶⁸
 - Beloon maatschappelijke energie door het vergroten van autonomie, bijvoorbeeld via minder gemeentelijke regelgeving, controle en bemoeienis.
 - Organiseer doordachte samenwerkingsstructuren en deel deze samenwerking eventueel verder in, bijvoorbeeld aan de hand van (sub)vraagstukken. Voorkom dat ‘iedereen met iedereen in gesprek’ is (Poolse landdagen) en tevens ‘iedereen

⁶⁷ Dit is een ontwikkeling die de gemeente Gouda probeert te realiseren.

⁶⁸ Kijk voor ervaringen en oplossingen naar de gemeenten Veenendaal (horeca en veiligheid), Culemborg (inburgering) en Helmond (inburgering).

- op iedereen wacht' bij het aanpakken van het probleem. Breng hiërarchie aan op een manier die voor de partijen aanvaardbaar is.
- Beschrijf en preciseer waar mogelijk taken, rollen en eventuele bevoegdheden om verwarring en onduidelijkheden te voorkomen.
 - Investeer in duurzaam beleid in plaats van zaken half te doen en steeds te wisselen van prioriteiten waardoor partners afhaken. Duurzame samenwerking vereist ook duurzaam beleid!
 - Een afspraak zonder mandaat is geen afspraak. Toets toezeggingen in de samenwerking met andere partijen: kunnen vertegenwoordigers afspraken waarmaken? Zorg dat voor afspraken voldoende mandaat bestaat bij zowel eigen ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers als bij partners. Spreek elkaar daar tijdens overleggen ook op aan.
 - Samenwerking ontslaat partners er niet van zich aan de regels te houden. Maak voorspelbaar en herkenbaar welke regels worden gehandhaafd. Bijvoorbeeld: horecaondernemers werken constructief samen maar ervaren tegelijkertijd dat de politie de sluitingstijden op de minuut handhaaft.
 - Markeer duidelijk de posities van opdrachtgever en opdrachtnemer.
 - Stimuleer niet alleen bilaterale relaties tussen de gemeente en partners, maar ook de samenwerking tussen partijen onderling.⁶⁹ Maak bijvoorbeeld ook duidelijk wat partijen *elkaar* kunnen bieden. Probeer partijen op deze manier aan elkaar te koppelen.
 - De kost gaat voor de baat uit. Marktwerking staat duurzame relaties met partijen echter niet per definitie in de weg. Het 'inwisselen' van partners vraag om een voorspelbare, transparante afweging en ook bewijslast van de gemeente. Stimuleer en beloon ook de investering van partners in samenwerkingsrelaties met elkaar, voorkom dat marktwerking deze onderlinge investeringen remt.

G) Creëer gunstige voorwaarden voor regievoering

Overwegingen

In het onderzoek zijn er aanwijzingen voor het bestaan van een aantal lokale voorwaarden voor het vervullen van de regierol:

- Het ambitieniveau (ten aanzien van doelstellingen, visie, aanvulling op rijksbeleid en tijdpad) van het gemeentebestuur werkt door op het uitzetten en uitdragen van een beleidskoers en het organiseren van samenwerking ten aanzien van het geheel.
- De mate waarin de gemeente in staat is het ambitieniveau af te stemmen op het gewenste regietype (en de mate waarin zij actief of passief gebruik wenst te maken van aanwezige beleidsruimte en doorzettingsmacht) bevordert het succes of falen van de regierol. Zowel een te hoog als een te laag ambitieniveau kunnen een optimale invulling van de regierol belemmeren.
- De mate waarin de gemeente in staat is duidelijkheid te bieden over de eigen positie in relatie tot externe partijen vormt een zekere stimulans voor het organiseren van

⁶⁹ Gemeente Den Bosch stimuleert een onderzoek naar samenwerking tussen instellingen in het voortgezet onderwijs. In Gouda gebeurt dit juist ten behoeve van samenwerking in het primair onderwijs.

- de samenwerking en een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Politiek-bestuurlijke hulpbronnen, zoals prioriteit, eenduidige lijn besluitvaardigheid, continuïteit, betrokkenheid en belangstelling, werken positief door naar alle vier de regiecomponenten.
 - De interne organisatie, zoals de interne samenhang, adequate communicatie en informatie, eenheid van leiding, ambtelijke capaciteit, persoonlijke kwaliteit mate van verloop werken eveneens door naar alle vier de regiecomponenten.
 - Effectieve regievoering is voor een belangrijk deel afhankelijk van professionele, enthousiaste en gezaghebbende ‘entrepreneurs’ binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.
 - Met ‘verkokering’ en taakverdeling is op zich zelf niets mis! ‘Alles met alles’ koppelen is echter niet zinvol.
 - Een heldere politiek-bestuurlijke prioriteitstelling en draagvlak waarbij het gemeentebestuur ‘niet alle ballen in de lucht probeert te houden’, vergroten het mandaat van de regisseur om een constructieve inzet van diverse organisatieonderdelen voor de invulling van regierol te organiseren.
 - Voorts valt op dat ambtelijke kwaliteit en capaciteit zichzelf voor een deel neutraliseren zonder politiek-bestuurlijke leiding, prioriteitstelling en op grond daarvan effectieve aansturing.

Algemene aanbeveling

Voer regie op basis van een duidelijke visie, lokale ambities en mogelijkheden. Vertaal dit in een politiek-bestuurlijke prioriteitsstelling en de interne organisatie.

Concrete uitwerking

- 1 Organiseer een politiek-bestuurlijk mandaat voor de regisseur.
 - Vestig eenheid van leiding vanuit het gemeentebestuur: organiseer vroegtijdig beleid met draagvlak vanuit de raad waarbinnen voldoende mandaat voor de wethouder bestaat om met partijen tot zaken te komen.
 - Kies niet het hoogste ambitieniveau zonder de consequenties te trekken voor de politiek bestuurlijke aandacht en prioriteit, ambtelijke capaciteit en investeringen. Biedt daartoe tijdens de beleidsvoorbereiding een transparante afweging aan college en raad over mogelijke ambitieniveaus en trek dit door naar de mogelijke en haalbare externe effecten. Schep heldere verwachtingen – ook naar externe partners.
 - Expliciteer doelstellingen op politiek-bestuurlijk niveau ten behoeve van bestuurlijk draagvlak en continuïteit van beleid op de langere termijn.⁷⁰ Biedt mede op basis hiervan aan externe partners voldoende zekerheid dat hun bijdragen en investeringen in ‘vruchtbare aarde’ vallen.
 - Spreek het college en individuele portefeuillehouders er bij uitstek op aan om de benodigde eenheid van leiding, prioriteitstelling van beleid en de daaraan gerelateerde inzet van ambtelijke capaciteit te organiseren. Richting raad

⁷⁰ Gemeente Gouda spreekt bijvoorbeeld expliciet richting haar partners uit dat de gemeente zich zeker gedurende 10 jaar voor de brede school zal inzetten.

moeten zij ook het gekozen regietype bewaken. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij een visionaire of faciliterende regie de raad niet meteen ingrijpt wanneer externe partners zelf bepaalde keuzes maken.

Het college en individuele portefeuillehouders moeten ook voorkomen dat ambtelijke prioriteiten en ambities (of ‘hobby’s van individuele ambtenaren) niet met politiek-bestuurlijke prioriteiten botsen of deze verdrrukken.

- 2 Formuleer afhankelijk van politiek bestuurlijke prioriteiten een beperkt aantal ‘leidende’ regiethema’s waaraan andere beleids- en organisatieonderdelen zich richten. Dwing integratie af op basis van de kracht van bestuurlijke én ambtelijke regisseurs.
 - Werk *selectief* integraal op basis van een aantal overzichtelijke politiek-bestuurlijke prioriteiten. Integraal werken door ‘alles met alles’ te verbinden is niet zinvol.
 - Koppel vervolgens aantal krachtige ambtelijke regisseurs aan de prioriteiten en bevorder dat deze als duo optrekken met de bestuurlijke regisseurs. Maak de regierol niet afhankelijk van een persoon (een bestuurder, een ambtelijke regisseur, of een drijvende kracht uit de samenleving).
 - Doorbreek binnen de geprioriteerde onderwerpen de verkokering via de kracht, het gewicht en de persoonlijkheid van de ambtelijke regisseurs en via het politiek-bestuurlijke draagvlak voor de prioriteiten plus de inzet van betrokken portefeuillehouder(s) daarvoor.
 - Gemeentesecretaris en managementteam bewaken en stimuleren de gewenste integratie binnen de geprioriteerde beleidsthema’s. Zij zorgen dat andere organisatieonderdelen zich naar deze thema’s voegen.
 - Vestig voldoende persoonlijke identificatie met de regierol: maak intern en extern duidelijk wie de regisseur(s) is en zijn.
- 3 Richt de organisatie in op externe regie.
Mogelijke voorbeelden daarvan:
 - Zorg voor een algemeen bekende, bemenst en deskundig ‘frontoffice’ voor externe partijen van waaruit snel koppelingen binnen de organisatie kunnen worden gelegd.
 - Organiseer ‘accountmanagement’ en ‘accountverantwoordelijkheid’. Volg een partij, haar vraag of signaal van binnenkomst tot afhandeling. Laat partijen niet tegen ‘muren aanlopen’. Val externe partijen niet lastig met interne verkokering, maar denk vraaggericht vanuit de externe partij.
 - Bundel zélf richting lokale partners specifieke uitkeringen vanuit het rijk.
- 4 Stel een functieprofiel op voor de ambtelijke regisseurs(s): omschrijf de benodigde competenties, relevante ervaring, training en educatie / opleidingsniveau. Stel proceskwaliteiten en communicatieve vaardigheden daarbij boven inhoudelijke expertise.
 - Beloon medewerkers voor externe (regie)activiteiten: naar buiten trekken, het vestigen en onderhouden van externe relaties. Doorbreek een informele beloningscultuur waarin beleidsmedewerkers of projectleiders alleen in het zicht

- zijn bij het produceren van weer een beleidsnota of stuk waarop zijn of haar naam prijkt.
- Maak – vooral in kleine en middelgrote gemeenten – een uitzondering of specifieke richtlijn wat betreft de inschaling van de medewerkers. Anders geformuleerd betekent dit keuzeruimte voor de gemeente: drie functionarissen in schaal 15 of vijf in de range van schaal 9 tot 12.
- 5 Ontwikkel eigen prestatie maatstaven daar waar de gemeente ontevreden is over monitor(gegevens) vanuit rijksoverheid. Geef de regie niet uit handen!⁷¹
- 6 Zorg bij uitbesteding van de regierol aan andere partijen voor een deugdelijke opdrachtgever – opdrachtnemers relaties. Er blijft een bijzondere verantwoordelijkheid voor de opdrachtgever bestaan die meer is dan het louter overmaken van financiële middelen aan de uitvoerder. Adequaat uitbesteden vraagt om een duidelijkheid over de verwachte omvang en kwaliteit van regieactiviteiten en regieresultaten.

H) Leg meer publieke verantwoording af

Overwegingen

- Gemeenten leggen slechts in beperkte mate rekenschap af over het gehele proces van de samenwerking, de bereikte resultaten en maatschappelijke effecten door het collectief van samenwerkende partijen (inclusief de gemeente).
- Gemeenten maken nauwelijks expliciet zichtbaar en gemeenschappelijk over welk geheel zij verantwoording wensen af te leggen.
- In diverse gemeenten wordt niet of nauwelijks verantwoording aan de raad afgelegd en beperkt dit mede de publieke verantwoording aan de inwoners over de bereikte resultaten.
- De relatieve afwezigheid van de gemeenteraad werkt suboptimaal op de regiecomponent verantwoording voor het geheel afleggen daar waar de het college en de ambtelijke organisatie, hetzij de ambtelijke organisatie alleen voor bestuurlijke eenheid en continuïteit zorgen.
- Vanuit een brede verantwoordelijkheid kunnen gemeenten meer nadrukkelijk optreden als woordvoerder namens de samenwerking, maar partijen ook actiever

⁷¹ De rijksoverheid merkt daarover zelf op: “het zijn vooral de gemeenten die het moeten doen. Zij moeten in staat gesteld worden dat de goede regie wordt gevoerd.” Zie: TK 2003 – 2004, 29 362, nr. 1: 11. De gemeente Veenendaal voert bijvoorbeeld de ‘Gebiedsmonitor Leefbaarheid en veiligheid’ uit. De gemeenten Den Haag, Culemborg en Helmond ontwikkelen een monitor voor inburgering, om naast taal ook andere componenten te kunnen vaststellen, onder meer op het terrein van werk en sociale redzaamheid. Helmond onderscheidt bijvoorbeeld tien competenties. Gouda ontwikkelt een monitor op het terrein van voortijdig schoolverlaten. De gemeente Breda (inburgering) heeft een informatieprotocol waarin is vastgelegd wat de gemeente van de partners wil weten en op welke tijdstippen de informatie moet worden aangeleverd. Diverse gemeenten trachten naast activiteiten ook doelen en doelbereiking op te nemen in monitorsystemen. Zo werkt de gemeente Gouda aan een monitor op het terrein van de brede school om resultaten in onder meer de feitelijke ontwikkeling van kinderen te kunnen vaststellen.

- aanspreken op hun inzet en inbreng voor het gezamenlijke resultaat. De basis voor de gemeentelijke regierol is politiek-bestuurlijke eenheid.
- Gemeenten kunnen winst boeken bij het meer benadrukken van de urgentie en het maatschappelijke belang van de gemeentelijke regierol voor een beleidsthema wat doorwerkt op werving en mobilisatie van maatschappelijke partners.
 - De inzet van maatschappelijke partijen kan worden verhoogd door het nadrukkelijk publiekelijk tonen van commitment door de gemeente aan de samenwerking.

Algemene aanbeveling

Gemeenten leggen meer publieke verantwoording af over het geheel.

Concrete uitwerking

- 1 Houd regelmatig een publiek debat in de raad over de effecten van het vervullen van de regierol van gemeenten bij belangrijke dossiers. Maakt zichtbaar wat de effecten zijn van de inspanning van alle samenwerkingspartners gezamenlijk.
 - Vergeet niet het eigen aandeel in de samenwerking te verantwoorden wanneer de gemeente andere partijen (zoals horecaondernemers) aanspreekt!
 - De regisseursrol staat altijd ter discussie. Het is geen vaststaand gegeven. Van belang is dan ook om telkens weer duidelijk te maken aan partijen hoe de gemeente haar eigen rol en verantwoordelijkheid ziet en die van andere partijen.
 - Laat andere partijen de meerwaarde zien van de regierol die de gemeente inneemt.
- 2 Organiseer bijeenkomsten met maatschappelijke partners waarin evaluatie en verantwoording plaats vinden van het geheel van inspanningen van alle betrokken partijen en op basis van gezamenlijke succescriteria.
 - Stel nadrukkelijk de indicatoren en resultaten vast, ijk deze regelmatig en spreek partijen daar op aan. Het uitreiken van bijvoorbeeld een ‘veiligverklaring’ aan horecaondernemers, of het onderschrijven van een convenant is een niet noodzakelijke noch voldoende voorwaarde voor effectbereiking.
 - Wellicht belangrijker nog dan het kunnen stellen van kwantitatief controleerbare indicatoren, is het kunnen ontwikkelen van *kwalitatieve kengetallen* die voldoende verhaal en richting hebben om als toetsingskader te kunnen dienen. Hoe ziet bijvoorbeeld ‘een niet-verloederde wijk’ er uit? ⁷²
 - Incorporeer beleid en verantwoordingspunten. Maak resultaten nog meer zichtbaar waarop andere partijen hun bijdragen moeten verantwoorden, vooral die partijen die vanuit andere regienetwerken (bijvoorbeeld vanuit rijk en provincie) worden aangestuurd.
 - Neem de maatschappelijke effecten als uitgangspunt en niet de afzonderlijke belangen van organisaties. ⁷³

⁷² Gemeente Hoogeveen schetst bijvoorbeeld in de projectbeschrijving van de brede school in de wijk Krakeel een korte profielschets van deze school dat mede als toetsingskader dienst kan doen.

⁷³ Gemeente Doetinchem neemt bijvoorbeeld nadrukkelijk het kind als uitgangspunt bij onderwijs.

- 3 Communiceer regelmatig naar een breed publiek de maatschappelijke effecten als gevolg van regievoering en gezamenlijke inspanningen.
 - Leg verantwoording af vanuit een zekere eenheid van leiding tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Communiceer geen concurrentie over verantwoording (bijvoorbeeld ten aanzien van resultaten en effecten), maar doe dit zoveel mogelijk als collectief of vanuit de collegialiteit van het college.

Literatuur

Aangehaalde literatuur

- Aa, van der A., en F. Beemer, T. Konijn, M. van Roost, H. de Ruigh, M. van Twist, *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, eindrapportage van Bestuur en Management Consultants, de Verbinding en Berenschot Procesmanagement, Berenschot, 2002.
- Algemene Rekenkamer, *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters*, Den Haag, 18 december 2001.
- Benson, J.K., The Interorganizational Network as a Political Economy, in: *Administrative Science Quarterly*, 20, 1975: pp. 229-249.
- Bovens, M.A.P., *Verantwoordelijkheid en organisatie, Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990.
- Bruijn de, J.A., Verander niet de structuur, maar leer het spel beter te spelen, in: J.A. de Bruijn, G.R. Teisman, M.J.W. van Twist, F.A. Beemer, *Naar oplossingen met autoriteit, bestuurlijke aspecten van het mobiliteitsprobleem in de regio Amsterdam*, Utrecht, Connekt, 2003, pp. 12-21.
- Burt, R.S., *Structural Holes, The Social Structure of Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1992.
- Chisholm D., *Coordination without hierarchy, informal structures in multiorganizational systems*, Oxford, University of California Press, Ltd., 1989.
- Commissie Dagarrangementen, *Advies*, Den Haag, januari 2002.
- Derksen, W., en J.A. van der Drift, R. Giebbels, *Opdracht als probleemstelling, De bestuurskracht van kleine gemeenten*, in: W. Derksen, A.F.A. Korsten, A.F.M. Bertrand (red.), *De praktijk van onderzoek*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1988: pp. 75-98.
- Doeschot, R.G.P en A.F. Bosma, M. Herweijer, M. Oosting, *Intergemeentelijke samenwerking, Een onderzoek naar invoeringsproblemen van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen*, Deventer, Kluwer, 1987, p. 47.
- Fayol, H, *General and Industrial Management*, London, Pitman & Sons, 1969 (1949), p. 10.
- Godfroij, A., *Netwerken van organisaties: Strategieën, spelen, structuren*, 's-Gravenhage, 1981, p. 117.
- Harmon, M.N., *Action Theory for Public Administration*, New York, Longman, 1981.
- Intomart: *De Grondwet en het recht op veiligheid*, Hilversum 1998.
- Levine, W., and P. White, Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships, in: *Administrative Science Quarterly*, 5, March, 1961: pp. 583-601.
- Litwak E., and L.F. Hylton, Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies, in: *Administrative Science Quarterly*, 6, 1962: pp. 395-420.
- Marin, B. (ed.), *Generalized Political Exchange, Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Frankfurt/Boulder, Campus/Westview, 1990, pp. 188-189.
- Mayntz, R., Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Politisches Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*, 1993: pp. 39-56.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief, 22 juli 2003, kenmerk gsib/ir2003/73482, *offerteverzoek onderzoek 'optimalisering van de gemeentelijke regierol'*.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, IPO en VNG, *Jeugdbeleid in Ba(la)ns II, afspraken van Rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*, Den Haag, 2001 .
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Vervolgnotitie Cultuur en School*, Zoetermeer, 1999.
- Mintzberg, H., *Structures in Fives, Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs/London, Prentice-Hall, 1983, pp 56-58.
- Mutti, A., *The Role of Trust in Political Exchange*, in: B. Marin (ed.), *Generalized Political Exchange, Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, 1990, pp. 174; 199-214.
- Oberon, *Brede Scholen in Nederland*, Jaarbericht 2003, oktober 2003.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Investment in Human Capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects*, Economics Department Working Paper No. 333, 10 juli 2002.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Does Human Capital matter for growth in OECD countries? Evidence from pooled mean-group estimates*, Economics Department Working Paper No.282, 29 januari 2001.
- Pot van der, C.W. en A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1977, pp. 386, 521.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Advies 6: Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen*, 1998.
- Pröpper, I.M.A.M., *Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren*, in: P. de Jong, A.F.A. Korsten en I.M.A.M. Pröpper, *Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren: dynamiek of dynamiet?*, 's-Gravenhage, 1996, pp. 7-23
- Pröpper, I.M.A.M., en I.L. Bleijenbergh, *Argumenteren in politiek en bestuur*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Pröpper, I.M.A.M. en P. de Jong, A.F.A. Korsten, A.J. Modderkolk, *Politieke, bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid: een inleiding*, in: P. de Jong e.a. (red.), *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, Den Haag, Vuga, 1995, pp. 7-19.
- Pröpper, I.M.A.M., *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid: Evaluatie-onderzoek naar de Wet Investeringsrekening en het gebruik ervan in het beleidsproces*, Enschede, Universiteit Twente, 1989
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verantwoordelijkheid en perspectief; geweld in relatie tot waarden en normen*, Den Haag, 1998. p. 22.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Advies 24: Bevrijdende Kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Preadvies, de regiefunctie in gemeenten*, Den Haag, 1999a:
- Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999b.
- Reterink, J.W.L., en M.J. Reuvers, *Werkbare vormen van digitale regie over eigen(persoons)gegevens door de burger*, Berenschot, Utrecht, 2003.
- Rutgers, P. (2004) *Regierol gemeenten roept weerstanden op*, VNG Magazine, nr. 11, 12 maart.
- Schnabel, P. in: *Verkenningen, bouwstenen voor nieuw beleid*, 2001.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Koers op partnerschap*, Den Haag, 2002.
- Werkgroep complementair bestuur, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1980.

Kamerstukken

TK 1992 – 1993, 22 994, nr. 1, Een goed voorbereide start

- TK 1994 – 1995, 24 225, nrs. 1 – 2, Nota Veiligheidsbeleid 1995 – 1998
- TK 1995 – 1996, 24 400, nr. 2, Memorie van toelichting van de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het jaar 1996
- TK 1997 – 1998, 25 726, nr.1, Nota Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden
- TK 1998o1999, 26 200 VIII, nr 10, Begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het jaar 1999
- TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1, Nota Integraal Veiligheidsprogramma.
- TK 1998 – 1999, 26 632, nr. 1, Breedtesportimpuls
- TK 1998 – 1999, 26 695, nr. 2: Voortijdig school verlaten; Plan van aanpak
- TK 1999 – 2000, 27 206, (diverse nrs), Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten
- TK 1999 – 2000, 26 999, nr 1, Brede Scholen
- TK 2000 – 2001, 27 406, nrs. 1 – 2, De kenniseconomie in zicht
- TK 2001 – 2002, 28000, VIII, nr. 123, brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over veiligheid op scholen
- TK 2002 – 2003, 23 972, nr. 60, Plan van aanpak jeugdwerkloosheid
- TK 2003 – 2004, 29 200 VI, nr 2, Begroting Justitie voor 2004
- Tk 2003 – 2004, 29200 VIII, nr. 2, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Begroting voor 2004
- TK 2003 – 2004, 29 275, nr. 7, Bruggen Bouwen, eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid
- TK 2003 – 2004, 29 284, nr. 1: Jeugdagenda
- TK 2003-2004, 29 362, nr. 1: Modernisering van de Overheid, Kabinetsvisie en Actieprogramma 'Andere Overheid'
- TK 2003 – 2004, 29 362, nr. 14: Modernisering van de overheid; Verslag algemeen overleg op 4 februari 2004 met minister De Graaf

Krantenartikelen

- De Volkskrant, Vignettenmethode vindt oorsprong in marketing, door: R. Azough, 6 maart 2004: 2.
- NRC Handelsblad, Conclusie: integratie mislukt, F. Santing, 17 januari 2004: 3.
- NRC Handelsblad: Irritatie bij scholen over regels overheid, dinsdag 9 maart 2004: 3.

Overige literatuur

Algemeen

- Bekkers, V.J.J.M., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Eburon, Delft.
- Bruijn de, J.A. en E.F. ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Houten, 1991.
- Bruijn de, J.A. en G.R. Teisman, M.J.W. van Twist, F.A. Beemer (2003), *Naar oplossingen met autoriteit, bestuurlijke aspecten van het mobiliteitsprobleem in de regio Amsterdam*, Connekt, Utrecht.
- Dirven, J.M.C., en I.Th.M. Snellen, P. Rademaker, J.A. Schild, *Stuur of overstuur, over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Elsevier bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage, 1998.
- Dorr, D.C., *Presteren met processen, Procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*, Kluwer, Deventer, 2000.

- Godfroj, A.J.A., en N.J.M. Nelissen, *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Coutinho, Bussum, 1993.
- Gray, A., en B. Jenkins, F.L. Leeuw, (eds.), *Collaboration in Public Services, The Challenge of Evaluation*, Transaction Press, New Jersey, 2003.
- Hardjono, T.W., en R.J.M. Bakker, *Management van processen: Identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*, Kluwer/INK, Deventer/Zaltbommel, 2001.
- Hufen, J.A.M., en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken, Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, VUGA, 's-Gravenhage, 1990.
- Joldersma, F., en C.A.M. Mouwen, M.M. Otto, J.L.A. Geurts, *Strategisch management voor non-profit organisaties, koersbepaling, procesregie en metabesturing*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Jong de, P., A.F.A. Korsten, I.M.A.M. Pröpper (red.), *Permanente herstructurering in maatschappelijke sectoren, Dynamiek of dynamiet?*, VUGA, 's-Gravenhage, 1997.
- Kalders, P., en J. Van Erp, K. Peters, *Spanning tussen verticalisering en horizontalisering, Eindrapport*, B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies, Den Haag, 2002.
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Delft, 1996.
- Koppenjan, J.F.M., en J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert, *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, 's-Gravenhage, 1993.
- Kraaijestein, M., *Gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid en het Rijk: 1945-1990*, Verloren, Den Haag, 1995.
- Litjens, B.P.E.A., *De structuur van beleidsnetwerken, samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse*, in: *Bestuurskunde*, 9, 3, pp. 141-150, 2000.
- Mayne J., en T. Wileman, F.L. Leeuw, *Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing* in: Gray, A., en B. Jenkins, F.L. Leeuw, (eds.) *Collaboration in public services, The challenge of Evaluation*, Transaction Press, New Jersey, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsreactie, De rol van specifieke uitkeringen in de financiële verhouding*, Den Haag, 2002.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Convenanten: naar goed gebruik, handreiking voor het opstellen van convenanten in (inter) bestuulijke samenwerkingsrelaties*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Monitoren volgens Bans, inventarisatie en plan van aanpak voor de stroomlijning van bestaande monitors in het kader van het Bestuursakkoord-nieuwe-stijl*, Den Haag, 2000.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsstandpunt op advies van Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen 'de kunst van het overlaten', maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2001.
- Prins, P.J., *De gemeente als regisseur van wijkgericht sociaal beleid, Een praktische handleiding voor wijkgerichte beleidsconstructie en -controlling in de sociale sector*, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage, 2002.
- Pröpper, I.M.A.M., *Herstructurering van oudervoorzieningen in het licht van interorganisatiele (beleids)samenwerking van aanbod- naar vraaggerichte aanpak* in: *Sociale interventie*, 7, 3, 1998, pp. 91-101.

- Pröpper, I.M.A.M., Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken in: *Bestuurskunde*, 9, 3, 2000, pp. 106-116.
- Pröpper, I.M.A.M., Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken: Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model in: *Beleidswetenschap*, 10, 4, 1996, pp. 345-365.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2000.
- Vries, de M.S., Lokale netwerken, een internationale vergelijking in: *Bestuurskunde*, 9, 3, pp. 117-132, 2000.

Veiligheidsbeleid

- Assen, N., en H. Propitius, B.J. Smallembroek, *Alcohol, veiligheid en jeugd, informatie en praktijkvoorbeelden voor lokaal alcoholmatigingsbeleid*, VNG uitgeverij, Den Haag, 2002.
- Gaalen van, J., *Kernbeleid veiligheid, handreiking voor gemeenten*, VNG uitgeverij, Den Haag, 2003.
- Geveke, H., en R. Joosten, E. Braam, N. Mertens, *Horeca en Veiligheid, verslag van een kwantitatief onderzoek onder ondernemers in de Nederlandse Horeca*, B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies, Den Haag, 1997.
- Huizing Y., en F. Sybrandi, E. Bout, *Rijk versus gemeenten: bijdrage of belemmering?, explorerend onderzoek naar knelpunten op rijksniveau die effectiviteit van lokale veiligheidsinitiatieven belemmeren*, B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies, Den Haag, 2002.
- Landman, W., *De gemeentelijke regisseur; 'Een spin in het web, Sturen en gestuurd worden in het lokale veiligheidsbeleid'*, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2003.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag, 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, Den Haag, 2002.

Inburgering

- Taskforce inburgering, *Sleutels tot inburgering nr.7, versterken regiefunctie gemeenten*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, 2002.
- Taskforce inburgering, *Sleutels tot inburgering nr.4, de kunst van het samenwerken*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, 2002.
- Taskforce inburgering, *Sleutels tot inburgering nr.1, verbetering inburgering*, Elsevier Bedrijfsinformatie, Den Haag, 2002.

Onderwijs

- Algemene Rekenkamer, *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters*, Den Haag, 2001.
- Derriks, M., en E. Voncken, L. van Tilborg, W. van Es, *Kans van slagen, een verdiepende studie naar het rendement van vsu-trajecten en begeleidingsmodellen*, SCO-Kohnstamm-instituut, Amsterdam, 2003.
- Klatteer, E.B., en W.H.A. Hofman, E. Heyl., *De brede school: ontwikkeling van brede schoolactiviteiten, ouderparticipatie en sociale cohesie*, RISBO, Rotterdam, 2003.
- Oberon, *Brede scholen in Nederland, jaarbericht 2001*, Oberon, Utrecht, 2001.
- Oberon, *Brede scholen in Nederland, jaarbericht 2002*, Oberon, Utrecht, 2002.
- Oberon, *Brede scholen in Nederland, de brede school in het voortgezet onderwijs*, Utrecht, 2003.
- Tilborg van, L., en W. van Es, *De uitkomsten van de RMC analyse 2002*, SCO-Kohnstamm / Sardes, Utrecht, 2003.

Tilborg van, L., en W. van Es, *Almanak voortijdig schoolverlaten 2003, een verbeterd model voor de sluitende curatieve aanpak van het voortijdig schoolverlaten*, Sardes, Utrecht, 2003.

Tops P.W., en R. Weterings, *De Groninger vensterscholen als eigentijds lokaal bestuur*, Eburon, Delft, 1998.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bouwstenen voor een brede school, twee jaar later*, VNG, Den Haag, 2002.

N.B.: Schriftelijke stukken uit de achttien onderzoeksgemeenten zijn niet in deze lijst opgenomen.

Bijlage 1: samenstelling werkgroep en klankbordgroep

Het onderzoek is begeleid door een werkgroep en een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de rijksoverheid. De leden staan hieronder vermeld.

Werkgroep

De werkgroep is verantwoordelijk voor de (dagelijkse) begeleiding van de opzet en de inhoud van het onderzoek. De leden zijn afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Ciska Scheidel, afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur;
- Marie-Louise van Muijen, afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur;
- Jaco Berveling, Projectleider onderzoeksprogramma, Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur;
- Jan Andries Wolthuis, Bureau Strategie- en Kennisontwikkeling.

Klankbordgroep

Daarnaast is voor het onderzoek een Klankbordgroep geformeerd. De klankbordgroep doet suggesties (op hoofdlijnen) ten aanzien van de inhoud van de werkzaamheden. De leden van de Werkgroep zijn tevens lid van de Klankbordgroep. Verder bestaat deze uit:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

- Marjolein Vermeeren, directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur;
- Arnoud Boer, directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur;
- Maarten Groene, directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur;
- Roderick Houben, directie Veiligheid, Informatiebeleid en Projecten, Directoraat-Generaal voor Openbare Orde en Veiligheid;

Ministerie van Justitie:

- Marion van der Laan, directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken;
- Ben Groenendijk, directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:

- Esther Cobussen, directie Voortgezet Onderwijs, Directoraat-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs.

Bijlage 2: overzicht respondenten

De volgende respondenten hebben deelgenomen aan individuele interviews en / of groepsgesprekken (de gemeenten zijn per beleidsveld gerangschikt op volgorde van inwoneraantal):

Beleidsveld Inburgering

Den Haag

Dhr. S. Broers	Directeur sector Integratie en Hulpverlening, dienst SZW	Gemeente Den Haag
Dhr. G. Colpa	Voorzitter directie	Mondriaan Onderwijsgroep
Dhr. A. Fisscher	Programmamedewerker Inburgering Oudkomers	Gemeente Den Haag
Mw. L. van der Kust	Programmamedewerker Inburgering Oudkomers	Gemeente Den Haag
Dhr. B. Laagewaard	Hoofd Haags Startpunt Nieuwkomers, dienst SZW	Gemeente Den Haag
Mw. R. Lucas	Directeur	Stichting Vluchtelingenwerk
Mw. C. van Schaaik	Senior beleidsmedewerker dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn	Gemeente Den Haag
Mw. M. Sondervan	Onderwijskundig procesbegeleider	Mondriaan Onderwijsgroep
Mw. L. van Vliet	Beleidsmedewerker Inburgering Nieuwkomers, dienst SZW	Gemeente Den Haag
Mw. N. van Zorg	Beleidsmedewerker inburgering nieuwkomers, dienst SZW	Gemeente Den Haag

Breda

Dhr. J. Baak	Medewerker Volwasseneneducatie	Gemeente Breda
Dhr. S. Becarevic	Coördinator	Stichting Vluchtelingenwerk Breda
Dhr. C. Huisman	Medewerker	ROC Baronie College
Mw. E.W.R. Karskens-Postma	Senior beleidsmedewerker	Gemeente Breda
Dhr. J. de Kort	Hoofd beleid afdeling Welzijn	Gemeente Breda
Dhr. E. Langer	Medewerker Sociale Zaken	Gemeente Breda
Mw. M. Poels	Manager	CWI
Dhr. M. van Seeter	Medewerker	ROC Baronie College

Mw. W. Stegerhoek	Hoofd Immigratie Service Breda	Gemeente Breda
<i>Venlo</i>		
Dhr. H. Janssen	Wethouder	Gemeente Venlo
Mw. D. van Meegeren	Beleidsmedewerker Inburgering Nieuw- en Oudkomers	Gemeente Venlo
Mw. M. Smitsmans	Regiocoördinator Sector Educatie	ROC Gilde Opleidingen
Dhr. H. Wijnandts	Coördinator Inburgering	Gemeente Venlo
<i>Helmond</i>		
Dhr. K. Bethlehem	Wethouder	Gemeente Helmond
Mw. T. Christophersen	Directeur	Stichting welzijn Helmond
Dhr. R. Kersten	Projectleider Helmond Actief	Fontys Hogescholen
Mw. W. Rijkers	Casemanager Inburgering	Gemeente Helmond
Dhr. B. Valentijn	Projectleider Inburgering	Gemeente Helmond
Mw. M. Vervaet	Projectleider Inburgering	Gemeente Helmond
Dhr. F. van de Wiel	Directeur Sector Educatie	ROC Ter AA
Dhr. S. Vrieswijk	Hoofd afdeling Werk, Inkomen en Zorg	Gemeente Helmond
<i>Tiel</i>		
Mw. M. Dankkaart	Coördinator Team Welzijn, Sport, Cultuur en Recreatie	Gemeente Tiel
Dhr. H. Hamiddane	Beleidsmedewerker Inburgering	Gemeente Tiel
Dhr. H. de Jong	Directeur	Stichting Mozaïk Tiel
Dhr. F.A. van Oostveen	Wethouder	Gemeente Tiel
Dhr. R. van Summeren	Teammanager	ROC Rivier
Dhr. H. de Vries	Directeur	Stichting Vluchtelingen & Nieuwkomers Rivierenland
<i>Culemborg</i>		
Mw. J. van Asseldonk	Directeur	Palet Culemborg
Dhr. J. Marringa	Wethouder	Gemeente Culemborg
Mw. D. Niekerk	Leerplichtambtenaar	Gemeente Culemborg
Mw. M. Soeterman	Coördinator	Stichting Vluchtelingenwerk
Dhr. R. van Summeren	Teammanager	ROC Rivier

Beleidsveld Onderwijs

Nijmegen

Mw. M. Blaas	Coördinator RMC- trajectbureau	ROC Nijmegen
Mw. D. Leenders	Projectleider Open Wijk Scholen, afdeling Onderwijs en Jeugd	Gemeente Nijmegen
Dhr. J. van de Logt Dhr. A.W.H. Janssen	Directeur Algemeen directeur	Stichting Rosa Scholen Stichting Openbaar Primair Onderwijs Zuid-Oost Gelderland
Mw. I. de Jonge Dhr. J. Rath	Directeur Bovenschools manager	Tandem Welzijn Voortgezet Onderwijs Rijk van Nijmegen
Dhr. J.J.M. Rood	Directeur	Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs Nijmegen
Dhr. G.J.M. van Rumund Mw. S.E. Thien Dhr. B. Vaessen	Wethouder Directeur Sector Educatie Directeur	Gemeente Nijmegen ROC Nijmegen De Lindenberg Centrum voor de Kunsten
Dhr. T. van Wanroij	Programmamanager Onderwijs en Jeugd	Gemeente Nijmegen
Mw. T. Zijlstra	Beleidsadviseur Voortgezet Onderwijs en Aanpak Risicoleerlingen	Gemeente Nijmegen
Den Bosch		
Dhr. B. Eigeman Dhr. H. Migchielsen	Wethouder Afdelingshoofd Jeugd en Onderwijs	Gemeente Den Bosch Gemeente Den Bosch
Dhr. O. Moeke Dhr. A. Mortier Dhr. H. Quaedflieg	Bovenschools directeur Docent Directeur / voorzitter	Stichting Signum Koning Willem I College Hervion College / directeurenoverleg Voortgezet Onderwijs
Dhr. T. van de Veerdonk	Beleidsmedewerker afdeling Jeugd en Onderwijs	Gemeente Den Bosch
Mw. H. Wibbelink	Beleidsmedewerker Brede Scholen	Gemeente Den Bosch

Gouda

Dhr. A. Buur	Directeur	Brede School 'De Kindervriend'
Dhr. D. Keers	Beleidsmedewerker Jeugdbeleid	Gemeente Gouda
Mw. M. Kennis	Beleidsmedewerker	Gemeente Gouda
Dhr. A. Koolmees	Rector	St.-Antoniuscollege
Dhr. R. van Schelven	Wethouder	Gemeente Gouda
Dhr. E. Smaterse	Coördinator	RMC Zuid-Holland Oost
Dhr. B. Verkerk	Senior beleidsmedewerker Lokaal Onderwijs / RMC	Gemeente Gouda
Dhr. D. de Wit	Directeur	Stichting Welzijn Gouda

Hoogeveen

Dhr. J. Derks	Directeur dienst Onderwijs, Sociale Zaken en Welzijn	Gemeente Hoogeveen
Mw. S. Dinsbach	Coördinator	Jeugdzorg Drenthe
Dhr. G. Leemkuil	Voorzitter	Stichting Brede Scholen Hoogeveen
Mw. K. Stolmeijer	RMC-coördinator	Gemeente Hoogeveen
Dhr. J. Waaijer	Hoofd afdeling Welzijn, Onderwijs, Cultuur en Sport	Gemeente Hoogeveen

Doetinchem

Dhr. T. Boland	Directeur sector educatie	ROC Graafschapcollege
Dhr. G. Bielemans	Bovenschools directeur	Stichting IJsselgraaf
Mw. S. Büter	Beleidsmedewerker Eenheid Wijkzaken	Gemeente Doetinchem
Dhr. H. Wubbels	Wethouder	Gemeente Doetinchem

Harderwijk

Mw. C.H.B. Coenen	Leerplichtambtenaar	Gemeente Harderwijk
Dhr. P. Hek	Beleidsadviseur Onderwijs	Gemeente Harderwijk
Dhr. G. Marskamp	Beleidsmedewerker Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Noordwest Veluwe	RMC
Dhr. P. Uneken	Bovenschools directeur	Openbaar basisonderwijs
Dhr. J. Vermeulen	Projectleider Brede School	Gemeente Harderwijk

Beleidsveld Veiligheid*Groningen*

Mw. H.J. Blaauw	Beleidsadviseur Openbare Orde en Veiligheid	Gemeente Groningen
-----------------	--	--------------------

Dhr. K. Dijkema	Afdelingssecretaris afdeling Stadsdeelcoördinatie	Gemeente Groningen
Dhr. M. Joostens	Projectleider Integraal Veiligheidsbeleid	Regiopolitie Groningen
Dhr. R.B. Leemrijse	Beleidsmedewerker en waarnemend directeur	Stichting Veiligheidszorg Groningen
Dhr. J.M. van 't Lindenhout	Horecaondernemer / bestuurslid	Koninklijke Horeca Nederland
Dhr. H. Singelenberg	Consulent	Koninklijke Horeca Nederland
Dhr. P. Westra	Hoofd afdeling Stadsdeelcoördinatie	Gemeente Groningen
<i>Enschede</i>		
Dhr. M. Essers	Beleidsadviseur	Gemeente Enschede
Dhr. R. Groen	Teamchef	Politie
Dhr. J. Hassink	Wethouder	Gemeente Enschede
Dhr. E. Helder	Wethouder	Gemeente Enschede
Dhr. R. Hoff	Directeur	Woningcorporatie Volion
Dhr. B.T. ter Horst	Stadsdeelmanager	Gemeente Enschede
Dhr. F. Lohuis	Beleidsadviseur	Gemeente Enschede
Mw. M. Riezebeek	Projectmedewerker Stadsdeelbeheer	Gemeente Enschede
Dhr. B. Ross	Stadsdeelmanager	Gemeente Enschede
Dhr. R. Scholten	Horecaondernemer	
Dhr. B. Visschedijk	Wijkagent	Politie
<i>Veenendaal</i>		
Dhr. P. Batem	Bestuurslid	Horeca Veenendaal
Dhr. R. Engelaar	Teamleider Openbare Orde en Veiligheid	Gemeente Veenendaal
Mw. M. de Kroon	Beleidsmedewerker Veiligheid	Gemeente Veenendaal
Mw. H. Michels	Beleidsmedewerker Sector Maatschappelijke Ontwikkeling, Welzijn, Sport en Onderwijs	Gemeente Veenendaal
Dhr. P. Rombouts	Waarnemend Burgemeester	Gemeente Veenendaal
Mw. F. van Spaendonk	Rayonchef	Regiopolitie Utrecht
<i>Oosterhout</i>		
Dhr. A. van Damme	Wijkagent	Politie Oosterhout
Dhr. E. Lichtenberg	Directeur / adjunct- secretaris	Gemeente Oosterhout

PARTNERS+PRÖPPER

Bestuurskundig onderzoek en advies

Mw. W.H. Huijbregts-Schiedon	Burgemeester	Gemeente Oosterhout
Dhr. R. Mutsaerts	Horecaondernemer / penningmeester	Horeca Nederland afdeling Oosterhout
Dhr. P. van Stratum	Buurtcoördinator	Gemeente Oosterhout
Dhr. J. Uittenhoeve	Directeur	Welzijnsstichting Merites
Mw. J. de Vries-Springer	Horecacoördinator / beleidsmedewerker EZ en Middenstand	Gemeente Oosterhout
Dhr. E. Winthagen	Beleidscoördinator Integrale Veiligheid	Gemeente Oosterhout
<i>Bloemendaal</i>		
Dhr. R. A. van Beem	Beleidsmedewerker OOV	Gemeente Bloemendaal
Mw. I.C.M. Elsing	Afdelingsleider / Project Veilige School	Kennemer Lyceum
Dhr. W. Heeres	Teamleider Reiniging en Water	Gemeente Bloemendaal
Dhr. H.P. Kievit	Uitvoerend Teamchef	Politie
Mw. P. Nijssen	Coördinator	Bureau Halt
Mw. L.A. Snoeck-Schuller	Burgemeester	Gemeente Bloemendaal
Dhr. B.A. de la Porte	Eigenaar strandpaviljoen	Stichting Beachbop / Belangenvereniging Horeca-exploitanten
Dhr. A.Ph. van der Wees	Gemeentesecretaris	Gemeente Bloemendaal
<i>Eijsden</i>		
Dhr. J. van de Berg	Bestuurslid	Eijsden Groen
Dhr. F. Erkamp	Bedrijfsleider	Etam Sport
Dhr. V. Frenken	Sociaal-cultureel werker	Stichting Trajekt
Dhr. E. Huijnen	Horecaondernemer	
Dhr. P. Jongen	Beleidsmedewerker Integrale Veiligheid	Gemeente Eijsden
Dhr. M. Lemaire	Wijkagent Eijsden	Politie Limburg-Zuid
Dhr. J. Schrijnemaekers	Beleidsmedewerker Jeugd, Sport en Leefbaarheid	Gemeente Eijsden

Bijlage 3: online enquête

Ter voorbereiding op de diverse interviews en groeps gesprekken heeft Partners+Pröpper in samenwerking met I&O-Research (te Enschede) een online enquête uitgezet onder vertegenwoordigers van de gemeenten en van maatschappelijke partijen. In totaal werden 134 van de 192 uitgezette vragenlijsten ingevuld. De vragenlijst is hieronder opgenomen. De uiteindelijke vragenlijst is een online versie waarin respondenten met de muis en het toetsenbord hun antwoorden konden ingeven.

Vragen vooraf

Het onderzoek richt zich per gemeente op één van de volgende beleidsvelden:

- veiligheidsbeleid
- inburgering
- onderwijs

1 Bent u een functionaris in dienst van de gemeente (ambtelijk of bestuurlijk), of vertegenwoordigt u een andere maatschappelijke instelling of organisatie? (klik met de muis het juiste antwoord aan, één antwoord mogelijk):

- ik vertegenwoordig een gemeentelijke organisatie
 - ik ben bestuurder bij de gemeente
 - Ik ben medewerker bij de gemeente
- ik vertegenwoordig een andere maatschappelijke instelling of organisatie (niet een gemeentelijke organisatie)

2 [Afhankelijk van de onderzoeksgemeente beantwoordt iedere respondent een van de volgende vragen:]

[vervolgtekst voor veiligheid:]

2a In iedere gemeente staat voor dit onderzoek één beleidsveld centraal. Voor uw gemeente is dat het Veiligheidsbeleid. Dit beleidsveld hebben wij nader afgebakend op de volgende onderdelen:

- Horeca en geweld / veilig uitgaan
- Overlast door verloedering

Vanuit welke focus beantwoordt u de vragen?

(U kunt een keuze maken voor één van beide onderdelen of voor beide onderdelen, indien u bij beiden evenveel betrokken bent).

- horeca en geweld
- overlast door verloedering
- beide

[Vervolgtekst inburgering:]

- 2a In iedere gemeente staat voor dit onderzoek één beleidsveld centraal. Voor uw gemeente is dat het Inburgeringsbeleid. Dit beleidsveld hebben wij nader afgebakend op de volgende onderdelen:
- Inburgering van nieuwkomers
 - Inburgering van oudkomers

Vanuit welke focus beantwoordt u de vragen?

(U kunt een keuze maken voor één van beide onderdelen of voor beide onderdelen, indien u bij beiden evenveel betrokken bent).

- inburgering van oudkomers
- inburgering van nieuwkomers
- beide

[Vervolgtekst Onderwijs:]

- 2a In iedere gemeente staat voor dit onderzoek één beleidsveld centraal. Voor uw gemeente is dat het Onderwijsbeleid. Dit beleidsveld hebben wij nader afgebakend op de volgende onderdelen:
- Brede school (primair onderwijs)
 - Voortijdige schoolverlaters

Vanuit welke focus beantwoordt u de vragen?

(U kunt een keuze maken voor één van beide onderdelen of voor beide onderdelen, indien u bij beiden evenveel betrokken bent).

- brede school (primair onderwijs)
- voortijdige schoolverlaters
- beide

Wie voert of wie voeren regie?

- 3 Wie vervul(t)(en) volgens u feitelijk de regierol voor het beleidsveld? (één antwoord mogelijk)
- de gemeente
 - iemand anders (zoals een andere organisatie)
 - anderen (zoals meerdere organisaties) *inclusief* de gemeente
 - anderen (zoals meerdere organisaties) *exclusief* de gemeente
 - niemand
 - weet niet

[Vervolg vraag indien de respondent een andere organisatie aanklikt dan de gemeente:]

- 3a U geeft aan dat iemand anders dan de gemeente, of anderen (in- of exclusief de gemeente) de regierol vervult of vervullen. Wie is of zijn dat?

Type hier uw antwoord:

- a _____
- b _____
- c _____
- d _____
- e _____

- 4 Los van de feitelijke situatie rol van de gemeente: vindt u dat de gemeente de regierol op dit beleidsterrein *wel of niet* zou moeten vervullen?
- Wel vervullen
 - Niet vervullen
 - Weet niet

De gemeente en het vervullen van de regierol

In het vervolg van deze vragenlijst richten wij ons specifiek op de rol van de gemeente. Er worden u enkele stellingen voorgelegd waarmee u het eens of oneens kunt zijn. U kunt uw mening kenbaar maken door steeds één hokje per stelling aan te klikken.

Hoe beoordeelt u de feitelijke situatie ten aanzien van rol van de gemeente bij de samenwerking op het beleidsveld aan de hand van onderstaande stellingen?		Uw opvattingen (klik op het vakje dat het beste uw oordeel benadert)			
		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
5	De gemeente heeft voldoende overzicht van het beleidsonderwerp en de problemen die daarbinnen spelen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6	De gemeente heeft voldoende overzicht van relevante partijen bij het beleidsonderwerp en hun onderlinge samenspel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7	De gemeente heeft een voldoende overzicht van de doelen en belangen van de relevante partijen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8	De gemeente heeft voldoende overzicht van de inbreng die partijen hebben (inhoudelijk en organisatorisch)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9	De gemeente bevraagt betrokken partijen in voldoende mate over de voortgang van de samenwerking en de resultaten daarvan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10	De gemeente legt in voldoende mate rekenschap af over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan aan betrokkenen zelf en andere geïnteresseerden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11	De gemeente toont zelf voldoende commitment aan de samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12	De gemeente draagt in voldoende mate een beleidskoers uit voor de samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13	De gemeente stimuleert in voldoende mate de visievorming over een beleidskoers voor de samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14	De gemeente maakt in voldoende mate problemen bespreekbaar , bijvoorbeeld als gevolg van botsende doelen of belangen van samenwerkende partijen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hoe beoordeelt u de feitelijke situatie ten aanzien van rol van de gemeente bij de samenwerking op het beleidsveld aan de hand van onderstaande stellingen?		Uw opvattingen (klik op het vakje dat het beste uw oordeel benadert)			
		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
15	De gemeente let voldoende op de voortgang van de samenwerking en stuurt zonedig bij	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16	De gemeente motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17	De gemeente brengt in voldoende mate partijen bij elkaar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18	De gemeente spreekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 19 Kunt u vanuit uw positie en betrokkenheid bij het beleidsveld een score toekennen aan de wijze waarop de gemeente feitelijk de regierol invult?

Geef uw score door een cijfer tussen 0 (slecht) en 10 (goed) toe te kennen: _____

Stimulansen en barrières voor het vervullen van de regierol

Bij de volgende vragen zijn we op zoek naar de factoren die de feitelijke vervulling van de gemeentelijke regierol bevorderen of belemmeren.

Welke stimulansen óf barrières verklaren volgens u het beste waarom de gemeente de regierol feitelijk voldoende of onvoldoende invult?		Uw opvattingen (klik op het vakje dat het beste uw oordeel benadert)			
		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
20	Er is voldoende beleids- of keuzeruimte voor de gemeente om de regierol in te vullen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21	De gemeente beschikt over voldoende bevoegdheden en middelen (zowel persoonlijke als financiële) om de regierol in te vullen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Welke stimulansen óf barrières verklaren volgens u het beste waarom de gemeente de regierol feitelijk voldoende of onvoldoende invult?		Uw opvattingen (klik op het vakje dat het beste uw oordeel benadert)			
		Geheel eens	Gedeeltelijk eens	Gedeeltelijk oneens	Geheel oneens
22	De interne organisatie binnen het gemeentebestuur is in voldoende mate ingericht op het vervullen van de regierol	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23	Er is in voldoende mate sprake van een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen om de gemeentelijke regierol te vervullen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24	De opstelling van samenwerkingspartners is in voldoende mate constructief om de gemeentelijke regierol te vervullen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25	De gemeente beschikt over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht voor het vervullen van de regierol	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26	De rijksoverheid stimuleert en faciliteert de gemeente voldoende voor het oppakken van de gemeentelijke regierol	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- 27 Welke overige factoren bieden op zich zelf een stimulans voor het oppakken van de regierol door de gemeente?

Type hier uw antwoord:

- a _____
 b _____
 c _____

- 28 Welke overige factoren bieden op zich zelf een *barrière* voor het op pakken van de regierol door de gemeente?

Type hier uw antwoord:

a _____

b _____

c _____

- 29 Welke *zichtbare positieve of negatieve maatschappelijke effecten* heeft het vervullen van de regierol opgeleverd?

- Er is sprake van zichtbare **positieve maatschappelijke effecten**
Welke?

Type hier uw antwoord:

a _____

b _____

c _____

d _____

e _____

- Er is sprake van zichtbare **negatieve maatschappelijke effecten**
Welke?

Type hier uw antwoord:

a _____

b _____

c _____

d _____

e _____

- Er zijn **geen** zichtbare maatschappelijke effecten.

[I&O voegt nog een evaluatievraag over deze vragenlijst toe.]

Wenst u over het verloop van dit onderzoek op de hoogte te worden gehouden?

- ja
 nee

Ruimte voor eventuele algemene opmerkingen over de gemeentelijke regierol:

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 4: aanvullende tabellen per beleidsveld

De volgende tabellen zijn gebaseerd op de online enquête onder 134 respondenten.

Tabel 1: de mate waarin het gemeentebestuur **regieactiviteiten** ontplooit op het terrein van **inburgering** volgens vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (in zeer beperkte mate), 2,5 (enigszins), tot 4 (in grote mate).

Regieactiviteiten door gemeente bij inburgering	G	MP	Totaal
De gemeente bevraagt betrokken partijen in voldoende mate over de voortgang van de samenwerking en de resultaten daarvan	3,2	2,9	3,0
De gemeente legt in voldoende mate rekenschap af over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan aan betrokkenen zelf en andere geïnteresseerden	3,0	2,5	2,7
De gemeente toont zelf voldoende commitment aan de samenwerking	3,5	3,3	3,4
De gemeente draagt in voldoende mate een beleidskoers voor de samenwerking uit.	3,4	3,0	3,2
De gemeente stimuleert in voldoende mate de visievorming over een beleidskoers voor de samenwerking	3,0	2,9	3,0
De gemeente maakt in voldoende mate problemen bespreekbaar , bijvoorbeeld als gevolg van botsende doelen of belangen van samenwerkende partijen	3,4	2,6	3,0
De gemeente let voldoende op de voortgang van de samenwerking en stuurt zonodig bij	3,2	2,8	3,0
De gemeente motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking	3,3	2,8	3,0
De gemeente brengt in voldoende mate partijen bij elkaar	3,2	2,7	3,0
De gemeente sprekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking	3,2	2,7	3,0

G = respondenten uit de gemeente (n1 = variërend van 17 to 19)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 15 tot 16)

Tabel 2: de mate waarin het gemeentebestuur **regieactiviteiten** ontplooit op het terrein van **onderwijs** volgens vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (in zeer beperkte mate), 2,5 (enigszins), tot 4 (in grote mate).

Regieactiviteiten door gemeente bij onderwijs	G	MP	Totaal
De gemeente be vraagt betrokken partijen in voldoende mate over de voortgang van de samenwerking en de resultaten daarvan	3,1	3,1	3,1
De gemeente legt in voldoende mate rekenschap af over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan aan betrokkenen zelf en andere geïnteresseerden	3,1	2,6	2,8
De gemeente toont zelf voldoende commitment aan de samenwerking	3,5	3,5	3,5
De gemeente draagt in voldoende mate een beleidskoers voor de samenwerking uit.	3,1	2,8	3,0
De gemeente stimuleert in voldoende mate de visievorming over een beleidskoers voor de samenwerking	3,5	3,1	3,3
De gemeente maakt in voldoende mate problemen bespreekbaar , bijvoorbeeld als gevolg van botsende doelen of belangen van samenwerkende partijen	3,3	2,8	3,0
De gemeente let voldoende op de voortgang van de samenwerking en stuurt zonedig bij	3,1	2,9	3,0
De gemeente motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking	3,3	3,1	3,1
De gemeente brengt in voldoende mate partijen bij elkaar	3,4	3,2	3,3
De gemeente spreekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking	3,1	2,8	2,9

G = respondenten uit de gemeente (n1 = variërend van 18 tot 20)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 23 tot 25)

Tabel 3: de mate waarin het gemeentebestuur **regieactiviteiten** ontplooit op het terrein van **veiligheid** volgens vertegenwoordigers van het gemeentebestuur en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (in zeer beperkte mate), 2,5 (enigszins), tot 4 (in grote mate).

Regieactiviteiten door gemeente bij veiligheid	G	MP	Totaal
De gemeente bevraagt betrokken partijen in voldoende mate over de voortgang van de samenwerking en de resultaten daarvan	2,7	2,5	2,6
De gemeente legt in voldoende mate rekenschap af over de gehele samenwerking en de resultaten daarvan aan betrokkenen zelf en andere geïnteresseerden	2,8	2,4	2,6
De gemeente toont zelf voldoende commitment aan de samenwerking	3,4	2,9	3,1
De gemeente draagt in voldoende mate een beleidskoers voor de samenwerking uit.	3,1	2,9	3,0
De gemeente stimuleert in voldoende mate de visievorming over een beleidskoers voor de samenwerking	3,0	2,8	2,9
De gemeente maakt in voldoende mate problemen bespreekbaar , bijvoorbeeld als gevolg van botsende doelen of belangen van samenwerkende partijen	3,1	2,8	2,9
De gemeente let voldoende op de voortgang van de samenwerking en stuurt zonodig bij	2,9	2,8	2,8
De gemeente motiveert partijen voldoende om bij te dragen aan het beleid en de samenwerking	2,9	2,8	2,9
De gemeente brengt in voldoende mate partijen bij elkaar	2,9	2,8	2,8
De gemeente sprekt partijen in voldoende mate aan op hun inzet en inbreng in de samenwerking	3,0	2,7	2,8

G = respondenten uit de gemeente (n1 = 17)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 24 tot 25)

Tabel 4: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol op het terrein van **inburgering**, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulant).

Stimulansen of barrières bij inburgering	G	MP	Totaal
Er is voldoende beleids- of keuzeruimte voor de gemeente om de regierol in te vullen	3,2	2,9	3,0
De gemeente beschikt over voldoende bevoegdheden en middelen (zowel persoonlijke als financiële) om de regierol in te vullen	2,9	2,9	2,9
De interne organisatie binnen het gemeentebestuur is in voldoende mate ingericht op het vervullen van de regierol	2,8	2,7	2,8
Er is in voldoende mate sprake van een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen om de gemeentelijke regierol te vervullen	2,9	2,8	2,9
De opstelling van samenwerkingspartners is in voldoende mate constructief om de gemeentelijke regierol te vervullen	3,2	3,2	3,2
De gemeente beschikt over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht voor het vervullen van de regierol	2,9	3,1	3,0
De rijksoverheid stimuleert en faciliteert de gemeente voldoende voor het oppakken van de gemeentelijke regierol	1,9	2,2	2,0

G = respondenten uit de gemeente (n₁ = 18)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n₂ = variërend van 10 tot 16)

Tabel 5: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol op het terrein van **onderwijs**, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulant).

Stimulansen of barrières bij onderwijs	G	MP	Totaal
Er is voldoende beleids- of keuzeruimte voor de gemeente om de regierol in te vullen	3,5	3,2	3,3
De gemeente beschikt over voldoende bevoegdheden en middelen (zowel persoonlijke als financiële) om de regierol in te vullen	2,9	2,8	2,9
De interne organisatie binnen het gemeentebestuur is in voldoende mate ingericht op het vervullen van de regierol	2,9	2,6	2,7
Er is in voldoende mate sprake van een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen om de gemeentelijke regierol te vervullen	2,9	2,8	2,8
De opstelling van samenwerkingspartners is in voldoende mate constructief om de gemeentelijke regierol te vervullen	3,4	3,2	3,3
De gemeente beschikt over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht voor het vervullen van de regierol	3,2	2,5	2,8
De rijksoverheid stimuleert en faciliteert de gemeente voldoende voor het oppakken van de gemeentelijke regierol	2,3	1,7	2,0

G = respondenten uit de gemeente (n₁ = variërend van 18 tot 19)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n₂ = variërend van 16 tot 24)

Tabel 6: de mate waarin sprake is van **stimulansen of barrières** bij het invullen van de gemeentelijke regierol op het terrein van **veiligheid**, volgens vertegenwoordigers van de gemeente en van maatschappelijke partijen, uitgedrukt in een waarde die ligt op een schaal van 1 (sterke barrière), 2,5 (neutraal) tot 4 (sterke stimulans).

Stimulansen of barrières bij veiligheid	G	MP	Totaal
Er is voldoende beleids- of keuzeruimte voor de gemeente om de regierol in te vullen	3,4	3,4	3,4
De gemeente beschikt over voldoende bevoegdheden en middelen (zowel persoonlijke als financiële) om de regierol in te vullen	2,8	2,8	2,8
De interne organisatie binnen het gemeentebestuur is in voldoende mate ingericht op het vervullen van de regierol	2,6	2,5	2,6
Er is in voldoende mate sprake van een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen gemeente en andere partijen om de gemeentelijke regierol te vervullen	3,0	2,7	2,8
De opstelling van samenwerkingspartners is in voldoende mate constructief om de gemeentelijke regierol te vervullen	3,2	3,3	3,3
De gemeente beschikt over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht voor het vervullen van de regierol	2,9	2,8	2,8
De rijksoverheid stimuleert en faciliteert de gemeente voldoende voor het oppakken van de gemeentelijke regierol	2,5	2,4	2,5

G = respondenten uit de gemeente (n1 = variërend van 15 tot 17)

MP = respondenten uit maatschappelijke partijen (n2 = variërend van 16 tot 25)

Bijlage 5: overzicht beleidsbundels per beleidsveld

Het gehele rijksbeleid ordenen we in hoofdstuk 4 vanuit ieder individueel beleidsthema waarin we onderscheid maken naar:

- meer *specifiek* en *direct* gericht beleid op de twee beleidsthema's;
- meer *algemeen* gericht op, maar wel met *relevantie* voor de beleidsthema's.

In deze bijlage ordenen we het rijksbeleid aan de hand van relevante doelstellingen van rijksbeleid. Per doelstelling bezien we in welke beleidsbundels deze aan de orde komen en wat de bij deze doelstellingen behorende maatregelen richting gemeenten zijn. Een *beleidsbundel* omschrijven we als een afgebakend geheel van beleid (doelen, middelen en tijdskeuzen) dat een of meer rijksactoren onder een bepaalde noemer, bijvoorbeeld een nota, een programma of een convenant, in de richting van gemeenten zenden. De beschrijving beslaat voor de drie beleidsvelden ongeveer de periode 1997 tot en met 2002.

Rijksdoelen en beleidsbundels rond lokaal inburgeringsbeleid

Relevante rijksdoelen in relatie tot het lokale inburgeringsbeleid zijn het:

- 1 verbeteren van kansen op de arbeidsmarkt;
- 2 verbeteren van kansen in het onderwijs;
- 3 tegengaan van criminaliteit;
- 4 bevorderen van sociale, culturele en politieke integratie;
- 5 verbeteren van kansen op de woningmarkt.

Deze rijksdoelen kunnen zich ook weer op enigerlei wijze tot elkaar verhouden. We werken de diverse rijksdoelen hieronder verder uit.

- 1 Het verbeteren van kansen op de arbeidsmarkt

Beleidsbundels:

- De arbeidsmarktkansen van oudkomers en nieuwkomers verbeteren door hun deelname aan een *inburgeringstraject* waar Nederlandse taal en oriëntatie op beroepen en opleidingen deel van uit maken. Het taalonderwijs aan nieuwkomers is een onderdeel dat de gemeenten wordt voorgeschreven middels de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). De inburgering dient oudkomers en nieuwkomers naar arbeid te voeren voor zover zij niet reeds werkzaam zijn. Daarbij kan (beroeps)onderwijs een tussenstap zijn. Beroepsonderwijs wordt in elk geval aangeboden door Regionale Opleidingscentra (ROC's) en doorgaans zijn de ROC's bij het volledige inburgeringstraject betrokken (de WIN) biedt ROC's een monopolie op de educatieve component in de inburgeringstrajecten van nieuwkomers).
- Voor de inburgering van oudkomers bestaan bijdrageregelingen voor de gemeenten waar de problematiek het grootste is. Het gaat daarbij om de bijdrageregelingen inburgering oudkomers G12 en G17. De G25 baseren hun

aanpak baseren op de Bijdrageregeling Sociale integratie en veiligheid (grotestedenbeleid).

- Ter verbetering van de inburgeringsprogramma's heeft de rijksoverheid de Taskforce Inburgering ingesteld die gemeenten informatie verstrekt en stimuleert. De informatie en stimulering betreffen onder meer de mogelijkheid van duale trajecten werk in inburgering. (Inmiddels is de taskforce opgeheven.)
- Oudkomers en nieuwkomers behoren tot de doelgroepen van het werkgelegenheidsbeleid dat wordt uitgevoerd door de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), met betrokkenheid van gemeentelijke sociale diensten. Het betreft vooral bemiddeling en zonodig activering van werklozen die een uitkering ontvangen.
- De rijksoverheid voert arbeidsmarktgericht anti-discriminatie- en / of emancipatiebeleid dat met name aangrijpt op de positie van oudkomers. Zie ook artikel 1 Grondwet.

Maatregelen:

- De Taskforce Inburgering heeft in de reeks 'Sleutels tot inburgering' de brochure *Duale Trajecten Werk* uitgebracht.
- De CWI's helpen nieuwkomers en vooral oudkomers bij het vinden van (ander) werk, zeker wanneer de cliënten werkloos zijn. Daartoe gaan Centra voor Werk en Inkomen onder meer structurele samenwerking aan met bedrijven.
- De Commissie Gelijke Behandeling spreekt zich uit over (vermeende) individuele gevallen van discriminatie op de arbeidsmarkt.

2 Het verbeteren van kansen in het onderwijs

Beleidsbundel:

- De rijksoverheid verlangt van gemeenten hoe dan ook een lokaal onderwijsbeleid en het biedt gemeenten de middelen daartoe. Naast de algemene financiering en andere ondersteuning van onderwijsinstellingen en van gemeenten bij hun onderwijsbeleid, biedt de rijksoverheid *bijzondere* financiering en andersoortige ondersteuning aan genoemde decentrale actoren. De bijzondere onderwijsmaatregelen zijn onder meer gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, vooral van leerlingen uit (allochtone) minderheidsgroepen. De beleidsbundel op het gebied van onderwijs omvat de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25, het Besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie), de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op de expertisecentra. Een en ander komt samen in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en staat in relatie tot het Grotestedenbeleid.

Maatregelen:

- De rijkssteun wordt bijvoorbeeld aangewend voor projecten ter bevordering van taalontwikkeling bij allochtone leerlingen in de voor- en vroegschoolse periode.
- Er is een normatief formatiebudget voor anderstalige leerlingen.
- Er wordt een monitor leerlingontwikkeling ontwikkeld.

- De eerste opvang van anderstaligen (nieuwkomertjes) heeft plaats in schakelklassen.

3 Het tegengaan van criminaliteit

Beleidsbundel:

- In de maatschappelijke en justitiële jeugdzorg wordt bijzondere aandacht gegeven aan jonge, allochtone cliënten dan wel justitiabelen. Het maatschappelijk welslagen en het normconform gedrag van deze doelgroep worden gestimuleerd enerzijds door de jeugdzorg die in toenemende mate een gemeentelijk beleidsdomein wordt en anderzijds door de strafrechtketen die bestaat uit rijksdiensten en van rijkswege gesteunde maatschappelijke instellingen. Vooral voor wat betreft preventieve en reïntegratieprogramma's is er een overlap met lokaal inburgeringsbeleid, denk bijvoorbeeld aan opvoedingsondersteuning.⁷⁴

Maatregelen:

- Bijvoorbeeld individuele trajectbegeleiding voor jeugdigen uit etnische minderheidsgroepen.

4 Het bevorderen van sociale, culturele en politieke integratie

Beleidsbundel:

- In emancipatie-, cultuur- en jeugdbeleid wordt de vitaliteit van de multiculturele samenleving bevordert. Enerzijds vermindert dat rechtstreeks de noodzaak tot inburgering (van oudkomers), anderzijds stimuleert dat de fora waar inburgering plaats krijgt (bijvoorbeeld nieuwkomertjes bij een voetbalvereniging).

Maatregelen:

- Project Islam en Burgerschap.
- Inzet van de Emancipatie-Subsidieregeling gericht op activiteiten van maatschappelijke organisaties.
- Bijdragen aan stedelijke en provinciale programma's gericht op het bereiken van nieuwe cultuurpublieksgroepen, waaronder allochtonen.
- Inzet van de Van Montfransgelden voor het VNG-project Lokaal Jeugdbeleid.

5 Het verbeteren van kansen op de woningmarkt

Beleidsbundels:

- Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing van het ministerie van Volksgezondheid Ruimtelijke Ordening en Milieu, ofwel de fysieke pijler van het Grotestedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, grijpt op lokale problemen aan op de schaal van wijken en

⁷⁴ De (gesloten) instellingen voor jeugdigen staan los van het lokaal inburgeringsbeleid.

buurten. In deze wijken of buurten wonen veelal veel allochtonen, zowel oudkomers als nieuwkomers.

- De lokale beleidsactoren worden met de taakstellingssystematiek en Centraal Orgaan Asielzoekers (COA)-bemiddeling betrokken bij de eerste huisvesting van vergunninghoudende vluchtelingen.

Maatregelen:

- Concrete toepassingen zijn de lokale projecten van stedelijke vernieuwing die de kwaliteit van de fysieke woonomgeving en de sociale samenhang en veiligheid in buurten verbeteren.
- Rijksbijdrage (lumpsum) aan gemeenten voor ex-VTV'ers (Voorwaardelijke Vergunning Tot Verblijf) met een zorgrecht.

Rijksdoelen en beleidsbundels rond lokaal onderwijsbeleid

Relevante rijksdoelen in relatie tot het lokale onderwijsbeleid zijn:

- 1 het realiseren van een samenhangend aanbod voor kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar;
- 2 voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen in relatie tot aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt;
- 3 bevorderen van de veiligheid voor en door kinderen in en om de school en in de buurt;
- 4 het bevorderen van de jeugdgezondheidszorg;
- 5 inburgering van nieuwkomers en oudkomers;
- 6 het bevorderen van het welzijn van jeugd;
- 7 bestrijden van jeugdwerkloosheid;
- 8 bevorderen van cultuurbewustzijn;
- 9 duurzaam verbeteren van het lokale sportaanbod;
- 10 concurrentie positie van Nederland in de kenniseconomie.

Deze doelen kunnen zich ook weer op enigerlei wijze tot elkaar verhouden. We werken de diverse rijksdoelen hieronder verder uit.

- 1 Het realiseren van een samenhangend aanbod voor kinderen en jongeren van 0 tot 18 jaar

Beleidsbundel:

- Afspraken tussen rijksoverheid, interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten in Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) over jeugdbeleid.⁷⁵
- Een van de prioritaire thema's van de (nieuwe) jeugdagenda is de versterking van de samenhang in de voorzieningen van 0 tot 12 jarigen en het belang om voor de leeftijdsgroep vanaf 12 jaar een samenhangend aanbod van

⁷⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1999

voorzieningen te realiseren.⁷⁶ Als verder liggend doel wordt daarbij het vergroten van de ontwikkelingskansen van deze groep genoemd.

- Via de Stuurgroep Dagindeling en de Commissie Dagarrangementen zijn voorstellen gepresenteerd om de infrastructuur van onderwijs, opvang en vrije tijd beter af te stemmen op leefstijl en tijdsbesteding van ouders en hun kinderen.⁷⁷ Gemeenten zijn overigens verantwoordelijk voor de totstandkoming van voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk (op basis van de Welzijnswet 1994). Een verder liggend doel is het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en privé (en zorg).

Maatregelen:

- Een concreet voorbeeld zijn experimenten met de Brede School, gefinancierd door het Projectbureau Dagindeling.
 - Scheppen van voorzieningen voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.
- 2 Voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen in relatie tot aansluiting onderwijs op de arbeidsmarkt

De rijksoverheid formuleert verschillende doelen.

- Verbeteren van startcondities, onder meer op het gebied van de Nederlandse taal, van kinderen die deel uit maken van de doelgroep bij binnenkomst in de basisschool (in 2006 neemt ten minste 50% van de doelgroepkinderen deel aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's).
- Lokaal worden initiatieven ontwikkeld om deelname van doelgroepleerlingen aan vormen van voortgezet, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer overeen te laten komen met die van niet-doelgroepleerlingen met overeenkomstige capaciteiten.
- Door ondersteuning van de schoolloopbaan is het percentage allochtone en autochtone risicokinderen dat voortijdige uitstroomt lager en is het verschil in percentage van doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen die met een diploma het onderwijs verlaten kleiner. Lokaal neemt het aantal allochtone leerlingen dat deelneemt aan het havo en het vwo toe met 4% in 2006.
- Terugbrengen en bestrijden van het voortijdig schoolverlaten. Doelstelling: in 2006 is het aantal voortijdig schoolverlaters (zonder startkwalificatie) in een GOA-gemeente teruggebracht met minimaal 30% ten opzichte van 1 augustus 2002.⁷⁸

⁷⁶ Zie: TK, 2003 – 2004, 29 284, nr. 1.

⁷⁷ Zie: *Advies van de Commissie Dagarrangementen*, Den Haag, januari 2002.

⁷⁸ Ondermeer in toelichting begroting OC&W voor 2004: "Gestreefd wordt naar 30% minder voortijdig schoolverlaters in 2006, ten opzichte van 1999." Zie: TK 2003 – 2004, 29200 VIII, nr. 2. Vanuit het Grotestedenbeleid is – vanwege de grotere omvang van het probleem in de grote steden – ook sprake van een aparte inzet op groepen van voortijdige schoolverlaters (aanpak van zogenoemde 'risicjongeren' in de grote steden).

- De Nederlandse taalachterstanden bij allochtone en autochtone kinderen is bij het verlaten van het basisonderwijs verminderd (GOA) met 25% in vier jaar van ‘gewichtenleerlingen’ ten opzichte van de ‘ongewogen’ leerlingen.⁷⁹

Beleidsbundels:

- Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en als onderdeel daarvan twee Besluiten landelijke beleidskaders gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (1998 – 2002 en 2002 – 2006). Gemeenten hebben de taak om met de schoolbesturen een Op Overeenstemming Gericht Overleg te voeren.
- De leerplichtwet 1969.
- De RMC-wet (Regionaal Meld en Coördinatiecentrum voortijdig schoolverlaten).⁸⁰

Maatregelen:

- Diverse maatregelen zijn benoemd in de twee landelijke beleidskaders voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.
- Voorkomen van schoolverzuim door handhaving van de Leerplichtwet voor leerplichtige kinderen tot en met 17 jaar door gemeenten en instellingen.
- melding en registratie van voortijdige schoolverlaters (18 tot 23 jaar) en terugleiding naar het onderwijs om een startkwalificatie te behalen.

3 Bevorderen van de veiligheid voor en door kinderen in en om de school en in de buurt

Beleidsbundels:

- Jeugd en veiligheidsbeleid op basis van het Integraal Veiligheids Programma (ISV-1999) waarin spijbelen en schooluitval worden aangemerkt als oorzaken van problematisch (delict)gedrag. Een keten van consultatiebureaus, voorschoolse voorzieningen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs en vervolgonderwijs of arbeidsmarkt moeten een doorgaande ontwikkelingslijn garanderen. De school speelt een essentiële rol in de ontwikkeling van jeugdigen en daarmee in de preventie van jeugdcriminaliteit.⁸¹
- Het verbeteren van de veiligheid, ook die in scholen, maakt onderdeel uit van het Grotestedenbeleid (bijdrageregeling sociale integratie). Vanaf 1998 krijgen ook kleinere gemeenten subsidie voor het ontwikkelen van methoden voor jeugd- en veiligheidsbeleid.⁸²
- (Campagne) De Veilige School.⁸³

Maatregelen:

⁷⁹ In de begroting van het Ministerie van Justitie worden deze doelen overigens in termen van effecten beschreven wat de consistentie van het rijksbeleid niet ten goede komt. Zie: TK, 2003 – 2004, 29 200 VI, nr 2: 346.

⁸⁰ De zogenoemde RMC-wet van 2001 (Stb. 2001, 636, TK 1999 – 2000, 27 206).

⁸¹ TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1

⁸² Tijdelijke regeling inzet extra middelen Jeugd en Veiligheid voor niet GSB-gemeenten.

⁸³ De campagne loopt vanaf 1995.

- Om tot een integraal en lokaal ‘onderwijsjeugdzorgbeleid’ te komen wordt netwerkvorming rond de school gestimuleerd. Brede scholen vormen daarvoor een middel.⁸⁴ “De veiligheid in en om de school kan bijvoorbeeld een positieve impuls krijgen door de ontwikkeling van brede scholen in gemeenten.”⁸⁵
- Vanuit de Campagne De Veilige School biedt het Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid scholen gespecialiseerde hulp en ondersteuning (zoals door ontwikkeling van een ‘pesttest’ en een gratis schooltelefoon voor ouders, leerkrachten en leerlingen over zaken zoals geweld, pesten en veiligheid). Overigens ziet de Inspectie van het onderwijs in het reguliere schooltoezicht ook toe op de manier waarop scholen omgaan met pesten.

4 Het bevorderen van de jeugdgezondheidszorg

Beleidsbundel:

- Met name via de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid.

Maatregelen:

- Jeugdgezondheidszorg nul tot 19-jarigen (was tot 1 januari 2003: vijf tot 19-jarigen) door gemeenten (Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid).
- Gemeentelijke Gezondheidsdienst (Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid).
- Lokaal Gezondheidsbeleid voor diverse doelgroepen, via verplichte nota lokaal gezondheidsbeleid. Dit is in de praktijk vaak beleid voor allochtonen, ouderen en risicojeugd (Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid).
- Hulpverlening aan kinderen jongeren met ‘lichte’ problematiek is nu nog de taak van Bureau Jeugdzorg (onder provinciale verantwoordelijkheid). Met ingang van de Wet op de jeugdzorg (voorzien medio 1994) wordt dit een taak voor het algemeen maatschappelijk werk van gemeenten.

5 Inburgering van nieuwkomers en oudkomers

Een verdere uitwerking van inburgering is opgenomen in het desbestreffende hoofdstuk over dit beleidsveld.

6 Het bevorderen van het welzijn van jeugd

Beleidsbundel:

- Voornamelijk via de Welzijnswet 1994.

Maatregelen:

- Bieden van voorzieningen voor sociaal cultureel werk (zoals peuterspeelzalen, kinderopvang, jongerenwerk en buurthuizen) door gemeenten (Welzijnswet 1994).

⁸⁴ TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1

⁸⁵ TK 2001 – 2002, 28000, VIII, nr. 123

- Algemeen maatschappelijk werk door gemeenten (ook voor jongeren) (Welzijnswet 1994).

7 Bestrijden van jeugdwerkloosheid

Beleidsbundels:

- Onderwijs als preventie voor jeugdwerkloosheid.
- Voorkomen van voortijdige schoolverlaters en teruggleiding naar het onderwijs als curatieve aanpak van jeugdwerkloosheid (zie bij onderwijsachterstandenbeleid en de regionale meld- en coördinatiefunctie). In het Plan van Aanpak Voortijdig schoolverlaten (1999) wordt het doel niet geformuleerd in termen van het behalen van een startkwalificatie, maar in termen van het voor het individu hoogst haalbare niveau van de opleiding of van de positie op de arbeidsmarkt.⁸⁶
- Creëren van gesubsidieerde banen: ‘Melkert-banen’ / ID-banen.⁸⁷

Maatregelen:⁸⁸

- Creëren van 40.000 (leer)werkplekken voor jongeren bij het bedrijfsleven.
- Belastingkorting voor een werkgever die een werkloze jongere in dienst neemt en deze jongere daarnaast een opleiding biedt.
- Organiseren van banenbeurzen voor jongeren tot 23 jaar.
- Oprichten van een Taskforce om jongeren actief op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen door middel van een publiciteitscampagne.

Overige doelen van rijksbeleid:

- 8 Cultuurbeleid: alle leerlingen in ons land, ongeacht hun opleiding of achtergrond, moeten kennis kunnen nemen van de bijzondere waarden van de kunst en het erfgoed in de wereld om hen heen.⁸⁹
- 9 Jeugd, sport en beweging: het duurzaam verbeteren van het lokale sportaanbod bijvoorbeeld via de breedtesportimpuls voor (kwetsbare) groepen zoals jeugd en mensen met een lage sociaal economische status. Sport wordt benut voor het bestrijden van maatschappelijke problemen en het versterken van de sociale infrastructuur. In het onderwijs gebeurt dit bijvoorbeeld via lichamelijke opvoeding, de verlengde schooldag, en naschoolse opvang.⁹⁰
- 10 Concurrentiepositie van Nederland in de internationale kenniseconomie. Op basis van de bijzondere Europese Raad in Lissabon (2000) gaat het daarbij onder meer om
 - het halveren van het aantal 18 tot 24 jarigen zonder startkwalificatie in 2010;

⁸⁶ Zie: TK 1998 – 1999, 26 695, nr. 2. De Algemene Rekenkamer merkt overigens op dit ten koste is gegaan van de helderheid en de meetbaarheid van de doelstellingen. In de praktijk is het begrip ‘hoogst haalbaar’ moeilijk meetbaar (Algemene Rekenkamer, 18 december 2001).

⁸⁷ Door de nieuwe Wet werk en bijstand wordt aan de gemeentelijke beleidsvrijheid overgelaten of deze banen blijven bestaan.

⁸⁸ Zie ook: TK 2002 – 2003, 23 972, nr. 60.

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld: TK 1998 – 1999, 26 200 VIII, nr 10.

⁹⁰ Zie: TK 1998 – 1999, 26 632, nr. 1.

- bevorderen van gelijke kansen (emancipatiebeleid en combinatie arbeid en zorg);
- vergroten van de arbeidsparticipatie (onder meer via kinderopvang).⁹¹

Decentralisatie van rijksbeleid aan gemeenten

Door decentralisatie zijn de laatste jaren veel taken aan gemeenten overgedragen. In relatie tot het lokale onderwijsbeleid noemen wij:

- gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) (Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid, 1997).⁹² Vanaf 2002 maken ook de regeling Voor- en Vroegschoolse Educatie (VE) en de Onderwijskansen aanpak (OK) onderdeel uit van het Gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid;
- de handhaving van de leerplicht (Leerplichtwet 1969) en de Regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-wet, 2001);
- volwasseneneducatie mede in relatie tot inburgering (Wet Educatie en Beroepsonderwijs, 1996);
- onderwijshuisvesting van het primaire en voortgezette onderwijs per 1 januari 1997;
- schoolbegeleiding (Regeling Schoolbegeleiding 1998 – 2002).
- onderwijs in allochtone levende talen (OALT) voor het primair onderwijs;
- eerste opvang onderwijs aan nieuwkomers in primair en voortgezet onderwijs;
- leerlingenvervoer (Wet gemeentelijke regelingen leerlingenvervoer).

Rijksdoelen en beleidsbundels rond lokaal veiligheidsbeleid

In de periode tussen 1998 en 2002 werd gewerkt aan het realiseren van de volgende doelen rond lokaal veiligheidsbeleid:

- 1 terugdringen van de overlast in het publieke domein;
- 2 terugdringen van het geweld in het publieke domein;
- 3 terugdringen en voorkomen van jeugdcriminaliteit;
- 4 matigen van alcoholgebruik;
- 5 terugdringen van overval en straatroof;
- 6 het realiseren van een veilige leefomgeving;
- 7 vermindering van de objectieve onveiligheid;
- 8 verbetering van de veiligheidsbeleving.⁹³

In de periode 2002 – 2006 richt de rijksoverheid haar pijlen vooral op het:

- 1 aanpakken van de stelselmatige dader en jeugdcriminaliteit;
- 2 versterken van de opsporing en handhaving;
- 3 versterken van het zichtbare toezicht en de controle in de publieke ruimte;
- 4 intensiveren van gerichte preventieprojecten.

⁹¹ TK 2000 – 2001, 27 406, nrs. 1 – 2

⁹² Staatsblad 1997, nr 237.

⁹³ Doel 7 en 8 zijn afkomstig uit het Grotestedenbeleid 2002 – 2004.

Net als bij de beleidsvelden inburgering en onderwijs kunnen voor ieder van deze doelen beleidsbundels omschreven worden; het geheel van beleid vervat in een programma, nota of convenant dat richting gemeenten gezonden wordt. De beleidsbundels zijn ingedeeld in twee perioden, namelijk de periode 1994-1998 en de periode 1998-2002.

Rijksdoelen 1994-1998

1 Terugdringen van de groeiende onveiligheid veroorzaakt door jongeren⁹⁴

Beleidsbundel:

- Het jeugd- en veiligheidsbeleid is ontwikkeld op basis van het advies over de aanpak van de jeugdcriminaliteit van de commissie Van Montfrans. In de Nota Veiligheidsbeleid 1995 – 1998 is dit advies uitgewerkt tot een plan van aanpak jeugd en veiligheid voor de kabinetsperiode 1994 – 1998.

Maatregelen:⁹⁵

- Concrete afspraken tussen bevoegde instanties (zoals scholen, jeugdhulpverlening, sportverenigingen, politie, openbaar ministerie etc.) over onder andere:
 - bestrijden voortijdig schoolverlaten / schoolverzuim;
 - bewustmaking van leerlingen en ouders/opvoeders met betrekking tot jeugdproblemen, zoals alcohol- en drugsmisbruik, roken, vandalisme, geweld en jeugddelinquentie;
 - bevorderen samenwerking scholen, welzijnswerk, jeugdhulpverlening, politie, jeugdbescherming etc. in wijkgebonden netwerken (Nota Veiligheidsbeleid).
- Uitbreiding van voorzieningen voor de opvang van dak- en thuisloze jongeren.
- Voor een vroegtijdige signalering voor de politie, jeugdbescherming en openbaar ministerie wordt een toegankelijk cliëntvolgsysteem worden opgezet.
- Versterking van de voorzieningen voor de jeugdfunctie bij de politie en het openbaar ministerie.
- Ontwikkeling van een jeugdmonitor.
- Het kabinet stelt een bedrag beschikbaar voor jeugdcriminaliteit dat oploopt van 4 miljoen in 1995 tot 93 miljoen structureel vanaf 1999.

2 Bestrijden van de overlastaspecten van het druggebruik

Beleidsbundel:

- Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998

⁹⁴ De eerste drie doelstellingen zijn afkomstig uit de Nota Veiligheidsbeleid 1995 – 1998, TK 1994 – 1995, 24 255, nrs. 1 – 2.

⁹⁵ Zie:TK 1994 – 1995, 24 255, nrs. 1 – 2.

Maatregelen:

- Door gemeenten is deels met steun van de Ministeries van Binnenlandse Zaken, van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de volgende instrumenten ontwikkeld:⁹⁶
 - vestigingsregulerende maatregelen op basis van een overlastverordening, het Besluit Horecabedrijven Hinderwet, een APV (Algemene Plaatselijke Verordening), en een leefmilieuverordening;
 - exploitatie regulerende maatregelen (via Drank- en horecawet, APV, Drank en horecaverordening);
 - preventieve en controlerende maatregelen zoals uitbreiding en verbetering van de voorlichting aan met name groepen jongeren die niet worden bereikt via de reguliere kanalen (zoals school, gezondheidszorg, hulpverlening);
 - bedrag beschikbaar voor de integrale aanpak van drugsoverlast in 1995 van 37 miljoen gulden uit de begrotingen van de ministeries van Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

3 Vergroten van de veiligheid op straat en in wijken**Beleidsbundel:**

- Nota Veiligheidsbeleid 1995 – 1998

Maatregelen:⁹⁷

- Gemeenten beschikken over middelen en beleidsvrijheid in het kader van het fonds sociale vernieuwing.
- Het kabinet stimuleert in het kader van het Grotestedenbeleid het totstandbrengen van wijkveiligheidsplannen.
- Meer toezicht langs drie lijnen: meer politie, meer toezichthouders en, in de (semi-) openbare ruimte, mogelijkheden voor de particuliere sector.

4 Matigen van alcoholgebruik⁹⁸**Maatregelen:**

- Voorstel tot wijziging van de Drank en horecawet.
- Formulering van het regeringsstandpunt over evaluatie van de werking van de Code voor alcoholhoudende dranken.

Naast bovenstaande doelen zijn er ook nog een aantal doelen te noemen die voortkomen uit het Grotestedenbeleid (GSB). Hieronder worden een aantal GSB-doelen genoemd:

- 5 vermindering van de objectieve onveiligheid;
- 6 verbetering van de veiligheidsbeleving;
- 7 aanmerkelijke verbetering van de kwaliteit van de sociale en fysieke

⁹⁶ Zie: TK 1994 – 1995, 24 225, nrs. 1 – 2.

⁹⁷ Zie: TK 1994 – 1995, 24 225, nrs. 1 – 2.

⁹⁸ Zie: TK 1995 – 1996, 24 400, nr. 2.

leefomgeving van de stad.

Beleidsbundels:

- Afspraken in de vorm van GSB-convenanten over te realiseren doelen en over de beschikbare rijksbijdragen.
- De G4 nemen deel aan het communautair initiatief URBAN gericht op de bestrijding van sociaal-economische achterstanden in de steden.

Maatregelen:

- Ontwikkeling van de GSB monitor, waarvan de resultaten jaarlijks in het Jaarboek Grotestedenbeleid gepubliceerd worden.
- Zelfanalyses en visitaties.

In 1999 wordt het Integraal Veiligheidsprogramma (IVP) ingevoerd. Dit programma is de opvolger van de Nota Veiligheidsbeleid 1995 – 1998. Het IVP is het complement van het Beleidsplan Nederlandse Politie. Dit beleidsplan bevat de bijdragen die van de politie en het Openbaar Ministerie worden verwacht, in het IVP staan de bijdragen die van de andere partners worden verwacht.

Rijksdoelen 1998 – 2002

1 Terugdringen van de overlast in het publieke domein

Beleidsbundel:

- Het Integraal Veiligheids Programma

Maatregelen:⁹⁹

- Stimuleren dat er op lokaal niveau een goed inzicht bestaat in de populatie van overlastgevendenden.
- Naar aanleiding van een onderzoek naar de oorzaken van dak- en thuisloosheid bezien welke handvatten er zijn voor een meer gericht preventie- en interventiebeleid.
- Bevorderen dat er op lokaal niveau afspraken worden gemaakt tussen politie en hulpverleningsinstellingen, zodanig dat ze 24 uur per dag voor de politie bereikbaar zijn en de eerste opvang in overlastsituaties kunnen overnemen.
- In een aantal gemeenten worden kleinschalige experimenten met laagdrempelige opvang gestart.
- Er wordt verkend om tot een flexibeler inzet van geldstromen te komen.
- Bezien of er knelpunten zijn in de privacywetgeving die een adequate afstemming tussen de politie en betrokken hulpverleningsinstanties verhinderen
- Aan de hand van de resultaten van een onderzoek naar 24 uursopvang bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn om een 24 uursopvang mogelijk te maken.

2 Terugdringen van het geweld in het publieke domein

⁹⁹ Zie: TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1.

Beleidsbundel:

- Het Integraal Veiligheids Programma

Maatregelen:¹⁰⁰

- Onderzoek naar de mogelijkheid van partiële anonieme aangifte.
- Stimuleert van gemeenten om meer aandacht te geven aan vrijetijdsbesteding en recreatie, vooral gericht op jongeren.
- In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) zijn afspraken tussen het kabinet en de VNG gemaakt om de gemeenten te ondersteunen bij het ontwikkelen van een beleid gericht tegen het geweld op straat.
- Er is een Platform tegen Geweld op straat opgericht, dat werkt aan een anti-geweldscode.
- Verschillende departementen, horeca en Openbaar Ministerie hebben de Handreiking Veilig Uitgaan gepubliceerd.
- Het kabinet streeft naar een adequate naleving en handhaving van het handhavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen voor alcoholgebruik.
- Alle gemeenten met meer dan 25000 inwoners en met een geconcentreerd uitgaansgebied moeten uiterlijk in 2002 een structurele aanpak van het uitgaansgebied hebben ontwikkeld, vastgelegd in een ondertekend convenant Veilig Uitgaan.
- Voorstel om de wet Wapens en Munitie aan te passen in verband met het verhogen van de strafmaat voor het bezit en de handel in illegale wapens.
- Er zal gestart worden met een of twee pilotgemeenten om het gebruik van de mogelijkheden van de Wet Wapens en Munitie te optimaliseren
- Afhankelijk van de uitkomsten van de pilot bieden van een bevoegdheid aan de burgemeester gebieden aan te wijzen waar gefouilleerd kan worden op wapenbezit.
- Ondersteunen van initiatieven van de horecabranche om nader onderzoek te doen naar aard, omvang en spreiding van problemen van autochtone en etnische jongeren in relatie tot overlast en criminaliteit in en rond horecabedrijven.

3 Terugdringen en voorkomen van jeugdcriminaliteit

Beleidsbundel:

- Integraal Veiligheids Programma. Het jeugd- en veiligheidsbeleid is ontwikkeld op basis van het advies over de aanpak van de jeugdcriminaliteit van de commissie Van Montfrans. In de Nota Veiligheidsbeleid 1995 – 1998 is dit advies uitgewerkt tot een plan van aanpak jeugd en veiligheid voor de kabinetsperiode 1994 – 1998. Voortzetting van dit beleid acht het kabinet ook in periode 1998 – 2002 noodzakelijk, met bijzondere aandacht voor de nieuwe zwaartepunten: verjonging, verharding en de blijvende oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheden.

¹⁰⁰ Zie: TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1.

Maatregelen:¹⁰¹

- In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) is de afspraak gemaakt dat het rijk de knelpunten in de ketenbenadering ten aanzien van jeugdcriminaliteit onderzoekt.
- De interdepartementale commissie Jeugd en veiligheid bevordert de onderlinge afstemming tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Volksgezondheid Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is ambtelijk gesprekspartner voor de lokale besturen ten aanzien van vraagstukken over jeugd en veiligheid.
- Het functioneren van de arrondissementsplatforms jeugdcriminaliteit wordt gestimuleerd
- In het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP), Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) en de doorstartconvenanten met de steden zijn niet-vrijblijvende afspraken over samenwerking opgenomen in de beleidskaders van de veldorganisaties (Openbaar Ministerie, jeugdhulpverlening, politie) van de betrokken departementen.
- Gemeenten worden gestimuleerd een actuele diagnose van de lokale situatie op te stellen
- Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie laten een systematische bewerking uitvoeren op de Herkenningsdienstgegevens waardoor de ontwikkeling van criminele kaarten op lokaal niveau mogelijk worden.
- Onderzoek gestart naar groeps- en bendevorming
- In 1999 wordt het Cliëntvolgsysteem Jeugdcriminaliteit geïmplementeerd
- In een beperkt aantal steden start een pilot met een buurtgericht preventiemodel met als doel om in risicobuurtten een positief opvoedkundig klimaat te creëren.
- Voor twaalfminners die zich aan strafbare feiten schuldig maken is een ‘Haltachtige’ maatregel (‘Stop-reactie’) ingevoerd
- Uitvoeren van CRIEM¹⁰²-pilots (Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden).
- Vaststellen en verspreiden van ‘best-practices’ op het gebied van preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit.

4 Matigen van alcoholgebruik

Beleidsbundel:

- Drank- en Horecawet

Maatregelen:

- Op 1 november 2000 is de gewijzigde Drank- en Horecawet in werking getreden.

5 Terugdringen van overval en straatroof

¹⁰¹ Zie: TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1.

¹⁰² Zie: TK 1997 – 1998, 25 726, nr.1.

Beleidsbundel:

- Het Integraal Veiligheids Programma

Maatregelen:

- Het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing ontwikkelt in het kader van het Keurmerk Veilig Ondernemen eisen ten aanzien van de preventie van overvalcriminaliteit. Het kabinet wil in samenwerking met betrokken partners een daling van het aantal overvallen op bedrijven en instellingen met 5% per jaar tot 2002 bereiken.

6 Het realiseren van een veilige leefomgeving

Beleidsbundel:

- Het Integraal Veiligheids Programma. Het kabinet stimuleert in samenwerking met betrokken partners, de bevordering van een veilige leefomgeving, onder meer door het ontwikkelen van instrumenten als keurmerken, beveiligingsconcepten en de veiligheidseffectrapportage en door het stimuleren van het gebruik daarvan door alle betrokken partijen.

Maatregelen:¹⁰³

- Stimuleren van publiciteit rondom het Politie Keurmerk Veilig Wonen waarin ook aandacht is voor vandalisme.
- Kabinet stimuleert via de Stuurgroep Keurmerk Veilig Wonen de discussie om tot een duidelijke rolverdeling tussen politie, gemeenten en private partijen te komen waar het gaat om de coördinatie en adviesfunctie bij de implementatie van het Politie Keurmerk Veilig Wonen.
- Kabinet stimuleert in overleg met Aedes (vereniging van woningcorporaties) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om via convenanten tot afspraken te komen met lokale woningcorporaties over het toepassen van het Politie Keurmerk Veilig Wonen bij renovaties van woningcomplexen.

De doelen van het Grotestedenbeleid lopen ook door in de periode 1998 – 2004.

7 Vermindering van de objectieve onveiligheid

8 Verbetering van de veiligheidsbeleving

Beleidsbundel:

- Afspraken in de vorm van GSB-convenanten over te realiseren doelen en over de beschikbare rijksbijdragen.

Maatregelen:¹⁰⁴

- Regeling voor uitbreiding van de politiesterkte.

¹⁰³ Zie: TK 1998 – 1999, 26 604, nr. 1.

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld: *Steden op stoom, tussenstand Grotestedenbeleid, 1994 – 2002.*

- Een ontschotte regeling voor sociale integratie en veiligheid.
- Een aantal kleinschalige regelingen voor specifieke maatregelen.

9 Aanmerkelijke verbetering van de kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving van de stad

Beleidsbundel:

- Afspraken in de vorm van GSB-convenanten (Grotestedenbeleid) over te realiseren doelen en over de beschikbare rijksbijdragen. Een onderdeel van het GSB is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het ISV zet in op twaalf prestatievelden, waaronder omgevingskwaliteit, duurzaamheid en het bieden van gevarieerde woonmilieus.

Maatregelen:

- Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing zet in op het versterken van de betrokkenheid van burgers bij de dagelijkse leefomgeving.
- De monitor Stedelijke Vernieuwing volgt via een aantal outputindicatoren de ingrepen in de fysieke leefomgeving.