De gemeente als regisseur

Lokale daadkracht mobiliseren

Ministerie van **Binnenlandse Zaken** *en* **Koninkrijksrelaties**

De gemeente als regisseur

Lokale daadkracht mobiliseren

Colofon

Meer informatie is beschikbaar bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, directie Grotestedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen.
U kunt contact opnemen met de afdeling Interbestuurlijke Betrekkingen, telefoon (070) 426 62 26, of e-mail interbestuurlijke.betrekkingen@minbzk.nl.

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties en Bestuur
Directie Grotestedenbeleid & Interbestuurlijke Betrekkingen
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Telefoon: (070) 426 62 26
Internet: www.minbzk.nl/interbestuurlijkebetrekkingen

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Voorlichting en Communicatie

Tekst

Ingrid Koulen, Ciska Scheidel en Jan Andries Wolthuis

Redactie

Annette Rebel

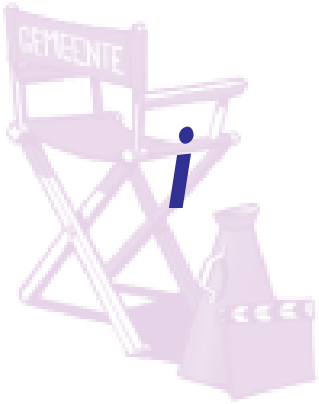
Illustraties

Roland IJzerman, Leiden

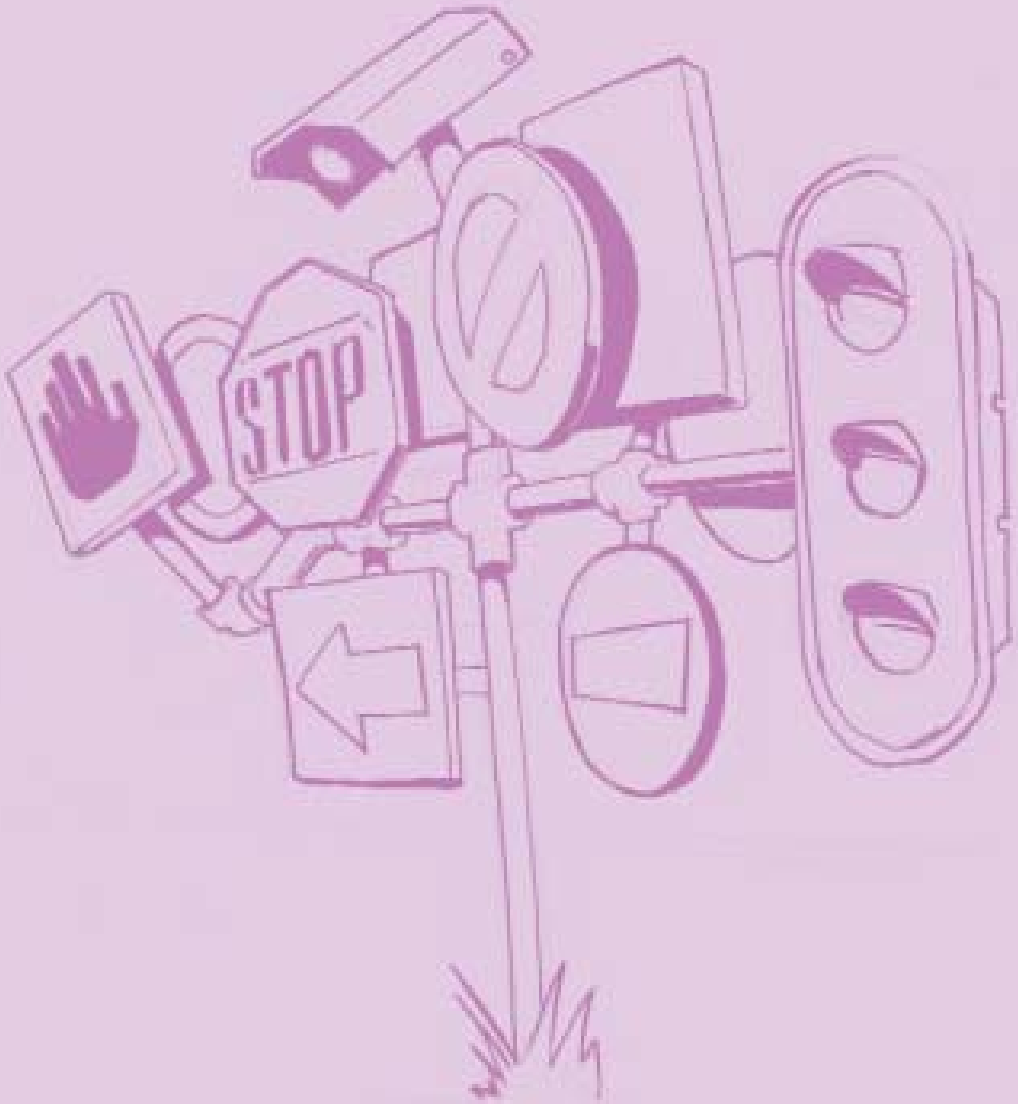
Vormgeving

Junior, beeldvorming, Zoetermeer

november 2006



Inhoud


STOP

Woord vooraf

“Geef gemeenten de regie” wordt veelvuldig gesteld bij de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. De term regie wordt zowel door het rijk als door gemeenten gebruikt, waarbij niet altijd concreet wordt aangegeven in welke betekenis het begrip wordt gehanteerd. Los van de definitie of omschrijving, is vanuit gemeenten en maatschappelijke organisaties nogal eens het geluid te horen dat de invulling van de lokale regierol niet vanzelf gaat en in de praktijk op problemen stuit of niet van de grond komt en dus de probleemoplossing belemmert.
Om gemeenten te ondersteunen bij de regierol heeft Partners + Pröpper in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzocht welke problemen gemeenten ondervinden bij de invulling van hun regierol, welke rol het rijk hierbij kan spelen en hoe gemeenten die rol adequaat kunnen oppakken.[1] In deze handreiking wordt deze informatie samengebracht en geïllustreerd aan de hand van veiligheidsthema’s. De keuze voor dit beleidsterrein is ingegeven door de overweging dat dit ministerie het ook tot haar verantwoordelijkheid rekent de regierol van gemeenten in het veiligheidsbeleid te versterken.

Deze handreiking wil vooral inzichtelijk maken aan welke voorwaarden op rijksniveau en op lokaal niveau moet worden voldaan om tot een succesvolle lokale regierol te komen. Daarnaast is deze handreiking ook bedoeld om het proces van regievoering op lokaal niveau te stimuleren. Tenslotte biedt het een mogelijkheid om de discussie hierover binnen het rijk en tussen het rijk en gemeenten te stimuleren.

Deze publicatie is de derde in een reeks die is uitgebracht op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over ketenregie en regierol. Ons ministerie staat en gaat voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Die kwaliteit en de mate of de dienstverlening de burger verder

1 Partners + Pröpper 2004.

helpt, staat of valt met helderheid over activiteiten, rollen en verantwoordelijkheden. In de publicatie *Ruimte voor regie*, is een methode aangereikt waarmee overheden en partners door middel van ketenregie daadwerkelijk hun problemen kunnen oplossen. Vervolgens hebben wij in *Doen of laten* de rol van het rijk bij ketenvorming onder de loep genomen. In de voorliggende handreiking worden de inzichten van de eerdere publicaties aangevuld met de resultaten uit het onderzoek van Partners + Pröpper en wordt specifiek ingegaan op de voorwaarden waaraan op rijksniveau en op lokaal niveau moet worden voldaan om tot een succesvolle lokale regierol te komen.

Bijna tegelijk met deze handreiking heeft ons ministerie de vernieuwde versie van de methode Kernbeleid Veiligheid uitgebracht. Wat is het belang van een lokaal integraal veiligheidsbeleid, hoe kunnen gemeenten dergelijk beleid ontwikkelen en hoe kan de samenwerking met relevante partners concreet vorm krijgen? Dit zijn in een nutshell de vragen die in de methode Kernbeleid Veiligheid worden beantwoord. Deze methode is een van de uitkomsten van het Project Veilige Gemeenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en kan worden gebruikt voor de uitwerking van het lokale veiligheidsbeleid.
Met de hier voorliggende handreiking en met de methode Kernbeleid Veiligheid hebben gemeenten instrumenten in handen om hun regierol op het terrein van veiligheid handen en voeten te geven.

1 Inleiding

Veiligheid, integratie en onderwijs: in toenemende mate maken gedetailleerde rijksregels op deze beleidsterreinen plaats voor een aanpak die lokale overheden de ruimte geeft om vraagstukken op te lossen en waarvoor het rijk slechts de kaders geeft. Binnen deze kaders hebben gemeenten de bewegingsvrijheid èn de verantwoordelijkheid om samen met maatschappelijke instanties passende oplossingen te zoeken voor lokale problemen.

Het rijk geeft de kaders

Het is dus aan gemeenten om met relevante maatschappelijke partijen op lokaal niveau samenhangend beleid tot stand te brengen. Niet door middel van hiërarchische macht, maar door alle partijen op basis van vrijwilligheid te bewegen tot samenwerking bij de oplossing van een gemeenschappelijk lokaal vraagstuk. Gemeenten hebben een regisseursrol in deze mobilisatie van lokale daadkracht.

Welke voorwaarden zijn noodzakelijk om van lokale regie een doelgericht en effectief instrument te maken? Uit diverse onderzoeken blijkt dat die voorwaarden voor rijk en gemeente verschillend zijn en ook dat die voorwaarden

aanvullend zijn op elkaar: als het rijk het klimaat en de voorwaarden schept die nodig zijn voor een gemeentelijke regierol, is dat al een wezenlijke stap voor een effectieve regierol op lokaal niveau. Evenzozeer vraagt effectieve lokale regie erom dat gemeenten op het lokale niveau gebruik maken van de voorwaarden die door het rijk zijn gecreëerd. Deze brochure geeft praktische aanbevelingen voor de invulling en aanpak van deze taakverdeling.

In het eerste deel van deze handreiking ligt het accent op de rijksoverheid: wat moet het rijk doen om ervoor te zorgen dat een gemeente daadwerkelijk die lokale daadkracht kan mobiliseren? En vooral, wat moet het rijk niet doen als zij de gemeente haar regisseursrol wil laten? In het tweede deel van deze publicatie komt de gemeente aan bod en wordt aangegeven wat de gemeente zelf kan doen om maatschappelijke organisaties op lokaal niveau tot samenwerking te bewegen.

Tot slot nog het volgende. Verwacht in deze publicatie geen dwingende instructies over de opstelling van het rijk of van een gemeente. Los van de principiële vraag of dergelijke instructies hier op hun plaats zouden zijn, gaat het er juist om dat rijk en gemeenten gezamenlijk bepalen wat hun rol is bij de regie op een bepaald beleidsterrein. Zie en gebruik deze brochure dus vooral als een bron van nuttige en bruikbare suggesties om die verschillende rollen zo goed mogelijk te kunnen spelen.

2 Gebruikte begrippen

Om misverstanden over de betekenis van begrippen te voorkomen, volgt in dit hoofdstuk een korte toelichting op gebruikte begrippen in deze brochure.

Regie

Een bijzondere vorm van sturen die 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 *(Partners + Pröpper)*.

Doorzettingsmacht

Potentie van een actor om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen, door middel van wettelijke mogelijkheden of financiële middelen.

Bestuurskracht

Het vermogen van een overheidslaag om de voor haar passende opgaven te kunnen vervullen, Wat 'passend' is, is onderwerp van politieke en wetenschappelijke discussie. Derksen (e.a.) spreekt over een optimaal oplossen van lokale problemen en het voorzien in lokale behoeften.[2]

Bestuurlijk arrangement

De wijze waarop de bestuurlijke betrekkingen voor een bepaalde beleidssector zijn geregeld. Het betreft de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden, rollen en taken, maar ook de invulling van het toezicht en de verantwoordelijkheid.

Financieel arrangement

De wijze waarop de financiële stroom tussen bestuursorganen is geregeld. Het financiële arrangement sluit aan op het bestuurlijke arrangement.

2 Evenals voor het begrip regie, wordt ook de term bestuurskracht in de bestuurskundige literatuur veelvuldig gebruikt zonder dat wordt omschreven wat de auteur er onder verstaat. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de complexiteit van het begrip waardoor men vaak volstaat met het benoemen van enkele elementen die belangrijk zijn bij het begrip. De hier gehanteerde definitie is een vrije interpretatie van die elementen en is dan ook zeker niet waterdicht. Ze voldoet hier wel omdat de essentie – namelijk het vermogen om een passende opgave vervullen – wel wordt gegeven.

Interbestuurlijke verhoudingen

De wijze waarop de verschillende overheden met elkaar omgaan. De bestuurlijke verhoudingen worden beïnvloed door de invulling van de bestuurlijke en financiële arrangementen en de onderling afgesproken omgangsregels.

Beleidsvrijheid

De vrijheid die decentrale overheden hebben om zelf het beleid vorm te geven. De vrijheid heeft betrekking op de invulling van een wettelijke verplichting (medebewind), of de invulling van hun algemene bestuurstaak (autonomie).

3 De kunst van het verleiden

“Succesvolle regie is vooral mensenwerk. Een echte regisseur kan mensen verleiden om samen tot het beste resultaat te komen.[3]”

“Het is maar de vraag of expliciete instrumenten (zoals een aanwijzingsbevoegdheid of meer middelen) partijen die echt niet willen of kunnen, over de streep trekken. De impliciete instrumenten van de gemeente zouden wel eens sterker kunnen blijken dan de expliciete.[4]”

Regisseren is verleiden

Een voorschrijvende gemeente met doorzettingsmacht die vertelt wat andere partijen moeten doen is niet altijd effectief en evenmin wenselijk bij de aanpak van een gemeenschappelijk lokaal vraagstuk. Het gaat om samenwerking en afstemming en om motivering van betrokken organisaties. Partijen moeten zèlf inzien wat voor hen de voordelen zijn van de oplossing van een lokaal probleem. Er is wèl een regisseur nodig die alle spelers kan verleiden en zeker in het veiligheidsbeleid is die rol voorbehouden aan de gemeente. In sommige gevallen heeft de gemeente daarbij een bepaalde mate van doorzettingsmacht, maar meestal komt het aan op verleiding.

3 Price Waterhouse Coopers 2005.
4 Berenschot 2006.

3.1 Regietypen

Partners + Pröpper onderscheiden twee belangrijke kenmerken aan regie, namelijk;

- doorzettingsmacht: de mate waarin de regisseur andere relevante partijen zijn wil kan opleggen.
- eigen script: de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven.

De regietypes van Partners + Pröpper

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

Op basis van deze kenmerken zijn vier verschillende regietypen voor gemeenten te onderscheiden: de beheersingsgerichte regisseur, de uitvoeringsgerichte regisseur, de visionaire regisseur en de faciliterende regisseur.

Beheersingsgerichte regisseur

Bij deze regievorm bepaalt de gemeente het beleidskader én beschikt ze over doorzettingsmacht.

Uitvoeringsgerichte regisseur

Bij deze regievorm bepaalt het rijk de kaders en heeft de gemeente geen eigen script. Wel beschikt de gemeente over doorzettingsmacht.

Visionaire regisseur

Bij deze regievorm bepaalt de gemeente het beleidskader: ze heeft een eigen script. Doorzettingsmacht heeft ze echter niet. Daarom heeft ze overtuigingskracht nodig. Door een aansprekende, samenbindende visie te presenteren, kan de gemeente andere actoren in het beleidsveld binden aan haar eigen script.

Faciliterende regisseur

Bij deze regievorm heeft de gemeente noch een eigen script, noch doorzettingsmacht. Met haar activiteiten stimuleert en ondersteunt de gemeente

andere lokale partners, die zelf de ruimte hebben om eigen doelen te stellen of het script te volgen van een door het rijk opgelegd beleid. De gemeente legt zich dus toe op het faciliteren van samenwerking tussen andere partijen.

3.2 Is dit de werkelijkheid?

Schema's zijn bijna altijd een tamelijk eenvoudige weergave van de werkelijkheid. Dat geldt ook in dit geval. Bovenstaand schema is nuttig omdat het in één oogopslag de belangrijkste kenmerken van regie weergeeft. Tegelijkertijd is het schema een te simpele weergave van de werkelijkheid omdat het suggereert dat er slechts één vorm van gemeentelijke regie bestaat en dat die vorm bovendien ook statisch is. Dit is zeker niet het geval, want regie is niet eendimensionaal en niet statisch.

3.3 Regie is niet eendimensionaal

Regievoering door gemeenten vindt op verschillende niveaus plaats. Het schema van hierboven heeft vooral betrekking op de uitvoerende regie, maar er zijn nog andere niveaus waarop een gemeente haar regierol kan en moet spelen. Berenschot onderscheidt regie op bestuurlijk niveau, op instellingsniveau en op uitvoeringsniveau. **Bestuurlijke regie** is erop gericht om relevante partijen te binden aan de doelen en werkwijze van de samenwerking en aan de bijdrage van de onderscheiden actoren. Gezien haar verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid, zal een gemeente in het veiligheidsdomein voor alle partijen de aangewezen partij zijn als bestuurlijk regisseur. Die erkenning alleen is niet voldoende om daadwerkelijk de regie te hebben en om partners te kunnen binden aan een bepaalde doelstelling. Een gemeente moet ook door haar interne organisatie laten zien dat ze haar regierol serieus neemt en dat het desbetreffende beleid ook prioriteit heeft. Dat vraagt om **interne regie** om het thema ook intern op de agenda te krijgen. Die interne regie bestaat uit verschillende activiteiten: er moet een analyse van het veiligheidsprobleem worden gemaakt, het thema moet bij een bestuurder belegd worden, er moet geïnvesteerd worden in een ambtelijk ondersteuningsapparaat en een gemeente moet middelen vrijmaken voor het veiligheidsbeleid. '*Een gemeente moet haar regierol ook verdienen*', zo hield een van onze gesprekspartners ons voor en het zal duidelijk zijn dat interne regie hiervoor een basisvereiste is.
Uiteindelijk komt het aan op de uitvoering van het beleid en dit vraagt dus om regie op het **uitvoerende niveau**. De uitvoerende regie is gericht op de afstemming tussen de professionals die een taak hebben op het terrein van veiligheid. In feite is dit het belangrijkste regieniveau en ook het niveau waarop de

inspanningen van de andere regieniveaus verzilverd kunnen worden. Wil een gemeente effectief zijn in haar regierol, dan zal zij op alle niveaus moeten acteren.

3.4 En regie is niet statisch

In gesprekken met gemeenteambtenaren, werd nogal eens naar voor gebracht dat het onderscheid van Partners + Pröpper louter theoretisch is en in de praktijk nauwelijks van betekenis zou zijn. Daarbij past wel een nuancering. De verschillende regietypen vragen alle om een verschillende opstelling van gemeente naar haar partners. Die opstelling varieert naargelang de verschillende gradaties van doorzettingsmacht die een gemeente heeft. Op het terrein van jeugd en veiligheid bijvoorbeeld heeft een gemeente te maken met een veelheid aan partners, zoals politie, openbaar ministerie, bureau Jeugdzorg, bureau Halt, scholen, welzijnsinstellingen en ook bedrijven. Als het gaat om doorzettingsmacht, neemt een gemeente verschillende posities in naar de verschillende actoren. Zo zal een gemeente vanwege een bepaalde subsidierelatie meer doorzettingsmacht hebben naar het welzijnswerk in haar gemeente dan bijvoorbeeld naar het onderwijs of naar politie. Een gemeente moet dus voortdurend schakelen tussen de verschillende posities die zij inneemt tegenover relevante partners en haar tactiek voor de wijze waarop zij haar regierol oppakt voor iedere partij afzonderlijk bepalen. Het onderscheid in regietypen maakt dus voor een gemeente inzichtelijk wat haar bevoegdheden en speelruimte zijn naar andere partijen en welke tactiek zij kan hanteren om de medewerking van andere partijen te verkrijgen.

Verschillende actoren vragen om verschillende tactieken van de regisseur

Voor het rijk ligt de betekenis van het onderscheid van Partners + Pröpper erin dat het een houvast biedt om te bepalen aan welke voorwaarden zij moet voldoen om gemeenten de regisseursrol zo optimaal mogelijk te laten vervullen.

3.5 Welke activiteiten horen bij de regierol?

Ongeacht het type regie en ongeacht het niveau waarop de regie wordt gevoerd, vraagt succesvolle regie er altijd om dat een regisseur overzicht heeft over de situatie, verantwoording aflegt aan de betrokken actoren over het handelen en de resultaten, dat hij gemeenschappelijke beleidslijnen uitzet en de samenwerking tot stand brengt (zie voor een schematische weergave hieronder).

Regiecomponent	*Activiteiten*
Overzicht over situatie	• Actoren bevragen op alle relevante informatie om een goed en omvattend beeld van de situatie te verkrijgen.
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 betrokkenheid bij het geheel.
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	• het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers voor 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.

4 De rol van het rijk

Als het rijk op een bepaald beleidsterrein een regierol van gemeenten verwacht, moet het rijk zich realiseren wat ze precies vraagt van gemeenten. In feite komt het erop neer dat het rijk bepaalt of een lokale regierol gewenst is, wat de reikwijdte van die regierol is en welk regieteype hiervoor vereist is. Op basis hiervan moet het rijk vervolgens bepalen aan welke voorwaarden zij moet voldoen om gemeenten in staat te stellen die regierol te spelen.

4.1 Is een lokale regie gewenst?

Eerst en vooral moet het rijk zich de vraag stellen of er een regierol van de gemeente wordt verwacht. Pas daarna kan worden bepaald welk regietype bij de situatie past, zodat het rijk de voorwaarden kan scheppen om ervoor te zorgen dat een gemeente de lokale regierol effectief kan vervullen.

Om te bepalen of een lokale regie gewenst is, kunnen rijksambtenaren zichzelf de volgende vragen stellen:

1. Is er sprake van een verantwoordelijkheid van de overheid? Zo ja: van welke overheid/overheden?
2. Als er een verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten: is een regierol op lokaal niveau dan gewenst en nodig?

Een lokale regie is gewenst als:

1. er sprake is van een verantwoordelijkheid van de overheid. Deze vraag is van politieke aard en wordt daarom in deze brochure buiten beschouwing gelaten.
2. er een verantwoordelijkheid ligt bij gemeenten. Dit is het geval als
   - er veel lokale actoren nodig zijn bij de vormgeving en uitvoering van het beleid,
   - er sprake is van onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten en deze partners,
   - gemeenten deze actoren niet direct kunnen sturen.

Het rijk moet niet aansturen op een regisserende gemeente als de gemeente het probleem ook zelfstandig kan oplossen, los van allerlei partners. Het devies is: houd het zo eenvoudig mogelijk. Regie is niet eenvoudig. Het maatschappelijke probleem moet urgent genoeg zijn om een zware inzet als regie te rechtvaardigen.

Bij het tegengaan van bijvoorbeeld overlast door jongeren is een gemeentelijke regierol zeker gewenst. Ongeacht de eventuele urgentie, zijn bij dit beleid zoveel actoren betrokken dat er op zijn minst regie nodig is om de activiteiten van de actoren op elkaar af te stemmen. De meest direct betrokken actoren bij dergelijk beleid zijn een gemeente, de politie en eventueel het Openbaar Ministerie, maar ook het welzijnswerk, een bureau Jeugdzorg en het onderwijs hebben een rol. Los van regie om tot afstemming te komen, is regie in dit geval ook nodig om een gezamenlijke ambitie te formuleren en om tot overeenstemming over een bepaalde aanpak te komen.

Overlast door jongeren gaat veel partijen aan, dus is regie gewenst

4.2 Welk type regie is gewenst?

Als een lokale regie gewenst is, moet het rijk zich de vraag stellen of inhoudelijke sturing vanuit het rijk nodig is (gemeente heeft geen eigen script) of dat het beleid er juist mee is gediend is als op lokaal niveau beleidskeuzes worden gemaakt (gemeente heeft wel een eigen script). In het laatste geval stelt het rijk alleen de kaders maar laat het aan de gemeente om te bepalen hoe zij de doelstellingen realiseert. Vervolgens moet het rijk zich de vraag stellen of een gemeente doorzettingsmacht nodig heeft om effectief regie te kunnen voeren. Door beide vragen te beantwoorden wordt het regietype duidelijk.
Het hierna volgend figuur maakt dit inzichtelijk.

1 Is inhoudelijke sturing vanuit het rijk nodig?			
Ja		Nee	
2 Heeft de gemeente doorzettingsmacht nodig?			
Ja	Nee	Ja	Nee
Uitvoeringsgericht	**Faciliterend**	**Beheersingsgericht**	**Visionair**

Beheersingsgerichte regie

Bij deze regievorm bepaalt de gemeente het beleidskader én beschikt ze over de doorzettingsmacht. Dit vraagt van het rijk dat ze helder aangeeft waar de grenzen van de gemeentelijke beleidsruimte liggen. Het rijk moet daarin ook consequent zijn. Dus niet met de ene hand de mogelijkheid aan gemeenten geven om beleid te maken en dan vervolgens gemeenten beperken in het gebruik van instrumenten of bevoegdheden. Bovendien moeten andere partijen niet zo worden gepositioneerd dat deze zich te onafhankelijk kunnen opstellen.

Een voorbeeld van deze vorm van regie is de aanpak van overlastgevende jongeren. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de lijsten en de aanpak van overlastgevende jongeren, maar kunnen dit niet zonder een inzet van de politie. In het landelijk kader Nederlandse Politie 2007 is vastgelegd dat politiekorpsen de noodzakelijke informatie verstrekken aan gemeenten om de lijst van overlastgevende personen op te stellen. Het rijk heeft op dit punt een afhankelijkheidsrelatie tussen gemeenten en politie gecreëerd en de gemeente kan op basis van de prestatie-afspraken de politie aanspreken op haar inzet in deze.

Faciliterende regie

Hier heeft de gemeente geen doorzettingsmacht en ook geen eigen script. Een praktijkvoorbeeld van deze regie is de regie op de uitvoering van taakstraffen in Gouda. In de gemeente Gouda zijn zowel bureau Halt, de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming betrokken bij de uitvoering van taakstraffen. Los van elkaar zoeken ze werkplekken om de straffen te laten uitvoeren. De concrete situatie doet zich voor dat het vaak enige tijd duurt voordat de taakstraffen daadwerkelijk worden uitgevoerd en bovendien worden die taken dan ook vaak buiten de gemeente uitgevoerd. Voor de gemeente was dit een onwenselijke situatie. Een taakstraf heeft vooral zin als ze snel geëffectueerd wordt en als het (effect van het) handelen zichtbaar wordt. Vanuit dit belang heeft de gemeente hier regie op gezet om gecoördineerd met de drie partijen – Halt, reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming - werkplekken in Gouda te gaan zoeken. Overigens wordt uit dit voorbeeld goed duidelijk dat de regietypen niet statisch zijn en dat een gemeente kan wisselen op de verschillende regievormen. Met deze aanpak heeft de gemeente in feite een eigen script ontwikkeld voor de uitvoering van de taakstraffen, waar ze dat aanvankelijk niet had.

Visionaire regie

In deze situatie heeft een gemeente ruimte voor een eigen script, maar heeft zij geen doorzettingsmacht naar andere partijen. Een voorbeeld hiervan is het beleid gericht op het tegengaan van overlast door verloedering. Naast de gemeente zijn hier veel andere lokale spelers betrokken. Zeker bij maatregelen gericht op gemarginaliseerde groepen (dak- en thuislozen, drugsgebruikers) is ook het handelen van politie en welzijns- en zorginstellingen van essentieel belang. Doorgaans is een gemeente niet in de positie om met bepaalde hulpbronnen als wet- en regelgeving de inzet van die partijen af te dwingen.

Het rijk kan gemeenten wel ondersteunen bij het creëren van meer doorzettingsmacht richting andere partijen. Een voorbeeld hiervan is het plan van aanpak Maatschappelijke Opvang van de vier grote steden en het rijk. De G4 en het rijk hebben in dit plan een duidelijke ambitie en resultaten geformuleerd voor de aanpak van dak- en thuislozen. Er zijn gezamenlijk instrumenten ontwikkeld en het rijk heeft ervoor gezorgd dat AWBZ-middelen in de vier grote steden met voorrang voor dak- en thuislozen kunnen worden ingezet. Dit bood de G4 de mogelijkheid om meerjarige contracten met de zorgkantoren af te sluiten. Bovendien zijn in overleg tussen G4 en rijk enerzijds en relevante partijen anderzijds procedures en richtlijnen opgesteld zodat uitvoerders weten waar zij aan toe zijn en wat van hun wordt verwacht. Waar de G4 eerst de rol van visionaire regisseur hadden bij de aanpak van dak- en thuislozen, zijn zij met dit initiatief meer gegaan naar de rol van beheersingsgerichte regisseur: wel een eigen script maar ook meer mogelijkheden om relevante partijen mee te krijgen.

Uitvoeringsgerichte regie

Bij deze regievorm bepaalt het rijk de kaders en vult de gemeenten die in. Een voorbeeld hiervan is de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Gemeenten moeten ten minste één maal per vier jaren een rampenbestrijdingsplan opstellen maar is hierbij afhankelijk van de inzet van bijvoorbeeld de brandweer. Het rijk heeft daarom ook wettelijk vastgelegd dat de regionale brandweer ten minste één maal per vier jaren een beheersplan vaststelt waarin de multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding is vastgelegd. De gemeente handelt dus met het script van het rijk maar beschikt over doorzettingsmacht richting brandweer.

5 Algemene voorwaarden waaraan het rijk moet voldoen

In dit hoofdstuk komen de algemene voorwaarden aan bod waaraan het rijk moet voldoen om gemeente te positioneren in hun regierol. Deze voorwaarden zijn grotendeels ontleend aan het onderzoek van Partners + Pröpper. Daarnaast is gekeken naar de resultaten van het traject van het ministerie van BZK over de rol van het rijk in de omgang met ketens en is gebruik gemaakt van de (vernieuwde) afspraken tussen rijk en en decentrale overheden over de interbestuurlijke verhoudingen. Ook de werkconferenties over de Wet maatschappelijke ondersteuning en het jeugdbeleid (JONG) in 2004 hebben enkele do's en don'ts als resultaat opgeleverd. Tijdens deze conferenties werd bekeken hoe het rijk haar betrokkenheid zo kan organiseren dat ketens op het sociale domein beter functioneren.

Wat moet het rijk wèl doen?

Heldere maatschappelijke opgaven benoemen en hierover communiceren

Het rijk dient de maatschappelijke opgaven scherp en duidelijk te formuleren, zoveel mogelijk in overleg met de medeoverheden en de maatschappelijke instellingen. Het is hierbij van groot belang exact aan te geven wat het gewenste resultaat is. Het rijk moet naar de decentrale overheden ook helder communiceren wat zij verwacht van de gemeentelijke regierol en welke hulpbronnen zij daarvoor geeft aan de gemeenten (in wet- en regelgeving). Daarnaast moet het rijk ontvankelijk zijn voor signalen van gemeenten, zodat daar alert en adequaat op wordt gereageerd.

Een goede balans tussen centrale aansturing en lokale beleidsvrijheid

Gemeenten hebben bestuurlijke én financiële beleidsvrijheid nodig om hun regierol te kunnen vervullen. Deze ruimte biedt de mogelijkheid om de noodzakelijke samenhang in het beleid aan te brengen en oplossingen op maat aan te bieden. Om deze samenhang te kunnen regisseren, heeft de gemeente ook behoefte aan doorzettingsmacht of beïnvloedingsmogelijkheden richting andere partners. Lokale beleidsvrijheid betekent ook dat vanuit het rijk het aantal regels en voorschriften beperkt blijven, dat het rijk stuurt op doelstellingen en het proces aan de gemeente overlaat.

Lokale beleidsvrijheid vraagt om een beperking van landelijke regels en voorschriften

Duidelijkheid verschaffen over rolverdeling en verantwoordelijkheden

Gemeenten moeten weten waarover zij rekenschap moeten afleggen en waarop zij de andere partners (ook het rijk) kunnen aanspreken. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheden onderling en tussen de overheden en andere partners is dan ook essentieel voor een goede afstemming en samenwerking op lokaal niveau. Wet- en regelgeving door het rijk kan hierin voorzien.

Het rijk dient zichzelf daarom steeds de vraag stellen welke rol zij wil spelen. Dit vraagt om een goede analyse: wat is de opgave, wat is de gewenste bijdrage van de (rijks)overheid en welke voorwaarden moeten gecreëerd worden. Het rijk kan zijn rol expliciteren (bijvoorbeeld uitvoerend, kaderstellend, regisserend).

Een ketenregisseur aanwijzen

Het is van belang om een 'ketenregisseur' aan te wijzen. Vaak is dat de gemeente. Het rijk kan een ketenregisseur aanwijzen via wetgeving (zoals de werkgevers voor ziektekosten en de zorgverzekeraars voor zorg), of door bestuurlijke afspraken te maken waarbij de ontwikkeling van regisseurschap wordt bevorderd.

Aandacht voor wederzijdse belangen in lokale netwerken

Gemeenten moeten dusdanig gepositioneerd worden dat zij ook werkelijk de regierol op zich kunnen nemen. Voor een effectieve vervulling van de regierol

moeten de actoren in het beleidsveld aan elkaar en de gemeente worden gebonden door wederzijdse belangen. De rijksoverheid kan helpen verbindingen aan te brengen en zo belemmeringen door te grote autonomie van partners wegnemen. Dat kan bijvoorbeeld door partijen met een publieke verantwoordelijkheid op lokaal of regionaal niveau verantwoording te laten afleggen.

Als het rijk van gemeenten verwacht dat zij op een bepaald beleidsterrein de regie op zich neemt, kan het dus niet zo zijn dat één van de andere actoren zoveel bevoegdheden of machtsbronnen heeft (toegekend gekregen), dat ze andere partijen en dus ook de gemeente niet nodig heeft. Via ander rijksbeleid mogen de andere actoren niet een te sterke positie in het beleidsnetwerk hebben. Dit vraagt aan rijkszijde een goed inzicht in de krachtsverhoudingen van lokale beleidsnetwerken. Dat is niet gemakkelijk, maar legt een verantwoordelijkheid bij het rijk om bij verandering van beleid steeds de consequenties te doordenken voor gemeenten en daarbij ook de wet- en regelgeving op andere beleidsterreinen te betrekken.

Consistent en consequent lange termijnbeleid voeren

Het invullen van de regierol vraagt tijd. Eerst moeten relaties worden opgebouwd en moet er overeenstemming komen over het gedeelde belang. In dit proces kunnen veranderingen van rijksbeleid kunnen zeer verstorend werken. Voer als rijk daarom een consistent lange termijnbeleid, waardoor gemeenten in staat zijn om hun beleid op dat van het rijk af te stemmen en een verbinding tussen landelijke en lokale regie ontstaat. Denk daarbij zelf ook aan een consistent samenhangend beleid op landelijk niveau. Als één ministerie consistent is, is dat onvoldoende. De inhoudelijke sturing die op het desbetreffende beleidsterrein plaatsvindt, moet in lijn zijn met ander rijksbeleid op aanpalende terreinen. Als dit niet zo is, komt de gemeente in de problemen Indien sprake is van verantwoording van effecten of resultaten, gun gemeenten dan ook de gelegenheid die resultaten waar te maken. Evalueer niet te vroeg. Daarnaast is het ook noodzakelijk dat een consequent beleid gevoerd wordt. Dan is het mogelijk voor gemeenten samenhang aan te brengen in hun beleid.

Lokale netwerken zelf laten bepalen wat ze willen monitoren

Het komt geregeld voor dat het rijk een hoge mate van lokale beleidsvrijheid nastreeft, maar tegelijkertijd zoveel verantwoordingsvereisten stelt, dat zijn bemoeienis alsnog groot is en tot verstoring van lokale processen leidt. Daarom moet het rijk terughoudend te zijn met het gedetailleerd opleggen van monitoringsverplichtingen; laat lokale beleidsnetwerken zelf bepalen wat voor

hen de grootheden zijn op grond waarvan de regie het beste kan worden gevoerd. Dit vermindert bovendien de administratieve lasten. Verantwoordingsvereisten moeten niet alleen gericht zijn op de rechtmatigheid van bestede gelden, maar vooral op de concrete resultaten en effecten van beleid. Op die manier hebben monitors ook nut voor de lokale beleidsvorming en -uitvoering.

Wat moet het rijk niet doen?

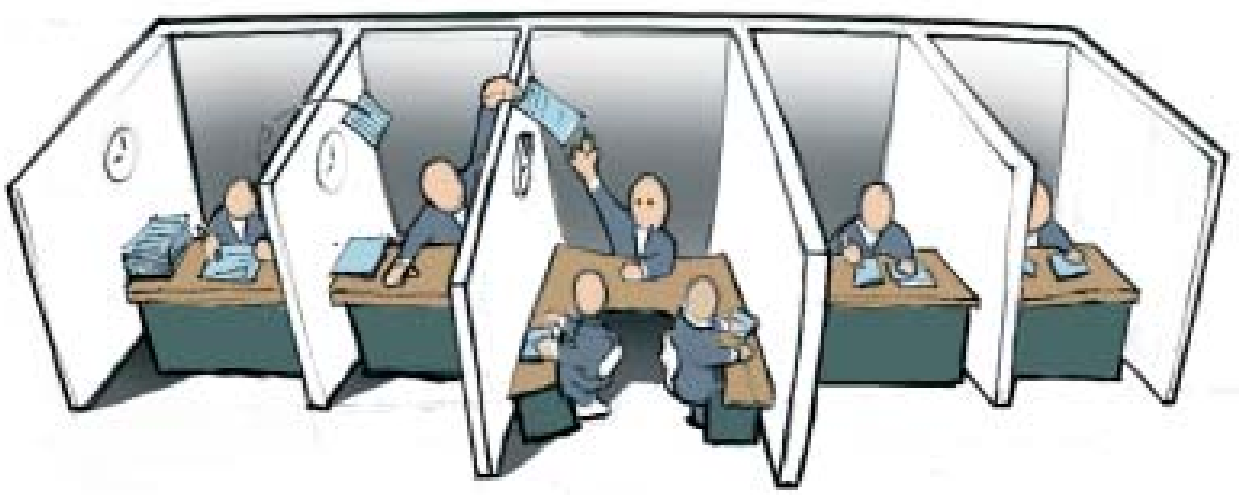
Sectorale één-doel bemoeienis

Sectorale één-doel bemoeienis vanuit het rijk kan belemmerend werken bij de invulling van de gemeentelijke regierol. Partners kunnen namelijk individueel – voor hun eigen sector – op een wijze worden aangestuurd die strijdig is met het gezamenlijke (keten)belang of de aansturing van andere partners. Sectorale aansturing leidt ook vaak tot prestatiemeting per koker. Dit werkt belemmerend voor samenwerking tussen partners.

De nieuwe prestatiecontracten met de politie laten zien dat het ook anders kan: in de contracten is niet alleen rekening gehouden met de prestaties die door de politie geleverd moeten worden, maar ook met het feit dat de politie een bijdrage moet leveren aan het integrale veiligheidsbeleid van een gemeente.

Uitvoering over de schutting gooien

Ruimte bieden is niet hetzelfde als leegte laten. Onder het motto ‘wij bemoeien ons er niet meer mee’ gooit het rijk maar al te vaak de uitvoering van maatschappelijke opgaven op het bordje van lokale partijen. Terwijl het rijk wel wil dat de problemen worden opgelost.



Een departement dat de uitvoering over de schutting gooit, helpt gemeenten niet bij hun regierol

De echte kunst is juist om de lokale partners te helpen bij het creëren van een speelveld, door regelgeving te ontwikkelen, spelregels te bepalen, de benodigde spelers aan te wijzen en 'ontsnappingsroutes' voor betrokken actoren te blokkeren.

Teveel in termen van (be)sturing en bevoegdheden denken

Om tot een goed resultaat te komen, moet in eerste instantie worden bepaald wat de maatschappelijke opgave is en welke partijen een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van het probleem. Vragen over sturing, bevoegdheden en bestuurlijke competenties komen op de tweede plaats.

Geen coördinerend orgaan opleggen

Coördinatieorganen in het leven roepen

Bij de regie om een lokaal maatschappelijk probleem te lossen, hebben alle lokale partijen een bepaalde rol bij de oplossing van het probleem. Alle partijen maken deel uit van het proces. Daar hoort geen autonoom coördinatieorgaan boven dat de partijen stuurt zonder zelf deel te nemen aan het primaire proces. Zo'n orgaan vormt eerder een complicatie voor het behalen van het gewenste (keten)resultaat dan dat het een toegevoegde waarde heeft. Niet omdat een dergelijk orgaan de doelen niet zou onderschrijven, maar omdat het qualitate qua in de weg zit. Vaak drukt zo´n orgaan wantrouwen uit in de kwaliteit van de primaire producenten in de keten, in de kwaliteit van de professionals zelf of in de uitvoeringsteams. Uitgangspunt moet uitvoering door de primaire producenten zijn, waarbij gezorgd moet worden voor een zo direct mogelijk belang van de ketenregisseur.

6 Specifieke voorwaarden waaraan het rijk moet voldoen

In algemene zin is de rol van het rijk vooral voorwaardenscheppend: het rijk stelt gemeenten in staat om problemen op te lossen en geeft voor zover mogelijk de middelen en de ruimte om effectieve oplossingen te genereren. Daarnaast vragen de verschillende regietypen ook om specifieke voorwaarden waaraan het rijk moet voldoen om gemeenten ook daadwerkelijk in staat stellen dit regietype uit te oefenen.

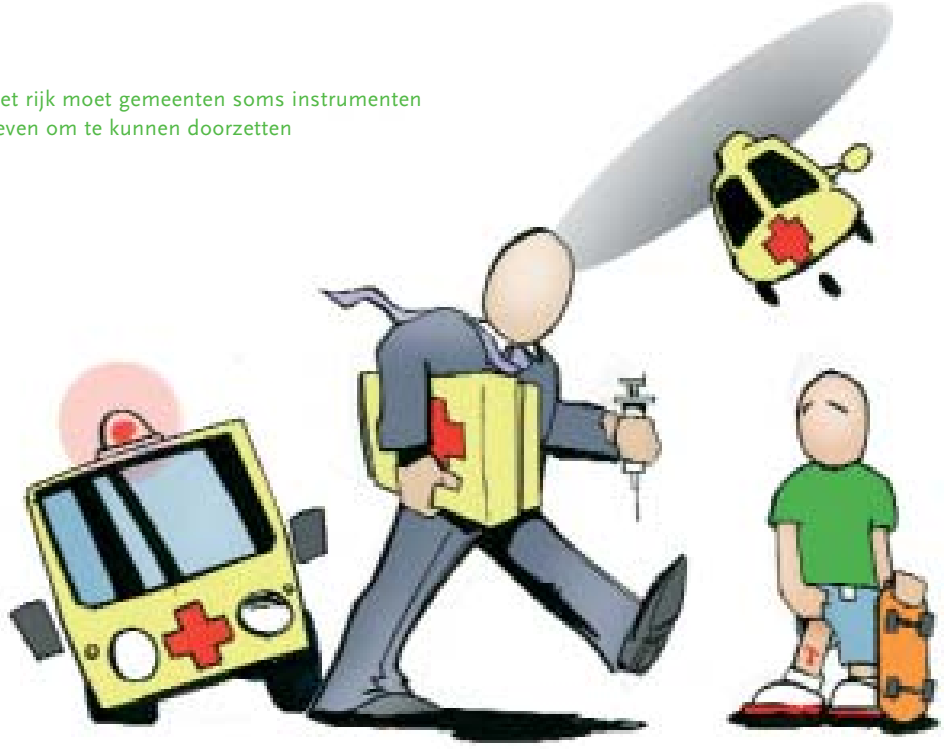
Voorwaarden voor uitvoeringsgerichte regie

Bij dit type regie schrijft het rijk de doelstellingen voor. Ook moet het rijk ervoor zorgen dat gemeenten doorzettingsmacht hebben. Deze situatie betekent in de praktijk dat niet alleen het rijk in sterke mate stuurt, maar dat ook de gemeente in grote mate sturend zal optreden in het beleidsnetwerk. Ze kan dit niet zonder medewerking van andere actoren in het netwerk, die ook door het rijk moeten worden aangezet tot samenwerking. Dit leidt tot een vrij dirigistische vorm van regievoering.

- Vanuit het rijk moet een ‘sense of urgency’ rond het beleid worden gecreëerd die ook voor lokale actoren motiverend werkt. Wanneer vanuit het rijk alle neuzen dezelfde kant op worden gestuurd, kost de regie op lokaal niveau minder inspanning.
- De inhoudelijke sturing dient in lijn te zijn met rijksbeleid op aanpalende terreinen. Als dit niet het geval is, komt de gemeente in de problemen; het volgen van het ene rijksbeleid impliceert dan namelijk het ‘zondigen’ tegen ander rijksbeleid. Dit zorgt er weer voor dat gemeente binnen het beleidsnetwerk een minder heldere omkaderd inhoudelijke positie kunnen innemen, het wordt dan immers al gauw schipperen tussen de strijdige beleidsopgaven.
- Voor zover niet aanwezig - bijvoorbeeld op grond van bestaande regels of financiële arrangementen - moeten hulpbronnen beschikbaar zijn om de gemeente voldoende doorzettingsmacht te geven. Dit kan op verschillende manieren, zoals de juridische bevoegdheid andere actoren aanwijzingen te geven of de gemeente budget mee te geven. Door aan geld voorwaarden te verbinden, kan de gemeente ook ‘doorzetten’ waar zij dit nodig vindt.

Een te groot budget kan echter contraproductief werken. De actoren kijken dan teveel naar de gemeente en zoeken elkaar te weinig op.

Het rijk moet gemeenten soms instrumenten geven om te kunnen doorzetten



Voorwaarden voor beheersingsgerichte regie

Bij dit type regie heeft de gemeente de beleidsruimte om zelf het script te schrijven. Dit betekent dat de gemeente in grote mate zelf de probleemdefinitie, doelbepaling, middelenkeuze en tijdsfasering kan bepalen. Daarnaast heeft de gemeente doorzettingsmacht nodig om haar eigen script ook daadwerkelijk binnen het beleidsnetwerk navolging te laten krijgen.

- Het rijk moet expliciet maken tot waar de beleidsruimte van de gemeente reikt en met welke kaders de gemeente in elk geval rekening moet houden. Ook hier moet rijk consequent zijn. Dus niet met de ene hand beleidsruimte geven en dit met de andere hand weer terugnemen door de vormgeving van het financiële arrangement of door monitoringverplichtingen.
- Het rijk kan andere actoren niet zoveel macht geven, dat ze zich te onafhankelijk kunnen opstellen. Dit zou hen namelijk onvoldoende ‘vatbaar’ maken voor de regie van de gemeente.
- Net als bij de uitvoeringsgerichte regie geldt dat met hulpbronnen voldoende doorzettingsmacht moet worden gecreëerd.

Voorwaarden voor visionaire regie

Bij dit regietype bepaalt een gemeente zelf het beleidskader, maar heeft geen doorzettingsmacht. Hierbij moet de gemeente het dus vooral hebben van haar overtuigingskracht. Door een aansprekende, samenbindende visie te presenteren, kan een gemeente andere actoren in het beleidsveld binden aan het script dat zij zelf heeft opgesteld. De gemeente moet zelf het initiatief nemen om haar eigen hulpbronnen optimaal in te zetten. De rol van het rijk is beperkt en er vooral op gericht om de gemeentelijke regierol de ruimte te geven.

- Net als bij de beheersingsgerichte regie, is het van belang dat het rijk duidelijk aangeeft wat de kaders en de grenzen van de beleidsruimte zijn. En ook hier moet het rijk consequent in zijn. Hier geldt tevens dat geen nadere verantwoordingsvereisten opgelegd dienen te worden: de gemeente maakt de keuze immers zelf.

Voorwaarden voor faciliterende regie

Bij dit regietype voert de gemeente geen inhoudelijke regie. Haar activiteiten zijn erop gericht de samenwerking van andere actoren te stimuleren en te ondersteunen, terwijl de lokale partners zelf de ruimte krijgen hun eigen doelen te stellen of het script te volgen dat zij langs andere weg via rijksbeleid opgelegd hebben gekregen. De gemeente legt zich toe op het faciliteren van samenwerking tussen anderen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat ze naleving van samenwerkingsafspraken controleert of dat ze de afspraken tussen de partners vastlegt.

- Dit regietype vraagt in feite weinig voorwaarden van het rijk. Wel is het van belang dat het rijk zorgvuldig afweegt of dit het juiste regietype is voor de maatschappelijke opgave. Gemeenten worden immers in een tamelijk ‘machteloze’ situatie gebracht. Zo kunnen ze gemakkelijk speelbal van andere partners worden. Ze gaan noch over de inhoud, noch over de manier waarop samengewerkt zal worden. Dit impliceert dat het rijk haar inhoudelijke sturing richt op andere actoren en ook eventuele doorzettingsmacht verleent aan anderen. Hiervoor kunnen goede redenen bestaan. Van belang is het maken van een expliciete afweging. Het rijk moet zeker zijn van de keuze voor het faciliterende regietype.

7 De rol van de gemeente

De rijksoverheid creëert de noodzakelijke voorwaarden en de daadwerkelijke regie ligt bij de gemeente. Dat is kort gezegd de essentie van lokale regie. Hoe een gemeente die regisseursrol op zich neemt is afhankelijk van de specifieke lokale situatie, de problematiek waar het om gaat en de relatie naar andere partners. Dat vraagt enerzijds om maatwerk om aan te kunnen sluiten bij de specifieke lokale situatie. Anderzijds zijn er wel algemene voorwaarden waaraan voldaan moet worden om te zorgen dat de gemeentelijke regierol effectief wordt ingevuld. Die algemene voorwaarden worden hieronder geschetst waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar voorwaarden voor bestuurlijke en interne regie en voorwaarden voor uitvoerende regie.

7.1 Algemene voorwaarden voor bestuurlijke en interne regie

Bestuurlijk draagvlak

Regievoering is alleen mogelijk op basis van een duidelijke visie, lokale ambities en mogelijkheden. Zonder deze ambitie weten andere partners niet waar ze aan toe zijn en wat zij van de gemeente mogen en kunnen verwachten. Daarom moet een gemeente haar ambitie vertalen in een politiek-bestuurlijke en ambtelijke prioriteitenstelling.
Deze voorwaarde wordt hier bewust als eerste genoemd. In gesprekken met gemeenten over een thema als veiligheid blijkt steeds weer dat regie begint met bevlogenheid en durf van een wethouder of burgemeester.[5] Dit speelt vooral in het veiligheidsdomein, omdat er vanuit het rijk niet veel wordt voorgeschreven aan een gemeente. Een gemeente is verantwoordelijk voor het integrale veiligheidsbeleid. Hoe integraal dat beleid wordt gevoerd, welke doelstellingen gerealiseerd worden en welke partijen nodig zijn om die doelstellingen te realiseren, wordt aan de gemeenten zelf overgelaten. Dit betekent dus dat er draagvlak moet worden gecreëerd bij het bestuur en het ambtelijke apparaat. Regie vraagt om betrokken politiek leiderschap. Wethouders en burgemeesters 'die ervoor gaan' kunnen veel energie in het beleidsnetwerk mobiliseren.

5 Zie ook Andersson Elffers Felix en Price Waterhouse Coopers.

Zonder bestuurlijk draagvlak komt regie niet van de grond

Heldere visie op de problematiek en de oplossing

De gemeente moet een duidelijke visie hebben op de maatschappelijke opgave en de oplossing ervan. Daarnaast heeft ze inzicht nodig in het beleidsnetwerk waarover de regie moet worden gevoerd, zodat ze een krachtenveldanalyse kan maken. Wie zijn relevante actoren, wat zijn hun taken en belangen, welke machtsbronnen hebben zij tot hun beschikking en wat verwachten deze partijen van de gemeente? Relevante vragen die een gemeente zichzelf moet stellen èn moet beantwoorden om te kunnen bepalen met welke partijen zij een bepaalde maatschappelijke opgave kan oplossen.

Heldere positionering

Mede op grond van de krachtenveldanalyse en op basis van de beleidsruimte die zij heeft, bepaalt de gemeente op welke manier ze de regierol gaat invullen en op welke manier ze zichzelf wil positioneren. Hier begint het zogenaamde 'management van verwachtingen'. Een direct heldere en consequente positionering, zorgt ervoor dat het hele beleidsnetwerk kan inschatten hoe de gemeente zich zal opstellen. Hierbij zijn ook de gradaties van doorzettingsmacht relevant: als een gemeente geen doorzettingsmacht heeft zal zij zich anders moeten opstellen naar een bepaalde partij, dan in de situatie waarin de gemeente partijen meer aan zich heeft gebonden door bijvoorbeeld subsidievoorwaarden.

Bewust personeels- en organisatiebeleid

Succesvolle regie is vooral mensenwerk. Met bewust personeels- en organisatiebeleid zorgt de gemeente voor verschillende typen regisseurs met voldoende mandaat en een goede interne organisatie. Een goede regisseur is voor alles een relatiemanager. Daarnaast zijn ook specifieke competenties nodig; competenties die deels per regietype kunnen verschillen. Gemeenten moeten er dan ook voor zorgen dat ze verschillende typen regisseurs in huis hebben. Uitwisseling met buurgemeenten van ketenregisseurs behoort uiteraard tot de

mogelijkheden. De regisseur moet beschikken over (voldoende) politiek-bestuurlijk mandaat en heeft korte lijnen naar de top van het management en het bestuur. Daarnaast moet de organisatie zo ingericht zijn dat het voeren van regie mogelijk is. Dat betekent dat de ketenregisseur een beroep moet kunnen doen op andere ambtenaren, dat de informatievoorziening op orde is en dat besluitvorming op de juiste manier verloopt.

Er bestaat niet één type regisseur

7.2 Algemene voorwaarden voor uitvoerende regie

Voor de uitvoerende regie door gemeenten kunnen do's en don'ts worden geformuleerd. Deze zijn het resultaat van diverse bijeenkomsten die InAxis, het ministerie van BZK, BKWI, Ketennetwerk, KLICT en JB Tool Factory hebben georganiseerd over ketenregie in de praktijk. De do's en don'ts zijn ook een logisch vervolg op de opvattingen in deze handreiking over de essentie en componenten van regievoering.

Wat moet een gemeente wèl doen?

Regie is ook communiceren en medestanders vinden

Formuleer een duidelijke visie op het te bereiken resultaat

Houd steeds voor iedereen scherp en duidelijk waar u met wie naar toe wilt en wat u met elkaar wilt bereiken en blijf elkaar hierop aanspreken. (Visie en resultaten geven een gedeelde prestatiefocus.)

Duidelijke en concrete afspraken met alle partijen

Maak duidelijke en concrete afspraken met ketenpartners over het gezamenlijke resultaat, het primaire proces en de capaciteit inclusief tijd en kwaliteit die worden geleverd. (Dit garandeert uitvoering van de afspraken.)

Formuleer een gezamenlijke probleemdefinitie

Ken het gedrag en de problematiek van de doelgroep en stem met geselecteerde ketenpartners die waarde toevoegen af hoe hier gezamenlijk op in te spelen. (Anders vindt u geen aansluiting.)

Investeer in relaties en het creëren van draagvlak

Benader ketensamenwerking als een langdurig verbeterproces. Hieraan ten grondslag ligt een dynamisch groeimodel, waarbij reële kansen worden gezien en benut. (Formele afspraken werken niet als de vertrouwensbasis niet goed is)

Zoek medestanders

Richt u op gemotiveerde professionals en informele leiders om belemmerende structuren binnen organisaties en schotten in de keten te doorbreken. (Aanstekelijk enthousiasme verleidt.)

Respecteer de competenties van alle partijen

Maak ketenpartners vertrouwd met de competenties van andere partners. Bezoek elkaar en deel kennisontwikkeling, capaciteit, ICT-faciliteiten en professionalisering. (Verankering van ketensamenwerking vraagt om een gezamenlijke leeromgeving.)

Zet korte processtappen

Werk samen in korte verbetercycli aan urgente knelpunten in de keten en pak in teams gewenste proces- en productinnovaties op. (Zo blijft u realistisch.)

Investeer in directe communicatie met alle partijen

Zorg voor open relaties en korte lijnen tussen professionals door middel van multidisciplinaire overleggen, e-maillijsten/databases en periodieke netwerkbijeenkomsten. (Dit houdt het proces op gang.)

Maak gebruik van snelle en toegankelijke communicatiemiddelen

Wissel zoveel mogelijk informatie uit via een gedeeld ICT-systeem en/of een website. (Dit zorgt voor inzicht, overzicht en bevordert het zelfsturend handelen van professionals.)

Wat moet een gemeente niet doen?

Vanuit een dominante houding
een visie opleggen werkt niet

Een convenant met volzinnen schrijven

Vaak is een missie van drie woorden waarvoor draagvlak bestaat, krachtiger en effectiever om een verandering te realiseren dan een uitonderhandeld document.

Primaire processen beschrijven in termen van organisaties in plaats van activiteiten

Een regisserende gemeente heeft te maken met andere organisaties en daarmee is ketensamenwerking dus ook samenwerking tussen organisaties. Dat is evenwel niet de essentie. Het gaat er veel meer om de afzonderlijke activiteiten van de verschillende organisaties voor de oplossing van het vraagstuk centraal te stellen en niet zozeer de organisaties. Op die manier wordt voor iedereen inzichtelijk wat er echt gebeurt en hoe de oplossing van de maatschappelijke opgave wordt gerealiseerd.

Een te gedetailleerd plan opstellen

Als u een tot in details uitgewerkt plan van aanpak bedenkt en alle mitsen en maren net zo lang met alle netwerkpartners bespreekt tot iedereen het eens is, loopt u het risico dat de uitvoering niet van de grond komt. De missie op hoofdlijnen en het concreet benoemen van de activiteiten van de verschillende partners zijn belangrijker en geven energie. Laat vooral ook ruimte aan andere partners om naar eigen inzicht hun activiteiten te organiseren.

Uitgebreid discussieren over de inhoud van de regierol

Als alle partijen het erover eens zijn dat de gemeente de regie moet voeren, is het niet relevant wat precies wordt verstaan onder die regierol. Om de regie daadwerkelijk van de grond te krijgen zijn coördinatie, afstemming, informatie-uitwisseling en besluitvorming veel belangrijker.

Een dominante positie en houding innemen

Als u als gemeente uw visie wilt realiseren vanuit een dominante positie en houding, vergeet u dat ketensamenwerking mensenwerk is en vraagt om win-win situaties. Het gaat erom gezamenlijke doelen te formuleren die voor de betrokken organisaties gezamenlijk interessant zijn.

Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden

Als u onduidelijkheid laat bestaan over de vraag wie de procesverantwoordelijkheid heeft over de keten en er ook zelf geen verantwoordelijkheid in neemt, weet u zeker dat er niets gebeurt.

Bestuurders te laat inschakelen

Bestuurders zijn nodig voor het bepalen van de politieke richting en voor het geven van financiële ruimte aan ketensamenwerking. Als bestuurders te laat worden ingeschakeld betekent dit gebrek aan bestuurlijk draagvlak en het maakt u ook kwetsbaar naar de andere ketenpartners.

De schijnwerpers niet richten op successen en resultaten

Onbekend maakt zelfs de meest vergevorderde koploper onbemind. Als er resultaten worden behaald is het belangrijk om die te etaleren en te delen met alle partijen. Dit geeft energie en vertrouwen in het verdere proces.

Ketenregie opvatten als een tijdelijke activiteit

Regisseren vraagt tijd om relaties en vertrouwen op te bouwen. Verankering en overdracht gaan niet vanzelf.

8 Specifieke voorwaarden voor gemeenten per regietype

Het is belangrijk dat gemeenten zich realiseren dat de verschillende regietypen om een verschillende opstelling en voorwaarden vragen. Hieronder wordt aangegeven welke opstelling het meest voor de hand ligt bij een specifiek regietype. Ook wordt daarbij per regietype aangegeven aan welke voorwaarden de gemeente moet voldoen. Deze voorwaarden sluiten elkaar overigens niet uit. 'Duidelijkheid over je rol als regisserende gemeente' bijvoorbeeld is altijd belangrijk en niet alleen voor een gemeente die zichzelf als faciliterende regisseur ziet. Als een gemeente niet duidelijk maakt wat haar rol is weten de externe partijen niet of onvoldoende waar ze de gemeente op kunnen aanspreken.

8.1 De gemeente als uitvoeringsgerichte regisseur

- Bij deze vorm van regie is het belangrijk dat de gemeente uitlegt wat het rijksbeleid inhoudt en waarom ze stuurt, zoals ze stuurt. Het heeft geen zin om te overleggen over de resultaten die behaald moeten worden, want die zijn door het rijk bepaald. Overleg over de wijze waarop die resultaten worden gerealiseerd is wel van wezenlijk belang en daar moet een gemeente ook in investeren.
- In sommige gevallen zal het lastig zijn om de medewerking van lokale partijen te krijgen. Dan kan de gemeente proberen om het terrein waarop ze regie voert, te verbreden met onderwerpen waarop ze wel veel beleidsruimte heeft. Op deze terreinen kan ze dan de lokale actoren tegemoet komen bij wijze van 'wisselgeld' voor de dirigistische regievoering op het oorspronkelijke onderwerp.

8.2 De gemeente als beheersingsgerichte regisseur

- Bij dit regietype is het belangrijk dat de gemeente haar script kan beargumenteren en uitleggen. Het gemeentelijke beleid moet zo goed mogelijk 'verkocht' worden aan de actoren in het beleidsnetwerk.

Daartoe is inzicht nodig in de drijfveren en belangen van deze actoren, zodat hierop kan worden ingespeeld in het contact met deze actoren. Het blijft van belang het eigen beleid te verkopen, bijvoorbeeld door te laten zien dat het werkt.

- Samenwerking niet kopen door middel van budgetverdeling; samenwerking ontstaat vooral door gedeelde belangen en het is dan ook effectiever als actoren elkaar of de gemeente opzoeken op basis van deze wederzijdse belangen.

8.3 De gemeente als visionair regisseur

- Ontwikkel de visie niet alleen, maar betrek de lokale partners hierbij.
- Laat de visie samenbindend en enthousiasmerend zijn.
- Creëer een aansprekend 'boegbeeld' voor het beleid.
- Creëer een 'wij-gevoel' in het netwerk, zodat de energie zoveel mogelijk dezelfde kant op wordt gericht.
- Vergroot de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren en de gemeente en ook tussen de actoren onderling.

8.4 De gemeente als faciliterend regisseur

- Creëer en onderhoud een communicatieve infrastructuur waarlangs de lokale actoren elkaar gemakkelijk kunnen vinden.
- Vergroot de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren; zorg dat ze elkaar nodig hebben.
- Benoem duidelijke spelregels in samenspraak met de lokale actoren.
- Houd je aan de eisen van goed procesmanagement: wees dus duidelijk over je rol en over wat je ermee wilt bereiken.

9 Invulling regievoering

Uiteindelijk komt het aan op de wijze waarop de gemeente de uitvoerende regie tot stand brengt: hoe zorgt ze voor een zodanige afstemming tussen actoren en hun doelen dat een bepaald resultaat wordt behaald? En hoe zorgt de gemeente ervoor dat de informatie over de voortgang beschikbaar komt aan de politiek en aan andere relevante partijen?
Voor deze uitvoerende regie is geen pasklaar recept te geven en dat kan ook niet want veel hangt af van het concrete probleem en de lokale situatie. Wel kan worden aangegeven hoe gemeenten het beste binnen hun lokale beleidsnetwerk kunnen opereren en hoe de verschillende regie-activiteiten die Partners + Pröpper onderscheiden daarin een plaats hebben. Bij wijze van uitleiding en ter illustratie geven wij hieronder een praktijkbeschrijving van de aanpak van overlastgevende jongeren. Voordat de illustratie wordt gegeven, hieronder eerst een korte typering van (het probleem van) overlastgevende jongeren.

Overlast door jongeren

Voor veel gemeenten vormt de overlast door groepen jongeren een probleem. Uit de Politiemonitor Bevolking 2004 blijkt dat overlast door groepen jongeren de meest gesignaleerde vorm van ernstige overlast is.
Ferwerda onderscheidt drie typen problematische jeugdgroepen. Een hinderlijke jeugdgroep hangt rond, provoceert, zorgt voor geluidsoverlast, maakt zich schuldig aan lichte vernielingen, overtreedt verkeersregels en pleegt soms lichte gewelds- en vermogensdelicten. De individuen zijn redelijk tot goed aanspreekbaar en zijn schoolgaand of recent werkend. Kortom, een groep met toekomstperspectief. Deze jongeren gebruiken nagenoeg geen verslavende middelen.

De overlastgevende jeugdgroep is meer nadrukkelijk aanwezig en bestaat vaak uit werkloze, vroegtijdige schoolverlaters die gemakkelijker experimenteren met drugs, alcohol en gokken. De jongeren in deze groep zijn vaker betrokken bij openlijke geweldpleging en lichte mishandeling, al dan niet met gebruik van wapens. Ze komen regelmatig in aanraking met de politie en naast een Halt-straf of boete hebben zij doorgaans ook al een (on)voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd gekregen. Zij zijn gemakkelijk negatief te beïnvloeden en hun toekomstperspectief is overwegend laag.

De criminele jeugdgroep tenslotte bestaat uit jongeren die gemakkelijk het criminele pad opgaan. Hun opleidingsniveau is extreem laag: vaak hebben ze niet meer dan basisonderwijs of speciaal onderwijs genoten. Ze hebben weinig toekomstperspectief. Ook is de werkloosheid in deze groep

hoog. Alcohol, drugsgebruik en de professionele handel in drugs zijn breed ingevoerd. De meerderheid bezit een wapen dat ook regelmatig wordt gebruikt. Deze groep komt geregeld in aanraking met de politie. Kenmerkend voor dergelijke groepen is dat ze meer en meer criminaliteit plegen voor het financiële gewin. De delicten zijn ook ernstiger. De jongeren in deze groep schrikken niet terug voor het gebruik van geweld. De verbondenheid van de jongeren met de eigen leefomgeving is zwak of geheel afwezig. Deze jongeren zijn over het algemeen stelselmatige daders, moeilijk aanspreekbaar en niet ´autoriteitgevoelig´.

Rol van de gemeente

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor lokaal preventief jeugdbeleid en het integrale veiligheidsbeleid is de gemeente hier bij uitstek de regisseur die met andere partijen een oplossing moet formuleren. Die oplossing ligt in preventieve maatregelen, maar ook zijn vaak maatregelen in de repressieve en curatieve sfeer noodzakelijk. Dit betekent dat de gemeente met een veelheid aan partijen heeft te maken, zoals de scholen, politie, het jongerenwerk, de jeugdzorg en het Openbaar Ministerie. Bij het tegengaan van overlast bevinden gemeenten zich in de positie van een visionaire en beheersingsgerichte regisseur. Het rijk schrijft geen beleidskader voor en de gemeente heeft maar ten dele doorzettingsmacht naar andere partijen. Het jongerenwerk is vatbaar voor gemeentelijke sturing, maar dat geldt in mindere mate voor de scholen. Naar de politie bestaat een zekere vorm van doorzettingsmacht in die zin dat een gemeente de politie wel aanspreken op haar informatieverstrekking over overlastgevende groepen. Als het gaat om de daadwerkelijke aanpak en de oplossing van het probleem heeft een gemeente evenwel geen doorzettingsmacht naar andere partijen en moet ze het van haar overtuigingskracht hebben dat de aanpak van deze vorm van overlast ook voor andere betrokken partijen relevant is.

Regiecomponent	Activiteiten
Overzicht over situatie	Dit overzicht kan worden verkregen door de overlastgevende groepen jongeren in beeld te brengen. Gebruik hiervoor het model van Ferwerda en zoek contact met politie, het onderwijs, het jongerenwerk, de bureaus Jeugdzorg, de bureaus HALT en bevraag deze partijen op alle relevante informatie. Ook vanwege de noodzaak van politieke support, is het goed om dit overzicht en de agenda en prioriteiten die hieruit voortvloeien, te beleggen bij een bestuurlijke regiegroep. In een stadsdeel in Amsterdam wordt zo gewerkt en deze werkwijze leidt tot commitment van de bestuurder(s) bij de aanpak.
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten	De gemeente moet samen met de partijen een beleidskoers opstellen: welke groepen willen wij gaan aanpakken en welke prioriteiten worden hierin gelegd. Hierbij is ook belangrijk dat je als gemeente een aanpak kiest (groepsgericht, situationeel en/of persoonsgericht). Stel dus een operationele agenda voor de aanpak van de overlastgevende jongeren op en zorg voor draagvlak onder de betrokken partijen voor deze agenda. Overleg met de verschillende partijen in hoeverre het gemeen-

schappelijke doel overeenkomt met de deelbelangen. Zo zal het onderwijs in principe de aanpak van schoolverzuim ondersteunen, maar is het niet altijd in hun belang om de desbetreffende jongeren zonder meer weer in de klas terug te krijgen. Ook blijkt in de praktijk dat bijvoorbeeld het Jongerenwerk andere belangen heeft die meer gericht zijn op de groep zelf dan op het beschermen van de omgeving tegen overlast door jongeren. Het is van belang om alle mogelijke strijdige deelbelangen te benoemen en met meenemen hiervan de beleidslijnen onder woorden te brengen en uit te dragen: wat willen wij bereiken, hoe gaan wij dat doen en wat wordt van de van de verschillende partijen hierbij verwacht?
Vanwege het draagvlak is het goed om een ketenpartner verantwoordelijk te maken voor een van de prioriteiten van de agenda. Als het proces in gang is gezet is het van belang om toezicht te houden op de voortgang van het proces. Beleg als gemeente regelmatig bijeenkomsten met alle partners om de voortgang te bespreken en knelpunten in kaart te brengen.

Organiseren van samenwerking

Alle partijen die in het kader zijn genoemd, hebben te maken met de overlastgevende jongeren, maar iedere partij werkt voor een eigen resultaat. De school gaat voor het voorkomen van schooluitval en het behalen van de eindtermen, de politie gaat voor het veilig houden van de publieke ruimte en een bureau Jeugdzorg zal meer voor de individuele hulpverlening gaan. Dat laat onverlet dat de inspanningen van alle partijen ertoe bijdragen dat de overlast minder wordt. Het is dus van belang om alle relevante partijen te mobiliseren en ze enthousiast te maken om die overlast te verminderen. Voor het gezamenlijke eindresultaat is het belangrijk dat de verschillende partijen ook daadwerkelijk moeten samenwerken. Probeer daarom de doelen van de ene partij te vervlechten met die van een andere partij.
Zorg ook voor een gremium dat toezicht houdt op de inzet en inbreng van de actoren; hiermee wordt ook toezicht gehouden op de resultaten van de samenwerking. Koppel de bevindingen terug naar alle partijen; zeker als de samenwerking goed is, werkt zo'n terugkoppeling inspirerend en stimulerend.

Verantwoording over het geheel afleggen

Als regisseur van de aanpak van overlast moet de gemeente over de inspanningen en bereikte resultaten verantwoording afleggen. Dit kan een soort getrapte verantwoording zijn: een interne verantwoording naar de bestuurlijke regiegroep door de ketenpartner die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een bepaalde prioriteit. Vervolgens een verantwoording door de regiegroep naar de raad en anderen.

10 Literatuur

Onderstaande publicaties betreffen slechts een selectie van hetgeen geschreven is over de regierol van gemeenten en ketenregie. Zij vormen wel de publicaties waarnaar verwezen wordt in deze handreiking.

Andersson Elffers Felix, *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*. Utrecht 2005.

B&A groep Beleidsonderzoek & Advies, *Spanning tussen verticalisering en horizontalisering*. Den Haag 2002.

Berenschot, *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht 2006.

BMC, De Verbinding en Berenschot Procesmanagement (in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Eindrapportage. Den Haag 2002.

Code Interbestuurlijke Verhoudingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, IPO, VNG. Den Haag 2005. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 800 VII, nr. 15.)

Derksen, W.J., e.a., *De bestuurskracht van kleine gemeenten*. Leiden 1987.

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, *Doen of laten? De rol van het Rijk bij ketenvorming*. Den Haag 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007*.

Pardoel, K., e.a., *Vervelend jong. Aanzet tot een gerichte aanpak van overlastgevende jongerengroepen*. Tilburg, IVA Beleidsonderzoek en Advies 2004.

Partners + Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie.*, Vught 2004.

Price Waterhouse Coopers, *Effectieve lokale regie: de kunst van het verleiden?* Utrecht 2005.

Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag 1999.

Wijk, A.Ph. van, e.a., *Politie en jeugd. Inleiding voor de praktijk*. Elsevier 2005.