

Bijlage 2

De zucht naar samenhang

Verkokering en ontkokering in het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid

Door Jelle van der Meer¹⁰ (2008)

Inhoudsopgave

I	Inleiding: op zoek naar het verhaal achter de klacht	65
II	Jeugdbeleid	67
	De aanloop: van boefjes naar welzijn	67
	Regie: Bureau Jeugdzorg	69
	Dichterbij: de Centra voor Jeugd en Gezin	71
	De kokers	72
	Ontkoking: belangen	75
	Ontkoking: decentralisatie en coördinatie	76
	Conclusies en kanttekeningen	78
	Tot slot nog een paar observaties	80
III	Grotestedenbeleid	84
	Het begin: sociale problemen en bestuurlijke vernieuwing	84
	Promotie voor het grotestedenbeleid	86
	De vorm	87
	De praktijk	90
	Regie	92
	Schaal	94
	Conclusies en kanttekeningen	95
	Tot slot nog een paar observaties	96
IV	Uitleiding: ontkoking doe je niet van bovenaf maar van onderaf	98
	Bronnen	102

I Inleiding: op zoek naar het verhaal achter de klacht

De kwaliteit en doelmatigheid van de overheid ligt onder vuur. Al vele jaren discussiëren politici, bestuurders en wetenschappers over een 'betere' of 'andere' overheid (zie bijvoorbeeld RMO 2002, WRR 2004). In deze discussies duiken veelvuldig de begrippen 'verkokering' en 'ontkokering' op. Vaak is echter onduidelijk wat precies met deze begrippen wordt bedoeld. De begrippen lijken vooral te worden gebruikt als een kwalificatie: waar sprake is van verkokering, is het flink mis. Ontkokering is dan het vanzelfsprekende goede antwoord. Verkokering lijkt niet moedwillig te worden veroorzaakt, maar is langzaam het beleidssysteem ingegroeid en heeft het overwoekerd. Als de diagnose 'verkokering' is gesteld, zijn stevige ingrepen gelegitimeerd. Helaas lijkt verkokering nogal hardnekkig, want er zijn weinig succesvolle ontkokeringsoperaties bekend.

In dit stuk onderzoeken we twee beleidspraktijken waarin geklaagd wordt over verkokering en waarin geprobeerd wordt te ontkokeren. Het gaat om het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid. Op beide terreinen wordt al jarenlang gestreden tegen verkokering, maar de klachten verdwijnen niet. De verkokering legitimeert steeds weer nieuwe ingrepen. We verdiepen ons in beide casussen aan de hand van de volgende vragen: wat wordt in deze concrete gevallen bedoeld met verkokering? Wat gebeurt er als er ontkokerd wordt: Welke maatregelen worden genomen? En wat zijn daarvan de effecten? De hamvraag is: schuilt er achter de diagnose 'verkokering' een ander probleem, waarvoor ontkokering geen (goede) oplossing kan bieden.

De zoektochten door het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid hebben plaatsgevonden aan de hand van literatuur en interviews met deskundigen. In beide hoofdstukken wordt aan het eind een conclusie getrokken voor het desbetreffende beleidsterrein. In de slotbeschouwing proberen we op basis van die conclusies vast te stellen wat de praktijk ons leert over de zin en onzin van verkokering.

Eerst definiëren we nu een aantal relevante termen. 'Verkokering' houdt in dat een organisatie is opgedeeld, en die opdeling gebeurt meestal op basis van een inhoudelijke samenhang. Bij de overheid is gangbaar een opdeling naar sectoren (onderwijs, zorg, justitie, et cetera). Deze opdeling is functioneel, maar enigszins willekeurig en uiteindelijk ook beperkend. Een indeling naar sectoren staat dwars op een categoriale indeling (bijvoorbeeld jeugd, ouderen, minderheden) of territoriale indeling (steden, platteland). Elke keuze voor de

ene samenhang staat een andere in de weg. Verkokering is dus zowel nuttig als belemmerend. In de praktijk wordt verkokering echter louter als belemmerend gezien.

Ook wordt vaak gesproken over 'schotten' die tussen afdelingen of organisaties staan. Het verschil met verkokering is dat 'kokers' van boven naar beneden werken; van beleid tot uitvoering (Rijk, provincie, gemeente, instellingen, professionals) en soms ook weer terug. Bij schotten gaat het meer om de horizontale samenwerking, bij verkokering gaat het ook over de verticale verbanden. Schotten kunnen los van kokers bestaan, maar kunnen daar ook onderdeel van zijn. Het is eenvoudiger om schotten weg te halen, maar als ze deel uitmaken van een koker is de verkokering niet zomaar opgelost. Overleg tussen verschillende departementen, bijvoorbeeld de ministeries van VWS en Justitie, is een vorm van ontschotting. Dit maakt echter niet per se een einde aan de verkokering en het langs elkaar heen werken op een lager niveau.

'Versnippering' is ook een term die vaak valt. Meestal wordt daarmee bedoeld dat er veel verschillende instanties in hetzelfde werkveld actief zijn. Versnippering is er in verschillende soorten. In het jeugdbeleid bijvoorbeeld schoten in de jaren zestig en zeventig allerlei soorten hulp uit de grond. Die versnippering is verdwenen door fusies, en verdwenen achter de muren van grootschalige hulpinstellingen. Heel vaak wordt 'versnippering' gebruikt als term voor de drukte rond het problematische kind: de zwerm van hulpverleners. Ook de financiering kan versnipperd zijn.

'Integraal' is de positieve tegenhanger van verkokering, versnippering en schotten. Wie verkokering signaleert, wenst integraliteit, wat inhoudt dat iemand relevante samenhang wil creëren. Van belang is hier het woordje 'relevant', want te veel samenhang is natuurlijk ook ongewenst. De aandacht van beleidsmakers ligt tegenwoordig vooral op beleid dat 'te weinig' integraal is. Tot slot wordt er ook wel geklaagd over 'bestuurlijke drukte', wat kort door de bocht wijst op te veel stuurmannen op één schip. Een teveel aan bestuurders leidt tot gebrek aan sturing, zo is dan de klacht. Een wat praktischer gevolg van bestuurlijke drukte is de grote hoeveelheid projecten die op touw gezet worden. De Bureaus Jeugdzorg bijvoorbeeld hebben tientallen projecten lopen, bedacht door departementen, provinciebestuur, IPO (overleg provincies), de eigen koepel en professionele koepels. Deels zijn deze projecten inhoudelijk, deels zijn ze gericht op kwaliteitsverbeteringen. Meestal is het doel van de projecten ontkokering en samenwerking stimuleren.

II Jeugdbeleid

Dat er zoiets als 'jeugdbeleid' bestaat, is eigenlijk opmerkelijk. Niemand zou immers op het idee komen 'volwassenenbeleid' te maken (zie ook WRR 2007). Daarmee lijkt meteen een deel van het verhaal verteld: 'jeugd' is een erg grote categorie met veel invalshoeken voor beleid. Geen wonder dus dat al jaren wordt geklaagd over verkokering en gebrek aan samenhang. In 1974 was er al een 'interdepartementale werkgroep' die moest adviseren over samenhang in het jeugdwelzijnsbeleid. De komst van een minister voor Jeugd en Gezin in 2007 mag gerust worden gezien als een voorlopig hoogtepunt in de strijd tegen ontkokering. Het is echter de vraag of daarmee de ontkokering gerealiseerd is, al was het maar omdat de nieuwe minister lang niet alle overheidsaandacht voor jeugdigen onder zijn hoede heeft gekregen.

Hieronder wordt eerst geschetst hoe het jeugdbeleid in elkaar zit en hoe dat zo gegroeid is. Daarna wordt ingegaan op de strijd tegen verkokering en de effecten daarvan. Tot slot worden daar enige kanttekeningen bij geplaatst.

De aanloop: van boefjes naar welzijn

Het begin van het jeugdbeleid ligt bij Justitie en dat is nog steeds merkbaar: Justitie blijft een hoofdrolspeler. Rond 1900 groeit het besef dat het straffen van jonge boefjes, de 'Ciskes de Rat', misschien niet afdoende is om hen weer in het gareel te krijgen. De problemen beginnen bij de opvoeding, zo luidt het nieuwe inzicht, en er komt een wet die het mogelijk maakt tekortschietende ouders onder toezicht te stellen of zelfs uit de ouderlijke macht te zetten. Beide ingrepen gebeuren op gezag van de rechter. De kinderen krijgen een voogd en gaan eventueel naar (her)opvoedingsinstellingen, die in particuliere, meestal christelijke, handen zijn. In de jaren vijftig vellen twee commissies een vernietigend oordeel over zowel de voogdij als de jeugdtehuizen: er is geen pedagogisch behandelplan, geen geschoold personeel en er zijn geen positieve effecten op kinderen (Kruithof 2005).

Vanaf de jaren vijftig komen er steeds meer instellingen naast de bekritiseerde kinderbescherming. Vanuit particuliere initiatieven ontstaan voorzieningen voor jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg. Dit is mede het gevolg van toenemende wetenschappelijke kennis op het gebied van kinderpsychologie, -psychiatrie en pedagogie. In de jaren zestig verandert het maatschappelijke klimaat. Tegenover de justitiële kinderbescherming met haar autoritaire karakter (onder gezag van een kinderrechter) wint de invalshoek van welzijn snel terrein. Het aantal ondertoezichtstellingen daalt, de internaten maken

plaats voor leefgroepen, gezinsvervangende tehuizen en vooral ook ambulante zorg. 'Ontplooiën' komt als doel in de plaats van 'in het gareel brengen'.

De hulpverlening wordt professioneler. In de jaren zestig zijn het nog vooral particuliere initiatieven, maar inmiddels niet alleen meer christelijk. Als paddenstoelen schieten de hulpverleningsprojecten uit de grond, zoals het JAC en de Sosjale joenits. Daarmee ontstaat een zeer geschakeerd, maar lokaal en regionaal sterk uiteenlopend aanbod van jeugdhulp. De overheid neemt de financiering van deze hulp langzamerhand over. Gemeenten, provincies en het Rijk gaan instellingen en organisaties subsidiëren, overigens zonder dat die overheden een duidelijke visie hebben op alle veranderingen (Tilanus en Van Montfoort 2005).

Het aanbod van jeugdhulp en de geografische spreiding zijn begin jaren zeventig zodoende nogal toevallig en meer bepaald door historie en ideologie dan door de inhoud. In 1974 wordt de eerste commissie opgericht, de Werkgroep Mik, die samenhang moet gaan brengen (Tilanus en Van Montfoort 2005). De aanbevelingen van de werkgroep bevatten drie hoofdpunten die in alle latere adviezen terugkomen:

1. het belang van preventie en van hulpverlening in een zo vroeg mogelijk stadium;
2. decentralisatie van beleid en regionale samenwerking van hulpinstellingen;
3. het slechten van de schotten tussen de kinderbescherming, gezondheidszorg en maatschappelijk werk.

Deze aanbevelingen worden door de achtereenvolgende kabinetten grotendeels genegeerd. Er wordt in die periode flink gekort op het gemeentelijke jeugdbeleid (zoals op het hele welzijnswerk) en op de zorgvoorzieningen (Tilanus en Van Montfoort 2005).

In 1989 komt er een nieuwe Wet op de jeugdhulpverlening. Deze brengt de regionale clustering van jeugdzorginstellingen op gang en zorgt voor een revolutie in de financiering: de normharmonisatie. De instellingen worden niet zonder meer gesubsidieerd, maar krijgen vergoedingen voor omschreven zorghandelingen. Dat betekent dus: geen geld meer voor instellingen louter omdat ze bestaan, maar slechts voor de hulp die ze bieden. Op deze manier krijgt de overheid enig zicht op wat voor hulp er eigenlijk geboden wordt onder de noemer van jeugdzorg en jeugdhulp.

Regie: Bureau Jeugdzorg

Inzichtelijk is het hulpaanbod eind jaren tachtig nog altijd niet; niet voor hulpvragers, maar ook niet voor de hulpverlening (de verwijzing). Waar een cliënt terecht komt, is grotendeels toeval. In 1994, slechts vijf jaar na invoering van de Wet op de jeugdhulpverlening, ligt er opnieuw een advies, nu van een *task force*. Hierin wordt vastgesteld dat het aanbod van hulp voor ouders en kinderen onoverzichtelijk is en dat de financiering en aansturing verkokerd zijn (Tilanus en Van Montfoort 2005). Dit keer reageert het kabinet snel met de nota 'Regie in de jeugdzorg'. De titel drukt de ambitie uit, jeugd komt hoog op de politieke agenda. Het is het begin van vele jaren bestuurlijke drukte die uiteindelijk de jeugdzorg het aanzicht geeft die deze nu heeft, en die in 2005 is vastgelegd in de Wet op de jeugdzorg.

Als belangrijkste antwoord op de versnippering en verkokering zijn de provinciale Bureaus Jeugdzorg opgericht. De decentralisatie wordt doorgezet en er komt een scherpe verdeling in gemeentelijke en provinciale taken (Tilanus en Van Montfoort 2005):

- De *gemeenten* signaleren opvoedings- en gezinsproblemen, geven bijbehorend advies en verzorgen lichte hulpverlening (sinds 2007 geregeld in de Wet op de maatschappelijke ondersteuning: WMO). Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de preventieve jeugdgezondheids-taken: de consultatiebureaus en de GGD (geregeld in de Wet collectieve preventie volksgezondheid: WCPV).
- De *provincies* en de drie *grootstedelijke regio's* Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zorgen voor de (gespecialiseerde) jeugdzorg, dat is de jeugdhulp (gedragsproblemen en sociale problemen), de licht verstandelijk gehandicaptenzorg (lvg) en de jeugd-ggz (psychiatrie). De toegang tot deze zorg verloopt voortaan via Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg stelt een diagnose en bepaalt welke hulp daarbij hoort (indicatie). Het gaat hier om vrijwillige hulp. Om de overzichtelijkheid te vergroten komt ook de onvrijwillige hulp onder het dak van de Bureaus Jeugdzorg: het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK), de jeugdbescherming (voogdij) en de jeugdreclassering. In totaal ging in 2005 bijna 2 miljard euro naar de jeugdzorg (inclusief AWBZ-geld). Hiervan was 340 miljoen euro voor de Bureaus Jeugdzorg (werkgroep IBO 2005-2006)

De provincies stimuleren dat jeugdzorginstellingen fuseren, waardoor grote regionale multifunctionele organisaties ontstaan: instellingen met pleeghulp, daghulp, ambulante hulp en gezinsondersteuning zoals Altra in Amsterdam of Jeugdformaat in Den Haag. Professionalisering is een drijfveer. Er zijn in 2007 ruim vijftig van dit soort instellingen.

Een belangrijke inhoudelijke verandering is dat in de Wet op de jeugdzorg een 'recht op zorg' is vastgelegd. Hiermee wordt de positie van de cliënt versterkt en een begin gemaakt met een omslag van aanbodgerichte naar vraaggerichte hulp.

Vanaf zijn ontstaan ligt het Bureau Jeugdzorg onder vuur. Met één toegangspoort wordt het hulpstelsel wel overzichtelijker, maar niet eenvoudiger. Er gaat namelijk niets af, er komt juist iets bij. In alle vijftien regio's (twaalf provincies en drie grote steden) wordt een apparaat opgebouwd van honderden mensen (in 2006 hadden de vijftien bureaus samen 5500 fte's volgens de MOgroep Jeugdzorg: de brancheorganisatie), die tussen de cliënt en de hulpverlening zitten.

Volgens critici is Bureau Jeugdzorg te bureaucratisch, maar bij die kritiek kunnen kanttekeningen gemaakt worden. Doel van de Bureaus Jeugdzorg is niet alleen de overzichtelijkheid verbeteren, maar ook te zorgen voor een onafhankelijke indicatiestelling. Tot dan toe namen de hulpinstellingen zelf hun cliënten aan. Als de overheid de hulp wil reguleren en de kosten moet beheersen, is het verstandig de toegang tot hulpverlening in handen te geven van een onafhankelijke derde. De cliënt heeft een wettelijk recht op zorg gekregen, maar zijn zorgvraag moet getoetst en geschat worden. Een hulpverlener heeft de neiging zijn eigen aanbod te overwaarden, vandaar de keuze om de indicatiestelling in handen van een buitenstaander te leggen. Als de kwaliteit (inclusief snelheid) van de indicatiestelling niet goed is, wat sommigen beweren, moet die verbeterd worden. Dit staat echter los van het feit dat de indicatiestelling onafhankelijker en inzichtelijker is geworden door deze bij Bureau Jeugdzorg te leggen. Terzijde: het is voor de inzichtelijkheid wel een probleem dat een groot deel van de verwijzing voor de jeugd-ggz niet verloopt via Bureau Jeugdzorg, maar via de huisartsen.

Daarnaast is de grote omvang van de Bureaus Jeugdzorg mede het gevolg van de keuze om bestaande instellingen bij elkaar te zetten. Wie van versplintering naar samenhang gaat, gaat van kleinschalig naar grootschalig. Anders geformuleerd: de *trade off* of de keerzijde van samenhang is bureaucratie. Of alle Bureaus efficiënt georganiseerd zijn is een andere vraag, maar die betreft niet hun bestaansrecht.

Dichterbij: de Centra voor Jeugd en Gezin

Pijnlijk is de kritiek dat met het aangepaste stelsel de beoogde ontkokering (nog) niet is gerealiseerd, de versnippering niet is verminderd en dat ook bij de verbeterde toegang vraagtekens gezet kunnen worden. Deze kritiek laait op als het jeugdbeleid aan het begin van de eenentwintigste eeuw in zwaar weer terecht komt. Op lokaal niveau is er toenemend ongenoegen over jongerenoverlast en ongerustheid over schooluitval. Op provinciaal niveau is er ongenoegen over oplopende wachtlijsten bij zorginstellingen en te lange doorlooptijden bij de Bureaus Jeugdzorg (die op dat moment nog in oprichting zijn). Een aantal incidenten met dodelijke afloop (Nulde, Roermond, Savanna) of met rellen (Marokkaanse jongeren in Amsterdam-West in 1998) zet de sector onder grote druk. Nog voor de nieuwe Wet op de jeugdzorg is aangenomen, worden er – nu in meervoud – commissies, werkgroepen en *task forces* aan het werk gezet om met verbeteringen te komen.

‘Het roer moet om’, schrijft de regeringscommissaris Jeugd en Jongerenbeleid Steven van Eijck (operatie-Jong) in zijn Sturingsadvies deel 1 in 2006. Het beleid is verkokerd en allerlei overheden hebben hun eigen invalshoek: ‘Niemand ziet het kind’. Zijn beleidsadvies luidt samengevat: bundeling, vereenvoudiging, decentralisatie (naar gemeenten). Belangrijk punt in zijn analyse is dat de Bureaus Jeugdzorg voor cliënten te ver weg zijn (een paar kantoren per provincie) en slechts voor de zware gevallen zijn. Hulp moet eerder, dichterbij en laagdrempeliger beschikbaar zijn, zowel voor kind als ouder. De oplossing: een Centrum voor Jeugd en Gezin in de buurt, precies wat in allerlei gemeenten onder uiteenlopende namen al aan het ontstaan is.

Een ander advies van operatie-Jong is het aanstellen van een minister voor Jeugd. Die minister is er in 2007 gekomen en heeft het gezinsbeleid erbij gekregen. Jeugd en Gezin is een zogenaamd programmaministerie, ondergebracht bij VWS, en verantwoordelijk voor (een deel van) het jeugdbeleid. Hoofdpunt van het programma is de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007a). Dit moet een plek worden waar ouders terecht kunnen met opvoedings- en gezondheidsproblemen, voor advies en eerste hulp.

De centra zijn om te beginnen voor 0- tot 4-jarigen, vervolgens zal dit worden uitgebouwd tot 12 en daarna tot 18 jaar. Preventie staat voorop. De centra moeten alle kinderen vanaf 0, of eigenlijk vanaf de zwangerschap, te zien krijgen. Alle ‘afwijkingen’ moeten zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en met voortvarendheid aangepakt, om erger te voorkomen. Onder de noemer van Centrum voor Jeugd en Gezin moeten alle zorginstanties gaan samenwer-

ken, zodat ze van elkaars activiteiten op de hoogte zijn en elkaar waar nodig in kunnen schakelen. Het Bureau Jeugdzorg moet hier een voorpost krijgen, zodat de overstap naar zwaardere hulp eenvoudig is ('een doorgaande keten'). De hoop is dat een vroegtijdige aanpak de toeloop naar zwaardere hulp zal verminderen. Het nieuwe beleid ademt de geest van: bij twijfel ingrijpen. Het parool is: 'We zijn de vrijblijvendheid voorbij' (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007a). De dodelijke incidenten hangen als een schaduw boven de plannen van de minister.

Als straks alle gemeenten hun Centra voor Jeugd en Gezin hebben gekregen, zou het jeugdbeleid organisatorisch 'af' moeten zijn. Er zijn dan twee lagen: gemeenten doen de preventie, signalering en lichte hulp met als laagdrempelige toegang het Centrum voor Jeugd en Gezin. Als dat nodig is, gaat deze zorg naadloos over in de gespecialiseerde jeugdzorg onder regie van de provincie, met als centrale toegang Bureau Jeugdzorg.

Critici zijn er echter niet gerust op. Met het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt opnieuw een extra laag toegevoegd. Misschien wordt (op papier) de overzichtelijkheid vergroot, maar daarmee wordt het ook weer voller in het hulpverleningsveld. En, zo luidt de kritiek, de verkokering blijft bestaan: bovenin bij het Rijk en onderin bij de uitvoering, waar hulpverleners elkaar voor de voeten lopen of juist geen weet hebben van elkaar. Provincies en gemeenten leggen een verband tussen de twee en zeggen dat ze door de verkokering bij het Rijk hun regiefunctie niet kunnen waarmaken (G4 2006; Jeugdzorgbrigade 2006). De minister van Jeugd en Gezin is het helemaal eens met de kritiek op de verkokering. Hij neemt zich voor niet alleen 'de schotten tussen de Haagse departementen' weg te nemen, maar ook die tussen instellingen op de werkvloer (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007a).

De kokers

Na zo veel jaren van organiseren en reorganiseren wordt er dus opnieuw ten strijde getrokken tegen de kokers. Maar wat zijn nu precies die kokers en waar zitten ze? Het lastige is dat de gebruikers van het begrip 'verkokering' bijna nooit aangeven waar ze precies op doelen, maar tussen de regels door valt er wel iets vast te stellen. Wie verkokering signaleert, mist de juiste samenhang. De operatie-Jong beschrijft het als volgt: 'Op rijksniveau ziet het ministerie van OCW bijvoorbeeld de voortijdige schoolverlater, SZW de uitkeringsgerechtigde, Justitie de jeugdcrimineel en VROM de hangjongere, terwijl het over dezelfde jongere gaat' (Van Eijck 2006a).

Al die ministeries houden zich bezig met jeugd, elk vanuit een eigen sectorale invalshoek en dus met eigen beleid. Al dat beleid gaat naar beneden, de sectorale koker in, naar provincies, gemeenten en uitvoerende organisaties. Hier krijgen ambtenaren, managers en professionals (zorgverleners, onderwijzers, agenten) die samen zouden moeten werken, te maken met afzonderlijke en soms botsende wetten, regels, prioriteiten, verantwoordingseisen en cultuur. Een bestuurlijke verdeling is natuurlijk onvermijdelijk en zelfs functioneel; ministeries waken over samenhang en kwaliteit in hun sector. De indeling naar sectoren (onderwijs, zorg, justitie, et cetera) staat echter dwars op een categoriale indeling (jeugd, minderheden of ouderen) of een territoriale indeling (steden, platteland). De ene samenhang staat de andere in de weg. Verkokering is dus zowel nuttig als een belemmering, maar van deze twee kwalificaties kleeft vooral de laatste aan het begrip 'verkokering'.

Verkokering bestaat ook bij lagere overheden, deels door verkokerd rijksbeleid, maar deels ook door de werkwijze van de eigen sector. Ten slotte is er ook verkokering in de uitvoering, bijvoorbeeld tussen zorg, onderwijs, politie et cetera, maar ook *binnen* de zorg. In de zorg werken vele soorten hulpverleners, ieder vanuit een eigen discipline en een eigen professionele taakopvatting en taakafbakening. De specialisatie neemt steeds meer toe door toegenomen wetenschappelijke kennis (diagnostiek), betere opleidingen en meer welvaart. De keerzijde van deze specialisatie is dat 'het geheel' uit het zicht verdwijnt. Operatie-Jong formuleert dit als 'Niemand ziet het kind' (Van Eijck 2006a).

Om welke kokers gaat het concreet in het jeugdbeleid? De provinciale jeugdzorg heeft te maken met de ministeries van VWS en Justitie. Justitie gaat over de jeugdbescherming (ondertoezichtstelling en voogdij) en vervolgt, behandelt en reclasseert jeugdige wetsovertreders; dit is kortom de onvrijwillige jeugdzorg. Bij VWS is het jeugdbeleid verdeeld over de directie voor welzijnstaken (jeugdhulp) en de directie voor gezondheidszorg (jeugd-ggz). De provinciale jeugdzorg heeft daarmee drie verschillende beleidsinvalshoeken: het recht, de *care* en de *cure*. Daarbij horen verschillende soorten regels, werkwijzen, protocollen en verantwoording. Dit is onvermijdelijk, want een medisch probleem is iets anders dan een welzijnsprobleem of een juridisch probleem.

De beleidsverkokering leidt ook tot verkokerde financiering. VWS en Justitie betalen samen het apparaat 'Bureau Jeugdzorg'. De jeugdhulpverlening komt voor rekening van VWS en de jeugdbescherming, reclasserings- en de justitiële inrichtingen betaalt Justitie. De zorg voor lichtgehandicapten en de jeugd-ggz worden bekostigd uit de AWBZ en zijn dus een zaak voor de zorgverzekeraars.

Al deze financiers hebben hun eigen systematiek van aanvragen, registratie, verslag en verantwoording.

De verschillende opdrachtgevers en financiers zadelen de provincies op met de nodige bureaucratie. De verkokering wordt echter pas echt een belemmering op het moment dat de beleidsmatige werkelijkheid (zoals de opdeling in jeugdhulp, ggz en onvrijwillige hulp), niet strookt met de reële werkelijkheid. Kinderen hebben soms gecombineerde problemen en de aanbieders van hulp combineren diverse soorten zorg.

Vergeleken met de provinciale jeugdzorg is het in de gemeentelijke jeugdhulp nog iets drukker. De gemeenten krijgen vanuit het Rijk te maken met jeugdbeleid van zes departementen. Het zijn vooral de vele projecten van die departementen die zorgen voor versnippering. De uitvoering van al dit jeugdbeleid is in handen van vele (sectorale) instellingen, waaronder het maatschappelijk werk, de GGD, scholen, sociale dienst, woningcorporaties en politie. Deze sectorale instellingen hebben ieder hun eigen doelen die soms ver van het jeugdbeleid af liggen, maar de groeiende aandacht voor jeugdproblemen trekt hen steeds meer het domein van de jeugd in. Ze moeten een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het jeugdbeleid en het liefst integraal (zoals de scholen en hun Zorg Advies Teams). Dat valt nog niet mee met organisaties die zo sterk verschillen in aansturing, functionaliteit, financiering en professionele opvattingen.

De verkokering van de uitvoering is niet per se een belemmering, want bij veel kinderen zijn de problemen enkelvoudig (of taalachterstand, of ADHD, of spijbelgedrag of winkeldiefstal) en kunnen door de passende hulpinstantie worden aangepakt. De verkokering wordt pas problematisch bij complexe situaties (van een individueel kind of een gezin), waarbij meer instanties betrokken zijn. De toenemende nadruk op preventie en de wens er zo vroeg mogelijk bij te zijn (zie het screenen van *alle* nieuwe ouders, de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier), leiden ertoe dat kleine of enkelvoudige problemen gezien worden als het (mogelijke) begin van grote of complexe problemen. Deze problemen moeten dus gemeld en gedeeld worden. Daarmee worden samenhang en samenwerking steeds belangrijker en wordt verkokering een obstakel.

Kortom, het jeugdbeleid is inderdaad verkokerd in de waardevrije betekenis van: verdeeld over verschillende kokers. Dat komt door de (historische) keuze voor een sectorale samenhang boven een categoriale. Deze verkokering heeft

over het algemeen een goede reden. Het wordt een probleem (inefficiënt) op het moment dat de nadelen, namelijk het gebrek aan samenhang in beleid en uitvoering, gaan overheersen. Daarbij geldt: hoe meer samenhang gezocht wordt, hoe lastiger de kokers zijn.

Ontkokering: belangen

De verst gaande vorm van ontkokering is al het beleid dat met jeugd te maken heeft, samenbrengen onder één dak en met één verantwoordelijke minister. Dit ligt in het verlengde van het idee van kerndepartementen, waarover in de jaren tachtig en negentig werd gediscussieerd. Operatie-Jong wilde een minister van Jeugd die ook het onderwijs zou omvatten. Het in 2007 gecreëerde programmaministerie voor Jeugd en Gezin is niet een dergelijk superdepartement. De minister heeft een piepkleine eigen directie (met onder andere de Verwijsindex) en daarnaast stuurt hij mee op de jeugddirecties van vier vakministeries (Justitie, VWS, OCW en Sociale Zaken), in een soort duo-ministerschap (programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2007b). Niettemin is het een opmerkelijk en relatief vergaand experiment, want ondanks alle retoriek over ontkokering zijn er de afgelopen twintig jaar geen kokers opgeheven. De sectorale departementen zijn gevestigde instituties met macht, belangen en achterbannen. De bestaande verdeling over VWS en Justitie is daardoor moeilijk te doorbreken. Dat is niet per se verkeerd. Zoals we eerder hebben aangestipt heeft verkokering meestal een functie. Jeugdzorg kent aspecten van recht en zorg en de verkokering (over VWS en Justitie) staat in dienst van een gezonde dosis *checks and balances*.

Dat betekent niet dat de bestaande verdeling of verkokering de definitieve is. De ordening is altijd afhankelijk van actualiteiten, nieuwe prioriteiten, belangenverschuivingen en politieke voorkeuren. Het experiment van de minister van Jeugd en Gezin als duo-minister op externe directies is misschien een begin van zo'n verschuiving. Verkokering is niet statisch maar dynamisch.

Ook op uitvoeringsniveau zijn geen kokers opgeheven. Scholen, politie, zorg, et cetera hebben nu eenmaal allemaal uiteenlopende taken. Dat geldt ook binnen de zorg: een huisarts, een therapeut en een voogd hebben verschillende verantwoordelijkheden. De verzuchting in politiek en media over het te grote aantal instanties dat betrokken is bij probleemgezinnen, houdt al na een korte analyse geen stand. Toenemende kennis zorgt voor meer specialisatie, en daarmee stijgt het aantal hulpverleners. Dat wordt over het algemeen beschouwd als vooruitgang, ondanks de versnippering. Nieuwe

inzichten leiden tot een nieuwe visie op hulpverlening. In de jaren negentig vonden ‘vertrouwensartsen’ opnieuw de kinderbescherming uit, maar dan vanuit medisch perspectief. Zo’n beweging komt met een nieuwe definitie van een probleem, met een eigen taal, een eigen invalshoek en een eigen financiering (bron: interviews). Daarmee is er een nieuwe professionele koker bijgekomen.

Ontkokering: decentralisatie en coördinatie

De inefficiëntie van kokers wordt dus in de praktijk niet opgelost door ze op te heffen. Het antwoord wordt veel meer gezocht in decentralisatie en coördinatie. De gedachte achter decentralisatie is dat op lager niveau gemakkelijker uit de kokers gestapt kan worden voor de gewenste samenhang. Sinds de jaren negentig is de verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid steeds meer in handen gelegd van respectievelijk de provincie (jeugdzorg) en de gemeenten (preventie, signalering, lichte hulp), zoals hierboven is beschreven. In de praktijk blijkt echter dat de lagere overheden weinig inhoud kunnen geven aan die verantwoordelijkheid. De departementen blijven zich langs allerlei wegen (het vaststellen van budgetten, de eigen projecten) bemoeien met beleid en uitvoering. De vrije manoeuvreerruimte voor provinciale en lokale bestuurders voor het zoeken naar eigen oplossingen blijkt beperkt (Gilsing 2005, Jeugdzorgbrigade 2006).

De lagere overheden voelen zich klem zitten tussen verantwoordelijkheid en beperkte beleidsvrijheid. Eind 2006 doen de verantwoordelijke wethouders van de vier grote gemeenten een oproep aan het kabinet en de Tweede Kamer en vragen om meer bevoegdheden. ‘De hele keten van onderwijs, welzijn, zorg en arbeid moet naadloos in elkaar overlopen en dat kan alleen met één regisseur’ (G4 2006). De wethouders willen de betrokken instellingen op deze terreinen beter laten samenwerken en bijvoorbeeld scholen dwingen meer te doen aan schooluitval en voorschoolse educatie. ‘Er moet één eindverantwoordelijke zijn die de doorzettingsmacht heeft.’ Daarnaast willen de gemeenten af van al die aparte projectgelden van departementen. Zij willen dat het Rijk alle regelingen bundelt in één budget en de vrijheid om dat geld te besteden naar lokale inzichten: financiële ontschotting dus.

Een ander antwoord op verkokering is coördinatie of afstemming. Er is veel afstemmingsoverleg tussen de departementen onderling en ook van departementen met koepelorganisaties van gemeenten, provincies, zorgverleners, et cetera. Het project ‘Beter Beschermd’ is daar een succesvol product van. Van bovenaf is hier samenwerking op de werkvloer geïnitieerd die de kwaliteit

in de jeugdbescherming moet verbeteren (met name snellere toeleiding naar hulp). De interdepartementale overleggen monden vaak uit in projecten (pilots zijn ook erg populair) die dan met een zak geld in de provincies en gemeenten of bij uitvoerende organisaties worden neergelegd. Ambtenaren en uitvoerders zijn veel tijd en energie kwijt aan al deze projecten, die meestal samenwerking tussen instellingen als voorwaarde hebben (en niet zelden als doel) en daarmee leiden tot veel onderling verkeer.

De uitvoerders hebben het toch al druk met overleg. Het aantal overleggen op de werkvloer is flink toegenomen sinds uit evaluaties van incidenten (Roermond, Maasmeisje, de rellen in Amsterdam-West) bleek dat er geen gebrek is aan hulpverlening, maar aan afstemming. De Bureaus Jeugdzorg en de Centra voor Jeugd en Gezin zijn mede bedoeld om makkelijker verbindingen te leggen. De Zorg Advies Teams op scholen zijn een voorbeeld van een geïnstitutionaliseerde verbinding, met daarin GGD, schoolmaatschappelijk werk, GGZ, Bureau Jeugdzorg, politie, leerplichtambtenaar en vertegenwoordigers van de school. Bij dergelijke verbindingen kan het gaan om beleidsafstemming en afspraken maken (al dan niet vastgelegd in convenanten), maar het kan ook gaan over concrete kinderen. Hier rijst overigens weer een nieuw probleem, namelijk wie van de betrokken hulpverleners neemt het initiatief en draagt de eindverantwoordelijkheid? Er lopen experimenten met het aanstellen van (gezins)coaches als aparte functie om het gat te vullen (KEI 2007). Ook het Elektronisch Kinddossier en de Verwijsindex moeten gaan bijdragen aan de ontkokering. Doel is informatie uitwisseling. Beide projecten zijn technisch, organisatorisch en financieel grote operaties.

Kortom, ontkokering vindt niet plaats door kokers op te heffen; wel wordt er veel tijd, energie, aandacht en geld geïnvesteerd in decentralisatie en coördinatie. Omdat die decentralisatie maar half gebeurt, zorgt ze voor een toename van het aantal bestuurders en ontstaat er strijd over bevoegdheden. Ook de coördinatie leidt tot extra drukte. De keten wordt misschien overzichtelijker, maar het speelveld wordt ook voller met de komst van Bureau Jeugdzorg en van het Centrum voor Jeugd en Gezin, met de al dan niet geïnstitutionaliseerde overleggen, met de casemanager, de gezinscoach, de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier. De manier waarop momenteel ontkokering plaatsvindt, leidt steeds tot iets extra's: meer bestuurders, meer organisatie, meer informatie.

Inmiddels klinkt een steeds luider roep om regie. De zoektocht naar samenhang mondt uit in een discussie over sturing. De deelnemers aan deze dis-

cussie zijn de departementen, provincies en gemeenten en een lange rij van instellingen, organisaties, koepels en belangenbehartigers. Wie stuurt wie aan, op basis van welke bevoegdheden? Wie heeft waarover de eindverantwoordelijkheid en wie wijst die toe? Wie krijgt de macht om door te pakken? Dit zijn de vragen die steeds gesteld worden. Het belangrijkste aandachtspunt is de afstemming op het uitvoeringsniveau, waar zorgverleners langs elkaar heen werken.

Een van de problemen is dat de betrokken instellingen en overheden niet (altijd) in een gezagsverhouding tot elkaar staan. De minister voor Jeugd en Gezin heeft nu laten weten dit vacuüm te willen vullen. In een brief aan de Tweede Kamer (2007c) schrijft hij dat hij de regie over de lokale zorg (inclusief de aansluiting met de provinciale zorg) in handen wil geven van gemeenten. Gemeenten krijgen de wettelijke plicht om sluitende afspraken te maken met alle betrokken partijen uit de keten (gezondheidszorg, onderwijs, politie, et cetera) over afstemming en coördinatie van zorg. Op hun beurt krijgen de betrokken instellingen de plicht om mee te werken aan de totstandkoming van die afspraken. 'Ook die partijen die buiten de directe verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen', zo schrijft de minister. Hij voegt daaraan toe dat het zal tijd kosten om een dergelijke wettelijke verankering tot stand te brengen.

Conclusies en kanttekeningen

De jeugdzorg is tamelijk jong en is ontstaan uit een veelheid van particuliere initiatieven. Pas recent is de jeugdzorg gaan professionaliseren en vervolgens ook gaan collectiviseren (zie ook: hoofdinspecteur jeugdzorg Joke de Vries, Trouw 14-6-2006). Terwijl de ambities van de jeugdzorg en de vraag ernaar flink toenemen, probeert de overheid grip te krijgen op de organisatie en prestatie van de uitdijende jeugdzorg. In de praktijk heeft de organisatie de hoogste prioriteit. Door de nadruk op 'verkokering' (gebrek aan samenhang) en vervolgens 'ontkokering' (aanbrengen van samenhang) ligt de aandacht van het overheidsbeleid op een voortdurende herinrichting van de zorg. Het gevolg is een steeds voller speelveld, druk bezet met overheden en instellingen. Steeds weer klinkt de roep om regie, zoals recent het voornemen om de gemeenten de regierol te geven over alle uitvoerende jeugdhulpinstellingen. De diagnose verkokering en het pleidooi voor ontkokering komen voort uit het idee dat meer samenhang betere (jeugd)zorg oplevert. Uit het voorgaande blijkt dat het jeugdbeleid groot en complex is, maar het is de vraag of de nadruk op samenhang niet ook averechtse effecten heeft. Ten eerste leidt

het tot naar binnen gekeerd, sterk op de organisatie gericht beleid. Daarnaast dreigt het gevaar dat de complexiteit wordt vergroot doordat steeds meer (aangrenzende) beleidsterreinen moeten gaan samenhangen met het jeugd-beleid. Uiteindelijk hangt immers alles met alles samen. Die eindeloosheid is met name een gevaar als de samenhang in beleid gezocht wordt. Bovendien wordt het belang van samenhang overschat: veel problemen kunnen pas worden aangepakt en (misschien) opgelost als ze tot een eenduidige kern teruggebracht worden.

Het nastreven van samenhang kan leiden tot opstopping, vertraging, groot-schaligheid en bureaucratie. Dat zien we bij de Bureaus Jeugdzorg en kan gebeuren met Centra voor Jeugd en Gezin. Dit betekent nog niet dat deze twee instituties ongewenst zijn, maar wel dat ontkokering en samenhang ook kosten met zich meebrengen. En die kosten wegen niet altijd op tegen de baten. De roep om regie (van bovenaf samenhang opleggen), moet ook in dit licht beoordeeld worden. In een *pilot* waaraan dertien gemeenten deelnamen, is geprobeerd inzicht te krijgen of en hoe gemeenten de regie over de jeugd-keten kunnen veroveren. In een evaluatie concludeert Bureau Berenschot dat regie veroveren weliswaar mogelijk is, maar wel omvangrijke inspanningen vereist ('bestuurlijk overleggen, relatiemanagement, intentieverklaringen, financiële toezeggingen, programmamanagement en procesmanagement'). De kosten hiervan zijn hoog. Berenschot stelt dat gemeenten de aandacht minder zouden moeten richten op de regiefunctie en meer op hoe de professionals hun taken uitvoeren, op de kwaliteit (Berenschot 2006).

Bovengenoemde nadelen spelen ook bij minder institutionele vormen van samenwerking, bijvoorbeeld die tussen uitvoerende hulpverleners (zoals de bureaucratie van convenanten en protocollen, de vertraging van het overleg, het achter elkaar verschuilen). Toch heeft het zoeken naar samenhang op het praktijkniveau, in de uitvoering, twee grote voordelen. De samenhang kan beperkt worden tot die situaties waarin samenwerking echt nodig is en beperkt blijven tot de omvang die werkelijk nodig is. In de praktijk is de gewenste samenhang niet eindeloos.

Achter de ontkokeringspleidooien en het zoeken naar samenhang en regie, lijkt nog iets anders schuil te gaan. Met het groeiende aanbod van de jeugd-zorg in de laatste decennia, zijn ook de verwachtingen ervan gegroeid. Bij zo veel zorg wordt het steeds minder geaccepteerd dat er toch nog kinderen last hebben of last geven. Met samenhang en regie wil men die weerbarstige, complexe werkelijkheid beheersen: geen kind mag meer door de mazen van

het zorgnet vallen. De aandacht voor preventie is daar een onderdeel van. Elk kind is een risico. Elk ongeluk had kunnen worden voorkomen. Kamerleden rechtvaardigen de introductie van de ingewikkelde, kostbare en om privacyredenen gevoelige Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier omdat daarmee nieuwe 'Maasmeisjes' kunnen worden voorkomen (Volkskrant 6-11-2007). Een dergelijk doel moet wel tot teleurstellingen leiden en lokt daarmee nog grotere ingrepen uit.

De jeugdzorg is 'overstuurd' geraakt, concludeert Van Montfoort (2007). Hij pleit ervoor uit te gaan van de 'deels onstuurbare uitvoeringspraktijk' en breekt een lans voor een 'nieuw realisme waarbij beroepsgroepen, instellingen en overheden gezamenlijk aan de samenleving duidelijk maken dat zij staan voor een maximaal resultaat, maar dat het onmogelijk en onwenselijk is om via jeugdzorg en andere sectoren de leefwereld volledig te beheersen en te controleren.'

De problematiek die met jeugdbeleid aangepakt wordt, is veelvormig en weerbarstig. Daarmee is het onvermijdelijk dat het jeugdbeleid groot en complex is. Ook verkokering is daarbij niet te voorkomen. Voor meer of andere samenhang is een nieuwe inrichting niet wenselijk, want die leidt altijd weer tot nieuwe verkokering. Het lijkt verstandiger om te zoeken naar ad-hoc-oplossingen in de uitvoering. Daar is het mogelijk praktisch te blijven. Waar verkokering een obstakel is, zou dit niet van bovenaf maar van onderop bestreden kunnen worden. In plaats van proberen hierover regie te voeren, zouden de energie en middelen die dit kost, geïnvesteerd kunnen worden in professionalisering van de uitvoerders. Zij weten dan waar, wanneer en in welke mate ontkokering en samenhang wenselijk is. Denken buiten de grenzen van de koker moet deel worden van hun professie. Daar waar er institutionele belemmeringen (wetten, regels, financiering) zijn voor dergelijke samenwerking, kunnen bestuurders in actie komen. Maar wie weet valt het in de praktijk reuze mee met die belemmeringen en zit de verkokering vooral ook in het hoofd.

Tot slot nog een paar observaties

- Door de nadruk op verkokering en daarmee op de inrichting en organisatie van het jeugdbeleid is de aandacht voor uitvoering en inhoud van zorg en hulp naar de achtergrond verdwenen. Dit gaat ten koste van aandacht voor bijvoorbeeld de kwaliteit van de hulpverleners (opleiding) en van de hulp (BMC 2006, Van Montfoort 2007, Berenschot 2006). Over de effectiviteit van de jeugdhulp is heel weinig bekend en voor

zover er wel wat over bekend is (de gesloten jeugdinstellingen) is dat niet hoopgevend. De discussie over of hulp *evidence* dan wel *value based* moet zijn, is nog lang niet afgerond.

- Bij de zoektocht naar sturing blijft onduidelijk in welke richting gestuurd moet worden. Wat is de visie op jeugd? En welke doelen moeten met het jeugdbeleid worden nagestreefd? Beleidsingrepen lijken nu erg te worden bepaald door incidenten en zwalken heen weer tussen het wegwerken van wachtlijsten, het voorkomen van overlast door jeugdigen, dodelijke incidenten en de kosten- en vraagbeheersing. De nadruk ligt steeds meer op ellende voorkomen in plaats van mogelijkheden ontwikkelen. Baby's, kleuters, kinderen en jongeren worden allemaal gezien als potentiële risico's.
- Dat het Rijk moeite heeft om bij decentralisering echt de macht uit handen te geven (aan gemeenten, provincies of instellingen) kan mede worden veroorzaakt door publieke verantwoordingsmechanismen. Bij incidenten wordt de minister en niet de wethouder of gedeputeerde om uitleg gevraagd. Via de media wordt een lokaal incident (Savanna, Maasmeisje) al gauw een landelijke zaak. Een minister die weet dat hij ter verantwoording zal worden geroepen, geeft niet snel de touwtjes uit handen. Tweede Kamerleden werken dit in de hand. Wie de gedetailleerde Kamervragen leest (zie bijvoorbeeld de Kamervragen over de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg; programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007d) moet zich wel afvragen waar we in Nederland regionale en lokale politici voor nodig hebben. De invoering van de WMO is wat dat betreft een interessant experiment. Burgers moeten bij de WMO betrokken worden en ze moeten de gemeente verantwoordelijk gaan houden voor de doelen en resultaten.
- Bij het zoeken naar sturing ligt de nadruk op sturing door de overheid. Er zijn natuurlijk nog andere opties, zoals sturing door de markt of door burgers zelf. In ieder geval kunnen opties (zoals de resultaatafrekening) waarmee de rol van de nu alom aanwezige rijksoverheid teruggedrongen wordt, een prominenter plek krijgen (Van Montfoort 2007).

De jeugd van tegenwoordig

Van de Nederlandse bevolking is ongeveer een kwart, dat is 3,7 miljoen, jonger dan 18 jaar. Volgens internationaal vergelijkend onderzoek van Unicef (2007) is de Nederlandse jeugd het gelukkigst van alle 21 OESO-landen, zowel op basis van objectieve maatstaven (gezondheid, veiligheid, familieverhouding, et cetera) als naar eigen bevinding. Dit komt overeen met binnenlands onderzoek (SCP 2005). Ruim 92 procent van de 12- tot 24-jarigen noemt zich gelukkig tot zeer gelukkig. Bijna 90 procent van de 8- tot 12-jarigen vindt het leuk tot een beetje leuk op school en 95 procent kan goed opschieten met de ouders. Kinderen in die leeftijd geven hun eigen leven een 8,3; 12- tot 18-jarigen zitten daar iets onder met een 7,8. Over de interpretatie van deze en andere cijfers bestaat eigenlijk geen verschil van mening: het gaat goed met de Nederlandse jeugd.

De zorg richt zich op ongeveer 5 tot 10 procent van de kinderen met wie het minder goed gaat, dat zijn tweehonderd tot vierhonderdduizend kinderen. Een kleine greep uit de problemen (SCP 2005). In 2003 had ongeveer 5 procent van de 0- tot 12-jarigen ernstige psychosociale klachten. Ongeveer 10 procent wordt structureel gepest. Van de 0- tot 12-jarigen heeft 12 procent lichamelijke problemen (langdurige ziekte, aandoening, handicap); 1 procent wordt er ernstig door gehinderd. Rond de 5 procent van de ouders heeft matige tot zware problemen met de opvoeding, vaak ouders met een inkomen onder de armoedegrens. Bijna 3 procent van de 12- tot 24-jarigen werd in 2004 verdacht van een of meer strafbare feiten. De taalachterstand van Turken en Marokkanen aan het eind van de basisschool neemt af, maar is nog steeds groot. De achterstand van autochtone achterstandsl leerlingen groeit. In 2003 groeide 12,5 procent van de jongeren onder 18 jaar op in een gezin met een laag inkomen (bijstandsniveau); opgroeien in armoede is een goede voorspeller van problemen (zie bijvoorbeeld Esping-Andersen e.a. 2005). Volgens schattingen worden jaarlijks 107.000 (Universiteit Leiden) tot 160.000 (Vrije Universiteit) kinderen mishandeld of verwaarloosd (Van IJzendoorn e.a. 2007; Lamers-Winkelmann e.a. 2007). De belangrijkste risicofactor is volgens het Leidse onderzoek dat de opvoeder laagopgeleid is. 'Een effectief scholings- en werkgelegenheidsbeleid is misschien wel de belangrijkste maatregel om kindermishandeling terug te dringen', zegt onderzoeker Van IJzendoorn (Universiteit Leiden 2007).

Tegenover al het geluk staat dus het een en ander aan verdriet. Daar worden we steeds gevoeliger voor, zo blijkt uit het groeiende aantal aanmeldingen bij de jeugdzorg. In totaal waren de Bureaus Jeugdzorg in 2007 135.000 keer betrokken bij

kinderen met ernstige gedrags- of opvoedproblemen; ten opzichte van 2004 een groei van 50 procent. Bij ongeveer zes op de tien gevallen gaat het om onvrijwillige hulp: kindermishandeling, voogdijtoewijzing en reclassering. In de overige gevallen kloppen de ouders of kinderen aan. In totaal maakten in 2006 bijna 80.000 kinderen gebruik van de geïndiceerde jeugdhulp (25 procent meer dan in 2004) en 88.000 van de jeugd-ggz (een groei sinds 2000 van 60 procent). Dubbeltellingen zijn hier mogelijk (cijfers NJI, MOgroep en TNO).

Bij deze aantallen moet worden bedacht dat hierachter niet per se de allerdiepste ellende schuil hoeft te gaan; het gaat deels om relatief overzichtelijke en tijdelijke problemen en de behandeling is veelal ambulante. Niettemin is de groei van de vraag naar zorg groot en dat blijft zo de komende jaren, zo verwacht de MOgroep Jeugdzorg, de brancheorganisatie van de provinciale jeugdzorg. De kosten van de provinciale jeugdzorg (inclusief jeugd-ggz en licht verstandelijk gehandicapten) zijn navenant gestegen van 1,2 miljard euro in 2000 tot bijna 2 miljard euro in 2005 (TNO 2007, werkgroep IBO 2005-2006).

Het kabinet heeft laten onderzoeken wat de oorzaken zijn van de groei van de vraag naar jeugdzorg. TNO (2007) geeft een aantal verklaringen: de behandelduur neemt toe, cliënten worden mondiger en weten beter de weg naar de zorg te vinden, de samenleving stelt hogere eisen (aan school, arbeidsmarkt), waardoor kinderen meer last ervaren van psychische of gedragsproblemen en de ongunstige gezins- en buurtomstandigheden (eenoudergezinnen, achterstandswijken) nemen toe. Er zijn geen aanwijzingen dat kinderen meer stoomissen hebben, afgezien misschien van autisme. Factoren als medicalisering en betere diagnostiek spelen een onduidelijke rol. Een grotere bekendheid van de hulp en de weg ernaartoe levert ook een bijdrage aan het groeiende beroep. Dat geldt ook voor de toegenomen aandacht voor kindermishandeling en de bereidheid om die te melden. De onderzoekers verwachten dat de vraag naar hulp de komende tijd zal blijven groeien, onder andere vanwege een inhaal van onderconsumptie (die is vooral bij allochtone groepen nog groot). En, zeggen ze, dat is op zich een goede zaak, want 'onderconsumptie is in beginsel ongewenst. De vraag of een gebruiker baat heeft bij de regeling is een andere vraag.'

III Grotestedenbeleid

Grotestedenbeleid is gebiedsgericht beleid. Een dergelijke territoriaal afgebakende aanpak is een poging om vraagstukken in hun praktische samenhang te beschouwen in plaats van vanuit functionele deelaspecten (onderwijs, werk, inkomen, et cetera). Dit is te vergelijken met beleid dat zich richt op een specifieke doelgroep zoals jeugd. Ontkoking is een van de doelstellingen van het grotestedenbeleid.

Hieronder geven we eerst een schets van de ontstaansgeschiedenis van dit beleidsterrein. Daarna gaan we in op de beoogde bestuurlijke vernieuwing.

Het begin: sociale problemen en bestuurlijke vernieuwing

Het kabinet-Kok I heeft het grotestedenbeleid geïntroduceerd. In 1994 wordt staatssecretaris Kohnstamm de eerste bewindsman op dit nieuwe beleidsterrein. Het aantredende kabinet reageert hiermee op een brandbrief van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) aan de kabinetsformateur. De zogenoemde G4 pleiten voor een deltaplan voor de steden waarmee ze de hardnekkige sociaaleconomische problemen in hun gemeente kunnen bestrijden. De steden kampen met een hoge werkloosheid, relatief veel laagopgeleiden, een eenzijdige en verouderde woningvoorraad, toenemende criminaliteit en een slecht leefklimaat (Verwest, Van der Wouden 2006). Deze problemen komen niet uit de lucht vallen. Ze zijn te wijten aan langlopende ontwikkelingen, die in de jaren zestig en zeventig zijn begonnen. Industrietakken verdwijnen, midden- en hoge inkomensgroepen trekken de stad uit (suburbanisatie), laagopgeleide immigranten strijken neer in de stad en de vooroorlogse en later ook naoorlogse woningen verouderen. In de jaren zeventig krijgen de steden voor het eerst beleidsmatige aandacht. Met 'stadsvernieuwing' wordt de verkrotting van oude stadswijken aangepakt door renovatie en nieuwbouw. De nadruk ligt op 'fysieke' ingrepen.

Deze aanpak verandert in de jaren tachtig. Als de werkloosheid na de tweede oliecrisis alle records breekt en met name de steden treft, leidt dit in 1985 tot het 'probleemcumulatiegebiedenbeleid' (PCG). In een beperkt aantal wijken met de grootste problemen (dertig wijken in achttien gemeenten) wordt met sociaaleconomische maatregelen geprobeerd achterstanden terug te dringen, met name gericht op minderheden (Van Putten 2006). Het PCG-beleid gaat in 1989 op in de 'sociale vernieuwing'. Ook in deze aanpak staan de wijken centraal. Het sociale vernieuwingsbeleid, door Rotterdam ontwikkeld en overgenomen door minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales, richt zich niet alleen

op sociaaleconomische achterstanden maar ook op sociale cohesie en het betrekken van bewoners bij de buurtverbetering (Van Putten 2006). Het PCG-beleid en de sociale vernieuwing maken met hun integrale aanpak op wijkniveau, met gemeenten in een regierol, de weg vrij voor het grotestedenbeleid.

Tot eind jaren tachtig gaat de aandacht in het stedenbeleid vooral uit naar het wegwerken van achterstanden. Twee rapporten (commissie-Montijn in 1989 en WRR in 1990) brengen het positieve belang van de stad in beeld. Steden, en meer nog de grootstedelijke regio's, zijn de motor van de nationale economie. Steden bieden kansen. In hun brief grijpen de G4 dat aan, en luiden daarnaast de alarmklok. Ze wijzen erop dat de problemen van de vier grote steden door de omvang en opeenstapeling veel groter zijn dan die van de rest van het land. Zij vragen om exclusieve aandacht opdat, zo sprak burgemeester Peper dreigend in een toespraak, 'de stedelingen niet in opstand komen'. Zijn collega Van Thijn van Amsterdam waarschuwt dat 'de Europese beschaving op het spel staat' (Van Putten 2006). De G4 vragen om extra investeringen en meer bestuurlijke ruimte, zodat zij de potenties kunnen benutten en achterstanden kunnen opheffen.

Het kabinet-Kok I geeft drie redenen om met het grotestedenbeleid te komen: een welvaartsargument (stad als motor), rechtvaardigheid (achterstanden) en de inschatting dat de steden de benodigde investeringen niet zelf op kunnen brengen (programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie 2007a). Het doel dat het kabinet zichzelf stelt is 'komen tot complete en vitale steden die in fysiek, sociaal en economisch opzicht voldoen aan de eisen van hun bewoners, instellingen en bedrijven' (ministerie van Binnenlandse Zaken 2002). Het is een keuze voor een integrale aanpak. Het grotestedenbeleid koppelt hieraan een bestuurlijke doelstelling, die al in het regeerakkoord is vastgelegd: ontkokering, decentralisatie en het versterken van de regiefunctie van gemeenten voor meer samenhang in de aanpak (ministerie van BZK 2002).

Voor de eerste periode van 1995 tot 1998 is 1,5 miljard euro beschikbaar, te verdelen over vijf clusters: werk, veiligheid, zorg, leefomgeving en onderwijs. Gemeenten kunnen projecten indienen bij de desbetreffende vakministers. De staatssecretaris van Grotestedenbeleid (ondergebracht bij Binnenlandse Zaken) voert de coördinatie. De afspraken tussen het Rijk en de vier grote steden worden in 1995 vastgelegd in een convenant. Later dat jaar volgt ook een convenant met vijftien andere steden (G15), in de loop van de jaren uitgebreid tot G27.

Promotie voor het grotestedenbeleid

Het kabinet-Kok II besluit deze aanpak voort te zetten. Het grotestedenbeleid promoveert tot een programmaministerie voor Grotesteden- en Integratiebeleid, met Van Boxtel als bewindsman. Dit programmaministerie valt onder Binnenlandse Zaken. De werkloosheid in de steden is licht gedaald, maar voor de rest zijn de doelen nog lang niet bereikt (Verwest, Van der Wouden 2006). Vooral de eenzijdige bevolkingssamenstelling (lage opleiding, minderheden) en het eenzijdige woonaanbod (goedkope huurwoningen) baren zorgen. De uittocht van middengroepen uit de steden is aanleiding voor een extra impuls in de stedelijke vernieuwing.

De tweede convenantperiode loopt van 1999-2004 en heeft dezelfde bestuurlijke doelen: ontkokering, integraliteit en regie voor gemeenten. De vijf clusters worden teruggebracht naar drie pijlers: een fysieke, een economische en een sociale pijler. Bestaande en nieuwe regelingen van de sectorale departementen worden ondergebracht bij deze drie pijlers (Verwest, Van der Wouden 2006). Bijvoorbeeld: het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing bestaat tot dan toe uit aparte uitkeringen van de ministeries van VROM, Economische Zaken en LNV, dit wordt nu als één regeling onderdeel van de fysieke pijler. Nieuw is dat gemeenten een toekomstvisie moeten maken en op basis daarvan een meerjarig ontwikkelingsprogramma (MOP) opstellen. Daarin formuleert de gemeente haar doelen, hoe die bereikt kunnen worden en welke middelen daarbij nodig zijn. Deze aanpak moet de samenhang stimuleren en biedt ruimte voor lokale differentiatie. Het Rijk legt zich vervolgens vast op een financiering voor vijf jaar. De afspraken worden weer vastgelegd in convenanten. In totaal is er voor deze periode (1999-2004) ruim 10 miljard euro beschikbaar.

In de jaren 2001 en 2002 wordt het grotestedenbeleid binnenstebuiten gekeerd door ongeveer alle advies- en onderzoeksorganen van de regering. De inzet is de vraag of er een derde convenantsperiode moet komen. Alle onderzoekers zijn kritisch, maar merendeels ook positief (RMO, VROM-raad, Rob, Rfv, SER, CPB). Dit is niet zozeer vanwege inhoudelijke successen. Die zijn er ook, want het gaat een stuk beter met de steden: afnemende werkloosheid, toenemende objectieve en subjectieve veiligheid, vernieuwd en gevarieerder woningbestand; al is het de vraag in hoeverre dit toegerekend kan worden aan het beleid. Bovendien nemen tegelijkertijd de tegenstellingen tussen arm en rijk in sommige wijken toe, vooral in de G4. Meer inspanning is dus gewenst. De onderzoekers zijn positiever over de bestuurlijke vernieuwing: er is een begin te zien van de gewenste ontkokering, decentralisatie en integrale aanpak. Het werken op basis van een lokale visie en lokaal programma kan volgens de VROM-raad 'in den brede worden toegepast'. De RMO vergelijkt het grote-

stedenbeleid met een Greenpeacebootje dat irritant voor het grote 'schip van staat' langs vaart en laat zien dat het ook anders kan.

De adviesorganen komen ook met belangrijke verbeteringsvoorstellen. Deze worden voor een deel overgenomen in de derde convenantsperiode van 2004-2009, waartoe het kabinet-Balkenende II besluit. De Graaf is de derde bewindsman van D66 op het grotestedenbeleid. In de voorgaande periode bevatten de pijlers nog aparte regelingen (in de sociale pijler enige tientallen), nu komt er per pijler één pot, een zogenoemde brede doeluitkering (BDU). Gemeenten krijgen bestedingsvrijheid, binnen de kaders van de desbetreffende pijler. De verantwoording wordt versimpeld en vindt eenmalig plaats aan het einde van de periode. De gemeenten krijgen meer vrijheden in het meerjarenprogramma, maar de doelstellingen waarop wordt afgerekend zijn concreter (van *outcome* naar *output*). Tot 2009 is er 4 miljard euro beschikbaar.

Met het Actieplan Krachtwijken van het kabinet-Balkenende IV komt hier 400 miljoen euro per jaar bovenop. Aanleiding voor deze extra impuls zijn de hardnekkige problemen in een aantal specifieke wijken. Het geld gaat naar veertig wijken in achttien steden (vergelijk: het PCG-beleid in de jaren tachtig ging om dertig wijken in achttien steden). Het actieplan is een intensivering van het grotestedenbeleid, de werkwijze is gelijk. Het initiatief ligt bij de gemeenten en het Rijk faciliteert (programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie 2007b).

De vorm

Voor het allergrootste deel is geld van het grotestedenbeleid geen extra geld. Het gaat om het herschikken van bestaande middelen in een andere, betere vormgeving. De bestuurlijke vormgeving van het grotestedenbeleid is vanaf het begin een doel op zich geweest. De gedachte is dat voor een succesvolle aanpak van de problemen bestuurlijke vernieuwing vereist is (RMO 2001).

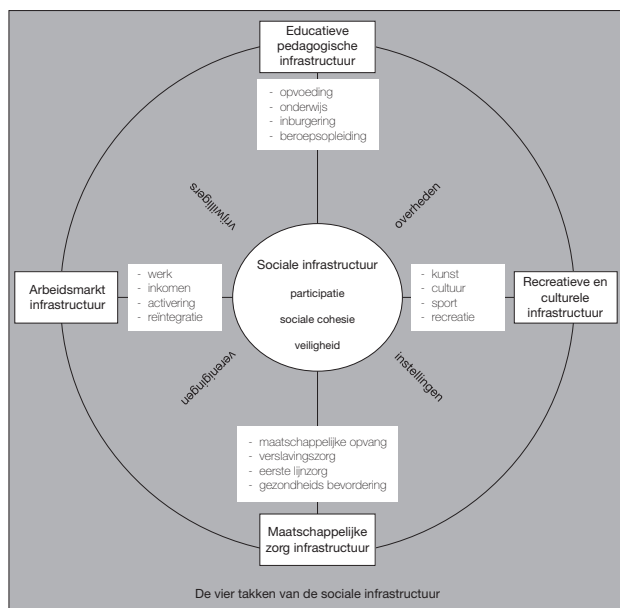
De uitgangspunten van die vernieuwing zijn: een integrale aanpak op lokaal niveau, waarbij gemeenten de regie voert en het Rijk kaders geeft, middelen beschikbaar stelt en obstakels wegneemt, met name door te ontkokeren (Regerakkoord 1994, ministerie van BZK 2002, VROM-raad 2001). De ontkokering moet de weg vrijmaken voor regie en samenhang.

Over welke verkokering gaat het? Daarover is bijna niemand heel precies, ook de beleidsstukken zijn dat niet. De Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid 2007 heeft het over 'ontkokering van beleid en budgetten op rijksniveau' en voegt eraan toe: 'Verkokering tussen en zelfs binnen ministeries vormt een belemmering voor een integrale aanpak op lokaal niveau' (programmaministerie voor WWI 2007a). De notitie geeft als voorbeeld van verkokerd beleid de botsende definities die de drugshulpverlening en de psychiatrie hanteren. Voor de psychiatrie

is drugsgebruik een contra-indicatie, waardoor (overlastgevende) psychiatrische drugsgebruikers niet psychiatrisch behandeld kunnen worden. Als toelichting op de ontkokering van budgetten staat er: 'gemeenten (hebben) te maken met een veelheid van financiële regelingen, met ieder een eigen doestelling, looptijd en financiële verantwoording. In de praktijk leidt dit tot 'het zoeken van een project bij het budget' in plaats van effectieve inzet van middelen (...)'.
 Hieruit valt op te maken dat de verkokering vooral wordt gesignaleerd op rijksniveau en dat ze problematisch wordt geacht als ze de integrale aanpak belemmert. Maar wat is dan 'integraal'? Ook dat wordt niet precies omschreven. Hoe groter de samenhang is die gezocht wordt, en dus hoe meer regelingen en budgetten betrokken zijn, hoe groter de kans op fricties. Een integrale aanpak van 'de grote stad' komt op het terrein van bijna alle departementen en betreft dus heel veel beleid en heel veel regelingen. Het huidige grotestedenbeleid beperkt zich weliswaar tot drie pijlers (sociaal, fysiek en economie), maar deze pijlers zijn zo breed dat nog steeds bijna al het rijksbeleid bij de ontkokering betrokken zou kunnen worden. Met name de sociale pijler is omvangrijk en heeft vage grenzen.

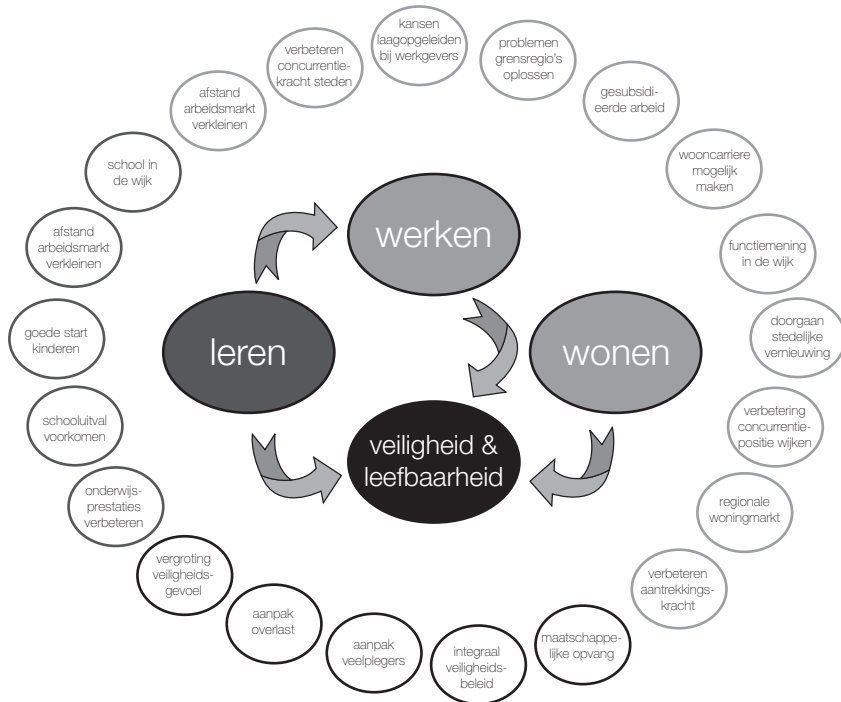
Deze vage grenzen zijn te zien in figuur 1, overgenomen uit het Beleidskader 2005-2009 (ministerie van BZK 2004).

Figuur 1



Ter toelichting staat daarbij: 'Een succesvolle aanpak van kansen en problemen vraagt om een geïntegreerde benadering. Om deze redenen is op deze plaats gekozen voor een brede definiëring van het sociale domein'. Figuur 2 geeft een indruk van de omvang van het beleidsnetwerk van het hele grote-stedenbeleid (ministerie van BZK 2006b) Het gaat hier om een toekomstschets, waarbij de drie pijlers zijn vervangen door vier velden. Deze indeling is inmiddels overgenomen in het 'veertigwijkenplan' van Vogelaar, maar dan uitgebreid met nog een vijfde veld: 'integratie'.

Figuur 2



In de praktijk van het grote-stedenbeleid komen we de volgende departementen tegen: VROM (WWI), EZ, LNV, SZW, OCW, Justitie, BZK en VWS (programma-ministerie voor WWI 2007). Op het hoogtepunt vallen er 42 regelingen onder het grote-stedenbeleid (waarvan 29 onder de sociale pijler). De ontcoeking en het aanbrengen van samenhang hebben zich de afgelopen jaren hiertoe bepaald. Op welke manier is dat gebeurd?

Het Rijk en de gemeenten sluiten een convenant waarin gemeenten resultaten beloven en het Rijk middelen beschikbaar stelt – dat is het framework van het grotestedenbeleid vanaf 1994. De zoektocht is naar de precieze vormgeving. De eerste periode is achteraf te beschouwen als een pioniersfase (Tops 2006). Er is nog niets ontkokerd, de gemeenten hebben voor hun projectaanvragen te maken met de vakdepartementen, waardoor er geen samenhang is tussen die projecten.

De belangrijkste verandering in de tweede periode is dat gemeenten een toekomstvisie op hun stad moeten ontwikkelen en op basis daarvan hun projectaanvragen kunnen doen. Dit programmatische werken dwingt de gemeenten de samenhang in ogenschouw te nemen (Fleurke 2006). Bijkomend effect is dat (met name de middelgrote) gemeenten hun organisatie gaan aanpassen: zowel de diensten als de politiek (commissies, wethouders) richten zich op de wijken.

In de derde periode ontkokert het Rijk de budgetten en komt er voor elk van de drie pijlers één brede doeluitkering. Deze kunnen de gemeenten vrij besteden binnen de eisen van de pijlers. Hierdoor is er ruimte voor lokaal maatwerk, op hoofdlijnen gestuurd door een beleidskader van het Rijk. Na ruim tien jaar lijkt de vormgeving van het grotestedenbeleid op papier te voldoen aan zijn uitgangspunten (Fleurke 2007; eerder al VROM-raad 2001, RMO 2001). De VROM-raad schrijft: 'Het Grotestedenbeleid heeft een vernieuwd model van sturing opgeleverd waarin verkokering en projectdenken is aangepakt en waarin ontkokering, visievorming en programma's centraal staan.' Maar hoe werkt het nieuwe model in de praktijk?

De praktijk

De bundeling van enkele tientallen regelingen van verschillende departementen in drie brede doeluitkeringen is op zich een prestatie van formaat (Tops 2006). Dit betekent echter niet dat de band tussen de departementen en dat geld is doorgesneden. Het beleidskader van het Rijk voor de lopende derde periode is een waslijst van prioriteiten van de vakdepartementen. Hierop moeten de steden hun stadsvisie en programma afstemmen (Fleurke 2006). Aandacht voor onder andere daklozen, verslaafden, kinderopvang en vetzucht passeren allemaal de revue en worden zo van bovenaf opgelegd aan de gemeenten. Daaraan worden de prestatieafspraken en prestatie-indicatoren gekoppeld. Dit zijn er zo veel (52 stuks) en onderling zijn ze zo verbrokkeld dat samenhangend werken voor de gemeenten moeilijk is (Fleurke 2006, 2007). Zo doen op de achtergrond de departementen dus gewoon mee; de budgetten

zijn weliswaar ontkokerd, maar het beleid niet. De beoogde beleidsvrijheid voor gemeenten is maar beperkt.

Bovendien zijn lang niet alle budgetten gebundeld: veel (al dan niet tijdelijke) departementale regelingen zijn blijven bestaan. In het beleidskader heet dit de 'overige inzet van het Rijk' en het omvat een opsomming over elf pagina's (ministerie van BZK 2004). Daarnaast hebben de vakdepartementen hun directe (subsidie)banden met lokale diensten en instellingen (scholen, zorg, politie, et cetera) met bijbehorende eigen regels, wetten en prioriteiten. Hierdoor opereren de gemeenten in een verkokerd uitvoeringsterrein (Fleurke 2006; Tops 2006). Zelfs de wijkaanpakken stapelen zich op: de 56-wijkeaanpak (VROM), de 50-wijkeaanpak (VWS), de 21-Antillianengemeenten (Justitie), extra geld voor 10 wijken (grotestedenbeleid), en dan nu de 40 wijken van het kabinet-Balkenende IV.

Het grotestedenbeleid heeft de betrokken gemeenten – veel meer dan het Rijk – gestimuleerd om naar de eigen organisatie te kijken. Zoals eerder gememo-reerd worden bestuur en diensten wijkgericht, waardoor meer samenhang ontstaat. De sectorale werkwijze blijft echter behouden. In de praktijk blijkt die werkwijze te overheersen en het integrale denken legt het daartegen af (Fleurke 2007). De adoptieteams komen bijvoorbeeld tot een verrassende ontdekking, als ze in 2006 en 2007 dertien wijken ingaan om bestuurlijke obstakels te helpen opruimen. De knelpunten die projectplannen frustreren, liggen niet zoals verwacht op landelijk, maar vooral op lokaal niveau (Engbersen e.a. 2007). Deels gaat dat om samenwerkingsproblemen tussen de vele betrokken (semi-)publieke en particuliere partijen, ieder met hun eigen belangen en werkwijze. Voor een ander deel gaat het om fricties van dergelijke 'wijkcoalities' met de gemeente (zie ook Denters, Klok 2007).

Daarnaast brengen evaluaties nog iets opmerkelijks aan het licht, namelijk de uniformiteit van de beleidsplannen van de gemeenten. Dat was zo voor GSB II (CPB 2000, Denters e.a. 1999) en is nu ook zo bij GSB III (Fleurke 2007). Het grotestedenbeleid schept ruimte voor lokaal maatwerk, maar daar wordt slechts beperkt van gebruikgemaakt: de gemeenten zien gelijksoortige problemen en komen met gelijksoortige oplossingen. Voor dit gedrag zijn verschillende verklaringen mogelijk, zoals risicomijding, gebrek aan lokale informatie en elkaar beïnvloedende beleidsnetwerken (zie Denters e.a. 1999). Maar wat de reden ook is: gemeenten voldoen hier niet aan het uitgangspunt van het nieuwe bestuursstelsel: ze leveren geen maatwerk.

Fleurke is ook kritisch over de stadsvisies. Die zijn 'steevast laaiend enthousi-

ast geschreven', maar ze gaan voorbij aan de complexiteit van de opgaven die de gemeenten zich stellen. 'De strategische keuze komt daardoor los te staan van de praktische werkelijkheid van de grotestedenproblematiek en van de intenties en doelen van de op uitvoering gerichte maatschappelijke organisaties en diensten' (Fleurke 2007).

In hun evaluatie van de adoptieteams komen Engbersen c.s. tot vergelijkbare kritische conclusies. Zij constateren dat sommige gemeenten, met name de middelgrote, niet in staat zijn lokale problemen adequaat te benoemen (Engbersen e.a. 2007). Gemeenten zijn naar binnen gekeerd; en dat geldt ook voor de instellingen die een rol spelen in het grotestedenbeleid, zoals het welzijnswerk. Er is sprake van *frontline abandonment*: uitvoerders zijn achter het bureau terechtgekomen. Partijen kijken met een 'Haagse bril' naar de problemen in de eigen lokale situatie en praten in Haags idioom (sociale cohesie, sociale herovering, waarden en normen). Dat geldt ook voor de vermeende verkokering. Als hiernaar wordt gevraagd, weten gemeenten lang niet altijd concrete gevallen van institutionele blokkades aan te wijzen. Dat is overigens niet overal het geval, voegen Engbersen c.s. daaraan toe.

Regie

Het grotestedenbeleid stelt de kwestie van regie heel centraal. Problemen die op zichzelf al heel groot zijn (zoals werkloosheid, schooluitval, integratie, eenzijdig woningbestand en onveiligheid) moeten nu in samenhang op wijkniveau worden aangepakt, omdat juist in die samenhang de oplossing wordt gezien. Deze ambitieuze integrale aanpak moet de gemeente regisseren. Gezien bovenstaande bevindingen is het echter de vraag of gemeenten die regierol wel kunnen vervullen. Hiervoor moeten ze een juiste diagnose kunnen stellen en een passende aanpak kunnen formuleren. De aangehaalde onderzoeken laten zien dat gemeenten hier moeite mee hebben. Voor zover het wel lukt, is de vrijheid die ze in de praktijk krijgen van het Rijk betrekkelijk.

Het is bovendien de vraag of regie überhaupt mogelijk is. De lokale partijen die betrokken zouden moeten worden bij de beoogde integrale aanpak, staan in meer of mindere mate op afstand van de gemeente. Zij zijn vaak op afstand gezet door de overheid zelf. Dit geldt in de eerste plaats voor de woningcorporaties, maar ook voor scholen, welzijn en zorg. Denters heeft het over de 'rede-loze roep om regie' (interview). 'De roep om regie veronachtzaamt de bestuurlijke realiteit waarin afstemming plaats moet vinden. Regie veronderstelt een door iedere speler erkende regisseur en een draaiboek en dat bestaat allemaal niet.' Overigens is dat volgens Denters in de bestuurlijke verhoudingen in Ne-

derland geenszins nieuw. De socioloog Van Doorn spreekt daarom over de 'verzorgingsmaatschappij' in plaats van de 'verzorgingsstaat'. Hiermee verwijst hij naar de samenwerking tussen de overheid en particuliere initiatieven bij de opzet van de verzorgingsarrangementen in de vorige eeuw. 'Regie kan niet. Zeker niet als je dat opvat als een manier van sturing waarbij partners vrijwillig doen wat de gemeente wil. Als je samenhang wil, moet je die op een andere manier zoeken. Het ergste is om te doen alsof je de zaken inhoudelijk kunt regisseren. Dan ben je alsmäär bezig te proberen die regie te veroveren en dat leidt alleen maar tot tijdverlies en tot het verzieken van een goed samenwerkingsklimaat. Hierdoor wordt de gezamenlijke oplossing van problemen niet alleen nu maar ook in de toekomst ernstig belemmerd' (interview).

Partners uit de fysieke pijler, de corporaties en vastgoedontwikkelaars onderschrijven deze mening. Een directeur van een woningcorporatie zegt daarover: 'Macht en regie, dat zijn woorden die we maar eens een tijdje niet moeten gebruiken, herken gewoon elkaars rol en mogelijkheden. Goede bestuurders zoeken naar die punten van overeenstemming. Het gaat niet om positie, het gaat om wat in die wijk nodig is' (Peeters 2007).

Het bestuurlijke stelsel van het grotestedenbeleid omschrijft niet wat onder 'regie' moet worden verstaan. Regievoeren kan ingevuld worden als 'sturen' maar ook als 'afstemmen', en daartussen zijn nog vele posities mogelijk. De VROM-raad (2001) pleit voor een regie die de ruimte geeft aan initiatieven van onderaf, en deze initiatieven als startpunt van beleid ziet. Die invulling is niet per se de praktijk. Veel gemeenten betrekken mondjesmaat lokale partners en (organisaties van) burgers als zij plannen opstellen. Voor zover het gebeurt, is het een ritueel (Engbersen e.a. 2007, Tops 2007). De tijdsdruk die Den Haag oplegt, speelt hier ook een rol (Fleurke 2007). De manier waarop de plannen voor het Actieplan Krachtigwijken tot stand zijn gekomen, is hiervoor typerend.

Engbersen c.s. wijzen erop dat de nadruk in het grotestedenbeleid op ontkeuring (i.c. het wegnemen van institutionele blokkades) een hiërarchische invulling van regie stimuleert. Het veelvuldig gebruik van het begrip 'doorzettingsmacht' is illustratief daarvoor (zie bijvoorbeeld 'Agenda doorzettingsmacht' van de G4 uit 2004 en de kabinetsreactie uit 2005). 'Het grotestedenvraagstuk is echter meer dan een bestuurlijk vraagstuk', zo stellen Engbersen c.s.. Centrale sturing of planning wijzen zij dan ook af. Toch pleiten ze ervoor dat overheden de regie meer naar zich toe trekken. Die regie moet dan vorm en inhoud krijgen op basis van zes 'inzichten', waaronder het belang van sociale leiders, lokale kennis en bewonersparticipatie (Engbersen e.a. 2007).

Schaal

Het grotestedenbeleid is gebiedsgericht beleid. Het kiest een territoriale afbakening voor een samenhangende aanpak. Maar wat is de juiste schaal voor de ambities van het grotestedenbeleid: wijk, stad, regio? De opvattingen daarover variëren door de tijd heen en hangen samen met beleidsprioriteiten. Het probleemcumulatiegebiedenbeleid en de sociale vernieuwing van de jaren tachtig zijn gericht op *sociale problemen* en kiezen voor de wijkaanpak. In de loop van de jaren negentig verschuift de focus enigszins naar *economische kansen* en daarmee naar steden en zelfs naar de regio (regionale afstemming is onderdeel van het grotestedenbeleid). Vanaf eind jaren negentig komen, met de opname van de stedelijke vernieuwing in het grotestedenbeleid, de wijken terug in beeld. Welvaart de wijken in brengen, is dan de gedachte.

De laatste jaren verschuift de aandacht weer naar de *sociale problemen* en inmiddels zijn we met het Actieplan Krachtwijken ook weer helemaal terug bij de wijkaanpak. De problemen zijn in de wijken gelokaliseerd en de oplossingen worden ook daar gezocht. Maar is dat laatste terecht? Wijkaanpak is goed voor veiligheid en leefbaarheid, maar minder voor schooluitval en integratie, omdat hier bovenwijkse voorzieningen een rol bij spelen. Het is nog minder van toepassing voor wonen en werken, want de woning- en arbeidsmarkt zijn regionaal (Van der Wouden 2007). Als de overheid de problemen in de wijken wil oplossen, vergt dat beleid op meer schaalniveaus. Dit heeft ook gevolgen voor de invulling van de regierol (Engbersen e.a. 2007).

Fundamenteleer nog is de vraag of gebiedsgericht beleid wel de juiste keuze is voor relevante samenhang. Zijn de sociale problemen vooral gekoppeld aan wijken of zijn ze veel meer te koppelen aan specifieke doelgroepen (Verwest en Van der Wouden 2006)? Een antwoord op die vraag vereist een kritische analyse van de problemen. De situatie van de (middel)grote steden is enorm verbeterd vergeleken met vijftien jaar geleden. De relatieve achterstand in werkgelegenheid, inkomen, leefbaarheid en veiligheid is voor een flink deel ingelopen (SCP 2006, Van der Wouden e.a. 2006, programmaministerie voor WWI 2007a). Of dat een gevolg is van het grotestedenbeleid is overigens moeilijk aantoonbaar (Marlet en Van Woerkens 2006). Wat rest is een aantal hardnekkige problemen die misschien meer gekoppeld zijn aan bepaalde groepen (allochtonen en laagopgeleiden) dan aan wijken, ook al doen die problemen zich als gevolg van segregatie vooral voor in een beperkt aantal wijken.

Als dat klopt, dan rijst de vraag of in plaats van een wijkaanpak een doelgroepenbeleid of een grotestedenbeleid waarin de sociale pijler is losgekoppeld van de fysieke en economische pijler, misschien niet meer voor de hand liggen (CPB 2006, SCP 2006, Verwest en Van der Wouden 2006; Van der Wouden 2007).

Conclusies en kanttekeningen

Het grotestedenbeleid heeft vanaf de start een dubbele doelstelling. Enerzijds is er de inhoudelijke ambitie om urgente sociale problemen op te lossen, anderzijds is er de wens om al werkende een nieuw sturingsmodel uit te vinden. Die dubbele ambitie werkt aanvankelijk goed, maar inmiddels lijkt het enthousiasme dat bij de grote steden werd losgemaakt door de uitgangspunten van decentralisatie, ontkokering en integrale aanpak, te zijn verdwenen. Dit beeld komt naar voren uit de interviews die zijn verricht voor dit onderzoek, en uit de recentste evaluaties (zie bijvoorbeeld Fleurke 2007, Van der Wouden e.a. 2006, SCP 2006).

De werkwijze heeft geleid tot een fixatie op sturing. Volgens een van de geïnterviewden begon het mis te gaan toen de steden een 'MOP' moesten gaan maken en het Rijk met een 'BDU' kwam. Citaat: 'Vanaf dat moment werd het beleid een bestuurlijke superstructuur. 'Integraal' werd een afwegingskader. Dan krijg je demonen: abstracte plannen ver van de praktijk. Dat leidt tot weinig geïnspireerde projecten, modieuze steekwoorden, financiële discussies en waslijsten van doelstellingen, criteria en indicatoren. Het grotestedenbeleid is door zijn eigen gewicht in het moeras weggezakt'.

We onderzoeken in dit stuk het hoe en waarom van ontkokering. Wat kunnen we daarover zeggen voor het grotestedenbeleid? In het grotestedenbeleid wordt de stad of wijk als een eenheid beschouwd. De over vele departementen verdeelde betrokkenheid bij de stads- of wijkproblemen wordt gezien als een obstakel voor een samenhangende aanpak. Deze verkoking wordt vooral gesignaleerd bij het Rijk en in de tweede plaats bij de gemeenten. Opvallend aan het grotestedenbeleid is dat het heel erg 'Haags' is, ondanks dat het is ontstaan op een smeebede van de steden. Voor Den Haag staan niet de grootstedelijke problemen centraal, maar krijgt vooral de bestuurlijke vormgeving de aandacht. De ontkokering bij het Rijk en de gemeenten komt niet voort uit werkelijke problemen, maar wordt ingegeven door een bedachte samenhang (de drie pijlers). Een uitzondering hierop is de zogenoemde Rotterdamwet uit 2006. Hiermee hebben op verzoek van Rotterdam de vier grote gemeenten op een aantal punten meer vrijheden gekregen.

De bestuurlijke nadruk op decentralisatie, ontkokering en integrale aanpak heeft ertoe geleid dat het grotestedenbeleid vooral gaat over inrichting, controle en regie. Het beleid gaat over hoe het Rijk de gemeenten tot de verlangde prestaties kan aanzetten en hoe de gemeenten de vele lokale actoren tot de beoogde integrale aanpak kunnen brengen. Het effect van het grotestedenbeleid is uiteindelijk een beleidsapparaat dat naar binnen gekeerd is.

Tot slot een paar observaties

De begrippen 'ontkokering' en 'integraal' zijn onbepaald en grenzeloos. Van beide is er nooit genoeg. Wie ontkokert, is dus nooit klaar, maar is ondertussen vooral druk bezig met de organisatie zelf. De achtereenvolgende staatssecretarissen en ministers hebben heel wat voor elkaar gekregen. Bij het Rijk zijn weliswaar niet echt kokers opgeheven, maar er zijn wel tientallen regelingen van verschillende departementen gebundeld. Tops (2006) noemt dat knap werk, zoals al eerder is aangehaald. Hij voegt daar echter nog aan toe: 'Maar wat heb je dan, als je een brede doeluitkering hebt? Wat gaat er dan in het concrete functioneren van grote steden echt beter?' Ontkokeren heeft dus vooral een symbolische betekenis, zegt Tops, waar dan wel veel energie en tijd in is gaan zitten.

Het signaal dat ervan uitging hebben de gemeenten opgepikt en op hun beurt hebben zij veel energie gestoken in een ontkokerde en integrale organisatie. Dit had een beperkt rendement, want het sectorale werken is oppermachtig gebleken. Bureaucratische reflexen (ambtenaren die hun territorium afschermen) en politieke mechanismen (profileringsdrift van ministers en wethouders) zorgen ervoor dat beleidsterreinen afgeschermd blijven. Dat maakt, zoals een betrokkene het uitdrukt, ontkokering tot een gevecht tegen windmolens. Inmiddels wijzen het Rijk en de gemeenten vooral op de verkokerde werkwijze van de ander. Het begrip 'verkokering' komt goed van pas als excuus voor achterblijvende prestaties. De ironie is dat het grotestedenbeleid inmiddels zelf een extra koker is geworden, met stafbureaus zowel bij het Rijk (een hoofdafdeling bij VROM) als bij gemeenten (met een verantwoordelijk wethouder), een groot kenniscentrum (NICIS), een eigen werkwijze (de bedrijvigheid rond doelen- en prestatie-indicatoren), een eigen cultuur en de bijbehorende overlevingsdrang.

De ontkokering bij het Rijk en de gemeenten wordt bedacht achter een bureau, dat wil zeggen vanuit een perceptie op de praktijk in plaats van vanuit die praktijk. Schema's zoals figuur 1 en 2 vormen het uitgangspunt, waarin alles met alles samenhangt en waar het wemelt van de institutionele overlappingsen en daarmee van mogelijke beleidsfricties. De vraag is echter of deze papieren verkokeringen in de praktijk ook voor problemen zorgen. De ontkokeringsinspanningen zijn tot nog toe heel erg aanbodgericht en door beleidsmakers bedacht. Burgers en professionals kampen wellicht met heel andere institutionele blokkades dan die waarin beleidsmakers hun energie steken.

Hetzelfde *mismatch*gevaar schuilt in 'integraal werken'. Als dit van bovenaf wordt bedacht en opgelegd, kan het een verlamme werking hebben. Een voorbeeld daarvan is het doelen-inspanningennetwerk (DIN), een product uit de adviesbureaowereld. Het DIN is een netwerk van pijlen tussen 'inspanningen' en 'doelen', met percentages voor hoeveel de inspanningen bijdragen aan het bereiken van de verschillende doelen. Het DIN kan worden uitgebreid tot een DIM als de 'middelen' erbij worden gezet. Dit leidt tot enorme schema's die gemeenteambtenaren als behang aan de muur hebben hangen. Beleidsmakers zijn met dit soort abstracties het zicht op de werkelijkheid geheel kwijtgeraakt. Door veel meer dan nu gebeurt de praktijk, en de fricties die zich daar werkelijk voordoen, als uitgangspunt te nemen kunnen nu nog onbegrensde begrippen als 'ontkokering' en 'integraal werken' misschien enigszins begrensd worden.

In zijn advies uit 2001 schreef de RMO dat het grotestedenbeleid vooral een bestuurlijke betekenis heeft gehad en te weinig van invloed is geweest op de uitvoering. De beleidsmakers moeten hun aandacht minder op elkaar en meer op de samenleving richten. Die vaststelling heeft alleen maar aan actualiteit gewonnen. Het begrip 'samenleving' mag hierbij nader aangeduid worden met de gebruikers van de betrokken wijken (bewoners, bedrijven, instellingen et cetera).

Met de decentralisatie hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor problemen op terreinen waarover ze (nog) nauwelijks iets te zeggen hebben, zoals schooluitval en woningbouw. De prestatieafspraken in de convenanten heeft hen ondertussen wel gebonden aan de resultaten. Daarom wensen wethouders meer bevoegdheden en zoeken zij naar sturing. Dit draagt dan weer bij aan een overheid die met zichzelf bezig is. Het is bovendien verspilde energie, want scholen en woningcorporaties zullen zich nooit door de gemeente laten sturen.

De meeste van de hierboven genoemde problemen rond ontkokering, decentralisatie en regie worden versterkt door de ambitie van samenhang in het grotestedenbeleid. De gewenste samenhang is zo groot dat die (te) veel bestuurlijke aandacht opeist. Dit komt vooral omdat de samenhang gezocht wordt in het beleidsapparaat in plaats van in de uitvoering. Het zou wenselijk zijn de zaak om te keren en de uitvoering als startpunt te nemen. Daar waar samenhang gewenst is en verkokering dat in de weg staat, kan op beleidsniveau in actie worden gekomen – en niet eerder.

IV Uitleiding: ontkokering doe je niet van bovenaf maar van onderaf

In het politieke en publieke debat zijn de termen ‘verkokering’ en ‘ontkokering’ elke inhoud kwijtgeraakt en staan voor respectievelijk ‘boe’ en ‘hoera’. Dit is ten onrechte. Verkokering bij de overheid is onvermijdelijk en in een of andere vorm ook gewenst. Verkokering is een organisatorische reductie van de complexe werkelijkheid, die noodzakelijk is om beleid te maken. Kokers zijn een keuze voor een specifieke samenhang, bijvoorbeeld onderwijs of justitie. Door die reductie wordt de koker onmiddellijk óók belemmerend, omdat ze een andere samenhang in de weg staat, bijvoorbeeld die van jeugd of grotesteden. De term ontkokering suggereert dat beleid ook zonder kokers kan, en die suggestie moet wel tot teleurstellingen leiden. Met ontkokering worden geen kokers opgeheven maar alternatieve samenhangen aangebracht en daarmee kan men eindeloos doorgaan. Daarom leidt ontkokering tot een bestuur dat vooral met zichzelf bezig is. Deze conclusie valt te trekken uit de bovenstaande beschrijvingen van het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid.

Waar komt de afkeer van verkokering en het verlangen naar ontkokering vandaan? Voor een deel zit het in een afkeer van de overheid. Het gehamer op verkokering is een onderdeel van een breed heersend weg-met-de-overheidsentiment. De afkeer van verkokering is te vergelijken met de afkeer van bureaucratie. Ook bureaucratie wordt onacceptabel gevonden en gebruikt als synoniem voor een slecht presterende overheid, terwijl bureaucratie uiteindelijk onvermijdelijk en zelfs gewenst is.

Een andere verklaring is de zucht naar samenhang. Een belangrijk thema bij alle overheden is een vermeend gebrek aan samenhang in beleid. Verkokering staat in de weg en integraliteit is het beloftevolle antwoord (Tops 2001). Het probleem is echter dat ‘integraal’ en ‘samenhang’, net als ‘ontkokering’, onbepaalde en onbegrensde begrippen zijn en er dus nooit genoeg van is. De paradox is dat als er meer samenhang wordt nagestreefd, er meer last ondervonden wordt van verkokering. Net als ontkokering zorgt het zoeken naar samenhang voor een bestuur dat naar binnen gekeerd is.

De strijd tegen verkokering is ten slotte mede te verklaren uit het verlangen naar beheersing. In zowel het jeugdbeleid als het grotestedenbeleid worden bestuurders geconfronteerd met taaie en complexe problemen die ondanks de inzet van veel middelen en maatregelen maar niet willen wijken. De diagnose van verkokering drukt het ongemak en de frustratie uit over die weerbarstige praktijk (‘waarom gebeurt niet wat wij hebben bedacht’). Zoals een geïnter-

viewde het formuleert: 'als het dan toch misgaat, mag het niet aan het beleid liggen' (interviews). De ambitie van politici en bestuurders is ellende voorkomen; elk incident is een bewijs dat het beleid (nog) niet goed is. Met ontokerd en samenhangend beleid willen zij grip krijgen op de werkelijkheid.

Het verlangen naar beheersing zien we terug in de toenemende aandacht voor preventie. In de wijkaanpak krijgen inmiddels ook de nog-net-geen-probleemwijken extra middelen. Het jeugdbeleid gaat nog een stapje verder. Daarin is elke baby, kleuter, kind en jongere inmiddels een potentieel risico en dus onderwerp van aandacht. Dat leidt tot instrumenten als de Verwijsindex en het Elektronisch Kinddossier: alles moet worden genoteerd en uitgewisseld met alle mogelijke instanties, opdat geen kind zal ontsnappen. De focus ontbreekt hierbij. Op deze manier dijt het beleid uit en wordt de kans op grensconflicten en langs elkaar heen werken alleen maar groter. De oplossing wordt daarmee deel van het probleem.

Hoe ingewikkeld ontkokering en integraal werken is, blijkt uit het naast elkaar bestaan van de besproken beleidsterreinen Jeugd (en Gezin) en het grotestedenbeleid. Beide zijn ingesteld met ontkokering als doel, maar omdat ze onderling een grote overlap hebben (jeugdoverlast in wijken, schooluitval, taalachterstand, et cetera) zorgen ze ten opzichte van elkaar onmiddellijk weer voor nieuwe verkokering. De Centra voor Jeugd en Gezin zijn voor beide een belangrijk speerpunt, voor de een ten behoeve van een gezonde jeugd, voor de ander voor een gezonde wijk. Dit zijn verschillende invalshoeken die leiden tot verschillende belangenafwegingen en daarmee tot nieuwe afstemingsproblemen.

Iets vergelijkbaars geldt voor het Veiligheidshuis. Dit is een initiatief om op lokaal niveau alle instanties die bezig zijn met openbare orde en veiligheid onder één dak te brengen. De keuze voor de samenhang van veiligheid is een legitieme keuze, maar een andere dan de samenhang van jeugd, dus is ook dit weer een nieuwe koker.

De hamvraag uit de inleiding was: schuilt er achter de diagnose 'verkokering' een ander probleem, waarvoor ontkokering geen (goede) oplossing kan bieden? Het antwoord is: ja, ontkokering wordt mede ingegeven door een zucht naar samenhang en een verlangen naar beheersing. Ontkokering kan dat echter niet leveren.

Is de hele verkokeringsdiscussie dan onzin en zijn alle bestuurders en politici die zich inzetten voor ontkokering, naïevelingen die in diepe valkuilen trap-

pen? Het eerste is zeker niet het geval. Verkokering op zich is onvermijdelijk en gewenst, maar de bestaande verkokering is niet per se de enige en de beste. Bestuurders horen te werken aan een doelmatige overheid en het bestrijden van inefficiënte verkokering maakt daar deel van uit. De doelmatigheid van de overheid staat al jarenlang ter discussie en er is ook al jarenlang sprake van verbouw en onderhoud. De WRR heeft dit inzichtelijk gedocumenteerd en becommentarieerd in zijn rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004). De raad laat echter zien dat het werken aan een 'betere' overheid – volgens bijvoorbeeld de ideeën van het *new public management* – tot nu toe niet heel succesvol is. Integendeel, er is sprake van averechtse effecten. Dit geldt ook voor het gevecht tegen de verkokering, zo blijkt uit de twee bovenstaande casebeschrijvingen.

De analyses van het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid komen in grote lijn met elkaar overeen. Het beginpunt van de strijd tegen verkokering is in beide gevallen het ongenoegen over de *sectorale* samenhang. Die moet worden ingeruild voor een *categoriale* respectievelijk *territoriale* samenhang. Vervolgens wordt verwacht dat decentralisatie en coördinatie zorgen voor ontkokering, maar beide strategieën leiden tot een toename van bestuurlijke drukte en een fixatie op inrichting, sturing en regie. Dit komt overeen met de vaststelling van de WRR dat het sleutelen aan de overheid over de hele linie vooral heeft gezorgd voor een overmatige aandacht voor beheren en beheersen in plaats van aandacht voor de inhoud.

Het jeugdbeleid en het grotestedenbeleid worden geplaagd door verkokering, zo is de wijdverbreide opvatting. Die verkokering laat echter zien dat er sprake is van veel invalshoeken en van veel belanghebbenden. Dit zorgt voor botsingen en conflicten, maar op zulke grote beleidsterreinen als jeugd en (probleem)wijken zijn tegenstellingen in belangen en visies onvermijdelijk. Die spanningen kunnen nooit helemaal worden weggenomen en dat is waarschijnlijk ook niet wenselijk.

Veel klachten klinken er over versnippering en bestuurlijke drukte, waardoor het lang niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt. Deze versnippering en bestuurlijke drukte zijn het gevolg van een verzorgingsstaat die is ontstaan uit een verdeeld maatschappelijk middenveld, en meer recent van het privatiserings- en verzelfstandigingsbeleid in de jaren tachtig en negentig. De overheid probeert nu onder de noemer van 'ontkokering' in het jeugdbeleid en in de wijkaanpak de regie te veroveren. Dit is waarschijnlijk een eufemisme voor de baas willen zijn, daar wijst althans de gebruikte spierballentaal ('doorzettingsmacht', 'einde aan de vrijblijvendheid') op. Het is

zeer de vraag of regie veroveren mogelijk is en of de overheid ertoe in staat is – op beide punten geven de casebeschrijvingen weinig hoop. Alle tijd, geld en energie die hierin worden gestoken, zijn dan verspilld.

Het is goed om te bedenken dat overheden en politici zelf ook uiteenlopende belangen hebben en de verkokeringsretoriek onderdeel is van het machtspeel. Politici die verkokering signaleren, bedoelen meestal: ‘geef me meer speelruimte’, oftewel meer bevoegdheden. Verkokering wordt over het algemeen bij de ander geconstateerd. Onderling hebben ministers en ook wethouders vaak een soort non-interventiepact: ze bemoeien zich niet met elkaars portefeuille. Ontkokering en streven naar integraliteit maken de weg vrij voor bemoeizucht. Ontkokering op lokaal niveau wordt vaak gedragen door de burgemeester en de secretaris, die geen kokers te verdedigen hebben. Kortom, ‘verkokering’ en ‘ontkokering’ worden ook gebruikt in het politieke spel om macht. Aan dit per definitie naar binnen gerichte spel doen overigens niet alleen politici mee, maar ook de bestuurders van (publieke) instellingen.

Terug naar de zin van de verkokeringsdiscussie. De vraag zou moeten zijn: wanneer is de verkokering functioneel en wanneer en waar werkt die belemmerend? Ofwel: waar zijn andere samenhangen nodig en hoe zien die eruit? Uit de casebeschrijvingen kunnen we concluderen dat ontkokeren van bovenaf zinloos is. Dat leidt tot tekentafelsamenhangen die er altijd weer anders uit kunnen zien, en het mondt uit in beleidsmakers die vooral met zichzelf bezig zijn. Welke samenhangen nodig zijn, wordt pas duidelijk in de praktijk. In de uitvoering ontdekken de professionals wat ze ‘alleen’ kunnen en wat niet en wie ze daarbij nodig hebben. Samenhang en samenwerking kunnen ze zelf opzoeken en aanbrengen. Als ze daarbij aanlopen tegen institutionele blokkades, kunnen ze beleidsmakers inschakelen (managers van instellingen, bestuurders, politici). Ontkokering moet van onderaf gebeuren. Dit is geen pleidooi voor (verdergaande) decentralisatie, want decentralisatie wordt van bovenaf geleid en gestuurd. Veel nuttiger lijkt een echte omkering: ontkokering gestuurd vanuit de uitvoering.

Hierbij past wel een kanttekening. Tegenwoordig wordt al te veel verwacht van de professional. Op vele terreinen, met name in de zorg en het onderwijs, worden beleidsmakers ervan beschuldigd dat ze de uitvoerders in de weg zitten (regelgeving, afrekencultuur). Van vele kanten klinken pleidooien om de macht over de uitvoering aan de professional (terug) te geven. Daarbij worden twee dingen over het hoofd gezien. In de eerste plaats hebben professionals ook eigen belangen, die niet hoeven te stroken met die van de afnemers van

hun diensten (patiënten, cliënten, scholieren, ouders, burgers), met die van financiers en met een algemeen belang. In de tweede plaats zijn niet alle uitvoerders ook *professionals* in de betekenis dat ze niet alleen hun vak verstaan, maar ook op de inhoud en de grenzen daarvan kunnen reflecteren. Het eerste vereist toezicht (dat kan vanuit de beroepsgroep zelf) en het tweede vereist opleiding.

Bronnen

Jeugdzorg

Geïnterviewden

Jos Baecke, Bureau BMC, Leusden

Sander Band, beleidscoördinator programmaministerie voor Jeugd en Gezin,
Den Haag

Martin Dirksen, directeur Bureau Jeugdzorg Overijssel, Zwolle

Rob Gilsing, senior onderzoeker jeugdbeleid SCP, Den Haag

Thijs Malmberg, manager Ordina Public bv, Utrecht; oud-topambtenaar VWS

Adri van Montfoort, Bureau Van Montfoort, Woerden; lector Jeugdzorg, Hogeschool Leiden

Twee medewerkers van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam

Literatuur

Berenschot (2006). *Gemeentelijke regie in de jeugdketen*. Utrecht.

BMC (2006). *Evaluatieonderzoek wet op de jeugdzorg*. Leusden.

Berkeljon, S. Rouvoet zwicht voor Kamer met kinddossier. *Volkskrant* (6-11-2007).

Eijck, S., van (2006a). *Koersen op het kind. Sturingsadvies Deel 1. Operatie-Jong*,
Den Haag.

Esping-Andersen, G. (2005). *Children in the Welfare State. A Social Investment Approach; paper Conference on Social Security and the Child*.

Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden. Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. SCP, Den Haag.

IJzendoorn, M.H., van, e.a. (2007). *De nationale prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen (NPM 2005)*. Leiden: Attachment Research Program.

Zie ook <http://www.nieuws.leidenuniv.nl/index.php3?c=1541>

Jeugdzorgbrigade (2006). *Slotrapportage*.

Kruihof, B. (2005). Kinderbescherming. In: Hermans, J., C. van Nijnatten, F.

- Verheij en R. Meuling (red.). *Handboek jeugdzorg deel 1*.
- Lamers-Winkelmann, F., N.W. Slot, B. Bijl en A.C. Vijlbrief (2007). *Scholieren over mishandeling*. VU en PI Research.
- MOgroep Jeugdzorg, persbericht + bijlage, 8 november 2007. Utrecht.
- Montfoort, A.J., van (2007). Specifiek jeugdbeleid en jeugdzorg. In: Lieshout, P.A.H. van, M.S.S. van der Meij, J.C.I. de Pree. *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. WRR. Den Haag.
- NJI. *Kerntabellen jeugdzorg 1998-2004*. <http://www.nji.nl/jeugdzorg/download/Kerntabellenjeugdzorg19982004.pdf>
- Peeters, P.H., (2007). Fonds voor krachtwijken is onzin. TSS, nr. 9.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007a). *Alle kansen voor alle kinderen. Programma voor jeugd en gezin 2007-2011*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007b). *Interne notitie organisatie programmaministerie voor Jeugd en Gezin*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007c). *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*. Brief aan de Tweede Kamer, 6 november 2007. Den Haag.
- Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007d). *Beantwoording Kamervragen evaluatie Wet op de jeugdzorg*. Kenmerk DJB/JZ-2770043. Den Haag, 9 juli 2007.
- RMO (2002). *Bevrijdende kaders*. Advies 24. Den Haag
- SCP (2005). *De jeugd in Nederland, enkele cijfers...* Factsheet t.b.v. Conferentie Operatie-Jong, Utrecht. Den Haag.
- Tilanus, C.P.G. en A.J. van Montfoort (2005). *Jeugdzorg*. In: Hermans, J., C. van Nijnatten, F. Verheij en R. Meuling (red.). *Handboek jeugdzorg deel 1*.
- TNO (2007). *Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking*.
- Salm, H. *Jeugdzorg: bevlogen maar niet professioneel*. Trouw (14-6-2006).
- Unicef (2007). *Child poverty in perspective. An overview of child well-being in rich countries*. <http://www.unicef.nl/unicef/show/id=53926/contentid=2868>
- Verwest, F. en R. van der Wouden (2006). *De stad in het Rijksbeleid*. In: N. van Himwegen en I. Esveldt (red.). *Bevolkingsvraagstukken in Nederland 2006. Grote steden in demografisch perspectief*. NIDI. Den Haag.
- Werkgroep IBO financiering jeugdbeleid (2005-2006). *Het kind en de rekening*. Interdepartementaal beleidsonderzoek; nr. 2.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag.
- WRR (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Den Haag.

Grotestedenbeleid

Geïnterviewden

Bas Denters, hoogleraar Grotestedenbeleid, Universiteit Twente

Leon van Halder, directeur-generaal Wonen, Wijken en Integratie, VROM, Den Haag

Pim Huurdeman, (oud-) GSB-coördinator, Haarlem

René Scherpenisse, directeur woningcorporatie Portaal, Baarn

Gerard Schouw, directeur Kenniscentrum stedenbeleid, NICIS, Den Haag

Paul van Soomeren, DSP-groep, Amsterdam

Pieter Tops, hoogleraar Politie Academie Apeldoorn en Universiteit Tilburg

Ries van der Wouden, Ruimtelijke Planbureau (RPB), Den Haag

Literatuur

CPB (2000). *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*. Den Haag.

CPB (2006). *Grote Stedenbeleid na 2009*. Den Haag

Denters, S.A.H. en P.J. Klok (2007). *More than just two goals. FC Twente and its partners in the revitalization of the Berflo Es area*. Paper voor conferentie Pisa (Italië), 6-8 september 2007. Enschede.

Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong (1999). Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustesbed? In: *Bestuurskunde*, nr. 3.

Engbersen, G., E. Snel en J. de Boom (2007). *De adoptie van wijken. Een evaluatie van 'Nieuwe Coalities voor de wijk'*. Rotterdam.

Fleurke, F. (2006). *De bestuurlijke vormgeving van het grotestedenbeleid. Midterm review derde fase*. Amsterdam.

Fleurke, F. (2007). *Doorwerking grotestedenbeleid op gemeentelijk niveau. Mid-term review bestuurlijke vormgeving grotestedenbeleid*. Amsterdam.

G4 (2004). *Agenda doorzettingsmacht G4*. Den Haag.

G4 (2006). *Pleitnotitie Naar een stedelijke gebiedsgerichte aanpak. Stedelijke Vernieuwing 2010-2020*. Den Haag.

G4 (2006). *Jeugdmanifest: Doorbraakdossier jeugd en onderwijs*.

KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing (2006). *Tien jaar stedelijke vernieuwing. In vijftig teksten en projecten*.

Marlet, G. en C. van Woerkens (red.) (2006). *De effectiviteit van grotestedenbeleid*. Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002). *Steden op stoom. Tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2004). *Samenwerken aan de Krachtige stad*.

- Uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III). Den Haag. Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005). *Kabinetsreactie Agenda doorzettingsmacht G4*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2006b). *Steden van morgen, keuzes voor vandaag. Over de toekomst van de stad en stedelijk beleid*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2007a). *Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid*. Den Haag.
- Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2007b). *Actieplan Krachtwijken. Van aandachtswijk naar Krachtwijk*. Den Haag.
- Putten, N. van (2006). *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Den Haag.
- RMO (2001). *Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid*. Advies 19. Den Haag
- SCP (2006). *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*.
- SER (2007). *Advies Lissabon in de wijk: het grotestedenbeleid in een nieuwe fase*. Den Haag.
- Tops, P. (2001). Ruimte voor de quarterback. In: *Vitale Stad*, nr. 7, september 2001.
- Tops, P. (2006). Terug naar het grotestedenbeleid. In: Nico van Putten, *Terug naar de stad. Een kleine geschiedenis van het grotestedenbeleid*. Den Haag.
- Tops, P. (2007). *Van adoptieteams naar samenwerkingsregimes*.
- VROM-raad (2001). *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen. Advies over grotestedenbeleid*. Advies 030. Den Haag.
- Wouden, R., van der (2007). *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*. RPB. Den Haag.
- Wouden, R., van der, B. Hamers en F. Verwest (2006). *Toekomst grotestedenbeleid: een beschouwing*. RPB. Den Haag.

Noot

10. Jelle van der Meer is journalist en publicist.

