



Zien, lezen, helpen

*Over het bereiken van
jongeren buiten beeld*

Daphne Bressers

Paul Frissen

Martijn van der Steen

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

Daphne Bressers MSc is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University.

prof. dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de nsob Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Zien, lezen, helpen

*Over het bereiken van
jongeren buiten beeld*

Daphne Bressers

Paul Frissen

Martijn van der Steen

November 2016

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

1	Seeing like a State: kijken naar onzichtbare jongeren	3
2	Jongeren buiten beeld	5
2.1	Wie zijn ze en wat doen ze?	5
2.2	Waarom is 'buiten beeld' een probleem?	8
2.3	Wat betekent dit voor het Ministerie van szw?	10
3	Het in beeld brengen van jongeren	13
3.1	Zien, lezen en helpen via een netwerk	13
3.2	Inzet van maatschappelijke organisaties	15
4	Dilemma's	19
5	Jongeren helpen door actieve terughoudendheid	25
	Eindnoten	29

1

Seeing like a State: kijken naar onzichtbare jongeren

De Amerikaanse politiek antropoloog James C. Scott vertelt in zijn klassieker *Seeing Like a State* een intrigerend verhaal over de wetenschappelijke bosbouw die aan het einde van de 18^e eeuw ontstond in Pruisen en Saksen.¹ In die wetenschappelijke en op productie gerichte bosbouw waren bomen nodig die met weinig inspanning en productierisico tot maximale opbrengsten (hout als bouw materiaal, brandstof en belastinginning) zouden leiden. Daartoe werd de ‘Normalbaum’ ontwikkeld: een gestandaardiseerde boom, met een kaarsrechte stam, die heel efficiënt bosontwerp mogelijk maakte. Heel Europa werd met strak aangeplante productiebossen volgezet, volgens vast geometrische patroon. Dit wetenschappelijke model van radicale ordening en rationalisatie was enige tijd zeer succesvol. Totdat zich plots op massale schaal ‘Waldsterben’ voordeed: de Normalbaum was zeer geschikt voor productie, maar bleek kwetsbaar voor bepaalde ziekten. En omdat de bossen allemaal met dezelfde bomen en volgens dezelfde principes waren aangelegd stierven ze ook ineens massaal uit. Variëteit, verschil en de ‘inefficiëntie’ van de natuur waren omwille van de rationalisatie uit de bosbouw verdwenen, maar bleken uiteindelijk wel een voorwaarde voor vitaliteit en duurzaamheid.

Scott illustreert met het verhaal van de rationalisatie van de bosbouw een omvattender fenomeen dat is terug te zien in veel pogingen tot interventies door de overheid.² Om een complex systeem te sturen is het eerst nodig om de sociale werkelijkheid, die van nature wanordelijk en onoverzichtelijk is, hanteerbaar te maken. De complexe sociale werkelijkheid, met al haar variëteit, dynamiek en ondoorzichtigheid, moet *leesbaar* worden gemaakt. Dat gebeurt door het ontwikkelen en toepassen van categorieën. Die categorieën maken registratie, administratie en sturing mogelijk. Aan de ene kant helpt dat, maar aan de andere kant passen die categorieën ook nooit exact op de samenleving. Ze beschrijven bovendien de sociale werkelijkheid niet alleen, ze zijn daarin ook sturend. Wat niet in de categorieën past heeft het moeilijk, hoewel het op de kortere of langere termijn wel degelijk van waarde kan zijn. Om complexe systemen te sturen zet de

overheid eerst in op de leesbaarheid van de samenleving; tegelijkertijd grijpt die categorisering ook in de systemen in die leesbaar worden gemaakt.

In dit essay reflecteren wij op het verschijnsel 'jongeren buiten beeld'. Dit zijn jongeren die geen opleiding volgen, geen startkwalificatie bezitten, niet werken en geen uitkering ontvangen. Zij zijn 'buiten beeld', omdat ze zich niet bevinden in de bestaande informatiesystemen van de overheid, terwijl de kans of het vermoeden bestaat dat een deel van deze groep problemen heeft, problemen veroorzaakt, of op termijn in de problemen komt. Om in de gevallen waarin dat nodig of gewenst is in die problemen in te grijpen is in eerste instantie nodig dat de groep 'in beeld komt', leesbaar wordt. De vraag is hoe dat gebeurt en wat passende categorieën en methoden zijn voor het in beeld brengen van deze groep. Daarbij geldt ook de vraag wat de ongewenste maar wel voorzienbare neveneffecten zijn van het in beeld brengen van groepen jongeren die nu nog buiten beeld zijn – en dat wellicht zelf ook willen zijn en blijven.

Dit essay is geschreven door de NSOV Denktank, in opdracht van het Ministerie van szw. Het vormt een reflectie op het repertoire om jongeren die nu buiten beeld zijn alsnog in beeld te brengen. Daarin laten wij mogelijkheden zien, maar ook beperkingen van dit repertoire. We wijzen op kansen van de aanpak, maar ook op mogelijke risico's ervan. We gaan in het bijzonder in op de vraag of 'informele organisaties' een bijdrage kunnen leveren aan het in beeld brengen van jongeren buiten beeld. Dergelijke organisaties bevinden zich buiten het bereik van de overheid, het zijn maatschappelijke initiatieven, maar ze zijn buiten beeld in hun contact met een deel van de jongeren. Kunnen overheidsorganisaties – Rijk of gemeenten – van die kennis gebruik maken en hoe werkt dat?

2 Jongeren buiten beeld

2.1 Wie zijn ze en wat doen ze?

'Jongeren buiten beeld' is een categorie die gebruikt wordt in het sociaal domein voor jongeren die in de systematiek van de verschillende ministeries of overheidsorganisaties niet 'leesbaar' in beeld zijn. Ze komen niet in de systemen van overheidsorganisaties terug. De systemen die groepen in beeld brengen, zijn doorgaans verbonden aan beleidscategorieën. Een jongere in Nederland volgt een opleiding, heeft werk, óf heeft een uitkering. Zo is althans de beleidstheorie. Wie aan geen van deze beleidskenmerken voldoet is voor het beleid onzichtbaar: niet ingeschreven in het onderwijsstelsel, ook niet ingeschreven in de systemen rondom werk, maar ook niet terug te vinden in de systemen voor uitkeringen. De jongeren zijn er wel, maar ze komen niet in één van de logische vindplaatsen voor. Daarom is er een extra categorie voor benoemd: 'jongeren buiten beeld'. Uiteraard zijn deze jongeren – als het goed is – wel geregistreerd in de GBA.

Wat weten we over de activiteiten van jongeren buiten beeld? Het CBS heeft in 2010 onderzoek gedaan naar deze groep. Meer specifiek ging het hier om 'niet-melders', om jongeren die geen onderwijs volgen, niet werken en ook niet geregistreerd staan als uitkeringsgerechtigden of als niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers). In 2010 bleken er 89.000 niet-melders te zijn.³ Forum deed in 2014 verdiepend onderzoek naar deze groep. Forum (2014) onderscheidt in deze groep vier sub-groepen.⁴ Ten eerste zijn er de allochtone meisjes die geen opleiding volgen en zonder werk thuiszitten. Ten tweede zijn er jongeren die door hun ouders onderhouden worden, niet hoeven te werken en daar ook niet de urgentie toe voelen. Ten derde is er een groep met multi-problematiek, zoals verslaving en/of psychiatrische ziektebeelden. Ten slotte noemt Forum een groep die betrokken is bij criminele activiteiten en daardoor niet werkt, niet naar school gaat en geen gebruik maakt van een uitkering. Let wel, dit zijn analytische categorieën die niet volledig zijn. Er zullen ook jongeren zijn die buiten de groepen vallen, die tussen groepen heen en weer bewegen, elementen combineren, of die zelf een ander beeld over hun 'groep' hebben.

In 2015 heeft het CBS in opdracht van het ministerie van SZW opnieuw in kaart gebracht welke jongeren tussen 15 en 27 jaar in 2013 buiten beeld van de overheid zijn.⁵ Interessant is daarbij ook de vraag tot welke leeftijd iemand een 'jongere' is. Met 18 jaar is iemand volwaardig burger: je mag stemmen, gekozen worden, maar ook auto rijden. De jongeren zijn dan volgens allerlei arrangementen volwassen. Voor recht en beleid ligt de leeftijd echter genuanceerder. Het jeugdstrafrecht kan bij bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld een verstandelijke beperking) worden verlengd tot 23 jaar. En in de systematiek waarop dit essay betrekking heeft, is iemand tot 27 jaar een *jongere*. Dat zijn geen gegeven getallen, maar grenzen die ergens en bewust moeten worden gemaakt. In dit geval is er gekozen voor een bovengrens van 27 jaar en een ondergrens van 15 jaar.

Het CBS heeft de groep 'jongeren buiten beeld' afgebakend op basis van gegevens uit verschillende databestanden. De groep 'onzichtbare jongeren' in 2013 omvat:

- *Alle jongeren van 15 tot 27 jaar die op 1 oktober 2013 in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) stonden ingeschreven.*
- *Minus onderwijsvolgende jongeren.* Dit omvat alle jongeren die op 1 oktober 2013 als onderwijsvolgend stonden ingeschreven bij een van de door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen. Onderwijsvolgenden in het buitenland, aan particuliere opleidingen of bedrijfsopleidingen zijn niet meegenomen in de berekening.
- *Minus werkende jongeren.* Dit zijn jongeren die volgens de aangiftegegevens voor de inkomstenbelasting in oktober 2013 inkomsten hadden uit een baan als werknemer dan wel winst uit een onderneming.
- *Minus jongeren met een uitkering.* Dit zijn jongeren die volgens de aangiftegegevens voor de inkomstenbelasting in oktober 2013 een uitkering ontvingen in het kader van werkloosheid, bijstand of sociale voorzieningen.
- *Minus jongeren die ingeschreven staan als werkzoekende.* Dit zijn jongeren die in oktober 2013 waren ingeschreven als werkzoekende bij het UWV werkbedrijf.

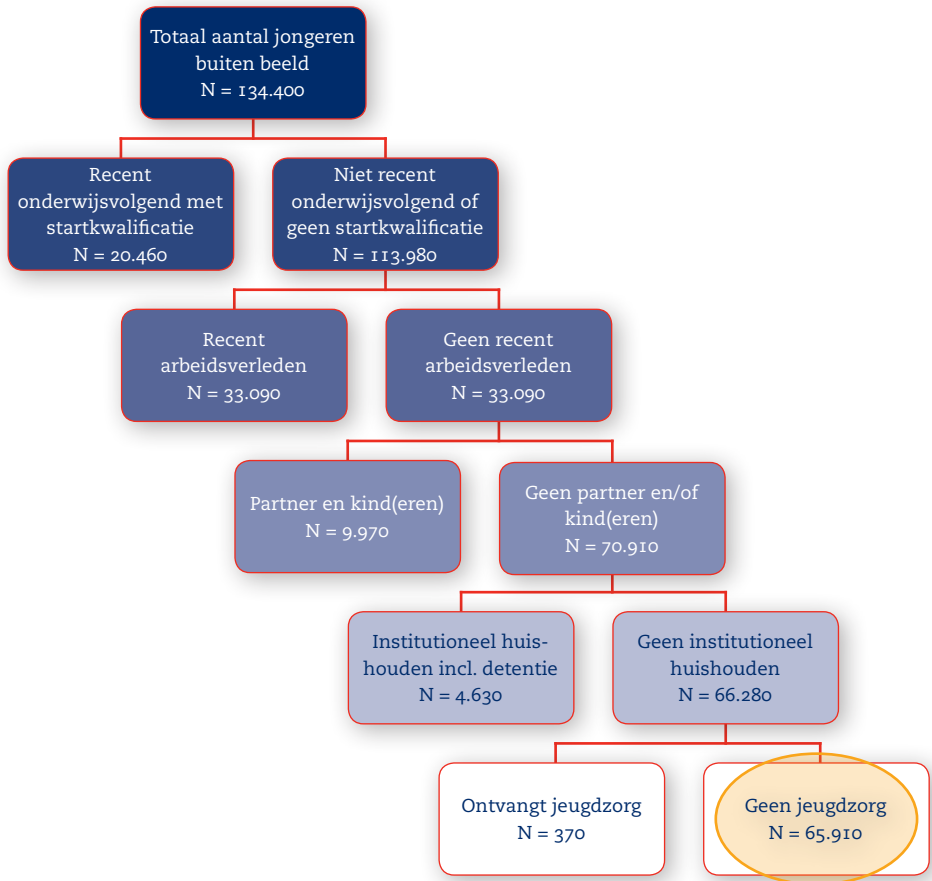
Uit het onderzoek van het CBS blijkt dat er in Nederland in 2013 2.472.460 jongeren wonen. 134.430 van hen blijkt geen onderwijs te volgen, niet te werken en geen uitkering te ontvangen. Volgens de systematiek is deze groep 'niet in beeld' van de overheidssystemen. Het gaat om 5,4% van alle jongeren tussen de 15 en de 27 jaar. Jonge vrouwen en mannen blijken ongeveer evenveel buiten beeld; respectievelijk 5,3% en 5,5%. Tot 18 jaar

zijn er relatief weinig jongeren buiten beeld. Waarschijnlijk vooral omdat voor hen de leer- en kwalificatieplicht geldt en scholen en leerplichtambtenaren hierop toezien. Tot die leeftijd is het systeem relatief strak, daarna raken meer jongeren buiten beeld. In vergelijking met autochtone jongeren zijn westerse allochtone jongeren vijf keer zo vaak buiten beeld en niet-westerse allochtonen drie keer zo vaak.⁶ Van de vier grote gemeenten kent de gemeente Den Haag het hoogste aantal ‘onzichtbare’ jongeren; zo’n 10% van de jongeren in deze stad is buiten beeld. In Amsterdam is 8,6% van de jongeren ‘onzichtbaar’, wat neerkomt op 12.000 jongeren. Opvallend is ook dat er in gemeenten als Wassenaar en Laren relatief veel jongeren ‘onzichtbaar’ zijn, respectievelijk 16,8% en 9,9%. Dit komt waarschijnlijk door het hoge aantal expats en kinderen die op een privéschool ingeschreven staan.

De groep ‘onzichtbare’ jongeren heeft het CBS verder uitgesplitst aan de hand van de volgende kenmerken:

- *Jongeren die recent onderwijs hebben gevolgd of in het bezit zijn van een startkwalificatie;*
- *Jongeren met een recent arbeidsverleden;*
- *Jongeren met een partner en kinderen;*
- *Jongeren in een institutioneel huishouden;*
- *Jongeren in detentie;*
- *Jongeren die jeugdzorg ontvangen.*

Deze uitsplitsing biedt mogelijke verklaringen voor de redenen voor het buiten beeld zijn van de jongeren. Dat zijn jongeren waarvan de afwezigheid in de systemen verklaarbaar is. Zo blijft een groep van 65.910 jongeren over waarvan onbekend is waarom zij ‘buiten beeld’ zijn. Van deze jongeren wordt op basis van databestanden niet duidelijk wat hun dagelijkse bezigheden zijn, wat hun motieven daarvoor zijn, en of hun afwezigheid bedoeld of onbedoeld is. Hierbij moet worden opgemerkt dat onder deze groep zich ook jongeren bevinden die niet door de overheid bekostigd onderwijs volgen of in het buitenland een studie volgen. Ook zijn er in deze groep jongeren die wel op zoek zijn naar werk, maar zich niet hebben ingeschreven bij uwv. Het is vooral deze groep van 65.910 jongeren waar het beleid inzake ‘jongeren buiten beeld’ zich op richt.



Figuur 1. Mogelijke redenen waarom jongeren uit beeld zijn, oktober 2013.
Bron: CBS (2015)⁷

2.2 Waarom is 'buiten beeld' een probleem?

'Buiten beeld zijn' betekent dat jongeren niet geregistreerd zijn bij een bepaalde groep overheidsinstellingen (uwv, scholen, jeugdzorg). Dit betekent niet dat de jongeren niet in beeld zijn bij andere overheidsinstellingen, zoals de politie, DUO (voor studieschulden), of dat ze niet geregistreerd zijn in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Ze zijn onzichtbaar voor bepaalde beleidssystemen, omdat ze daar geen gebruik van maken. Het gaat dus om 'buiten beeld van beleid', niet om totale administratieve onzichtbaarheid. In de praktijk zijn de jongeren ook maatschappelijk niet

per se buiten beeld. Ze kunnen bijvoorbeeld actief zijn in maatschappelijke verbanden en aldaar een zichtbare positieve of negatieve bijdrage leveren. 'Buiten beeld' zijn betekent dat jongeren geen beroep doen op bepaalde voorzieningen: onderwijs, werk, uitkering en re-integratie-inspanningen. Het buiten beeld zijn is vanuit het beleid gezien geen eigenstandig probleem; de kwestie is dat het betekent dat een groep die baat kan hebben bij een voorziening daar geen gebruik van maakt. Bijvoorbeeld omdat jongeren een inkomen verwerven in het criminele circuit. Of dat zij zich nu wel redden, maar zichzelf de kans ontnemen op een toekomstig zelfstandig economisch bestaan. Of dat ze zoveel verschillende problemen hebben dat ze simpelweg het overzicht zijn kwijtgeraakt en buiten de systemen blijven. Buiten beeld zijn kan duiden op huidige problemen of toekomstige problemen. Het kan ook betekenen dat er voor de jongere zelf weinig problemen zijn, maar dat de omgeving problemen ervaart (bijvoorbeeld bij een criminele carrière). En het kan zijn dat een jongere die buiten beeld is geen enkel huidig of toekomstig probleem heeft. 'Buiten beeld' is vanuit het systeem gezien een probleem, omdat onduidelijk is wat er met de jongeren aan de hand is. Beleidssystemen hechten aan volledige zichtbaarheid van de werkelijkheid waarop het beleid zich richt.

Het ministerie van swz wijst op een aantal mogelijke problemen waar 'buiten beeld zijn' in de toekomst toe kan leiden.

Ten eerste hebben ook jongeren buiten beeld een inkomen nodig, althans ze moeten in hun bestaan kunnen voorzien. Ze verkrijgen geen inkomen via de overheid, een reguliere werkgever of een eigen onderneming. Zij kunnen een 'inkomen' ontvangen via hun ouders, familie of vrienden, maar een andere mogelijkheid is dat ze inkomen vergaren in het criminele, informele of illegale circuit. 'Buiten beeld zijn' kan een *aanwijzing* zijn voor criminele of illegale activiteiten.

Ten tweede veronderstelt het ministerie dat 'buiten beeld zijn' ook een signaal kan zijn dat het een jongere niet lukt om een opleiding af te ronden of een baan te vinden. Ze willen wel, maar slagen daar om de een of andere reden niet in. Deze jongeren staan niet in contact met overheidsorganisaties die hen zouden kunnen helpen. Dat kan een bewuste keuze zijn, maar ook een gevolg van een stapeling van problemen. Dit is een groep jongeren die wel actief wil zijn, maar het niet lukt om dat te bereiken. Onzichtbaarheid duidt hierbij op een *latente hulpvraag* van jongeren.

Ten derde kunnen ‘jongeren buiten beeld’ op langere termijn tot problemen leiden. Een periode van inactiviteit is niet perse een probleem, maar het kan leiden tot langdurige afstand tot de arbeidsmarkt of tot het schoolstelsel. De jongeren gaan niet naar school en werken niet. Ze raken uit het ritme en verliezen het contact met de school of met de arbeidsmarkt. Onderzoeken laten zien dat de kans op uitstroom naar een betaalde baan afneemt als iemand langer thuiszit. Hoe langer iemand werkloos is, hoe kleiner de kans op het vinden van een baan. Zelfgekozen inactiviteit verandert die uitkomst niet: afwezigheid leidt vaak tot een lagere kans op het vinden van een baan of het opnieuw oppakken en afronden van een studie.⁸

De politieke en beleidsmatige zorg is dus dat jongeren die buiten beeld zijn nu of in de toekomst problemen hebben, waarvoor bepaalde (overheids-)voorzieningen een oplossing of in ieder geval hulp zouden kunnen bieden. Het buiten beeld zijn is op zich niet het probleem, de kwestie is eerder de mogelijkheid dat de personen in kwestie ondersteuning missen die hun leven positief kan beïnvloeden. Dat hoeft niet per se, maar hun afwezigheid in de systemen maakt het ook onmogelijk om dat te beoordelen.

2.3 Wat betekent dit voor het Ministerie van szw?

De problemen lijken zich vooral te bevinden bij een subgroep onzichtbare jongeren
Het ministerie wil kwetsbare jongeren naar een opleiding of werk helpen. Nu is een groep jongeren buiten beeld waarvan het ministerie niet weet of zij de bedoelde voorzieningen zouden kunnen gebruiken. De vraag is of het beleid er nu op gericht moet zijn om alle jongeren in beeld te brengen of vooral gericht op zoek dient te gaan naar een specifieke subgroep ‘on-zichtbare’ jongeren? Met andere woorden: gaat het om het simpelweg in beeld brengen, of om het oplossen van problemen die er wel zijn maar die de ervoor bedoelde voorzieningen en organisatie niet in beeld hebben. Het lijkt te gaan om het laatste. Onzichtbaarheid in het systeem is niet hetzelfde als het hebben van problemen. Onleesbaar zijn in beleidsystemen kan ook betekenen dat jongeren geen problemen ervaren en geen problemen opleveren. Het is belangrijk om bij de pogingen om jongeren in beeld te brengen dat onderscheid te maken: gaat het om het signaleren van problemen, of om het in beeld brengen van alle jongeren?

Multi-problematiek is moeilijk in registraties te vangen

Voor een deel van de groep jongeren buiten beeld zal gelden dat zij niet passen onder één mogelijk label, maar dat zij meer problemen hebben.

Categorieën als ‘werkloos’, ‘geen startkwalificatie’, ‘grote afstand tot de arbeidsmarkt’, ‘beperkte participatie’ passen hen niet. Een kenmerk van multi-problematiek is niet alleen dat jongeren ‘meer’ problemen hebben, maar dat die problemen ook onderling verstrengeld zijn. Problemen veroorzaken elkaar. Het ene probleem weerhoudt iemand ervan om actie te ondernemen om een ander probleem op te lossen. Hulp zoeken kan helpen voor het een, maar vormt een groot risico voor het ander. Of iemand heeft een wankel evenwicht gevonden, wonend bij een vriend, met een klein inkomen uit illegale arbeid, bewust buiten beeld van instanties die bijvoorbeeld oude schulden willen inlossen of openstaande boetes willen naheffen. Op de langere termijn helpt hulp dan uiteraard, maar op de kortere termijn is dat de vraag. In beeld komen van de systemen van onderwijs en arbeid lost het multi-probleem dan niet op. De jongere ziet het nut ervan wel in, maar is zich ook bewust van de schade die in beeld komen op de kortere termijn kan opleveren. Of de jongere is dat overzicht allang kwijt en ervaart dat het overleven van de volgende dag vanuit een situatie van onzichtbaarheid toch gemakkelijker gaat dan ‘vol in beeld’. Of waarschijnlijker: het gaat in ieder geval om een situatie die nu bekend is en waarover de jongere in enige mate controle heeft. Niet ideaal, maar wel bekend en tot op zekere hoogte zekerheid verschaffend.

Het is de vraag of het een overheidstaak is om iets te doen aan de onzichtbaarheid van jongeren

Hoe serieus problemen ook zijn, het is nooit vanzelfsprekend dat de oplossing ervan een ‘overheidstaak’ is.⁹ De overheid kan zich die taak toe-eigenen, maar dat betekent niet dat jongeren die wens zelf ook hebben. Het zijn hun problemen. En soms zijn het voor hen helemaal geen problemen. Onzichtbaarheid kan zeer gewenst zijn door een jongere. Omdat hij in illegale of criminele circuits opereert, maar ook ‘gewoon’ omdat hij of zij geen overheidshulp wenst. Ook dat laatste is een mogelijke vorm van burgerschap: zelfredzaamheid, op een meer radicale manier dan doorgaans met dat woord bedoeld. Dat past niet goed bij de aard van de verzorgingsstaat, maar het is een maatschappelijke opvatting die er kan zijn. Overheidsinterventie in het sociale domein is nooit vanzelfsprekend, het is altijd een politieke keuze. Dat betekent ook dat er altijd mensen zijn die zich er aan willen onttrekken. Het is ook niet verboden om ‘buiten beeld’ te zijn. Net zoals het niet verboden is om een improductief leven te leiden, niets te doen, of zelfs ‘ongelukkig’ te zijn. Het is niet verplicht om ingeschreven te staan bij het uww; dat kan mensen helpen, maar ze kunnen ervoor kiezen om zich er van te onthouden. Het is daarom van belang

preciezer te bepalen wat de exacte problematieken zijn, of er maatschappelijke organisaties of gemeenschappen zijn die zich het lot van in problemen geraakte jongeren aantrekken en wat tegen deze achtergrond mogelijk van de overheid mag worden verwacht. Daarbij hoort ook de politieke vraag: mag, kan en moet de overheid zorgen voor jongeren die buiten beeld zijn? Hoe ver mag de overheid zich mengen in privésituaties van jongeren die meerderjarig zijn? En mogen meerderjarige jongeren niet 'gewoon' een tijdje thuiszitten? Is de gedachte gerechtvaardigd dat jongeren die niet bekend zijn bij de overheid wel eens problemen zouden kunnen hebben of kunnen maken?

3

Het in beeld brengen van jongeren

3.1 Zien, lezen en helpen via een netwerk

Het in beeld brengen van jongeren – en het bieden van hulp waar nodig – valt uiteen in drie elementen: *zien*, *lezen*, en *helpen*. Het begint met het *zien*: waar zijn de jongeren, hoeveel zijn het er, worden het er meer of minder, etc.? Hierna komt het *lezen* van de groep die in beeld is. Welke categorieën zijn van toepassing, wat is er in termen van deze categorieën met de jongeren aan de hand, en wat zegt dat over de populatie waarop de categorieën betrekking hebben en over individuele jongeren? Een jongere kan in een bepaalde categorie vallen en daardoor een probleem zijn, maar het kan ook zijn dat een bepaalde categorie jongeren door de nieuw in beeld gekomen jongeren zo groot wordt dat het ‘tijd wordt’ om een aanpak te ontwikkelen. Soms is de categorie het probleem, soms de jongere zelf. Vaak volgt op het zien en lezen een vorm van hulp of ondersteuning.

De traditionele werkwijze is dat de overheid zelf ziet, zelf leest, en vervolgens zelf ook helpt – of daartoe andere organisaties een gerichte opdracht geeft. De manier waarop de overheid denkt over het ‘aanpakken’ van beleidsproblemen in de samenleving verandert echter.¹⁰ Steeds vaker probeert men te werken in *netwerken*, waarin overheid, burgers, ondernemers, marktpartijen, maatschappelijke en informele organisaties in allerlei verbanden rond kwesties samenwerken.¹¹ Maatschappelijke partijen zijn dan niet alleen de ontvangers van beleid of ‘variabelen’ in het landschap waarin beleid moet werken, maar zijn ook medeproducent van beleid.¹² De overheid is in de netwerken niet meer de centrale actor, maar één speler in een netwerk van en met anderen. De overheid is bovendien nooit zomaar een speler, want de bijzondere bevoegdheden van de overheid betekenen dat de overheid in netwerken altijd een bijzondere partij is.¹³ Wat hulp heet kan dwang worden. Wat goed bedoeld is hoeft niet per se in dankbaarheid te worden aanvaard en kan de ontvanger worden opgedrongen. Zelfs als het wel écht helpt hoeft de ander het niet als prettig te waarden. Overheidsinzet is nooit onomstreden en nooit zonder spanning. Opereren in netwerken neemt die spanning in de overheidsrol niet weg. De werkwijze verandert de weg van overheid naar jongere, niet de essentie van de relatie en de spanning die daarin besloten ligt.

In het beleid rondom de ‘jongeren buiten beeld’ wil het ministerie van szw meer werken volgens een zogeheten ‘netwerkaanpak’. Men zoekt naar een *netwerkende manier van zien, lezen en helpen*. Niet meer alles zelf doen, maar juist bestaande maatschappelijke verbanden hiertoe benutten. Het ministerie wil samenwerken met een grote groep andere partijen om de problematiek te zien, deze te lezen, en vervolgens te kunnen helpen. Elk van die stappen kan invulling krijgen via ‘inzet’ van het netwerk. Informele organisaties in de wijk bijvoorbeeld kunnen rapporteren of melden dat zij te maken hebben met een voor het beleid onzichtbare jongere en dat deze problemen heeft die hij of zij zelf niet kan oplossen. Zo kan van ‘onderop’ telling en signalering plaatsvinden. De achterliggende idee is dan dat jongeren weliswaar voor het beleid onzichtbaar zijn, maar dat ze in de dagelijkse werkelijkheid wel degelijk zichtbaar aanwezig zijn. Ze lopen rond, wonen ergens, hebben sociale contacten, ondernemen activiteiten en nemen deel aan activiteiten van anderen. Daar zijn ze zichtbaar: misschien niet voor de overheid, maar wel voor anderen. *Zien via het netwerk* is een eerste stap in de netwerkende beleidsstrategie van het ministerie.

Hetzelfde geldt voor het lezen van de jongeren. Zien is een eerste stap, maar die dient een vervolg: het categoriseren van een geziene jongere. In termen van demografie, maar ook in termen van problematiek. Dat is iets dat de overheid zelf kan doen, maar in de zich ontwikkelende praktijk kan dat ook deels aan anderen worden overgelaten. Maatschappelijke initiatieven worden bijvoorbeeld gecategoriseerd in het soort ‘voorziening’ die ze zijn of het soort ‘dienst’ die ze leveren: verkorting van de afstand tot de arbeidsmarkt, participatie, armoedebestrijding, eenzaamheid, bewegen, onderwijs, noodopvang, psychische hulp, etc. Zo kan via de informele organisaties, via de partners in het netwerk, een vorm van eerste ‘lezing’ van de jongeren plaatsvinden. Eventueel gevolgd door een verdere lezing door de overheid zelf. Op die manier kan via de weg van het netwerk de lezing en categorisering van jongeren verder plaatsvinden, waarbij ook hun veronderstelde problematiek in categorieën wordt gevat.

De derde stap in de aanpak is het bieden van hulp. Zien en lezen zijn geen activiteiten die puur op informatiebehoefte gericht zijn. Het gaat niet zozeer om het verkrijgen van overzicht, hoewel dat wel vaak op die manier gepresenteerd wordt. Het overzicht dient meestal – direct en anders wel op termijn – de aanpak van een vermeend probleem. Dat kan in termen van doelgroepen, bijvoorbeeld in de ‘aanval op uitval’, een programma gericht op ‘maatschappelijke participatie’, of beleid specifiek gericht op

de ‘Nug-gers’. Het kan ook meer specifiek zijn, namelijk gericht op individuele jongeren die in beeld gekomen zijn, die gelezen zijn, en waarbij voor bepaalde probleemcategorieën een aanpak voorhanden is. Dat aanpakken kan direct, door de overheid zelf, maar ook door partijen in het netwerk gebeuren. De rol van informele organisaties kan ook zijn dat ze zelf ‘aan de slag gaan’ met de jongeren die ze zijn tegengekomen. Of beter gezegd, vaak zien informele organisaties de jongeren omdat ze met hen bezig zijn. Jongeren interacteren op enigerlei wijze met een maatschappelijk initiatief en zo ontstaat contact. Zien, lezen en ‘helpen’ gaan dan meer gelijk op, waarbij helpen lang niet altijd de juiste typering van de activiteit is: een jongere zonder baan en zonder uitkering, die meehelpt met het organiseren van activiteiten in de buurt wordt niet benaderd als iemand die ‘hulp krijgt’, maar als iemand die zich nuttig maakt. De essentie van de hulp is natuurlijk vaak dat dat woord en die indruk vermeden worden en mensen ‘gewoon aan de slag zijn’, zich nuttig maken en merken dat ze een verschil kunnen maken.

3.2 Inzet van maatschappelijke organisaties

Het ministerie verkent de mogelijkheden om ‘informele’ maatschappelijke organisaties te betrekken in het netwerkbeleid rondom jongeren buiten beeld. Men zoekt naar niet-statelijke uitkijkposten om de jongeren in beeld te brengen en de behoefte aan hulp in te schatten. Dat komt voort uit de verwachting dat dergelijke informele organisaties in lokale gemeenschappen nu al met deze jongeren in contact staan. Informele organisaties definiëren wij als volgt: *maatschappelijke organisaties die publieke waarden in het sociale domein nastreven en niet in overwegende mate uitvoerder van (door de overheid gefinancierd) beleid zijn.* ‘Informele organisaties’ zijn organisaties die publieke waarde creëren, zonder daarvoor door de overheid op een formele manier in het leven te zijn geroepen. Het zijn organisaties die weliswaar een zekere organisatiegraad kennen, maar meestal zonder de formele structuren en systemen die hiërarchische organisaties vaak hebben. Voorbeelden van dergelijke informele groepen zijn groepen moeders die activiteiten en ondersteuning organiseren voor jongeren in de wijk. Of sportclubs die naast hun kerntaken ook een belangrijke maatschappelijke functie vervullen. Deze informele groepen en organisaties handelen niet vanuit gestructureerde beleidskaders en kokers, maar proberen een individuele jongere een stap verder te helpen. Zij leveren ‘maatwerk’ – niet als protocol – maar gewoon omdat ze kijken naar de jongere en niet gebonden zijn aan categorieën en formats die classificeren met welk geval men te maken heeft en wat daarvoor de aangewezen behandeling is.

Belangrijk is om mee te wegen dat ‘informele organisaties’ of ‘maatschappelijke initiatieven’ verzamelnamen zijn. Het zijn termen om een grote variëteit aan organisatievormen, praktijken, initiatieven en fenomenen te benoemen. Dat is in de praktijk realistisch in die zin dat het gerichte communicatie mogelijk maakt, maar verhullend en verwarrend als die termen letterlijk worden genomen. Informele organisaties zien zichzelf niet altijd als informeel, maar hebben soms zelfs zeer strakke organisatiestructuren, lagen en omgangsvormen afgesproken. Maatschappelijke initiatieven zien zichzelf niet per definitie als een ‘initiatief’ – dat heeft iets tijdelijks, suggereert een probeersel. Betrokkenen noemen zich ook zelden initiatiefnemer. Ze tonen veel variëteit, ook al begeven ze zich in min of meer hetzelfde veld, doen ze vergelijkbare dingen, met vergelijkbare groepen, in vergelijkbare aantallen, in vergelijkbare stedelijke omgevingen. Ook als ze categorisch erg op elkaar lijken zijn ze onderling zeer verschillend.

Een *biografische benadering* in plaats van een meer *categorische benadering* kan helpen om dit soort organisaties beter te begrijpen. In een dergelijke benadering gaat het niet alleen om een factsheet met wat de organisatie is en doet, maar ook om het *verhaal waar de organisatie vandaan komt*, wat de drijfveer is, wat de mores zijn, welke overtuigingen men volgt, hoe het er gemiddeld genomen aan toe gaat. Niet het overzicht van de prestaties, maar het levensverhaal – de biografie – van de organisatie is wat inzicht biedt. Vanuit de biografie wordt zichtbaar dat initiatieven zijn ontstaan vanuit uiteenlopende redenen en wat hun kern of basis is.¹⁴ Ervaringen en keuzes in de vroege tijd van een initiatief blijken dan nu nog door te werken en heel bepalend te zijn. Veel ‘informele organisaties’ zijn begonnen ergens aan een keukentafel, vanuit een persoonlijke ervaring van iemand, die vervolgens met al zijn grillen en nukken aan de slag is gegaan. Gaandeweg kwamen anderen erbij, ontstonden nieuwe ideeën, en werd een andere weg ingeslagen. Sommige dingen gingen goed en andere mislukten faliekant. Vaak staan ergens wel doelen en afspraken opgeschreven, en is een redelijk routinematige en reproduceerbare praktijk ontstaan, maar dat is niet de kern van de activiteit.

Vanuit een dergelijke biografische benadering wordt ook de rol van overheidsmiddelen helder. De categorie is dan niet ‘wel of geen subsidie’. De relevante vraag is hoe de overheidsmiddelen in het verhaal van het initiatief opkwamen. Datzelfde geldt voor hiërarchie, statuten, of andere artefacten van organiseren: veel ‘informele organisaties’ hebben die uiteindelijk wel, maar vooral omdat ze ergens in hun geschiedenis ontdekten dat

het handig was om ze te hebben, of dat hen gevraagd werd om een stichting te vormen, etc. De activiteit staat centraal, daaromheen ontstaat organisatie, in meer of minder formele of informele vorm. Dat is de logica van informele organisaties en maatschappelijke initiatieven. Interactie van de overheid met dergelijke organisaties moet dan berusten op de erkenning van die logica, anders komt de samenwerking nooit goed en bestendig van de grond. Althans, niet in de netwerkende vorm, waarbij de initiatieven zich aan de samenwerking kunnen onttrekken als ze dat willen.

Maatschappelijke, informele organisaties kunnen verschil maken in het leven van jongeren. Ook in de meest moeilijke situaties, zoals multi-problematiek. Jongeren hebben dan veel verschillende problemen, die categorisch niets met elkaar te maken hebben, maar praktisch niet los van elkaar te zien zijn. Problemen stapelen zich op, hangen sterk met elkaar samen, versterken elkaar, en maken dat pogingen tot oplossen van delen van het probleem keer op keer mislukken. Jongeren raken verstrikt in hun 'multi-problemen'. Ze hebben bijvoorbeeld geen adres, daardoor geen DigiD en daardoor geen uitkering, maar zonder inkomen kunnen zij ook geen woonruimte organiseren. Zo belanden ze in circuits van huisjesmelkers, in onderhuur, en kunnen ze alleen in het grijze of zwarte circuit enig 'inkomen' genereren. Zij raken verzeild in een cirkel van problemen. Informele organisaties beginnen dan bij een deel van het probleem en maken van daaruit verschil. Ze helpen jongeren in een dergelijke situatie aan een woonruimte, of aan een baan, en openen een uitweg uit de cirkel waarin ze zitten. Niet door een integrale aanpak van alle problemen, maar door pragmatisch deelproblemen weg te nemen, hetgeen vervolgstappen mogelijk maakt. Zo helpen ze in kleine stapjes jongeren uit hun situatie. Ze vormen één aanspreekpunt voor de jongeren en helpen hen in de interacties met verschillende publieke én private organisaties. Steeds spelen er andere problemen en zoeken de organisaties naar individuele oplossingen. Soms met een beschreven aanpak, vaak ook vanuit ervaring en in de eigen praktijk bewezen inzet. En in veel gevallen ook vanuit *persoonlijke ervaring*: een belangrijk deel van de mensen in informele organisaties kent de problematiek van de doelgroep uit eigen ervaring. Men was ooit zelf in dezelfde positie, in dezelfde spiraal, en handelt vanuit zelf opgedane ervaring en doet wat nodig is – en laat achterwege wat niet nodig is.

De essentie van maatschappelijke organisaties is dan ook niet dat ze dichtbij maatschappelijke fenomenen staan, of dat ze met veel zijn of de doelgroep al een beetje kennen en dus ook beter weten waar ze moeten

zoeken, maar dat ze *maatschappelijk* zijn: geen overheid dus. Het ‘informele’ van deze organisaties betekent óók dat ze zich niet zo gemakkelijk voegen naar de logica van het beleidssysteem. Hun eigenheid, hun maatschappelijkheid, is wat deze organisaties effectief maakt.¹⁵ Dat is wat hen aantrekkelijk maakt als ‘partner’ voor het in beeld brengen van jongeren buiten het beeld, maar zodra ze die eigenheid en het maatschappelijk karakter verliezen – ‘echt’ of in de beeldvorming – is hun effectiviteit in gevaar. De vraag is dus niet zozeer of maatschappelijke organisaties een rol zouden kunnen spelen in het in beeld brengen van jongeren, maar eerder *hoe* dat kan op een manier die hun essentie respecteert en in stand houdt?

4 Dilemma's

De 'inzet' van informele organisaties rondom de zichtbaarheid van jongeren brengt verschillende dilemma's met zich. In dit hoofdstuk benoemen wij enkele van deze dilemma's.

Gelijke behandeling

Initiatieven zijn selectief: ze sluiten aan bij bepaalde jongeren, maar sluiten anderen juist uit

Voor de overheid zijn principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid cruciaal. In de wereld 'buiten' is dat veel minder een issue. Sterker nog, informele organisaties, netwerken, informele groepen zoeken elkaar juist op. En ze sluiten andere uit. Netwerken zijn geen open en vrij toegankelijke omgevingen. Ze sluiten wat anders is vaak uit. Dat is ook wat ze voor bepaalde groepen zo passend maakt. Ze vinden er gelijkgestemden en lotgenoten en zien er mensen waarin ze zich herkennen. Dat is nodig voor de aanpak, maar ook moeilijk voor de overheid. Steunt de overheid een organisatie die groepen 'uitsluit', zelfs als zo groepen beter worden bereikt en geholpen? Voor de overheid is dat een dilemma, in de wereld van de informele organisaties een geaccepteerd feit. Het hoort er bij. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan alleen maar Antilliaanse jongeren te helpen. Een andere organisatie focust zich volledig op Marokkaanse jongeren. Hierbij worden jongeren met een andere achtergrond 'gewoon' uitgesloten. De vraag is niet zozeer of organisaties wel iedereen aannemen, maar of er voor elke groep voldoende organisaties zijn.

Verschillende organisaties vragen om andere ondersteuning

De behoeften van informele organisaties en de vragen die zij de overheid stellen verschillen sterk. De ene organisatie is geholpen met contactgegevens, de andere is dringend op zoek naar financiële ondersteuning. Weer een andere zou het op prijs stellen als de wethouder eens op bezoek komt, of dat er een mogelijkheid is om voorrang te krijgen bij stageplaatsen of leerwerkplekken. Een ander wil het liefst helemaal met rust gelaten worden en blijft bewust bij overheidshandelen uit de buurt. Een overheid die met

maatschappelijke organisaties wil samenwerken moet dus op veel verschillende manieren ondersteunen, zonder harde indicatoren en objectieerbare maten om te onderbouwen waarom de één dit en de ander dat ontvangt. Net zoals vaak onhelder is waarom de één wel ondersteuning krijgt en de ander niet. Willekeur ligt dan op de loer. Dat hoort bij het werken met dit type organisaties en bij de wens om niet te verzanden in bureaucratische structuren. Tegelijkertijd betekent het ook dat niet altijd ondubbelzinnig helder te maken is wie wat krijgt, op welk moment, en waarom. Dat is één van de ‘facts of life’ van het werken met informele organisaties en het vereist aanpassingen aan de kant van de overheid om daar goed mee om te gaan – niet aan de kant van de informele organisaties. Het vergt politieke en beleidsmatige keuzes.

Doelmatigheid

Snel of zorgvuldig

Jongeren, informele organisaties en overheden hebben letterlijk een ander tijdbegrip. Ze hebben een andere tijdhorizon en andere timing. Kwesties bij jongeren spelen ‘nu’, de jongeren leven in het moment – vaak overigens nadat ze eerder allerlei mogelijkheden voorbij hebben laten gaan en te lang hebben gewacht toen er nog ‘tijd genoeg’ was. Dan moet er acuut iets gebeuren; soms écht, in de zin dat er inhoudelijk iets nu moet gebeuren, vaak ook in het hoofd van de jongeren. Er is ongeduld en haast. Dat is een kans, want ineens is er ook momentum om iets te doen met een kwestie die de jongere heel lang heeft laten sudderen. Hij of zij staat nu even open voor respons en dat momentum kan vervliegen als het nu niet snel gebeurt. Maar tegelijkertijd kan de overheid vaak niet meteen reageren, anders dan in procestermen met een vaag antwoord dat het verzoek in behandeling is. Als dat te lang duurt verdwijnt de jongere mogelijk uit beeld. Het moet snel, maar dat het lang duurt aan de kant van de overheid is niet alleen een kwestie van ‘stroperigheid’. Er zijn doorlooptijden en processtappen, soms zinloos, maar vaak ook als borging van een belangrijke waarde. Het kan dus niet altijd snel. Een respondent geeft aan: *‘Vaak duren de procedures bij de overheid voor de jongeren te lang. Jongeren vragen bijvoorbeeld een uitkering aan bij de overheid, maar moeten vervolgens zes weken wachten tot de overheid deze toekent. Veel jongeren kunnen niet zes weken zonder inkomen en vallen op deze manier weer terug op het criminele circuit’*. Het dilemma dat hier ontstaat is dat jongeren hun eigen tempo en tijdlijn hebben, die soms ineens momentum biedt. De overheid wil daar inhoudelijk misschien wel in mee, maar er zijn ook goede redenen die versnelling in de weg staan. Soms is het echt

'gewoon' alleen procedureel, maar vaak ligt achter de procedures ook een belangrijke waarde. De kunst van een goede wisselwerking tussen jongeren, informele organisaties en de overheid is om die tijdlijnen beter te synchroniseren: bijvoorbeeld door met informele organisaties afspraken te maken over wat zij al kunnen doen terwijl de procedure nog loopt. Zo kan het momentum worden benut, zonder dat de overheid te snel, slordig en onzorgvuldig moet werken.

Effectiviteit

Kwaliteit en prestaties bepalen is ingewikkeld, maar wel nodig

De activiteiten van informele organisaties genereren opbrengsten. De interventies van informele organisaties leveren publieke waarde op (soms veel en soms weinig). Die opbrengsten moeten in gesprek met de overheid zichtbaar worden gemaakt. Voor de informele organisaties zelf is waardebeoordeling geen hoofdbelang, zij hebben meestal geen interne verantwoordingsystematiek die om 'prestatiegegevens' vraagt. Ze steken hun energie ook liever in het werken met de jongeren zelf. Tegelijkertijd is het belangrijk dat informele organisaties wel meer nadenken over welke waarde ze toevoegen en hoe dat ook inzichtelijk te maken is, zeker als ze werken met publieke middelen over de besteding waarvan publieke verantwoording moet plaatsvinden. Waardebeoordeling, of het anderszins zichtbaar maken van opbrengsten, is belangrijk voor de relatie tussen informele organisaties en de overheid. Hoe kan dat op een manier gebeuren die én de informele organisatie past én die past in de verantwoordingsmethodieken van de overheid? Hoeveel ruimte zit daar in?

Waardebeoordeling kan op allerlei manieren gebeuren. Veel betrokkenen menen dat de traditionele mechanismen en prestatie-indicatoren niet werken. Zij zoeken naar andere vormen van verantwoording: bijvoorbeeld een goed verhaal over wat een instelling doet en welke impact dat had in het leven van jongeren. Er zijn allerlei maatschappelijke initiatieven rondom waardering en impact-meting, zoals de MAEX van 'Kracht in NL' of de impactmeting van het Instituut voor Publieke Waarden. Maar informele organisaties kunnen ook zelf een waardering ontwikkelen die bij hen past. De kunst is vervolgens voor de overheid om zich tot die vormen van verantwoording te verhouden en ze een plek te geven in de eigen systematiek. Een respondent geeft aan: 'Wij ontvangen subsidies van de overheid. Wij moeten ons verantwoorden over het ontvangen geld. Dat is ook niet erg en al helemaal niet raar. Het gaat om publiek geld. Terugkoppelen is niet meer dan

logisch. Echter, het is moeilijk om te beschrijven hoe wij de jongeren hebben geholpen. Ook blijken de effecten van onze hulp pas op lange termijn en zijn de resultaten moeilijk naar ons terug te leiden'. De vraag is dus niet of verantwoording moet plaatsvinden, maar eerder de vraag hoe dat kan op een manier die past bij de realiteit van informele organisaties én die past bij de principes van overheidsbestuur.

Formele aspecten kunnen informele organisaties bedreigen en versterken

'Informele' organisaties drijven op mensen die verbonden zijn met de organisatie. Ze vinden belangrijk waar de organisatie voor staat. Die motivatie is intrinsiek, het is voor hen geen 'werk'. Ze doen het niet omdat zij moeten, maar omdat ze het willen. Juist het 'losse' en het 'informele' is de kracht van de organisaties. Dat staat op gespannen voet met pogingen om relaties en organisaties te formaliseren. Met 'formaliseren' – bijvoorbeeld het vastleggen van de werkwijze, of het professionaliseren van de mensen die het werk doen – kunnen de initiatieven hun kracht en energie verliezen, terwijl het doorgaans bedoeld is om hun effectiviteit te vergroten. Formalisering en systematisering kunnen de effectiviteit van de aanpak echter ook vergroten. Formalisering – niet in de platte maar in de functionele vorm – kan helpen. Een respondent geeft aan: 'We zijn uiteindelijk een stichting geworden omdat we dan geld via fondsen kunnen ontvangen. Ook worden we soms serieuzer genomen en vertrouwen mensen ons meer. Wij doen nog steeds hetzelfde werk als toen we nog geen formele status hadden. Tegelijkertijd zorgt het wel voor extra administratie en gedoe.' Voor de overheid roept dit de vraag op of zij formalisering moet bevorderen of wellicht vereisen, of dat ze hiervan juist af moet zien. De overheid wil het 'informele' karakter van de organisaties behouden, maar tegelijkertijd horen een zekere formaliteit en systematisering er wel bij. De kunst is om beide aspecten te verbinden, op een manier die de energie in de informele aanpak niet schaadt, maar die wel voor een bepaalde borging en systematiek zorgt.

Samenwerken

De vorm is inhoudelijk

Een andere kwestie is de vorm waarin partijen met elkaar communiceren. Het maakt uit of een ambtenaar een brief stuurt naar een (informele) organisatie of even op bezoek gaat voor een gesprekje. Een respondent geeft aan: 'Het contact met de ene ambtenaar verloopt veel soepeler dan met de andere. Sommigen proberen ons echt te helpen, daar waar anderen aangeven dat iets gewoon niet geregeld kan worden. Sommigen komen langs bij onze organisatie en

anderen geven aan je later terug te bellen en dan gebeurt dat nooit.' De houding van de overheid is van groot belang: de vorm is niet simpelweg een verpakking van de échte inhoud, maar vorm is altijd inhoudelijk. Even langs gaan, een berichtje sturen, belangstelling tonen, vragen stellen in plaats van antwoorden geven. Soms niet met een voorstel komen, maar kwesties ophalen en zorgen proeven. En dat alles zonder aan de andere kant de aard van het ambtelijk vak te vergeten – het uitvoering geven aan politieke doelen, binnen kaders van rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid. Dat gaat dus om het aansluiten bij de wereld van informele organisaties, zonder de eigen kaders en uitgangspunten te verliezen. Even bellen over een besluit kan dan helpen, ook als het besluit zelf daar niet door verandert en informele organisaties het nog steeds niet plezierig zullen vinden.

Elkaar begrijpen, zonder het eens te zijn

Een bijzonder onderdeel van de vorm in de relatie tussen overheid en informele organisaties is de 'taal' waarin het gesprek plaatsvindt. Soms moet taal dan letterlijk worden opgevat: een deel van de jongeren waar het om gaat spreekt amper Nederlands. Een belangrijke kwaliteit van informele organisaties is dat ze dan toch het gesprek aankunnen. Een respondent geeft bijvoorbeeld aan: *'Wij staan tussen de Nederlandse overheid en de jongeren in, zij vinden het vaak moeilijk hun weg te vinden bij de overheid. Met alle respect, maar bij de gemeente zitten toch vaak vijftigjarige mevrouwjes die niet begrijpen waar de jongeren mee zitten'*. Maar vaak gaat het bij taal vooral om het begrijpen van elkaars kwesties: dat is niet hetzelfde als begrip tonen en alles laten gebeuren, maar in ieder geval begrijpen waar het gedrag vandaan komt. Andersom gaat het ook om communicatie die niet alleen 'verstaanbaar' is, maar die ook aansluit bij de jongeren en 'binnen komt'. Overheidstaal is dat vaak niet, maar simpelweg 'Jip en Janneke-taal' hanteren is evenmin een optie. Het gaat ook om het vermogen om door te dringen en aan te sluiten bij de context van jongeren en informele organisaties, zonder dat de boodschap inhoudelijk anders hoeft te zijn. Het hoeft ook lang niet altijd 'soft' en 'invoelend' te zijn. Sterker nog, veel jongeren begrijpen heel goed dat hun eigen keuzes niet altijd juist zijn en zijn op zoek naar een oplossing die ze zelf niet zouden bedenken, en niet alleen kunnen vinden. Het gesprek mag best scherp en confronterend zijn. Het moet alleen op een manier plaatsvinden die ruimte maakt voor de inhoud – dus in taal die aansluit, begrijpelijk is en die het vervolgesprek mogelijk maakt.

Sturen

De groei van informele organisaties is niet af te dwingen

De kern van de ‘informele organisaties’ is dat mensen graag activiteiten verrichten. Ze willen wel zelf hun inzet bepalen. Soms omdat ze een ‘gat’ in het sociaal domein zien, soms uit irritatie over het bestaande. Een respondent geeft aan: *‘Ik heb bestuurskunde gestudeerd, ik kan makkelijk een baan in Den Haag krijgen. Ik zie echter dat alle jongeren in de Schilderswijk die hebben gestudeerd uiteindelijk wegtrekken en niets meer voor de wijk doen. Ik heb besloten om in de wijk te blijven en met mijn organisatie andere jongeren te helpen.’* Het is dubbelzinnig om als overheid te willen ‘sturen’ dat mensen zich vanuit ‘eigen motivatie’ meer gaan inzetten; dat moet uit henzelf komen. Tegelijkertijd is het vanuit het perspectief van de overheid niet vreemd om ‘te willen’ dat er meer zelforganisatie plaatsvindt. Dwang of reproductie werken contraproductief. De overheid kan wel randvoorwaarden creëren waarin het voor organisaties aantrekkelijker is om initiatief te nemen. Dat gaat eerder om ruimte maken – in termen van rechten, maar ook financieel, ruimtelijk en politiek – dan om een actieprogramma gericht op ‘meer zelforganisatie’.

‘Informele organisaties’ trekken hun eigen plan

Informele organisaties hebben een eigen aanpak en een eigen benadering. Vaak niet verankerd in een kwaliteitshandboek, maar gegroeid in een rijke ervaringspraktijk. Ze werken op hun eigen manier, vaak zonder rekening te houden met wat de overheid eventueel van de aanpak zou vinden. Dat is ook niet waar ze het voor doen: ze doen het voor de jongeren en voor zichzelf – niet ‘voor zichzelf’ in de zin van egoïsme, maar in de zin dat ze er zelf voldoening uit halen en zelf vinden dat dit de manier is om het te doen. Jongeren vinden dat zelfs vaak nog minder belangrijk. Voor de overheid kan dat ingewikkeld zijn. De overheid heeft zelf ideeën over hoe het moet, soms zelfs in de vorm van ‘evidence based’ methodieken. Hier ligt een fundamentele kwestie onder. Hoe organisaties opereren heeft een verdelend effect in termen van publieke waarden. Informele organisaties maken in en door hun handelen keuzes op het niveau van waarden. Hun handelen is ook politiek, niet omdat het politieke organisaties zijn maar omdat hun handelen gevolgen heeft in termen van waarden. Heel soms zijn dat precies de waarden en de politieke richting die de overheid ook al wilde, maar veel vaker is dat deels zo – of helemaal niet. De vraag is dan wat de overheid doet en hoe de overheid zich tot de informele organisaties verhoudt.

5

Jongeren helpen door actieve terughoudendheid

In dit essay hebben we gereflecteerd op het beleidsvoornemen om ‘informele organisaties’ te betrekken bij het in beeld brengen van de groepen jongeren die nu nog buiten beeld zijn. We hebben daarbij aangegeven dat het in beeld brengen van jongeren nuttig kan zijn, maar dat tegelijkertijd gewaakt moet worden voor de valkuil waarop Scott wijst: in beeld brengen vereist categorisering en die categorieën werken in de maatschappelijke werkelijkheid door. De categorieën beschrijven de wereld niet alleen, ze maken deze deels ook.

In beeld brengen is geen doel op zich. Het in beeld brengen van ‘jongeren buiten beeld’ gebeurt vanuit het vermoeden dat de jongeren baat zouden kunnen hebben bij de voorzieningen waarvan zij nu geen gebruik maken. Dat kan nu meteen spelen, maar ook op de langere termijn aan de orde zijn. De bedoeling van het ‘zien’ van de jongeren is om hen vervolgens hulp te bieden, via de tussenstap van het ‘lezen’ van hun situatie. Ook hiervoor geldt dat er met de ambitie tot hulp of preventie niet veel mis is, maar dat het niet vanzelfsprekend is dat de jongeren dit zelf ook willen. Ook is niet zeker of ze er op kortere termijn wel echt mee geholpen zijn. Een deel van de ‘doelgroep’ is bewust uit beeld: niet uit onvermogen om in het systeem te komen, maar uit welbegrepen eigenbelang om er voorlopig nog even uit te blijven. Dat betekent dat in beeld brengen een serieuze inspanning vereist, maar ook dat het tegen-inspanningen uitlokt bij anderen om uit beeld te blijven. Het betekent ook dat in beeld brengen bepaalde groepen schade kan toebrengen: ze hebben in het informele circuit een fragiele balans gevonden om ondanks hun problemen te leven. Zodra ze in beeld van bepaalde systemen komen raakt die balans verstoord. Op langere termijn kan hen dat verder helpen, maar op korte termijn kan het hun ook nieuwe problemen opleveren.

De idee is nu om niet zelf, via overheidsinspanningen, de jongeren in beeld te brengen. Daarvoor kunnen informele, maatschappelijke organisaties worden ingeschakeld. Het voordeel daarvan is dat dergelijke organisaties

vaak al goede relaties hebben met een belangrijk deel van de doelgroep. Vanuit hun maatschappelijke positie hebben ze op hun eigen manier andere jongeren in beeld. Dat kan helpen om groepen jongeren weer in beeld te krijgen en alsnog hulp te bieden. We hebben in dit essay daarvoor wel twee belangrijke aandachtspunten benoemd. Informele organisaties hebben voor een deel juist een relatie met jongeren omdat ze afstand tot de overheid bewaren. Een belangrijke factor voor hun band met de jongeren is dat ze géén overheid zijn en jongeren weten dat de informele organisaties geen onderdeel uitmaken van het circuit van door of met de overheid georganiseerde voorzieningen. Samenwerking kan dat cruciale aspect verstoren. Het tweede aandachtspunt is dat informele organisaties heel andere organisatieprincipes kennen dan overheidsorganisaties. Ze zijn niet zomaar te ‘sturen’ en het aangaan van een werkrelatie met dergelijke organisaties zorgt voor specifieke dilemma’s. Niet omdat het ‘lastige organisaties’ zijn, maar omdat het overheidsrepertoire en de kernwaarden van de overheid zich moeizaam verhouden tot de kernwaarden en het repertoire van maatschappelijke organisaties. Ook al doen ze dingen die elkaar op papier kunnen versterken, daarmee is een productieve samenwerking nog niet vanzelfsprekend.

Een houding van *actieve terughoudendheid* van de overheid behoort echter ook tot de mogelijkheden. Hulp bieden als dat mogelijk en passend is, maar zonder daarbij de energie en de betrokkenheid van de initiatiefnemers aan te tasten.¹⁶ Dat laat het initiatief bij de maatschappelijke organisaties, waarop de overheid inspeelt zodra daarvoor aanleiding is. Daarbij hoort ook de idee dat een aantal jongeren ook zonder inzet van de overheid geholpen wordt en dat hulp dus niet alleen van de overheid komt. De organisaties bereiken blijkbaar de jongeren buiten beeld al – de rol van de overheid kan daarom beperkt blijven. Dat is geen passieve strategie, eerder een pragmatische. Het sturen van informele maatschappelijke organisaties is niet goed mogelijk of schadelijk als het wel lukt. Het gaat er om het initiatief van onderop in stand te houden, en pas daarna te ondersteunen. Bovendien geldt dat juist door de tussenkomst van de overheid het ‘informele’ en het ‘laagdrempelige’ (deels de kracht van de organisaties) verloren kunnen gaan. Het aangaan van samenwerking en partnerschap met informele organisaties kan de effectiviteit van deze organisaties ook schaden. Dat is geen reden om het helemaal niet te doen, maar wel een waarschuwing tegen een al te verplichtende strategie van de kant van de overheid. Actieve terughoudendheid kan een heel pragmatische en effectieve strategie zijn om in verbinding te komen met informele maatschappelijke organisaties.

Het aangaan van een partnerschap met dergelijke organisaties kan op veel manieren. Soms zijn organisaties geholpen met financiële steun, soms helpt het als een ambtenaar af en toe op bezoek gaat bij de organisaties en op die manier korte lijnen creëert. De vragen verschillen per organisatie en een partnerschap zou dat maatwerk moeten ondersteunen. Het gaat niet alleen om maatwerk in de zin van een andere benadering van iedere organisatie, maar ook om maatwerk in relatie tot de ingesloten waarden en werkwijzen van de overheid. Verantwoording, meerwaarde, effectiviteit en communicatie werken anders in de context van informele organisaties dan in de sfeer van de overheid. Het is niet goed mogelijk en evenmin wenselijk om van informele organisaties te vragen dat zij zich als overheden gaan gedragen: dat betekent dat een partnerschap tussen overheid en informele organisaties vaak betekent dat de overheid een aantal van haar kernwaarden anders zal moeten interpreteren. Voor ambtenaren ligt hier dan ook een belangrijke uitdaging. Ze moeten zoeken naar oplossingen en antwoorden op vragen en verzoeken van informele organisaties, die passen bij deze organisaties, maar die ook intern – wellicht nog net – te verantwoorden en te accepteren zijn.

Een productief partnerschap met informele organisaties kan dus alleen slagen vanuit de erkenning dat de kracht van ‘informele organisaties’ is dat ze ‘informeel’ zijn en zij dus geen onderdeel uitmaken van een beleidssysteem en zijn discours en instrumentarium. Dat kan de overheid alleen succesvol doen als ze afziet van het gebruikelijke repertoire van geformaliseerde en door rechtsgelijkheid genormeerde instrumenten. Geen aanbestedingen, geen monitoring, geen verantwoordingssystematiek, geen standaardisatie en uniformering, et cetera. Dat maakt meteen duidelijk dat flink tegen de tijdgeest in gedacht moet worden. Het zou goed zijn hiervoor alternatieven te ontwikkelen. Misschien dat de geschiedenis verrassende inzichten zou kunnen bieden. Het brede sociale domein is in Nederland immers ontstaan als particulier initiatief. Of het nu gaat om onderwijs, zorg, welzijn, cultuur, overal waren burgers en maatschappelijke organisaties de initiatiefnemers en volgde de overheid pas (veel) later. Het kan goed zijn dat in deze geschiedenis een deel van de oplossing gevonden kan worden. Denk aan vormen van ondersteuning die lijken op de rol van intendant of mecenas in de kunsten, op subsidieverlening zonder stringente voorwaarden, op inschakeling van private partijen, et cetera. Vormen waarin de rol van maatschappelijke organisaties in het sociale domein groter wordt, maar dan niet op een verstatelijkte maar op een maatschappelijke manier. Voor de overheid leidt dat tot de uitdaging

om een productieve verhouding tot dergelijke organisaties te bepalen, niet door zelf ook te vermaatschappelijken, maar in de terughoudendheid die hoort bij de bijzondere bevoegdheden van de overheid.

Het in beeld brengen van 'jongeren buiten beeld' gaat volgens ons ook niet om het bereiken van een volledig sluitende aanpak. De overheid kan het thema van 'informele organisaties' en 'onzichtbare jongeren' alleen benoemen en agenderen als zij ook bereid is te accepteren dat zij de problemen nooit volledig zal begrijpen en er nooit een 'sluitende' oplossing voor zal vinden. Ze kan natuurlijk wel benadrukken en nastreven dat zij de problemen toch zo goed mogelijk probeert 'op te lossen', op een manier die niet overal hetzelfde is, op basis van een aanpak die niet altijd lukt en die al helemaal lastig in cijfers en resultaten is uit te drukken. Ondanks dat de overheid dit 'beleidsprobleem' nooit helemaal zal vatten – en dat ook niet moet willen – kan deze aanpak tot rijke, betekenisvolle en onverwachte uitkomsten leiden. Om jongeren buiten beeld te kunnen helpen, moet de overheid accepteren dat het eerst nodig is zichzelf anders te zien en te lezen.

Per situatie moet gekeken worden wat passend is. Die balans volgt niet uit een rationele analyse van de feiten, maar uit een uitwisseling van standpunten, perspectieven en ideeën. Het gaat om het voeren van een rijk gesprek over oplossingen die kunnen werken. Een rijk gesprek vereist een uitwisseling van verschillende gezichtspunten en het meewegen van uiteenlopende waarden. Maar het betekent ook dat meer partijen betrokken moeten zijn: niet alleen het ministerie zelf, maar ook de bestuurlijke partners uit bijvoorbeeld het lokaal bestuur. En ook informele organisaties en jongeren zelf: hoe zien zij de oplossingen voor zich? Wat zouden zij graag willen? Wat zou voor hen goed kunnen werken? Uiteindelijk kan dat nog steeds 'gewoon' leiden tot een eigen besluit en positie van het ministerie, maar het komt dan voort uit een rijk gesprek waarin de dilemma's van meer kanten zijn belicht. Een rijk gesprek is ook een levend gesprek: gaandeweg zal duidelijk worden hoe bepaalde keuzes uitpakken en wat er mogelijk aan bijstelling nodig is. Het gesprek over de inzet is ook nooit af, het gaat permanent door. Niet omdat het steeds niet goed is, maar omdat de maatschappelijke werkelijkheid waarop het gesprek betrekking heeft zich snel ontwikkelt – deels ook in reactie op de uitkomsten van het gesprek.

Eindnoten

- ¹ Scott, J. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- ² Frissen, P.H.A. (2007). *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: van Genneep
- ³ CBS (2010). *Trendrapport 2010 Landelijke Jeugdmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- ⁴ Forum (2014). *Grip op onzichtbare jongeren. Profielschets en aanbevelingen voor een effectieve aanpak*. Utrecht: Forum.
- ⁵ CBS (2015). *Jongeren 'buiten beeld' 2013*. Paper november 2015. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- ⁶ CBS (2015). *Begrippen*. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=1057>
- ⁷ CBS (2015). *Jongeren 'buiten beeld' 2013*. Paper november 2015. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- ⁸ CBS (2012). *Kans op een baan na de ww nader bekeken*. <https://www.cbs.nl/nr/rdonlyres/a663fa86-bb61-4c2c-9441-cd993174cd17/0/2012k4v4p36art.pdf>
- ⁹ Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: van Genneep
- ¹⁰ Van der Steen, M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- ¹¹ Van der Steen, M., Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- ¹² WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtreten is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- ¹³ Fenger, H.J.M., Torre, E.J. van der & Steen, M. van der (2013). *The Responsiveness of Social Policies in Europe. The Netherlands in Comparative Perspective*. Bristol: Policy Press.
- ¹⁴ Deleuze, G. & Guattari, F. (1977). *Rhizom*. Berlin: Merve Verlag.
- ¹⁵ Bressers, D., Van der Steen, M. & Van Twist, M.J.W. (2015). *Gestuurde zelfsturing. Decentralisaties en participatie in het sociaal maatschappelijk domein*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- ¹⁶ Van Twist, M.J.W., Schram, J., Bressers, D. & Van der Steen, M. (2014). *(N)iets doen is hard werken. Investeren in netwerken*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl

