Bestuur aan banden : lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid

Citation for published version (APA):

Gilsing, R. J. H. (2005). *Bestuur aan banden : lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Sociaal en Cultureel Planbureau.
<https://doi.org/10.26481/dis.20051028rg>

Document status and date:

Published: 01/01/2005

DOI:

[10.26481/dis.20051028rg](https://doi.org/10.26481/dis.20051028rg)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Bestuur aan banden

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2005

SCP-publicatie 2005/10

Zet en binnenwerk: Mantext, Moerkapelle

Omslagontwerp: Bureau Stijlzug, Utrecht

Omslagillustraties: © Bridgeman Art Library, Effeti del buon governo in citta (Effecten van goed bestuur in de stad), © Photo Scala, Florence, Effeti del cattivo governo in citta (Effecten van slecht bestuur in de stad); fresco's van Ambrogio Lorenzetti (ca. 1290-1348), Palazzo Pubblico, Siena, Italië.

ISBN 90-377-0226-0

NUR 740

Dit rapport is gedrukt op chloorvrij papier.

Sociaal en Cultureel Planbureau

Parnassusplein 5

2511 VX Den Haag

Tel. (070) 340 70 00

Fax (070) 340 70 44

Website: www.scp.nl

E-mail: info@scp.nl

Bestuur aan banden

Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit Maastricht,
op gezag van de Rector Magnificus,
prof. mr. G.P.M.F. Mols
volgens het besluit van het College van Decanen,
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 28 oktober 2005 om 14.00 uur

door
Robertus Johannes Henricus Gilsing

Promotor: Prof.dr. A.F.A. Korsten

Copromotor: Dr. V.C. Veldheer (Sociaal en Cultureel Planbureau en
Hogeschool INHOLLAND)

Beoordelingscommissie: Prof.mr. F.A.M. Stroink (voorzitter)
Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Prof.dr. W. Derksen (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Prof.dr. B.J.S. Hoetjes
Prof.dr. J.G.A. van Mierlo

Voor ons An

Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft een traditie op het gebied van onderzoek naar lokaal sociaal beleid. De bevindingen over dat beleid geven doorgaans weinig aanleiding tot grote vreugde. Er is vaak gewezen op het rijksbeleid, dat een weinig positieve invloed zou hebben op het lokale beleid. In dit proefschrift heb ik getracht duidelijk te maken op welke wijze rijksbeleid het beleid van lokale overheden beïnvloedt. Hopelijk draagt het bij aan de discussie over interbestuurlijke verhoudingen, die ook in het kader van het regeringsprogramma *Andere overheid* wordt gevoerd, en aan het sturingsvraagstuk in het jeugdbeleid, zoals dat binnen de *Operatie Jong* speelt.

Het idee voor dit proefschrift is voor het eerst geopperd door mijn promotor Arno Korsten, in zijn hoedanigheid als voorzitter van de begeleidingscommissie van het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid. Mijn aanvankelijke aarzelingen bij dat idee maakten al snel plaats voor erkentelijkheid jegens hem. Zijn resultaatgerichte manier van begeleiden is de afronding van dit proefschrift ten goede gekomen.

Veel dank ben ik verschuldigd aan mijn copromotor en voormalig afdelingshoofd Vic Veldheer. Op onze oude afdeling Bestuur en beleid is het voorliggende onderzoek in de steigers gezet. De ruimte en het vertrouwen dat ik daarbij kreeg, de inhoudelijke samenwerking en de meer dan prettige omgang hebben veel bijgedragen aan mijn werkvreugde bij het SCP.

Dit proefschrift had niet geschreven kunnen worden zonder de ruimte en de steun die mijn werkgever, het Sociaal en Cultureel Planbureau, mij heeft geboden. Daarvoor dank ik de directie, Paul Schnabel en Theo Roes, en in het bijzonder het hoofd van de onderzoeksgroep Emancipatie, jeugd en gezin: Saskia Keuzenkamp.

Een aantal (ex) SCP-collega's heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Vooral Herma Koops en Elke Zeijl hebben in een eerdere fase een zeer waardevolle bijdrage geleverd, waarvoor veel dank. Mijn oude kamer- en afdelingsgenoot Monique Turkenburg ben ik dankbaar voor de vele uren die we over onderzoek naar lokaal sociaal beleid hebben gesproken.

Een aantal mensen heeft in verschillende fasen van het onderzoek nuttig commentaar geleverd. Van hen noem ik met name Hans Migchielsen en Guust Linders, die de ondankbare taak op zich namen het hoofdstuk over nationaal beleid na te zien op feitelijke onjuistheden. Mochten die er toch nog in staan, dan ligt dat niet aan hen. Bij het veldwerk voor het onderzoek naar het lokale beleid waren verschillende personen betrokken: Adrie Claassen en wijlen Theo Dijkman van het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) in Nijmegen; Annemiek Vreeswijk en Yvonne Weijers-Martens van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO)

van de Erasmus Universiteit Rotterdam; en Anja Klimmer van de Stichting Alexander in Amsterdam. Dank daarvoor. De leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid ben ik erkentelijk voor hun opmerkingen en suggesties. Naast Arno Korsten maakten de volgende personen deel uit van die commissie: Gerda Bosdriesz, Jan van der Burg, Monique van Diest, Hans Migchielsen, Marja Valkesteijn en Yvonne van Westering.

Ik draag dit proefschrift op aan mijn zus Anke. Het vertrouwen, de moed en de kracht waarmee zij de ziekte die haar trof draagt, zal voor mij altijd een voorbeeld zijn. Mijn ouders dank ik voor de kansen die zij mij in het leven hebben geboden en voor de aandrang die zij uitoefenden om daar ook daadwerkelijk gebruik van te maken.

Arno Korsten heeft me herhaaldelijk gevraagd: steunt het thuisfront je ambitie om een proefschrift te schrijven? Ik kon hem steeds bevestigend antwoorden. Daarvoor, en voor haar vlijmscherpe pen, ben ik Agnes zeer dankbaar. En Hanna en Teun steunden wellicht niet bewust, maar hun vanzelfsprekende aanwezigheid was en is onmisbaar.

Rob Gilsing
september 2005

Inhoud

Lijst met afkortingen	15
-----------------------	----

DEEL I INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

1	Inleiding	19
1.1	Jeugd en overheidsbeleid	19
1.2	Bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid	21
1.3	Autonome gemeenten en bestuurlijke vervlechting	23
1.3.1	Het normatieve debat	25
1.3.2	Het empirische debat	27
1.3.3	Conclusie	28
1.4	Doel- en vraagstelling	29
1.5	Effectief lokaal jeugdbeleid: onderzoeksvragen en operationalisering	30
1.5.1	Specifiek jeugdbeleid	30
1.5.2	Effectiviteit en voorwaarden voor effectiviteit	30
1.5.3	Tot slot	35
1.6	De nationale overheid en lokaal jeugdbeleid: onderzoeksvragen en operationalisering	35
1.6.1	Onderzoeksvragen	35
1.6.2	Naar een beoordelingskader voor nationaal beleid	36
1.7	Indeling van het boek	44
	Noten	47
2	Opzet van het onderzoek	50
2.1	Inleiding	50
2.2	Onderzoek naar lokaal jeugdbeleid	50
2.2.1	Het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid: de inhoud en het proces	56
2.2.2	Het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid: de beleidsuitkomsten	58
2.2.3	Overzicht onderzoeksopzet lokaal jeugdbeleid	63
2.3	Onderzoek naar nationaal beleid	63

DEEL II LOKAAL JEUGDBELEID

3	De ontwikkeling van specifiek jeugdbeleid in gemeenten	67
3.1	Inleiding	67
3.2	Het meetinstrument: de staat van het jeugdbeleid	69
3.3	Beleidsformulering	72
3.4	Integrale beleidsvoering	76
3.4.1	Breedte van beleid	76

3.4.2	Politieke sturing	78
3.4.3	Ambtelijke coördinatie	80
3.4.4	Gemeente als regisseur	81
3.5	Meting van beleidseffecten	82
3.6	Staat van het lokale jeugdbeleid	83
3.7	Samenvatting en conclusies	84
	Noten	87
4	<i>De inhoud van het lokale jeugdbeleid</i>	89
4.1	Inleiding	89
4.2	Accenten in het jeugdbeleid	90
4.2.1	Algemeen preventief, gericht preventief en curatief jeugdbeleid	90
4.2.2	Thema's in het jeugdbeleid	91
4.2.3	Prioriteiten in het jeugdbeleid	94
4.2.4	Aandacht voor leeftijdsgroepen	97
4.3	Specifieke inhoudelijke thema's	98
4.3.1	Jeugd en veiligheid	98
4.3.2	Afstemming jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid	103
4.3.3	Afstemming jeugd- en onderwijsbeleid	107
4.3.4	Sluitende aanpak 0- tot 6-jarigen	114
4.4	Samenvatting en conclusies	117
	Noten	120
5	<i>Het betrekken van de jeugd bij lokaal jeugdbeleid</i>	121
5.1	Inleiding	121
5.2	Aandacht voor jeugdparticipatie	121
5.3	Leeftijdsgroepen en thema's	126
5.4	Instrumenten ter bevordering van jeugdparticipatie	127
5.5	Zicht op de jeugd en informatie aan de jeugd	130
5.6	Participatie-index	132
5.7	Samenvatting en conclusies	133
	Noot	135
6	<i>De gemeente als sturende actor in het lokale jeugdbeleid</i>	136
6.1	Inleiding	136
6.2	Beleidsnetwerken rond lokaal jeugdbeleid	137
6.2.1	Aantallen netwerken	138
6.2.2	Werkvelden van netwerken	139
6.2.3	Positie netwerken in beleidsproces	142
6.2.4	Betrokken actoren	142
6.2.5	Classificatie van netwerkvorming	147
6.2.6	Conclusie	148
6.3	Beleidsvorming: de beleidsvisie als sturingsinstrument	148

6.3.1	Aanwezigheid visie	148
6.3.2	Richtinggevendheid visie en consensus over visie	151
6.3.3	Betrokkenheid bij ontwikkeling visie	151
6.3.4	Conclusie	153
6.4	Beleidsuitvoering	154
6.4.1	Aansturing van de beleidsuitvoering	154
6.4.2	Beleidsafwijkingen in de uitvoering	155
6.4.3	Conclusie	162
6.5	Beleidsevaluatie	162
6.5.1	Evaluatie volgens ambtenaren	163
6.5.2	Evaluatie volgens instellingen	164
6.5.3	Conclusie	165
6.6	Samenvatting en conclusies	165
	Noten	168
7	<i>Intermezzo: typologie van het lokale jeugdbeleid</i>	169
7.1	Inleiding	169
7.2	Constructie van de beleidstypologie	169
7.3	De beleidstypologie	172
8	<i>Beleidsactoren over de uitkomsten van het lokale jeugdbeleid</i>	175
8.1	Inleiding	175
8.2	Oordelen over de mate van doelbereiking	176
8.2.1	Naar type instelling	176
8.2.2	Naar type jeugdbeleid	177
8.2.3	Oordelen van ambtenaren	178
8.2.4	Conclusies	179
8.3	Oordelen over (de resultaten van) het jeugdbeleid	180
8.3.1	Totaalbeeld	180
8.3.2	Naar type instelling	180
8.3.3	Naar betrokkenheid bij het jeugdbeleid	182
8.3.4	Naar type jeugdbeleid	183
8.3.5	Oordelen van ambtenaren	184
8.3.6	Conclusies	185
8.4	Samenvatting en conclusies	186
	Noten	188
9	<i>Resultaten van lokaal jeugdbeleid</i>	189
9.1	Inleiding	189
9.2	Overzicht van de resultaten	190
9.3	Resultaten en beleidskenmerken	192
9.4	Samenvatting en conclusies	193
	Noten	194

10	Jongeren over het jeugdbeleid van hun gemeente	195
10.1	Inleiding	195
10.2	De werkwijze van de Jongeren Inspectie Teams	195
10.3	Jongeren over hun gemeente: resultaten	197
10.4	Samenvatting en conclusies	207
	Noten	210
11	De effectiviteit van lokaal jeugdbeleid: conclusies	211
11.1	Inleiding	211
11.2	De ontwikkeling van een lokaal jeugdbeleid	211
11.3	Resultaten van het lokale jeugdbeleid	213
11.3.1	Onderzoeksvraag 2: output en outcome	213
11.3.2	Onderzoeksvraag 3: waardering jongeren	213
11.3.3	Onderzoeksvraag 4: intersubjectieve beoordeling beleidsactoren	214
11.4	Voorwaarden voor een effectief jeugdbeleid	214
11.4.1	Onderzoeksvraag 5: maatwerk	214
11.4.2	Onderzoeksvraag 6: integrale beleidsvoering	216
11.4.3	Onderzoeksvraag 7: slagvaardig beleid	218
11.4.4	Onderzoeksvraag 8: toegankelijkheid lokaal bestuur	219
11.5	Conclusie: de effectiviteit van lokaal jeugdbeleid	220
	Noot	221

DEEL III DE INVLOED VAN NATIONAAL BELEID OP LOKAAL JEUGDBELEID

12	Het nationale jeugdbeleid	225
12.1	Inleiding	225
12.2	Werkwijze bij de analyse van het nationale jeugdbeleid	227
12.3	Het nationale jeugdbeleid	229
12.3.1	Gemeentelijke regie in het jeugdbeleid	229
12.3.2	Opvoeding en (opgroeien in) thuissituatie	238
12.3.3	Onderwijs en scholing	248
12.3.4	Gezondheid	268
12.3.5	Vrije tijd	271
12.3.6	Kinderopvang	277
12.3.7	Veiligheid en openbare orde	286
12.3.8	Arbeid en inkomen	302
12.3.9	Wonen	306
12.4	Conclusies	306
	Noten	312
13	Slotbeschouwing: lokaal en nationaal beleid geconfronteerd	316
13.1	Inleiding	316
13.2	Beknpte samenvatting van de bevindingen	316

13.3	Doorwerking nationaal beleid in lokaal jeugdbeleid	319
13.4	De bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid	322
13.5	Epiloog: naar een effectief jeugdbeleid	324
	Noten	329
	Summary	333
	Literatuur	345
	Geraadpleegde documenten	355
	Bijlage A Gebruikte databestanden	364
	Bijlage B Overzicht steefkproefgemeenten	367
	Bijlage C Vragenlijsten	371
	Bijlage D Veldwerkverslag Jongeren inspectie teams	410
	Curriculum Vitae	415

Gebruikte afkortingen

ABW	Algemene bijstandswet
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMvB	algemene maatregel van bestuur
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BANS	Bestuursakkoord Nieuwe Stijl
B&W	Burgemeester en wethouders
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BNP	Beleidsplan Nederlandse Politie
bso	buitenschoolse opvang
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CMP	Centraal Meldpunt Jeugdhulpverlening
CPB	Centraal Planbureau
CRIM	Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden
CtC	Communities that Care
GGD	Gemeentelijke, gewestelijke of gemeenschappelijke gezondheidsdienst
GOA	gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid
GSB	grotestedenbeleid
ho	hoger onderwijs
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IPO	Interprovinciaal Overleg
ITB	individuele trajectbegeleiding
JVP	Integraal Veiligheidsprogramma
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
JIB	Jeugd in Beweging
JIP	Jongeren Informatie Punt
JIT	Jongeren Inspectie Team
JJT	Jeugd- en Jongerenteam
JOP	Jongeren Ontmoetingsplaats
JUP	Jeugd Utrecht Peiling
JWG	Jeugdwerkgarantiewet
KOA	Kinderopvangregeling Alleenstaande Ouders
LBK	landelijk beleidskader
LVT	Landelijke Vereniging voor Thuiszorg
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NIZW	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn
O&O	opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering
OALT	Onderwijs in Allochtone Levende Talen
OBd	Onderwijsbegeleidingsdienst
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

OLPJ	Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid
OM	Openbaar Ministerie
OOGO	Op Overeenstemming Gericht Overleg
po	primair onderwijs
RFV	Raad voor de financiële verhoudingen
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdige schoolverlaters
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
SGBO	Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG (afkorting van: sociaal-geografisch en bestuurskundig onderzoek)
SRJV	Stichting Registratie Jeugd Voorzieningen
SST	Stedelijk Straathoekteam
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
vmbo	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vo	voortgezet onderwijs
vso	voortgezet speciaal onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
vve	voor- en vroegschoolse educatie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WCPV	Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSNS	Weer Samen Naar School
WVC	Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WW	Werkloosheidswet

Deel I

Inleiding en onderzoeksopzet

1 Inleiding

1.1 Jeugd en overheidsbeleid

Het gaat goed met de overgrote meerderheid van de Nederlandse jeugd, zo blijkt uit diverse recent verschenen publicaties (Zeijl et al. 2003; CBS 2003a; Ter Bogt et al. 2003; Zeijl et al. 2005). De meeste jeugdigen vinden dat zij opgroeien in welvarende gezinnen, voelen zich fysiek goed, melden weinig emotionele problemen en hebben goede contacten met ouders, vrienden en vriendinnen. Kortom: een groot deel van de jeugd is gelukkig en tevreden met het leven dat ze leidt. Dat neemt niet weg dat er een groep jeugdigen is die te maken heeft met problemen, dan wel in de ogen van de maatschappij problemen veroorzaakt. In het maatschappelijke debat is er veel aandacht voor de jeugd. Er is aandacht voor het opgroeien van kinderen in probleemgezinnen, zoals onder meer blijkt uit de maatschappelijke ophef rond de moord op de 3-jarige peuter Savanna en de rol van de jeugdzorg in het gezin. In 2002 vestigde een brandstichting in Roermond eveneens de aandacht op de rol van de jeugdzorg en van gezinsvoogden en andere opvoedingsondersteuners. Daarnaast is er aandacht voor jongeren die problemen veroorzaken: allochtone jongeren die de leefbaarheid in de Amsterdamse Diamantbuurt aantasten, autochtone jongeren in onder meer Uden en Venraij die openlijk het conflict zoeken met de moslimgemeenschap in Nederland en jongeren die vanaf viaducten voorwerpen op de snelweg gooien.

De jeugd vormt dus een belangrijk thema in het maatschappelijke debat. Gezien het aandeel in de bevolking is dat ook niet zo vreemd. Circa eenderde van de Nederlandse bevolking is jonger dan 25 jaar. Bovendien maakt deze bevolkingscategorie een ontwikkelingsproces naar volwassenheid door waarin zich cruciale overgangen voordoen – zoals van gezinssituatie naar school en van school naar werk. En ‘(...) als het bij die ene schakel mis gaat, dan gaat het vermoedelijk ook mis in latere schakels (...)’ (Schuyt 1995: 38-39). Het grote aantal schakels – Schuyt noemt er tien – maakt jeugdigen in potentie kwetsbaar en leidt ertoe dat zij een doelgroep voor het overheidsbeleid vormen (zie ook SCP 1998: 111-113). De groep jeugdigen die daadwerkelijk met problemen te maken heeft, is weliswaar relatief klein, maar de overheid streeft ernaar om problemen zoveel mogelijk te voorkomen.

Het is dan ook niet vreemd dat de jeugd sinds lange tijd object is van overheidsbeleid. Veel beleidssectoren raken in meer of mindere mate de leefsituatie van de jeugd. Dat geldt zeker voor het onderwijsbeleid, waarvan de meeste inspanningen direct gericht zijn op de jeugd. Maar ook het welzijnsbeleid, het arbeidsmarktbeleid, het veiligheidsbeleid en het zorgbeleid zijn voor een niet onaanzienlijk deel gericht op de jeugd. Naast dit algemene sectorale beleid is er specifiek beleid, ook wel categoriaal jeugdbeleid genoemd, dat exclusief is gericht op de jeugd. Doorgaans wordt met dit

beleid getracht de samenhang te bevorderen tussen het voor jeugdigen relevante beleid vanuit de verschillende sectoren. Indien sectorale regelingen onvoldoende zijn toegesneden op een bepaalde soort jeugdproblematiek, dan vormt categoriaal beleid eventueel een aanvulling op het sectorale beleid. Het bestaan van sectoraal en specifiek jeugdbeleid maakt het jeugdbeleid tot een breed, veelomvattend beleidsterrein. Dit komt doordat in het specifieke beleid de verschillende sectoren samenkomen en er getracht wordt om daar samenhang in aan te brengen. De daaruit voortvloeiende spanning tussen enerzijds sectoraal en anderzijds specifiek, categoriaal beleid is inherent aan het jeugdbeleid.

Het specifieke jeugdbeleid heeft een kortere historie dan het sectorale jeugdbeleid. Kort na de Eerste Wereldoorlog was er voor het eerst sprake van een specifiek jeugdbeleid.¹ Dit kwam voort uit de ongerustheid over het baldadige gedrag van jeugdigen. Een dergelijke ongerustheid lag daarna vaker ten grondslag aan de roep om specifiek jeugdbeleid. Soms hebben echter ook positieve gedachten over de jeugd een rol gespeeld, zoals in de jaren zestig en zeventig. Men erkende toen dat jeugdigen een eigen identiteit hebben, en begon de jeugd vaker te zien als vernieuwingsbeweging. Tot in de jaren zeventig lag het accent in het specifieke jeugdbeleid op de vrijetijdsbesteding. Het doel was daarbij aanvankelijk vooral om de jeugd zedelijk en cultureel te verheffen. Later kreeg men meer oog voor de wensen van jongeren zelf. Vanaf de jaren zeventig kwam bovendien de nadruk veel meer te liggen op de aanpak van (achterstands)problemen onder jongeren. Daardoor werden met het specifieke jeugdbeleid voortaan ook sectoren als huisvesting, arbeidsbemiddeling, inkomensverwerving en justitie bestreken. Deze beleidskeuze impliceerde dus een ontwikkeling van een smal naar een breed specifiek jeugdbeleid, waarin de noodzaak van intersectorale afstemming groter werd en daarmee ook de spanning tussen sectoraal en categoriaal beleid.

In de jaren tachtig koos de rijksoverheid in eerste instantie voor een ambitieus en breed geformuleerd jeugdbeleid, waarvan het doel zou moeten zijn het scheppen van voorwaarden voor een optimale ontplooiing van de jeugd. In het midden van de jaren tachtig werden de ambities wat bescheidener. Het jeugdbeleid zou moeten bijdragen aan de groei van de jeugd naar zelfstandigheid. De primaire verantwoordelijkheid voor dit proces lag echter niet bij de overheid, maar bij gezin, school en verenigingsleven. De overheid zou voorwaarden moeten scheppen en aanvullend beleid moeten voeren in het geval van probleemcumulatie en daar waar de traditionele socialisatiekaders tekortschoten. Men kan stellen dat in de jaren zeventig en tachtig de aandacht werd verlegd van de jeugd in haar geheel naar risicogroepen en van een algemeen naar een probleemgericht specifiek jeugdbeleid.

In de jaren negentig werd op nationaal niveau een andere richting gekozen in het specifieke jeugdbeleid. De belangrijkste doelen werden het bevorderen van kansen en het voorkomen van uitval (wvc 1993; wvc en Justitie 1994). Deze twee hoofddoelen

werden vertaald in een aantal meer concrete beleidsdoelstellingen (wvc 1993: 38): de participatie van jeugdigen zou bevorderd moeten worden, voorzieningen en beleid zouden zo ingericht moeten zijn dat alle jeugdigen deelnemen aan onderwijs en/of arbeidsproces, jeugdproblematiek zou systematisch en gericht voorkomen moeten worden, en jeugdigen die uitvallen of dreigen dat te doen zouden opgevangen en teruggeleid moeten worden. Een van de achterliggende gedachten was om de effectiviteit en de efficiëntie in de jeugdhulpverlening te versterken, door het toenemende beroep op de jeugdzorg in te dammen (wvc en Justitie 1994). Het preventieve beleid zou langs verschillende lijnen gestalte moeten krijgen – veiligheid, onderwijs, gezondheids- en jeugdzorg, jeugdwelzijnswerk en arbeidsbemiddeling – en daarbij zou gestreefd moeten worden naar een integrale, sluitende benadering.

Ook in het huidige overheidsbeleid neemt de jeugd een belangrijke plaats in. Op Prinsjesdag 2002 onderstreepte de regering in de Troonrede nog maar eens hoe belangrijk het is om de lijn voort te zetten die sinds het midden van de jaren negentig bepalend is voor het jeugdbeleid. Er wordt groot belang gehecht aan een geïntegreerd jeugdbeleid dat inzet op preventie, met indien nodig ook corrigerende en repressieve maatregelen. De algemene doelstelling van het jeugdbeleid is, zo blijkt uit de begroting van het coördinerende ministerie van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport (vws), de versterking van de positie van jongeren in de samenleving, de vergroting van hun kansen en het tegengaan van uitval. Om die doelstelling te bereiken, wordt veel nadruk gelegd op het belang van effectieve bestuurlijke samenwerking tussen bij het jeugdbeleid betrokken partijen: ‘we spannen ons in voor een samenhangende, sluitende en vraaggeoriënteerde infrastructuur voor jeugdigen (jeugdketen)’ (TK 2002/2003a).

1.2 Bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid

Lange tijd speelde de centrale overheid een dominante rol in voor het jeugdbeleid relevante sectoren. In het welzijnsbeleid (jeugdwerk, peuterspeelzalen, speeltuinen, kinderopvang) was het rijk tot 1976 de belangrijkste subsidiegever, en leverden provincies en gemeenten eventueel bijdragen. Vanaf 1976 werd begonnen met de decentralisatie van het welzijnsbeleid, aanvankelijk via rijksbijdrageregelingen, en vanaf 1987 via de Welzijnswet.² De beleidsvrijheid voor gemeenten werd daarbij steeds groter. Het beleid op het gebied van de jeugdzorg werd tot 1989 door het rijk of via de AWBZ gefinancierd. Met de Wet op de jeugdhulpverlening vond in 1989 een overdracht van bevoegdheden plaats aan provincies en de drie grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden. Ook op het gebied van onderwijsbeleid hebben gemeenten vanaf het midden van de jaren negentig meer taken en bevoegdheden gekregen (Bronneman-Helmers 1999: 46-47), vooral op het gebied van onderwijshuisvesting, onderwijsachterstandenbeleid, het beleid rond de allochtone levende talen en de schoolbegeleiding.

De inhoudelijke koerswijziging in het begin van de jaren negentig, zoals in paragraaf 1.1 is beschreven, ging gepaard met de formele bevestiging van de langzaam gegroeide bestuurlijke rolverdeling, waarin gemeenten een steeds belangrijker plaats in gingen nemen. In het regeringsstandpunt *Regie in de jeugdzorg* werd een expliciete bestuurlijke rolverdeling voorgestaan. Gemeenten zouden de regie moeten gaan voeren over een gericht preventief jeugdbeleid, om het toenemende beroep op de jeugdzorg in te dammen. 'Een dergelijk beleid zal tot doel moeten hebben de samenwerking tussen relevante sectoren als het onderwijs, de eerstelijnsgezondheidszorg en de collectieve preventie (...), de arbeidsvoorziening, justitie, politie en de sociale diensten te versterken om zodoende een vroegtijdige uitval van jeugdigen te voorkomen.' (wvc en Justitie 1994: 7) Provincies en de drie grootstedelijke overheden kregen als taak een samenhangende jeugdzorg vorm te geven. Daarbij diende in ieder geval de samenwerking tussen de jeugdbescherming, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de geïndiceerde jeugdhulpverlening te verbeteren. De centrale overheid zou zich beperken tot kerntaken, en in nauw overleg met andere overheden een richtinggevend kader aangeven. Faciliteren, innoveren en monitoren horen tot die kerntaken (vws 1995). Daarnaast is de centrale overheid, c.q. de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (wvc), verantwoordelijk voor het bevorderen van de noodzakelijke samenhang in het beleid (wvc 1993: 41).

Deze bestuurlijke rolverdeling is onder meer in twee zogenaamde Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl verder uitgewerkt (BANS 1999a; BANS 2001). In deze overeenkomsten tussen diverse departementen, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is getracht tot een gezamenlijke visie op het jeugdbeleid te komen. Ook in deze BANS-akkoorden komt de prominente positie van gemeenten in het jeugdbeleid tot uiting. Het zijn gemeenten die de taak hebben om te komen tot een sluitende – omvattende en samenhangende – aanpak in het jeugdbeleid. De provincies blijven verantwoordelijk voor de jeugdzorg, die hoofdzakelijk curatief is georiënteerd, en worden verondersteld gemeenten te ondersteunen. Dit laatste geldt ook voor het rijk. Naast een ondersteunende functie door het stimuleren van kwaliteit en vernieuwing en door onderzoek en monitoring, is het rijk verantwoordelijk voor de wettelijke kaders en gedeeltelijk voor de financiering van voorzieningen voor jeugdigen.

Aan gemeenten wordt in het jeugdbeleid dus een regierol toebedacht. In de beleidsnota *Perspectief voor jeugdigen, kansen voor gemeenten* (vws 1995) wordt nader ingegaan op de gemeentelijke regie in het jeugdbeleid. De belangrijkste elementen daarin zijn een eenduidige visie met daaraan gekoppelde concrete doelen, het daartoe beschikbaar krijgen van informatie over de jeugd en het relevante voorzieningenaanbod ('zicht op jeugd'), en de aansturing van voorzieningen zodat de samenhang in het aanbod wordt versterkt. Uitgangspunt in de gemeentelijke regie is de gelijkwaardigheid van de drie betrokken partijen: gemeente, voorzieningen en jeugdigen en hun opvoeders. Belangrijke instrumenten in de gemeentelijke regie zijn netwerkvorming en netwerksturing (Hupe en Klijn 1997: 34-35).³

De voorgestane bestuurlijke rolverdeling heeft bijgedragen aan een complexe bestuurlijke context (Gilsing et al. 2000: 106). Gemeenten hebben te maken met wet- en regelgeving en beleidskaders van diverse departementen, die vaak verschillend omgaan met de decentralisatie van taken en bevoegdheden. De mate van beleidsvrijheid van gemeenten verschilt per sector, en is afhankelijk van de aard van de opgedragen taken, de instrumenten, de financieringswijze, de instructienormen en de verantwoordingsprocedures. De beleidscultuur verschilt per departement (Bressers en Ringeling 1989; Veenswijk en Kickert 1993; Kickert 1993a; Veenswijk 1996; Koot en Dobbinga 2004). Dit uit zich in verschillende ambitieniveaus en wijzen waarop taken aan gemeenten worden opgelegd, respectievelijk waarop gemeenten om medewerking worden gevraagd. Niettemin wordt van gemeenten verwacht dat zij tot een integraal jeugdbeleid komen.

Er wordt dus verwacht dat de in paragraaf 1.1 gesignaleerde spanning tussen sectoraal en specifiek jeugdbeleid vooral door gemeenten wordt opgelost, of in ieder geval hanteerbaar wordt gemaakt. Hupe en Klijn (1997: 25) waarschuwen in dit verband voor de zogenoemde decentralisatieval: 'de veronderstelling dat sturingstekorten automatisch worden vermeden door sturingsambities op rijksniveau op de gemeente te projecteren. Ook de gemeente is niet a priori de rationele publieke actor die dwingend ervoor kan zorgen dat aan de voorwaarden voor effectieve directe sturing wordt voldaan.' (zie ook Pierre en Peters 2000: 88). Op deze spanning zullen we verder ingaan in paragraaf 1.3.

1.3 Autonome gemeenten en bestuurlijke vervlechting

De geschetste bestuurlijke rolverdeling is niet uniek voor het jeugdbeleid. In een meer algemene schets van de historische ontwikkeling van de relatie tussen centrale overheid en lokale overheden in Nederland neemt Veldheer (1994: 236-237) een ontwikkeling waar van een situatie waarin lokale overheden relatief autonoom opereerden (van het midden tot het einde van de negentiende eeuw) naar een situatie waarin de interactie tussen overheden het meest kenmerkend is voor de relatie. Daarbij is sprake van beleidsvervlechting (vgl. Bleker en Van den Breemen 1983: 15; Roes et al. 1987; Pröpper 1996), ook wel aangeduid als *co-governance* (Goldsmith 2002: 108).⁴ De overheden zijn wederzijds afhankelijk en in de praktijk zijn daardoor complexe en ondoorzichtige bestuurlijke verhoudingen ontstaan. Toonen (2000: 203) typeert het Nederlandse politiek-bestuurlijke systeem als hybride: 'a strange marriage between unity and plurality', weerspiegeld in het begrip 'gedecentraliseerde eenheidsstaat'. Op het terrein van het welzijnsbeleid spreken Van Kesteren en Korsten (1993: 465) van functionele complementariteit: de verantwoordelijkheid voor diverse typen voorzieningen is in de Welzijnswet bij verschillende overheidslagen gelegd.

De complementaire bestuurlijke rolverdeling tussen de overheden is niet onproblematisch, want deze leidt tot een onduidelijke afbakening van taken en verantwoor-

delijkheden (vgl. Hesse en Sharpe 1991: 615). Enerzijds wordt geleund op de gedachte dat de decentrale uitvoering van taken en bevoegdheden tot effectiever beleid leidt dan in het geval van centraal beleid. Anderzijds wordt de lokale beleidsruimte ingeperkt door de (sectorale) ambities van de centrale overheid, die tot uiting komen in wet- en regelgeving en in andere beleidsinstrumenten die de lokale beleidsruimte inperken. Het aan lokaal bestuur inherente conflict (*ineradicable ambiguity*, Page 1991) tussen de zeggenschap van de lokale gemeenschap en de ondergeschiktheid aan de nationale overheid die de structuur en bevoegdheden van het lokaal bestuur bepaalt (vgl. Baldersheim en Ståhlberg 2002), is in de Nederlandse situatie versterkt aanwezig.

Het bijzondere aan de Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen is bovendien dat lokale overheden sterk financieel afhankelijk zijn van de nationale overheid (Goldsmith 2002: 108; Hoogerwerf 1980). Vergeleken met andere staten met soortgelijke interbestuurlijke verhoudingen is Nederland het enige land waarin lokale overheden financieel grotendeels afhankelijk zijn van de nationale overheid en over een beperkt eigen belastinggebied beschikken (vgl. Hesse en Sharpe 1991; Goldsmith 2005). De financiële afhankelijkheid verschilt echter per sector van het overheidsbeleid (Osterkamp en Eller 2003).

Deze duale opvatting wordt ook weerspiegeld in het debat over de positie van de gemeente in de Nederlandse staatsinrichting. Het debat ontspint zich tussen aanhangers van het model van de eenheidsstaat en die van het organische model. In het model van de eenheidsstaat wordt de verhouding tussen nationale en lokale overheden vooral beschreven in termen van hiërarchische structuren (Van Poelje 1963: 121; Hennekens 2000). Er is sprake van centrale sturing van lokale waarden (Derksen 1985). Gemeenten zijn uitvoerders van centraal beleid en kunnen worden gezien als instrumenten van de centrale overheid. Decentralisatie is in deze visie het overhevelen van bevoegdheden, en niet een weerspiegeling van veranderende machtsverhoudingen. In het organische model beschikken de verschillende delen van de staat echter elk over een zekere zelfstandigheid, zijn zij soms afhankelijk van andere delen, en kan hun zelfstandigheid worden beperkt als het belang van de staat, of een deel daarvan, in het geding is (Willemse 2001: 10-11). Gemeenten beschikken over een eigen huishouding: zij nemen op bepaalde terreinen zelf initiatieven, doen dit in samenhang met andere terreinen, en verschillen daarin onderling en in de tijd van elkaar (Willemse 2001: 12). Kortom: gemeenten hebben in deze visie een belangrijke mate van autonomie en er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheidslagen.⁵

Het debat over de twee modellen wordt op normatief en empirisch niveau gevoerd. Het normatieve debat spitst zich toe op de vraag hoe de verhouding tussen centrale overheid en lokale overheden eruit zou moeten zien, gegeven de fundamenteën van het huis van Thorbecke (vgl. Elzinga en Hagelstein 1998; Willemse 2001; Fleurke 2004). Is er in de Nederlandse staatkundige verhoudingen ruimte voor gemeenten met een relatief zelfstandige huishouding (Toonen 1998: 46) en zijn zij te zien als partners van de centrale overheid? Of is er meer te zeggen voor gemeenten als agenten

van de centrale overheid, primair belast met de uitvoering van centraal beleid (vgl. Toonen 1981)? In het empirische debat staat de vraag centraal hoe de relatie er daadwerkelijk uitziet. Hebben gemeenten een autonome, eigen huishouding, of voeren zij vooral taken uit op gezag van de centrale overheid? In paragraaf 1.3.1 en 1.3.2 gaan we beknopt in op beide debatten, waarbij geenszins ook maar de schijn van volledigheid wordt nagestreefd.⁶

1.3.1 Het normatieve debat

Argumenten voor een organisch staatsmodel

De overwegingen voor een relatief zelfstandig, democratisch gemeentebestuur zijn in grote lijnen terug te brengen tot drie hoofdargumenten: doelmatigheid, machts-evenwicht en participatie (Denters 1989: 324-326).

Het doelmatigheidsargument komt er op neer dat zelfstandige, democratische gemeenten beter in staat zijn de lokale overheidsvoorzieningen te leveren die de burgers wensen. Het gaat in feite om twee argumenten: technische en allocatieve doelmatigheid.

Het argument van technische doelmatigheid stelt dat gemeenten bepaalde lokale voorzieningen tegen lagere kosten kunnen treffen dan de centrale overheid. Hiermee hangt het idee samen dat gemeenten bij een gecentraliseerde besluitvorming over voorzieningen minder zorgvuldig een afweging tussen kosten en baten zullen maken omdat de voorzieningen voor hen bijna gratis zijn. Voor de centrale overheid is het veel moeilijker voor elke gemeente afzonderlijk deze afweging te maken. Dit argument wordt in het vervolg van dit onderzoek aangeduid als de efficiëntie van beleid.

Allocatieve doelmatigheid houdt in dit kader in dat democratische gemeenten beter dan de centrale overheid kunnen inspelen op de lokale behoeften aan (overheids)-voorzieningen. Gekozen vertegenwoordigers, en indirect de inwoners van een gemeente, kunnen zelf zorgvuldig de kosten en baten van alternatieve voorzieningen afwegen. Op deze manier is het bovendien beter mogelijk rekening te houden met specifiek lokale omstandigheden, omdat lokale vertegenwoordigers hiervan beter op de hoogte zijn. Dit argument duiden we in het vervolg aan als de effectiviteit van beleid.

Het tot stand brengen van *machtsevenwicht* (*checks and balances*), het tweede hoofdargument, komt voort uit het klassieke idee van de machtscheiding. Naast horizontale machtscheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, kan ook verticale machtscheiding voorkomen dat staatsmacht in te sterke mate op een beperkt aantal plaatsen geconcentreerd raakt. Spreiding van staatsmacht over verschillende bestuurslagen leidt ertoe dat burgers niet afhankelijk zijn van één bestuurslaag.

Het bevorderen van politieke participatie is het derde hoofdargument. Door de politiek op kortere afstand van de burger te brengen, nemen de mogelijkheden voor politieke participatie toe. Politieke participatie wordt om verschillende redenen positief gewaardeerd. In de eerste plaats wordt er een educatieve functie aan toegedicht. Door

de kleinschaligheid van de gemeentepolitiek wordt in deze zin vaak gesproken van de gemeente als leerschool van de democratie (zie bijvoorbeeld Van Poelje 1951: 127-130; Almond en Verba 1963: 164; Veldheer 1994: 28; Castenmiller 1994: 2). In de tweede plaats zou politieke participatie een meer instrumentele rol vervullen: het stelt burgers in staat hun belangen te behartigen bij de overheid. Gemeenten zijn voor burgers en maatschappelijke organisaties toegankelijker dan de nationale overheid (vgl. Lelieveldt 1999). Deze rol is ook belangrijk in het licht van de eerder genoemde doelmatigheids- en machtsevenwichtargumenten. De gemeente is slechts in staat om op lokale behoeften toegespitste voorzieningen te treffen en als belangenbehartiger voor haar burgers bij hogere overheden op te treden, indien zij op de hoogte is van de wensen en eisen van haar burgers. Hoe meer burgers participeren, hoe beter gemeenten worden geïnformeerd over die wensen en eisen.

In de discussies over decentralisatie die vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw in het Nederlandse openbaar bestuur zijn gevoerd, spelen vooral het doelmatigheids- en participatieargument een rol (Fleurke et al. 1997: 9).⁷ Ook het machtsevenwichtargument wordt echter soms genoemd (zie bijvoorbeeld TK 1992/1993: 11). Bij het doelmatigheidsargument wordt zowel aan efficiëntie als aan effectiviteit gerefereerd. Bij het participatieargument is vooral de instrumentele rol van participatie – de belangenbehartiging van burgers bij de overheid – van belang. Zo werden in de in 1980 verschenen *Decentralisatienota* van de regering als voordelen van decentralisatie genoemd: de mogelijkheid tot maatwerk, betere toegankelijkheid voor de burger, efficiëntie, betere beheersbaarheid en effectiviteit, vrijheid en variatie, en meer democratische invloed van burgers op concrete voorzieningen (TK 1980/1981). In het advies van de commissie-Franssen uit 1993 werden in grote lijnen dezelfde overwegingen genoemd (TK 1992/1993: 42-43). Zij worden als volgt samengevat (TK 1992/1993: 95): 'Decentralisatie wordt vaak aangeprezen als het middel bij uitstek om de publieke besluitvorming van haar bureaucratische ballast en haar onsamenvangende karakter te ontdoen. De lokale (en onder voorwaarden regionale en provinciale) democratie zouden borg staan voor politieke betrokkenheid en een grotere doelmatigheid.' Er wordt gestreefd naar meer maatwerk en diversiteit op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau vanuit de veronderstelling dat het op decentraal niveau eenvoudiger is voor samenhang in beleid te zorgen.

Argumenten voor de eenheidsstaat

Voorstanders van de eenheidsstaat, waarbij decentrale overheden als uitvoerende agenten van de centrale overheden fungeren, wijzen op het belang van uniformiteit, rechtsgelijkheid en de te behalen schaalvoordelen (vgl. Lane 1993: 203). Centrale overheidssturing wordt gezien als noodzakelijke voorwaarde voor uniformiteit (Toonen 1987: 156). Veel maatschappelijke problemen die op de beleidsagenda van de overheid komen, overstijgen het lokale niveau. Zij zijn gebaat bij een nationale aanpak, die effectiever en efficiënter kan zijn dan een decentrale aanpak. Een eenheidsstaat zou een betere garantie vormen voor een evenwichtige spreiding en een

voldoende kwaliteit van voorzieningen (vgl. TK 1980/1981; TK 1992/1993; Van Kesteren en Korsten 1993: 443). Van Poelje heeft in 1946 zelfs betoogd dat het toen reeds in gang zijnde en omwille van de uniformiteit noodzakelijke proces van centralisatie doet vrezen voor het bestaan van gemeenten (Willemse 2001: 37). Andere auteurs benadrukken de functie van gemeenten als werktuig van het rijk, zoals Brasz (1960). Hij beschrijft de ontwikkeling naar een in belang toenemend functioneel bestuur en de ontwikkeling van maatschappelijke schaalvergroting. Beide ontwikkelingen doen de betekenis van de gemeente als autonome bestuurslaag afnemen. Bovendien is door de opkomst van de massamedia een gelijkvormig voorzieningenniveau bij de gemeenten wenselijk geworden. Gemeenten dienen dan ook vooral uitvoering te geven aan landelijke eisen ten aanzien van dit voorzieningenniveau. Een eigen, zelfstandige huishouding van gemeenten wordt daardoor overbodig. In het algemeen geldt dat in het model van de eenheidsstaat functionele decentralisatie te prefereren is boven territoriale decentralisatie.

1.3.2 Het empirische debat

Ook empirisch heeft de vraag of gemeenten in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen een relatief zelfstandige positie innemen, dan wel in hoofdzaak een werktuig van het rijk zijn, tot stevige debatten geleid. Deze debatten weerspiegelen voor een deel de in de tijd veranderende verhouding tussen overheden. Die verhouding is immers niet statisch (vgl. Sharpe 1988; Goldsmith en Newton 1983; Willemse 2001; Veldheer 1994; Denters en Veldheer 1998).

Aanwijzingen voor het bestaan van een organische staat

Recent heeft Willemse (2001) geconstateerd dat de uitgangspunten van de organische staatstheorie nog recht overeind staan in de Nederlandse bestuurlijke praktijk. Hij verrichtte in vier gemeenten onderzoek naar de veronderstelde beperking van de zelfstandige positie van gemeenten en vond geen aanwijzingen voor een dergelijke beperking. Eerder moesten Hesse en Sharpe (1991) de hypothese van een sterk centralisme in Nederland verwerpen, die zij formuleerden op basis van het gegeven dat Nederlandse gemeenten sterk financieel afhankelijk zijn van de nationale overheid.

In het debat wordt vaak aangevoerd dat de feitelijke verhouding tussen gemeenten en de nationale overheid niet noodzakelijk gelijk is aan de formele (juridische) verhouding (Bleker en Van den Breemen 1983: 97; Derksen 1985; Toonen en Hendriks 1998). Gemeenten beschikken over een aantal specifieke machtsbronnen, zoals lokale kennis, informatie, steun en legitimiteit, die maken dat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen rijk en gemeenten bestaat. Bovendien kunnen gemeenten door gebruik te maken van de verkokering bij het rijk hun beleidsruimte groter maken dan deze in formele zin is (Derksen 1985; Roes et al. 1987: 5). Of, zoals Toonen en Hendriks (1998: 127) stellen: 'De in hoofdlijnen hiërarchische staatsrechtelijke structuur blijkt de invloed van gemeenten op veel beleidsterreinen niet in de weg te staan.'

Aanwijzingen voor het bestaan van een eenheidsstaat

veelvuldig is de afgelopen decennia gewezen op de centralisatie van het Nederlandse openbaar bestuur (zie het overzicht in Willemse 2001). De autonomie van gemeenten is afgenomen, het belang van regio's en van functioneel bestuur is toegenomen.

Bekke (1991: 123) formuleert het zeer stellig: 'In the last four decades in particular a growing central government has brought about a situation in which local authorities function to a great extent as offices for central government in the local community. Departments and ministries in The Hague take most of the main policy decisions, giving instructions and financial resources to their local outstations. Only a small part of the real political policy-making is reserved to the city-councils.' Groenendijk (1998) concludeert dat de lokale responsiviteit beperkt is en dat de decentralisatie wordt gefrustreerd door de gevoelde noodzaak tot gelijkheid tussen gemeenten (vgl. Langbroek 1988: 338).

De positie van het lokale bestuur is onder meer verzwakt door functionele decentralisatie. Het takenpakket en de beleidsmarges van functionele organen interfereren niet zelden met het takenpakket van gemeenten. Bovendien zijn gemeenten afhankelijk geworden van deze functionele organen en beschikken zij over onvoldoende instrumenten om de medewerking van functionele organen aan lokaal beleid af te dwingen (Hagelstein 1993; RBB 1995: 21). Het voeren van integraal beleid door gemeenten wordt belemmerd door de functionele verbrokkeling van het werkterrein (vgl. Willemse 2001: 69).

Er wordt bovendien gewezen op het gebrek aan eigen middelen bij gemeenten. Het eigen belastinggebied is beperkt, en van de rijksmiddelen wordt het grootste deel uitgekeerd als specifieke uitkering. Voor Willemse is dit aanleiding zijn hypothese van het onmogelijke initiatief van gemeenten te formuleren (die hij uiteindelijk verwierpt; zie hierboven): gemeenten zouden bepaalde initiatieven niet kunnen nemen vanwege een gebrek aan eigen middelen. Volgens Brasz (1960) vloeit het geringe eigen belastinggebied op logische wijze voort uit het gelijkheidsbeginsel (de egalisatie van de plaatselijke voorzieningencapaciteiten). Een groot belastinggebied zou de kans op ongewenste verschillen tussen gemeenten te groot maken.

1.3.3 Conclusie

Over de vragen welke positie de gemeente in het staatsbestel in zou moeten nemen en welke zij daadwerkelijk inneemt, bestaat geen consensus. Het is echter duidelijk dat in het politieke discours aan de idee van de organische staat de laatste twee decennia veel lippendienst wordt bewezen, getuige de voornemens ten aanzien van (territoriale) decentralisatie. Uniformiteit en gelijkvormigheid in voorzieningen lijken aan belang in te moeten winnen.

In het empirische debat wordt er vanuit een juridische of formele benadering vaak op gewezen dat de centralisatietendensen kenmerkend zijn voor de bestuurlijke verhoudingen. Vanuit bestuurskundig oogpunt wordt vooral gewezen op de vervlechting van bestuurslagen. Toonen en Hendriks (1998: 133) signaleren 'een ontwikkeling naar een bestuurlijk stelsel waarin differentiatie en interdependentie de wezenskenmerken zijn', waarbij territoriale en functionele scheidslijnen door elkaar heen lopen.

1.4 Doel- en vraagstelling

Voor de bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid is de vraag naar de feitelijke rolverdeling relevant. Wat zijn nu precies de opvattingen over deze rolverdeling en hoe ziet de verhouding tussen nationaal en lokaal jeugdbeleid er daadwerkelijk uit? Hebben gemeenten een relatief zelfstandige positie op het terrein van jeugdbeleid? Zijn zij in staat een adequaat jeugdbeleid te ontwikkelen? En wat is dan de toegevoegde waarde van het centrale beleid? Of is de gemeente toch vooral uitvoerder van centraal beleid? Het doel van dit onderzoek is een antwoord te geven op deze vragen.

Bovenstaande vragen naar de mogelijkheden die gemeenten hebben om binnen de gegeven bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid een eigen, effectief jeugdbeleid te voeren, vormen het uitgangspunt van dit onderzoek. Daarom worden twee centrale vragen gesteld. De eerste vraag gaat over de verwachtingen ten aanzien van decentralisatie. Kunnen gemeenten in hun jeugdbeleid de normatieve verwachtingen met betrekking tot een zelfstandige, democratisch gelegitimeerde positie waarmaken? De vraag is als volgt geformuleerd:

Centrale vraag 1: In hoeverre blijken gemeenten in staat om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?

Bij het formuleren van deze eerste centrale vraag is participatie als intrinsiek motief voor decentralisatie benaderd vanuit een instrumenteel perspectief (zie Elsinga 1985: 22-30; Castenmiller 1988: 23-26). Met andere woorden: participatie is van belang omdat het bijdraagt aan het toespitsen van het beleid op de wensen en behoeften van burgers, c.q. jeugdigen, en daarmee aan een effectief beleid. Daarom wordt participatie opgevat als een factor die bij kan dragen aan een effectief beleid.⁸ Bovendien wordt efficiëntie opgevat als een afgeleide van effectiviteit: als beleid niet effectief is – de gewenste doelen worden niet gehaald – kan het per definitie niet efficiënt zijn. De verhouding tussen beleidskosten en -baten is daarom geen object van onderzoek in deze studie.

Deze centrale vraag wordt in paragraaf 1.5 uitgewerkt in onderzoeksvragen.

De tweede centrale vraag gaat over de wijze waarop de centrale overheid zich in het jeugdbeleid positioneert ten opzichte van lokale overheden, en over de gevolgen daarvan voor het lokale jeugdbeleid:

Centrale vraag 2: Op welke wijze tracht de centrale overheid het lokale jeugdbeleid te beïnvloeden en wat betekent dat voor de mogelijkheden die gemeenten hebben om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?

In paragraaf 1.6 wordt deze tweede centrale vraag uitgewerkt in onderzoeksvragen.

Omdat in dit onderzoek een sterke nadruk ligt op de effectiviteit van beleid, hanteren we hier een instrumentele beleidsopvatting (vgl. Gilsing et al. 1999: 24-25). In beleidswetenschappelijk onderzoek is vaak de vraag aan de orde of de nadruk wordt gelegd op de meest krachtige verklarende variabelen, dan wel op de voor beleidsactoren meest manipuleerbare predictoren (Bressers 1988: 270; Lane 1993: 221-222). Het laatste, instrumentele perspectief impliceert dat er niet naar een maximale verklaring wordt gezocht. Vaststaande omgevingsfactoren kunnen een sterk verklarende kracht hebben, maar worden desondanks slechts als achtergrondvariabelen meegenomen. Simonis en Lehning (1987: 12-18) spreken in dit verband van het actorenperspectief; dit wordt ook wel de beleidsanalytische of subjectivistische benadering genoemd.⁹

In deze instrumentele visie wordt beleid opgevat als een rationele ordening van doeleinden en middelen (vgl. Van de Graaf en Hoppe 1989: 43-46). Er wordt uitgegaan van de opvatting dat de beleidsuitkomsten primair afhankelijk zijn van het geformuleerde beleid, en van de wijze waarop de beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie zijn vormgegeven.

1.5 Effectief lokaal jeugdbeleid: onderzoeksvragen en operationalisering

1.5.1 Specifiek jeugdbeleid

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op vragen die betrekking hebben op de eerste centrale onderzoeksvraag: zijn gemeenten in staat een effectief jeugdbeleid te voeren. De eerste vraag daarbij is of gemeenten een specifiek, gericht jeugdbeleid hebben ontwikkeld. Het voeren van dergelijk beleid is vanzelfsprekend een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen oordelen over de effectiviteit ervan.

Onderzoeksvraag 1) In hoeverre hebben gemeenten een specifiek jeugdbeleid ontwikkeld?

In het eerdere onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar lokaal jeugdbeleid (Gilsing 1999) is een maat geconstrueerd om de ontwikkeling van het jeugdbeleid te kunnen meten. In deze maat 'staat van het jeugdbeleid' zijn een aantal aspecten van het jeugdbeleid betrokken. Er wordt gekeken naar de formulering van een specifiek, categoriaal jeugdbeleid, naar de mate van integraliteit van dat beleid, en naar de aandacht voor het in kaart brengen van beleidseffecten. De staat van het jeugdbeleid wordt ook in dit onderzoek onderzocht, en daardoor wordt het mogelijk om de veranderingen sinds 1998 in kaart te brengen.

1.5.2 Effectiviteit en voorwaarden voor effectiviteit

Effectiviteit is een complex onderzoeksthema. In enge zin duidt het op doelbereiking, ofwel de mate waarin vooraf gestelde beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Zeker in het geval van sociaal beleid speelt de meetbaarheid van gewenste doelen of resultaten vaak een rol. Doelen of resultaten worden immers vaak geformuleerd als veranderingen in bepaalde aspecten van de leefsituatie van burgers. Om te bepalen of het doel is bereikt, is dan al snel afzonderlijk vergaarde informatie noodzakelijk. Tevens zijn de

doelen van sociaal beleid vaak niet of slechts vaag omschreven. In brede zin gaat het bij effectiviteit om de bijdrage van het beleid aan de doelbereiking – de doeltreffendheid. Was het doel ook bereikt indien er geen beleid was geweest, of was juist het gevoerde beleid verantwoordelijk voor de bereikte doelen?

Vanwege de complexiteit van het effectiviteitsbegrip wordt effectiviteit in dit onderzoek langs twee wegen benaderd. In de eerste plaats kijken we naar de uitkomsten van het jeugdbeleid. Daarnaast zullen we ingaan op een aantal voorwaarden voor effectief beleid.

Effectiviteit

In de eerste plaats komt dus de vraag naar de uitkomsten van het lokale jeugdbeleid. De term beleidsuitkomsten wordt gebruikt als een verzamelbegrip voor verschillende manieren waarop tegen de resultanten van beleid kan worden aangekeken. Er worden drie typen beleidsuitkomsten onderscheiden: (maatschappelijke) effecten van beleid, waardering van beleid door (groepen) burgers, en beoordeling van het beleid door betrokken actoren. Deze worden hieronder nader toegelicht en voorzien van een onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 2) Hoe hebben de scores op voor het jeugdbeleid relevante output- en outcome-indicatoren zich ontwikkeld in de periode van 1998 tot en met 2001?

Output-indicatoren hebben betrekking op de prestaties van betrokken beleidsactoren, terwijl outcome-indicatoren bepaalde aspecten van het uiteindelijk te beïnvloeden object weerspiegelen; bij sociaal beleid zijn dit meestal aspecten van de leefsituatie van individuen of groepen. Door indicatoren op verschillende tijdstippen te meten is het mogelijk ontwikkelingen in de tijd aan te geven. In de onderzoeksvraag wordt 1998 als het eerste tijdpunt gedefinieerd. Deze keuze vloeit voort uit het feit dat het SCP-onderzoek naar lokaal jeugdbeleid in dat jaar is gestart en er vanaf dat jaar dus gegevens over het gevoerde beleid beschikbaar zijn.

Onderzoeksvraag 3) Hoe beoordelen jeugdigen het jeugdbeleid van de gemeente waarin zij woonachtig zijn?

Het gaat om de waardering van beleidsprogramma's en/of beleidsmaatregelen, of het ontbreken daarvan, door groepen waarop het beleid is gericht. Die waardering is gebaseerd op een (individuele) evaluatie van de outcomes en outputs van het politieke systeem. Vedung (1997) spreekt in dit verband van het cliëntgerichte evaluatiemodel.

Onderzoeksvraag 4) Hoe beoordelen bij het jeugdbeleid betrokken actoren de resultaten van het jeugdbeleid van de gemeente waar zij een rol in spelen?

Het gaat hier om de intersubjectieve beoordeling van beleidsresultaten door bij beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie betrokken actoren. De betrokken actoren schatten de beleidseffecten in in termen van *outcome* en *output*.

Voorwaarden voor effectiviteit

In de tweede plaats wordt gekeken naar zogenoemde noodzakelijke en faciliterende voorwaarden voor effectief beleid. Als beleid niet aan deze voorwaarden voldoet dan is de kans op beleidseffectiviteit gering of neemt deze kans af. Voldoet het beleid wel aan deze voorwaarden, dan impliceert dat nog niet dat beleid effectief is, maar is de kans erop wel hoger. Fleurke et al. (1997) onderscheiden drie noodzakelijke en faciliterende voorwaarden voor effectiviteit: maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid. Wij voegen daar participatie aan toe als faciliterende voorwaarde voor effectief beleid. Door participatie van burgers is het bestuur beter in staat het beleid verder toe te spitsen op de lokale situatie.

De beleidstheorie bij decentralisatie van Fleurke et al. (1997) is leidend in het formuleren van onderzoeksvragen naar de voorwaarden voor effectiviteit.

Maatwerk is in algemene zin omschreven als het afstemmen van het beleid op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem (Fleurke et al. 1997: 20). In dit onderzoek verstaan we onder maatwerk 'de toespitsing van het beleid op de lokale situatie, problemen en behoeften'. In de beleidstheorie wordt op twee manieren een verband gelegd tussen decentralisatie en de mogelijkheid om tot maatwerk te komen. In de eerste plaats is het in een gedecentraliseerde situatie mogelijk een pluriform aanbod tot stand te brengen, terwijl in een gecentraliseerde situatie in het algemeen een uniform aanbod wordt gerealiseerd. Het pluriforme aanbod zal eerder aansluiten op de verschillen tussen de verschillende territoriale eenheden. In de tweede plaats heeft het relatief grote aantal uitvoeringsorganisaties dat bij gedecentraliseerd beleid is betrokken een grotere informatiecapaciteit dan één centrale uitvoeringsorganisatie (vgl. Fortuin 1998). Daardoor is het eenvoudiger om maatwerk te bewerkstelligen.

Onderzoeksvraag 5) In welke mate is er in het lokale jeugdbeleid sprake van maatwerk, dat wil zeggen: op de lokale situatie toegespitst beleid?

Een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van maatwerk is dat het beleid tussen gemeenten verschilt. De lokale omstandigheden en de leefsituatie van de jeugd verschillen immers per gemeente (zie Gilsing 1999: 27-36). Het is daarom van belang de inhoud van het lokale jeugdbeleid nader te beschouwen: ligt de nadruk op algemeen jeugdbeleid, op (gericht) preventief beleid, of op curatief en repressief beleid? Wat zijn de prioriteiten in het jeugdbeleid? Welke leeftijdsgroepen krijgen

de aandacht? De vraag naar maatwerk komt ook aan de orde bij onderzoek naar het proces van beleidsvorming. Verondersteld wordt dat het betrekken van andere actoren in het proces van beleidsvorming bijdraagt aan de vorming van beleid dat op de lokale situatie is toegesneden, omdat het leidt tot de vergaring van meer lokaalspecifieke beleidsrelevante informatie. Tot slot is aan betrokken beleidsactoren de vraag voorgelegd in hoeverre er sprake is van maatwerk in het lokale jeugdbeleid.

Integrale beleidsvoering wordt omschreven als 'de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk' (Fleurke et al. 1997: 30). Maatschappelijke problemen vragen vaak om beleid waarbij meerdere beleidssectoren betrokken zijn. Afstemming en coördinatie zijn dan vereist om tot effectief beleid te komen en zijn eenvoudiger te realiseren als de taken en bevoegdheden bij één bestuurslaag of bestuursorgaan zijn geconcentreerd. Er wordt een centrale sturende actor verondersteld. Integrale beleidsvoering is een belangrijke voorwaarde voor effectief beleid. Bij het jeugdbeleid heeft de integrale beleidsvoering een bijzondere waarde omdat de aard van het beleidsobject veronderstelt dat er verschillende beleidssectoren bij betrokken zijn (Schuyt 1995).

Onderzoeksvraag 6) In hoeverre is het lokale jeugdbeleid te typeren als integraal?

In dit onderzoek is op twee manieren naar integrale beleidsvoering gekeken. In de eerste plaats komt de inhoudelijke breedte van het jeugdbeleid aan de orde. Is het zo dat gemeenten een sectoroverstijgend jeugdbeleid ontwikkelen? De inhoudelijke breedte van het jeugdbeleid is in dit onderzoek geoperationaliseerd door het aantal thema's dat deel uitmaakt van het jeugdbeleid te bepalen. Deze acht thema's zijn aspecten van de leefsituatie van jeugdigen.

In de tweede plaats gaan we in op de organisatie van de integrale beleidsvoering. Integraal beleid vergt adequate interne afstemming en coördinatie en een adequate sturing van instellingen die bij het beleid zijn betrokken (Van der Wouden 1994: 265). De interne afstemming en coördinatie brengen we in beeld door te kijken naar de mate van samenwerking tussen wethouders en tussen ambtenaren, en naar de aanwezigheid van coördinatiemechanismen. De (externe) sturende rol die de gemeente in het jeugdbeleid op zich neemt, komt op verschillende manieren aan de orde. Zijn er netwerken rond het jeugdbeleid gevormd en zo ja, op welke wijze? Welke sturingsinstrumenten hanteren de gemeenten? Bij de sturingsinstrumenten kijken we naar de aanwezigheid van een richtinggevende visie en naar de mate van politieke sturing.

Slagvaardigheid duidt op het tijdig en adequaat reageren op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waarin doelstellingen moeten worden gerealiseerd (Fleurke et al. 1997: 45). Maatschappelijke veranderingen kunnen nieuwe of bijgestelde beleidsdoelen vereisen, terwijl veranderingen in de beleidsomgeving de veronderstellingen bij het beleid kunnen ondergraven.

Door decentralisatie worden taken en bevoegdheden geconcentreerd, en dit heeft in beginsel een positief effect op het vermogen slagvaardig te handelen. Ook de omvang van het beschikbare beleidsinstrumentarium heeft een positief effect op slagvaardigheid. Daarentegen belemmert het preventieve toezicht door hogere overheden het vermogen slagvaardig op te treden.

Onderzoeksvraag 7) In hoeverre is het lokale jeugdbeleid te typeren als slagvaardig?

In dit onderzoek definiëren we slagvaardigheid als het vermogen van beleidsactoren om adequaat in te spelen op onverwachte veranderingen in de beleidsomgeving, zowel in het proces van beleidsformulering als in het proces van beleidsuitvoering. De slagvaardigheid van actoren die betrokken zijn bij het jeugdbeleid wordt onder meer bepaald door de wijze waarop zij onderling samenwerken. De vraag is of de samenwerkingsrelaties zijn georganiseerd op een wijze die slagvaardig optreden mogelijk maakt; dit kan onder andere door netwerkvorming. De potentie om slagvaardig op te kunnen treden is ook afhankelijk van de mate van beleidsvrijheid die uitvoerende actoren genieten. Is hun handelingsvrijheid nihil, of hebben zij ruime bevoegdheden om op ontwikkelingen in te spelen? Tot slot kan tussentijdse evaluatie van beleid ertoe bijdragen dat beleidsdoelen tijdig worden bijgesteld als de omstandigheden dat vereisen.

Voor de participatie van burgers noemen Fleurke et al. (1997) twee indicatoren: de betrokkenheid van politieke organen en de toegankelijkheid van het openbaar bestuur. Omdat de betrokkenheid van politieke organen niet direct van invloed is op het vermogen tot een effectief beleid te komen en we een instrumenteel perspectief op participatie hanteren, wordt deze indicator voor participatie in dit onderzoek verder niet behandeld.¹⁰ De mate waarin er mogelijkheden zijn voor directe invloedsuitoefening door individuele en georganiseerde burgers en maatschappelijke instellingen, bepaalt de toegankelijkheid van het openbare bestuur (Fleurke et al. 1997: 65). Dankzij een kleinere afstand tot de lokale samenleving is het bestuur makkelijker aanspreekbaar en is de invloed van de lokale samenleving op de besluitvorming in potentie groter. Daardoor kan het beleid responsiever zijn dan zonder deze invloed.

Onderzoeksvraag 8) In hoeverre is het lokale bestuur toegankelijk voor maatschappelijke actoren, in het bijzonder jeugdigen, als het gaat om lokaal jeugdbeleid?

Jeugd is de primaire doelgroep van het lokale jeugdbeleid; soms is het beleid ook op opvoeders gericht. Om maatwerk te realiseren is het van belang dat de jeugd gehoord wordt bij de vorming en uitvoering van het jeugdbeleid. Overigens wordt participatie van jeugdigen in het jeugdbeleid ook om andere redenen van belang geacht (De Winter 1995; Gilsing 2001; Zeijl 2003). In het nationale jeugdbeleid wordt gesteld dat het belangrijk is beleid samen met de jeugd te maken, en niet over hun hoofden heen (BANS 1999a, 2001). In dit onderzoek kijken we naar de inspanningen van gemeenten

om de jeugd bij het beleid te betrekken en vragen we jongeren hoe zij hun betrokkenheid bij het beleid beoordelen. De participatie van andere maatschappelijke actoren, zoals instellingen en maatschappelijke organisaties, komt aan de orde bij de sturende rol van gemeenten en in het bijzonder bij de vorming van beleidsnetwerken en de processen van beleidsvorming en -uitvoering.

1.5.3 Tot slot

De onderzoeksvragen over de voorwaarden voor een effectief beleid zijn exclusief gericht op het gevoerde jeugdbeleid, en niet op de beleidsuitkomsten. In het onderzoek zijn twee elementen in het jeugdbeleid onderscheiden: de beleidsinhoud en het beleidsproces. Bij het beleidsproces wordt een nader onderscheid gemaakt tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Het beleid zal vooral worden beoordeeld op haar bijdrage aan de effectiviteit.

De wijze waarop de eerste centrale vraag wordt beantwoord, is schematisch samengevat in tabel 1.1. Daarin zijn drie aspecten van het lokale beleid onderscheiden, met daaraan gekoppeld de wijze waarop daar in dit onderzoek naar wordt gekeken.

Tabel 1.1
Effectiviteit van lokaal jeugdbeleid: schematische weergave van de onderzoeksvragen

ontwikkeling specifiek jeugdbeleid	- staat van het jeugdbeleid
effectiviteit van lokaal jeugdbeleid	- ontwikkeling scores output- en outcome-indicatoren
	- oordeel jeugdigen over lokaal jeugdbeleid
	- intersubjectieve beoordeling beleidsactoren
voorwaarden voor effectief lokaal jeugdbeleid	- maatwerk
	- integrale beleidsvoering
	- slagvaardigheid
	- toegankelijkheid maatschappelijke actoren, m.n. jeugd

1.6 De nationale overheid en lokaal jeugdbeleid: onderzoeksvragen en operationalisering

1.6.1 Onderzoeksvragen

In paragraaf 1.2 is ingegaan op de bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid. De nationale overheid is onder meer verantwoordelijk voor een richtinggevend kader voor zowel het preventieve jeugdbeleid als de curatieve jeugdzorg (wvc en Justitie 1994: 7). Daarnaast heeft de nationale overheid de taak om de overige in het jeugd-beleid betrokken actoren te ondersteunen door hen te faciliteren, door innovaties te stimuleren en door te monitoren. De vraag is of de wijze waarop het rijk vorm heeft gegeven aan deze rol, gemeenten heeft belemmerd of gestimuleerd in het ontwik-kelen van een effectief jeugdbeleid, dat wil zeggen: van een beleid dat op de lokale

situatie is toegesneden en dat integraal en slagvaardig is. De tweede centrale onderzoeksvraag luidde dan ook:

Op welke wijze tracht de nationale overheid het lokale jeugdbeleid te beïnvloeden en wat betekent dat voor de mogelijkheden die gemeenten hebben om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?

Het eerste deel van de vraag beantwoorden we door het beleid van de nationale overheid te onderzoeken op zijn relevantie voor het lokale jeugdbeleid. We willen achterhalen door middel van welk soort beleid de nationale overheid trachtte het lokale jeugdbeleid te beïnvloeden. Omdat het in het onderzoek naar het lokale jeugdbeleid gaat om de periode van 1998 tot en met 2001, kijken we voor het onderzoek naar het nationale beleid naar dezelfde periode. We stellen de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksvraag 9) Wat waren van 1998 tot en met 2001 de doelen in het nationale beleid ten aanzien van jeugd en in hoeverre werd aan gemeenten en lokale actoren een rol toegekend in het realiseren van die doelen?

Onderzoeksvraag 10) Welke instrumenten zette de nationale overheid in de periode van 1998 tot en met 2001 in om gemeenten en andere lokale actoren te ondersteunen bij of te faciliteren in het realiseren van die doelen?

Om het tweede deel van de centrale vraag naar het nationale beleid te beantwoorden is naast deze beschrijvende vragen een meer evaluatieve onderzoeksvraag nodig naar de mate waarin het nationale jeugdbeleid gemeenten heeft belemmerd of gestimuleerd in de ontwikkeling van lokaal jeugdbeleid:

Onderzoeksvraag 11) In hoeverre kan het nationale jeugdbeleid van 1998 tot en met 2001, in termen van doelen en instrumenten, gezien worden als een belemmering dan wel een stimulans voor het ontwikkelen van een op de lokale situatie toegesneden integraal, slagvaardig en effectief lokaal jeugdbeleid?

1.6.2 Naar een beoordelingskader voor nationaal beleid

Om onderzoeksvraag 11 te beantwoorden moeten we een beoordelingskader voor het nationale beleid ontwikkelen. We willen immers weten in hoeverre het nationale beleid de kansen op een effectief lokaal jeugdbeleid beïnvloedt. Daartoe staan we eerst stil bij het object van beïnvloeding: het lokale jeugdbeleid.

De arena van het lokale jeugdbeleid¹¹

Het lokale jeugdbeleid wordt gekenmerkt door de betrokkenheid van veel verschillende actoren. Onderwijsinstellingen, politie, kinderopvang, peuterspeelzaalwerk, Bureaus Jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg zijn, om maar een aantal mogelijke actoren te noemen, in de meeste gemeenten betrokken bij het jeugdbeleid. De lokale

beleidsarena rond het jeugdbeleid – het samenstel van de betrokken actoren – is dus breed samengesteld. Dat heeft gevolgen voor de rol van de gemeente. In de voorgestane bestuurlijke rolverdeling wordt verondersteld dat de gemeente een sturende rol heeft in de lokale beleidsarena. In dit onderzoek definiëren we sturing als het gericht invloed trachten uit te oefenen op maatschappelijke veranderingsprocessen (Kickert 1993b: 29). Het type sturing – Hupe en Klijn (1997) spreken van sturingsparadigmata – en de daarop gebaseerde selectie van sturingsinstrumenten wordt mede bepaald door de kenmerken van de beleidsarena. De effectiviteit van de instrumenten is immers deels afhankelijk van de context waarin zij worden ingezet (Hupe 1990: 232). Een aantal kenmerken van de beleidsarena is van invloed op de geschiktheid van sturingsparadigmata (Hupe en Klijn 1997): de variëteit aan actoren, de verscheidenheid aan bestuurlijke regimes waarmee deze actoren te maken hebben, de machtsongelijkheid tussen de actoren, en de mate waarin de ambities van de actoren gericht zijn op de realisatie van collectieve doeleinden.

De lokale beleidsarena rond het jeugdbeleid kenmerkt zich door een grote variëteit aan actoren: van grote instellingen voor voortgezet onderwijs via de politie tot aan organisaties voor peuterspeelzaalwerk. Deze vele typen actoren bevinden zich in zeer uiteenlopende bestuurlijke regimes: vergelijk de positie van onderwijsinstellingen, die vooral met wet- en regelgeving van de nationale overheid te maken hebben met die van sterk door de lokale overheid aangestuurde welzijnsinstellingen. Er is bovendien sprake van een grote machtsongelijkheid tussen actoren. De hulpbronnen waarover consultatiebureaus kunnen beschikken zijn wezenlijk anders dan die van het jongerenwerk. Ten slotte kunnen we vaststellen dat de actoren die bij het jeugdbeleid zijn betrokken verschillen in de mate waarin zij gericht zijn op collectieve doeleinden. Sommige actoren behoren tot de overheid (bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg), andere zijn particuliere organisaties (zoals de kinderopvang).

Gezien de kenmerken van de lokale beleidsarena rond het jeugdbeleid achten Hupe en Klijn (1997) het politiek-maatschappelijke sturingsparadigma het meest geschikt voor het lokale jeugdbeleid. In dit sturingstype wordt rekening gehouden met de autonome positie die de actoren innemen in de beleidsarena en met de sterke wederzijdse afhankelijkheden. Dit type sturing is meer dan hiërarchische sturing en marktsturing toegesneden op een arena met een relatief hoge bestuurlijke complexiteit waarin bovendien ruimte is voor relatief hoge sturingsambities. De rol van de overheid, c.q. de gemeente, wordt door Hupe en Klijn (1997) omschreven met de metafoor 'regisseur'. Zij nodigt uit tot deelname, formuleert gemeenschappelijke doelen, stemt verkokerde uitvoeringsbeslissingen op elkaar af en tracht tot overeenstemming over te leveren beleidsprestaties te komen (Gilsing et al. 2000: 11). Deze positie van de gemeente in het lokale jeugdbeleid sluit aan bij de ontwikkeling van *government* naar *governance*, ook wel aangeduid als een overgang van verticaal naar horizontaal bestuur; een vergelijkbare ontwikkeling wordt ook op andere beleids-terreinen waargenomen (Rhodes 1997; Pierre en Peters 2000; Denters en Rose 2004;

Van Heffen et al. 2000; Michels 2002; John 2001; Bovaird et al. 2002; Algemene Rekenkamer 2003).¹² De ontwikkeling en uitvoering van beleid gebeurt gezamenlijk door overheid en andere actoren. In de uitvoering is er een grotere vrijheid en verantwoordelijkheid voor de uitvoerende actoren. De sturende rol van de overheid is meer dan voorheen gebaseerd op de erkenning van de autonomie van andere actoren.

Nationaal beleid en de beleidsarena rond het lokale jeugdbeleid

Het nationale jeugdbeleid dat we in dit deel van het onderzoek bestuderen, is gericht op de beïnvloeding van de beleidsarena rond het lokale jeugdbeleid. Deels is dat beleid gericht op beïnvloeding van het gedrag van de gemeente als sturende actor (of regisseur) in het lokale jeugdbeleid. Voor een ander deel is het nationale beleid gericht op beïnvloeding van het gedrag van actoren die bij het jeugdbeleid zijn betrokken. In figuur 1.1 zijn deze twee lijnen schematisch weergegeven. Bij figuur 1.1 past de kanttekening dat de relaties tussen de nationale overheid en de non- en paragouvernementele lokale en regionale actoren niet altijd direct hoeven te zijn. In sommige gevallen nemen koepels op nationaal of regionaal niveau of andere (semi-)overheidsorganen een intermediaire positie binnen deze relatie in. De nationale overheid is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het bestuurlijke regime van deze actoren – denk aan de consultatiebureaus in relatie tot de jeugdgezondheidszorg – of heeft een bepaalde sturingsrelatie met deze actoren, zoals justitie en politie. Het gaat in het jeugdbeleid dus niet alleen om de relaties tussen overheden, maar ook om de relaties tussen zowel de nationale als de gemeentelijke overheid en lokaal en regionaal opererende para- en non-gouvernementele actoren.

Figuur 1.1
De relatie tussen nationaal beleid en de lokale beleidsarena

De geschetste verhoudingen tussen de actoren die bij het jeugdbeleid zijn betrokken hebben implicaties voor de sturing van het lokale jeugdbeleid door de nationale overheid (vgl. Kalders et al. 2004). De gemeente krijgt te maken met een discrepantie tussen de andersoortige, horizontale sturing die van haar wordt verwacht en de formele bevoegdheden die tot haar beschikking staan (ROB 2000). De gemeente wordt geacht actoren te sturen met instrumenten die niet in wet- of regelgeving zijn verankerd en dient daarom (deels) gebruik te maken van zogenoemde sturingsinstrumenten van de tweede generatie (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991). Bij de toepassing van dergelijke instrumenten bestaat meer ruimte voor wederzijdse beïnvloeding en is er veel aandacht voor het committeren van actoren aan gemeenschappelijke doelen. Dergelijke vormen van sturing veronderstellen een aanzienlijke handelingsruimte voor de gemeente (ROB 1999a: 45) en vragen daarom om vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid – de relatieve zelfstandigheid zoals die in paragraaf 1.3 aan de orde kwam (Denters et al. 1999a; ROB 1999a: 36). Daartoe is ontschotting en ontkokering van nationaal beleid noodzakelijk. Bovendien zou de financiële ruimte voor gemeenten vergroot moeten worden, onder meer door bundeling van financiële middelen en vergroting van de bestedingsvrijheid. Ook stelt de ROB (1999a: 46) dat landelijke beleidskaders die richting moeten geven aan het beleid van lokale overheden globaal van karakter dienen te zijn en vooral doelstellingen moeten formuleren die betrekking hebben op de effecten van het beleid (vgl. Schnabel 2002; Roes et al. 2002; RMO 2002; Kalders et al. 2004). Volgens Pröpper et al. (2004) dient er sprake te zijn van een balans tussen centrale aansturing en lokale autonomie.

Samengevat: het beleid van de nationale overheid dient, in zoverre het gericht is op de indirecte dan wel directe sturing van het lokale jeugdbeleid, recht te doen aan de positie van de gemeente als sturende actor in een complexe lokale beleidsarena. Dit impliceert dat de nationale overheid op hoofdlijnen richting geeft aan het lokale jeugdbeleid en dat er wordt gestreefd naar een maximale beleidsvrijheid voor de gemeente en andere actoren uit de lokale beleidsarena om het lokale jeugdbeleid langs die hoofdlijnen te ontwikkelen.

Daarmee is het uitgangspunt voor het formuleren van een beoordelingskader voor nationale beleidsdoelen en -instrumenten gegeven. We zullen nu nader op dit beoordelingskader ingaan en daarbij het kader voor doelen, respectievelijk instrumenten bespreken.

Doelen van nationaal beleid (onderzoeksvraag 9)

Nationaal beleid kan gericht zijn op de keuze van beleidsdoelen door lokale actoren. Dergelijk beleid richt zich op de output (te leveren beleidsprestaties) of op de outcome (maatschappelijke effecten) die in het lokale jeugdbeleid worden nagestreefd. Dit beleid heeft gevolgen voor het vermogen van gemeenten om tot maatwerk te komen. Maatwerk heeft immers vooral te maken met de richting van het beleid: de maatschappelijke effecten die beoogd worden en de beleidsresultaten die verlangd

worden. In de tweede plaats is het nationale beleid gericht op beïnvloeding van lokale beleidsprocessen. Dergelijk beleid beïnvloedt de mogelijkheden van gemeenten om tot een integraal, slagvaardig beleid te komen. Met andere woorden: het is van belang voor de gemeente als sturende actor in de beleidsnetwerken rond jeugdbeleid.

In algemene zin is de veronderstelling dat nationaal beleid waarvan de doelen op outcome-niveau zijn geformuleerd de meeste vrijheid laat aan gemeenten (vgl. Koppenjan et al. 2001: 460). Deze doelen hebben eventueel wel effect op het vermogen om maatwerk te leveren. Voor doelen op output-niveau geldt dat zij al in wat sterkere mate interfereren met de lokale beleidsvrijheid; ook hier geldt dat vooral voor het aspect van maatwerk. Doelen in het nationale beleid op throughput-niveau perken de lokale beleidsruimte echter het sterkst in. Deze hebben gevolgen voor met name het vermogen tot een integrale en slagvaardige beleidsvoering te komen, omdat zij beogen het lokale beleidsproces te beïnvloeden.

Nationale beleidsinstrumenten (onderzoeksvraag 10)

Een voor dit onderzoek belangrijk kenmerk van beleidsinstrumenten is de mate waarin zij beperkend dan wel verruimend werken (Van der Doelen 1989: 56). De verruiming of beperking heeft betrekking op de vraag of het aantal beschikbare gedragalternatieven van de doelgroep van het beleid wordt verruimd of beperkt. Bij verruimende instrumenten wordt de keuzevrijheid vergroot, terwijl die bij beperkende instrumenten juist wordt ingeperkt. We onderscheiden een aantal kenmerken van beleidsinstrumenten die van invloed zijn op het gemeentelijke vermogen tot maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid. Achtereenvolgens gaan we in op types beleidsinstrumenten, op de al dan niet selectieve toepassing ervan, op de mate van uitvoeringsregulering en op het object van de instrumenten. Tot slot bespreken we een afzonderlijke categorie instrumenten die niet primair gericht zijn op gedragsbeïnvloeding.

Types beleidsinstrumenten

Voor de typering van beleidsinstrumenten sluiten we in grote lijnen aan bij de taxonomie van beleidsinstrumenten van Van der Doelen (1989; vgl. Van der Doelen en Klok 1998; Bemelmans-Vidéc et al. 1998; Hood 1983; Van den Heuvel 1998; De Bruijn en Hufen 1998). Van der Doelen onderscheidt vijf typen overheidsingrijpen: algehele staatsonthouding, informatieoverdracht, financiële prikkels, voorschriften en overheidsvoorzieningen. In het eerste geval, ook wel aangeduid met *laissez-faire*, heeft de overheid wel bepaalde doelen, maar kiest zij er bewust voor niet in te grijpen. De realisatie van doelstellingen wordt aan andere maatschappelijke actoren overgelaten. De laatste vorm van overheidsingrijpen, de overheidsvoorziening, behelst het door de overheid zelf produceren van een bepaalde voorziening – denk aan de belastingdienst. De overige drie vormen van overheidsingrijpen zijn erop gericht het gedrag van de beleidsdoelgroep te beïnvloeden.¹³ Omdat we het in dit onderzoek hebben over de beïnvloeding van het gedrag van lokale actoren door de nationale overheid,

ofwel instrumenten die de nationale overheid inzet voor het lokale jeugdbeleid, beperken we ons tot de volgende drie vormen van overheidsingrijpen:

- 1 Het communicatieve sturingsmodel is gebaseerd op informatieoverdracht. Het gaat onder meer om voorlichting, propaganda en onderwijs. Door informatie aan te reiken wordt getracht de kennis of waardering van bepaalde gedragsmogelijkheden bij de te sturen actoren te veranderen, waardoor de keuze uiteindelijk anders uit kan vallen.
- 2 Bij het economische sturingsmodel worden de consequenties van bepaalde keuzemogelijkheden ten nadele of ten voordele beïnvloed. De kosten en baten ervan worden veranderd, vaak door financiële prikkels.
- 3 Het juridische sturingsmodel richt zich op voorschriften. Door waarden en normen vast te leggen in regels of voorschriften worden bepaalde aanspraken en verplichtingen gecreëerd die de keuze voor een bepaalde gedragsmogelijkheid dwingend beïnvloeden.

Belangrijk voor de invloed van de typen beleidsinstrumenten op het lokale jeugdbeleid is het dwingende karakter van het juridische sturingsmodel. In beginsel, maar ook afhankelijk van de context, hebben voorschriften daardoor een belemmerende invloed op het vermogen tot maatwerk en integraal en slagvaardig beleid. Ze dwingen de lokale actoren keuzen te maken en beperken daarmee de lokale beleidsvrijheid. Dat geldt voor de overige twee sturingsmodellen niet. Het economische sturingsmodel heeft in het geval er sprake is van (positieve) financiële prikkels een positieve invloed op het vermogen tot maatwerk te komen, en werkt dus verruimend. Het vergroot immers de keuzemogelijkheden van lokale actoren door hen ruimere financiële mogelijkheden toe te kennen. In het geval van sancties (negatieve prikkels) beperkt dit sturingsmodel juist het vermogen tot maatwerk. Op het vermogen tot een integrale en slagvaardige beleidsvoering heeft het economische sturingsmodel geen (directe) invloed, zo nemen we in dit onderzoek aan. Het communicatieve sturingsmodel tot slot kan afhankelijk van het onderwerp van informatie op alledrie de aspecten van het lokale jeugdbeleid een positieve invloed hebben. Betreft het informatie over de lokale situatie en de effectiviteit van bepaalde beleidsmaatregelen in die situatie, dan voedt het de keuze van beleidsdoelen en daarmee het vermogen tot maatwerk. Gaat het om informatie die gericht is op verbetering van het beleidsproces, dan heeft het in principe een positieve invloed op het vermogen tot integrale en/of slagvaardige beleidsvoering.

Toepassing: generiek versus specifiek

De verruimende of beperkende werking van de sturingsmodellen wordt, naast de mate van vrijwilligheid en de aard van de prikkel, echter ook door andere factoren beïnvloed. Een eerste factor is de toepassing van het instrument. Is er sprake van een standaardtoepassing van het instrument of wordt het instrument toegesneden op het object van sturing, c.q. de lokale beleidsarena? We spreken in dit verband van *generieke* versus *specifieke* beleidsinstrumenten. We veronderstellen dat een specifieke toepassing van het instrument een positieve invloed heeft op het vermogen tot maatwerk en tot

integrale en slagvaardige beleidsvoering, afhankelijk van het aspect van het jeugd-beleid waarop het is gericht. Een op de situatie toegesneden, specifiek instrument verruimt vanzelfsprekend de handelingsruimte van lokale actoren in grotere mate dan een generiek instrument. Tot de specifieke instrumenten rekenen we ook de instrumenten waarin er ruimte voor een lokale inbreng bestaat, zoals in het geval waar lokale actoren worden verzocht projectplannen in te dienen om voor een financiële bijdrage in aanmerking te komen.

Mate van uitvoeringsregulering

Een volgende factor is de mate waarin de uitvoering van het instrument aan regels is gebonden. De uitvoeringsbepalingen kunnen door een sterke mate van gedetailleerdheid een belemmering vormen voor de integrale en slagvaardige beleidsvoering, terwijl het ontbreken van dergelijke bepalingen deze zaken juist kunnen bevorderen. We duiden deze factor aan als de mate van uitvoeringsregulering. De ROB (1999: 46) formuleerde dit punt als volgt:

‘De Raad is van mening dat de te stellen eisen (aan de verantwoording van de besteding en aan rapportages omtrent gevoerd beleid) de gegeven bestedingsvrijheid niet mogen beperken. Voorkomen moet worden dat het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan worden bepaald door gedetailleerde verantwoordingeisen.’

Object van de instrumenten

Verder is het met het oog op de eerder in deze paragraaf beschreven gemeentelijke regierol in het jeugdbeleid van belang om een onderscheid te maken tussen wat we hier zullen aanduiden als directe en indirecte beleidsinstrumenten. Directe beleidsinstrumenten hebben tot doel direct het gedrag van gemeenten te beïnvloeden. Indirecte beleidsinstrumenten zijn niet direct gericht op de gemeentelijke overheid, maar op andere lokaal opererende actoren. Daarbij veronderstellen we dat indirecte beleidsinstrumenten de integrale beleidsvoering, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, niet ten goede komen.

Niet primair op gedragsbeïnvloeding gerichte instrumenten

Buiten de categorie beleidsinstrumenten vallen de zogenoemde bestuursinstrumenten en vormen van constituerende sturing (Van der Doelen en Klok 1998: 212). Deze kaderen de beleidsinstrumenten, die direct gericht zijn op gedragsbeïnvloeding van de te sturen actoren, vaak in. Bestuursinstrumenten zijn instrumenten als normering, toezicht en financiering die het bestuurlijke regime van een actor bepalen. De algemene grondslag van beleidsinstrumenten bestaat vaak uit vormen van constituerende sturing. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan zijn de algemene wetten die de juridische grondslag vormen om subsidies als beleidsinstrument in te zetten. Maar ook kennis die door onderzoek is verkregen is een vorm van constituerende sturing die noodzakelijk kan zijn voor het communicatieve sturingsmodel. Het belangrijkste

kenmerk van bestuursinstrumenten en vormen van constituerende sturing is dat zij niet direct gericht zijn op gedragsbeïnvloeding. Ook deze instrumenten kunnen worden ingezet door de nationale overheid, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de inzet van beleidsinstrumenten.

Verruimende of beperkende werking van beleidsinstrumenten

We hebben nu vier kenmerken van beleidsinstrumenten genoemd, en een afzonderlijke categorie bestuursinstrumenten aangewezen. In de analyse zullen we trachten de beleidsinstrumenten op de vier kenmerken te beoordelen naar de mate waarin ze de handelingsalternatieven van het lokale jeugdbeleid beperken dan wel verruimen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de beoordeling van instrumenten contextgebonden is. Afhankelijk van de Ausgangssituation kan een instrument de ene keer verruimend zijn, omdat het de handelingsmogelijkheden ten opzichte van die Ausgangssituation vergroot, terwijl het in een andere situatie juist beperkend is. In een situatie waarin de te sturen actor een grote mate van beleidsvrijheid geniet zal een instrument eerder als beperkend worden getypeerd dan in een situatie waarin de beleidsvrijheid relatief gering is.

In tabel 1.2 is de invloed van de verschillende kenmerken van de beleidsinstrumenten op de onderscheiden aspecten van het jeugdbeleid, zoals hierboven uiteengezet, schematisch weergegeven.

Bestuursinstrumenten en constituerende instrumenten zijn niet in de tabel opgenomen, omdat zij niet kunnen worden beoordeeld op hun beperkende dan wel verruimende invloed.

Tabel 1.2
Invloed van beleidsinstrumenten op aspecten van het lokaal jeugdbeleid^a

instrumenttype ^b	maatwerk	integrale beleidsvoering	slagvaardigheid
	voorschrift – prikkel + / sanctie – informatie + / o	voorschrift – prikkel o informatie +	voorschrift – prikkel o informatie +
toepassing	generiek o specifiek +	generiek o specifiek +	generiek o specifiek +
uitvoeringsregulering	sterk o gering o	sterk – gering +	sterk – gering +
object van sturing	direct o indirect o	direct + indirect –	direct o indirect o

a. + = verruimende invloed, o = neutrale invloed, – = beperkende invloed.

b. Bij het economische sturingsmodel wordt onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve prikkels omdat zij een verschillende invloed hebben. Bij de andere sturingsmodellen zijn deze onderscheidingen (verbod vs. gebod, informatie vs. propaganda) in het kader van dit onderzoek niet van belang.

Leesvoorbeeld: een prikkel heeft een positieve invloed op het vermogen tot maatwerk, maar heeft geen invloed op het vermogen tot een integrale en slagvaardige beleidsvoering. De mate van uitvoeringsregulering is niet van belang voor het vermogen tot maatwerk, maar wel voor het vermogen om tot een integrale en slagvaardige beleidsvoering te komen.

Het beoordelingskader fungeert in dit onderzoek als hulpmiddel om de werking van nationale instrumenten 'op de hand' te wegen. Het is niet mogelijk om verruimende en beperkende werkingen van een instrument rekenkundig bij elkaar op te tellen of van elkaar af te trekken. We zullen steeds beargumenteren waarom een instrument gegeven zijn kenmerken een bepaalde invloed heeft; daarbij zal bovenstaand schema als hulpmiddel dienen. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat een forse financiële prikkel een sterkere verruimende invloed heeft op het vermogen tot maatwerk dan de specifieke toepassing van een instrument, of het verstrekken van informatie.

Nationaal beleid in samenhang

Tot slot is het geheel van nationaal beleid van belang. Het is bekend dat het nationale beleid vaak verkokerd is. Het wordt ontwikkeld door verschillende departementen en zelfs door verschillende directies binnen departementen, en de beleidscoördinatie is daarbij vaak niet optimaal. Men kan zich afvragen of de verkokering door het nationale beleid niet geëxporteerd wordt naar gemeenten, waardoor deze met een nadelige invloed op het vermogen tot een integrale, slagvaardige beleidsvoering worden geconfronteerd.¹⁴ Zou bijvoorbeeld de gevonden slagvaardigheid van lokale overheden gerelateerd kunnen worden aan de mate van complexiteit in het nationale centrale beleid, zoals een van de hypothesen luidt die Willemse (2001) op basis van de literatuur formuleert? Kan er worden gesproken van coördinatie van het nationale jeugdbeleid, in de zin dat er sprake is van een samenhangend beleid van de verschillende betrokken departementen?

Ook is het van belang of instrumenten zijn gericht op het jeugdbeleid van alle gemeenten of op het beleid van een deel daarvan. In dit verband maakt Van der Doelen (1989: 55-56) een onderscheid tussen algemene en individuele vormen van de sturingsmodellen. Wordt er getracht het gedrag van veel of weinig actoren te beïnvloeden? Ook de mate van vrijwilligheid, zoals dat bij de typering van beleidsinstrumenten aan de orde is geweest, speelt hierbij een rol. Omdat de reikwijdte van een instrument niet uitmaakt voor de beperkende dan wel verruimende invloed – het heeft immers geen gevolgen voor individuele gemeenten – maakt dit aspect geen deel uit van het beoordelingskader. Wel zal regelmatig worden verwezen naar de reikwijdte van een instrument, omdat instrumenten die in een beperkt aantal gemeenten worden ingezet, in de uiteindelijke beoordeling van het nationale jeugdbeleid geen grote rol spelen.

1.7 Indeling van het boek

Hoofdstuk 2 van deze studie bevat de verantwoording van de onderzoeksopzet: de gehanteerde methoden en het verloop van het veldwerk. In de hoofdstukken daarna – het tweede deel van deze studie – gaan we in op de onderzoeksvragen die het lokale jeugdbeleid betreffen. Eerst komen in de hoofdstukken 3 tot en met 6 de inhoud en het proces rond het lokale jeugdbeleid aan de orde. We besteden achtereenvolgens

aandacht aan de mate waarin het jeugdbeleid is ontwikkeld (hoofdstuk 3), aan de inhoud van het jeugdbeleid (hoofdstuk 4), aan het betrekken van jeugdigen bij het jeugdbeleid (hoofdstuk 5) en aan de gemeentelijke sturing (hoofdstuk 6). In een 'tussenhoofdstuk' 7 leiden we uit de hoofdstukken 3 tot en met 6 een typologie van het jeugdbeleid af, die in de hoofdstukken over beleidsuitkomsten (hoofdstuk 8 tot en met 10) zal worden gebruikt om kenmerken van het jeugdbeleid te relateren aan de mate waarin er resultaten in het jeugdbeleid worden geboekt. In hoofdstuk 8 gaan we in op de mening die bij het jeugdbeleid betrokken actoren over dat beleid koesteren. Hoofdstuk 9 bevat een presentatie van de resultaten van het onderzoek naar output- en outcome-indicatoren, en in hoofdstuk 10 komt de jeugd aan het woord. Het tweede deel besluit met hoofdstuk 11, waarin de onderzoeksvragen 1 tot en met 8 worden beantwoord.

In het derde deel wordt in een uitvoerig twaalfde hoofdstuk het nationale beleid dat voor het lokale jeugdbeleid van belang is, beschreven en getypeerd; dit gebeurt aan de hand van de onderzoeksvragen 9 tot en met 11 die betrekking hebben op de doelen en instrumenten van het nationale beleid. In het slothoofdstuk 13 gaan we in op de gevolgen die het nationale beleid heeft voor het lokale jeugdbeleid, vooral waar het gaat om de verwachtingen die een zelfstandige positie van de gemeente rechtvaardigen. In hoofdstuk 13 zullen ook aanbevelingen voor het nationale beleid worden geformuleerd.

Tabel 1.3 geeft een overzicht van de plaatsen in deze studie waar de twaalf onderzoeksvragen worden beantwoord. Daaruit blijkt dat de vragen naar maatwerk en naar de toegankelijkheid van de lokale overheid in verschillende hoofdstukken worden behandeld. De vraag naar integrale beleidsvoering wordt hoofdzakelijk in hoofdstuk 6 beantwoord en voor een beperkt deel in hoofdstuk 3.

Tabel 1.3

Schematische weergave behandeling onderzoeksvragen lokaal jeugdbeleid

onderzoeksvraag	hoofdstuk/paragraaf
1 ^e centrale vraag: In hoeverre blijken gemeenten in staat om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?	
1 In hoeverre hebben gemeenten een specifiek jeugd-beleid ontwikkeld?	3 ontwikkeling van een specifiek jeugdbeleid
2 Hoe hebben de scores op (voor het jeugdbeleid rele-vante) output- en outcome-indicatoren zich ontwik-keld in de periode van 1998 tot en met 2001?	9 resultaten van beleid
3 Hoe beoordelen jeugdigen het jeugdbeleid van de gemeente waarin zij woonachtig zijn?	10 jongeren over het jeugdbeleid van hun gemeente
4 Hoe beoordelen bij het jeugdbeleid betrokken actoren het jeugdbeleid van de gemeente waar zij een rol in spelen?	8 oordelen over uitkomsten lokaal jeugdbeleid
5 In welke mate is er in het lokale jeugdbeleid sprake van maatwerk, dat wil zeggen: op de lokale situatie toegespitst beleid?	3 ontwikkeling van een specifiek jeugdbeleid 4.2 accenten in het jeugdbeleid 6.2 beleidsnetwerken rond lokaal jeugdbeleid 8.3 oordelen jeugdbeleid en uitkomsten
6 In hoeverre is het lokale jeugdbeleid te typeren als integraal?	3.4 integrale beleidsvoering 6.2 beleidsnetwerken rond lokaal jeugdbeleid 6.3 beleidsvorming: beleidsvisie als sturings-instrument
7 In hoeverre is het lokale jeugdbeleid te typeren als slagvaardig?	6 gemeente als sturende actor
8 In hoeverre is het lokale bestuur toegankelijk voor maatschappelijke actoren, in het bijzonder jeugdi-gen, als het gaat om lokaal jeugdbeleid?	5 het betrekken van jeugd 6.2 beleidsnetwerken rond lokaal jeugdbeleid 10.3 jongeren over hun gemeente: resultaten
2 ^e centrale vraag: Op welke wijze tracht de centrale overheid het lokale jeugdbeleid te beïnvloeden en wat betekent dat voor de mogelijkheden die gemeenten hebben om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?	
9 Wat waren van 1998 tot en met 2001 de doelen in het nationale beleid ten aanzien van jeugd en in hoe-verre werd aan gemeenten en lokale actoren een rol toegekend in het realiseren van die doelen?	12 het nationale jeugdbeleid
10 Welke instrumenten zette de nationale overheid in de periode van 1998 tot en met 2001 in om gemeen-ten en andere lokale actoren te ondersteunen bij of te faciliteren in het realiseren van die doelen?	12 het nationale jeugdbeleid
11 In hoeverre kan het nationale jeugdbeleid van 1998 tot en met 2001, in termen van doelen en instrumen-ten, gezien worden als een belemmering dan wel een stimulans voor het ontwikkelen van een op de lokale situatie toegesneden integraal, slagvaardig en effectief lokaal jeugdbeleid?	12 het nationale jeugdbeleid

- 1 Het historische overzicht van het jeugdbeleid is gebaseerd op Ter Bogt en Van Praag (1992: 9, 13, 189-187) en SCP (1985: 19-23, 101-104).
- 2 Voor een historisch overzicht van het welzijnsbeleid, zie Van der Pennen et al. 1995.
- 3 'Bij het streven naar een preventief jeugdbeleid bevinden gemeenten zich in een netwerk van actoren die voor de realisering van dat beleid onmisbaar zijn (...). Het is verstandig om bij de invulling van de regiefunctie van gemeenten met die afhankelijkheid rekening te houden. Gemeenten hebben beperkte informatie tot hun beschikking. Voor de realisatie van preventief jeugdbeleid zijn zij in aanzienlijke mate afhankelijk van de know how en inzet van andere organisaties. De gemeente als regisseur is dan ook vooral een netwerkmanager die poogt complexe processen tussen organisaties op het gebied van het jeugdbeleid te stimuleren, organiseren en begeleiden.' (Hupe en Klijn 1997: 37)
- 4 Batley en Stoker (1991) onderscheiden drie ideaaltypische modellen voor de relatie tussen nationale en lokale overheden: relatieve autonomie, agentschap en interactie. Nederland zou tot het laatste behoren, met 'a complex pattern of relationships, in which the emphasis is on mutual influence. The political processes of central and local government are closely inter-related (...) with issues often being resolved by mutual discussion.'
- 5 Scharpf (1978: 359) formuleert de afhankelijkheid van de nationale overheid ten opzichte van de lokale overheden als volgt: 'While the seemingly dominant party may exercise hierarchical authority or control over monetary resources, it may, at the same time, be fully dependent upon the specialist skills, the clientele contacts and the information available only to subordinate units.'
- 6 Het vervolg op paragraaf 1.3 is deels gebaseerd op de uitvoerige weergave van het overwegend empirische debat in Willemse (2001: 33-74). Overigens is er ook een tussenpositie in het normatieve debat: een naar taken gedifferentieerd model. Vooral in de public-choice-theorieën wordt decentralisatie vanuit economisch perspectief beoordeeld. In deze benadering bepalen de externe effecten van beleid of dit het beste aan de nationale overheid dan wel aan lokale overheden kan worden overgelaten. Externe effecten worden gedefinieerd als effecten op de situatie van actoren die niet tot het domein van de handelende actor behoren (Denters en Veldheer 1998: 67). Voorzieningen en beleid met weinig externe effecten zouden dan aan lokale overheden moeten worden overgelaten, omdat dit de kosten en het niveau van dienstverlening ten goede komt. Beleid en voorzieningen met grotere externe effecten vragen om centrale coördinatie en kunnen daarom beter op nationaal of eventueel regionaal niveau worden geregeld: 'Certain types of service have intrinsic qualities, such as divisibility of benefits and spillover effects, which should make them a subnational function in order to optimise costs and levels of delivery. Thus one might expect some services with fewer spillovers, such as leisure and recreation, to be local rather than national.' (Page en Goldsmith 1987: 10; zie ook King 1984; Scharpf et al. 1978; Owens en Panella 1991). In het empirische debat wordt door verschillende auteurs dan ook gewezen op verschillen per beleidsterrein. Zo stelt Veldheer (1994) dat gemeenten vooral op het culturele en sociale terrein een taak hebben. Raadschelders (1990: 249) wijst echter juist op het belang van de terreinen ruimtelijke ordening en openbare werken in het takenpakket. Als we naar de gemeentelijke uitgaven kijken, dan blijkt dat beide beleidsterreinen elkaar niet veel ontlopen (Osterkamp en Eller 2003; Kuhry en Veldheer 2004).
- 7 Zo stellen Fleurke et al. (1997: 9) dat het decentralisatiebeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken op twee noties is gestoeld. In de eerste plaats een notie die samen-

hangt met het participatieargument: versterking van de lokale democratie, toegankelijkheid van het bestuur en verkleining van de afstand tussen bestuur en bestuurden. In de tweede plaats is er de notie die aansluit bij het doelmatigheidsargument: decentralisatie vormt (ten dele) een oplossing voor een aantal problemen in het functioneren van het openbare bestuur, zoals verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid en gebrek aan maatwerk.

- 8 Dat er ook een zekere spanning kan bestaan tussen participatie en effectiviteit kan bestaan, tonen Dahl en Tufte (1973) aan. Zij stellen dat in een klein politiek systeem de effectiviteit (*system capacity*) beperkt is, terwijl de mogelijkheden voor participatie (*citizen effectiveness*) groter zijn. Voor een nuancering van deze stelling bij Nederlandse gemeenten, zie Denters et al. (1990) en Derksen et al. (1987).
- 9 Simonis en Lehnig (1987: 12-18) stellen het actorenperspectief tegenover het waarnemersperspectief, waarbij beleid als sociaal verschijnsel wordt opgevat. In tegenstelling tot de actorenbenadering ligt bij het waarnemersperspectief de nadruk niet zozeer op de vraag hoe de werkelijkheid gemanipuleerd kan worden, als wel op vragen die voortvloeien uit wetenschappelijke nieuwsgierigheid. Er is meer aandacht voor het historisch en cultureel bepaalde karakter van beleid; prescriptie speelt in principe geen rol.
- 10 Vanuit de opvatting van democratie als methode van besluitvorming waarmee beleid wordt gevormd en gecontroleerd, is het noodzakelijk dat de gekozen organen in een representatieve democratie betrokken zijn bij de beleidsvorming en -controle (vgl. Van der Kolk 1997). Slechts als zij daadwerkelijk participeren in deze processen, is het voor kiezers van belang hun invloed uit te oefenen op de samenstelling van deze politieke organen, dan wel zich tot deze organen te richten om directe invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Als private uitvoeringsorganisaties volledig autonoom opereren, is de lokale politiek voor burgers van geen belang op de desbetreffende beleidsterreinen. Democratische controle, direct door de gemeenteraad en indirect door kiezers, vindt in dat geval niet plaats. De beleidstheorie zegt dat gekozen politieke organen van lagere overheden door de kleinere schaal beter in staat zijn tot 'instructie' en controle van het dagelijkse bestuur (en indirect van de ambtelijke organisatie), en daardoor meer bij dit bestuur zijn betrokken.
- 11 Er is opzettelijk voor gekozen om het begrip *beleidsarena* te hanteren in plaats van het gangbare 'netwerk', om verwarring met beleidsnetwerken als sturingsinstrument ('deliberately sought interactions among individual organizations for purposes of effective policy co-ordination', Hanf 1978: 12) te voorkomen. Actoren kunnen op de een of andere manier relevant zijn voor het jeugdbeleid van een gemeente, zonder dat zij deel uitmaken van een (opzettelijk gecreëerd) beleidsnetwerk. Van Tatenhove en Leroy (1995) maken een soortgelijk onderscheid tussen 'het beleidsnetwerk als analytisch model' en 'het beleidsnetwerk als sturingsmodel'.
- 12 Rhodes (1997: 46-53) geeft een goed inzicht in de vele betekenissen die aan *governance* worden gegeven. Hij komt op basis daarvan tot een stipulatieve definitie met daarin een aantal kenmerken van *governance*:
 - interdependentie tussen organisaties, waaronder niet-statelijke actoren;
 - voortdurende interacties tussen leden van netwerken vanwege de noodzaak hulpbronnen te delen en over gezamenlijke doelen te onderhandelen;
 - spelachtige interacties, gebaseerd op vertrouwen en gereguleerd door overeengekomen spelregels;
 - aanzienlijke autonomie van de staat. De staat heeft geen soevereine positie, maar kan netwerken wel indirect (en imperfect) sturen.
 Het concept *governance* heeft een flinke impuls gekregen door het *new public management*-gedachtegoed (Osborne en Gaebler 1992).

- 13 Van der Doelen (1989) spreekt in dit verband van sturingsmodellen; De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991: 5) spreken van instrumentenfamilies.
- 14 Er zijn ook auteurs (zoals Toonen 1981) die beweren dat de versnippering tussen departementen juist extra mogelijkheden en ruimte voor gemeenten biedt.

2 Opzet van het onderzoek

2.1 Inleiding

Dit onderzoek kent twee centrale vragen, met ieder bijbehorende onderzoeksvragen. Op welke wijze een antwoord is gezocht op de onderzoeksvragen, wordt in dit hoofdstuk uiteengezet. In paragraaf 2.2 gaan we in op de gehanteerde methoden voor de beantwoording van de onderzoeksvragen die bij de eerste centrale vraag horen. Deze vragen hebben allen betrekking op het lokale jeugdbeleid. In paragraaf 2.3 gaan we nader in op de methoden die zijn toegepast om tot een antwoord op de aan de tweede centrale vraag verbonden onderzoeksvragen te komen. Deze vragen betreffen het nationale beleid ten aanzien van jeugdigen in relatie tot het lokale jeugdbeleid.

2.2 Onderzoek naar lokaal jeugdbeleid

De onderzoeksvragen naar het lokale jeugdbeleid vallen grofweg in twee delen uiteen. Het eerste deel betreft de inhoud en het proces van het lokale jeugdbeleid. Tot dit deel behoren de vragen over de ontwikkeling van een lokaal jeugdbeleid, de mate waarin dat voldoet aan een aantal voorwaarden voor effectief beleid (maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid) en de mate waarin ruimte wordt geboden aan participatie. Het tweede deel van de vragen naar lokaal jeugdbeleid bestaat uit vragen naar de beleidsuitkomsten van het lokale jeugdbeleid. In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop de onderzoeksvragen bij beide delen zijn beantwoord.

Allereerst dient echter uiteengezet te worden dat in het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid twee sporen zijn gevolgd. Om een representatief beeld te geven van het lokale jeugdbeleid in Nederlandse gemeenten is in de eerste plaats een meer kwantitatief spoor gevolgd. Dit spoor is uitgezet in het onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid (Gilsing et al. 1999) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), waar het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid deel van uitmaakt. In dit kwantitatieve onderzoek naar lokaal jeugdbeleid wordt gewerkt met een gestratificeerde, representatieve steekproef van 72 gemeenten. Het tweede spoor is kwalitatief van aard. Dit deel had de functie om de vraagstellingen in het kwantitatieve deel te voeden. Daarnaast werd ermee beoogd de kwantitatieve resultaten te illustreren.

Kwantitatief beleidsonderzoek

Uitgangspunt in de steekproef is dat recht wordt gedaan aan de verscheidenheid in omvang en intensiteit van de sociale problematiek tussen gemeenten, omdat verwacht mag worden dat de omvang en aard van de problematiek van invloed is op het gevoerde beleid. De steekproef is daarom gestratificeerd naar de stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten.

Om de sociaal-economische status van gemeenten of delen daarvan (postcodegebieden) uit te kunnen drukken, heeft het SCP een achterstandsindex geconstrueerd. Deze index geeft een indruk van de sociaal-economische positie van inwoners van een gemeente of postcodegebied en bestaat uit drie indicatoren: het aandeel personen met een inkomen beneden modaal, het aandeel personen met een lage opleiding en het percentage werklozen.

De gegevens zijn afkomstig uit de WoonMilieu Database 1995 en uit het Geo-MarktProfiel-bestand 1994 (zie Bijlage A voor een overzicht van de gebruikte databestanden). Meer precies gaat het om de volgende indicatoren:

- aandeel personen met een inkomen beneden modaal: geschat aantal huishoudens dat een minimuminkomen of een inkomen tussen minimum en modaal heeft als percentage van het totale aantal huishoudens;
- aandeel personen met een lage opleiding: aantal personen met een opleiding op maximaal lbo-niveau verdeeld in negen klassen, lopend van extreem weinig via gemiddeld tot extreem veel;
- percentage werklozen: geschat percentage mensen zonder een betaalde baan.

Met een factoranalyse zijn deze drie indicatoren tot één index samengevoegd. Er is rekening gehouden met het aantal huishoudens per postcodegebied: hoe meer huishoudens, des te zwaarder de bijdrage van dat postcodegebied aan de score. Gebieden met minder dan 25 huishoudens en/of minder dan 100 personen zijn niet in de analyse opgenomen; het grootste deel van de gebieden met overwegend andere dan woonfuncties (bedrijfsterreinen) verdwijnt op deze wijze. De scores voor zowel de gemeenten als voor de postcodegebieden zijn opnieuw geschaald zodat in beide gevallen de gemiddelde score (voor heel Nederland) '0' is. Een lagere score staat dan voor een relatief hoge en een hogere score voor een relatief lage sociaal-economische status. De index loopt voor alle gemeenten van -1,51 tot 2,33.

Na rangschikking volgens de achterstandsindex zijn de gemeenten gescheiden in gemeenten met een score boven het gemiddelde en in gemeenten met een score onder het gemiddelde. De gemeenten die '0' scoren zijn netjes opgedeeld over de beide categorieën. De twee groepen van gemeenten zijn vervolgens opgedeeld naar stedelijkheid. Als indicator voor stedelijkheid wordt een door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkelde maatstaf gebruikt (Den Dulk et al. 1992). In deze maatstaf vormt de concentratie van menselijke activiteiten, zoals wonen, werken en voorzieningengebruik, het kenmerk van stedelijkheid. De concentratie van menselijke activiteiten wordt door het CBS geoperationaliseerd door voor ieder adres de omgevingsadressendichtheid te bepalen. De omgevingsadressendichtheid van een gemeente is gedefinieerd als het gemiddelde van de omgevingsadressendichtheden van alle afzonderlijke adressen binnen de gemeente. De aldus ontwikkelde stedelijkheidsmaat is door het CBS gevalideerd door de samenhang te bekijken tussen de omgevingsadressendichtheid en andere indicatoren voor stedelijkheid enerzijds en variabelen waarvan aangenomen wordt dat zij met stedelijkheid samenhangen anderzijds. Het blijkt dat de omgevingsadressendichtheid vrijwel zonder

uitzondering beter correleert dan de andere indicatoren voor stedelijkheid, te weten de 'oude' urbanisatiegraad van het CBS, het inwoneraantal en de bevolkingsdichtheid. Het CBS onderscheidt gemeenten in vijf stedelijkheidsklassen:

- zeer sterk stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 2500 adressen of meer per km²;
- sterk stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 1500 tot 2500 adressen per km²;
- matig stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 1000 tot 1500 adressen per km²;
- weinig stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1.000 adressen per km²;
- niet stedelijk: een omgevingsadressendichtheid van minder dan 500 adressen per km².

Zo ontstaan er tien groepen van gemeenten: vijf groepen met een relatief hoge en vijf met een relatief lage sociaal-economische status. Besloten is uit elke groep at random een gelijk aantal gemeenten te trekken. Op deze wijze zijn acht gemeenten uit elke groep getrokken; aangezien één groep slechts twee gemeenten bevat, kwam de totale steekproef op 74 gemeenten. Met dit aantal gemeenten was in 1999 ruim 13% van het toenmalige aantal gemeenten in de steekproef vertegenwoordigd.

Door deze wijze van steekproeftrekking zijn de (zeer) sterk stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd in de steekproef. Deze keuze is bewust gemaakt vanwege de naar verwachting hogere intensiteit van de sociale problematiek in in ieder geval delen van deze gemeenten. De gemeenten zijn in voldoende mate gespreid over de provincies.

Het kwantitatieve beleidsonderzoek is op twee momenten verricht. Op het eerste moment, in 1999, is gebruikgemaakt van de steekproef zoals hierboven omschreven. Daarna is opnieuw in 2002 onderzoek gedaan. In de periode tussen het moment van steekproeftrekking en het herhaalde onderzoek in 2002 hebben verschillende gemeenten te maken gehad met processen van gemeentelijke herindeling. Op twee na zijn alle gemeenten uit de oorspronkelijke steekproef gehandhaafd. Twee gemeenten (Gendt en Egmond) die in die periode zijn opgegaan in grotere gemeenten, waarbij zij zelf niet de grootste samenstellende gemeente waren, zijn uit de steekproef verwijderd.

De steekproefgemeenten en de eventuele herindelingsprocessen waarbij zij in de periode van 1998 tot en met 2001 betrokken zijn geweest, staan opgesomd in Bijlage B.

Kwalitatief beleidsonderzoek

Naast het meer kwantitatieve onderzoek in alle steekproefgemeenten is in het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid ook nadrukkelijk voor een kwalitatief spoor gekozen. In het eerste scp-onderzoek naar lokaal jeugdbeleid (Gilsing 1999) is het beleid van de steekproefgemeenten ingedeeld op basis van een typologie die bestond uit drie beleidstypen. In de eerste plaats waren er gemeenten met een interactief beleidstype:

een relatief ver ontwikkeld jeugdbeleid, met een relatief hoog niveau van voorzieningen voor de jeugd en een beleid dat relatief sterk gericht was op het betrekken van de jeugd. In de tweede plaats werd het actieve beleidstype onderscheiden: een redelijk ver ontwikkeld jeugdbeleid, een wat meer dan gemiddeld voorzieningenniveau, en een beleid dat beperkt gericht is op het betrekken van jeugd. In het derde beleidstype – passief beleid – is het beleid zeer beperkt ontwikkeld, is het voorzieningenniveau relatief laag en wordt de jeugd zeer beperkt bij het beleid betrokken. Voor ieder beleidstype zijn drie gemeenten geselecteerd, waarbij ook rekening is gehouden met achtergrondkenmerken van gemeenten, zoals stedelijkheid, omvang en sociaal-economische status. In deze negen gemeenten is in de periode tussen de twee kwantitatieve onderzoeken van 1999 en 2002 meer diepgaand onderzoek verricht naar het lokale jeugdbeleid. In tabel 2.1 is een overzicht opgenomen van de negen gemeenten (zie ook box 2.1).

Tabel 2.1

Overzicht onderzoeksgemeenten kwalitatief onderzoek

	beleidstype	stedelijkheidsklasse	inwoners 1/1/99
Utrecht	interactief	1	232.718
Spijkenisse	interactief	2	71.831
Leiden	interactief	1	117.389
Culemborg	actief	3	24.452
Vlissingen	actief	2	44.530
Groningen	actief	1	171.193
Voorburg	passief	1	38.549
Heeze-Leende	passief	4	15.306
Appingedam	passief	4	12.235

Bron: Gilsing (1999)

In de loop van 2000 is in deze gemeenten het grootste deel van het kwalitatieve deel van het onderzoek verricht. Daarnaast is in 2002 de methode van Jongereninspectie-teams ingezet in deze gemeenten – waarover meer in paragraaf 2.2.4.

Box 2.1 Typering onderzoeksgemeenten kwalitatief onderzoek

Appingedam

De gemeente Appingedam behoort tot de weinig stedelijke gemeenten. Ze had in 1999 ruim 12.000 inwoners, van wie bijna 30% 0-25-jarigen. Van het totale aantal inwoners is 4,6% van niet-westerse allochtone afkomst. 27% van de basisschoolleerlingen behoort tot de gewichtenleerlingen. Het gaat om ongeveer evenveel 1,9-leerlingen als 1,25-leerlingen. Al deze kinderen hebben ouders die een laag beroeps- en opleidingsniveau hebben. Appingedam kent relatief veel huishoudens met een laag inkomen en ook relatief veel eenpersoonshuishoudens met kinderen met een laag inkomen. De gemeente is in het onderzoek van 1998 getypeerd als een gemeente met een passief jeugdbeleid: een relatief laag voorzieningenniveau, een weinig ontwikkeld jeugdbeleid en weinig aandacht voor het betrekken van de jeugd bij het lokale jeugdbeleid.

Culemborg

Culemborg telde in 1999 rond 25.000 inwoners en behoort tot de klasse 'matig stedelijk'. Ruim een derde van de bevolking is jonger dan 25 jaar. Bijna 20% van de bevolking is van allochtone afkomst, waarvan 11% van niet-westerse afkomst. Vooral Marokkanen vormen een relatief groot deel van de bevolking. Het aandeel 1,25-leerlingen in het basisonderwijs is met 8% relatief laag, terwijl het aandeel van 1,9-leerlingen met 19% relatief hoog is. Het percentage huishoudens met kinderen en een laag inkomen is ongeveer gelijk aan het landelijke percentage. De gemeente Culemborg had in 1998 een relatief ver ontwikkeld jeugdbeleid en werd gerekend tot de 'actieve' gemeenten. De doelstellingen van het beleid waren weliswaar algemeen geformuleerd, maar er was sprake van een relatief sterke integrale beleidsvoering. Aan de participatie van jeugd werd iets meer dan gemiddeld aandacht besteed. Het voorzieningenniveau bleef achter en lag onder het landelijke gemiddelde.

Groningen

Groningen is een zeer sterk stedelijke gemeente, waar in 1999 zo'n 175.000 mensen woonden. Het percentage 0- tot 25-jarigen is bijna 37. Dit is relatief hoog, zeker gezien de stedelijkheidsklasse. Er wonen relatief veel Antillianen en Surinamers in Groningen. Het aandeel allochtonen in de bevolking is voor een grote stad echter klein, wat zich vertaalt in een relatief laag percentage 1,9-leerlingen in het basisonderwijs. In totaal behoort 28% van de leerlingen in het basisonderwijs tot de gewichtenleerlingen. De gemeente kent, rekening houdend met de stedelijkheid, een hoog aandeel huishoudens met lage inkomens. Het gemeentelijke jeugdbeleid was in 1999 behoorlijk ontwikkeld, maar jong. In de nota van 1999 zijn veel beleidsvoornemens opgenomen, waarvan een deel pas in latere jaren uitgevoerd zal worden. Het beleid is deels uitgewerkt in kwantitatieve en deels in kwalitatieve doelstellingen. De mate van integraliteit was hoog en er was veel aandacht voor regievoering.

Vervolg Box 2.1 Typering onderzoeksgemeenten kwalitatief onderzoek

Op het gebied van het betrekken van jeugd scoorde de gemeente iets boven het gemiddelde. Het voorzieningenniveau was hoog, wat samenhangt met de centrumfunctie van de stad. Groningen was in 1999 te typeren als actieve gemeente.

Heeze-Leende

Heeze-Leende is een weinig stedelijke gemeente en telde in 1999 15.306 inwoners. 30% van de bevolking van Heeze-Leende is jonger dan 25 jaar. De gemeente heeft weinig gewichtenleerlingen en een laag aantal huishoudens met een laag inkomen. Er wonen nauwelijks niet-westerse allochtonen in de gemeente. Het jeugdbeleid van de gemeente is in het vorige onderzoek getypeerd als passief: een laag voorzieningenniveau en een weinig ontwikkeld jeugdbeleid waarbij weinig wordt gedaan aan het betrekken van de jeugd.

Leiden

De gemeente Leiden had in 1998 van de negen onderzoeksgemeenten die in het kwalitatieve onderzoek betrokken zijn het meest ontwikkelde jeugdbeleid. Het beleid strekte zich uit over een groot aantal voor jeugd relevante beleidssectoren, er was relatief veel aandacht voor effectmeting en er vond relatief veel interne en externe afstemming van het beleid plaats. De jeugd werd er meer dan gemiddeld bij het beleid betrokken en het voorzieningenaanbod voor jeugdigen was hoog. Leiden behoort tot de zeer sterk stedelijke gemeenten. In 1999 woonden er 117.389 mensen. Eenderde daarvan was jonger dan 25 jaar. Ongeveer 12% van de Leidse bevolking is van niet-westerse afkomst. Er zijn, gelet op stedelijkheidsklasse, relatief weinig gewichtenleerlingen in Leiden. Ook zijn er, rekening houdend met de stedelijkheidsklasse, minder dan gemiddeld huishoudens met een laag inkomen.

Spijkensisse

Spijkensisse behoorde in 1998 tot de gemeenten met een interactief beleidstype. Het beleid was er relatief ver ontwikkeld (uitgewerkt in kwalitatieve doelstellingen en daaraan gekoppelde beleidsmaatregelen), er werd veel gedaan om de jeugd bij het beleid te betrekken, en het voorzieningenniveau was er boven gemiddeld. In 1999 woonden er ruim 70.000 mensen. Ruim een derde daarvan bestond uit mensen jonger dan 25 jaar. 11% van de bevolking is van een niet-westerse afkomst. Het grootste deel hiervan bestaat uit Surinamers en Antillianen.

Spijkensisse behoort tot de sterk stedelijke gemeenten. In vergelijking met andere sterk stedelijke gemeenten heeft Spijkensisse veel gewichtenleerlingen, zowel 1,25-leerlingen als 1,9-leerlingen. Het percentage huishoudens met een laag inkomen is gemiddeld.

Vervolg Box 2.1 Typering onderzoeksgemeenten kwalitatief onderzoek

Utrecht

De gemeente Utrecht had in 1999 232.718 inwoners, van wie ruim een derde jonger was dan 25 jaar. Utrecht behoort tot de zeer sterk stedelijke gemeenten. Er zijn relatief erg veel gewichtenleerlingen, vooral 1,9-leerlingen, dus leerlingen waarvan de ouders én een laag beroeps- en opleidingsniveau hebben én behoren tot één van de erkende minderheidsgroeperingen. Ongeveer 19% van de bevolking van de gemeente Utrecht is van niet-westerse allochtone afkomst. Het percentage huishoudens met een laag inkomen is ongeveer gemiddeld vergeleken met andere gemeenten in deze stedelijkheidsklasse. Utrecht is in het vorige onderzoek naar lokaal jeugdbeleid geplaatst bij de gemeenten met een interactief beleidstype. Dat wil zeggen dat in deze gemeente het voorzieningenniveau hoog is, het jeugdbeleid er ver is ontwikkeld en de jeugd in sterke mate wordt betrokken bij het jeugdbeleid.

Vlissingen

Vlissingen is een sterk stedelijke gemeente. Naar aanleiding van het vorige onderzoek is het jeugdbeleid getypeerd als actief: een redelijk voorzieningenniveau, vooral wat betreft algemeen preventieve voorzieningen, en een meer dan gemiddeld ontwikkeld jeugdbeleid, waarbij jeugdigen echter maar in beperkte mate betrokken worden. De gemeente Vlissingen had in 1999 bijna 45.000 inwoners, van wie ongeveer 30% kinderen en jongeren tot 25 jaar. Ruim 20% van de Vlissingers is van niet-westerse allochtone afkomst. Er zijn relatief veel 1,25- en 1,9-gewichtenleerlingen. Het percentage huishoudens met een laag inkomen is wat hoger dan gemiddeld in deze stedelijkheidsklasse.

Voorburg

De gemeente Voorburg is een zeer sterk stedelijke gemeente. Ze had in 1999 een kleine 40.000 inwoners. Van de gemeentebevolking is 23% van niet-westerse afkomst. Het gaat vooral om Surinamers. Er zijn relatief weinig gewichtenleerlingen. Ook zijn er relatief weinig huishoudens met een laag inkomen. Het jeugdbeleid was in 1998 te typeren als passief beleid. Er was een lager dan gemiddeld voorzieningenniveau, een weinig ontwikkeld jeugdbeleid en er werd weinig gedaan aan het betrekken van de jeugd. Per 01-01-02 is de gemeente Voorburg officieel gefuseerd met de gemeente Leidschendam tot de gemeente Leidschendam-Voorburg. In dit onderzoek gaat het echter nog alleen om de gemeente Voorburg.

2.2.1 Het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid: de inhoud en het proces

In 1998 zijn in de (toen nog) 74 onderzoeksgemeenten de ambtelijke sleutelinformanten jeugdbeleid benaderd met een gestructureerde vragenlijst, die voor een belangrijk deel de beleidsinhoud en in mindere mate het beleidsproces betrof. De

vragenlijst werd mondeling afgenomen. In dat jaar zijn 71 interviews gehouden, wat neerkomt op een responspercentage van 96. In 2002 zijn de ambtelijke sleutelinformanten opnieuw benaderd, ditmaal met een schriftelijke vragenlijst. Deze lijst bevatte voor een deel dezelfde vragen als in 1998, maar was meer dan in 1998 gericht op het beleidsproces en dan met name op de sturende rol van gemeenten. In 2002 zijn uiteindelijk 60 van de 72 vragenlijsten geretourneerd (83%). De vragenlijsten zijn opgenomen in Bijlage C.

Daarnaast zijn zowel in 1998 als in 2002 de voor het jeugdbeleid relevante beleidsdocumenten geanalyseerd op een aantal punten. Op deze punten werden de gemeenten gescoord. Van 1998 zijn in totaal van 67 gemeenten de resultaten van deze documentanalyse bekend. In 2002 is hetzelfde gedaan, maar dan alleen voor de 36 gemeenten die sinds 1998 nieuwe, voor het jeugdbeleid relevante kader- of strategische nota's hebben opgesteld. Als gemeenten geen nieuwe nota hadden uitgebracht in de periode van 1998 tot 2002, werden de resultaten van 1998 ook voor het jaar 2002 gebruikt. De punten waarop de nota's zijn gescoord, zijn te vinden in Bijlage A.

In de loop van 2000 is in negen gemeenten het kwalitatieve deel van het onderzoek verricht. Er is gesproken met de voor het jeugdbeleid verantwoordelijke wethouders en – afzonderlijk – met de ambtelijke sleutelinformanten. In totaal zijn er dus achttien interviews gehouden. Het doel daarvan was om een meer diepgaand inzicht te verkrijgen in de prioriteiten in het jeugdbeleid, en in de wijze waarop de gemeenten het samenwerkingsproces met andere actoren trachtten te sturen. De inzichten die uit deze interviews zijn verkregen zijn dan ook gebruikt bij het opstellen van de vragenlijsten voor het onderzoek in 2002.

De interviews waren semi-gestructureerd van opzet. Alle interviews zijn uitgewerkt in verslagen.

Daarnaast is in elk van deze gemeenten gesproken met vertegenwoordigers van uitvoerende instellingen. In elke gemeente is getracht een interview te houden met een vertegenwoordiger van een Bureau Jeugdzorg, een vertegenwoordiger van een bij het 0- tot 6-jarigenbeleid betrokken instelling, een vertegenwoordiger van het basisonderwijs en een vertegenwoordiger van een welzijnsinstelling betrokken bij het jeugd- en jongerenwerk. De keuze van de instellingen werd voor een belangrijk deel bepaald door de speerpunten van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS 1999a). Ook in deze semi-gestructureerde interviews werd met item-lijsten gewerkt, die per type instelling verschilden. In de interviews met de instellingen stonden steeds de inhoud en een aantal procesmatige aspecten van het lokale jeugdbeleid centraal, vanzelfsprekend benaderd vanuit het perspectief van de betreffende instelling. Uiteindelijk zijn 35 van de 36 interviews gehouden die in deze negen gemeenten waren gepland.

Bovendien zijn de voor het jeugdbeleid relevante en beschikbare beleidsdocumenten in deze gemeenten op meer diepgaande wijze geanalyseerd dan bij de documentanalyse in het kwantitatieve onderzoeksdeel het geval was. Deze documentanalyse is gebruikt om de interviewresultaten in een kader te plaatsen en te verdiepen (Netten 2000).

In dit onderzoek wordt het kwalitatieve onderzoeksmateriaal gebruikt om de meer kwantitatieve beschrijvingen van de ontwikkelingen in het jeugdbeleid (de hoofdstukken 3 t/m 6) te ondersteunen en illustreren. Daarbij past nogmaals de opmerking dat het kwalitatieve materiaal dateert uit 2000 en daarmee minder actueel is dan de kwantitatieve onderzoeksgegevens. Daardoor is het materiaal ter illustratie echter niet minder bruikbaar.

2.2.2 Onderzoek naar lokaal jeugdbeleid: de beleidsuitkomsten

Beleidseffecten

Ten behoeve van het onderzoek naar de effecten van beleid is in 2002 getracht om voor de 72 onderzoeksgemeenten cijfers voor zowel 1998 als 2001 op een aantal voor het jeugdbeleid relevante output- en outcome-indicatoren te verzamelen. Voor een deel konden deze gegevens worden betrokken uit centrale registraties, maar voor het grootste deel van de indicatoren waren gemeenten en lokale instellingen de leverancier. Omdat voorzien was dat het verzamelen van gegevens bij gemeenten moeizaam zou kunnen verlopen, vanwege beperkte beschikbaarheid en het gebruik van uiteenlopende definities, is voor dit deel van het onderzoek in vijf gemeenten een pilotstudy uitgevoerd. Deze pilotstudy leidde ertoe dat een van de indicatoren van de lijst verwijderd moest worden. Bovendien bleek dat het voor geen van de indicatoren mogelijk was een uitsplitsing te maken naar bepaalde subgroepen van de populatie jeugdigen, behalve op basis van leeftijd. Voor het overige leverde de pilotstudy geen noemenswaardige problemen op, zodat werd besloten opdracht te geven voor de uitvoering van het onderzoek in de overige 67 gemeenten.

Het verzamelen van de gegevens bleek echter zeer moeizaam te verlopen. In tabel 2.2 is een overzicht opgenomen van de item-respons. De meeste gemeenten leverden ofwel geen gegevens, ofwel gegevens voor een deel van de indicatoren, ofwel niet de gegevens voor beide gevraagde jaren 1998 en 2001. Voor indicatoren waarvoor de cijfers bij gemeenten moesten worden verzameld zijn in het beste geval, en dit geldt een beperkt aantal indicatoren, van maximaal 25 gemeenten de cijfers voor 1998 en 2001 beschikbaar. Het betreft de cijfers over het bereik en de capaciteit van kinderdagverblijven en over het aantal openbare speelvoorzieningen en ontmoetingsplekken. Voor de overige indicatoren geldt dat van minder dan twintig gemeenten de cijfers bekend zijn. Het laagst scoort de indicator voortijdig schoolverlaten, waar niet meer dan een luttel aantal gemeenten en/of Regionale Meld- en Coördinatiepunten voortijdige schoolverlaters (RMC's) in staat bleek überhaupt cijfers voor de eigen gemeente boven tafel te krijgen.

Tabel 2.2

Output- en outcome-indicatoren: item-respons, naar jaartal (aantal gemeenten, maximum = 72)

	1998	2000	2001	1998 en 2001	bron
bereik kinderdagverblijven	25	7	31	23	gemeente
bereik peuterspeelzalen	18	8	30	16	gemeente
omvang wachtlijsten kinderdagverblijven	15	3	21	13	gemeente
capaciteit kinderdagverblijven	28	8	31	25	gemeente
omvang wachtlijsten peuterspeelzalen	15	3	26	13	gemeente
bereik projecten voor- en vroegschoolse educatie	21	5	31	19	gemeente
omvang wachtlijsten speciaal basisonderwijs	11	0	17	11	gemeente
bereik brede scholen	16	3	21	15	gemeente
aandeel voortijdige schoolverlaters, teruggeleid	0	0	1	0	gemeente/RMC
aandeel voortijdige schoolverlaters groep 17-22-jarigen	1	0	3	1	gemeente/RMC
percentage leerlingen in speciaal basisonderwijs	20	6	29	17	gemeente
gemiddelde Cito-scores basisonderwijs	67 (1999)	0	71	67	Cito
aandeel met uitkering	72	71	72	72	CBS
aantal Halt-afdoeningen	0	0	58	0	Halt Nederland
aandeel minderjarig gehoorde verdachten	72	0	72	72	CBS
aandeel lid sportvereniging	15	6	15	8	gemeente
aandeel lid bibliotheek	62	7	64	53	Vereniging van Openbare Bibliotheken
aantal openbare speelvoorzieningen	24	2	35	21	gemeente
aantal ontmoetingsplekken	24	1	38	24	gemeente
bereik consultatiebureaus	36	0	46	36	thuiszorgorganisaties

Bron: SCP (LJB-kengetallen 2002)

De indicatoren waarvan de gegevens afkomstig zijn uit centrale bronnen gaven minder problemen. Niettemin betreffen de cijfers over het aantal Halt-afdoeningen alleen het jaar 2001, terwijl de cijfers over het bereik van de consultatiebureaus slechts voor de helft van de gemeenten voor beide jaren beschikbaar zijn. Ook de cijfers over de jeugdzorg leverden problemen op. Voor 1998 zijn bij de Stichting Registratie Jeugdvoorzieningen (SRJV) van ongeveer 80% van de instellingen de cijfers bekend, en voor 2000 van 60%. Dat heeft tot gevolg dat de cijfers op gemeentelijk niveau op (bijna) alle fronten een daling laten zien in instroom en gebruik. Een der-

gelijke trend staat haaks op de trendrapporten van de SRJV, die op veel punten een toename laten zien. Dit is mogelijk doordat de totale cijfers per jaar worden bijgeschat tot 100% van de instellingen. Deze bijinschatting is op gemeentelijk niveau niet mogelijk. Omdat tevens onduidelijk is hoe de respons van instellingen in beide jaren de cijfers van afzonderlijke gemeenten beïnvloedt, moet geconcludeerd worden dat de SRJV-cijfers voor het doel van dit onderzoek onbruikbaar zijn.

Een andere beperking van dit deel van het onderzoek is dat gemeenten in relatief veel gevallen aangaven dat de door hen geleverde cijfers niet helemaal voldeden aan de aan de indicatoren gekoppelde omschrijvingen. Met andere woorden, de gehanteerde definities lopen uiteen.

Als we de 'duur van de wachtlijst'-indicatoren en de 'voortijdig schoolverlaten'-indicatoren buiten beschouwing laten, dan blijven er twaalf indicatoren over waarvoor gemeenten gevraagd zijn cijfers te leveren. Van de 72 gemeenten hebben er 32 voor geen enkele indicator cijfers voor 1998 en 2001 geleverd. Negentien gemeenten leverden cijfers over beide jaren voor één tot vijf indicatoren, twintig voor zes tot tien, en slechts vier voor elf of twaalf indicatoren.

De vraag is of er sprake is van een selectieve respons door gemeenten. Het zou kunnen zijn dat de gemeenten met een relatief omvangrijk ambtelijk apparaat, of gemeenten met veel aandacht voor het jeugdbeleid, vaker over cijfers beschikken dan andere gemeenten. Het gemiddelde aantal indicatoren waarop voor beide jaren cijfers zijn geleverd, ligt voor alle gemeenten iets boven de drie. De meest stedelijke gemeenten leveren gemiddeld weliswaar meer gegevens dan de minst stedelijke gemeenten (3,9 vs. 2,5), maar het verschil is niet significant.

De lage respons, gevoegd bij de variëteit in gehanteerde definities, heeft ons doen besluiten in dit onderzoek alleen over de gegevens uit centrale bronnen te rapporteren. Daarmee verliest het onderzoek naar de resultaten van het beleid aan kracht. Er blijft immers een beperkt aantal indicatoren over, zodat er nauwelijks sprake kan zijn van een brede beoordeling van het jeugdbeleid. Bovendien was de verwachting dat resultaten beter geïnterpreteerd zouden kunnen worden als deze in een breder kader van resultaten zouden kunnen worden geplaatst. Ook dat is nu niet mogelijk.

Intersubjectieve beoordeling beleidsactoren

In 2002 zijn in de 72 gemeenten steeds tien instellingen benaderd waarvan verondersteld mag worden dat zij betrokken zijn bij het jeugdbeleid. In de schriftelijke, gesloten vragenlijst waren vragen opgenomen over het beleidsproces – de wijze waarop de instelling bij het lokale jeugdbeleid betrokken is – en vragen naar een oordeel over verschillende aspecten van het jeugdbeleid (zie Bijlage C). Deze vragen zijn voor een deel ook opgenomen in de vragenlijst voor de ambtelijke sleutelinformanten jeugdbeleid (zie § 2.2.1), zodat ook van de ambtenaren hun oordeel over het beleid bekend is.

De (in principe) in alle gemeenten benaderde instellingen zijn weergegeven in tabel 2.3. Voor een deel zijn de adressen en de namen van contactpersonen bij de instellingen aangeleverd door de ambtelijke sleutelinformanten aan het eind van hun vragenlijst. Als dit niet het geval was, hebben de onderzoekers de adressen van instellingen zelf opgezocht en zijn de lijsten niet op naam gesteld verzonden. Omdat in sommige gemeenten bepaalde typen instellingen niet werkzaam bleken te zijn – dit geldt met name voor het voortgezet onderwijs – of omdat van sommige instellingen adressen niet achterhaald konden worden, zijn uiteindelijk 682 vragenlijsten verstuurd. In totaal hebben 371 instellingen gereageerd, wat neerkomt op een respons van 55%. Daarbij dient opgemerkt te worden dat sommige instellingen, vooral Bureaus Jeugdzorg, RMC's en GGD's meerdere vragenlijsten hebben ontvangen, omdat zij bij het jeugdbeleid van verschillende gemeenten in een regio betrokken zijn. De respons onder deze dubbel aangeschreven instellingen wijkt met 56% echter niet af van de respons onder alle instellingen. Ook onder de instellingen die niet waren 'aangereikt' door de gemeenteambtenaren week de respons met 57% niet noemenswaardig af van de totale respons.

Tabel 2.3

Actoren betrokken bij beoordeling jeugdbeleid

type organisatie	actor	% respons
thuiszorg	consultatiebureaus/ouder-kindcentra	67
politie	afdeling jeugdzaken	65
Bureau Jeugdzorg	management	64
GGD	afdeling jeugdgezondheidszorg	63
kinderopvang	management	50
welzijn	afdeling jeugd- en jongerenwerk	49
voortgezet onderwijs	management	48
peuterspeelzaalwerk	management	46
RMC	coördinator	42
primair onderwijs	schoolbestuur	35

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

De respons verschilt wel naar type instelling (zie tabel 2.3). Organisaties voor thuiszorg, de politie, Bureaus Jeugdzorg en GGD's hebben in veel sterkere mate meegewerkt aan het onderzoek dan RMC's en schoolbesturen in het primaire onderwijs. Gedurende de uitvoering van het veldwerk bleek verscheidene malen dat RMC-functionarissen het lastig vonden om het jeugdbeleid van de gemeente waar zij als ambtenaar werkzaam zijn, of het jeugdbeleid van regiogemeenten, te beoordelen. Een verklaring voor de relatief lage respons van de schoolbesturen in het primaire onderwijs is niet direct voorhanden. Mogelijk speelt de relatief geringe betrokkenheid van deze besturen bij het lokale jeugdbeleid een rol.

De respons verschilt sterk per gemeente (zie tabel 2.4) en bedroeg gemiddeld 5,2. Er zijn geen gemeenten waar geen enkele instelling heeft gereageerd. Tegelijkertijd zijn er ook geen gemeenten waar alle tien de instellingen hebben gereageerd. In een deel van de analyses in de hoofdstukken 6 en 8 worden de instellingsgegevens per gemeente samengevoegd, om zo uitspraken op het niveau van de gemeente te kunnen doen. Deze aggregatie van gegevens vond alleen plaats als er minimaal drie instellingen hadden gereageerd, die uit een bepaalde gemeente komen of daarbij betrokken zijn. Op die manier wordt voorkomen dat uitspraken over het jeugdbeleid van een gemeente in te sterke mate door één instelling worden bepaald. Deze werkwijze sluit 12% van de gemeenten uit van de analyses op geaggregeerd niveau.

Tabel 2.4

Respons instellingen, per gemeente (n = 72)

aantal responderende instellingen	% gemeenten
1	1
2	11
3	13
4	11
5	21
6	14
7	17
8	7
9	6

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

Waardering beleid door doelgroep

In de negen gemeenten die betrokken zijn bij het kwalitatieve onderzoeksspoor zijn zogenoemde Jongeren Inspectie Teams (JIT's) ingezet. Deze methode is door de Stichting Alexander speciaal ontwikkeld om jongeren te betrekken bij de beoordeling en vormgeving van het voor hen relevante beleid van instellingen en overheden. Ten behoeve van dit onderzoek liet men jongeren een oordeel vellen over het lokale jeugdbeleid. In iedere gemeente werden tien tot twintig jongeren gerekruteerd om deel te nemen aan een groepsgesprek over het jeugdbeleid. Hierna werden vier tot zes jongeren geselecteerd om een JIT te vormen. De JIT-leden hebben in iedere gemeente in totaal zo'n zestig interviews met andere jongeren gehouden (voor de basisvragenlijst, zie Bijlage C). De resultaten van deze interviews werden in een afsluitende bijeenkomst door het JIT besproken. De producten van deze methode zijn een databestand met daarin 504 jongeren en hun oordeel over het jeugdbeleid van hun gemeente, en negen door de JIT's opgestelde rapporten over het lokale jeugdbeleid (voor een veldwerkverslag zie Bijlage D).

2.2.3 Overzicht onderzoekopzet lokaal jeugdbeleid

Het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid is een complex onderzoek door de verschillende deelonderzoeken met steeds eigen methoden. In tabel 2.5 wordt het gehele onderzoek schematisch gepresenteerd.

Tabel 2.5

Overzicht onderzoekopzet lokaal jeugdbeleid

		beleidsuitkomsten			
		jeugd- beleid: inhoud en proces	beleids- resultaten	intersubjectieve beoordeling beleidsactoren	waardering beleid doelgroep
kwantitatief beleids- onderzoek (72 gemeenten)	vragenlijst ambtenaren, 1998 + 2002	X			
	quick-scan beleids- documenten, 1998 + 2002	X			
	schriftelijke vragenlijst instellingen, 2002	X		X	
	onderzoek kengetallen, 2002		X		
kwalitatief beleids- onderzoek (9 gemeenten)	interviews wethouders, ambtenaren, instellingen, 2000	X			
	documentanalyse, 2000	X			
	jongereninspectieteams, 2002				X

2.3 Onderzoek naar nationaal jeugdbeleid

Het onderzoek naar de doelen en instrumenten van het jeugdbeleid van de nationale overheid bestaat uit documentanalyse. Om te beginnen zijn de Rijksbegrotingen van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw), Justitie, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) voor de jaren van 1998 tot en met 2002 doorgenomen om vast te stellen of er sprake was van (voorgenomen) beleid gericht op de jeugd. Vervolgens zijn bij deze beleidsvoornemens of verwijzingen naar reeds lopend beleid de relevante beleidsstukken verzameld. Dit betreft veelal officiële stukken van de Tweede of Eerste Kamer, publicaties van wetten en regelingen in het Staatsblad, en publicaties van ministeriële regelingen met toelichting in de Staatscourant. Als er voor een bepaald beleid geen primaire bronnen werden aangetroffen, werd er gezocht naar secundaire literatuur: rapporten van externe organisaties over een bepaald beleidsonderwerp. Vooral rapporten waarin verslag werd gedaan van evaluatieonderzoek zijn daarbij geraadpleegd.

Met behulp van de primaire en secundaire bronnen is getracht een beeld te verkrijgen van de doelstellingen van de nationale overheid en van de instrumenten die werden ingezet om deze doelen te bereiken. De zoektocht naar beleidsdoelen is bemoeilijkt doordat niet altijd even duidelijk is wanneer sprake is van een beleidsdoel of van een meer of minder concreet voornemen. De 'hardere' instrumenten (voorschriften, prikkels) zijn vaak terug te vinden in het Staatsblad of de Staatscourant. Van communicatieve instrumenten is vaak moeilijker te achterhalen hoe zij concreet zijn ingezet.

Deel II

Lokaal jeugdbeleid

3 De ontwikkeling van specifiek jeugdbeleid in gemeenten

3.1 Inleiding

In de visie op de bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid die in 1994 werd uitgebracht, werd van gemeenten verwacht dat zij een specifiek jeugdbeleid zouden ontwikkelen. Zo'n beleid is tevens de *sine qua non* voor de verwachtingen die ten grondslag lagen aan de decentralisatie. Zonder specifiek jeugdbeleid kan er geen sprake zijn van een integraal, op de lokale situatie afgestemd, slagvaardig en effectief jeugdbeleid waarin ruimte is voor de participatie van burgers. In dit hoofdstuk gaan we daarom in op de mate waarin gemeenten een specifiek jeugdbeleid hebben ontwikkeld. In het eerste onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar lokaal jeugdbeleid (Gilsing 1999) is hiervoor een meetinstrument ontwikkeld, dat is aangeduid als de 'staat van het jeugdbeleid'. Dit meetinstrument gebruiken we, licht aangepast, ook in dit onderzoek.¹ Het omvat verschillende aspecten van het lokale jeugdbeleid, die worden samengevat in een gestandaardiseerde score. Hebben gemeenten een specifiek jeugdbeleid geformuleerd, dat wil zeggen: een zelfstandig categoriaal beleid voor de jeugd in de gemeente? En zo ja, in hoeverre is dat beleid uitgewerkt in concrete doelen en maatregelen? Een hiermee samenhangende vraag is hoe het jeugdbeleid in de gemeentelijke organisatie is ingebed. Hoe krijgt de politieke sturing van het jeugdbeleid gestalte en op welke wijze wordt het beleid op ambtelijk niveau gecoördineerd? Ook de gemeentelijke sturing van bij het jeugdbeleid betrokken actoren is daarbij van belang. Tot slot is de vraag aan de orde of en op welke wijze gemeenten de effecten van het door hen gevoerde jeugdbeleid meten.

In dit hoofdstuk zal steeds een vergelijking worden gemaakt tussen de situatie in 1998 en die in 2001, zodat de vraag beantwoord kan worden of gemeenten in die periode nog bezig waren hun jeugdbeleid vorm te geven. Als er sprake is van relatieve stilstand in de beleidsontwikkeling, dan mag, onder de assumptie van een ongewijzigde beleidsomgeving, verondersteld worden dat er ook in de periode na 2001 weinig is veranderd. Als er wel sprake is van dynamiek in de periode 1998-2001, dan mag worden aangenomen dat het lokale jeugdbeleid ook in de periode na 2001 nog verder in ontwikkeling was.

Daarnaast zullen gemeenten op een aantal punten worden vergeleken op basis van de stedelijkheidsklasse waartoe zij behoren. Dit heeft te maken met de 'maatwerkgedachte' uit de decentralisatieredenering. Een veronderstelling bij decentralisatie is immers dat als decentrale overheden over grote beleidsvrijheid beschikken, zij het beleid af zullen stemmen op de lokale situatie en problematiek. Een gemeente met grote groepen jeugd met een verhoogd risico van uitval zal een ander beleid voeren dan een gemeente waarin er geen problemen zijn met de jeugd. In dit onderzoek

wordt met dergelijke verschillen tussen gemeenten rekening gehouden. Bij de selectie van onderzoeksgemeenten is namelijk rekening gehouden met de stedelijkheid en de sociaal-economische status van gemeenten (zie hoofdstuk 2). In het eerste onderzoek naar lokaal jeugdbeleid is uitgebreid aangetoond dat met de stedelijkheid ook de omvang van de groep kwetsbare jeugd toeneemt. Daarnaast blijkt de sociaal-economische status van gemeenten samen te hangen met de omvang van deze groep (Gilsing 1999: 27-36). Stedelijkheid en sociaal-economische status zijn beide relevante indicatoren voor de omvang van de groep kwetsbare jeugd. Deze twee indicatoren hangen onderling beperkt samen.

De verwachting is dat in meer stedelijke gemeenten het jeugdbeleid verder is ontwikkeld, en dat het meer gericht preventief en curatief van aard zal zijn dan in minder stedelijke gemeenten. Deze verwachting is niet alleen gestoeld op de grotere omvang van de problematiek, maar ook op de grotere omvang van zowel het politieke bestuur als het ambtelijke apparaat. Deze – ook gerelateerd aan het inwoneraantal – grotere omvang van het politieke bestuur en het ambtenarenapparaat heeft te maken met de financiële toerusting van gemeenten door de centrale overheid. Bij de verdeling van middelen uit het Gemeentefonds wordt sinds de invoering van de Financiële-verhoudingswet 1997 onder meer rekening gehouden met de sociale structuur van gemeenten: gemeenten met een zwakke sociale structuur krijgen een relatief hoge uitkering uit het Gemeentefonds. In principe hebben gemeenten met een zwakke sociale structuur daardoor meer bestuurlijke hulpbronnen tot hun beschikking dan sociaal sterkere gemeenten, waardoor zij ook in staat zijn een grotere bestuurskracht te ontwikkelen. Bovendien wordt met het grotestedenbeleid een aantal steden met specifiek stedelijke problemen extra toegerust om hun sociale problematiek aan te pakken.

In de analyses is steeds een driedeling in stedelijkheidsklassen gehanteerd. De twee meest stedelijke klassen (zeer sterk en sterk stedelijk) zijn samengevoegd, evenals de twee minst stedelijke klassen (weinig en niet stedelijk). Voor een nadere toelichting op de indeling in stedelijkheidsklassen wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

In paragraaf 3.2 gaan we eerst in op het gebruikte meetinstrument: de aspecten van het lokale jeugdbeleid die erin zijn opgenomen en de wijze waarop de score is geconstrueerd. In de daarop volgende paragrafen wordt ingegaan op de afzonderlijke aspecten van de maat. Dit zijn achtereenvolgens de beleidsformulering in paragraaf 3.3, de integrale beleidsvoering in paragraaf 3.4, en de meting van beleidseffecten in paragraaf 3.5. In paragraaf 3.6 komen de afzonderlijke lijnen samen in de samenvattende maat 'staat van het jeugdbeleid'. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.7 afgerond met conclusies. De bevindingen uit het kwantitatieve beleidsonderzoek worden in box 3.1 en 3.2 geïllustreerd met resultaten van het kwalitatieve onderzoek in negen gemeenten (zie hoofdstuk 2).

3.2 Het meetinstrument: de staat van het jeugdbeleid

In de maat 'staat van het jeugdbeleid' is in de eerste plaats de mate van beleidsformulering opgenomen als indicator. Onder de mate van beleidsformulering verstaan we de uitwerking van het beleid in beleidsdoelen en bijbehorende beleidsinstrumenten. Deze uitwerking is per gemeente op basis van gemeentelijke beleidsnota's en andere voor het jeugdbeleid relevante gemeentelijke documenten vastgesteld. In 1998 is dit gedaan voor alle onderzoeksgemeenten en in 2002 opnieuw voor de gemeenten waarin tussen 1998 en 2002 nieuwe, voor het jeugdbeleid relevante, gemeentelijke nota's zijn vastgesteld. Gemeenten die in die periode geen nieuwe nota's hebben vastgesteld, kregen op deze indicator de score van 1998.

Het in de nota's neergelegde beleid is ingedeeld in een van de vijf onderstaande categorieën:²

- 1 De gemeente heeft geen doelstellingen en bijbehorende beleidsmaatregelen vastgesteld.
- 2 De gemeente heeft een beperkt aantal doelstellingen en/of beleidsmaatregelen op voor de jeugd relevante beleidsterreinen vastgesteld. Er is geen sprake van specifiek jeugdbeleid.
- 3 De gemeente voert een specifiek jeugdbeleid; de doelstellingen en/of beleidsmaatregelen zijn in zeer algemene, abstracte termen vastgesteld.
- 4 De gemeente voert een specifiek jeugdbeleid, waarbij de doelstellingen en/of maatregelen zijn vastgesteld met daarbijbehorende kwalitatieve eindtermen;
- 5 De gemeente voert een specifiek jeugdbeleid, waarbij de doelstellingen en/of maatregelen zijn vastgesteld met daarbijbehorende kwantitatieve eindtermen.

Een aantal indicatoren voor de samenvattende maat voor beleidsontwikkeling hebben te maken met de mate van integrale beleidsvoering.

In de eerste plaats is de breedte van het jeugdbeleid opgenomen als indicator. De leefsituatie van de jeugd omvat immers een veelheid aan onderling samenhangende aspecten en een samenhangend jeugdbeleid zou (een deel van) die verschillende aspecten moeten omvatten. De breedte van het jeugdbeleid wordt daarom gezien als een indicator voor integrale beleidsvoering. Deze is in beeld gebracht door te kijken naar het aantal voor de jeugd relevante levensterreinen dat door het jeugdbeleid wordt bestreken. De beleidsnota's van de onderzoeksgemeenten zijn gescand op het aantal levensterreinen waarop beleid wordt geformuleerd. Er is gescand op acht levenssterreinen. Voor een beschrijving hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 4, dat een meer inhoudelijke beschrijving bevat. In het perspectief van de huidige paragraaf 3.2 gaat het om de breedte en niet zozeer om de inhoud.

De tweede indicator die betrekking heeft op de mate van integrale beleidsvoering is de wijze van onderlinge samenwerking tussen leden van het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) met portefeuilles die van belang zijn voor het jeugdbeleid. In het onderzoek uit 1999 bleek dat in slechts weinig gemeenten de voor het jeugdbeleid

relevante beleidsterreinen voor rekening komen van één en dezelfde portefeuillehouder. Voor een integraal beleid is afstemming tussen leden van B&W daarom van belang. In het onderzoek is aan de gemeentelijke ambtenaren gevraagd hoe vaak de betreffende leden van het college samenwerken op de volgende manieren:

- onderlinge afstemming wanneer er raakvlakken zijn tussen het beleid van verschillende portefeuillehouders;
- het gezamenlijk formuleren van doelstellingen;
- het koppelen van budgetten.

Als indicator voor de samenvattende maat is het aantal manieren genomen waarop wethouders altijd, vaak of soms samenwerken. De scores lopen daarom van 0 tot en met 3.

Twee indicatoren hebben betrekking op ambtelijke coördinatie als aspect van integrale beleidsvoering. De eerste is of er wel of niet enige vorm van formele ambtelijke coördinatie in het jeugdbeleid bestaat (scores respectievelijk 1 en 0). De tweede is soortgelijk aan de indicator voor de samenwerking tussen wethouders en betreft eveneens het aantal manieren waarop ambtenaren die op verschillende beleidsterreinen werken altijd, vaak of soms met elkaar samenwerken (scores van 0 tot en met 3).

De laatste in de maat opgenomen indicator die betrekking heeft op integrale beleidsvoering is de wijze waarop en de mate waarin gemeenten de samenwerking tussen externe actoren trachten te sturen. Gemeenten hebben in het jeugdbeleid doorgaans te maken met een grote variëteit aan externe actoren. Te denken valt onder meer aan welzijnsinstellingen, GGD's, politie, onderwijsinstellingen en Bureaus Jeugdzorg. Voor de uitvoering van het jeugdbeleid en de realisatie van de doelen zijn gemeenten meestal afhankelijk van in ieder geval een aantal van deze actoren. In zulke gevallen is sturing door de gemeente, ook wel aangeduid als regie, noodzakelijk. Ten behoeve van de maat 'staat van het jeugdbeleid' wordt in dit hoofdstuk een element van de gemeentelijke sturing behandeld: de vraag in hoeverre gemeenten zich tot doel hebben gesteld de sturing van externe actoren op zich te nemen. Aan de ambtenaren die belast zijn met de coördinatie van het jeugdbeleid in hun gemeente is gevraagd of er in de gemeente doelstellingen zijn geformuleerd voor de sturing van externe actoren op de volgende punten:

- het stimuleren van de samenwerking tussen instellingen onderling;
- het op elkaar afstemmen van het aanbod van de diverse instellingen;
- het structureren van de samenwerking tussen gemeente en instellingen.

Het aantal terreinen waarop doelen zijn geformuleerd is genomen als score op de indicator 'externe regie'. De scores lopen daarom van 0 tot en met 3.

Tot slot is in de samenvattende maat de meting van beleidseffecten als indicator opgenomen. Het vaststellen van beleidseffecten is een belangrijk onderdeel van de

beleidscyclus. Het vormt de basis voor de voortzetting, wijziging of beëindiging van beleid of onderdelen daarvan. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de vraag of, en zo ja hoe, gemeenten hun jeugdbeleid evalueren. Om de maat 'staat van het jeugdbeleid' vast te stellen wordt alleen ingegaan op effectmeting door het periodiek vastleggen van gegevens. In grote lijnen kan dit op twee manieren worden gedaan.³ In de eerste plaats kan er een periodieke meting onder jongeren plaatsvinden. Vaak wordt een dergelijke werkwijze als jeugdmonitor aangeduid. In de tweede plaats kan effectmeting plaatsvinden door de periodieke of permanente registratie van administratieve gegevens, zogenoemde kengetallen. De score op de indicator is dichotoom: positief (1) als op ten minste één van beide manieren naar de effecten van het lokale beleid wordt gekeken, en negatief (0) als dit op geen van beide manieren wordt gedaan.

Samenvattend zijn de zeven indicatoren voor de maat 'staat van het jeugdbeleid':

- mate van beleidsformulering;
- breedte van het jeugdbeleid, volgens beleidsdocumenten;
- aantal wijzen van samenwerking tussen wethouders;
- de vraag of er enige vorm van ambtelijke coördinatie plaatsvindt;
- aantal wijzen van samenwerking tussen ambtenaren;
- aantal doelen dat geformuleerd is voor de samenwerking met en tussen instellingen;
- effectmeting door een monitor of door de periodieke registratie van kengetallen.

Met behulp van principale-componentenanalyse is van de zeven indicatoren één maat gevormd.⁴ In tabel 3.1 zijn de resultaten van deze analyse opgenomen. De eerste component verklaart 36% van de variantie. Bovendien zijn de ladingen voldoende hoog om te kunnen spreken van één dimensie.⁵ De scores op de maat zijn berekend door de gestandaardiseerde scores per indicator te vermenigvuldigen met de factorlading, en deze producten vervolgens te sommeren. Dit betekent dat hoe hoger de lading van een indicator, des te zwaarder deze meetelt in de berekening van de factorscore 'staat van het jeugdbeleid'. De scores op de samenvattende maat zijn voor 1998 gestandaardiseerd, wat betekent dat de gemiddelde score voor alle onderzoeksgemeenten in dat jaar nul is, terwijl de standaardafwijking één is. Een positieve score duidt op een in 1998 meer dan gemiddeld ontwikkeld jeugdbeleid, een negatieve score op een minder dan gemiddeld ontwikkeld jeugdbeleid. Hoe hoger de score, hoe verder het jeugdbeleid is ontwikkeld.

Tabel 3.1

Principale-componentenanalyse 'staat van het jeugdbeleid', 1998 (n = 72, ladingen per aspect)

	factorlading
beleidsformulering	0,79
samenwerking wethouders	0,66
ambtelijke coördinatie	0,55
samenwerking ambtenaren	0,43
doelen samenwerking met/tussen instellingen	0,42
breedte jeugdbeleid	0,68
effectmeting	0,65
verklaarde variantie 36%	
Cronbach's alpha = 0,71	

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998; nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

3.3 Beleidsformulering

In hoeverre hebben gemeenten hun jeugdbeleid vastgelegd in politiek – lees: door de gemeenteraad – vastgestelde beleidsnota's?

Eind 2001 beschikt 90% van de onderzoeksgemeenten over een (kader)nota jeugdbeleid. In 1998 bedroeg dit percentage 58. Eén op de tien gemeenten heeft eind 2001 geen (kader)nota jeugdbeleid; het grootste deel daarvan heeft het jeugdbeleid echter eerder wel vastgelegd in nota's op deelterreinen of op een andere manier. Er zijn maar twee onderzoeksgemeenten (3%) die eind 2001 op geen enkele wijze hun jeugdbeleid hebben vastgelegd. Na 1998 heeft de helft van de onderzoeksgemeenten een nota jeugdbeleid ontwikkeld, waarvan twee vijfde al eerder over een eigen nota beschikte. Dit betekent dat ruim 30% van de onderzoeksgemeenten in die periode voor het eerst een nota jeugdbeleid heeft geschreven en vastgesteld.

Box 3.1 Jeugdbeleid: ontstaan en uitgangspunten

Tussen gemeenten bestaan duidelijke verschillen in de aanleidingen en uitgangspunten van het lokale jeugdbeleid. Deze box illustreert dat door het ontstaan van het jeugdbeleid in vijf gemeenten te schetsen.

Onderwijs als vertrekpunt

Het jeugdbeleid van de gemeente Appingedam is vastgelegd in de nota *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en lokaal preventief jeugdbeleid 1998-2002*. De aanleiding om deze nota te schrijven was tweeledig. In de eerste plaats is de gemeente planplichtig met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid. In de tweede plaats werd het verder ontwikkelen van een lokaal (preventief) jeugdbeleid al langer van belang geacht. Het beleid is tot stand gekomen in samenspraak met sleutelfiguren binnen het onderwijs, het welzijnswerk en andere organisaties.

Appingedam kiest voor zowel een longitudinale als een integrale aanpak. De longitudinale aanpak houdt in dat het beleid zal moeten bestaan uit een doordacht geheel van activiteiten voor jeugdigen van 0 tot 18/23 jaar. De integrale aanpak betekent dat het voor de jeugd niet alleen gaat om onderwijs, maar om alle facetten van het maatschappelijke leven. Hiermee komt de relatie tussen het onderwijs en het bredere jeugdbeleid in beeld. Scholen en maatschappelijke instellingen zullen gezamenlijk inspanningen moeten verrichten om de doelen van het onderwijs en het brede jeugdbeleid te kunnen realiseren.

Ook in Groningen vormde het onderwijs min of meer het startpunt voor het jeugdbeleid. In 1996 verscheen een notitie over de inrichting van vensterscholen (brede scholen), een van de pijlers van het jeugdbeleid. Later werd het jeugdbeleid verder uitgebouwd met een startnotitie integraal jeugdbeleid (1998). In 1999 werd de beleidsnota integraal jeugdbeleid vastgesteld. Er zijn met betrekking tot het jeugdbeleid verder nota's verschenen op het gebied van jeugdcriminaliteit, onderwijsachterstanden, voortijdig schoolverlaten, kinderopvang, vensterscholen en de vroeg- en voorschoolse periode. De missie van het integrale jeugdbeleid is als volgt geformuleerd: 'Wij willen meehelpen bij het opbouwen van een samenleving die niemand buitensluit en waarbinnen ieders welzijn van groot belang is. Hierbij past een integraal jeugdbeleid dat als doel heeft om alle kinderen en jongeren te brengen tot persoonlijke zelfstandigheid, tot een tolerante en democratische opstelling en tot een actieve deelname aan het maatschappelijke, economische en culturele leven. Wij proberen hiervoor alle betrokkenen in de (lokale) samenleving te mobiliseren.' Eén van de uitgangspunten van het Groningse jeugdbeleid is dat het beleid resultaatgericht moet zijn. Aan voorgestelde maatregelen zijn daarom zo mogelijk meetbare doelstellingen gekoppeld.

Vervolg Box 3.1 Jeugdbeleid: ontstaan en uitgangspunten

Overlastproblematiek als aanleiding

De eerste aanzet om aan de slag te gaan met het jeugdbeleid in Culemborg was het signaleren van problemen met opgroeiende jongeren. Geconstateerd werd dat op preventief gebied de voorzieningen minimaal waren en dat er op curatief gebied niets was. Sinds 1994 wordt er in Culemborg gewerkt met netwerken jeugdhulpverlening en is er een projectgroep Jeugdhulpverlening. In 1997 verscheen de kadernotitie integraal jeugdbeleid. De missie voor het jeugdbeleid in Culemborg is daarin als volgt geformuleerd: 'Het integraal jeugdbeleid daagt eenieder (...) uit om alle krachten en kwaliteiten te mobiliseren, waar ook aanwezig binnen de (...) samenleving, om alle kinderen, jeugdigen en jongeren op weg te brengen naar maatschappelijke zelfstandigheid en een positieve deelname aan het maatschappelijk leven.'

Ook het jeugdbeleid in Heeze-Leende is tot stand gekomen naar aanleiding van overlast die veroorzaakt werd door rondhangende jongeren. Daarnaast waren er 'maatschappelijke tendensen' die een reden vormden om na te denken over het jeugdbeleid. Het jeugdbeleid verkeert nog in een aanloopfase, er is geen sprake van overkoepelend jeugdbeleid. In de nota worden dan ook een aantal randvoorwaarden genoemd voor een meerjaren jeugdbeleid, zoals het aanstellen van een jongerenopbouwwerker en het instellen van een werkgroep jeugdbeleid. De nota is opgesteld in opdracht van de gemeente door een stuurgroep met vertegenwoordigers uit verschillende (jeugd)instellingen en onderwijs, onder begeleiding van het Brabants Steunpunt Jeugd-welzijn (BSJ).

Start vanuit behoefte aan samenhangende aanpak

Het integrale jeugdbeleid in de gemeente Leiden is vormgegeven in 1998 en veel verschillende instellingen zijn intensief bij dat proces betrokken. Ook de jeugd van een aantal scholen is betrokken, maar het is onduidelijk wat hun inbreng is geweest bij de vaststelling van het jeugdbeleid. Er is een kadernota jeugdbeleid vastgesteld, waarin men heeft getracht het bestaande beleid verder te ontwikkelen en daar meer samenhang in aan te brengen. In de kadernota is meer dan voorheen aandacht voor de positie van de gehele groep jongeren. Eerder was het beleid vooral gericht op jeugdigen met problemen of jeugdigen die dreigden in een problematische situatie terecht te komen. Twee uitgangspunten staan in het jeugdbeleid centraal. Ten eerste is het jeugdbeleid er op gericht dat alle jeugdigen hun talenten en (sociale) vaardigheden in brede zin kunnen ontwikkelen in een gezonde en veilige leefomgeving. Ten tweede streeft de gemeente naar een leefbare en duurzame samenleving, met een eigen plaats voor de jeugd.

In tabel 3.2 is de mate van beleidsformulering in 1998 en eind 2001 afgezet tegen de stedelijkheid van gemeenten. In algemene zin blijkt uit de tabel dat de mate van beleidsformulering in 2001 is toegenomen ten opzichte van 1998. Het aandeel onderzoeksgemeenten zonder doelstellingen of met doelstellingen op deelterreinen is fors afgenomen. Het aandeel gemeenten met een specifiek jeugdbeleid, neergelegd in een nota, nam in dezelfde periode sterk toe. Weliswaar heeft een deel van deze gemeenten de doelen in zeer algemeen of vaag gestelde bewoordingen geformuleerd, maar het aandeel gemeenten met uitgewerkte doelen (kwalitatief of kwantitatief) bedraagt eind 2001 meer dan 50%.

Tabel 3.2

Mate van beleidsformulering in 1998 en 2001, naar stedelijkheidsklasse (percentage gemeenten)

	(zeer) sterk stedelijk		matig stedelijk		weinig/niet stedelijk		totaal	
mate van beleidsformulering	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
geen doelstellingen	9	0	7	0	40	16	21	6
doelstellingen op deelterreinen	23	4	27	6	24	12	24	8
algemene doelstellingen	5	13	27	28	28	44	19	28
kwalitatieve doelstellingen	27	42	33	56	8	28	21	40
kwantitatieve doelstellingen	36	42	7	11	0	0	15	18
(n)	(22)	(24)	(15)	(18)	(25)	(25)	(62)	(67)

Bron: SCP (nota's jeugdbeleid 2002; nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

Nadere beschouwing van de gegevens leert dat slechts twee onderzoeksgemeenten erop achteruit zijn gegaan.⁶ Meer in het oog springend is evenwel het feit dat een derde van de zestig gemeenten waarover voor beide jaren gegevens beschikbaar zijn, vooruit is gegaan in de mate van beleidsformulering. Dit zijn vooral gemeenten die van een situatie zonder specifiek jeugdbeleid (geen doelen en maatregelen, of alleen op deelterreinen) naar een situatie van wel een specifiek jeugdbeleid met kwalitatief uitgewerkte doelstellingen zijn gegaan. Ondanks het feit dat bijna twee derde van de gemeenten in 2001 nog dezelfde mate van beleidsformulering heeft als in 1998, kan over de hele linie worden gesproken van een significante toename op dit aspect van het jeugdbeleid.⁷

Net als in 1998 is er in 2001 een duidelijk verband tussen de stedelijkheid van de gemeente en de mate van beleidsformulering: het jeugdbeleid is in de meer stedelijke gemeenten uitgebreider geformuleerd, en veel vaker in termen van meetbare doelstellingen, dan in minder stedelijke gemeenten. Niettemin is in alle drie de naar stedelijkheid onderscheiden groepen gemeenten sprake van een duidelijke toename in de mate van beleidsformulering.

Het jeugdbeleid bestrijkt in principe diverse beleidsterreinen: welzijn, onderwijs, zorg, sociale zaken, ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid. De eerste vraag die in deze paragraaf aan de orde komt, is hoe breed gemeenten hun jeugd-beleid nu eigenlijk geformuleerd hebben. In gemeenten waar het beleid breed is gedefinieerd, vraagt de diversiteit aan beleidsterreinen om integrale beleidsvoering. Belangrijke elementen daarin zijn politieke sturing en ambtelijke coördinatie. Beleid waarbij meerdere portefeuillehouders en verschillende gemeentelijke afdelingen zijn betrokken, vraagt immers om coördinatie en afstemming. Tevens komt de vraag aan de orde in hoeverre gemeenten de samenwerking met en tussen relevante instellingen als onderdeel van het jeugdbeleid zien. De breedte van het jeugdbeleid maakt dat gemeenten in ieder geval in de uitvoering afhankelijk zijn van een breed scala aan instellingen.

3.4.1 Breedte van beleid

Gezien de veelheid aan onderling samenhangende aspecten in de leefsituatie van de jeugd, kan worden gesteld dat jeugdbeleid dat zich uitstrekt over meer levensterreinen een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is om te kunnen spreken van een integraal jeugdbeleid. De breedte van het jeugdbeleid wordt daarom gezien als een indicator voor integrale beleidsvoering.

Box 3.2 Integraal jeugdbeleid

Regie en integraliteit zijn veel gebezigde begrippen in het lokale jeugdbeleid. Hoe divers deze begrippen kunnen worden gehanteerd en hoe omvattend ze zijn, blijkt uit deze drie voorbeelden.

Een knelpunt in het voeren van regie door de gemeente Culemborg is de budgettaire scheiding tussen onderwijs- en jeugdbeleid. Een meer structurele koppeling van budgetten zou de beleidsintegratie ten goede komen. De respondenten van uitvoerende instellingen zijn in het algemeen positief over de inspanningen die de gemeente doet om de regierol invulling te geven. Dat neemt niet weg dat er ruimte is voor verbetering: er zou bijvoorbeeld meer structuur en meer aandacht voor continuïteit mogen zijn. Daarnaast vinden de respondenten dat er meer aangesloten moet worden bij het wijk-gerichte werken en dat de samenwerking tussen welzijn en onderwijs meer zou moeten worden gestimuleerd.

Vanaf 1995 is het jeugdbeleid in Spijkenisse bijna voortdurend in beweging. In augustus 1995 verscheen een inventarisatienota jeugdbeleid, waarin de jeugdproblematiek in de gemeente wordt geschetst naar aanleiding van signalen dat inwoners van de gemeente

Vervolg Box 3.2 Integraal jeugdbeleid

problemen ondervinden van jeugdigen. De jeugdproblematiek is geïnventariseerd door een werkgroep die bestond uit gemeenteambtenaren en die in een latere fase is aangevuld met vertegenwoordigers van organisaties die te maken hebben met overlastproblematiek. De werkgroep constateerde onder meer dat een visie op de activiteiten die het gemeentebestuur voor de jeugd ondernam, ontbrak, en dat samenwerking tussen verschillende instellingen al veel winst op zou kunnen leveren. De notitie van deze werkgroep was aanleiding voor een conferentie over de noodzaak tot een integraal jeugdbeleid te komen. Daarbij waren verschillende instellingen, raadsleden, ambtenaren en ook jongeren betrokken. Besloten werd het jeugdbeleid vorm te geven in een matrixstructuur, waarin sprake is van een stuurgroep, een coördinator en werkgroepen. In 1999 is de structuur rond het jeugdbeleid herzien. Ondanks het aanvankelijke enthousiasme om een daadwerkelijk integraal beleid te realiseren, bleek in de praktijk dat de deelnemers van de werkgroepen hun prioriteit bij andere zaken dan het jeugdbeleid legden. *'Het jeugdbeleid is te veel afhankelijk geworden van het enthousiasme van mensen en is ook deels ten prooi gevallen aan willekeur'*, zo staat er in een nota van 1999 geschreven. Bovendien was er nauwelijks een relatie tussen de stuurgroep en de coördinator, waardoor de noodzakelijke sturing ontbrak. Daarvoor achtte men het noodzakelijk een projectstructuur in te voeren. Het voordeel hiervan is dat per onderwerp vooraf wordt vastgesteld wat de doelstelling is, dat er een begin- en eindpunt (in tijd en werk) wordt vastgesteld, en dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijker zijn dan bij de matrixstructuur.

De gemeente Voorburg ziet integraal jeugdbeleid als beleid waarbij alle gemeentelijke beleidsterreinen en het voltallige college betrokken zijn. De afdeling Onderwijs, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijke zorg is in het kader van het facetbeleid verantwoordelijk voor de coördinatie en afstemming van beleid voor jeugdigen binnen alle gemeentelijke beleidsterreinen. De gemeente vindt samenwerking met uitvoerende instellingen heel belangrijk en zal initiatieven nemen tot deze samenwerking. In de regierol van de gemeente gaat het volgens de wethouder om het samenbrengen, in gesprek houden en afstemmen van partijen die met jeugd te maken hebben, bijvoorbeeld via de netwerken. Integratie van het jeugdbeleid in verschillende sectoren lukt redelijk goed, maar dit punt vraagt wel permanente aandacht. Ook aan de (ambtelijke) samenwerking tussen afdelingen moet gewerkt blijven worden. Dat integraliteit een lastig punt is blijkt onder andere uit de opmerking van de ambtenaar dat het moeilijk is andere afdelingen en portefeuillehouders enthousiast te maken voor het jeugdbeleid. Het gemis aan interne samenhang wordt ook opgemerkt door een respondent van een instelling.

Uit tabel 3.3 blijkt dat er in 2001 zeer weinig gemeenten zijn waarin geen enkel levensterrein beleidsmatig wordt geoperationaliseerd, terwijl dit in 1998 nog in een op de vijf onderzoeksgemeenten het geval was. Waar dit in 2001 nog wel aan de orde is, betreft het weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Het aantal gemeenten waar beleid is geformuleerd op zeven of acht van de acht levensterreinen, is in dezelfde periode gegroeid van 35% naar 46%. Deze ontwikkelingen zijn duidelijk waarneembaar in het gemiddelde aantal levensterreinen dat in het jeugdbeleid aandacht krijgt. Dit is voor alle onderzoeksgemeenten toegenomen van 4,5 naar 5,7.⁸ De toename vond plaats in alle stedelijkheidsklassen, waarbij vooral de weinig tot niet-stedelijke gemeenten gemiddeld een relatief grote sprong hebben gemaakt. Gesteld kan worden dat het jeugdbeleid in de onderzoeksperiode aanzienlijk is verbreed.

Tabel 3.3

Aantal in nota's jeugdbeleid geoperationaliseerde levensterreinen, 1998 en 2001, naar stedelijkheid (percentage gemeenten)

aantal levensterreinen	(zeer) sterk stedelijk		matig stedelijk		weinig/niet stedelijk		totaal	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
0	14	0	7	0	32	9	19	3
1-3	0	8	20	17	28	18	16	18
4-6	28	30	34	39	28	43	30	37
7-8	59	63	40	44	12	31	35	46
gemiddeld aantal	6,0	6,5	5,3	5,8	2,8	4,9	4,5	5,7
(n)	(22)	(24)	(15)	(18)	(25)	(23)	(62)	(65)

Bron: SCP (nota's jeugdbeleid 2002; nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

3.4.2 Politieke sturing

Eind 2001 blijkt in 10% van de onderzoeksgemeenten één lid van het college verantwoordelijk voor alle voor de jeugd relevante beleidsterreinen. Het betreft in alle gevallen matig tot niet-stedelijke gemeenten. In twee derde van de gemeenten zijn drie of meer leden van het college bij het jeugdbeleid betrokken. Dat betekent dat integrale beleidsvoering samenwerking tussen de betreffende leden van B&W vereist.

In het onderzoek uit 1999 (Gilsing 1999) is tevens geconstateerd dat de politieke sturing van het jeugdbeleid te wensen overlaat, zodat de kans op verkokerd beleid reëel is. Alhoewel er relatief vaak een coördinerend wethouder jeugdbeleid werd aange troffen, bleek er weinig samenwerking te zijn tussen de verschillende betrokken portefeuillehouders. De conclusie gold zowel (zeer) sterk stedelijke als matig tot niet-stedelijke gemeenten.

In 2001 zijn, zoals we net constateerden, in 90% van de onderzoeksgemeenten ten minste twee collegeleden betrokken bij het jeugdbeleid. In het overgrote deel van deze gemeenten – bijna driekwart – draagt één van de collegeleden de verantwoordelijkheid voor de politiek-bestuurlijke afstemming van het jeugdbeleid. De overige gemeenten kennen niet zo'n coördinerende portefeuillehouder. Het is opmerkelijk dat dit ook in bijna een kwart van de (zeer) sterk stedelijke onderzoeksgemeenten het geval is.

Net als in 1999 is aan de ambtelijke sleutelinformanten gevraagd of er sprake is van integrale beleidsvoering op politiek-bestuurlijk niveau: werken de bij het jeugdbeleid betrokken leden van het college onderling samen? Concreet gaat het om drie vormen van samenwerking: het afstemmen van beleid in het geval van raakvlakken met andere portefeuilles, het gezamenlijk formuleren van doelstellingen en het koppelen van budgetten. In tabel 3.4 zijn de resultaten weergegeven. Voor de drie vormen van samenwerking geldt dat zij in 2001 niet in meer gemeenten plaatsvinden dan in 1998. Vooral het formuleren van gezamenlijke doelen en het koppelen van budgetten door portefeuillehouders vindt in 2001 in nog steeds een substantieel deel van de onderzoeksgemeenten niet of nauwelijks plaats.

Tabel 3.4

Samenwerking tussen de leden van het college van B&W, 1998 en 2001 (percentage gemeenten waarin deze vorm voorkomt)

	altijd/vaak		soms		zelden/nooit		(n)	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
afstemming indien raakvlakken	57	59	34	22	6	18	(67)	(49)
formulering gezamenlijke doelen	38	34	35	38	26	28	(67)	(65)
koppeling van budgetten	30	27	33	42	37	37	(67)	(63)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Als de drie vormen van samenwerking in samenhang worden bekeken, dan blijkt dat in 40% van de onderzoeksgemeenten waar meerdere collegeleden bij het jeugdbeleid betrokken zijn, geen enkele samenwerkingsvorm frequent (altijd of vaak) voorkomt. In bijna een kwart – overwegend (zeer) stedelijke gemeenten – wordt altijd of vaak op alle drie de manieren samengewerkt.

De conclusie is dat de politieke sturing over de hele linie niet of nauwelijks is toe- of afgenomen. Ondanks de toegenomen breedte van het beleid en de aanwezigheid van een coördinerende portefeuillehouder in de meeste gemeenten, wordt er in 2001 nog steeds relatief weinig samengewerkt tussen betrokken portefeuillehouders. Daarmee blijft er, ondanks de veelvuldige pleidooien voor een integrale benadering, een aanzienlijke kans op verkokering in het gemeentelijke jeugdbeleid.

3.4.3 Ambtelijke coördinatie

Een punt dat evenzeer van belang is voor het realiseren van een integrale beleidsvoering is de vraag hoe er op ambtelijk niveau wordt samengewerkt. Het belang van hechte samenwerking en afstemming tussen bij het jeugdbeleid betrokken afdelingen werd in het vorige onderzoek door meer dan 90% van de ondervraagde ambtenaren onderschreven. Gezien de ontwikkelingen in het jeugdbeleid – meer gemeenten hebben specifiek jeugdbeleid geformuleerd, het jeugdbeleid is inhoudelijk gemiddeld breder geworden – is er geen aanleiding om te veronderstellen dat dat belang is afgenomen.

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is in de eerste plaats gevraagd of er ambtelijke capaciteit is vrijgemaakt voor de coördinatie van het jeugdbeleid. In ruim 80% van de onderzoeksgemeenten blijkt dit het geval te zijn. Dat betekent dat er een behoorlijke stijging is ten opzichte van 1998, toen in zo'n 60% van de gemeenten op ambtelijk niveau werd gecoördineerd. In 40% van de gemeenten is de omvang van de coördinatiefunctie minder dan een halve formatieplaats, terwijl in enkele grote gemeenten meer dan één formatieplaats is vrijgemaakt voor de ambtelijke coördinatie van het jeugdbeleid.

Ambtelijke coördinatie van het jeugdbeleid kan ook plaatsvinden door een ambtelijke stuurgroep, waarin verschillende afdelingen zijn vertegenwoordigd. In 1998 kende een kwart van de onderzoeksgemeenten een dergelijke stuurgroep. In 2001 is het aandeel gemeenten met een stuurgroep licht gegroeid tot ruim eenderde. De ambtelijke stuurgroep staat in een beperkt aantal gevallen (14%) onder leiding van een lid van het college van B&W. De stuurgroepen houden zich in bijna alle gevallen bezig met beleidsvoorbereiding en beleidsafstemming. Daarnaast houdt ongeveer de helft van de stuurgroepen zich bezig met taken als actieve informatie-uitwisseling en uitvoeringscoördinatie.

Gezien het bovenstaande zal het geen verbazing wekken dat het aandeel onderzoeksgemeenten waarin ten minste één van beide vormen van ambtelijke coördinatie voorkomt, is gestegen. In 1998 lag dit percentage op 75; in 2001 is het (licht) toegenomen tot 83%.

Naast coördinatie is ook ambtelijke samenwerking van belang voor een daadwerkelijke integrale beleidsvoering. Hier is op dezelfde wijze naar gevraagd als bij de samenwerking tussen leden van het college. Het valt op dat er in sterkere mate wordt samengewerkt tussen ambtenaren die op verschillende beleidsterreinen werken dan op politiek-bestuurlijk niveau tussen bij het jeugdbeleid betrokken portefeuillehouders. Kennelijk is de benadering van het jeugdbeleid op ambtelijk niveau meer integraal dan op politiek-bestuurlijk niveau. Maar ook op dit vlak zijn er in 2001 nauwelijks veranderingen waar te nemen ten opzichte van 1998 (zie tabel 3.5). Slechts wat betreft de koppeling van budgetten kan worden gezegd dat er in 2001 minder gemeenten zijn waar dit zelden of nooit gebeurt dan in 1998. Opmerkelijk is dat de aanwezigheid van een ambtelijke coördinatiefunctie niet samenhangt met de drie vormen van ambtelijke samenwerking. Waar verwacht mocht worden dat een ambtelijke coördinator aanzet tot meer ambtelijke samenwerking, blijkt dit niet het geval te zijn.

Tabel 3.5

Ambtelijke samenwerking, 1998 en 2001 (percentage gemeenten waarin deze vorm voorkomt)

	altijd/vaak		soms		zelden/nooit		(n)	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
afstemming indien raakvlakken	70	66	27	29	7	5	(73)	(59)
formulering gezamenlijke doelen	52	41	34	41	14	17	(73)	(58)
koppeling van budgetten	34	35	34	44	32	21	(73)	(57)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

De conclusie over de ambtelijke coördinatie en afstemming is dat het jeugdbeleid nu in ruim 80% van de onderzoeksgemeenten op ambtelijk niveau gecoördineerd wordt: door een coördinator, door een stuurgroep of door beide. Dit betekent een lichte toename ten opzichte van 1998. Gemeenten zonder ambtelijke coördinatie zijn zonder uitzondering kleine gemeenten. De samenwerking tussen ambtelijke diensten bevindt zich grofweg op hetzelfde niveau als in 1998, en blijft daarmee, ook gezien het belang dat eraan gehecht wordt door de ambtenaren zelf, voor verbetering vatbaar.

3.4.4 Gemeente als regisseur

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd of er in het jeugdbeleid doelen zijn geformuleerd op het gebied van externe regie, dat wil zeggen: de samenwerking tussen gemeente en instellingen en tussen instellingen onderling. Concreet is gevraagd naar beleid ter bevordering van de samenwerking tussen instellingen, beleid gericht op de afstemming van het aanbod van instellingen en beleid gericht op het structureren van de samenwerking tussen gemeente en instellingen.

Tabel 3.6

Doelstellingen externe regie, 1998 en 2001 (percentage gemeenten dat doelstelling heeft geformuleerd)

	1998	2001
stimuleren samenwerking tussen instellingen	56	64
afstemmen aanbod van instellingen	52	66
structureren samenwerking gemeente en instellingen	63	65
(n)	(71)	(60)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

In 2001 is er een lichte toename waarneembaar ten opzichte van 1998 van het aandeel onderzoeksgemeenten met doelstellingen op het gebied van de sturing van externe actoren (zie tabel 3.6). De verschillen zijn niet groot, en gelden vooral doelstellingen aangaande de verhoudingen tussen instellingen onderling. Het structureren van de samenwerking tussen gemeente en instellingen is in de periode 1998 en 2001 niet vaker als doel van het jeugdbeleid neergezet. Gemeenten die op dit terrein beleid hebben geformuleerd, hebben in de meeste gevallen doelstellingen aangaande

alle drie de regievormen; het gaat om iets meer dan de helft van de onderzoeksgemeenten. Ongeveer een kwart van de gemeenten heeft geen enkel doel in haar beleid opgenomen.⁹ De conclusie moet zijn dat een ruime meerderheid van de onderzoeksgemeenten beleid op het gebied van de sturing van externe actoren heeft geformuleerd.

3.5 Meting van beleidseffecten

Effectmeting kan in grote lijnen op twee manieren worden verricht. In de eerste plaats kan er een periodieke meting onder jongeren plaatsvinden. Vaak wordt een dergelijke werkwijze als jeugdmonitor aangeduid. In de tweede plaats kan effectmeting plaatsvinden door de periodieke of permanente registratie van administratieve gegevens, zogenoemde kengetallen. In tabel 3.7 is weergegeven in welke mate beide methoden van effectmeting voorkomen.

Tabel 3.7

Methode van meting beleidseffecten, 1998 en 2001, naar stedelijkheid (percentage gemeenten dat methode, resp. één van beide methoden hanteert)

	(zeer) sterk stedelijk		matig stedelijk		weinig/niet stedelijk		totaal	
	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
periodieke meting onder jongeren	46	48	7	13	9	5	22	23
registratie administratieve gegevens	42	61	14	31	22	10	28	35
minimaal één van beide methoden	54	74	14	38	31	10	36	42
(n)	(26)	(23)	(14)	(16)	(32)	(21)	(72)	(60)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

In 2001 zegt bijna een kwart van de onderzoeksgemeenten te werken met een jeugdmonitor, nagenoeg hetzelfde aandeel als in 1998. Net als toen is er een sterke relatie tussen de stedelijkheid van gemeenten en het voorkomen van een jeugdmonitor. Van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten heeft in 2001 bijna de helft een jeugdmonitor, van de overige gemeenten nog geen 10%. Overigens zegt nog eens 11% van de onderzoeksgemeenten een jeugdmonitor in voorbereiding te hebben.

Ruim eenderde van de onderzoeksgemeenten zegt kengetallen te registreren om de effecten van het jeugdbeleid te kunnen meten. Dat percentage ligt wat hoger dan in 1998. Ook op dit punt zijn de (zeer) sterk stedelijke gemeenten actiever dan de overige gemeenten. De stijging bij de meest stedelijke gemeenten is misschien deels te verklaren uit de invoering van de monitor voor het grotestedenbeleid, waarin ook gebruik wordt gemaakt van registraties. Maar ook bij de matig stedelijke gemeenten, die daar niet mee te maken hebben, is een behoorlijke stijging waarneembaar in het percentage gemeenten dat kengetallen registreert. In totaal hanteert 42% van de onderzoeksgemeenten ten minste één van beide methoden.

De conclusie is dat er over de gehele linie een beperkte toename is in het aandeel onderzoeksgemeenten waar beleidseffecten worden vastgesteld. Daarbij past de opmerking dat de toename duidelijk is in de (zeer) sterk en matig stedelijke gemeenten, in scherpe tegenstelling tot de ontwikkeling bij de minst stedelijke gemeenten.

3.6 Staat van het lokale jeugdbeleid

In paragraaf 3.2 is ingegaan op de wijze waarop de scores voor de maat 'staat van het jeugdbeleid' zijn berekend. Tabel 3.8 geeft een overzicht van de scores 'staat van het jeugdbeleid' voor zowel 1998 als 2001, afgezet tegen de stedelijkheid van de gemeente. Tevens is de ontwikkeling in de score tussen beide jaren opgenomen.

Tabel 3.8

Scores 'staat van het jeugdbeleid' 1998 en 2001 en verloop in scores, naar stedelijkheidsklasse (percentage gemeenten met score, resp. scoreontwikkeling)

	(zeer) sterk stedelijk		matig stedelijk		weinig/niet stedelijk		totaal	
scores	1998	2001	1998	2001	1998	2001	1998	2001
< -0,5	19	9	27	19	54	33	35	20
-0,5 >= 0,5	27	22	40	31	36	48	33	34
> 0,5	53	70	33	50	11	19	32	46
gemiddelde score	0,52	0,87	0,07	0,39	-0,52	-0,33	0,00	0,32
(n)	(26)	(23)	(15)	(16)	(28)	(21)	(69)	(60)

Leesvoorbeeld: in 1998 had 19% van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten een score lager dan -0,5.

ontwikkeling in scores				
afname > 0,5	13	15	19	16
af- of toename < 0,5	52	62	43	51
toename > 0,5	35	23	38	33
gemiddelde toe- of afname	0,33	0,34	0,31	0,32
(n)	(23)	(13)	(21)	(57)

Leesvoorbeeld: bij 13% van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is de score tussen 1998 en 2001 met meer dan 0,5 afgenomen.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; Interviews lokaal jeugdbeleid 1998; nota's jeugdbeleid 2002; nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

Tabel 3.8 geeft een duidelijk beeld: de onderzoeksgemeenten hebben in 2001 gemiddeld een hogere score op de maat 'staat van het jeugdbeleid' dan in 1998. De gemiddelde toename is 0,32, wat een significante toename is ten opzichte van 1998. De toename is in alle stedelijkheidscategorieën ongeveer gelijk. Dit betekent ook dat de verschillen die er in 1998 tussen de stedelijkheidsklassen bestonden in 2001 ongeveer hetzelfde gebleven zijn. Het jeugdbeleid is in de meest stedelijke gemeenten gemiddeld beduidend verder ontwikkeld dan in de matig stedelijke gemeenten, terwijl de minst stedelijke gemeenten gemiddeld weer fors bij deze middelste groep achter-

blijven. Het aandeel gemeenten met een score lager dan -0,5 is onder de minst stedelijke gemeenten dan ook aanzienlijk hoger dan onder de andere gemeenten. Onder de meest stedelijke gemeenten komt een dergelijke score nog maar weinig voor.

De gemiddelde stijging is dus in alle stedelijkheidsklassen ongeveer gelijk. 70% van de meest stedelijke gemeenten heeft in 2001 een score die hoger is dan 0,5, tegen 53% in 1998. Bij de matig stedelijke gemeenten is dit percentage gestegen van 33 naar 50. Bij de minst stedelijke gemeenten valt vooral de afname op van het aandeel gemeenten met een score in de laagste klasse: van 54% in 1998 naar 33% in 2001.

Als we louter kijken naar de vraag of gemeenten in hun score tussen 1998 en 2001 gestegen of gedaald zijn, dan blijkt dat eenderde van de gemeenten een aanzienlijke toename laat zien (0,5 of meer). De helft van de gemeenten is min of meer stabiel, terwijl 16% een substantieel lagere staat van het jeugdbeleid heeft dan in 1998 (-0,5 of minder).¹⁰

3.7 *Samenvatting en conclusies*

In dit hoofdstuk is ingegaan op de mate waarin het jeugdbeleid in de onderzoeksgemeenten ontwikkeld is. Het blijkt dat op de samenvattende maat 'staat van het jeugdbeleid' tussen 1998 en 2001 gemiddeld duidelijk (en significant) progressie is geboekt. Deze progressie doet vermoeden dat de ontwikkeling van het lokale jeugdbeleid in 2001 nog niet tot stilstand is gekomen.

Een derde van de gemeenten blijkt een aanzienlijk verder ontwikkeld jeugdbeleid te hebben dan in 1998. Daartegenover staat dat 16% van de onderzoeksgemeenten er aanzienlijk op achteruit gaat, wat vooral te maken heeft met de geringere inspanningen op het gebied van effectmeting en op het gebied van integrale beleidsvoering: politieke sturing, ambtelijke coördinatie en externe regie. De gemiddelde stijging in de beleidsontwikkeling doet zich voor in alle stedelijkheidsklassen, waardoor de verschillen tussen minder en meer stedelijke gemeenten gehandhaafd blijven. Het is natuurlijk de vraag hoe zwaar aan dit punt moet worden getild. Het ligt voor de hand dat kleine plattelandsgemeenten een minder opgetuigd jeugdbeleid hebben dan grote steden. De problematiek is er minder omvangrijk, waardoor beleid meer algemeen van karakter kan zijn, dat wil zeggen, gericht op alle jongeren. Vaak betekent dit het in stand houden of versterken van voorzieningen. In grote steden is het beleid veel probleemgericht, zoals ook in hoofdstuk 4 aangetoond zal worden. Dergelijk beleid is in het algemeen complexer van aard, omdat het vaak directe interventies betreft. Een andere factor die een rol speelt is natuurlijk de omvang van het politieke bestuur en het ambtelijke apparaat. Colleges en ambtelijke apparaten zijn kleiner in minder stedelijke gemeenten, waardoor bijvoorbeeld afstemming en overleg eenvoudiger en op meer informele wijze dan in grote steden kunnen worden geregeld.¹¹ De stijging op de samenvattende maat 'staat van het jeugdbeleid' betekent niet dat

de onderzoeksgemeenten er op alle aspecten van de maat gemiddeld op vooruit zijn gegaan. De meeste winst is geboekt op het gebied van beleidsformulering. Er zijn in 2001 nog maar weinig gemeenten die geen zelfstandig, categoriaal jeugdbeleid hebben geformuleerd – dat laatste is bij ongeveer één op de zeven gemeenten het geval. Bijna eenderde van de gemeenten heeft gedurende de onderzoeksperiode het jeugdbeleid nauwkeuriger geformuleerd, of heeft het op een meer integrale wijze benaderd. Daardoor heeft in 2001 ruim de helft van de onderzoeksgemeenten een zelfstandig, categoriaal jeugdbeleid dat is uitgewerkt in kwalitatieve dan wel in kwantitatieve doelen. De groep onderzoeksgemeenten is echter niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten, omdat de streekproef gestratificeerd is: de (zeer) sterk stedelijke gemeenten zijn oververtegenwoordigd, en de overige gemeenten ondervertegenwoordigd. Rekening houdend met de stratificatie, waarbij bovenstaande gegevens worden gewogen naar de stedelijkheid van alle Nederlandse gemeenten, zouden de onderzoeksresultaten betekenen dat ongeveer 20% van alle gemeenten geen specifiek jeugdbeleid kent – iets meer dan de 14% onder de onderzoeksgemeenten. Ruim eenderde van de gemeenten heeft een specifiek jeugdbeleid dat weinig is uitgewerkt, en ruim 40% kent een beleid dat in kwalitatieve en/of kwantitatieve doelstellingen is uitgewerkt.

Een ander aspect waarop de onderzoeksgemeenten het in 2001 gemiddeld beduidend beter doen dan in 1998 is de breedte van het beleid. Het gemiddelde aantal velden dat in het jeugdbeleid wordt geoperationaliseerd, is gestegen van 4,5 in 1998 naar 5,7 in 2001. Dat is op een schaal van acht mogelijke aandachtsvelden een duidelijke toename. Deze toename is niet vreemd, omdat ook in het onderzoek van 1999 al bleek dat er een sterk positieve samenhang bestaat tussen de mate van beleidsformulering en het aantal beleidsvelden in het jeugdbeleid. Hoe verder het beleid is uitgewerkt, hoe meer beleidsvelden in het jeugdbeleid aandacht krijgen. Vanuit het oogpunt van integrale beleidsvoering is deze ontwikkeling positief te waarderen. De verschillende thema's in het jeugdbeleid hangen vaak inhoudelijk samen, waardoor het jeugdbeleid gebaat is bij een omvattende, integrale aanpak. Of, om het voorzichtiger te stellen, het jeugdbeleid is in ieder geval gebaat bij het goed doordenken van de mogelijke samenhangen tussen bij het jeugdbeleid betrokken beleidssectoren.

Op de overige, meer procesmatige aspecten die in dit hoofdstuk zijn behandeld, wordt in het algemeen gemiddeld genomen wel enige vooruitgang geboekt, maar deze vooruitgang is gering en van beperkte betekenis. Het blijft zo dat de ambtelijke samenwerking en politieke sturing voor verbetering vatbaar blijven. Een uitzondering moet worden gemaakt voor de meting van de beleidseffecten. Alhoewel het op het eerste gezicht lijkt alsof de aandacht hiervoor nauwelijks is toegenomen, blijkt bij nadere beschouwing dat alleen onder de minst stedelijke onderzoeksgemeenten, die hier relatief toch al weinig aandacht voor hebben, sprake is van een afgenomen aandacht. Bij de overige gemeenten is de aandacht voor effectmeting duidelijk toegenomen. Dat hangt waarschijnlijk samen met de in deze gemeenten in het algemeen verder gevor-

derde uitwerking van het jeugdbeleid in termen van doelstellingen, waardoor evaluatie meer voor de hand ligt. Zeker in een periode waarin een verdere rationalisatie van beleidsprocessen middels beleidsverantwoording, toegenomen aandacht voor evaluatie, en het monitoren van beleid en de effecten ervan het debat in kringen van beleidsmakers en -volgers domineert, kon deze toegenomen aandacht worden verwacht. Aan de andere kant had dan ook een toename in politieke sturing en ambtelijke coördinatie verwacht kunnen worden, en die is in dit onderzoek niet aangetoond.

- 1 In 1998 zijn acht aspecten van het jeugdbeleid ondergebracht in de factor 'staat van het jeugdbeleid'. Voor het huidige onderzoek is een van deze aspecten uit de factor verwijderd: 'afstemming met de jeugdzorg'. Dit aspect heeft meer betrekking op de inhoud van het jeugdbeleid dan op de ontwikkeling ervan. De afstemming met de jeugdzorg komt dan ook uitgebreid in hoofdstuk 4 aan de orde.
- 2 Bij afwezigheid van relevante beleidsdocumenten kreeg de betreffende gemeente de score 1 op deze indicator.
- 3 Hier wordt een enge definitie van effectmeting gehanteerd: het gaat alleen om de vraag of beleidsdoelen zijn gerealiseerd, niet om de vraag wat daarbij de bijdrage van het gevoerde beleid is.
- 4 Omdat er nu in tegenstelling tot in 1998 zeven indicatoren in de factor zijn opgenomen (zie noot 1), zijn de factorladingen veranderd ten opzichte van 1998. De scores op de maat 'staat van het jeugdbeleid' zijn dan ook licht gewijzigd, maar de samenhang tussen de beide factorscores is bijna volledig (Pearson's correlatiecoëfficiënt tussen de factorscores in beide jaren is 0,96).
Een andere verandering ten opzichte van 1998 is dat op een andere manier met ontbrekende waarden is omgegaan. Voor gemeenten met maximaal twee ontbrekende waarden op de zeven indicatoren (in 1998 drie gemeenten, in 2002 20) zijn deze waarden geïmputeerd met behulp van het programma Norm (Schafer 1999). Dit programma zocht op basis van wel bekende waarden van een case de best passende waarden, waarbij voldoende spreiding gegarandeerd wordt door op willekeurige wijze 'error'-termen toe te voegen.
- 5 Cronbach's alpha voor de schaal van 1998 is 0,71 en die voor 2001 is 0,68.
- 6 Het betreft een niet-stedelijke gemeente die weliswaar een nota jeugdbeleid heeft, maar daarin alleen in vage termen aangeeft in de toekomst een jeugdbeleid te gaan ontwikkelen. Deze gemeente had in 2001 dus geen doelstellingen en maatregelen op het gebied van jeugdbeleid. De andere gemeente heeft in haar na 1998 verschenen nota de doelstellingen in kwalitatieve in plaats van kwantitatieve zin geformuleerd.
- 7 Daarbij dient bedacht te worden dat 15% van de onderzoeksgemeenten in 1998 al de hoogst mogelijke score had, en het voor hen dus niet mogelijk was vooruitgang te boeken.
- 8 Het gemiddelde aantal aandachtsvelden in 1998 wijkt af van het gemiddelde aantal dat is gerapporteerd in 1999. Dat heeft te maken met het in de huidige analyse ontbreken van twee gemeenten en drie deelgemeenten/stadsdelen die in 1999 wel in de analyse waren betrokken. De twee gemeenten ontbreken nu vanwege herindeling, terwijl in het huidige onderzoek ook niet afzonderlijk aandacht is besteed aan deelgemeenten in Rotterdam en stadsdelen in Amsterdam.
- 9 Deze bevindingen worden ondersteund door de analyse van de na 1998 verschenen nota's lokaal jeugdbeleid. In 26 van de 36 nota's wordt veel aandacht besteed aan een actieve regierol van de gemeente. In zeven van deze nota's is er wel aandacht, maar is de voorgestelde regierol hoofdzakelijk als passief te omschrijven, en in de overige drie nota's is geen aandacht voor gemeentelijke regie.
- 10 Ook hier past de opmerking dat het voor gemeenten die in 1998 hoog scoorden relatief moeilijker is significante vooruitgang op de factor 'staat van het jeugdbeleid' te boeken.
- 11 Een vraag die vaak wordt gesteld, is of een eventueel aangetroffen verband tussen de mate waarin het beleid van gemeenten is ontwikkeld en de stedelijkheid van gemeenten erop duidt dat meer stedelijke gemeenten inspelen op de grotere sociale problematiek. Is

het niet vanzelfsprekend dat deze gemeenten meer beleid hebben ontwikkeld, gezien de omvang van hun bestuurlijke hulpbronnen? Beide vragen dienen bevestigend te worden beantwoord. Meer stedelijke gemeenten, die doorgaans te maken hebben met een grotere sociale problematiek, hebben vaak meer beleid ontwikkeld, wat mede verklaard wordt door de grotere beschikbaarheid van bestuurlijke hulpbronnen. Die hulpbronnen worden hen echter in vergelijking met minder stedelijke gemeenten ruimschoots toebedeeld, omdat de financieringssystematiek rust op de veronderstelling dat zij deze hulpbronnen, gezien de meer omvangrijke problemen, meer nodig hebben. De verwachting dat meer stedelijke gemeenten meer beleid ontwikkelen, is daarom in overeenstemming met de gedachte die aan de financiële toerusting van gemeenten ten grondslag ligt.

4 De inhoud van het lokale jeugdbeleid

4.1 Inleiding

Een van de belangrijkste argumenten voor de decentralisatie van bevoegdheden naar zelfstandige, democratisch gelegitimeerde gemeentelijke overheden is dat deze beter dan de centrale overheid in staat zijn het beleid toe te spitsen op de lokale situatie, waardoor de kans op effectief en efficiënt beleid toeneemt. In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat in meer stedelijke gemeenten, waar doorgaans de groep kwetsbare jeugd groter is dan in minder stedelijke gemeenten, het jeugdbeleid gemiddeld verder ontwikkeld is dan in deze minder stedelijke gemeenten. Dit zou erop duiden dat de lokale situatie met betrekking tot het beleidsobject, in lijn met de argumenten voor decentralisatie, van betekenis is voor de bij beleidsmakers aanwezige urgentie om beleid te ontwikkelen.

Het antwoord op de vraag of er beleid ontwikkeld is, zegt echter nog niets over de inhoudelijke inrichting van dat beleid. Is het ook zo dat uit de inhoud van het beleid geconcludeerd kan worden dat er sprake is van maatwerk? Op die vraag gaan we in dit hoofdstuk in. De vraag wordt, weliswaar tentatief, op twee manieren beantwoord. In de eerste plaats gaan we ervan uit dat, willen we kunnen spreken van maatwerk, in de meer stedelijke gemeenten het beleid sterker gericht zal zijn op de kwetsbare jeugd, omdat de omvang van die groep in die gemeenten ook in relatieve zin groter is dan in minder stedelijke gemeenten. In de tweede plaats veronderstellen we dat de lokale situatie met betrekking tot jeugd varieert en dat er dientengevolge inhoudelijke verschillen zijn in de inhoudelijke beleidsprioriteiten tussen gemeenten. In het geval er sprake is van sterke conformiteit in de beleidsprioriteiten, zijn kennelijk andere factoren dan de lokale situatie (mede)bepalend voor de inhoudelijke inrichting van het jeugdbeleid.

Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel (§ 4.2) wordt gekeken naar het jeugdbeleid in brede zin. Wat zijn de aandachtsvelden en leeftijdsgroepen waar gemeenten zich op richten? Wat is de benadering die gemeenten kiezen? Wat zijn hun beleidsmatige prioriteiten? Het tweede deel van het hoofdstuk (§ 4.3) gaat wat dieper in op een aantal specifieke aandachtsgebieden in het jeugdbeleid. Daarbij is gekozen voor vier thema's die in de periode van 1999 tot en met 2002 nadrukkelijk onder de aandacht van gemeenten zijn gebracht door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) middels het door de nationale overheid gefinancierde project Lokaal jeugdbeleid. Deze thema's zijn:

- jeugd en veiligheid;
- de afstemming tussen de jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid;
- de afstemming tussen lokaal jeugd- en lokaal onderwijsbeleid;
- de sluitende aanpak van het beleid gericht op 0- tot 6-jarigen.

Bekeken wordt of gemeenten beleid hebben geformuleerd op deze inhoudelijke thema's en zo ja, welke prioriteiten er in dat beleid zijn.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de bij de coördinerende ambtenaren afgenomen vragenlijsten. Op een enkel punt zijn de bevindingen ondersteund door de analyse van beleidsdocumenten die voor het jeugdbeleid relevant zijn. De kwantitatieve bevindingen worden op verschillende plaatsen geïllustreerd met bevindingen uit de negen gemeenten van het kwalitatieve onderzoek.

4.2 Accenten in het jeugdbeleid

4.2.1 Algemeen preventief, gericht preventief en curatief jeugdbeleid

In het algemeen kan in het jeugdbeleid onderscheid gemaakt worden tussen verschillende 'typen' jeugdbeleid, die betrekking hebben op verschillende groepen jeugd. De terminologie omtrent deze typen varieert door de tijd. In aansluiting op het onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit 1999 (Gilsing 1999) wordt hier een onderscheid gehanteerd tussen algemeen preventief, gericht preventief en curatief jeugdbeleid.¹

Algemeen preventief jeugdbeleid richt zich op alle jeugd en in het bijzonder op de deelname van kinderen en jongeren aan algemene voorzieningen – van peuterspeelzaal tot en met onderwijs en vrijetijdsvoorziening – om hen in hun groei naar volwassenheid te ondersteunen. In dit beleid wordt gestreefd naar een versterking van dit voorzieningenaanbod.

Gericht preventief en curatief jeugdbeleid hebben uitsluitend betrekking op risicogroepen jeugd. Het streven is de problemen van deze jeugdigen vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. Gericht preventief beleid heeft tot doel (mogelijke) problemen van risicojeugd zo snel mogelijk aan te pakken en, waar mogelijk, te voorkomen. Het gaat hier onder meer om maatregelen als voor- en vroegschoolse educatie (vve) en opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (O&O) voor specifieke groepen jonge kinderen, maar ook om het voorkomen van schooluitval en jeugdwerkloosheid onder tieners en jongvolwassenen.

Curatief beleid beoogt jongeren met meervoudige problemen, die als gevolg daarvan zijn ontspoord of dreigen te ontsporen, aan te pakken en/of te ondersteunen. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan de jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang en de verslaafdenzorg.

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd hoe zij het jeugdbeleid van hun gemeente typeren: als algemeen preventief, als gericht preventief of curatief. Het accent ligt voor de meeste gemeenten op algemeen preventief en gericht preventief jeugdbeleid (zie tabel 4.1). Bijna 60% van de gemeenten typeert het eigen beleid als algemeen preventief en bijna de helft geeft aan gericht preventief jeugdbeleid te voeren. In de sterk en matig stedelijke gemeenten is er meer aandacht voor gericht

preventief beleid dan in de minst stedelijke gemeenten. Het curatieve beleid krijgt doorgaans in alle typen gemeenten weinig aandacht. Een kwart van de gemeenten voert een duidelijk curatief jeugdbeleid. Lokale nota's jeugdbeleid ondersteunen deze bevinding. In op één na alle onderzochte nota's jeugdbeleid is er sprake van algemeen preventief jeugdbeleid. In 70% van de nota's is het beleid tevens te typeren als gericht preventief.

Acht van de 60 onderzochte gemeenten (14%) besteden veel aandacht aan alle drie de beleidstypen. Dertien gemeenten (22%) besteden aan geen enkel type veel aandacht. De rest richt zich vooral op één of twee beleidstypen. Daarbij blijkt een verband te bestaan tussen gericht preventief en curatief jeugdbeleid. Het hebben van een gericht preventief jeugdbeleid gaat relatief vaak samen met het hebben van curatief jeugd-beleid, terwijl gemeenten met veel aandacht voor curatief beleid relatief vaak ook gericht preventief beleid voeren. Geen duidelijk verband wordt daarentegen gevonden tussen algemeen preventief jeugdbeleid en gericht preventief en curatief jeugdbeleid. Daaruit blijkt dat het lokale jeugdbeleid over twee sporen loopt. Er is beleid gericht op alle jeugd en, los daarvan, beleid gericht op risicogroepen (vgl. Roes et al. 2002).

Tabel 4.1

Typering van het jeugdbeleid volgens ambtenaren jeugdbeleid, 2001 (n = 59; in procenten)

	zeer	enigszins	nauwelijks of niet
algemeen preventief jeugdbeleid	58	39	3
gericht preventief jeugdbeleid	51	44	5
curatief jeugdbeleid	25	58	17

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

4.2.2 Thema's in het jeugdbeleid

In dit onderzoek worden in het jeugdbeleid acht inhoudelijke thema's onderscheiden, die allen een bepaald aspect van de leefsituatie van jeugdigen betreffen. Door de keuze voor deze levensterreinen van jeugdigen wordt vermeden dat een sectorale indeling wordt gemaakt. De veronderstelling was dat door deze indeling in levens-terreinen te gebruiken in plaats van veel gebruikte standaardindelingen, de respon-denten werden gedwongen verder na te denken over de thema's die in het jeugdbeleid aan de orde komen. De levensterreinen die zijn gekozen, zijn de volgende:

- opvoeding en thuissituatie;
- (lichamelijke en geestelijke) gezondheid;
- kinderdag- en buitenschoolse opvang;
- onderwijs en scholing;
- vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen;
- arbeid en inkomen;
- jongerenhuisvesting en woonruimte;
- openbare orde en veiligheid.

Box 4.1 Prioriteiten en accenten in het jeugdbeleid

Het lokale jeugdbeleid kent verschillende prioriteiten en accenten. Hoewel er ook veel overlap is, leiden verschillende prioriteiten tot andere accenten in het jeugdbeleid.

Prioriteit: achterstandbestrijding

Het jeugdbeleid in Appingedam is gericht op het voorkomen van achterstanden in brede zin. Het gaat vooral om preventie. Appingedam heeft naar verhouding veel inwoners met een lage sociaal-economische status, wat gevolgen heeft voor het beleid op de terreinen onderwijs, welzijn en sociale zaken. Het jeugdbeleid bestaat uit een aanbod van welzijnsinstellingen en het onderwijsachterstandenbeleid. Het gaat nog niet om de 'leuke dingen', maar om een gerichte aanpak van de achterstanden, aldus de wethouder. De ambtenaar karakteriseert het jeugdbeleid als 'sober doch humaan'. De speerpunten van het jeugdbeleid zijn gericht op het onderwijs. In grote lijnen gaat het om: meer investeren in de voorschoolse periode, meer aandacht voor ondersteuning in de schoolse periode, en in het voortgezet onderwijs aanvullende aandacht voor versterking van de (onderwijs)positie van allochtone leerlingen en voor de veilige school/veilige stad.

Prioriteit: specifieke groepen

In de nota jeugdbeleid van de gemeente Culemborg komt naar voren dat de prioriteit ligt bij twee leeftijdsgroepen: de 0-4-jarigen en de 10-15-jarigen. De wethouder legt een sterke prioriteit bij 12-plussers. Bij die groep, in het bijzonder de allochtone jongeren, is de problematiek het grootst, wat zich onder meer uit in voortijdig schoolverlaten. Het beleid voor deze groep zou meer pro-actief moeten zijn. Belangrijke elementen van zo'n beleid zijn het in sterke mate betrekken van ouders bij het onderwijs en het organiseren van vangnetten voor potentiële uitvallers in het voortgezet onderwijs. Een andere prioriteit is het aanpakken van de ervaren overlast veroorzaakt door jongeren. De coördinerende ambtenaar jeugdbeleid legt een sterke nadruk op de relatie tussen onderwijs en jeugdbeleid. Een andere prioriteit ligt volgens de ambtenaar bij de veelal allochtone achterstandsgroepen. Het is belangrijk voor deze groepen voorwaarden te creëren waardoor hun positie kan verbeteren. In de toekomst zou er meer aandacht moeten komen voor de brede groep jeugd. Op dit moment hebben deze groep en de daarvoor bestemde algemene voorzieningen echter niet de hoogste prioriteit.

Prioriteit: zowel algemeen als gericht preventief

De Groningse wethouder wil in het jeugdbeleid een evenwichtige mix hebben van wat aangeduid wordt als de breedte- en de dieptestrategie. De breedtestrategie is gericht op het realiseren van goede basisvoorzieningen en heeft in principe betrekking op alle jeugdigen. Hiertoe behoort de invoering van het bredeschoolconcept. De dieptestrategie is gericht op het leveren van op maat gesneden, flexibele ondersteuning aan kinderen en hun ouders bij de aanpak van een gesignaleerd probleem. In de dieptestrategie gaat het

Vervolg Box 4.1 Prioriteiten en accenten in het jeugdbeleid

om onder meer opvoedingsondersteuning, het onderwijsachterstandenbeleid ('kansenbeleid') en de sluitende aanpak tussen school en werk. Als concrete prioriteiten noemt hij de uitbreiding van de vensterscholen, een structurele financiering jeugd- en jongerenteams, ruimte voor jongeren, de voorschoolse periode en participatie van jongeren. De ambtenaar noemt ook zaken als uitbreiding van de kinderopvang, tieneropvang en de gezonde en veilige school.

Prioriteit: voorzieningen

De wethouder van Spijkenisse noemt als eerste en enige prioriteit in het beleid het realiseren van voorzieningen die voor jeugdigen aantrekkelijk zijn. Het gaat daarbij onder meer om jeugdhonken, om culturele voorzieningen en om speeltuinen. In het algemeen krijgt de vrijetijdsbesteding van de jeugd in de beleidsnotitie veel aandacht. Van de acht beleidsthema's die samen het integrale jeugdbeleid vormen, heeft zeker de helft hier direct mee te maken, zoals jeugd op straat, sportstimulering en jeugd en vrije tijd. Daarnaast is het onderwijsachterstandenbeleid in zijn geheel een prioriteit in het beleid volgens de coördinerende ambtenaar: projecten gericht op kinderen uit risicogezinnen, uitbreiding van het bereik van peuterspeelzalen, preventie voortijdig schoolverlaten en opvang van uitvallers.

Uit de enquête onder ambtenaren jeugdbeleid komt naar voren dat de grote meerderheid van de gemeenten (88%) zich concentreert op onderwijs en kinderopvang. De daarna meest genoemde thema's zijn vrijetijdsbesteding en veiligheid/openbare orde (70%) (zie tabel 4.2). Jongerenhuisvesting geniet daarentegen weinig belangstelling. Slechts twee gemeenten houden zich hier intensief mee bezig. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de invloed van gemeenten op de woningvoorraad in het algemeen beperkt is, omdat die in handen is van woningbouwcorporaties en particulieren. Gemeenten kunnen echter wel prestatieafspraken maken met de corporaties, met name op het gebied van doelgroepenbeleid (Puts en Wever 1998). Ook arbeid en inkomen staat niet hoog op het prioriteitenlijstje van gemeenten. Iets meer dan een kwart van de ambtenaren vindt dit een onderwerp van grote betekenis en legt hier een duidelijk accent op. Op dit terrein hebben gemeenten, onder andere via de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) wel degelijk mogelijkheden om beleid te maken (zie hoofdstuk 12).

De in paragraaf 4.2.1 aangetroffen relatie tussen de aandacht voor gericht preventief beleid en stedelijkheid zien we ook hier terugkomen. De meer stedelijke gemeenten hebben vaker dan minder stedelijke gemeenten aandacht voor onderwijs, opvoeding en veiligheid, thema's die zich in het algemeen kenmerken door een meer gericht preventieve benadering.

Tabel 4.2

Aandacht voor levensterreinen in jeugdbeleid volgens ambtenaren jeugdbeleid, 2001 (in procenten)

levensterrein	(heel) veel aandacht	niet veel, niet weinig aandacht	(heel) weinig aandacht	(n)
kinderdag- en buitenschoolse opvang	88	12	0	(59)
onderwijs/scholing	88	10	2	(59)
vrijtijdsbesteding/(buurt)voorzieningen	70	27	3	(60)
openbare orde/veiligheid	69	24	7	(59)
opvoeding/thuissituatie	53	31	16	(58)
gezondheid (lichamelijk/geestelijk)	41	46	13	(56)
arbeid/inkomen	27	36	38	(56)
jongerenhuisvesting/woonruimte	4	36	61	(56)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Zijn de genoemde thema's ook terug te vinden in de jeugdnota's van de onderzochte gemeenten? Het beeld dat uit de nota's naar voren komt, correspondeert in grote lijnen met het beeld dat de ambtenaren zelf schetsen (zie tabel 4.3). Vrijtijdsbesteding, onderwijs en veiligheid zijn belangrijke kernthema's. Opvoeding, zo blijkt uit de nota's, hoort daar ook bij. Jongerenhuisvesting en arbeid/inkomen spelen daarentegen een ondergeschikte rol.

Tabel 4.3

Aandacht voor levensterreinen in jeugdbeleid volgens nota's jeugdbeleid, 2001 (in procenten)

levensterrein	% nota's met aandacht
vrijtijdsbesteding/(buurt)voorzieningen	94
onderwijs/scholing	86
opvoeding/thuissituatie	79
openbare orde/veiligheid	75
gezondheid (lichamelijk/geestelijk)	74
kinderdag- en buitenschoolse opvang	66
arbeid/inkomen	60
jongerenhuisvesting/woonruimte	39

Bron: SCP (nota's jeugdbeleid 2002)

4.2.3 Prioriteiten in het jeugdbeleid

Om meer zicht te krijgen op de inhoudelijke prioriteiten in het lokale jeugdbeleid is aan de ambtenaren jeugdbeleid een lijst met beleidsmaatregelen en doelstellingen voorgelegd. Deze zijn in tabel 4.4 met behulp van de in paragraaf 4.2.1 gemaakte indeling onderverdeeld in algemeen preventieve, gericht preventieve, gericht preven-

tieve/curatieve en curatieve maatregelen en doelstellingen, afhankelijk van de doelgroep en/of voorzieningen waar de maatregel primair betrekking op heeft.

Op het gebied van het algemeen preventieve beleid, gericht op alle jeugd, genieten maatregelen met betrekking tot opvang en vrijetijdsbesteding de meeste aandacht. 85% van de onderzochte gemeenten vindt de uitbreiding van de kinderdagopvang en de buitenschoolse opvang belangrijk. Daarnaast spelen het verbeteren van speelgelegenheden voor kinderen (66%), het stimuleren van sportdeelname (52%) en de ontwikkeling van brede scholen (50%) een centrale rol in het lokale jeugdbeleid.

Opvallend weinig aandacht gaat echter uit naar de verlengde schooldag: voor slechts 16% van de gemeenten vormt dit een belangrijk accent in het jeugdbeleid. Deze geringe belangstelling kan niet los gezien worden van de opkomst van de brede school. De experimenten met de 'verlengde schooldag', die begin jaren negentig zijn opgezet door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en gefinancierd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en die beoogden leerlingen na schooltijd een 'leerzame' vrijetijdsbesteding aan te bieden, zijn voor de basisschool afgesloten in 1996 en voor het voortgezet onderwijs in 2001. Bij deze experimenten is het veelal gebleven. Halverwege de jaren negentig ontstaan echter wel 'brede scholen'.² De brede school omvat meer dan de verlengde schooldag. Bij de brede school gaat het niet alleen om samenwerking met vrijetijdsorganisaties, maar ook met kinderopvang (buitenschoolse opvang), peuterspeelzaal (vve), politie, jeugdhulpverlening en/of schoolmaatschappelijk werk. De ontwikkeling van brede scholen blijkt krachtig doorgezet te zijn. In 2002, zo laten cijfers van de bredeschoolmonitor zien, werken 268 gemeenten aan de totstandkoming van brede scholen en zijn bijna 450 brede scholen operationeel (Oberon 2002). In paragraaf 4.3.3 komen we terug op de ontwikkeling van brede scholen.

Bij voorzieningen en activiteiten die zich richten op risicogroepen valt op dat veel zich concentreert rond het onderwijs. De topvijf van prioriteiten heeft volledig betrekking op voorschoolse en schoolse voorzieningen. Het gaat hier om de aanpak van onderwijsachterstanden (73%), het initiëren van voor- en vroegschoolse educatie (71%), het bevorderen van de aansluiting tussen peuterspeelzaal en basisschool (67%), het bestrijden van schoolverzuim (67%) en het professionaliseren van het peuterspeelzaalwerk (66%). Daarnaast is er de nodige aandacht voor (jonge) kinderen. Een aanzienlijk aantal gemeenten streeft naar een sluitende aanpak voor 0-6-jarigen (61%), vroegtijdige signalering van problemen bij kinderen (57%) en het initiëren van opvoedingsondersteuning (45%). Bij de tieners ligt een duidelijk accent op curatieve maatregelen, in het bijzonder op gerichte interventies bij de probleemjeugd (52%), en op het afstemmen met de jeugdzorg (48%).

Opvallend weinig belangstelling is er voor gezondheidsvoorlichting, het begeleiden van starters op de arbeidsmarkt en de aanpak van jeugdwerkloosheid.³ Slechts 11% van de gemeenten doet aan gezondheidsvoorlichting, maar 17% houdt zich intensief mee bezig de bestrijding van de jeugdwerkloosheid en 19% legt prioriteit bij de begeleiding van starters op de arbeidsmarkt.

Tabel 4.4

Speerpunten in het lokale jeugdbeleid, 2001 (n = 48-60; in procenten)

	veel aandacht	enige aandacht	geen aandacht	relatie met stedelijkheid ^a
algemeen preventief				
uitbreiding kinderdagopvang/buitenschoolse opvang	85	14	2	
realiseren/verbeteren speelgelegenheden	66	34	0	
bevordering sportparticipatie	52	35	14	+
ontwikkeling brede school	50	30	20	+
uitbreiden/verbeteren kinder- en/of jongerenwerk	43	41	16	
realiseren/verbeteren jeugd ontmoetingsplekken	41	49	10	
bevorderen participatie in samenleving	37	52	12	+
realiseren/verbeteren jongerencentrum	37	48	15	
uitbreiding aantal peuterspeelzalen	36	43	21	
bevorderen cultuureducatie	23	56	21	+
verbetering informatie voorziening (bv. JIP's)	22	48	29	
invoering verlengde schooldag	16	36	48	+
gericht preventief				
aansluiting peuterspeelzalen/basisonderwijs	67	28	5	+
professionalisering peuterspeelzalen	66	33	2	
sluitende aanpak 0-6-jarigen	61	34	5	
vroegtijdige onderkenning van problemen bij kinderen	57	38	5	+
opvoedingsondersteuning	45	47	9	+
voorlichting veiligheid/veilige school/schooladoptie	43	48	9	
onderwijs in allochtone levende talen	30	42	28	+
peuterspeelzalen onderbrengen in basisscholen	23	41	36	+
ouderbetrokkenheid vergroten	22	48	31	+
gezondheidsvoorlichting	11	73	16	+
gericht preventief/curatief				
aanpak onderwijsachterstanden	73	19	9	+
voor- en vroegschoolse educatie	71	19	10	+
bestrijding schoolverzuim en voortijdige uitval	67	33	0	+
instellen/uitbreiden straathoekwerk	31	33	36	
begeleiding starters op arbeidsmarkt	19	44	38	+
aanpak jeugdwerkloosheid	17	46	37	+
curatief				
gerichte interventies bij probleemjeugd	52	37	12	
betere afstemming met jeugdzorg	48	42	10	+
overig				
bevorderen samenwerking betrokken instellingen	62	32	7	+
invoeren jeugdmonitor	37	28	35	

a. + = positief verband stedelijkheid en aandacht, $p < 0,05$.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Tabel 4.4 maakt duidelijk dat een groot aantal speerpunten verband houdt met de stedelijkheid van gemeenten. Met name voor voorzieningen en activiteiten die bestemd zijn voor risicojeugd – gericht preventief en curatief beleid – valt op dat sterk stedelijke gemeenten hier doorgaans meer aandacht aan besteden dan minder stedelijke gemeenten. Dit is in overeenstemming met eerdere bevindingen uit dit hoofdstuk. Van de achttien genoemde (gericht preventieve en curatieve) regelingen hangen er dertien samen met stedelijkheid. Uitzonderingen op deze algemene regel zijn de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk en de sluitende aanpak voor 0-6-jarigen – maatregelen die in het landelijke jeugdbeleid veel aandacht genieten en sterke (financiële) impulsen krijgen (zie hoofdstuk 12) – alsook de voorlichting over veiligheid, de uitbreiding van het straathoekwerk en gerichte interventies bij probleemjeugd. Voor deze maatregelen vinden we geen verschillen tussen meer en minder stedelijke gebieden. Voor voorzieningen en activiteiten die voor de gehele jeugd bestemd zijn, worden minder verschillen gevonden tussen meer en minder stedelijke gebieden. Van de twaalf maatregelen die in dit kader zijn opgesomd houden zeven geen verband met stedelijkheid en vijf wel. Het gaat in het laatste geval om een keur aan regelingen, waaronder de ontwikkeling van de brede school, de bevordering van sportparticipatie en deelname aan de samenleving, cultuureducatie en invoering van de verlengde schooldag. Deze activiteiten worden vaker ondernomen in meer stedelijke gemeenten.

4.2.4 Aandacht voor leeftijdsgroepen

Volgens de nationale overheid dient het jeugdbeleid gericht te zijn op de bevolking van 0 tot 25 jaar. Het is de vraag of in het lokale jeugdbeleid deze gehele bevolkingsgroep even belangrijk wordt geacht. Daarom is gekeken naar de beleidsmatige aandacht voor verschillende leeftijdsgroepen. De gehanteerde indeling is gerelateerd aan de doorsnee onderwijsloopbaan: in de leeftijd van 0 tot 4 jaar doorloopt het kind de voorschoolse periode, van 4 tot 12 de basisschoolperiode, van 12 tot 18 ruwweg de middelbareschoolperiode en 18 jaar en ouder betreft de tijd na de middelbare school en van vervolgonderwijs of arbeidsmarktparticipatie.

Het blijkt dat gemeenten zich vooral op de groep tot 18 jaar richten, waarbij de jongste leeftijdsgroep er het meest uitspringt (zie tabel 4.5). In minder dan een derde van de onderzoeksgemeenten is er veel aandacht voor de groep van 18 jaar en ouder. Voor de tieners (12 tot 18 jaar) blijkt de aandacht samen te hangen met de stedelijkheid van de gemeente: hoe stedelijker, hoe groter de kans op ruime aandacht voor deze groep. Ook deze bevinding past in het beeld dat de meer stedelijke gemeenten doorgaans een sterker probleemgericht jeugdbeleid hebben.

Tabel 4.5

Aandacht voor leeftijdsgroepen in jeugdbeleid, 2001 (n = 60; in procenten)

	(heel) veel aandacht	niet veel, niet weinig aandacht	(heel) weinig aandacht
0-3 jaar	85	14	2
4-11 jaar	75	22	3
12-17 jaar	70	25	5
≥ 18 jaar	28	35	35

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Volgens de bestudeerde nota's jeugdbeleid gaat de meeste aandacht in het lokale jeugdbeleid uit naar 0- tot 4-jarigen. Meer dan 80% van de onderzochte gemeenten richt zich op deze groep. Daarnaast ligt er een belangrijk accent op oudere kinderen en tieners onder 18 jaar. Dit kan niet losgezien worden van de centrale thema's in het lokale jeugdbeleid, te weten scholing, vrijetijdsbesteding, opvoeding en veiligheid.

De belangstelling voor de jeugd van 18 jaar en ouder is duidelijk geringer. Zoals aangegeven, bestaat er in het lokale jeugdbeleid doorgaans weinig belangstelling voor de beleidsterreinen die zich richten op deze leeftijdsgroep, waaronder jongerenhuisvesting en arbeid en inkomen.

Is er een verband tussen beleid dat zich richt op kinderen en beleid voor jongeren? Hebben gemeenten die veel aandacht geven aan kinderen eveneens de nodige belangstelling voor tieners? De analyses wijzen uit dat er sprake is van een doorlopende beleidslijn als het gaat om kinderen onder de 12 jaar. Gemeenten die veel aandacht hebben voor jonge kinderen (tot 4 jaar) concentreren zich ook vaak op oudere kinderen (tot 12 jaar). Kijken we naar de tieners van 12 jaar en ouder, dan vinden we iets soortgelijks. Gemeenten die zich richten op 12-17-jarigen ondernemen relatief vaak ook diverse acties die betrekking hebben op jongeren van 18 jaar en ouder en andersom.

Geen verband wordt daarentegen gevonden tussen het beleid voor 12-minners en 12-plussers. Deze beleidstypen staan los van elkaar. Er is niet altijd sprake van een doorlopende beleidslijn tussen kinder- en tienerbeleid, ondanks het feit dat zich in deze periode een belangrijk schakelmoment voordoet: de overgang van het basis-onderwijs naar het voorgezet onderwijs (Schuyt 1995; BANS 2001).

4.3 Specifieke inhoudelijke thema's

4.3.1 Jeugd en veiligheid

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok is voor gemeenten een belangrijke taak op het gebied van jeugd en veiligheid vastgelegd. Het beleid hieromtrent zou nauw moeten aansluiten bij het lokale jeugdbeleid en zich onder andere moeten concentreren op problemen en probleemgedrag van jongeren. Het jeugd- en veiligheidsbeleid dient echter niet alleen curatief van aard te zijn, maar ook preventief. Eén van

de centrale speerpunten van dit beleid is dat gestreefd wordt naar een integrale sluitende aanpak ter voorkoming van overlast door de jeugd en van jeugdcriminaliteit. Hierbij zijn vele actoren betrokken, waaronder het onderwijs, het welzijnswerk, politie en justitie, de jeugdzorg, de stadswacht, gezinsvoogdij-instellingen, maatschappelijk werk en de kinderbescherming. Regie en afstemming door de lokale overheid zijn dan ook noodzakelijk (zie verder hoofdstuk 12 voor het nationale beleid op het gebied van jeugd en veiligheid).

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd of de gemeente een specifiek veiligheidsbeleid gericht op de jeugd heeft, en zo ja, hoe dat er uitziet. Bijna eenderde van de onderzochte gemeenten heeft geen specifiek jeugd- en veiligheidsbeleid. De rest voert wel beleid op dit terrein.

Box 4.2 Jeugd en veiligheid

Op het gebied van jeugd en veiligheid zijn er duidelijke verschillen tussen de meer en de minder stedelijke gemeenten. Onderstaande portretjes illustreren dat.

Weinig stedelijk

De gemeente *Heeze-Leende* heeft geen specifiek jeugd- en veiligheidsbeleid. Op aandrang van de politie is er eind 1999 een jongerenopbouwwerker aangesteld die (probleem)jongeren moet leren kennen en op basis daarvan tot aanbevelingen aan politie en gemeente moet komen. Er is veel overleg tussen deze functionaris en de politie. Het gaat daarbij vooral om de bestrijding van de overlast. De gemeente wordt 'geplaagd' door een kleine groep jongeren die problemen veroorzaken. De jongerenwerker is er vooralsnog niet in geslaagd contact te leggen met deze groep. Voor het jeugdbeleid van de gemeente zijn deze gebeurtenissen een belangrijk signaal: er doen zich ontwikkelingen voor waarop de gemeente (nu) nog onvoldoende is voorbereid. Zo is er een steeds grotere groep jongeren die onvoldoende wordt aangesproken door het verenigingsleven. De wethouder geeft aan dat hij weinig invloed heeft op de groep 12-16-jarigen vanwege het ontbreken van het voortgezet onderwijs in de gemeente.

Matig stedelijk

Vanaf 1999 kan er in *Culemborg* gesproken worden van een jeugd- en veiligheidsbeleid. Dit beleid is gericht op het creëren van voorzieningen voor een aantal groepen 'hangjongeren'. Om deze te realiseren, is een werkgroep onder voorzitterschap van de wethouder jeugdbeleid ingesteld. Daarin is ook een aantal uitvoerende instellingen betrokken, waaronder de politie. Op wijkniveau is er ook aandacht voor overlastproblematiek: er zijn projectgroepen waarin de belanghebbenden, waaronder de jeugd, oplossingen trachten te vinden. Door verschillende actoren wordt naar voren gebracht dat het betrekken van overlast veroorzakende jongeren bij het zoeken naar een oplossing, een positieve werking heeft op de effectiviteit. Er is een afzonderlijk overleg over vandalisme en criminaliteit door Marokkaanse jongeren. In dit overleg zitten de burgemeester, de politie en vertegenwoordigers van de Marokkaanse gemeenschap.

Vervolg Box 4.2 Jeugd en veiligheid

Sterk stedelijk

De gemeente Spijkenisse heeft samen met andere gemeenten in de regio subsidie ontvangen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het kader van 'jeugd en veiligheid'. Hiermee zijn tal van projecten gesubsidieerd: onderzoek naar het gebruik van genotmiddelen, een opvoedbureau, een Home-startproject, coaching van het jongerenwerk, buurtnetwerken, een Jongeren Informatie Punt (JIP) en nog veel meer. In het algemeen ligt het accent in deze projecten op preventie. Deze preventieprojecten worden nadrukkelijk tot het integrale jeugdbeleid gerekend. Meestal is in ieder geval het jongerenwerk hierbij betrokken. Repressief beleid behoort tot de bevoegdheid van de burgemeester en valt buiten het jeugdbeleid. Het jeugd- en veiligheidsbeleid van de gemeente kenmerkt zich door een structurele aanpak en het maakt deel uit van het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente.

Zeer sterk stedelijk

Het onderwerp veiligheid staat zeer centraal in de gemeente Utrecht, zowel in het gemeentebestuur als in het beleid van de uitvoerende instanties. Dit blijkt onder andere uit de verschillende nota's die de laatste jaren over dit onderwerp zijn verschenen. De coördinerende ambtenaar jeugd en veiligheid geeft aan dat de gemeente een regierol heeft op het gebied van veiligheid. Alle partners die met veiligheid te maken hebben zijn om tafel gebracht en hebben gezamenlijk een beleidsplan opgesteld. Een belangrijk speerpunt in het programma 'jeugd en veiligheid' is het vroegtijdig, snel en consequent reageren op strafbare feiten. Daarbij wordt veelal wijkgericht gewerkt. In elke wijk is er een wijkbureau en elke wijk maakt een eigen veiligheidsprogramma. Veel gebeurt in het kader van preventie. Er is bijvoorbeeld aandacht voor de verdere ontwikkeling van voorzieningen in de wijk, zodat minder jongeren instromen in het justitiële circuit. Ook moeten deze voorzieningen perspectieven bieden aan jongeren die al met politie en/of justitie in contact zijn geweest. In het kader van preventie is er ook aandacht voor voorzieningen voor opvoedingsondersteuning en voor- en naschoolse opvang. De aanpak van Marokkaanse probleemjongeren heeft daarbij prioriteit.

In Groningen loopt een aantal projecten die overlap vertonen met andere thema's binnen het jeugdbeleid, waaronder scholing. Zo is er bijvoorbeeld het project Voortijdig Schoolverlaten/ bestrijding spijbelen. Daarnaast is er het Clip-programma, dat als doel heeft de veiligheid en de veiligheidsbeleving in en rondom de scholen van het voortgezet onderwijs te verbeteren. Door een samenhangend pakket van maatregelen en regels wordt door scholen samen met jeugdhulpverleningsinstellingen, onderwijsbegeleidingsdienst, GGD, Hulp, politie en anderen gewerkt aan een pedagogisch klimaat waarin zowel leerlingen als leerkrachten zich veilig voelen. Er zijn ook projecten specifiek gericht op allochtone jongeren, bijvoorbeeld voor Antillianen en Arubanen.

Vervolg Box 4.2 Jeugd en veiligheid

Sinds 1 april 1999 zijn er in Groningen vier Jeugd- en Jongerenteams (JJT's) op wijk-niveau actief. Deze teams zoeken contact met jongeren die overlast veroorzaken. Samen zoeken zij vervolgens naar oplossingen. De JJT's proberen aansluiting te zoeken bij de vraag van de jongeren en bouwen een vertrouwensrelatie met hen op. Daarnaast is er een Stedelijk Straathoekteam (SST) opgezet dat zich richt op stedelijke problematiek, waaronder drugshandel. Het jeugd- en veiligheidsbeleid maakt deel uit van het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente.

In aanvulling op de informatie van de ambtelijke sleutelinformanten is onderzocht in hoeverre het thema 'jeugd en veiligheid' is opgenomen in lokale beleidsdocumenten. Van de jeugdnota's die na 1998 zijn verschenen ($n = 36$) is in tien nota's (28%) niets opgenomen over dit thema. Van de 26 gemeenten die wel aandacht besteden aan het jeugd- en veiligheidsbeleid, besteedt ruim 75% tamelijk veel aandacht aan dit onderwerp. Het beeld dat uit deze bevindingen ontstaat, is dat een meerderheid van de onderzochte gemeenten actief bezig is met een veiligheidsbeleid gericht op jeugd, maar dat er ook een aanzienlijke minderheid is die op dit moment weinig tot geen beleid voert. Dit betreft overwegend minder stedelijke gemeenten.

In het kader van het VNG-project Lokaal jeugdbeleid is tussen het kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG afgesproken dat gemeenten gestimuleerd worden actieplannen 'Jeugd en veiligheid' op te stellen, waarin de beleidslijn voor dit thema uitgewerkt wordt. Ook zou gestimuleerd moeten worden dat er zorgprogramma's worden ontwikkeld voor jongeren die met justitie in aanraking zijn gekomen (VNG 1999: 27). Het blijkt dat bijna de helft een actieplan Jeugd en veiligheid of een soortgelijk programma heeft (zie tabel 4.6). Daarnaast werkt 40% van de gemeenten aan preventie via veiligesschoolprogramma's (zie hoofdstuk 12) en heeft ongeveer een kwart van de gemeenten zorgprogramma's voor jongeren die met justitie in aanraking komen. In beide gevallen zijn de meer stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd.

Tabel 4.6

Aantal gemeenten met een jeugd en veiligheidsbeleid, 2001 ($n = 60$; in procenten)

geen jeugd- en veiligheidsbeleid	32
actieplan jeugd en veiligheid of iets dergelijks	48
veiligesschoolprogramma's	40
zorgprogramma's voor jongeren die met justitie in aanraking komen	23

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

In de enquête onder ambtelijke sleutelfiguren is een aantal mogelijke speerpunten voorgelegd die verbonden zijn met het jeugd- en veiligheidsbeleid. Gevraagd is in

hoeverre deze speerpunten van belang zijn in het jeugd- en veiligheidsbeleid in hun gemeente (tabel 4.7). De grote meerderheid van de gemeenten met een jeugd- en veiligheidsbeleid hecht sterk aan het tegengaan van de overlastproblematiek. Voor 86% van de gemeenten is dit van groot belang; geen enkele gemeente hecht hier geen belang aan. Daarnaast zijn het tegengaan van geweld op straat en het aanpakken van de 'harde kern' belangrijke thema's binnen het veiligheidsbeleid gericht op jeugd. Het verbeteren van de positie van allochtone en autochtone probleemjeugd speelt daarbij eveneens een rol. Het sterke accent op overlastbestrijding en het aanpakken van 'de harde kern' verklaart mogelijk ook waarom gemeenten die een jeugd- en veiligheidsbeleid hebben, zich concentreren op 12- tot 18-jarigen en op 18-plussers en relatief weinig aandacht hebben voor kinderen.

Minder prioriteit wordt gegeven aan maatregelen die verband houden met de verkeersveiligheid. Door het relatief geringe belang dat aan deze maatregelen wordt gehecht, ontstaat de indruk dat het jeugd- en veiligheidsbeleid in de onderzochte gemeenten voor een belangrijk deel doelgroepenbeleid is, dat beoogt overlast en jeugdcriminaliteit onder risicogroepen te voorkomen. Maatregelen die meer omvatten dan overlastbestrijding spelen een ondergeschikte rol. In het algemeen lijken gemeenten meer oog te hebben voor een curatieve dan wel repressieve benadering van het jeugd- en veiligheidsvraagstuk, dan voor een preventieve aanpak.

Tabel 4.7

Speerpunten van het jeugd- en veiligheidsbeleid in gemeenten, 2001 (in procenten)

	groot belang	enig belang	geen belang	relatie met stedelijkheid ^a
overlastproblematiek tegengaan	86	14	0	
geweld op straat/uitgaansgeweld tegengaan	63	34	3	
harde kern aanpakken	54	34	12	
positie allochtone probleemjeugd verbeteren	46	36	18	+
positie autochtone probleemjeugd verbeteren	41	57	3	+
probleemjeugd onder 12 jaar aanpakken	38	40	23	
voorlichting geven over veiligheidsaspecten	37	49	14	
voorkomen dat er in de gemeente coffeeshops (bij)komen	34	31	34	
projecten om verveling bij jeugdigen tegen te gaan	30	57	14	+
camera's plaatsen in uitgaansgebieden	28	19	53	+
kinderen van de straat houden	23	58	20	+
toegangswegen naar scholen beter beveiligen	21	55	24	
verkeerslessen in het voortgezet onderwijs	7	39	54	

a. + = positief verband stedelijkheid en aandacht, $p < 0,05$.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Tot slot laat tabel 4.7 zien dat voor een minderheid van de genoemde speerpunten een relatie met stedelijkheid wordt gevonden. Slechts vijf van de dertien doelstellingen of

maatregelen komen vaker voor in meer stedelijke gemeenten. Hierbij past de kanttekening dat de gemeenten zonder jeugd- en veiligheidsbeleid, die overwegend matig tot niet-stedelijk zijn, niet in deze analyse zijn betrokken.

4.3.2 Afstemming jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid

De afstemming tussen jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid verloopt doorgaans niet zonder problemen (Gilsing 1999: 68). Dit hangt onder meer samen met de huidige verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden, waarbij provincies (en de drie grote steden) verantwoordelijk zijn voor het beleid voor de Bureaus Jeugdzorg en de jeugdhulpverlening, terwijl gemeenten verantwoordelijk zijn voor algemene zorgvoorzieningen, zoals consultatiebureaus, (school)maatschappelijk werk en jeugdwerk. In het kader van het vroegtijdig signaleren van en ingrijpen bij problemen van de jeugd is het echter van belang dat zorgvoorzieningen hun activiteiten op elkaar afstemmen zodat bijtijds kan worden doorverwezen. Een goede afstemming tussen het provinciale beleid inzake jeugdzorg en het gemeentelijke jeugdbeleid is wenselijk. De afstemming tussen jeugdzorg en het gemeentelijke beleid is dan ook een element in de Wet op de jeugdzorg, die ten tijde van het onderzoek werd ontwikkeld en die per 1 januari 2005 in werking is getreden.

Tabel 4.8

Mate van afstemming tussen provinciaal/grootstedelijk beleid over jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid naar stedelijkheidsklasse, 2001 (in procenten)

	(zeer) sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig/niet stedelijk	totaal
voortdurend/vaak	67	38	24	43
af en toe	29	44	57	43
zelden/nooit	5	19	19	14
(n)	(21)	(16)	(21)	(58)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Een ruime meerderheid van de gemeenten (86%) geeft aan te streven naar afstemming tussen het provinciaal/grootstedelijk beleid en het lokale jeugdbeleid, zo blijkt uit de enquête onder ambtelijke sleutelfiguren. In 43% van de gemeenten vindt op dit moment vaak afstemming plaats; in eenzelfde percentage gebeurt dit af en toe (tabel 4.8). Dit beeld correspondeert met de indruk die ontstaat uit de nota's jeugdbeleid die na 1998 in 36 onderzoeksgemeenten zijn verschenen. Bijna 70% van de nota's gaat in op het belang van afstemming, maar in nog niet de helft daarvan wordt concrete aandacht aan dit thema besteed. Op basis van deze gegevens ontstaat de indruk dat het onderwerp 'afstemming met de jeugdzorg' nog in ontwikkeling is. Veel gemeenten hechten belang aan dit onderwerp, maar een minderheid was er ten tijde van het onderzoek intensief mee bezig en heeft concrete plannen uitgewerkt in lokale nota's jeugdbeleid.

Box 4.3 Afstemming lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg

De afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en de jeugdzorg is in niet alle gemeenten even ver ontwikkeld. Van belang daarbij is onder meer de mate waarin de ontwikkeling van de Bureaus Jeugdzorg (BJZ) is gevorderd. Daarnaast verschilt de rol van de Bureaus Jeugdzorg in het lokale jeugdbeleid per gemeente. Ook hier is er sprake van verschillen tussen de meer en minder stedelijke gemeenten.

(Zeer) sterk stedelijke gemeenten

De provincie Groningen heeft de regierol in de jeugdzorg en is daarmee onder andere verantwoordelijk voor de ambulante jeugdhulpverlening. De gemeente Groningen neemt deel aan de Regiegroep Jeugdzorg. Op basis van een regiovisie formuleert de Regiegroep prioriteiten voor de afstemming tussen vraag en aanbod en stelt zij jaarlijkse actieprogramma's op. Ondanks het gevarieerde hulpaanbod constateert de gemeente dat jongeren met meervoudige problematiek niet uit zichzelf naar de reguliere hulpverlening toestappen. Zij heeft de verantwoordelijkheid voor deze groep op zich genomen. De gemeentelijk georganiseerde jeugdhulpverlening (Giska) en het Stedelijk Straathoekteam (SST) zoeken jongeren vooral op straat op of via signalen, vooral van politie en het onderwijs. Er wordt door verschillende instellingen samengewerkt en op lokaal niveau functioneert in dat verband het stedelijk Centraal Meldpunt Jeugdhulpverlening (CMP), een preventief netwerk dat gegevens verzamelt en registreert van risicojongeren en (dreigende) probleemsituaties.

Aansluiting op het lokale jeugdbeleid van de gemeente Leiden wordt door het BJZ lastig geacht. Noch de provincie, noch de gemeente stelt budget beschikbaar om deze aansluiting te realiseren. Er was eigenlijk alleen een provinciale startsubsidie. In de eerste jaren was het belangrijk om als BJZ op veel plekken aanwezig te zijn, om bekend te raken bij instellingen. Nu is het een kwestie van 'de boter overal wat dunner smeren'. Het BJZ neemt deel aan veel overleggen. Die zijn geconcentreerd rond het onderwijs en rond het vroegtijdig signaleren van problemen bij jeugdigen. De deelname aan al deze overleggen is voor BJZ zeer belastend, wat versterkt wordt door het gegeven dat bij het BJZ 50% meer aanmeldingen zijn binnengekomen dan gepland. Door een gebrek aan gekwalificeerd personeel is het daardoor moeilijk voldoende tijd vrij te maken voor deelname aan alle overleggen.

Binnen de gemeente Spijkenisse is er een ambtenaar die zich specifiek bezighoudt met de jeugdhulpverlening. Zij verzorgt onder andere de contacten met de regionale partners in de jeugdzorg – waar ook de leerplichtambtenaar vaak bij betrokken is – en neemt deel aan het bestuurlijk stadsregionaal overleg. Belangrijk uitgangspunt voor het regionale BJZ is het versterken van de preventieve activiteiten, om zo de curatieve zorg te ontlasten. Er wordt meer samenwerking gezocht met hulpverleners, preventieve

Vervolg Box 4.3 Afstemming lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg

voorzieningen, opvoedingsondersteuning, onderwijs, arbeidsvoorzieningen en intensieve gezinsbegeleiding. Dit komt onder meer tot uiting in de betrokkenheid van de jeugdzorg bij het schoolmaatschappelijk werk op een aantal scholen in het voortgezet onderwijs. Ook het aanpakken van voortijdig schoolverlaten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van jeugdzorg en onderwijsinstellingen. De respondent van het BJZ vindt dat er een goede samenwerking is tussen de jeugdzorg en Spijkenisse in vergelijking met sommige andere gemeenten. Zij geeft aan dat vooral met de zorgambtenaar veel contact is; de contacten met de ambtenaar jeugdbeleid zijn minder frequent. Maar ze heeft de indruk dat beide ambtenaren onderling veel overleggen.

Matig en weinig stedelijke gemeenten

In Appingedam is men tevreden over de samenwerking met BJZ in Delfzijl. Er is volgens de respondent van de jeugdhulpverlening geen onrust geweest over de terugtrekkende beweging van de jeugdhulpverlening in verband met de komst van het BJZ, want er waren eigenlijk geen goede lokale voorzieningen. Met de komst van het BJZ verbeterde de situatie voor de gemeente. De problemen ontstonden pas later, toen duidelijk werd dat de ambulante hulp geïndiceerde zorg betrof, waarover de gemeente geen zeggenschap heeft. De afstemming van het jeugdbeleid op de jeugdzorg komt in de nota en de interviews verder niet aan bod, met uitzondering van de jeugdhulpverlening. Deze maakt deel uit van de buurtnetwerken en heeft structureel contact met de leerplichtambtenaar, het algemeen maatschappelijk werk, het sociaal en cultureel werk, het onderwijs, politie en Openbaar Ministerie en de Wiw-organisatie. Het belang van het onderwijs neemt de laatste jaren snel toe. Regelmatig contact wordt erg op prijs gesteld en er is een groeiend bewustzijn bij de jeugdhulpverlening dat men zelf niet in staat is alle problemen het hoofd te bieden.

De afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en de jeugdzorg vindt in Culemborg primair plaats in een regionaal platform jeugdbeleid. Dit platform bestaat uit bestuurders van regiogemeenten en vertegenwoordigers van instellingen op het gebied van jeugdzorg. Het platform wordt ondersteund door een ambtelijke voorbereidingsgroep. Op het moment van interviewen is de ontwikkeling van het BJZ nog in volle gang en moet afstemming op het lokale preventieve beleid nog gestalte krijgen. Er is voor Culemborg weinig aanleiding om bij de komst van het BJZ te spreken van een 'terugtrekken van de jeugdhulpverlening uit het lokale voorzieningenpakket', vindt de respondent van BJZ, want voor jongeren onder de 12 jaar was er niets, en voor de 12-plusser maar heel weinig. Bovendien was het aanbod van hulpverlening geografisch sterk gespreid.

Vervolg Box 4.3 Afstemming lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg

Aan afstemming met de jeugdzorg wordt in de nota jeugdbeleid van de gemeente Heeze-Leende geen aandacht besteed. De wethouder geeft aan dat de gemeente zeer beperkt diensten afneemt van de jeugdzorg. De gemeente zou volgens hem eerst de eigen positie in het jeugdbeleid duidelijker moeten maken, voordat zaken worden gedaan met het BJZ in Eindhoven. Het BJZ staat volgens de respondenten van instellingen nog in de kinderschoenen. Men heeft inmiddels voor allerlei zaken protocollen, maar die zijn nog niet beproefd. De wachttijden zijn erg lang; ouders die professionele hulp zoeken moeten maanden wachten op een intakegesprek en daarna moeten ze weer wachten op het behandelplan.

In het kader van de afstemming tussen jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid kunnen verschillende acties ondernomen worden. Op beleidsniveau kunnen visies worden opgesteld, waarin de verhouding tussen de jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid wordt geregeld. Op voorzieningenniveau kunnen netwerken opgericht worden en/of kunnen ondersteunende activiteiten worden georganiseerd. Onderzocht is in hoeverre dergelijke activiteiten plaatsvinden in gemeenten. Ruim 40% van de onderzochte gemeenten heeft te maken met een regiovisie of een beleidskader jeugdzorg (geformuleerd in samenspraak met het Bureau Jeugdzorg), waarin de verhouding tussen de jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid wordt geregeld. Eenderde van de gemeenten heeft wel te maken met een regiovisie, maar daarin is niets geregeld over de relatie met het lokale jeugdbeleid. De overige gemeenten zijn niet betrokken bij een regiovisie jeugdzorg of geven aan dat deze in voorbereiding is.

Als we kijken naar het voorzieningenniveau dan blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten (buurt)netwerken jeugdhulpverlening heeft die gericht zijn op signalering en vroegtijdige onderkenning van problemen bij jeugdigen. Deze netwerken jeugdhulpverlening kunnen doorverwijzen naar de jeugdzorg. De jeugdzorg maakt bovendien vaak deel uit van deze netwerken (zie hoofdstuk 6). In een kwart van deze gemeenten opereert een dergelijk netwerk in alle buurten en in de overige 75% in één of meerdere buurten.

In verschillende gemeenten geeft het Bureau Jeugdzorg bovendien ondersteuning aan voor de jeugd relevante eerstelijnsvoorzieningen, zoals het consultatiebureau of maatschappelijk werk. Deze ondersteuning kan bestaan uit afstemming, consultatie en deskundigheidsbevordering. Soms vinden er meerdere soorten ondersteuning plaats. Tabel 4.9 laat zien dat 'afstemming' de ondersteuningsvorm is die het meeste plaatsvindt. Consultatie komt ook regelmatig voor, met name bij voorzieningen die te maken hebben met school (voortgezet onderwijs, primair onderwijs en schoolmaatschappelijk werk). De zorgstructuren voortgezet onderwijs, waarin de onderwijsinstelling samenwerkt met andere partijen zoals het (school)maatschappelijk

werk om leerlingen met problemen adequate zorg te bieden, krijgen de meeste ondersteuning en de meest verschillende soorten ondersteuning door Bureau Jeugdzorg (zie ook hoofdstuk 6). Vergeleken met andere eerstelijnsvoorzieningen vindt hier ook veel deskundigheidsbevordering plaats.

Tabel 4.9

Vorm van ondersteuning door Bureau Jeugdzorg aan eerstelijnsvoorzieningen, 2001 (n = 60; in procenten)^a

	geen	afstemming	consultatie	deskundigheidsbevordering
algemeen maatschappelijk werk	12	27	13	5
schoolmaatschappelijk werk	12	25	18	8
consultatiebureaus	15	23	10	3
zorgstructuur primair onderwijs	5	32	32	8
zorgstructuur voortgezet onderwijs	3	38	38	17
Regionaal meld- en coördinatiepunt voortijdige schoolverlaters (RMC)	8	15	12	3

a Rijen tellen niet op tot 100. Er waren meer antwoorden mogelijk en een deel van de respondenten vulde in 'weet niet'.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Resumerend kan gesteld worden dat als het gaat om het voorzieningenniveau er het nodige in beweging is. Een duidelijke meerderheid van de bestudeerde gemeenten heeft een buurtnetwerk jeugdhulpverlening en diverse Bureaus Jeugdzorg bieden ondersteuningsactiviteiten aan verschillende voorzieningen. Kijken we echter naar het beleidsniveau en dan in het bijzonder naar de mate waarin visies zijn opgesteld waarin de verhouding tussen de jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid wordt geregeld, dan moeten we concluderen dat hier nog het nodige te doen is. Ook al zegt 86% van de geïnterviewde ambtenaren jeugdbeleid dat zij het beleid over jeugdzorg en het jeugdbeleid soms of vaak afstemmen, in slechts 40% van de onderzochte gemeenten heeft dat tot nu toe geresulteerd in een visie waarin deze samenwerking wordt geregeld.

4.3.3 Afstemming jeugd- en onderwijsbeleid

De invoering van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) eind jaren negentig, waarin werd bepaald dat de aanpak van achterstandsleerlingen voortaan voor een belangrijk deel voor rekening kwam van gemeenten (zie Turkenburg 1999 en 2003), is voor een aantal gemeenten aanleiding geweest een lokaal jeugdbeleid te formuleren. De school is een belangrijke spil in het lokale jeugdbeleid. Allereerst omdat het onderwijs van centraal belang is voor het behalen van een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. De zorg om en voor voortijdige schoolverlaters – schoolverlaters zonder deze kwalificatie – is dan ook groot. Bovendien is de afgelopen jaren veel ingezet op programma's voor jonge kinderen van allochtone herkomst en uit lagere sociale milieus. Geprobeerd wordt de taal- en rekenachterstanden die deze

kinderen aan het begin van de basisschool vaak hebben, terug te dringen door op de peuterspeelzaal en in de eerste jaren van het basisonderwijs specifieke programma's aan te bieden (Herweijer 2003).

Daarnaast wordt de school vaak gezien als belangrijke vindplaats van sociaal-emotionele problemen – de plaats waar dergelijke problemen wordenesignaleerd, geregistreerd en doorverwezen. In die zin is het onderwijs een belangrijke schakel in de totale voorzieningenstructuur voor jeugdigen. Om deze functie (beter) uit te kunnen oefenen zijn in de loop van de jaren negentig verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan tussen scholen en voor- en buitenschoolse voorzieningen, waaronder peuterspeelzalen, vrijetijdsverenigingen, maatschappelijk werk, opvangvoorzieningen, politie, enzovoort. Er wordt in dit kader gesproken van 'brede scholen'.

Om het onderwijs deze functies te laten vervullen, wordt afstemming tussen schoolse en niet-schoolse voorzieningen nodig geacht en daarmee tussen het jeugdbeleid en het onderwijsbeleid. Om na te gaan in hoeverre er sprake is van afstemming en hoe deze wordt vormgegeven, is in deze paragraaf gekeken naar twee thema's: de samenwerking tussen het basisonderwijs en andere instellingen ('brede scholen') en het beleid omtrent voortijdig schoolverlaten. Aan de acties die op gemeentelijk niveau zijn ondernomen in het kader van het bestrijden van taal- en rekenachterstanden bij jonge kinderen wordt in paragraaf 4.3.4 aandacht besteed.

Box 4.4 Afstemming jeugd- en onderwijsbeleid

In sommige gemeenten is er sprake van vergaande afstemming tussen het jeugdbeleid en het onderwijsbeleid, in andere gemeenten in veel mindere mate. Onderstaande schetsen illustreren beide situaties.

Sterke afstemming jeugdbeleid en onderwijsbeleid

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) vormt het kader waarin het jeugdbeleid van de gemeente Appingedam gestalte krijgt. Uitgangspunt in het GOA-beleid is dat de school een instituut is dat zich in de eerste plaats moet richten op het primaire proces van het onderwijs, de interactie tussen leerkracht en leerlingen. De wethouder geeft aan dat het onderwijs- en het jeugdbeleid één geheel vormen. In het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) zitten bijvoorbeeld zowel scholen en andere onderwijsinstellingen als welzijnsinstellingen. Tussen de instellingen voor welzijn en het basisonderwijs zijn contacten en er lopen verschillende projecten. Er wordt nagegaan of er behoefte is aan nauwere samenwerking in het kader van naschoolse opvang. Tussen welzijn en het voortgezet onderwijs is geen contact. Het onderwijs maakt deel uit van de buurtnetwerken. In het netwerk wordt op basis van een verkenning van de problematiek onderling afgesproken op wiens weg een bepaald probleem ligt.

Vervolg Box 4.4 Afstemming jeugd- en onderwijsbeleid

Het onderwijsbeleid en het jeugdbeleid van Culemborg liggen sterk in elkaars verlengde en komen overeen in hun inhoudelijke accenten. Ook het veiligheidsbeleid sluit hierbij aan. In het onderwijsachterstandenbeleid is een aantal beleidsmaatregelen opgenomen die oorspronkelijk tot het jeugdbeleid behoorden. Belangrijke elementen van het GOA zijn de PeuterPlus-projecten, de invoering van een verlengde schooldag op drie achterstandsscholen, Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) in de vorm van taalondersteuning, en trajecten voor leerlingen die dreigen uit te vallen respectievelijk voortijdig het onderwijs hebben verlaten. Ook organisatorisch is er een sterke relatie tussen jeugdbeleid en onderwijsbeleid. Zo heeft de wethouder onderwijs zitting in de regiekamer jeugdbeleid en is de coördinerende ambtenaar jeugdbeleid ook verantwoordelijk voor het onderwijsachterstandenbeleid. Het onderwijs participeert in de meeste netwerken rond het jeugdbeleid.

De aandacht van de wethouder van Leiden gaat in sterke mate uit naar de jeugd die extra aandacht behoeft. Dat komt tot uiting in ruime beleidsmatige aandacht voor onderwijs en vooral voor het onderwijsachterstandenbeleid. Het onderwijsachterstandenbeleid maakt deel uit van het integrale jeugdbeleid. Belangrijke aandachtspunten in dit thema zijn de bijzondere aandacht voor kinderen met een taal- of ontwikkelingsachterstand, het voorkomen en bestrijden van schooluitval en het betrekken van ouders bij de ontwikkeling van hun kinderen en waar nodig het ondersteunen van de ouders. In het onderwijsachterstandenbeleid heeft de afdeling onderwijs van de Onderwijsbegeleidingsdienst (OBD) een prominente rol. Deze afdeling fungeert als makelaar: zij sluit samenwerkingsovereenkomsten met uitvoerende instellingen. Een belangrijk element in het onderwijsbeleid is de totstandbrenging van brede scholen.

Beperkte afstemming jeugdbeleid en onderwijsbeleid

De gemeente Spijkensisse kent eigen onderwijsbeleidsplannen. Hierin komen het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid – de gemeente is planplichtig – en het beleid aangaande de schoolbegeleiding aan de orde. Er is een coördinerende ambtenaar jeugdbeleid, die werkzaam is op de afdeling onderwijs en welzijn. Deze ambtenaar regelt de betrokkenheid van de verschillende gemeentelijke afdelingen op projectmatige wijze. De bestuurlijke aansturing van de ambtenaar berust bij de wethouder die daarnaast onder meer welzijn, onderwijs, en kunst en cultuur in zijn portefeuille heeft. De wethouder en de ambtenaar geven beiden aan dat er maar beperkte afstemming is tussen het jeugdbeleid en het onderwijsbeleid. Samenwerking is er wel, maar deze is beperkt tot het uitvoerende niveau. Op strategisch niveau is er weliswaar een functioneel overleg jeugd binnen de afdeling onderwijs en welzijn, maar dit speelt geen grote rol in het jeugdbeleid.

Vervolg Box 4.4 Afstemming jeugd- en onderwijsbeleid

Heeze-Leende kent geen nota die handelt over het onderwijsbeleid en het is niet duidelijk wat de visie van de gemeente op het onderwijsbeleid is en hoe uitvoering wordt gegeven aan het beleid, zo staat er in de nota jeugdbeleid geschreven. Wel wordt de wenselijkheid van zo'n nota benadrukt. In de praktijk is er nog weinig afstemming met het onderwijsbeleid en het onderwijs functioneert betrekkelijk autonoom. Aangezien er geen voortgezet onderwijs in de gemeente is, gaat het onderwijsbeleid vooral om de groep 0-12-jarigen.

Brede scholen

Uit tabel 4.10 blijkt dat eenderde van de onderzochte gemeenten één of meer brede scholen heeft. Daarvan zijn er ongeveer evenveel gericht op achterstandsleerlingen als op alle soorten leerlingen. Dit aantal lijkt aan de lage kant, zeker als we deze cijfers vergelijken met de uitkomsten van de bredeschoolmonitor van Oberon (2002), waarin is vastgesteld dat in 2002 268 van de 489 gemeenten die Nederland in dat jaar telde, één of meerdere brede scholen hadden. Uit dit onderzoek blijkt wel dat bijna de helft van de onderzochte gemeenten bezig is met de oprichting van een brede school. Het grootste deel daarvan concentreert zich op alle leerlingen. Bovendien heeft ruim 40% van de 47 gemeenten met (plannen voor) een brede school een platform of netwerk dat specifiek gericht is op de brede school. We kunnen dus concluderen dat voor de hier onderzochte gemeenten geldt dat brede scholen nog in een minderheid daarvan voorkomen, maar wel in opkomst zijn. Minder dan voorheen gaat het bij de ontwikkeling van brede scholen om scholen met veel achterstandsleerlingen.

Tabel 4.10

Aantal brede scholen en de doelgroep waarop zij zich richten, 2001 (n = 60; in procenten)

nee, er zijn geen brede scholen en ook geen plannen daartoe	22
er is nog geen brede school, maar deze is wel in voorbereiding, bestemd voor alle leerlingen	38
er is nog geen brede school, maar deze is wel in voorbereiding bij scholen met achterstandsleerlingen	7
ja, er zijn brede scholen, bestemd voor alle leerlingen	15
ja, er zijn brede scholen, alleen scholen met veel achterstandsleerlingen	18

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Box 4.5 Brede scholen

Dat achterstandsbestrijding één van de belangrijkste motieven is en was om een brede school op te zetten, wordt duidelijk als we kijken naar de gemeenten Leiden, Groningen en Utrecht. Daaruit komt eveneens naar voren dat opvang een steeds belangrijkere rol begint te spelen.

Een belangrijk element in het Leidse onderwijsbeleid is de totstandbrenging van brede scholen. Dit beleid bestaat uit drie sporen. In het eerste spoor worden in achterstandswijken brede scholen gecreëerd, waarin de aanpak van achterstanden een belangrijke plaats heeft. In het tweede spoor gaat het om nieuw te stichten scholen in nieuwbouwwijken. Hier is de brede school niet specifiek gericht op achterstand, maar is het vooral een brede voorziening. Het derde spoor van het bredescholenbeleid is de verlengde schooldag, waarbij op basisscholen naschoolse activiteiten worden aangeboden. Vanuit het onderwijs wordt aangegeven dat de gemeente weliswaar verantwoordelijk is voor het beleid, maar dat de wijze waarop dit gebeurt sterk wordt medebepaald door het onderwijs zelf. De rol van de gemeente wordt zowel sturend als aanmoedigend genoemd.

Het onderwijsbeleid van de gemeente Groningen gaat ondanks de eigen financiering op in het jeugdbeleid, zo stelt de wethouder, die zowel integraal jeugdbeleid als onderwijs in zijn portefeuille heeft. De nota's onderwijsbeleid en jeugdbeleid lopen moeiteloos in elkaar over. 'Je kunt geen jeugdbeleid voeren zonder het onderwijs daarbij te betrekken. Het onderwijs is de enige plek waar je alle jeugdigen kunt bereiken, daar moet je gebruik van maken.'

De relatie tussen het jeugdbeleid en het onderwijsbeleid krijgt vooral gestalte in de brede school (Vensterschool). Deze is in de stad Groningen gericht op onderwijs en opvoeding van kinderen van 0 tot 15 jaar en op hun ouders en behelst een intensieve samenwerking tussen onderwijs, welzijnsinstellingen, gezondheidszorg en instellingen gericht op kunst, cultuur en vrije tijd. Het gaat om een wijkgebonden voorziening. De brede school moet gezien worden als een algemene voorziening en wordt niet alleen gerealiseerd in bepaalde achterstandsgebieden. Wel is de invulling van de brede school per wijk heel verschillend. In achterstandswijken zijn de voorzieningen gratis of bijna gratis, terwijl in bijvoorbeeld een wijk met overwegend tweeverdieners het aandeel van ouderbijdragen in de financiering veel groter is. De brede school herbergt, naast het reguliere basisonderwijs, in ieder geval peuterspeelzalen en kinder- en buitenschoolse opvang. Het is de bedoeling in 2005 met de brede scholen 75% van de basisschoolleerlingen en 50% van de 12- tot 15-jarigen te bereiken. In 2001 waren er negen Vensterscholen in Groningen.

Vervolg Box 4.5 Brede scholen

Utrecht kent de zogenoemde Forumscholen. Deze zijn gericht op alle jeugdigen. De drie uitgangspunten van de Forumschool zijn: veiligheid, kwaliteit en openheid. Het streven is om in 2007 in elk van de negen Utrechtse wijken een Forumlocatie te hebben. De vertegenwoordigers van uitvoerende instellingen vinden dat het Forumproject een voorbeeld is van een duidelijke toenadering tussen welzijn en onderwijs. Tegelijkertijd geven ze aan dat de geldstromen voor onderwijs en jeugdbeleid (bv. welzijn) nog gescheiden verlopen. Het feit dat de gemeente niet één gesprekspartner is, maar meerdere, vinden instellingen wel eens lastig. De wethouder geeft aan dat Forumscholen goed zouden zijn voor elke wijk en niet alleen voor de achterstandswijken. In verschillende wijken kun je wel een andere invalshoek tegenkomen op de invulling van de Forumschool.

Welke doelstellingen zijn volgens gemeenten van belang (geweest) bij de totstandkoming van deze scholen? Voor 80% van de gemeenten staat het vergroten van de sociale competentie van kinderen centraal bij de oprichting van een brede school (tabel 4.11). Geen enkele gemeente vindt dit argument van geen belang. Daarnaast wordt veel waarde gehecht aan achterstandsbestrijding (77%), vergroting van de participatie van kinderen in de samenleving (70%), gevolgd door het zo snel mogelijk kunnen bieden van de nodige zorg aan kinderen (65%). Deze doelstellingen hebben primair te maken met het bevorderen van de ontwikkeling van kinderen, in het bijzonder de ontwikkeling van achterstandsleerlingen. De overige doelstellingen, die deels te maken hebben met overwegingen van opvang en dagindeling, spelen in beduidend minder gemeenten een rol.

Tabel 4.11

Doelstellingen bij de totstandkoming van brede scholen, 2001 (in procenten)

	groot belang	enig belang	geen belang	(n)
vergroten sociale competentie bij kinderen	80	20	0	(44)
achterstandsbestrijding bij kinderen	77	16	7	(43)
vergroting participatie van kinderen in de samenleving	70	27	2	(44)
kinderen zo snel mogelijk de nodige zorg bieden	65	30	5	(43)
vergroting participatie van ouders in de school	60	35	5	(43)
bieden van buitenschoolse opvang	40	42	18	(45)
drempelverlaging eerstelijnsvoorzieningen	38	52	10	(42)
kinderen met culturele instellingen in contact brengen	33	60	7	(43)
kinderen een goede dagindeling bieden	34	44	22	(41)
kinderen met sportverenigingen in contact brengen	28	63	9	(43)
kinderen van de straat houden	19	55	26	(42)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Voortijdig schoolverlaten (vsv)

De aanpak van het voortijdig schoolverlaten is een van de speerpunten in het nationale jeugdbeleid, zoals in hoofdstuk 12 zal blijken. Het is ook het door gemeenten op een na meest genoemde speerpunt in het jeugdbeleid (zie tabel 4.4).

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd of de gemeente beleid geformuleerd heeft om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Meer dan een kwart van de gemeenten heeft geen eigen beleid en geeft aan dat het beleid omtrent voortijdig schoolverlaten helemaal is ondergebracht bij het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdige schoolverlaters (RMC). Dit is een regionaal samenwerkingsverband tussen overheden, scholen en instellingen werkzaam op het terrein van arbeidsvoorziening, onderwijs, justitie, jeugdhulpverlening en welzijn. Het doel van deze samenwerking is jongeren te behoeden voor het voortijdig stoppen met school en hen te stimuleren een startkwalificatie te behalen. Scholen zijn verplicht voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar bij het RMC aan te melden. Bijna driekwart van de gemeenten heeft wel een eigen vsv-beleid; de overgrote meerderheid voert dit beleid in samenwerking met het RMC en een kleine minderheid heeft een geheel zelfstandig beleid, los van het RMC.

Gemeenten hebben in het kader van vsv verschillende taken. Preventieve taken zijn onder andere leerplichthandhaving, het verzorgen van een goede registratie en samenwerking met scholen. Ook is intergemeentelijke samenwerking van belang ter versterking van een sluitende aanpak van (potentiële) voortijdige schoolverlaters (VNG 1999: 35). In tabel 4.12 wordt weergegeven hoeveel belang gemeenten hechten aan deze en aanverwante doelstellingen en maatregelen.

Tabel 4.12

Speerpunten in het vsv-beleid, 2001 (in procenten)

	groot belang	enig belang	geen belang	(n)
versterking leerplichthandhaving	86	14	0	(43)
versterking zorgsystemen voortgezet onderwijs	66	32	2	(41)
versterking RMC-functie	62	33	5	(42)
bevorderen doorlopende leerwegen vmbo en ROC's op beroepsvoorbereidende trajecten	59	33	8	(39)
regeling meldingsplicht niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters	57	33	10	(42)
instellen individuele trajectbegeleiding	53	25	23	(40)
nauwere samenwerking met justitie	32	54	15	(41)
nauwere samenwerking met Centrum voor werk en inkomen/ Regionaal bureau voor de arbeidsvoorziening	35	43	22	(37)
aanscherping instroombeleid voortgezet onderwijs (selectie)	18	42	39	(38)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

De meeste gemeenten hechten veel belang aan de versterking van de leerplichthandhaving in het kader van het vsv-beleid. Er is niet één gemeente die dit niet belangrijk vindt. Daarnaast speelt de versterking van zorgsystemen in het voortgezet onderwijs en de versterking van de RMC-functie een grote rol.

4.3.4 Sluitende aanpak 0- tot 6-jarigen

Met het inzicht dat achterstanden dikwijls hun oorsprong hebben in de vroege, voorschoolse ontwikkeling en het idee dat een vroege signalering en preventie van problemen uitval op latere leeftijd kunnen voorkomen, is vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw de aandacht gegroeid voor voorzieningen voor jonge kinderen (zie hoofdstuk 12). Het streven is om consultatiebureaus, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen te versterken. Niet alleen door capaciteitsuitbreiding, maar ook door deskundigheidsbevordering van beroepskrachten en het vergroten van de bereikbaarheid van deze voorzieningen voor achterstandsgroepen. Veel aandacht gaat daarbij uit naar extra hulp en ondersteuning in het gezin en via de school, in het bijzonder naar opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (O&O), voor- en voerschoolse educatie (vve) en vroegtijdige signalering. O&O is gericht op het versterken van de opvoedingscompetenties van ouders en verzorgers en op het bevorderen van de ontwikkeling van de kinderen via spel. Het vve-beleid is gericht op kansenbevordering van peuters en kleuters uit risicogroepen om deel te kunnen nemen aan het onderwijs en op de langere termijn aan de samenleving. De vroegtijdige signalering is gericht op de onderkenning van problemen bij het kind of in de opvoeding die de ontwikkeling van het kind kunnen bedreigen, en op een snelle, adequate aanpak van deze problemen. Bij het vve- en O&O-beleid en het beleid gericht op vroegtijdige signalering zijn verschillende sectoren betrokken, waaronder welzijn, onderwijs, jeugdgezondheidszorg en jeugdzorg.

Box 4.6 Beleid gericht op 0-6-jarigen

Het beleid gericht op een sluitende aanpak van 0- tot 6-jarige kinderen krijgt vaak (gedeeltelijk) vorm via het onderwijsachterstandenbeleid, zo blijkt uit onderstaande portretten.

Er zijn in Appingedam zowel professionele peuterspeelzalen als peuterspeelzalen die werken met vrijwilligers. Bovendien participeert Appingedam in de Stichting Kinderopvang Noord-Groningen. Er wordt gewerkt met de projecten Opstapje en Opstap. Deze programma's zijn aanvankelijk opgezet voor allochtone kinderen en ouders, maar momenteel nemen er ook kinderen van een aantal autochtone gezinnen aan deel. De thuiszorg bereikt via Ouder-Kindzorg bijna de gehele groep pasgeborenen en peuters. Deze instelling geeft ook opvoedingsondersteuning, onder andere in de vorm van de cursus 'Opvoeden: zó!'. Binnen de kinderopvang wordt aangegeven dat er wordt samengewerkt met peuterspeelzalen en het onderwijs, voornamelijk met betrekking tot individuele casuïstiek.

Vervolg Box 4.6 Beleid gericht op 0-6-jarigen

De gemeente Culemborg wil, in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, een toename van het aantal kinderen uit risicogroepen dat deelneemt aan voor- en vroegschoolse voorzieningen. Er is een aantal projecten, zoals PeuterPlus-projecten, waarin wordt beoogd de drempel voor deelname aan het peuterspeelzaalwerk te verlagen. Verder wordt geprobeerd de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk te versterken door professionalisering en het aangaan van structurele contacten met basisonderwijs, consultatiebureaus en openbare bibliotheek. In het kader van het 0-6-jarigenbeleid worden ook opvoedcursussen aangeboden. Deze projecten zijn vooral gericht op Marokkaanse ouders. Daarnaast zijn er projecten voor woonwagengebwoners en Molukkers. Hierbij wordt samengewerkt met provinciale steunfunctie-instellingen en landelijke zelforganisaties.

Het Leidse beleid gericht op de voor- en vroegschoolse periode maakt grotendeels deel uit van het onderwijsachterstandenbeleid. Er zijn projecten taalstimulering bij allochtone peuters, waarbij als toelatingseis deelname aan een Opstapje-project wordt gesteld om de betrokkenheid van ouders te garanderen. Voorts kennen andere peuterspeelzalen zogenaamde plusfuncties, waarbij extra aandacht wordt geschonken aan logopedie of sociaal-emotionele ontwikkeling. Ouders kunnen beslissen of de dossiers van de peuterspeelzalen worden doorgegeven aan het basisonderwijs en er wordt gewerkt aan een soortgelijk instrument voor de overdracht van gegevens van de kinderopvang naar het basisonderwijs. Ten slotte is er nog opvoedingsondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van opvoedbureaus, opvoedcursussen (onder andere ouderpubercursussen) en Home-start.

Het beleid gericht op 0- tot 6-jarige kinderen maakt in Spijkenisse deel uit van het bredere onderwijsachterstandenbeleid. Een belangrijk element van dit beleid is het aanbieden van projecten gericht op taalontwikkeling, zoals Opstapje en Opstap. Er is een discussie of het peuterwerk primair gericht moet zijn op de aanpak van ontwikkelingsachterstanden bij kinderen uit risicogezinnen of primair een algemene voorziening is die kinderen voorbereidt op het onderwijs. Tot op heden wordt het peuterwerk vooral gezien als algemene voorziening, maar de wethouder wil met het peuterwerk nauwere afstemming realiseren met de Stap-projecten, wat een ommezwaai naar een meer risicogerichte benadering zou betekenen. Een laatste element van het 0-6-jarigenbeleid is de afstemming tussen peuterspeelzalen en basisonderwijs. Er zijn convenants tussen de betrokken partijen afgesloten om gegevens over te dragen indien bij kinderen bepaalde ontwikkelingsachterstanden zijn gesignaleerd. Bovendien wordt ernaar gestreefd de curricula van peuterwerk en onderwijs beter op elkaar af te stemmen.

Ruim 80% van de onderzoeksgemeenten zegt desgevraagd een beleid gericht op 0- tot 6-jarigen te hebben. De helft van deze gemeenten beschikt bovendien over een platform of netwerk dat specifiek gericht is op het 0- tot 6-jarigenbeleid. Bijna 70% van de 48 gemeenten met een 0- tot 6-jarigenbeleid richt zich op alle 0- tot 6-jarigen in de gemeente en ruim 30% richt zich alleen op de risicokinderen in deze leeftijdsgroep. Het 0- tot 6-jarigenbeleid is in de praktijk dus niet uitsluitend doelgroepenbeleid.

Welke maatregelen nemen gemeenten om het algemene voorzieningenaanbod voor jonge kinderen te versterken en in hoeverre hebben zij projecten voor achterstandskinderen? De uitbreiding van de kinderopvang is de absolute nummer één (zie tabel 4.13). Het betreft hier een vrij algemeen doel, dat niet alleen de ontwikkeling van 0- tot 6-jarigen behelst, maar vooral ook het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg. Het tweede en derde speerpunt – de vroegtijdige opsporing en signalering van problemen en de professionalisering van peuterspeelzalen – krijgen eveneens de nodige aandacht. Meer dan 60% van de onderzochte gemeenten besteedt hier aandacht aan.

Beduidend minder aandacht is er voor het onderbrengen van peuterspeelzalen in basisscholen. Ook de uitbreiding van het aantal peuterspeelzalen blijkt in veel gemeenten geen speerpunt te zijn. Niet zozeer de fysieke samensmelting van schoolse en voorschoolse voorzieningen en de uitbreiding daarvan, maar de professionalisering van voorschoolse voorzieningen in het kader van de vroegsignalering staat hoog op het prioriteitenlijstje van gemeenten.

Tabel 4.13

Beleidsaandacht voor 0-6-jarigen, 2001 (in procenten)

	veel aandacht	enige aandacht	geen aandacht	(n)
uitbreiding kinderopvang	79	21	0	(48)
professionalisering peuterspeelzalen	64	33	2	(45)
vroegtijdige opsporing, signalering van problemen	62	36	2	(47)
verbetering voorschoolse educatie, bv. voorschool	60	28	13	(47)
sluitende aanpak 0-6-jarigen	57	41	2	(46)
toename bereik bij doelgroepkinderen	56	36	9	(45)
opvoedingsondersteuning	53	43	4	(47)
beter dossieroverdracht peuterspeelzalen/basis-onderwijs	50	41	9	(44)
methodische afstemming peuterspeelzalen/basis-onderwijs	40	47	14	(43)
betrokkenheid ouders uit doelgroep vergroten	35	54	11	(46)
uitbreiding aantal peuterspeelzalen	24	42	33	(45)
peuterspeelzalen onderbrengen in basisscholen	23	35	42	(43)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Accenten in het jeugdbeleid

Geconstateerd werd dat bijna 60% van de onderzochte gemeenten haar jeugdbeleid als algemeen preventief typeert, wat wil zeggen dat het beleid zich richt op alle jeugd. Iets meer dan de helft van de gemeenten beschouwt haar jeugdbeleid (tevens) als gericht preventief met als doel het voortijdig voorkomen van problemen onder risicogroepen jeugd. Curatief beleid voor jongeren met meervoudige problemen komt minder frequent voor. Er ligt, met andere woorden, een sterk accent op algemeen preventief en gericht preventief jeugdbeleid. Opvallend is echter wel dat er geen verband is tussen deze twee beleidstypen. Zij staan los van elkaar. Het lokale jeugdbeleid wordt, kortom, gekenmerkt door twee beleidssporen: één gericht op alle jeugd en één op risicogroepen.

Er worden weinig verschillen gevonden tussen stedelijke en minder stedelijke gemeenten als het gaat om algemeen preventieve maatregelen. De versterking van het algemene voorzieningenaanbod wordt in alle typen gemeenten van belang geacht. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen de stedelijkheidstypen als het gaat om gericht preventieve en curatieve maatregelen. Stedelijke gemeenten voeren in het algemeen vaker beleid dat betrekking heeft op risicogroepen dan minder stedelijke gebieden.

Het blijkt dat bij het lokale jeugdbeleid in de meeste gemeenten – al dan niet expliciet – een leeftijdsgrens van 18 jaar wordt aangehouden. In vergelijking met het vorige onderzoek is met name de belangstelling voor 4-11-jarigen toegenomen. Er blijkt geen verband te zijn tussen kinder- en tienerbeleid. Gemeenten die veel aandacht hebben voor 12-minners richten zich niet noodzakelijkerwijs op 12-plussers en andersom. Ook deze beleidstypen staan los van elkaar, wat onder meer betekent dat er lang niet altijd een doorgaande beleidslijn is van de basisschool naar het voortgezet onderwijs.

De grote aandacht voor kinderen en tieners onder de 18 jaar kan niet los worden gezien van de inhoudelijke prioriteiten die worden gelegd in het jeugdbeleid van de onderzochte gemeenten. Bij kinderen gaat veel belangstelling uit naar opvang, opvoeding en thuissituatie. Vergeleken met 1998 staan deze thema's nu vaker op de beleidsagenda. Bij tieners richt de aandacht zich vooral op de vrijetijdsbesteding en op veiligheid. Voor beide leeftijdsgroepen geldt bovendien dat een grote nadruk wordt gelegd op het belang van onderwijs. De belangstelling voor thema's die vooral jongeren van 18 jaar en ouder aangaan, is beduidend geringer. Met name jongerenhuisvesting, maar ook arbeid en inkomen krijgen naar verhouding weinig aandacht.

Op basis van deze schets van de accenten in het jeugdbeleid kan de vraag of er sprake is van maatwerk in het lokale jeugdbeleid zeker niet zonder meer negatief beantwoord worden. Gemeenten waar de groep kwetsbare jeugd ook in relatief opzicht groot is, hebben doorgaans meer aandacht voor risico's en problemen bij jeugdigen in hun

beleid. Het beleid van de meer stedelijke gemeenten kenmerkt zich doorgaans door een meer probleemgerichte benadering dan het beleid van minder stedelijke gemeenten. Daarentegen blijkt ook dat er een grote gemeenschappelijke noemer is in de door gemeenten genoemde speerpunten. Deze staan vaak ook hoog op de agenda van de nationale overheid. Op de relatie tussen nationaal en lokaal beleid zullen we in de hoofdstukken 12 en 13 terugkomen.

Specifieke beleidsthema's

Jeugd en veiligheid

Een meerderheid van de onderzochte gemeenten voert een jeugd- en veiligheidsbeleid. Een aanzienlijke minderheid heeft geen beleid op dit terrein geformuleerd. De prioriteiten waar het meeste belang aan wordt gehecht in het kader van dit beleid zijn het tegengaan van de overlastproblematiek en van het geweld op straat. Deze prioriteiten zijn duidelijk gericht preventief van aard. Aan algemene veiligheidsmaatregelen die betrekking hebben op alle jongeren, en bijvoorbeeld gericht zijn op de verkeersveiligheid, wordt doorgaans minder belang gehecht.

Afstemming jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid

Een grote meerderheid van de bestudeerde gemeenten stemt haar lokale jeugdbeleid af op het provinciale beleid over jeugdzorg. Meer dan 40% van de onderzochte gemeenten doet dit vaak, een even groot aantal af en toe. Het afstemmen van de jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid staat al langer op de lokale beleidsagenda, zo blijkt uit het onderzoek uit 1999 (Gilsing 1999). Een vergelijking tussen de resultaten van toen en nu laat zien dat er in 2001 duidelijk meer afstemming plaatsvindt dan in 1998. Toch heeft op dit moment maar 40% van deze gemeenten te maken met een regiovisie waarin de verhouding tussen het provinciale beleid omtrent jeugdzorg en het gemeentelijke jeugdbeleid is geregeld. Als we daarentegen kijken naar het voorzieningenniveau dan blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten een (buurt)netwerk jeugdhulpverlening heeft. Bovendien bieden Bureaus Jeugdzorg de nodige ondersteunende activiteiten aan voorzieningen als consultatiebureaus en het onderwijs. De indruk ontstaat dat er op voorzieningenniveau veel gebeurt, maar dat op beleidsniveau de afstemming tussen jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid in veel gemeenten beter kan.

Afstemming jeugdbeleid en onderwijsbeleid

Bij het onderwerp 'afstemming jeugdbeleid en onderwijsbeleid' is aandacht besteed aan twee thema's: de brede school en voortijdig schoolverlaten (vsv). Eenderde van de onderzochte gemeenten heeft op het moment van onderzoek één of meer operationele brede scholen en bijna de helft van de bestudeerde gemeenten is bezig met de oprichting daarvan. De doelstelling van waaruit deze gemeenten vertrekken bij de oprichting van de brede school is in de eerste plaats de ontwikkeling van kinderen. Het gaat om het vergroten van hun sociale competentie en om het bestrijden van

achterstanden. Deze prioriteiten sluiten aan bij de visie van de VNG op de brede school (plek waar voorzieningen samenkomen met het oog op de bevordering van de ontwikkeling van kinderen). Niettemin zeggen de meeste gemeenten die brede scholen aan het ontwikkelen zijn dat dit niet alleen scholen met veel achterstands-leerlingen betreft.

Met betrekking tot het voortijdig schoolverlaten geeft meer dan een kwart van de gemeenten aan dat zij geen eigen beleid heeft en dat het vsv-beleid geheel is ondergebracht bij het RMC. Bijna driekwart heeft een vsv-beleid, waarvan 65% in samenwerking met het RMC en minder dan 10% los van het RMC. De prioriteit waar het meeste belang aan wordt gehecht in het kader van het vsv-beleid is de versterking van de leerplichthandhaving, versterking van zorgsystemen en de versterking van de RMC-functie (sluitende aanpak van uitvallers). Deze accenten corresponderen eveneens grotendeels met de prioriteiten die worden gelegd in het VNG-project Lokaal jeugdbeleid.

Sluitende aanpak 0- tot 6-jarigen

De meeste onderzochte gemeenten hebben een 0- tot 6-jarigenbeleid. Het grootste deel van de gemeenten met een 0- tot 6-jarigenbeleid richt zich op alle 0- tot 6-jarigen (70%) en de overige 30% richt zich alleen op 0- tot 6-jarige risicokinderen. In het kader van het 0- tot 6-jarigenbeleid wordt veel aandacht gegeven aan de uitbreiding van de kinderopvang, de professionalisering van het peuterspeelzaalwerk, het verbeteren van vve en de vroegtijdige opsporing van problemen en achterstanden. Deze prioriteiten sluiten aan bij de knelpunten die in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) worden signaleerd.

Als we de thema's in ogenschouw nemen, dan kunnen we zeggen dat de vier thema's door het VNG-project Lokaal jeugdbeleid met succes op de agenda van het lokale jeugdbeleid zijn geplaatst. Ook hier komen we nog op terug in hoofdstuk 12.

Noten

- 1 Meer recent wordt in het jeugdbeleid gesproken van algemeen preventief, curatief en repressief jeugdbeleid; zie bijvoorbeeld Operatie Jong (2003). Deze indeling komt inhoudelijk in grote lijnen overeen met de indeling die in dit onderzoek wordt gehanteerd.
- 2 Het initiatief ontstaat in Groningen en in Rotterdam. Inmiddels zijn er diverse projecten opgezet en zijn er diverse namen voor dit type school in omloop. Brede school is daar één van. Andere namen zijn vensterschool, community school, wijkschool, bredesamenlevingsschool, magneetschool, plusschool (voor een overzicht, zie Dawson en Zunderdorp 2002).
- 3 Daarbij dient gerealiseerd te worden dat de omvang van de jeugdwerkloosheid ten tijde van de dataverzameling aanzienlijk geringer was dan bij het verschijnen van deze studie.

5 Het betrekken van de jeugd bij lokaal jeugdbeleid

5.1 Inleiding

Het decentrale karakter van grote delen van het jeugdbeleid is mede ingegeven door de gedachte dat het voor lokale overheden eenvoudiger is om de jeugd bij de vormgeving en uitvoering van het jeugdbeleid te betrekken. De jeugd is immers niet alleen object van het jeugdbeleid, maar ook een belangrijke belanghebbende partij. Om het beleid zo goed mogelijk af te stemmen op de jeugd is het van belang dat er overleg met jongeren plaatsvindt. Dit standpunt werd ook door de verschillende overheden vastgelegd in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) van 1999. Jongeren moeten niet alleen de mogelijkheid krijgen om mee te doen, maar ook om mee te praten en mee te beslissen over zaken die hen aangaan en die voor hen van belang zijn, zo verklaarden het rijk, provincies en gemeenten in dit akkoord. Eén van de criteria die richtinggevend zijn voor het jeugdbeleid van landelijke en lokale overheden is dan ook: 'samen met de jeugd'.

De vragen die in dit hoofdstuk centraal staan, zijn dan ook direct gerelateerd aan het nabijheidsargument. Hoe gaan gemeenten om met jeugdparticipatie in het kader van het lokale jeugdbeleid? Trachten zij actief de jeugd te betrekken, en zo ja, op welke wijze? Deze vragen worden onderzocht met behulp van documentanalyse en de enquête onder de gemeentelijke ambtenaren. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de beleidsmatige aandacht die er is voor participatie. Vervolgens wordt gekeken op welke thema's en leeftijdsgroepen het participatiebeleid zich richt (§ 5.3) en welke instrumenten worden ingezet ter bevordering van participatie (§ 5.4). Paragraaf 5.5 beschrijft de manier waarop jeugdigen geïnformeerd worden over het jeugdbeleid van hun gemeente en hoe de gemeente zicht houdt op de jeugd. In paragraaf 5.6 worden de verschillende aspecten die verbonden zijn aan jeugdparticipatie op elkaar betrokken. We besluiten dit hoofdstuk met een samenvatting en conclusie (§ 5.7). Ook in dit hoofdstuk illustreren de bevindingen uit het kwalitatieve onderzoek de resultaten van het kwantitatieve onderzoek.

5.2 Aandacht voor jeugdparticipatie

Hebben gemeenten in hun jeugdbeleid aandacht voor jeugdparticipatie? Uit de enquête onder ambtenaren komt naar voren dat een grote meerderheid – 88% van de in totaal 60 onderzochte gemeenten – aangeeft beleidsdoelen te hebben geformuleerd omtrent 'jeugdparticipatie'. De overgrote meerderheid (91%) daarvan zegt dit te doen omdat zij het van belang vindt dat de jeugd (meer) betrokken is bij het gemeentelijke beleid (tabel 5.1). Bovendien wil 40% van de gemeenten ook instellingen aanmoedigen om jongeren te betrekken bij hun beleid. De 12% van de gemeenten die geen

beleid hebben geformuleerd ten aanzien van jeugdparticipatie, behoort voor het overgrote deel tot de weinig en niet-stedelijke gemeenten. De aandacht voor jeugdparticipatie in de breedte lijkt, kortom, aanzienlijk. Het belang ervan wordt duidelijk onderkend door gemeenteambtenaren.

Tabel 5.1

Jeugdparticipatie als beleidsdoel van de gemeente, 2001 (n = 53; in procenten)

de gemeente wil jeugd meer bij het gemeentelijke beleid betrekken	91
de gemeente wil jeugd stimuleren meer maatschappelijk actief te worden	55
de gemeente wil instellingen stimuleren om jeugdigen in hun beleid te betrekken	42
anders	6

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Aan jeugdparticipatie, en dan in het bijzonder aan de betrokkenheid van jongeren bij de (lokale) politiek en het jeugdbeleid, worden in het landelijke jeugdbeleid doorgaans twee mogelijke functies toegekend (Gilsing 2001; Savornin Lohman 2001; Zeijl 2003; BANS 1999a, 2001). Allereerst wordt gewezen op de ontwikkelings- of educatieve functie van jeugdparticipatie. Door deelname van de jeugd aan het beleid te stimuleren, zouden jongeren zich (meer) betrokken voelen bij de samenleving, zich vaardigheden zoals zelfsturing eigen maken en zich ontwikkelen tot bewuste burgers.

Daarnaast wordt gewezen op het belang dat inspraak door de jeugd heeft voor het jeugdbeleid zelf. Door met jongeren te praten kan inzicht verkregen worden in de problemen, wensen en behoeften van deze groep en kan het beleid hier zoveel mogelijk op worden toegesneden. Dit is de instrumentele functie van jeugdparticipatie. Deze instrumentele functie speelt in de overwegingen bij decentralisatie een rol.

Welke functie dichten gemeenten toe aan de participatie van jeugd in beleid? Door de jeugdbeleidnota's van de verschillende gemeenten nader te bestuderen, is nagegaan in hoeverre beleidsmatig invulling wordt gegeven aan jeugdparticipatie en welke redenen in dit verband worden aangedragen. Er is gekeken of jeugdparticipatie aan de orde komt in jeugdbeleidnota's, wat ervan wordt verwacht en of er concrete acties zijn ingezet. Bij deze documentanalyse zijn de nota's bestudeerd van de 36 gemeenten waar na 1998 relevante documenten zijn verschenen.

Uit tabel 5.2. blijkt dat in 31 van de 36 nota's (86%) aandacht wordt besteed aan jeugdparticipatie. Dat laat onverlet dat in maar 24 nota's expliciet wordt beschreven welke concrete acties op dit punt zullen worden ingezet. Het belang dat in jeugdnota's wordt toegekend aan jeugdparticipatie wordt dus meestal wel, maar niet altijd vertaald in concrete plannen.

Tabel 5.2

Aandacht voor jeugdparticipatie in beleidsnota's jeugdbeleid, 2001 (n = 36; in procenten)

participatie aan de orde in de nota?	nee	14
	ja	86
richting van de participatie	informatie van jongeren aan de gemeente	10
	informatie van de gemeente aan jongeren	3
	tweerichtingsverkeer	77
	niet gespecificeerd	10
perspectief van de participatie	ontwikkelingsgericht	6
	instrumenteel	35
	zowel ontwikkelingsgericht als instrumenteel	42
	niet genoemd	14
acties met betrekking tot participatie?	nee	32
	ja	68

Bron: SCP (nota's jeugdbeleid 2002)

Het perspectief van waaruit jeugdparticipatie benaderd wordt, is in bijna de helft van de gevallen tweeledig. Aan jeugdparticipatie wordt zowel een instrumentele als een ontwikkelingsfunctie toebedeeld. Het gaat in deze nota's dus zowel om het verbeteren en op maat maken van het jeugdbeleid, als om het aanbieden van leerervaringen aan jeugdigen door hen mee te laten werken aan en mee te laten denken over het jeugdbeleid. Het ontwikkelingsperspectief wordt nauwelijks exclusief gehanteerd als legitimering. Het instrumentele perspectief komt daarentegen wel regelmatig alleen voor. In meer dan eenderde van de beleidsdocumenten wordt jeugdparticipatie uitsluitend benaderd vanuit dit perspectief. Het belang van jeugdparticipatie wordt dan hoofdzakelijk gezien in termen van het afstemmen van het jeugdbeleid op de problemen en behoeften van jeugdigen.

In ruim driekwart van de nota's wordt jeugdparticipatie opgevat als tweerichtingsverkeer. Het gaat zowel om informatie die de gemeente aan jongeren verstrekt, als om informatie en ideeën die jongeren aan de gemeente geven. Slechts in een klein deel van de bestudeerde nota's wordt jeugdparticipatie als eenrichtingsverkeer gezien, waarbij ofwel jongeren worden geacht de gemeente te informeren ofwel de gemeente jongeren dient te informeren.

Box 5.1 Het belang van jeugdparticipatie

De meeste gemeenten hechten veel belang aan jeugdparticipatie, zoals blijkt uit onderstaande voorbeelden.

In de *Appingedammer* nota komt het thema 'jeugdparticipatie' niet aan de orde. Desondanks is duidelijk dat de gemeente de jeugd meer bij het gemeentebestuur wil betrekken en instellingen wil stimuleren om dat ook te doen. De jeugd wordt op dit moment betrokken bij het gemeentebestuur door middel van een jeugdraad en schoolbezoeken door de wethouder. De wethouder vertelt dat er ieder jaar een kindergemeenteraad is met vertegenwoordigers uit groep 8, waarin plannen worden gepresenteerd en verdedigd. Een plan wordt dan gekozen en uitgevoerd en de kinderen worden zelf betrokken bij de uitvoering. De plannen worden echter niet gebruikt als beleidsinput. Er vindt geen gerichte informatieverstrekking plaats over zaken in de gemeente die voor jeugd van belang zijn. Wel is er sprake van ad-hocparticipatie rond concrete voorzieningen, die soms worden aangelegd op initiatief van jongeren.

In Leiden maakt jeugdparticipatie een belangrijk onderdeel uit van het jeugdbeleid. Het jeugdbeleid is opgehangen aan vijf thema's, waar het thema 'Jeugd in beeld' er één van is. Het beleid rond dit thema is gericht op versterking van de betrokkenheid van jeugd bij het gemeentelijke beleid. Informatie aan jeugd over het beleid en over het voorzieningenaanbod voor de jeugd wordt door de gemeente gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor participatie. Er is dan ook een internetsite, een 'digitale hangplek' voor jeugd en een jongerengids. Dit is een computernetwerk waar informatie te verkrijgen is over activiteiten in de stad. Jongeren kunnen hier tevens hun vragen en opmerkingen kwijt. Het netwerk is bereikbaar via bibliotheken, onderwijsinstellingen of buurthuizen. Verder wordt informatie verstrekt via instellingen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid. Ook stelt de gemeente jaarlijks een budget vast voor jongeren. De jongeren kunnen voorstellen doen voor aanwending van het budget en worden zoveel mogelijk betrokken bij de uitvoering van de plannen.

In een paar stadsdelen zijn kindervijkraden opgericht die problemen helpen signaleren en oplossen. Ook wordt een jongerenpanel opgericht en zullen met regelmaat jongerenraadplegingen plaatsvinden over gemeentelijke plannen. Er is op dit moment wel een jongerengemeenteraad, maar die functioneert nauwelijks. In het algemeen blijkt het lastig georganiseerde inspraak voor jongeren van de grond te krijgen.

De gemeente Culemborg acht het niet mogelijk een goede regie te voeren in het jeugdbeleid zonder daar de jongeren nadrukkelijk bij te betrekken. Participatie van jongeren wordt dan ook als een vereiste gezien en moet een structurele plaats krijgen in het gemeentelijke jeugdbeleid. Er is een jongerenadviesgroep die ondersteund wordt door, en samengesteld is vanuit het sociaal-cultureel werk. Formeel geeft zij gevraagd en

Vervolg Box 5.1 Het belang van jeugdparticipatie

ongevraagd advies; zij wordt bijvoorbeeld bij het aanwijzen en inrichten van hangplekken geraadpleegd. Ondanks het belang dat het college van B&W hecht aan participatie, is er geen structureel overleg tussen de jongerenadviesgroep en de gemeente. Het sociaal-cultureel werk heeft aangegeven dat formele participatie in gemeentelijk beleid jongeren afschrikt deel te nemen aan de jongerenadviesgroep. Dit is ook de reden waarom de jongerengemeenteraad geen succes is geworden.

De gemeente Heeze-Leende vindt het belangrijk dat de jeugd daadwerkelijk betrokken wordt bij het ontwikkelen van een goed samenhangend jeugdbeleid. In het kader van het opstellen van de nota over het jeugdbeleid, is er in het basisonderwijs daarom een participatieproject geweest. Kinderen van basisscholen hebben de burgemeester brieven en tekeningen gestuurd met hun mening over het leven in de gemeente Heeze-Leende. Daarnaast heeft het Brabants Steunpunt Jeugdbeleid (BSJ) een project uitgevoerd waarin 40 jongeren tussen 13 en 25 jaar werden geïnterviewd, onder andere gericht op de prioriteiten in de Nota Jeugdbeleid. Er is ook wel eens gepraat over meer structurele participatie en hierin heeft de gemeente de landelijke projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (OLPJ) geconsulteerd. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente in concrete gevallen de jeugd raadpleegt, bijvoorbeeld over de jongerenruimte, maar dat er geen permanent orgaan is opgericht.

Naast het ontplooien van eigen initiatieven wil 42% van de onderzoeksgemeenten instellingen stimuleren om de jeugd bij hun beleid te betrekken. Het onderwijs maar ook maatschappelijke instellingen, zoals sportverenigingen en sociaal-cultureel werk, zouden jongeren de mogelijkheid moeten bieden om mee te praten over zaken die voor hen van belang zijn. Aan de ambtelijke sleutelfiguren is gevraagd of de gemeente bij het verstrekken van subsidies aan dergelijke instellingen als voorwaarde stelt dat zij jongeren moeten betrekken bij hun beleid. 17% van de gemeenten zegt deze voorwaarde altijd te stellen. Bijna 60% van de gemeenten stelt zulke voorwaarden nooit. De overige gemeenten doen dit soms wel en soms niet.

Veel gemeenten zijn in de afgelopen jaren wijkgericht gaan werken. Veel problemen worden op wijkniveau aangepakt en opgelost. Daarvoor is een deel van de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden overgedragen aan de betreffende wijken. Aan de ambtenaren is gevraagd of er bij het overleg op wijkniveau op wordt gelet dat jeugdigen als groep vertegenwoordigd zijn. Ruim 60% van de gemeenten zegt hier soms op te letten.

Veel gemeenten blijken dus belang te hechten aan participatie van jeugdigen in het beleid. Een aantal van deze gemeenten geeft het beleid met betrekking tot participatie echter geen concrete vorm. Verder blijkt dat waar het gaat om participatie in

instellingen en op wijkniveau er meer gemeenten zijn die zich terughoudend opstellen. Het participatiebeleid van een fors deel van de gemeenten beperkt zich tot het gemeentelijke niveau.

5.3 Leeftijdsgroepen en thema's

Op welke groepen jeugdigen richt de aandacht zich bij jeugdparticipatie? En op welke terreinen wordt inspraak door de jeugd met name belangrijk gevonden? De resultaten van de enquête onder ambtenaren laten zien dat het participatiebeleid zich niet even sterk op alle leeftijdsgroepen richt. Bepaalde leeftijdsgroepen krijgen beduidend meer aandacht dan andere. Uit tabel 5.3 blijkt dat tieners in de leeftijd van 12 tot 18 jaar de meeste aandacht krijgen. Driekwart van de gemeenten richt zich sterk op deze leeftijdsgroep. Er is maar één gemeente die aangeeft niet of nauwelijks aandacht te besteden aan deze jongeren.

Tabel 5.3

Gerichtheid op leeftijdsgroepen bij het betrekken van de jeugd, 2001 (in procenten)

	sterk	enigszins	nauwelijks/niet	(n)
4- tot 12-jarigen	23	47	30	(47)
12- tot 18-jarigen	75	24	2	(51)
≥ 18 jaar	21	45	34	(47)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

De aandacht voor kinderen van 4 tot 12 jaar en voor jongeren van 18 jaar en ouder is beduidend geringer. Deze leeftijdsgroepen komen er naar verhouding bekaaid af. Rond 20% van de gemeenten is sterk op deze leeftijdsgroepen gericht, terwijl ongeveer eenderde van de gemeenten aangeeft niet of nauwelijks aandacht te besteden aan inspraak door deze leeftijdsgroepen. Deze conclusie wordt ook getrokken door de BANS-bezoekcommissie. Deze commissie bezocht veertien gemeenten en constateert dat er in de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in inspraak door tieners. De commissie is van mening dat het van belang is dat in de toekomst meer aandacht uitgaat naar inspraak door kinderen, bijvoorbeeld als het gaat om het speelruimtebeleid (BANS-bezoekcommissie 2002: 14). Over de relatief geringe aandacht voor jeugd van 18 jaar en ouder doet de commissie in haar rapport geen uitspraak.

Bijna alle gemeenten willen jeugdigen betrekken bij zaken die te maken hebben met vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen, zo laat tabel 5.4 zien. De ambtelijke sleutelinformanten van de gemeenten verwachten vooral op deze terreinen input van de jeugd. Op de tweede plaats staat veiligheid en openbare orde. Meer dan driekwart van de gemeenten wil de jeugd betrekken bij het beleid hieromtrent. Beduidend minder belang wordt gehecht aan inspraak door de jeugd in het beleid omtrent huisvesting, opvoeding, opvang en arbeid en inkomen. Rond 20% van de gemeenten

betreft jongeren bij het beleid over huisvesting en opvoeding en rond 15% van de gemeenten betreft de jeugd bij kwesties over opvang en arbeid/inkomen. Het is opvallend dat het hier thema's betreft die met name betrekking hebben op kinderen (opvoeding en opvang) en oudere tieners en jong volwassenen (huisvesting, arbeid). De relatief geringe aandacht voor participatie van met name oudere leeftijdsgroepen heeft vermoedelijk te maken met het beperkte belang dat in het lokale jeugdbeleid wordt gehecht aan deze terreinen (zie hoofdstuk 4).

Tabel 5.4

Levensterreinen waarop de jeugd bij het beleid betrokken wordt, 2001 (n = 53; in procenten)

vrijtijdsbesteding/(buurt)voorzieningen	98
veiligheid/openbare orde	77
gezondheid (lichamelijk/geestelijk)	32
onderwijs/scholing	26
(jongeren)huisvesting/woonruimte	21
opvoeding en thuissituatie	19
kinderdag- en buitenschoolse opvang	17
arbeid/inkomen	15

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

5.4 Instrumenten ter bevordering van jeugdparticipatie

Verscheidende studies hebben aangetoond dat het bereiken van jongeren als het gaat om jeugdparticipatie doorgaans niet eenvoudig is. Landelijk jeugdonderzoek heeft laten zien dat de interesse van jongeren voor politiek doorgaans gering is, al is hun interesse voor maatschappelijke vraagstukken, zoals criminaliteit en het milieu, wel aanzienlijk (vgl. Wittebrood 1995). Verder suggereren de resultaten van landelijk onderzoek dat jongeren doorgaans minder gebruikmaken van de inspraakmogelijkheden die zij tot hun beschikking hebben dan volwassenen, ondanks dat de meerderheid van de jongeren vindt dat zij meer inspraak zouden moeten krijgen in het beleid van gemeenten en ondanks dat het bevorderen van jeugdparticipatie een belangrijk speerpunt is van het jeugdbeleid. 7% van de jongeren tussen de 12 en 18 jaar in Nederland heeft in de afgelopen drie jaar meegedaan aan een jeugddebat of jongerenbijeenkomst, 5% heeft deel uitgemaakt van een jeugdpanel of jeugdraad en 4% heeft de laatste drie jaar een inspraakavond bezocht (Zeijl 2003: 112). Daarmee is de participatiegraad onder jongeren lager dan die onder volwassenen (SCP 2002: 229; zie ook Zeijl 2003: 112). Het lijkt er op dat jongeren inspraak wel belangrijk vinden, maar dat zij zelf niet altijd bereid zijn actief mee te doen. De constatering van de BANS-bezoekcommissie (2002) dat op dit moment vooral de zogenoemde 'mondige jeugd' of 'beroepsjeugd' betrokken is bij inspraakavonden en jeugdraden bevestigt dit vermoeden. Dit roept onder meer de vraag op welke wegen gemeenten bewandelen om de jeugd te betrekken.

Aan ambtenaren is gevraagd hoe zij jongeren op de hoogte stellen van en interesseren voor jeugdparticipatie (zie tabel 5.5). Verreweg de meeste gemeenten (91%) die beleid op het gebied van jeugdparticipatie voeren, trachten jongeren te bereiken via jongerenorganisaties of het jongerenwerk. De school is nummer twee. Bijna driekwart van de onderzochte gemeenten tracht de jeugd te bereiken via het onderwijs. Iets minder gebruik wordt gemaakt van het internet en van sportverenigingen of culturele instellingen, al wendt toch nog een aanzienlijk aantal gemeenten deze middelen en voorzieningen aan (36%-46%). Bovendien maakt 30% van de gemeenten gebruik van andere mogelijkheden om jongeren te interesseren voor jeugdparticipatie. Het gaat hier om rekrutering via gemeenteambtenaren, wijkbijeenkomsten, een meer persoonlijke benadering en door gebruikmaking van het sociaal-cultureel werk.

Tabel 5.5

Wegen waarlangs jeugd voor gemeentelijk beleid geïnteresseerd wordt, 2001 (n = 53; in procenten)

via jongerenorganisaties of jongerenwerk	83
via scholen	66
via jongeren ontmoetingsplaatsen (JOP's)	70
via een jongeren informatie punt (JIP)	36
via de pers (lokale radio, tv, dag- of weekbladen)	36
via internet	28
via sportverenigingen of culturele instellingen	28
anders	30

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Box 5.2 Het betrekken van de jeugd

Dat gemeenten zich richten op verschillende leeftijdsgroepen en diverse strategieën aanwenden om jongeren te bereiken blijkt onder meer als we kijken naar de gemeenten Vlissingen, Groningen, Spijkenisse en Voorburg.

12-18-jarigen staan centraal in het jeugdparticipatiebeleid van de gemeente Vlissingen. Participatie van jeugdigen zou volgens de gemeente niet beperkt moeten blijven tot meedenken over gemeentelijk beleid, maar organisaties zouden ook jongeren bij hun bestuur moeten betrekken. De gemeente wil voor de leeftijdsgroep 4-12-jarigen al een voedingsbodem kweken voor participatie en democratisch burgerschap. Participatie door jongeren wordt ook belangrijk geacht in het kader van preventie van jeugdcriminaliteit. In de praktijk blijkt jeugdparticipatie een moeilijk proces te zijn. Eén van de respondenten van uitvoerende instellingen geeft aan dat jongeren geen verantwoordelijkheid willen nemen, niet namens anderen willen spreken, enzovoort. Er zijn wel kennismakingsdagen met de gemeente geweest die hebben geleid tot de oprichting van een jeugdgemeenteraad. Daarnaast wordt jeugd betrokken als het gaat om leefbaar-

Vervolg Box 5.2 Het betrekken van de jeugd

heid en wijkvoorzieningen. Er zijn bijvoorbeeld inspraakavonden met een collegelid. De afgelopen jaren heeft de gemeente Groningen in het kader van participatie door jongeren geëxperimenteerd met paneldiscussies. De informatie uit deze panels leidt tot verdieping van het inzicht in de belevingswereld van jongeren. De gemeente legt hiertoe de richting van het beleid voor aan jeugd en ouders en vraagt om feedback. De paneldiscussie over de startnotitie *De jeugd en de toekomst* is hier een voorbeeld van. Tijdens deze discussie is er over het integrale jeugdbeleid van gedachten gewisseld met kinderen, jongeren, ouders, leerkrachten en begeleiders. De gemeente Groningen wil ook op buurt- en wijkniveau de jeugd betrekken bij het beleid dat voor hen van belang is.

Participatie van jeugdigen is één van de hoofddoelstellingen in het jeugdbeleid van de gemeente Spijkenisse. Dit krijgt vooral vorm door jongeren te betrekken bij datgene wat er voor hen in de openbare ruimte wordt gerealiseerd. Zo zijn er met jongeren convenants afgesloten over het organiseren van bewonersavonden voor omwonenden van een hangplek en over het opruimen van rommel op hangplekken. Daarnaast wil de gemeente jeugd betrekken bij beleid met betrekking tot opvoeding en thuissituatie, veiligheid, onderwijs en arbeid. De vormen waarin jeugd bij het beleid worden betrokken zijn groeps gesprekken, panels en interviews. Om de participatie van jongeren beter te kunnen ondersteunen, wordt het jongerenwerk in de gemeente specifiek getraind. Verder wordt gepoogd de jeugd te bereiken via scholen en sportverenigingen of culturele instellingen. Er is sprake van een instrumentele benadering van participatie: als het het beleid ten goede komt, wordt de jeugd betrokken. Rond concrete beleidsplannen wordt naar een passende manier gezocht om de wensen van jongeren te integreren. Om die reden voelt de wethouder weinig voor een jeugdraad, die wel kort bestaan heeft, maar geen succes was. Door één van de respondenten wordt jeugdparticipatie gekwalificeerd als een 'politiek item', gezien de grote aandacht die het ondanks het beperkte belang krijgt.

Uit onderzoek van de gemeente komt naar voren dat jongeren nauwelijks weten wat er in Voorburg te doen is. De gemeente vindt informatieverstrekking over de verschillende mogelijkheden voor jeugdigen in Voorburg echter heel belangrijk en heeft het als een van de beleidsprioriteiten aangemerkt. Het idee dat hierachter zit is dat 'kennis van' het 'deelnemen aan' verhoogt. Om de informatieverstrekking te verbeteren is er een Promoteam opgericht dat bestaat uit jongeren en dat zich bezig houdt met de uitgave van een jongerenkrant. De oprichting van dit team is het resultaat van een aantal jeugdebatten die door de gemeente waren georganiseerd. Kritiek hierop vanuit de instellingen is dat de jongeren waar zij mee te maken hebben zich helemaal niet aangesproken voelen om mee te doen aan zo'n debat. Jongeren uit een achterstandssituatie worden moeilijker bereikt en de participatie van jongeren verwordt tot een *middle-class* gebeuren.

Concluderend kunnen we zeggen dat de onderzochte gemeenten aangeven doorgaans meerdere wegen te bewandelen om jongeren te bereiken. Niet alleen formele structuren (jeugdvoorzieningen), maar ook informele structuren (internet, media) worden aangewend om de jeugd te bereiken, aldus de ambtenaren jeugdbeleid.

Wat zijn dan de vormen waarmee de participatie van jeugdigen gestalte moet krijgen? Meer dan de helft van de gemeenten maakt gebruik van groepsgesprekken/interviews om van de jeugd te horen hoe zij denkt over bepaalde zaken in het gemeentelijke beleid (tabel 5.6). Daarnaast heeft bijna 40% van de onderzochte gemeenten een jeugdpanel of jeugdraad. Opvallend is dat de categorie 'anders' hier tamelijk groot is: 42% van de gemeenten heeft dit antwoord ingevuld. Deze gemeenten regelen inspraak onder meer via enquêtes, videoboodschappen, de jongerenkrant of via het internet, zo blijkt. Verdere analyses maken duidelijk dat eenderde van de gemeenten slechts één inspraakvorm hanteert. Meer dan de helft van de gemeenten maakt gebruik van meerdere vormen. Een belangrijke vraag blijft in dit verband wat er uiteindelijk gebeurt met de resultaten van dergelijke interviews en panels. Hebben jongeren bijvoorbeeld de indruk dat ze serieus genomen worden en dat hun ideeën aandacht krijgen? Of haken zij af omdat zij het gevoel hebben dat er niks met hun inbreng wordt gedaan? Deze vragen komen aan de orde in hoofdstuk 10.

Tabel 5.6

Vormen om jeugd bij het gemeentelijke beleid te betrekken, 2001 (n = 53; in procenten)

groepsgesprekken/interviews	55
jeugdraad	34
panel (themagewijs)	38
conferenties	23
schoolbezoek door wethouder(s)	13
wethouderspreekuur speciaal voor jeugd	8
anders	42

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

5.5 Zicht op de jeugd en informatie aan de jeugd

Naast het betrekken van de jeugd bij specifieke kwesties kan de gemeente ernaar streven (meer) zicht te krijgen op de leefsituatie van de jeugd in haar gemeente, teneinde haar beleid beter af te kunnen stemmen op de problemen of behoeften van jeugdigen. Het gaat dan om het raadplegen van jeugdigen met een puur instrumenteel motief.

Tabel 5.7

Methoden om zicht te krijgen op de leefsituatie en wensen/behoefte van lokale jeugd, 2001
(n = 60; in procenten)

periodieke registraties en metingen onder jeugdigen	37
het organiseren van gesprekken met groepjes jeugdigen	52
eenmalig onderzoek onder jeugdigen	47
geen methode	12
anders	30

Bron: SCP (IJB-ambtenaren 2002)

Van de ondervraagde gemeenten geeft 88% aan onderzoek te doen naar de leefsituatie van de jeugd (zie tabel 5.7). De meest gehanteerde methode is het organiseren van gesprekken met groepjes jeugdigen, gevolgd door het doen van een eenmalig onderzoek onder de jeugd in de gemeente. Periodieke registraties en metingen onder jeugdigen, het zogenoemde monitoren van de jeugd, wordt eveneens frequent toegepast, vooral door (zeer) sterk stedelijke gemeenten, wat niet los gezien kan worden van de grote investering in tijd en geld die dergelijke onderzoeken doorgaans vergen.

30% van de gemeenten wendt andere technieken aan dan die genoemd worden in tabel 5.7. Het gaat hier om het openstaan voor signalen van sleutelfiguren, het gebruikmaken van bestaande registraties of gegevens van de GGD-monitor en het gebruiken van informatie die afkomstig is van de jongerenraad of kinderraad uit de gemeente.

Naast het zicht krijgen op de leefsituatie en de wensen en behoeften van kinderen en jongeren kan de gemeente de jeugd informeren over zaken die voor hen van belang zijn, bijvoorbeeld over werken, wonen en school, maar ook over geld, drugs en over rechten en plichten. Als we kijken naar tabel 5.8 dan blijkt dat een minderheid van de gemeenten (22%) geen voorzieningen treft om kinderen en jongeren te informeren. De meeste gemeenten spelen informatie door aan jongeren via instellingen of het internet. Opvallend is dat ruim een vijfde van de gemeenten de categorie 'anders' heeft ingevuld. Nadere exploratie van deze categorie leert dat deze gemeenten onder andere gebruik maken van de gemeente- of jongerengids, van folders en flyers en van de website van de gemeente om jongeren te informeren.

Tabel 5.8

Methoden om jongeren gericht te informeren, 2001 (n = 57; in procenten)

via instellingen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid	52
via een speciaal op jeugdigen gerichte internetsite	27
via een Jongeren Informatie Punt (JIP)	32
via huis-aan-huis verspreide bladen	27
via gerichte voorlichtingscampagnes	23
via lesbrieven/video's in het onderwijs	13
via een jeugdkrant	10
anders	22
geen methode	22

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

5.6 Participatie-index

Op basis van de verschillende aspecten die in dit hoofdstuk zijn besproken, is met behulp van de techniek van principale-componentenanalyse één dimensie gevonden voor het betrekken van de jeugd.¹ Deze dimensie geeft op een samenvattende wijze weer of gemeenten meer of minder gericht zijn op jeugdparticipatie. Gemeenten die geen beleid hebben dat op jeugdparticipatie is gericht, zijn van de analyse uitgesloten. In tabel 5.9 staan de resultaten van de principalecomponentenanalyse. De component die gevonden is, verklaart 43% van de variantie en de ladingen van alle variabelen zijn hoog genoeg om te kunnen spreken van één schaal. Hoe hoger de lading van een aspect op deze component is, hoe zwaarder deze weegt in de berekening van de score. Dit betekent bijvoorbeeld dat het aantal methoden waarop de gemeente jongeren informeert, een grotere invloed heeft op de dimensiescore dan het aantal leeftijdsgroepen waarop het participatiebeleid sterk is gericht. De gemiddelde score op de dimensie is 0, de minimumscore is -1,8 en de maximumscore is 2,8. Hoe hoger de score, hoe sterker een gemeente tracht jeugdigen bij het beleid te betrekken.

Tabel 5.9

Principale-componentenanalyse 'betrekken van de jeugd', 2001 (n = 53)

	lading
aantal methoden waarmee de gemeente jongeren informeert	0,81
aantal wegen waarlangs gemeenten jeugd bij het beleid willen betrekken	0,78
aantal methoden waarmee de gemeente zicht krijgt op de leefsituatie, wensen en behoeften van jeugd	0,71
aantal vormen dat een gemeente inzet om jeugd bij het beleid te betrekken	0,69
aantal levensterreinen waarop de gemeente jeugd meer bij het beleid wil betrekken	0,50
aantal leeftijdsgroepen waarop het participatiebeleid sterk is gericht	0,31
verklaarde variantie 43,3%	

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

In tabel 5.10 zijn de scores op de participatiedimensie afgezet tegen de stedelijkheidsklasse van gemeenten. De scores zijn daartoe opgedeeld in drie klassen: een lage score (lager dan $-0,5$), een gemiddelde score (tussen $-0,5$ en $0,5$), en een hoge score (hoger dan $0,5$). 38% van de onderzoeksgemeenten heeft een score in de laagste klasse, wat betekent dat zij veel minder dan gemiddeld gericht zijn op het betrekken van de jeugd. Eenderde van de gemeenten heeft een dimensiescore rond het gemiddelde, en van 28% van de gemeenten kan gezegd worden dat zij duidelijk meer dan gemiddeld aandacht hebben voor de participatie van de jeugd.

Tabel 5.10

Dimensiescore 'betrekken van jeugd', naar stedelijkheid, 2001 (in procenten)

	(zeer) sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig/niet-stedelijk	totaal
$< -0,5$	18	47	56	38
$-0,5$ tot $0,5$	32	27	44	34
$> 0,5$	50	27	0	28
(n)	(22)	(15)	(16)	(53)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Er is een duidelijk verband tussen de stedelijkheid en de score op de jeugdparticipatiedimensie. De helft van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten scoort in de hoogste klasse, wat betekent dat deze gemeenten op veel manieren en terreinen met jeugdparticipatie bezig zijn. Er is niet één weinig tot niet-stedelijke gemeente die in deze klasse geplaatst kan worden. Meer dan de helft van de weinig/niet-stedelijke gemeenten scoort in de laagste klasse. De conclusie mag duidelijk zijn: hoe stedelijker een gemeente, hoe meer en hoe breder zij jeugd bij haar beleid tracht te betrekken.

5.7 Samenvatting en conclusies

Zowel uit de nota's jeugdbeleid als uit de vragenlijst onder ambtenaren blijkt dat er veel beleidsmatige aandacht is voor jeugdparticipatie. Het grootste deel van de onderzochte gemeenten erkent het belang van jeugdparticipatie en heeft beleid op dit terrein geformuleerd. In de regel, zo blijkt, wordt jeugdparticipatie vooral nagestreefd omdat het goed is voor het beleid (het instrumentele motief) en in mindere mate omdat het goed is voor jongeren (de ontwikkelingsfunctie). De gemeenten willen vooral de mening van jongeren horen over vrijetijds- en buurtvoorzieningen en over zaken met betrekking tot veiligheid en openbare orde. Deze keuze is consistent met de leeftijdsgroep waarop gemeenten zich richten, te weten de 12-17-jarigen. De belangstelling voor inspraak door kinderen en oudere tieners is bij gemeenten doorgaans kleiner. De onderzochte gemeenten blijken in het algemeen minder behoefte te hebben aan het betrekken van de jeugd bij zaken als arbeid en inkomen en bij kinderopvang en buitenschoolse opvang.

Er zijn verschillende wegen waarlangs gemeenten de jeugd willen bereiken en voor het beleid willen interesseren. Veel gemeenten maken hiervoor gebruik van jongerenorganisaties of het jongerenwerk, gevolgd door het straathoekwerk, jongerenontmoetingsplekken en scholen. De inspraakvorm die gemeenten het meest gebruiken is het houden van groepsgesprekken of interviews. Daarnaast wordt gebruikgemaakt van jeugdpanels en -raden. Opvallend is dat veel gemeenten aangeven dat ze een andere dan de in de vragenlijst genoemde methode gebruiken om de jeugd bij het beleid te betrekken. Het gaat hier om zaken als het houden van enquêtes of het uitbrengen van een jongerenkrant. Dit doet vermoeden dat gemeenten actief zoeken naar manieren om jeugd bij het beleid te betrekken.

De vraag die we aan het begin van dit hoofdstuk stelden, luidde: trachten gemeenten actief de jeugd te betrekken bij hun jeugdbeleid? Het blijkt dat een zeer ruime meerderheid van de gemeenten dat inderdaad doet. De inspanningen tussen gemeenten wisselen weliswaar sterk, maar 88% van de onderzoeksgemeenten voert beleid om de jeugdparticipatie te versterken. Het is duidelijk dat de factor 'stedelijkheid' een belangrijke variabele is als het gaat om de mate waarin het beleid omtrent jeugdparticipatie vorm heeft gekregen. Stedelijke gemeenten hebben op dit terrein vaker doelstellingen geformuleerd dan minder stedelijke gemeenten. Ook hebben zij doorgaans meer aandacht voor inspraak door 18-plussers, bewandelen zij doorgaans meer wegen om jongeren te interesseren en te motiveren voor jeugdparticipatie, maken zij vaker gebruik van verschillende inspraakvormen en gebruiken zij meer methoden om de jeugd in hun gemeente te informeren.

- 1 De volgende aspecten zijn in de analyse opgenomen: het aantal levensterreinen waarop de gemeente jeugd meer bij het beleid wil betrekken (§ 5.3), het aantal leeftijdsgroepen waarop het participatiebeleid sterk gericht is (§ 5.3), het aantal wegen waarlangs gemeenten jeugd bij het beleid willen betrekken (§ 5.4), het aantal vormen dat de gemeente inzet om jeugd bij het beleid te betrekken (§ 5.4), het aantal methoden waarmee gemeenten jongeren informeren (§ 5.5) en het aantal methoden waarmee de gemeente zicht krijgt op de leefsituatie van de jeugd (§ 5.5).

6 De gemeente als sturende actor in het lokale jeugdbeleid

6.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht de 'regie' over het lokale jeugdbeleid te voeren. Althans, dat is de opvatting van de nationale overheid in de door haar voorgestane bestuurlijke rolverdeling tussen de verschillende overheden. De ervaren noodzaak van lokale regie komt voort uit het inzicht dat vele actoren op het lokale niveau zijn betrokken bij 'de jeugd'. Het is aan de gemeente om samenwerking en afstemming tussen deze actoren te bewerkstelligen en om heldere doelen te formuleren vanuit een gedeelde probleemanalyse, die richting geven aan het handelen van de bij het jeugdbeleid betrokken actoren. De gemeente is daarmee regisseur van het lokale jeugdbeleid. In hoofdstuk 3 is de regie over externe actoren al kort aan de orde geweest als onderdeel van de staat van het jeugdbeleid. Daar bleek dat twee derde van de onderzoeks gemeenten zichzelf tot doel had gesteld de samenwerking tussen gemeente en instellingen te structureren, het aanbod van verschillende instellingen op elkaar af te stemmen en de samenwerking tussen instellingen te stimuleren.

De term regie is natuurlijk een metafoor, en wordt veelvuldig gebruikt in beleidsnota's. In de wetenschappelijke literatuur wordt het begrip veel minder gebezigd. Daar gaat het over netwerksturing, netwerkmanagement of *governance*. In dit hoofdstuk sluiten we daarbij aan en zullen we het over de sturende rol van gemeenten hebben.¹ Deze rol zullen we in dit hoofdstuk beoordelen op de mate waarin hij bijdraagt aan de voorwaarden voor een effectief beleid, te weten een op de lokale situatie toegespitst beleid, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid.

De vraag of de gemeentelijke sturing bijdraagt aan maatwerk wordt beantwoord door te bezien in hoeverre gemeenten in de beleidsvorming lokale informatie gebruiken door in die fase van de beleidscyclus lokaal opererende actoren te betrekken die te maken hebben met jeugd.

De vraag of de gemeentelijke sturing bijdraagt aan integrale beleidsvoering, beantwoorden we door te kijken naar het gebruik van een samenhangende, richtinggevende beleidsvisie als sturingsinstrument in het jeugdbeleid. Bovendien kijken we naar de wijze waarop gemeenten de samenwerkingsrelaties tussen actoren trachten te regelen door beleidsnetwerken rond het jeugdbeleid in te richten en te onderhouden. Het zorgdragen voor de uitvoering van beleid conform het geformuleerde beleid beschouwen wij hier als een element van integrale beleidsvoering.

Slagvaardigheid is een kenmerk van beleid dat te maken heeft met de inrichting van het beleidsproces, en dan met name van de beleidsuitvoering en -evaluatie. We zullen zien hoe gemeenten trachten deze processen te sturen en wat dat voor gevolgen heeft voor het vermogen slagvaardig op te treden.

De vraag in dit hoofdstuk is dus op welke wijze gemeenten het jeugdbeleid trachten te sturen. Zijn er netwerken rond het jeugdbeleid geformeerd, en zo ja, op welke wijze? Deze vraag komt in paragraaf 6.2 aan de orde. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de beleidsvorming en is de vraag in hoeverre gemeenten het voor netwerksturing belangrijke beleidsinstrument van de beleidsvisie gebruiken, en hoe dit door de overige actoren wordt ervaren. Met betrekking tot de beleidsuitvoering is vooral van belang hoe de gemeente deze stuurt, en met name wat dit voor gevolgen heeft voor de (kans op) afwijkingen van het geformuleerde beleid. Hierop wordt in paragraaf 6.4 ingegaan. Tot slot komt in paragraaf 6.5 de beleidsevaluatie aan bod. Heeft de beleidsevaluatie een plaats in het jeugdbeleid, en zo ja, hoe krijgt deze vorm?

De wijze waarop de gemeenten hun sturende rol vormgeven, zal in dit hoofdstuk waar relevant worden afgezet tegen de stedelijkheid van de gemeente. Verondersteld wordt dat met de stedelijkheid van de gemeente de complexiteit van de bestuurlijke arena toeneemt, wat hogere eisen stelt aan de gemeentelijke sturing. Bovendien zijn meer stedelijke (in het algemeen: grotere) gemeenten beter toegerust om de sturende rol op zich te nemen. Zij beschikken over meer ambtelijke capaciteit en staan doorgaans sterker ten opzichte van andere bij het jeugdbeleid betrokken actoren. De wijze waarop de gemeenten hun sturende rol vormgeven, wordt bovendien afgezet tegen de mate waarin het jeugdbeleid in 2001 ontwikkeld was (staat van het jeugdbeleid, zie hoofdstuk 3). Sturing is een van de aspecten van de staat van het jeugdbeleid, dus men mag aannemen dat gemeenten met een hoge staat van het jeugdbeleid zich intensiever met hun sturende rol bezighouden dan gemeenten met een lage staat van het jeugdbeleid.

De gegevensbronnen voor dit hoofdstuk zijn het onderzoek onder ambtenaren in 2002, het onderzoek onder uitvoerende instellingen in 2002 en, in beperkte mate, de documentanalyse 2002.² De gegevens uit het instellingenonderzoek worden op verschillende plaatsen geaggregeerd naar het gemeentelijke niveau. Om daarbij uit te sluiten dat de invloed van een enkele instelling op de geaggregeerde gemeentelijke score al te groot is, zijn gemeenten waar minder dan drie instellingen aan het onderzoek hebben meegewerkt van de analyse uitgesloten. Dit beperkt het aantal gemeenten waarover uitspraken kunnen worden gedaan tot 63, en in gevallen waar relaties worden gelegd met het onderzoek onder ambtenaren tot 53. In afzonderlijke boxen illustreren de bevindingen uit de negen gemeenten van het kwalitatieve onderzoek de kwantitatieve resultaten.

6.2 Beleidsnetwerken rond lokaal jeugdbeleid

Het vormen van beleidsnetwerken en het onderhouden daarvan is een van de instrumenten die actoren ter beschikking staan wanneer zij het gedrag van andere actoren trachten te sturen.³ Het is bij uitstek een instrument dat bijdraagt aan een integrale beleidsvoering, omdat het de samenwerking tussen de bij een bepaald beleidsterrein betrokken actoren tracht te structureren. Beleidsnetwerken kenmerken zich door

hun gerichtheid op bepaalde beleidsproblemen of -programma's, door de samenwerking van verschillende actoren en door enige duurzaamheid (vgl. Hufen en Ringeling 1990: 6).

Eerder onderzoek (Gilsing et al. 2000) wees uit dat rond het jeugdbeleid van grote gemeenten verschillende netwerken, platforms, werk- of projectgroepen opereren, die gevormd zijn rond thema's of leeftijdsgroepen, of rond het jeugdbeleid in bepaalde delen van de gemeente. Sommige netwerken bleken zich te beperken tot beleidsvorming – beleidsstrategische netwerken – terwijl andere louter een taak in de uitvoering bleken te hebben – uitvoeringsnetwerken. Maar meestal bleken netwerken beide taken in zich te verenigen. In de slotbeschouwing van dat onderzoek is gepleit voor een kritische doorlichting van bestaande netwerkstructuren. Die aanbeveling werd ingegeven door de veelal grote aantallen netwerken in de grote steden. De taakafbakening tussen deze netwerken bleek niet zelden onhelder. Er was vaak sprake van overlap of van onvoldoende afstemming tussen netwerken. Er kon gesproken worden van inefficiënte netwerkstructuren, die een belemmering vormden voor een integrale en slagvaardige beleidsvoering. Een van de aandachtspunten voor de kritische doorlichting was de scheiding van netwerken naar beleidsstrategische en uitvoerende taken. Ook werd gepleit voor de samenstelling van netwerken langs een eenduidig criterium, zoals leeftijdsgroepen of thema's. Een eenduidig indelingscriterium zou overlap tussen netwerken kunnen voorkomen, waardoor tevens bereikt wordt dat de inspanningen van instellingen beperkt worden tot participatie in minder netwerken en dat de belasting voor hen wordt gereduceerd. In deze paragraaf gaan we in op de netwerkstructuur rond het lokale jeugdbeleid.

6.2.1 Aantallen netwerken

De eerste vraag betreft het aantal netwerken dat functioneert rond het jeugdbeleid. Aan de ambtenaren is gevraagd aan te geven welke netwerken of platforms er in hun gemeente zijn, wat de samenstelling is van die netwerken en welke positie zij in het beleidsproces innemen. In de vragenlijst zijn deze netwerken omschreven als groepen waarin verscheidene werkvelden vertegenwoordigd zijn, waar de gemeente in principe een rol in speelt of heeft gespeeld en die (meer of minder) regelmatig bijeenkomen. Dat betekent dat naar louter ambtelijke platforms niet is gevraagd; deze zijn in hoofdstuk 3 aan de orde geweest. Alle opgegeven netwerken zijn ingedeeld in acht veel voorkomende, naar werkveld onderscheiden typen.

Door de ambtenaren van 60 onderzoeksgemeenten zijn in totaal 178 netwerken genoemd, dus gemiddeld bijna drie netwerken per gemeente. Daarbij past de kanttekening dat het hier om een minimum aantal gaat. Het werkelijke aantal is hoger, omdat iedere gemeente per naar werkveld onderscheiden type er hoogstens één kon opgeven. Vooral van een aantal typisch uitvoerende netwerken (buurtnetwerken, zorgadviesteams in het onderwijs) zijn er echter vaak meer per gemeente. In tabel 6.1 is het aantal netwerken per gemeente weergegeven. In 15% van de gemeenten functioneren geen netwerken rond het lokale jeugdbeleid. Het aandeel onderzoeksge-

meenten waar drie of meer netwerken functioneren, bedraagt bijna 60%. Er is één gemeente met negen netwerken, en er zijn drie gemeenten met acht netwerken.

Tabel 6.1

Aantal netwerken rond jeugdbeleid per gemeente, naar stedelijkheid, 2001 (percentage gemeenten)

aantal netwerken	stedelijkheid			totaal
	(zeer) sterk	matig	weinig/niet	
0	4	0	38	15
1	9	19	24	17
2	13	13	10	12
3	13	19	14	15
4	30	13	14	20
5 of meer	30	38	0	22
(n)	(23)	(16)	(21)	(60)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

6.2.2 Werkvelden van netwerken

Met wat voor zaken houden de netwerken in de onderzoeksgemeenten zich bezig? In tabel 6.2 is een overzicht opgenomen van het aantal netwerken per onderscheiden werkveld.⁴ De meest voorkomende netwerken zijn de zogenoemde buurtnetwerken jeugdhulpverlening, of netwerken met een soortgelijke taak. Deze netwerken zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van risico's en problemen in opvoeding en ontwikkeling, opdat in een vroeg stadium geïntervenieerd kan worden. Bijna driekwart van de onderzoeksgemeenten heeft dergelijke netwerken. In twee derde van de gemeenten met buurtnetwerken zijn deze werkzaam in delen van de gemeente, in een derde bestrijken de buurtnetwerken het territorium van de hele gemeente. Netwerken rond jeugd en veiligheid zijn te vinden in zo'n twee vijfde van de onderzoeksgemeenten – overwegend (zeer) sterk stedelijke gemeenten. In vier op de tien onderzoeksgemeenten opereert een platform jeugdbeleid, waarmee bedoeld wordt op een netwerk dat in principe het brede terrein van het jeugdbeleid bestrijkt en waarin het gehele jeugdbeleid van de gemeente aan de orde is. Bijna even veel gemeenten kennen een netwerk voor het beleid gericht op 0- tot 6-jarigen, of, meer specifiek, het beleid rond voor- en vroegschoolse educatie. Overige netwerken komen beduidend minder voor.

Tabel 6.2

Netwerken rond lokaal jeugdbeleid, naar werkveld, 2001 (n = 60)

werkveld	% gemeenten
buurtnetwerken ^a	73
netwerk jeugd en veiligheid	43
platform jeugdbeleid	40
netwerk 0-6-jarigen/vve	38
netwerk brede school	33
platform 12-minners	18
zorgteams onderwijs (po of vo)	17
platform 12-plussers	15

a Meer in het algemeen: netwerken gericht op signalering en vroegtijdige onderkenning.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Op basis van naar werkveld onderscheiden typen netwerken is per gemeente bekeken of er een eenduidig indelingscriterium aan te wijzen is – wat nog niet betekent dat dit ook bewust is gehanteerd bij de instelling en samenstelling van netwerken. In ruim 60% van de 39 gemeenten met ten minste twee netwerken is een dergelijk criterium aan te wijzen. In twee derde van deze gemeenten is gekozen voor een thematische indeling, in eenderde voor een indeling naar leeftijdsgroepen. In ruim eenderde van de gemeenten met twee of meer netwerken is geen eenduidig indelingscriterium aanwijsbaar. Een indeling langs territoriale lijnen is vooral aan de orde waar het buurtnetwerken betreft, en is als zodanig niet uit de gegevens te destilleren, omdat er maximaal één buurtnetwerk per gemeente geteld wordt. Wel is er een enkele keer sprake van een gebiedsgebonden netwerk rond het thema jeugd en veiligheid. Een eenduidig indelingscriterium, dat zou kunnen leiden tot een efficiënte netwerkstructuur, is dus in een meerderheid van de onderzoeksgemeenten aan te wijzen.

Box 6.1 Netwerken rond het jeugdbeleid

De netwerkstructuren verschillen sterk per gemeente. Sommige gemeenten hebben een overkoepelende stuurgroep, andere niet. In sommige gevallen is er naast de stuurgroep nog een groot aantal andere netwerken met uiteenlopende bevoegdheden. Onderstaande portretten geven een indicatie van deze verscheidenheid.

De gemeente Culemborg heeft een regiegroep jeugdbeleid ingesteld. Deze regiegroep bestaat uit de coördinerende portefeuillehouder, een coördinator integraal jeugd-beleid, een lid van het managementteam en vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs, het basisonderwijs, de welzijnsinstelling, de politie, het Bureau Jeugdzorg en het maatschappelijk werk. De regiegroep regisseert de samenhang en samenwerking in het aanbod van activiteiten, waarbij het streven is te werken op een projectmatige

Vervolg Box 6.1 Netwerken rond het jeugdbeleid

manier waarin alle disciplines zijn vertegenwoordigd. Verder ontwikkelde en begeleidde de regiegroep onder andere de netwerken 12+ en 12-, de opvoedingsondersteuning, de vestiging van het JIP, de onderwijsondersteuning en projecten in de sfeer van overlastbestrijding.

Groningen kent een aantal overleggen rond het jeugdbeleid, zowel op bestuurlijk, ambtelijk als uitvoerend niveau. Op bestuurlijk niveau gaat het om besluitvormingsnetwerken waar de gemeente deel van uitmaakt, zoals het lokale driehoeksoverleg tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie, of de regiegroep Jeugdzorg. Op ambtelijk niveau gaat het om de Regiegroep Integraal Jeugdbeleid, die als taak heeft om het jeugdbeleid zo te organiseren dat de inhoudelijke doelstellingen worden gehaald, dat de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het jeugdbeleid bewaakt wordt en dat de samenhang in de aanpak wordt verbeterd. Op uitvoerend niveau wordt voorgesteld om de Stuurgroep 0-12 jaar en de Werkgroep Jeugd en Veiligheid samen te laten gaan in een nieuw op te richten Uitvoeringsplatform Integraal Jeugdbeleid. Dit platform bevordert de samenhang in de uitvoering van het integrale jeugdbeleid. Vanuit één van de uitvoerende instellingen wordt aangegeven dat de gemeente kaders aanreikt die de handelingsruimte voor participanten definiëren. Daarnaast is er ruimte voor beleidsinitiatieven van onderaf.

Rond het jeugd- en onderwijsachterstandenbeleid opereren in Leiden tal van netwerkachtige arrangementen, maar er is geen overkoepelende stuurgroep jeugdbeleid. De arrangementen komen tot uiting in verschillende vormen, zoals stuurgroepen (besluitvormend), regiegroepen (adviserend) en werkgroepen en begeleidingscommissies (actief rond de uitvoering). Een probleem dat door een aantal respondenten van uitvoerende instellingen wordt gesignaleerd, is de onduidelijkheid over wie met welke bevoegdheden aan bepaalde overlegvormen deelneemt. De lijnen zijn niet altijd duidelijk, het is niet helder met welk mandaat vanuit de eigen instelling deelnemers hun inbreng leveren. Ook de betrokkenheid van de gemeente is niet altijd helder vormgegeven: namens welke dienst of afdeling levert een ambtenaar een bijdrage, en vanuit welke rol gebeurt dat?

In Utrecht is er een stedelijke Adviesgroep Jeugdbeleid geïnstalleerd die tot taak heeft stedelijk jeugdbeleid te ontwikkelen en voor afstemming tussen alle betrokken diensten, wijken en organisaties zorg te dragen. Hierin zitten zowel ambtenaren als professionals uit het veld. Daarnaast wordt de Expertgroep Jeugd, waarin professionals uit het veld zitten, twee à drie keer per jaar om advies gevraagd. Er zal ook een 'Taskforce jeugd en ouders' ingesteld worden, die specifieke voorzieningen voor jeugd moet benoemen op het terrein van welzijn, sport en spel, gezondheidszorg en kunstzinnige vorming. De werkgroep die dit gaat doen bestaat uit deskundigen vanuit de gemeente en maatschappelijke organisaties.

Vervolg Box 6.1 Netwerken rond het jeugdbeleid

Eén van de uitgangspunten voor de regie in Utrecht is: 'uitvoering van het beleid gebeurt op wijkniveau, tenzij...' In 1998 is een begin gemaakt met de vorming van Wijk-regiegroepen Jeugd. De wethouder geeft aan dat de regierol voor hem bestaat uit het leggen van verbanden, met name op wijkniveau. De wijk is de voedingsbodem om ook centraal beleid te formuleren. Het gaat om het samenbrengen van partijen.

6.2.3 Positie netwerken in beleidsproces

Wat is de positie van de netwerken in het beleidsproces? Bijna de helft van alle (178) netwerken heeft een tweeledige taak in het beleidsproces, dat wil zeggen: zij hebben zowel beleidsstrategische als uitvoerende taken. In ruim een kwart is sprake van louter beleidsstrategische netwerken, terwijl een kwart uitvoeringsnetwerken betreft. Bijna de helft van de gemeenten (45%) kent geen uitvoerende netwerken en ruim eenderde (37%) geen beleidsstrategische netwerken. In bijna de helft van de gemeenten (48%) bestaan ten minste twee netwerken met een tweeledige positie in het beleidsproces.

Gezien de aanbeveling over de kritische doorlichting van netwerkstructuren is de vraag van belang of er in gemeenten met veel netwerken een scherpe taakafbakening is tussen beleidsstrategische en uitvoerende netwerken. In ongeveer de helft van de gemeenten met vier of meer netwerken blijken, gezien naar hun positie in het beleidsproces, alle drie de varianten voor te komen: zowel beleidsstrategische, uitvoerende als tweeledige netwerken. De ideaaltypische combinatie van enerzijds beleidsstrategische en anderzijds uitvoerende netwerken blijkt in slechts een op de tien gemeenten met netwerken jeugdbeleid voor te komen. Geconstateerd moet worden dat netwerken rond het jeugdbeleid zich vaak nog zowel met beleidsformulering als met beleidsuitvoering bezighouden en dat er slechts weinig gemeenten zijn waarin netwerken naar hun positie in het beleidsproces ontvlochten zijn. Dat kan tot problemen leiden, omdat het voor (vooral grotere) instellingen niet altijd duidelijk is op welk niveau een vertegenwoordiger van de instelling moet worden afgevaardigd: iemand die primair in de uitvoering bezig is, of iemand die op bestuurlijk of kaderniveau de instelling kan committeren aan bepaalde afspraken.

6.2.4 Betrokken actoren

Wat heeft de netwerkvorming op lokaal niveau nu voor consequenties voor de belasting van betrokken actoren? Tabel 6.3 wijst uit dat een aantal actoren in meer dan de helft van de 166 netwerken waarvan de samenstelling bekend is, vertegenwoordigd is. Het betreft het sociaal-cultureel werk, het primair onderwijs, de afdeling jeugdgezondheidszorg van de GGD, en de politie. Actoren die in relatief weinig netwerken deelnemen zijn justitie, de verslavingszorg, sportorganisaties, woningbouwcorporaties, de gemeentelijke sociale dienst, de maatschappelijke opvang en de Centra voor Werk en Inkomen.

Tabel 6.3

Deelname actoren in netwerken, 2001

actoren	alle netwerken (%, n = 166)	gemiddeld aantal netwerken per gemeente (n = 51)	ten minste drie netwerken (%, n = 34)	geen enkel netwerk (%, n = 51)
sociaal-cultureel/welzijnswerk	63	2,1	65	20
primair onderwijs	61	2,0	50	8
jeugdgezondheidszorg/GGD	60	1,9	53	16
politie	52	1,7	32	8
Bureau Jeugdzorg	49	1,6	41	26
consultatiebureau/thuiszorg	49	1,6	32	18
jongeren-/straathoekwerk	48	1,6	41	20
algemeen maatschappelijk werk	45	1,5	32	24
peuterspeelzaalwerk	44	1,5	24	26
voortgezet onderwijs	43	1,4	29	26
kinderopvang	41	1,3	18	28
opvoedingsondersteuning	24	0,8	9	51
bureau Halt	23	0,8	6	45
justitie	14	0,5	6	67
verslavingszorg	11	0,4	3	71
sportorganisatie/vereniging	10	0,3	3	77
woningbouwcorporaties	8	0,3	0	77
sociale dienst	8	0,3	3	77
maatschappelijke opvang	7	0,2	6	84
Centrum voor werk en inkomen	5	0,2	0	84
gemiddeld aantal deelnemers	7,1			

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

De belasting van de verschillende actoren is ook in beeld gebracht door het gemiddelde aantal netwerken per gemeente te berekenen waaraan een actor deelneemt. Dit is (in de tweede kolom van tabel 6.3) gedaan voor de 51 gemeenten met netwerken rond het jeugdbeleid. Het zo geschetste beeld komt goeddeels overeen met dat van de eerste kolom. Het sociaal-cultureel werk, het primair onderwijs en de afdelingen Jeugdgezondheidszorg (JGZ) van de GGD nemen in gemiddeld zo'n twee netwerken deel, zelfs wanneer gemeenten met niet meer dan één netwerk in de analyse worden betrokken (zoals hier het geval is). Politie, jongeren- en/of straathoekwerk, Bureau Jeugdzorg, consultatiebureau/thuiszorg, maatschappelijk werk, peuterspeelzaalwerk, voortgezet onderwijs en kinderopvang nemen ook nog altijd gemiddeld in een tot twee netwerken deel. De overige organisaties zijn gemiddeld in minder dan één netwerk vertegenwoordigd.

Tabel 6.4

Prototypen netwerken naar werkveld, 2001 (in procenten)

type netwerk	platform jeugdbeleid (n = 24)	netwerk 12-minners (n = 10)	netwerk 12-plussers (n = 9)	signalerings-/ buurtnetwerk (n = 11)	0-6-jarigennet- werk/ netwerk vve (n = 18)	netwerk jeugd & veiligheid (n = 22)	platform brede school (n = 14)	zorg= teams (n = 10)	alle netwerken (n = 177) ^a
strategisch	54	10	11	9	28	27	36	30	28
uitvoerend	8	40	33	73	17	23	7	50	25
strategisch en uitvoerend	38	50	56	18	56	50	57	20	47
actoren									(n = 166) ^b
sociaal-cultureel/welzijns- werk	++	+++	+++	++	++	++	+++	+	63
primair onderwijs	+++	+++	-	++	+++	-	+++	+	61
jeugdgezondheidszorg/GGD	+++	+++	+++	++	+	-	++	++	60
politie	+++	++	+++	++	-	+++	-	+	52
Bureau jeugdzorg	++	++	+++	+++	-	+	+	+++	49
consultatiebureau/thuiszorg	+++	+++	++	++	++	-	++	-	49
jongeren-/straathoekwerk	+++	-	+++	+	-	+++	-	-	48
alg. maatschappelijk werk	++	++	+++	+++	-	-	+	+++	45
peuterspeelzaalwerk	++	+++	-	++	+++	-	+++	-	44
voortgezet onderwijs	+++	-	+++	-	-	-	+	++	43
kinderopvang	++	+++	-	++	+++	-	++	-	41
opvoedingsondersteuning	+	++	-	+	+	-	-	-	24
bureau Halt	+	-	+	-	-	++	-	-	23
justitie	-	-	+	-	-	+	-	-	14
verslavingszorg	+	-	+	-	-	-	-	-	11

Tabel 6.4 (vervolg)
 Prototypen netwerken naar werkveld, 2001

	platform jeugdbeleid (n = 24)	netwerk 12-minners (n = 10)	netwerk 12-plussers (n = 9)	signalerings-/ buurtnetwerk (n = 11)	0-6-jarigen-net- werk/ netwerk vve (n = 18)	netwerk jeugd & veiligheid (n = 22)	platform brede school (n = 14)	zorg= teams (n = 10)	alle netwerken (n = 166) ^b
sportorganisatie/vereniging	-	-	-	-	-	-	-	-	10
woningbouwcorporaties	-	-	-	-	-	-	-	-	8
sociale dienst	-	-	-	-	-	-	-	-	8
maatschappelijke opvang	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Centrum voor werk en inkomen	-	-	-	-	-	-	-	-	5
gemiddeld aantal actoren	10,3	9,2	9,1	7,9	5,7	5,5	7,1	5,5	7,1

Leesvoorbeeld: van de 24 platform jeugdbeleid in de onderzoeksgemeenten heeft 5,4% een strategische taak. In 50% tot 75% van deze netwerken is het sociaal-cultureel/welzijnswerk vertegenwoordigd. Gemiddeld tellen deze netwerken 10,3 deelnemers.

- = in 0-25% netwerken, + = 25-50%, ++ = 50-75%, +++ = 75-100%.

a. Inclusief overige netwerken (niet ingedeeld in voormelde groepen).

b. Exclusief netwerken waarvan samenstelling onbekend is.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

De gemiddelde deelname hangt ongeveer recht evenredig samen met het aantal gemeenten waarin de actoren in drie of meer netwerken deelnemen. Dit aantal heeft vanzelfsprekend alleen betrekking op de 34 onderzoeksgemeenten waarin ten minste drie netwerken rond het jeugdbeleid functioneren. Voor het sociaal-cultureel werk speelt een dergelijke deelname in maar liefst twee derde van deze gemeenten. Het primair onderwijs en de JGZ nemen in de helft van deze gemeenten deel aan drie of meer netwerken, het Bureau Jeugdzorg en het jongeren-/straathoekwerk doen dit in 40% van deze gemeenten.

Tot slot kunnen we kijken naar het percentage gemeenten waarin actoren in geen enkel netwerk vertegenwoordigd zijn. Dit is gedaan voor de 51 onderzoeksgemeenten met netwerken.

Het percentage is het laagst bij de politie en het primair onderwijs. Deze actoren zijn in slechts 8% van de gemeenten in geen enkel netwerk vertegenwoordigd.

Hoe zien de onderscheiden netwerken (zie tabel 6.2) er in de lokale praktijk nu doorgaans uit? In tabel 6.4 is per naar werkveld onderscheiden netwerktype getracht een typering te geven. Wat is doorgaans de positie in het beleidsproces en welke actoren nemen er meestal in deel? Vooral de platforms jeugdbeleid en de netwerken 12- en 12+, en in iets mindere mate de signalerings- of buurtnetwerken blijken gemiddeld een brede samenstelling te kennen. Verder valt op dat alleen de platforms jeugdbeleid overwegend een strategische functie hebben. De signalerings- of buurtnetwerken zijn in hoofdzaak uitvoerend en in de overige netwerken worden strategische en uitvoerende functies gecombineerd.

Tabel 6.4 maakt de relatief zware belasting van een aantal actoren nog eens duidelijk. Welzijnsinstellingen zijn in de meeste onderscheiden typen netwerken vaak of zelfs bijna altijd vertegenwoordigd. Dat geldt ook, zij het in iets mindere mate, voor het basisonderwijs en de jeugdgezondheidszorg. Voor het basisonderwijs geldt dat het relatief veel participeert in netwerken die strikt genomen niet het onderwijs betreffen.

6.2.5 Classificatie van netwerkvorming

In deze paragraaf wordt bekeken of het mogelijk is tot een classificatie van gemeentelijke netwerkvorming te komen. Deze classificatie geeft een overzicht van de wijze waarop gemeenten hun rol in de netwerkvorming uitoefenen. Daarnaast kan de classificatie gebruikt worden om de sturende rol van de gemeente in de beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie te verklaren. Deze classificatie kan dan gebruikt worden in hoofdstuk 7 bij de constructie van een typologie van het lokale jeugdbeleid. Voor de ontwikkeling van deze typologie worden de volgende kenmerken van de netwerkvorming gebruikt: het aantal netwerken en het aantal actoren in drie of meer netwerken.

In de eerste plaats wordt gezien of er sprake is van enige netwerkvorming van betekenis. Vanzelfsprekend is dat niet het geval in gemeenten zonder netwerken, maar ook in gemeenten waar één (type) netwerk actief is dat niet als een breed platform jeugdbeleid is te typeren, is nauwelijks sprake van serieuze netwerkvorming. Deze gevallen worden aangeduid als 'geen netwerkvorming'. In de tweede plaats onderscheiden we gemeenten met één netwerk dat fungeert als breed platform voor het jeugdbeleid. In deze gevallen spreken we van eenvoudige netwerkvorming. Bovendien worden tot deze categorie de gemeenten gerekend waar twee of meer netwerken voorkomen, maar waarbij voor geen of voor maximaal één actor sprake is van deelname aan ten minste drie netwerken, of, als er slechts twee netwerken in de gemeente werkzaam zijn, deelname aan beide netwerken. Tot slot zijn er de gemeenten met meerdere netwerken waarbij voor meer dan één actor geldt dat deze aan drie of meer netwerken deelneemt, of aan twee in het geval van twee netwerken. Dit wordt aangeduid als complexe netwerkvorming.

Tabel 6.5
Classificatie van netwerkvorming rond lokaal jeugdbeleid, 2001

	omschrijving	staat jeugdbeleid (gemiddeld)	aantal netwerken (gemiddeld)	aantal gemeenten (%)
geen/nauwelijks netwerkvorming	geen netwerk/1 netwerk, geen breed platform	-0,17	0,4	25
eenvoudige netwerkvorming	1 breed platform of meer netwerken, geen of beperkte overlap in deelname actoren	0,13	2,8	37
complexe netwerkvorming	meer netwerken, meer dan beperkte overlap in deelname actoren	0,83	4,8	38
totaal (n)		0,32	3,0	(60)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

In tabel 6.5 is weergegeven hoe het type netwerkvorming zich verhoudt tot de ontwikkeling van het jeugdbeleid in 2001. Er blijkt sprake van een duidelijke samenhang. Hoe complexer de netwerkvorming, hoe verder het beleid ontwikkeld is (en vice versa). Dat het aantal netwerken toeneemt met de complexiteit van de netwerk-

vorming is vanzelfsprekend, omdat het een kenmerk betreft dat gebruikt is in de samenstelling van de typologie. Toch blijkt dat er geen gemeenten zijn met meer dan vier netwerken die de overlap in deelname voor de actoren beperkt houden.

6.2.6 Conclusie

In veruit de meeste gemeenten vindt netwerkvorming rond het jeugdbeleid plaats, wat in beginsel de integrale beleidsvoering ten goede komt. Als we de netwerkstructuren rond het lokale jeugdbeleid in zijn geheel in ogenschouw nemen, dan is echter een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de rol van gemeenten als de sturende actor in het proces van netwerkvorming. In veel gemeenten waar meerdere netwerken rond het jeugdbeleid aanwezig zijn, wordt een aantal actoren zwaar belast. Als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat een aantal van deze actoren in het algemeen op regionale schaal opereren – politie, Bureau Jeugdzorg, JGZ, thuiszorg – plus het feit dat een aantal (uitvoerings)netwerken in de praktijk vaker voorkomen dan uit deze enkelvoudige telling blijkt, wordt deze conclusie alleen maar versterkt. Bovendien is er vaak geen heldere taakafbakening tussen netwerken. In een relatief beperkt aantal gemeenten is door het ontbreken van een eenduidig indelingscriterium de kans op overlap relatief groot. De complexiteit van de netwerkstructuren heeft mogelijk nadelige gevolgen voor het vermogen een slagvaardig jeugdbeleid te voeren.

6.3 Beleidsvorming: de beleidsvisie als sturingsinstrument

Een beleidsvisie, waarin in grote lijnen de doelen van het beleid zijn geformuleerd, is een belangrijk sturingsinstrument. Zo'n beleidsvisie kan andere actoren min of meer committeren aan de beleidsdoelen van de sturende actor (Klijn en Teisman 1992: 44; Gilsing et al. 2000: 12, 110-111). Een uitgewerkte beleidsvisie geeft richting aan het handelen van de verschillende bij het beleid betrokken actoren en aan het overleg in netwerken. Een beleidsvisie hangt samen met de percepties van het beleidsprobleem (Torenvlied 1995: 326). Het draagt bij aan de structurering van de samenwerking tussen instellingen en daarmee aan een integrale beleidsvoering. In deze paragraaf wordt ingegaan op de rol van de beleidsvisie als sturingsinstrument in het jeugdbeleid: hebben gemeenten een visie, is deze richtinggevend voor instellingen, bestaat er consensus over de prioriteiten, en is de visie op interactieve wijze tot stand gekomen?

Een ander aspect van de beleidsvorming dat in deze paragraaf wordt behandeld, is de mate waarin de gemeente andere actoren betreft bij het proces van beleidsvorming. De veronderstelling is dat het in ruime mate betrekken van andere actoren leidt tot een grotere beschikbaarheid van lokaalspecifieke informatie, waardoor het beleid beter op de lokale situatie kan worden toegespitst (maatwerk).

6.3.1 Aanwezigheid visie

De eerste vraag die in deze paragraaf behandeld wordt, is of gemeenten een visie op het jeugdbeleid hebben ontwikkeld. Deze vraag is voorgelegd aan de ambtelijke sleutelinformanten. Zo'n visie is daarbij omschreven als een beleidskader waarin de verschillende onderdelen van het jeugdbeleid in hun onderlinge samenhang worden

gezien. Tabel 6.6 geeft weer in hoeverre gemeenten (zeggen) een visie ontwikkeld (te) hebben. Ruim 70% van de gemeenten zegt over een samenhangende visie op het jeugdbeleid te beschikken. De aanwezigheid van een visie hangt samen met de mate van beleidsontwikkeling in 2001 (de staat van het jeugdbeleid, zie hoofdstuk 3): hoe verder het beleid ontwikkeld is, hoe groter de kans om een beleidsvisie aan te treffen.

Tabel 6.6

Aanwezigheid visie op jeugdbeleid, naar stedelijkheid gemeenten, 2001 (in procenten)

	(zeer) sterk	matig	weinig/niet	totaal
geen visie ontwikkeld	13	25	50	29
visie ontwikkeld	87	75	50	71
(n)	(23)	(16)	(20)	(59)

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Dezelfde vraag is gesteld aan de instellingen die bij het jeugdbeleid betrokken zijn. De instellingen konden aangeven of zo'n visie er was in de betreffende gemeente, en zo niet, of er plannen bestonden een visie te ontwikkelen. De antwoorden van de instellingen zijn geaggregeerd naar het gemeentelijke niveau, zodat het mogelijk is per gemeente uitspraken te doen.⁵ Het blijkt dat er een redelijk sterke samenhang bestaat tussen de 'gemiddelde opvatting' van instellingen en het antwoord van de ambtenaar of er een visie is: in gemeenten waar de ambtenaar aangeeft dat er een visie is, wordt dit ook relatief vaak gezien en erkend door de instellingen.

Box 6.2 Sturing en beleidsformulering

Uit de voorbeelden in deze box blijkt dat gemeenten op de nodige problemen stuiten bij het vormgeven van de regierol. De mate waarin het beleid geformuleerd is speelt daarbij een rol.

De gemeentelijke regie in Appingedam bestaat vooral uit het op gang brengen van overleg tussen uitvoerende instellingen. Er is budgetfinanciering en de gemeente streeft ernaar steeds meer prestatieafspraken met instellingen te maken. Eén van de vertegenwoordigers van een uitvoerende instelling vindt evenwel dat er geen sprake is van een gemeentelijk jeugdbeleid: er is geen totaalconcept, geen visie. Wat er is zijn losse initiatieven. Er vindt dan wel overleg plaats met verschillende instellingen, maar er ontstaat geen eenheid, omdat iedereen vanuit een eigen invalshoek blijft redeneren. Een andere respondent zou graag zien dat de gemeente de accenten in het jeugdbeleid voor één of meer jaren zet.

De regietaak wordt in de nota jeugdbeleid van de gemeente Heeze-Leende slechts kort genoemd. De wethouder geeft evenwel aan dat het jeugdbeleid min of meer toevallig tot

Vervolg Box 6.2 Sturing en beleidsformulering

stand is gekomen. Dit zou moeten veranderen. Gedacht zou kunnen worden aan een evaluatie van de startnota jeugdbeleid, waarna op basis daarvan tot een meer integrale nota kan worden gekomen met daarin aandacht voor de nog ontbrekende zaken. Ook vanuit de instellingen klinkt het geluid dat de behoefte aan eenduidig gemeentelijk beleid toeneemt. Eén van de aanbevelingen uit de startnota jeugdbeleid is dat er in de gemeente permanente aandacht moet zijn voor het jeugdbeleid. Bij elk beleidsvoornemen moet de vraag gesteld worden wat de gevolgen hiervan kunnen zijn voor de jeugd. Alle medewerkers zijn verantwoordelijk voor het structureel rekening houden met de jeugd. De sectorhoofden moeten hiervoor ook verantwoordelijkheid dragen. In Heeze-Leende ontbreekt het aan een adequaat netwerk van instanties, bijvoorbeeld voor peuterspeelzalen, kinderopvang en basisonderwijs. Daardoor is het beleid te veel ad hoc. Er wordt vooral vanuit welzijn aan het jeugdbeleid gewerkt. Volgens één van de respondenten van uitvoerende instellingen heeft het jeugdbeleid geen hoge prioriteit bij de gemeente en is de voortgang traag.

De Vlissingse wethouder en ambtenaar zien beiden een regierol voor de gemeente weggelegd, waarbij het gaat om de sturing van instellingen door de gemeente. Ze vinden dat de regierol op sommige gebieden nog niet zo goed wordt aangepakt. In de nota's wordt op het gebied van regie veel nadruk gelegd op samenhang en afstemming van het beleid, zowel intern als extern. Eén van de middelen om de regierol waar te maken is door gebruik te maken van subsidiecontracten met uitvoerende instellingen. Uit de interviews met vertegenwoordigers van uitvoerende instellingen blijkt dat de afstemming en samenwerking zowel met betrekking tot instellingen als met betrekking tot de ambtelijke organisatie een knelpunt is. Instellingen missen een structureel kader voor het beleid, lange termijn doelstellingen en visie van de gemeente. Andere knelpunten zijn de trage besluitvorming, het bestaan van verschillende geldstromen en het idee dat de gemeente weinig zicht heeft op de praktijk.

Het jeugdbeleid in Voorburg is door de gemeente in samenspraak met uitvoerende instellingen en na een behoefteonderzoek onder jongeren van 12-18 jaar opgesteld. In 1997 is hiervoor de basis gelegd toen er een inventarisatie werd verricht van problemen onder jongeren en van maatregelen die reeds werden genomen. Voor de ontwikkeling en verdere uitvoering van het jeugdbeleid is een aantal initiatieven tot samenwerkingsverbanden genomen en is een aantal nieuwe activiteiten gesubsidieerd. Vanuit de uitvoerende instellingen wordt opgemerkt dat de gemeente 'het veld' meer zou moeten sturen, er wordt een helikoptervisie gemist. De gemeente werkt richting de instellingen met budgetsubsidies en productafspraken. Hoe deze afspraken worden nagekomen is aan de instellingen, waardoor zij een grote mate van beleidsvrijheid kennen. De nota jeugdbeleid heeft wel een positieve invloed gehad op het werk, zo stellen de respondenten vanuit de uitvoerende instellingen. Voor een deel is er erkenning van activiteiten die toch al gedaan werden. Het opnemen van deze activiteiten in de nota betekent tevens een legitimatie ervan.

6.3.2 Richtinggevendheid visie en consensus over visie

In hoeverre is de ontwikkelde visie richtinggevend voor de uitvoerende instellingen? Op een driepuntsschaal, die loopt van 'ja' (1) via 'deels wel, deels niet' (2) tot 'nee' (3), konden de instellingen aangeven in hoeverre de visie als richtinggevend ervaren is (zie tabel 6.7). Het grootste deel van de instellingen (59%) ervaart de visie ten dele als richtinggevend, en nog eens 39% ervaart hem als richtinggevend zonder meer. Slechts een zeer beperkt aantal instellingen ziet de gemeentelijke visie niet als richtinggevend. De gemiddelde score onder alle instellingen was 1,6. Kijken we naar het gemeentelijke niveau, dan zien we dat in 40% van de gemeenten de score van de instellingen gemiddeld 1,5 of lager is, wat betekent dat in deze gemeenten de meeste instellingen de visie als zonder meer richtinggevend zien. Slechts in 5% van de gemeenten is het gemiddelde oordeel van de instellingen hoger dan 2, dat wil zeggen, minder dan gedeeltelijk richtinggevend.

Tabel 6.7

Mate waarin instellingen beleidsvisie als richtinggevend ervaren, 2001 (n = 246; in procenten)

visie is richtinggevend	39
visie is deels richtinggevend	59
visie is niet richtinggevend	2
Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)	

Stemmen de instellingen in met de prioriteiten die in de visie zijn opgenomen? Van de instellingen die deze vraag wilden of konden beantwoorden (80% van de instellingen die zeggen dat de gemeente een visie heeft of zal krijgen), stemt bijna een op de zes volledig in met de in de visie neergelegde prioriteiten. De overgrote meerderheid (84%) is het eens op hoofdlijnen en 1% zegt het niet eens te zijn met de prioriteiten in de beleidsvisie. Een vijfde van de instellingen die zeggen dat de gemeente een visie heeft of zal krijgen, gaf aan de vraag niet te kunnen beantwoorden omdat het hen nog niet duidelijk is welke prioriteiten in de visie worden gesteld, of, stilliger, omdat er naar hun mening geen prioriteiten worden gesteld. Voor deze instellingen is de visie op het jeugdbeleid in ieder geval voorlopig van beperkte waarde.

6.3.3 Betrokkenheid bij ontwikkeling visie

Om een op de lokale situatie toegespitst beleid te voeren, is het van belang optimaal gebruik te maken van de aanwezige kennis en informatie over de lokale situatie. Daarom is de vraag gesteld of andere actoren dan de gemeente betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de visie. Aan de ambtenaren die aangaven dat de gemeente over een beleidsvisie beschikt, is gevraagd of en op welke wijze bij de ontwikkeling daarvan andere actoren zijn betrokken. In totaal zijn acht verschillende mogelijkheden voorgelegd (zie tabel 6.8). Alle gemeenten geven aan dat ze op ten minste één manier andere actoren hebben betrokken. Opvallend is dat in ongeveer de helft van de gemeenten met een visie gesprekken daarover met jongeren zijn gevoerd. Dat duidt erop dat een aanzienlijk aantal gemeenten de jeugd bij de beleids-

formulering zegt te betrekken. Twee derde van de gemeenten heeft drie of meer van de acht instrumenten ingezet bij de visieontwikkeling. Het vaakst zijn andere actoren betrokken door het formeren van een voorbereidende werkgroep met deelname van instellingen, soms met betrokkenheid van jongeren, soms zonder die betrokkenheid. Daarnaast is instellingen relatief vaak de mogelijkheid geboden bilateraal te reageren op de visieontwikkeling.

Tabel 6.8

Betrokkenheid van niet-gemeentelijke actoren bij ontwikkeling visie lokaal jeugdbeleid, 2001
(n = 45; percentage gemeenten)

voorbereidende werkgroep met instellingen	58
bilaterale inspraakmogelijkheden voor instellingen	53
gesprekken met (vertegenwoordigers van) jongeren	49
actieve rondgang gemeente langs instellingen	47
(start) conferentie lokaal jeugdbeleid	47
expert-meeting of studiedag	42
voorbereidende werkgroep met (vertegenwoordigers van) jongeren	31
anders	8
geen van deze manieren	0

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Van de 371 instellingen uit de 72 gemeenten die meegewerkt hebben aan het instellingenonderzoek geeft in totaal 59% aan betrokken te zijn bij de formulering van het lokale jeugdbeleid in de betreffende gemeente (zie tabel 6.9). Hiervan is het overgrote deel ook betrokken bij de beleidsuitvoering. Ongeveer een op de tien instellingen is alleen betrokken bij de beleidsformulering en niet bij de uitvoering. Een kleine 20% is alleen betrokken bij de uitvoering, terwijl nog eens ruim 20% aangeeft niet of nauwelijks bij het jeugdbeleid van de betreffende gemeente betrokken te zijn. In de minder stedelijke gemeenten zijn in het algemeen minder typen actoren (van de tien typen die in het instellingenonderzoek voorkomen) bij het jeugdbeleid betrokken dan in de meer stedelijke gemeenten. Dit werd ook al geïndiceerd door het geringere aantal netwerken in de weinig tot niet-stedelijke gemeenten. De mate van betrokkenheid van andere actoren bij zowel beleidsformulering als -uitvoering hangt ook samen met de ontwikkeling van het jeugdbeleid: in de gemeenten waar het jeugdbeleid het verst ontwikkeld is, zijn gemiddeld meer instellingen bij zowel formulering als uitvoering betrokken dan in gemeenten met een minder ver ontwikkeld jeugdbeleid.

Tabel 6.9

Betrokkenheid instellingen bij lokaal jeugdbeleid, 2001 (n = 363; in procenten)

betrokken bij zowel beleidsformulering als beleidsuitvoering	50
alleen betrokken bij beleidsformulering, niet bij uitvoering	9
alleen betrokken bij beleidsuitvoering, niet bij formulering	18
niet of nauwelijks betrokken bij jeugdbeleid	22
gemeente heeft geen jeugdbeleid	1

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

Wat vinden de bij de beleidsformulering betrokken instellingen nu van het functioneren van de werkgroepen die zich met de voorbereiding van het jeugdbeleid bezighouden? Het oordeel is gemengd. Zo'n 70% van de instellingen is weliswaar van oordeel dat de platforms goed functioneren, maar twee derde van deze groep vindt ook dat de platforms naar verhouding weinig resultaat opleveren. Overigens onderhouden de meeste instellingen bilaterale contacten met gemeenten over zaken die gerelateerd zijn aan de beleidsontwikkeling. Deze contacten behelzen onder meer de uitwisseling van gegevens met de gemeente over de leefsituatie van de jeugd en de afstemming met de gemeente over problemen die dienen te worden aangepakt.

De betrokkenheid van instellingen bij de beleidsformulering leidt er bovendien toe dat zij zich vaker helemaal of grotendeels kunnen vinden in datgene wat de gemeente in de uitvoering van hen vraagt. 79% van deze instellingen heeft hier met de gemeente consensus over, terwijl dat percentage bij de instellingen die niet betrokken zijn bij de beleidsformulering 48% is. Dit onderstreept het belang van interactieve beleidsvorming als sturingsinstrument.

6.3.4 Conclusie

Veel gemeenten hebben een visie op het jeugdbeleid, die door de meeste betrokken instellingen in ieder geval ten dele, en soms ook als sterk richtinggevend wordt gezien. Bovendien is er in de meeste gevallen ten minste op hoofdlijnen consensus tussen instellingen en gemeente over deze visie. De kanttekening daarbij is dat een aanzienlijk deel van de instellingen ofwel aangeeft dat de gemeente geen visie heeft dan wel dat zij daar niet van op de hoogte zijn (22%), ofwel aangeeft dat in de gemeentelijke visie (nog) geen prioriteiten ten aanzien van het jeugdbeleid zijn gesteld (15% van alle instellingen). Op het gemeentelijke niveau hebben we echter kunnen concluderen dat in slechts 5% van de gemeenten de instellingen de richtinggevendheid van de visie sceptisch beoordelen. De meeste gemeenten trachten door een min of meer richtinggevend visie de integrale beleidsvoering te versterken.

Zoals we in paragraaf 6.2 ook hebben kunnen constateren, zijn er veel actoren betrokken bij het lokale jeugdbeleid. Een meerderheid van deze actoren heeft een rol in de beleidsformulering. Ook jongeren worden in een aanzienlijk aantal gemeenten gehoord. We kunnen daardoor in ieder geval zeggen dat gemeenten trachten de

lokaal aanwezige informatie aan te wenden in de beleidsvorming, waardoor het jeugdbeleid beter op de lokale situatie kan worden toegespitst.

6.4 Beleidsuitvoering

Vanuit het perspectief van integrale beleidsvoering is het wenselijk dat de uitvoering van het beleid wordt gecoördineerd. Torenvlied (1996: 4) definieert beleidsuitvoering als 'de omzetting van de uitkomst van collectieve besluitvorming, dat wil zeggen het politieke besluit, in handelingen van één of meer uitvoerende organisaties'. In dit onderzoek zijn de uitkomsten van collectieve besluitvorming neergelegd in de doelen en maatregelen van het jeugdbeleid. De afspraken hierover zijn vaak in beleidsnetwerken of in samenspraak tussen de gemeente en andere actoren tot stand gekomen, zo hebben we in de paragrafen 6.2 en 6.3 gezien. In deze paragraaf gaan we in op de sturing door de gemeente van deze handelingen. We kijken naar de afspraken die gemeenten met uitvoerders maken en naar de beleidsvrijheid die instellingen in de beleidsuitvoering genieten. Daarbij gaan we er vanuit dat een zekere handelingsvrijheid voor de uitvoerders de slagvaardigheid in het beleid ten goede komt. Bovendien is van belang of instellingen in hun uitvoerende handelingen afwijken van het geformuleerde beleid: 'Per organisatie vormen deze handelingen de beleidsprestatie die de organisatie levert. (...) Wanneer de beleidsprestatie verschilt van het politieke besluit, is er sprake van een beleidsafwijking.' (Torenvlied 1996: 4)

6.4.1 Aansturing van de beleidsuitvoering

Maken de gemeenten afspraken met de instellingen over de te leveren bijdrage aan het jeugdbeleid, ofwel de te leveren beleidsprestaties? Van de 258 instellingen die in de 72 onderzoeksgemeenten betrokken zijn bij de uitvoering van het jeugdbeleid, heeft een grote meerderheid (81%) afspraken gemaakt met de gemeente over de bijdrage van de instelling aan dat beleid. Als we naar het gemeentelijke niveau kijken, dan zegt in 79% van de gemeenten ten minste twee derde van de instellingen dat zij dergelijke afspraken met de gemeente hebben. Dit gebeurt relatief vaak in gemeenten met een naar verhouding ver ontwikkeld jeugdbeleid. De afspraken zijn op verschillende wijzen vastgelegd, zoals in projectplannen, subsidiecontracten, gemeentelijke nota's of convenants. In een klein deel van de gevallen zijn de afspraken niet schriftelijk vastgelegd.

Hoe komen dergelijke afspraken tot stand? Ligt het initiatief bij de gemeente, of neemt de instelling het voortouw? Meestal (in twee derde van de gevallen) zijn deze afspraken tot stand gekomen op gezamenlijk initiatief van instelling en gemeente. In veel gevallen is dus – in ieder geval volgens de instellingen – sprake van interactiviteit bij het opstellen van implementatieplannen. In de afspraken die tussen instellingen en gemeenten zijn gemaakt, zijn in het algemeen doelstellingen opgenomen. Bij slechts 10% van de afspraken is dat niet het geval. In de helft van deze afspraken zijn kwantitatief geformuleerde doelstellingen opgenomen.

Leiden deze afspraken ertoe dat voor de instellingen duidelijk is wat de gemeente nu precies van hen verwacht? Voor een aanzienlijke minderheid van de instellingen zijn de verwachtingen van de gemeente slechts gedeeltelijk (32%) of zelfs helemaal (8%) niet duidelijk. Voor de meerderheid van de instellingen zijn de verwachtingen grotendeels (45%) of zelfs volstrekt (12%) duidelijk. Op gemeentelijk niveau vinden we dat in 40% van de gemeenten de gemiddelde instellingsscore op deze variabele 2,5 of lager is, wat betekent dat daar ten minste de helft van de instellingen de gemeentelijke verwachtingen ten aanzien van de beleidsprestaties van de instelling niet of slechts ten dele duidelijk vindt.

Hoe schatten instellingen nu hun eigen beleidsvrijheid in bij de uitvoering van hun bijdrage aan het lokale jeugdbeleid? Van de instellingen die bij de uitvoering betrokken zijn, zegt 81% over een grote of redelijk grote mate van beleidsvrijheid in de uitvoering te beschikken. Slechts 5% van de instellingen vindt de beleidsvrijheid tamelijk klein of heel klein.⁶

6.4.2 Beleidsafwijkingen in de uitvoering

Wanneer de beleidsvoorkeuren van uitvoerders afwijken van de uitkomsten van collectieve besluitvorming zullen zij eerder geneigd zijn om in de uitvoering van dat beleid af te wijken (Torenvlied 1996). Of uitvoerders die het oneens zijn met het geformuleerde beleid daar daadwerkelijk van afwijken, hangt af van een aantal factoren. Ten eerste speelt het belang dat men hecht aan de eigen beleidsvoorkeur een rol. Is dat groot, dan is de prikkel om van het geformuleerde beleid af te wijken ook groter. Ten tweede speelt de eigen controlegevoeligheid een rol. Hieronder wordt verstaan de inschatting van de kans om gesanctioneerd te worden voor het afwijkende gedrag, waarbij ook de omvang van de sancties een rol speelt. Wordt die kans hoog ingeschat, dan maakt dat de kans op beleidsafwijkingen kleiner. Eenderde factor is de mate waarin besluitvormers in staat zijn controle uit te oefenen op uitvoerders door middel van selectie, administratieve procedures en sancties. Deze factor heeft direct te maken met de politieke sturing. Als er een sterke politieke sturing bestaat, is de kans op beleidsafwijkingen kleiner.

Om beleidsafwijkingen te bepalen, wordt ingegaan op de doelrealisatie door instellingen. Voor de kans op beleidsafwijkingen kijken we naar de samenhang daarvan met de mate van consensus tussen gemeente en instelling over het beleid, met het belang dat de instelling toekent aan haar bijdrage aan het jeugdbeleid, met de gevoeligheid van de instelling voor toezicht door de gemeente, en met de ervaren politieke sturing vanuit de gemeente. Op die manier wordt inzicht verkregen in de vraag wat voor de gemeente belangrijke sturingselementen zijn in het uitvoeringsproces.

Aan de instellingen is gevraagd of de doelen van het lokale jeugdbeleid, voorzover deze binnen het werkveld van de instelling vallen, gerealiseerd worden. Deze vraag naar doelrealisatie is gebruikt om vast te stellen in hoeverre er sprake is van beleids-

afwijkingen. Immers, als doelen niet gerealiseerd worden, is dat een afwijking van het geformuleerde beleid. Een opmerkelijk groot deel van de instellingen (ruim een op de vijf) geeft aan niet te weten of de doelen gerealiseerd worden, wellicht omdat het te vroeg is om dat aan te geven. Van de instellingen die zich hier wel een mening over vormen, zegt 13% dat de doelen volgens planning worden gerealiseerd, en 20% dat de doelen wel worden gerealiseerd, maar met vertraging (tabel 6.10). 61% denkt dat de doelen slechts ten dele zullen worden gerealiseerd en nog eens 5% dat ze helemaal niet zullen worden bereikt. Ruim 80% van de instellingen die het aandurven een inschatting te maken van de doelrealisatie denkt dus dat zij van het geformuleerde beleid zullen afwijken. Volgens een minderheid komt deze beleidsafwijking voort uit vertraging, de meeste instellingen wijzen op het slechts gedeeltelijk halen van de doelstellingen.

Tabel 6.10

Inschatting mate van doelrealisatie op het eigen werkveld door instellingen, 2001 (n = 251; in procenten)

doelen volgens planning gerealiseerd	13
doelen met vertraging gerealiseerd	20
doelen deels gerealiseerd	61
doelen niet gerealiseerd	5
Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)	

In de theorie van Torenvlied (1996) is de cruciale factor voor het al dan niet optreden van beleidsafwijkingen de mate waarin de uitvoerende instelling zich kan vinden in het geformuleerde beleid. Deze vraag is op twee manieren aan de instellingen voorgelegd. In de eerste plaats is gevraagd of men het eens is met de in de beleidsvisie opgenomen prioriteiten. In paragraaf 6.3 bleek al dat, als er een gemeentelijke beleidsvisie is, deze door vrijwel alle instellingen geheel of in grote lijnen gesteund wordt. In de tweede plaats is gevraagd naar de consensus tussen gemeente en instelling over de bijdrage van de instelling aan de uitvoering van het jeugdbeleid. Ook hierover bestaat in het algemeen consensus: ruim 70% van de instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van het jeugdbeleid is het helemaal of in grote lijnen met de gemeente eens over de door de instelling te leveren bijdrage. Bijna 30% is het daar maar ten dele (21%) of nauwelijks of niet (8%) met de gemeente over eens. Als de mate van consensus over de beleidsvisie en over de bijdrage van de instelling aan het jeugdbeleid worden samengenomen, blijkt een vijfde van de instellingen het op ten minste een van beide punten niet of slechts ten dele eens te zijn met de gemeente, terwijl 6% het op beide punten volledig eens is met de gemeente (zie tabel 6.11).

Tabel 6.11

Consensus tussen instellingen en gemeente over visie en over bijdrage instelling, 2001 (n = 197; percentage instellingen)

instelling volledig eens met visie en met bijdrage aan jeugdbeleid	6
instelling volledig eens met visie en op hoofdlijnen met bijdrage aan jeugdbeleid, of omgekeerd	19
instelling op hoofdlijnen eens met visie en met bijdrage aan jeugdbeleid	55
instelling deels of niet eens met visie of met bijdrage aan jeugdbeleid	20

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

De verwachting is dat instellingen die het (gedeeltelijk) oneens zijn met de gemeente over ofwel de beleidsprioriteiten ofwel de concrete bijdrage van de instelling aan het jeugdbeleid, in sterkere mate denken van het beleid af te zullen wijken. Uit tabel 6.12 blijkt dat een dergelijk verband inderdaad bestaat. Instellingen die het (volledig of in hoofdlijnen) eens zijn met de gemeente verwachten vaker dat de doelen zullen worden gerealiseerd, terwijl instellingen die het (deels) oneens zijn met de gemeente vaker aangeven dat de doelen op hun werkveld slechts ten dele of niet zullen worden gerealiseerd. Met andere woorden: de kans op beleidsafwijkingen is bij consensus over het beleid kleiner dan bij meningsverschillen over de visie of over de te leveren beleidsprestaties.

Tabel 6.12

Doelrealisatie (beleidsafwijkingen) naar consensus tussen gemeente en instelling, 2001 (in procenten)⁷

	geen/deels consensus	wel consensus	totaal
doelen volgens planning gerealiseerd	8	15	13
doelen met vertraging gerealiseerd	8	27	22
doelen deels niet gerealiseerd	75	58	62
doelen niet gerealiseerd	10	1	3
(n)	(52)	(145)	(197)
Kendall's tau-b = -0,250, sig. = 0,000			

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

Box 6.3 Beleidsuitvoering en -evaluatie

Veel gemeenten stoeien met het toezicht op uitvoeringsprocessen en met de beleids-evaluatie. De meest stedelijke gemeenten lijken het verst te zijn in de effectevaluatie, hoewel dat ook daar problemen met zich meebrengt.

In de gemeente Appingedam is er ten aanzien van monitoring nog niets structureel geregeld. Wel leggen alle scholen veel gegevens vast door middel van leerlingvolg-

Vervolg Box 6.3 Beleidsuitvoering en -evaluatie

systemen. De gemeente geeft aan te wachten op een model voor monitoring van het beleid in de grote steden dat door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt ontwikkeld en voor kleinere gemeenten geschikt zal worden gemaakt. De effecten van het jeugdbeleid worden op onderdelen geëvalueerd. Instellingen rapporteren mondeling en schriftelijk aan de gemeente. Er wordt gewerkt aan een systeem van brede evaluatie, waarin bekeken wordt of meetbare doelstellingen worden gehaald. Het formuleren van meetbare doelstellingen is volgens de wethouder lastig; toch wordt er getracht zoveel mogelijk kerncijfers te krijgen. Volgens een respondent van één van de instellingen lag de nadruk vroeger meer op inhoud, doelstellingen en doelgroepen, en dat gaf aanknopingspunten voor meer inhoudelijk overleg. Volgens haar ligt de nadruk nu erg op cijfers, omdat de wethouder daar erg aan hecht.

Het Culemborgse beleid wordt in grote lijnen door de regiegroep (zie box 6.1) geëvalueerd, zo blijkt uit de nota jeugdbeleid. De wijze van evalueren verschilt per project, en is ook afhankelijk van de vraag of er vooraf meetbare doelstellingen zijn geformuleerd. In het geval van kwalitatieve doelen is het toetsingskader vaak impliciet en dat maakt evaluatie lastig. Met name in deze gevallen is de regiegroep afhankelijk van de kwaliteit van de informatie zoals die door de uitvoerders geleverd wordt. De wethouder plaatst in algemene zin vraagtekens bij de mogelijkheden voor gemeenten om uitvoeringsprocessen te monitoren en resultaten te evalueren. Ook de ambtenaar zet vraagtekens bij de evaluatiepraktijk: als je het goed wilt doen, moet je externe bureaus inhuren omdat intern de kennis en capaciteit niet aanwezig is. Het inhuren van externen is echter veel te kostbaar en gaat ten koste van bijvoorbeeld het voortzetten van succesvolle projecten. Een algemeen knelpunt bij projectmatig werken is de financiering ervan. Er is niet altijd geld om succesvolle projecten voort te zetten. Dat is voor de betrokkenen frustrerend.

Eén van de respondenten van uitvoerende instellingen in Groningen geeft aan dat zijn instelling wordt gesubsidieerd op basis van een begroting. Aan die begroting ligt een budgetovereenkomst ten grondslag waarin productiecijfers staan. Het gaat hierbij om het aantal contacten, de duur van de contacten, het aantal allochtonen en verplichtingen in het kader van specifieke projecten of jaarprogramma's. Het Groningse beleid wordt gevolgd door onder andere herhaalde metingen. Deze vinden sinds 1996 plaats en zijn gericht op de leeftijdsgroep 10-16-jarigen. Voor deze monitor wordt van verschillende bronnen gebruikgemaakt, zoals de jeugdpeiling, bestaande registraties, de trendrapportage jeugd, uitgaven van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en ander onderzoek, gesprekken met deskundigen en beleidsevaluaties en werkdocumenten van instellingen.

Vervolg Box 6.3 Beleidsuitvoering en -evaluatie

De ambtenaar van de gemeente Spijkenisse geeft aan dat projecten worden geëvalueerd. De informatie die nodig is voor een evaluatie wordt geleverd door sleutelinformanten bij instellingen en binnen de gemeente, projectverslagen en soms door een externe evaluatie. Een knelpunt in de evaluatie is volgens de ambtenaar het gebrek aan kwantitatief materiaal.

Eén van de uitvoerenden vindt dat er wat betreft evaluatie weinig door de gemeente gestuurd wordt. De gegevens worden niet systematisch doorgewerkt. Tegelijkertijd geeft de respondent aan dat de ambtenaar veel weet uit andere dan de officiële bronnen, en ook stuurt langs andere wegen dan langs de formele evaluatie. Een jeugdmonitor is in voorbereiding.

De gemeente Utrecht poogt in het algemeen kwalitatieve en kwantitatieve doelen te stellen, maar is realistisch in de termijn waarop resultaten te zien zijn van het beleid: dat heeft tijd nodig. Er wordt goed bijgehouden hoe 'het gaat' met het jeugdbeleid en dit komt onder andere terug in het jaarlijkse programma voor de jeugd. Begin 1998 verscheen het rapport Monitor jeugdproblematiek, een eerste nulmeting van de 'staat van de jeugd' in de stad. Die nulmeting en de daarbij ontwikkelde methodiek bieden de mogelijkheid om regelmatig te meten welke veranderingen zich voordoen in de situatie van de jeugd. Regelmatig wordt er een Jeugd Utrecht Peiling (JUP) gehouden, waarin de jeugd van Utrecht wordt gevraagd naar haar mening over jeugdzaken, zoals school en werk, veiligheid en vrije tijd. De ambtenaar geeft aan dat er nog niet altijd duidelijke doelen en resultaten zijn geformuleerd en dat daarom niet duidelijk is wat er geëvalueerd moet worden.

Uit de interviews met uitvoerenden komt naar voren dat evaluatie niet altijd gericht is op de inhoud, maar met name ook op het proces, op de organisatievorm of op de resultaten in cijfers. Eén van de respondenten geeft aan dat de projecten over het algemeen beter gecontroleerd worden dan de reguliere activiteiten. Zij zijn door hun specifieke doelstellingen, methodiek en middelen makkelijker te evalueren.

De evaluatie van het Vlissingse beleid is nog niet zo sterk ontwikkeld. Dit komt met name omdat niet duidelijk is wat de doelstellingen zijn die geëvalueerd moeten worden en wat als 'beginpunt' moet worden genomen. Daarnaast wordt in één van de nota's ook gesteld dat van een 'eindevaluatie' geen sprake kan zijn. Er kan hooguit iets gezegd worden over de voortgang. De vergelijking tussen momentopnames moet houvast geven omtrent de wenselijkheid van bijsturing van het beleid en daartoe zouden de registratievormen uniform moeten zijn. De wethouder geeft aan dat de evaluaties tot nu toe met name kwalitatief van aard zijn. De ambtenaar geeft aan dat een van de knelpunten bij evaluatie de effectiviteitsmeting is van welzijnsvoorzieningen zoals een skatebaan of een incidenteel voetbaltoernooi. De inspanning om die effecten te meten staat in geen verhouding tot het rendement van dergelijke metingen.

In de inleiding van deze subparagraaf (6.4.2) is gesteld dat de kans dat instellingen die het niet eens zijn met de prioriteiten van de gemeente afwijken van het geformuleerde beleid, samenhangt met drie factoren. Die kans wordt groter naarmate het belang toeneemt dat de instelling aan het beleid toekent, naarmate de kans op sancties bij beleidsafwijkingen hoger wordt ingeschat, en naarmate de kracht van de politieke sturing toeneemt. Deze drie factoren komen hierna aan de orde.

In de eerste plaats is de instellingen gevraagd hoe groot zij het belang achten van de bijdrage van de instelling aan het welslagen van het jeugdbeleid. Bijna zeven op de tien instellingen die bij de uitvoering van het jeugdbeleid betrokken zijn, achten het belang van hun bijdrage groot. Ruim een kwart acht het belang groot noch klein, terwijl 3% aan de eigen bijdrage een marginaal belang toekent. Er is op dit punt evenwel geen significant verschil gevonden tussen instellingen die het eens zijn met de gemeente over de hoofdlijnen van beleid en hun bijdrage aan de uitvoering enerzijds en instellingen die hierover geen of gedeeltelijke consensus met de gemeente hebben anderzijds. Daarom kan niet worden aangetoond dat het belang dat men toekent aan de eigen bijdrage voor het welslagen van het jeugdbeleid een rol speelt bij het realiseren van beleidsafwijkingen door uitvoerende instellingen.

Om de percepties te bepalen die instellingen hebben van de kans op sancties bij beleidsafwijkingen, ofwel hun controlegevoeligheid, is een schaal gemaakt die een aantal aspecten omvat. Deze aspecten zijn: de perceptie van het toezicht door de gemeenten op afspraken die gemaakt zijn over te leveren beleidsprestaties, de perceptie van de sanctiemogelijkheden van de gemeente, de perceptie van de bereidheid van de gemeente die sanctiemogelijkheden in te zetten, de vraag of en door wie er een evaluatie plaatsvindt van de bijdrage die de instelling levert aan het jeugdbeleid, en de vraag of de instelling over haar bijdrage moet rapporteren aan de gemeente.

De frequentieverdelingen van deze afzonderlijke variabelen en van de samengestelde schaal zijn opgenomen in tabel 6.13. De perceptie van instellingen van de controle- en sanctiemogelijkheden bij de gemeente is vooral hoog als het gaat om de evaluatie van de beleidsprestaties door of met de gemeente, en op het punt van verplichte rapportages aan gemeenten. Bij het laatste punt is het echter opmerkelijk te noemen dat liefst 40% van de instellingen zegt dat zij niet aan de gemeente hoeft te rapporteren over de beleidsprestaties. Op de schaal van controlegevoeligheid scoort ruim een derde van de instellingen hoog, en 10% scoort laag.

Het blijkt dat ook de perceptie van de kans op sancties en van het toezicht niet samenhangen met het realiseren van beleidsafwijkingen, ook niet als daarbij rekening wordt gehouden met de vraag of er al dan niet consensus bestaat tussen instelling en gemeente.

Tabel 6.13

Controlegevoeligheid bij instellingen, indicatoren en schaal, 2001 (percentage instellingen)

inschatting van toezicht op naleving gemaakte afspraken (n = 177)	
sterk toezicht	29
licht toezicht	65
geen toezicht	6
inschatting van sanctiemogelijkheden gemeente (n = 159)	
veel sanctiemogelijkheden	20
enige sanctiemogelijkheden	49
nauwelijks sanctiemogelijkheden	31
verwachting van gebruikmaking sanctiemogelijkheden door gemeente (n = 198)	
ja	37
weet niet	38
nee	25
evaluatie van door instelling geleverde bijdrage? (n = 239)	
ja, met rol gemeente	64
ja, door instelling zelf	11
nauwelijks of niet	25
verplichte rapportage aan gemeente (n = 241)	
ja, tussentijds en aan eind plan/project	41
ja, alleen aan eind plan/project	19
nee	40
schaal controlegevoeligheid ^a (n = 135)	
hoog (score < 1,5)	36
redelijk hoog (score 1,5-2,0)	27
redelijk laag (score 2,0-2,5)	26
laag (score > 2,5)	10

a Schaal van 1 tot 3; som van itemscores/5, Cronbach's alpha = 0,68; hoe lager de score, hoe hoger de controlegevoeligheid.

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

Tot slot is de instellingen gevraagd naar de politiek-bestuurlijke aandacht voor de bijdrage die de instelling levert aan de uitvoering van het jeugdbeleid. Deze vraag is gebruikt als indicator voor de (ervaren) politieke sturing. Bijna een kwart van de instellingen heeft de indruk dat de verantwoordelijke wethouder veel aandacht heeft voor datgene wat de instelling bijdraagt aan het jeugdbeleid. Een kleine 15% schat de aandacht vanuit het college van B&W laag in. Bij de aandacht vanuit de gemeenteraad zijn de verhoudingen omgekeerd: bijna een kwart schat de aandacht laag in, en 14% heeft de indruk dat er veel aandacht is in de gemeenteraad. Deze percepties van politieke sturing blijken samen te hangen met de ingeschatte kans op beleidsafwijkingen: bij de instellingen die het (deels) oneens zijn met de gemeente bestaat er een negatieve relatie tussen de perceptie van politieke sturing enerzijds en de kans op beleidsafwijkingen anderzijds. Met andere woorden: als instellingen het (deels)

oneens zijn met de gemeente over het gevoerde beleid, dan geldt: hoe hoger de politiek-bestuurlijke aandacht, hoe kleiner de kans op beleidsafwijkingen.

6.4.3 Conclusie

Een groot aantal gemeenten stuurt de uitvoering van het jeugdbeleid niet al te strak. De meeste instellingen ervaren een grote tot redelijk grote beleidsvrijheid bij de uitoefening van hun uitvoerende rol in het jeugdbeleid. Bovendien ervaart in een aanzienlijke minderheid van de gemeenten de meerderheid van de instellingen de verwachtingen van de gemeente als niet of slechts ten dele duidelijk. Dit ondanks het feit dat in circa vier op de vijf gemeenten afspraken bestaan tussen gemeente en instellingen over de door de instelling te leveren beleidsprestaties, en deze afspraken in de meerderheid van de gevallen op gezamenlijk initiatief van instelling en gemeente tot stand zijn gekomen. Aan de ene kant is de eigen ruimte voor professionals om de uitvoering van beleid vorm te geven positief voor de slagvaardigheid. Aan de andere kant kan vooral de onduidelijkheid omtrent de te leveren beleidsprestaties een bedreiging zijn voor een integrale beleidsvoering vanwege de kans op beleidsafwijkingen. De overheersend losse vorm van sturing leidt er in ieder geval dan ook niet toe dat er geen beleidsafwijkingen in de uitvoering optreden. Liefst twee derde van de instellingen geeft aan dat de beleidsprestaties slechts gedeeltelijk (de meerderheid) of zelfs niet geleverd worden. Uit de verdere analyses blijkt dat de aanwezigheid van consensus tussen instellingen en gemeente over zowel de visie als de te leveren prestaties door de instelling de kans op beleidsafwijkingen vermindert. Als consensus ontbreekt, dan is sterke politieke sturing een instrument dat de kans op beleidsafwijkingen doet afnemen. In algemene zin blijkt er dus een (negatieve) relatie te bestaan tussen deze elementen van integrale beleidsvoering en de kans op beleidsafwijkingen.

6.5 Beleidsevaluatie

Als laatste onderdeel van de beleidscyclus behandelen we in deze paragraaf hoe gemeenten in het lokale jeugdbeleid omgaan met beleidsevaluatie. Evaluatie van het gevoerde beleid wordt als een noodzakelijke voorwaarde gezien om vast te kunnen stellen of doelen worden gerealiseerd. Eventueel kan op basis daarvan het beleid worden bijgesteld. Evaluatie is een belangrijk instrument om slagvaardig beleid te kunnen voeren. Het draagt bij aan de bewaking van de voortgang van het beleid en geeft daarmee aanleiding tot eventuele bijstellingen van beleid.

Evaluatie kan gericht zijn op de resultaten van genomen beleidsmaatregelen, maar ook op de organisatie van beleidsprocessen. Doorgaans wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen proces- en effectevaluatie. Procesevaluatie is gericht op zaken als de samenwerking tussen verschillende actoren, de aansturing van de uitvoering en andere aan het beleidsproces gerelateerde zaken. Effectevaluatie is daarentegen gericht op de resultaten die het beleid heeft voortgebracht, waarbij doorgaans getracht

wordt de resultaten te relateren aan het gevoerde beleid. In dit onderzoek is naar het voorkomen van beide soorten evaluatie gevraagd.

6.5.1 Evaluatie volgens ambtenaren

Driekwart van de onderzoeksgemeenten doet niet aan procesevaluatie (tabel 6.14). Er bestaat een sterk verband met de staat van het jeugdbeleid in 2001: hoe verder het jeugdbeleid ontwikkeld is, hoe groter de kans dat het beleidsproces rond het jeugdbeleid wel wordt geëvalueerd.

Tabel 6.14

Uitvoering van proces- en effectevaluatie door gemeenten, 2001 (n = 60; in procenten)

procesevaluatie	
nee/nog niet	75
ja	25
effectevaluatie	
nee/nog niet	47
op onderdelen	48
ja, totale jeugdbeleid	5

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Effectevaluatie van het jeugdbeleid komt volgens de ambtenaren vaker voor. In bijna de helft van de onderzoeksgemeenten worden in ieder geval van onderdelen van het jeugdbeleid de effecten geëvalueerd. In 5% wordt zelfs het totale jeugdbeleid op zijn effecten geëvalueerd. Dit betekent tegelijkertijd dat in bijna de helft van de onderzoeksgemeenten de effecten van het jeugdbeleid in het geheel niet worden beoordeeld. Dit door ambtenaren geschetste beeld komt redelijk overeen met het beeld dat oprijst uit de analyse van beleidsdocumenten. In bijna 40% van de na 1998 verschenen nota's jeugdbeleid wordt geen aandacht besteed aan beleidsevaluatie. In de overige nota's gebeurt dat wel, hoewel er in bijna de helft daarvan geen concrete werkwijze voor de evaluatie is opgenomen. In de meeste gemeenten waar ambtenaren aangeven dat het jeugdbeleid niet op effecten wordt geëvalueerd, is daar in de nota's ook niets over terug te vinden. De samenhang met de staat van het jeugdbeleid in 2001 is sterk. Van de gemeenten met een staat van het jeugdbeleid in de hoogste van drie klassen, evalueert 80% het beleid op effecten. Van de overige gemeenten doet slechts eenderde dit.

Bijna alle gemeenten die het jeugdbeleid geheel of gedeeltelijk op effecten evalueert, noemen het verslag of de rapportage van instellingen over hun bijdrage aan het jeugdbeleid als meest gebruikte bron daarvoor (tabel 6.15). Twee derde van de gemeenten maakt daarnaast gebruik van bestaande registraties. Actief eigen onderzoek in de vorm van een enquête onder doelgroepen of gesprekken met doelgroepen

of met deskundigen komt voor in minder dan de helft van de gemeenten die aan effectevaluatie doen. Er is specifiek gevraagd naar het gebruik van een jeugdmonitor, c.q. herhaalde metingen ten behoeve van de effectevaluatie. Van de gemeenten die aan effectevaluatie doen, werkt bijna de helft met een jeugdmonitor. Bovendien heeft eenderde van de gemeenten die aan effectevaluatie doen een jeugdmonitor in voorbereiding.

Tabel 6.15

Door gemeenten gehanteerde methoden bij effectevaluatie, 2001 (n = 32; in procenten)

rapportage/verslag door instellingen	97
gebruikmaking bestaande registraties	66
monitor	44
schriftelijke vragenlijst onder jeugdigen	41
gesprekken met doelgroepen	35
gesprekken met deskundigen	31

Bron: SCP (IJB-ambtenaren 2002)

Vier vijfde van de gemeenten met een jeugdmonitor heeft dit instrument na het jaar 2000 in gebruik genomen. De eerste onderzoeksgemeenten zijn hiermee begonnen in 1996. De monitor is dus een relatief nieuw beleidsinstrument. De onderwerpen die in de monitor aan de orde komen, variëren in het algemeen niet tussen gemeenten. In steeds meer dan driekwart van de gemeenten maken de volgende onderwerpen deel uit van de monitor: onderwijs, risicogedrag, veiligheidsbeleving, gezondheidssituatie, leefsituatie in algemene zin, en het oordeel over en de wensen ten aanzien van vrijetijdsbesteding.⁸ Bijna twee derde van de monitoren is gericht op de gehele jeugd, dus zowel 12-minners als 12-plussers. In eenderde gaat het alleen om 12-plussers, terwijl monitoren alleen gericht op 12-minners onder de onderzoeksgemeenten nauwelijks voorkomen. In veruit de meeste monitoren wordt gebruikgemaakt van enquêtes onder de jeugd. Daarnaast wordt relatief vaak gebruikgemaakt van bestaande registraties. Gesprekken, zowel met (vertegenwoordigers van) de doelgroep als met deskundigen, worden in het kader van de monitor veel minder vaak gebruikt.

6.5.2 Evaluatie volgens instellingen

Op de vraag of de instelling moet rapporteren aan de gemeente over de door haar geleverde bijdrage aan het jeugdbeleid, antwoordt 40% van de instellingen dat dat niet hoeft (zie tabel 6.13). Daarbij zijn instellingen in de minder stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd. Nog eens 41% zegt zowel tussentijds als na het realiseren van de bijdrage te moeten rapporteren. 20% van de instellingen zegt dat dit alleen na afloop van het project vereist is.

Van de instellingen die een rol spelen in de uitvoering van het jeugdbeleid zegt bijna twee derde dat de door haar geleverde bijdrage samen met de gemeente wordt

geëvalueerd (zie eveneens tabel 6.13). 11% geeft aan dat de geleverde bijdrage alleen binnen de eigen instelling wordt beoordeeld, en een kwart dat er geen evaluatie plaatsvindt. In gemeenten met een relatief weinig ontwikkeld jeugdbeleid wordt de evaluatie van de bijdrage van de instelling volgens de gemiddelde opvatting van de instellingen naar verhouding vaak door alleen de instelling verricht, terwijl in de gemeenten met een relatief ver ontwikkeld jeugdbeleid de evaluatie beduidend vaker in samenwerking met de gemeente plaatsvindt.

6.5.3 Conclusie

Beleidsprocessen rond het jeugdbeleid worden in een beperkt aantal gemeenten geëvalueerd, terwijl evaluatie daarvan wel moet worden gezien als een belangrijke bijdrage aan het vermogen om slagvaardig beleid te voeren. Effectevaluatie vindt in meer gemeenten plaats, waarbij instellingen in bijna alle gemeenten een belangrijke informatiebron zijn. Toch hoeft een aanzienlijke minderheid van de instellingen niet te rapporteren aan gemeenten en vindt bij een kwart geen gemeentelijke evaluatie van de instellingsbijdrage aan het jeugdbeleid plaats.

6.6 Samenvatting en conclusies

De centrale vraag in dit hoofdstuk was op welke wijze gemeenten trachten het jeugdbeleid te sturen en welke gevolgen dit heeft voor het vermogen van gemeenten om een op de lokale situatie toegespitst, integraal en slagvaardig jeugdbeleid te voeren. Hier vatten we de bevindingen nog eens kort samen.

Maatwerk

Het blijkt dat de meeste gemeenten veel actoren, waaronder jongeren, betrekken bij de formulering van het jeugdbeleid. Rond het jeugdbeleid blijken vele beleidsnetwerken te opereren. In 85% van de gemeenten zijn dergelijke netwerken actief, en het gemiddelde aantal naar werkveld onderscheiden typen netwerken in die gemeenten bedraagt 3,5. Het feitelijke gemiddelde aantal netwerken ligt hoger, omdat voor verschillende typen meer netwerken voorkomen. Hoe stedelijker de gemeente, hoe groter het aantal netwerken, zo blijkt. Ook een ruime meerderheid van de in dit onderzoek ondervraagde instellingen zegt betrokken te zijn bij de beleidsformulering. Veel gemeenten maken dus gebruik van de lokaal aanwezige informatie die relevant kan zijn voor een op de lokale situatie toegespitst jeugdbeleid.

Integrale beleidsvoering

Het bestaan van vele netwerken rond het lokale jeugdbeleid met daarin doorgaans de participatie van vele actoren zegt ook iets over de integrale beleidsvoering. Gemeenten slagen er doorgaans in om actoren vanuit verschillende sectoren (onderwijs, zorg, welzijn, veiligheid) bij elkaar te brengen in beleidsnetwerken. Dat betekent dat veel gemeenten niet vanuit een sectorale invalshoek naar het jeugdbeleid kijken.

Een ruime meerderheid van de onderzoeksgemeenten heeft een beleidsvisie ontwikkeld. Door de meeste bij het jeugdbeleid betrokken instellingen wordt deze als richtinggevend ervaren. Bovendien blijkt dat een visie er relatief vaak toe leidt dat er tussen de gemeente en de instellingen consensus is over de bijdrage die de instellingen aan het jeugd-beleid moeten leveren. Die consensus is ook sterker naarmate de instellingen meer bij de ontwikkeling van het beleid zijn betrokken. We kunnen stellen dat vanuit de meeste gemeenten met behulp van een richtinggevende visie tot een integraal jeugd-beleid trachten te komen.

De meeste instellingen maken met de gemeenten afspraken over hun bijdrage aan het jeugdbeleid, vooral in gemeenten waarin het jeugdbeleid ver ontwikkeld is. Meestal zijn deze afspraken voorzien van doelstellingen. Desondanks zegt twee vijfde van de instellingen dat het niet of niet voldoende duidelijk is wat de gemeente van de instelling verwacht. Verder is opmerkelijk dat ruim 80% van de instellingen zegt over een (redelijk) grote mate van beleidsvrijheid in de uitvoering te beschikken. Dit suggereert dat vooral afspraken worden gemaakt over de doelen (het 'wat') en in mindere mate over de wegen waarlangs die doelen bereikt dienen te worden (het 'hoe'). Deze wijze van sturing in de uitvoering verhindert niet dat er van het geformuleerde beleid wordt afgeweken: twee derde van de instellingen zegt de gevraagde beleidsprestaties slechts gedeeltelijk of zelfs niet te leveren. De kans op beleidsafwijkingen neemt af naarmate er meer consensus is tussen gemeente en instellingen; bij de afwezigheid van consensus neemt deze kans af door de aanwezigheid van sterke politieke sturing.

Slagvaardigheid

De vele beleidsnetwerken rond het lokale jeugdbeleid leiden ertoe dat een aantal actoren zwaar belast wordt. Het sociaal-cultureel werk, het primair onderwijs en de jeugdgezondheidszorg zijn in gemiddeld twee beleidsnetwerken per gemeente vertegenwoordigd, en in meer dan de helft van de gemeenten zelfs in drie of meer netwerken. Ook andere actoren, zoals de politie, de Bureaus Jeugdzorg, de consultatiebureaus en het jongerenwerk zijn bovengemiddeld in de netwerken vertegenwoordigd. Wellicht dat dat ook verklaart waarom een groot deel van de instellingen zegt dat de betrokkenheid bij werkgroepen rond de beleidsvorming naar verhouding weinig resultaat oplevert. Vooral voor actoren die op regionale schaal opereren, zoals de politie en de Bureaus Jeugdzorg, dreigt een onevenredige belasting die voortvloeit uit de deelname in beleidsnetwerken lokaal jeugdbeleid. Dit pleit eens te meer voor een 'zuinige' opzet van de netwerkstructuur per gemeente. In een aantal gemeenten bestaat de kans dat de complexiteit van de netwerkstructuur de slagvaardigheid rond het jeugdbeleid nadelig beïnvloedt.

De evaluatie van wat er van het beleid terechtkomt, wordt door de helft van de onderzoeksgemeenten ter hand genomen, en dan vooral door gemeenten met een relatief ver ontwikkeld jeugdbeleid. Dat betekent meteen ook dat het in de helft van de onder-

zoeksgemeenten nog niet gebeurt. Deze effectevaluatie gebeurt nog vooral door middel van de rapportages van instellingen, hoewel geconstateerd kan worden dat het instrument van de jeugdmonitor in opkomst is. Evaluatie van beleidsprocessen komt in slechts een beperkt aantal in hoofdzaak (zeer) sterk stedelijke gemeenten voor. Ook het tussentijds rapporteren over de voortgang van de beleidsuitvoering wordt door de gemeente van een minderheid van de bij het jeugdbeleid betrokken instellingen verlangd.

De slagvaardigheid rond het lokale jeugdbeleid wordt in principe positief beïnvloed door de ruimte die aan professionals in de beleidsuitvoering wordt gegund. De meeste instellingen ervaren hierbij een grote tot redelijk grote beleidsvrijheid, waardoor zij binnen bepaalde kaders flexibel kunnen reageren op gewijzigde omstandigheden in de beleidsomgeving.

- 1 Over de specifieke positie van overheden in beleidsnetwerken, zie De Bruijn et al. (1993: 26-27).
- 2 In tegenstelling tot eerdere hoofdstukken vindt geen vergelijking plaats met 1998, omdat in dat jaar het onderwerp gemeentelijke regie een relatief ondergeschikte plaats had in het onderzoek.
- 3 Het is belangrijk de benadering van netwerken als sturingsinstrumenten te onderscheiden van de benadering van netwerken als analysecategorie. In dit laatste perspectief bestaan netwerken als empirische fenomenen, zonder dat zij 'opgericht' zijn. In hoofdstuk 1 hebben we deze laatste aangeduid als beleidsarena's.
- 4 Bij het indelen is gebruikgemaakt van de mogelijkheid die gemeenten hadden om voor een aantal inhoudelijke thema's die in de vragenlijst aan de orde kwamen (zie § 4.3) aan te geven of daar een netwerk omheen geformeerd was. Daarnaast is gelet op de meest voorkomende werkvelden van de netwerken, wat niet heeft kunnen verhinderen dat er toch een relatief omvangrijke groep 'divers' is, uiteenlopend van werkgroepen rond (de oprichting van) een jongerencentrum tot een platform jeugdparticipatie. Ook wordt in een (beperkt) aantal gemeenten het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) genoemd dat in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid bestaat.
- 5 Nogmaals dient opgemerkt te worden dat, om de gemiddelde opvatting per gemeente niet te laten bepalen door één of twee instellingen, gemeenten waar minder dan drie instellingen gereageerd hebben, uitgesloten zijn van de analyse. Daardoor resteren 53 gemeenten.
- 6 Het beeld dat ambtenaren schetsen van de beleidsvrijheid van instellingen komt op het eerste gezicht overeen met dat van de instellingen. Van de ambtenaren zegt 75% dat instellingen een grote of redelijk grote beleidsvrijheid hebben. 2% dicht de instellingen een tamelijk kleine beleidsvrijheid toe. Als evenwel de samenhang per gemeente wordt bekeken (waarbij alleen de gemeenten betrokken zijn waarvan minimaal drie instellingen aan het onderzoek hebben meegewerkt), dan valt op dat er tussen de inschatting van de ambtenaar en de gemiddelde opvatting van de instellingen geen relatie bestaat. De gemiddelde score van de instellingen schommelt dicht rond de twee (zie vorige alinea), ongeacht de opvatting van de ambtenaar uit de betreffende gemeente. Wel bestaat er een verband tussen de inschatting van de ambtenaren over de beleidsvrijheid van de instellingen en de stedelijkheid van de gemeente: de ambtenaren uit de (zeer) sterk stedelijke gemeenten dichten de instellingen wat vaker een relatief geringe beleidsvrijheid toe dan ambtenaren uit de minder stedelijke gemeenten.
- 7 De rijtotalen van tabel 6.12 komen niet geheel overeen met de percentages in tabel 6.10. Dit wordt veroorzaakt door het geringere aantal instellingen waarover in tabel 6.12 gerapporteerd kan worden.
- 8 Andere onderwerpen komen in een enkele gemeente aan bod. Genoemd worden: participatie, fysieke omgeving, jeugdzorg, arbeid, gebruik van voorzieningen en drugs-gebruik. Het is niet altijd duidelijk hoe deze thema's zich onderscheiden van de in de tekst genoemde thema's.

7 *Intermezzo: typologie van het lokale jeugdbeleid*

7.1 *Inleiding*

Dit hoofdstuk heeft tot doel om op basis van de diverse aspecten van het jeugdbeleid die behandeld zijn in de hoofdstukken 3 tot en met 6, te komen tot een typologie van het jeugdbeleid. Deze typologie kan inzichtelijk maken hoe de verschillende aspecten van het jeugdbeleid zich tot elkaar verhouden. De belangrijkste reden is evenwel dat de beleidstypologie gebruikt kan worden om verschillen in beleidsuitkomsten te verklaren. Is het zo dat bepaalde typen jeugdbeleid tot meer positieve resultaten leiden dan andere? Dit hoofdstuk, dat als een *intermezzo* kan worden gezien tussen de hoofdstukken die aan de ene kant het beleidsproces en de beleidsinhoud behandelen en aan de andere kant de beleidsuitkomsten, beschrijft de werkwijze die gevolgd is bij de constructie van de typologie.

7.2 *Constructie van de beleidstypologie*

De beleidstypologie is op exploratieve wijze tot stand gekomen. Dat wil zeggen dat de verschillende aspecten uit de voorgaande hoofdstukken waarop duidelijke verschillen waarneembaar zijn tussen de gemeenten, zullen worden gebruikt om tot de typologie te komen. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor een theoretische constructie vooraf van verschillende beleidstypen, omdat dat tot empirische classificatieproblemen zou kunnen leiden. De aspecten die betrokken worden bij het ontwerpen van een typologie zijn de volgende: de staat van het jeugdbeleid (zie hoofdstuk 3), de dimensiescore betrekken van de jeugd (zie hoofdstuk 5) en diverse procesmatige aspecten die relevant bleken: het type netwerkvorming, de aanwezigheid van een beleidsvisie, de mate van consensus tussen gemeente en instellingen, en de mate van politieke sturing in het jeugdbeleid (zie hoofdstuk 6). Inhoudelijke kenmerken van het beleid (zie hoofdstuk 4) worden niet in de constructie van de typologie betrokken omdat het niet mogelijk bleek om op een zinvolle wijze onderscheid te maken naar verschillende typen beleidsinhoud.

In totaal zijn er zes aspecten van het jeugdbeleid op basis waarvan gepoogd is een typologie te ontwikkelen. Vijf daarvan hebben direct te maken met de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan hun rol als sturende actor in het lokale jeugdbeleid. Dit zijn: de staat van het jeugdbeleid, het type netwerkvorming, de aanwezigheid van een beleidsvisie, de mate van consensus tussen gemeente en instellingen, en de mate van politieke sturing in het jeugdbeleid. Het betrekken van jeugd is een duidelijk afzonderlijk aspect, dat weliswaar ook met sturing te maken heeft, maar dat daarnaast een inhoudelijke beleidskeuze in zich draagt. Om die reden was het ook bij de constructie van de typologie in het vorige onderzoek een afzonderlijk

aspect (Gilsing 1999). De typologie wordt dus enerzijds gevormd door sturingsaspecten en anderzijds door de mate waarin gemeenten de jeugd bij het beleid betrekken.

Het is in de eerste plaats zinvol om nader te onderzoeken hoe de vijf sturingsaspecten met elkaar samenhangen en om na te gaan of zij wellicht zijn te reduceren tot een geringer aantal onderliggende factoren of dimensies van de sturingsrol van gemeenten. In tabel 7.1 worden de samenhangen tussen de verschillende aspecten van de sturingsrol weergegeven. Er blijkt een duidelijke en positieve samenhang te bestaan tussen de mate van politiek-bestuurlijke aandacht voor het jeugdbeleid en de mate waarin er consensus is tussen gemeente en instellingen over datgene wat de instellingen worden verwacht bij te dragen aan het jeugdbeleid. Hoe meer politiek-bestuurlijke aandacht, hoe groter de mate van consensus. Daarnaast hangt de staat van het jeugdbeleid sterk samen met de aanwezigheid van een beleidsvisie en met het type netwerkvorming in de gemeente. Hoe hoger de staat van het jeugdbeleid, hoe groter de kans dat er – volgens de ambtenaren – ook een beleidsvisie is, en hoe omvattender en complexer de netwerkvorming rond het jeugdbeleid. Voor het overige bestaan er geen (significante) samenhangen tussen de verschillende sturingsaspecten.

Tabel 7.1

Samenhangen tussen verschillende aspecten sturing gemeente, 2001

	mate van consensus	aanwezigheid visie	type netwerkvorming
aanwezigheid visie	–		
politiek-bestuurlijke aandacht	0,36	–	
staat jeugdbeleid	–	0,52	0,47

Pearson's correlatiecoëfficiënten: – = niet significant, weergegeven coëfficiënten significant op 0,01-niveau.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; LJB-instellingen 2002; nota's jeugdbeleid 2002)

Om het patroon van de sturingsaspecten nader in beeld te brengen, is een principale-componentenanalyse verricht. Deze techniek maakt het mogelijk de onderliggende dimensies van empirisch waargenomen zaken aan het licht te brengen. In tabel 7.2 staan de resultaten van de niet-geroteerde factoroplossing. De resultaten bevestigen (logischerwijze) de bevindingen van tabel 7.1: er zijn twee groepen sturingsaspecten. De eerste bestaat uit de staat van het beleid, de aanwezigheid van een visie, en het type netwerkvorming. De tweede groep wordt gevormd door de politiek-bestuurlijke aandacht en de mate van consensus. De factoroplossing in tabel 7.2 is zo duidelijk dat het mogelijk is te spreken van twee sturingsdimensies. De eerste is aan te duiden als voorwaardelijke sturing: de ontwikkeling van beleid, de aanwezigheid van een visie en de vorming van netwerken zijn op te vatten als voorwaarden voor effectieve sturing van het jeugdbeleid. De tweede dimensie is te benoemen als materiële sturing. Zowel de mate van politiek-bestuurlijke aandacht als de mate van consensus betreffen zaken die in het proces van sturing voortdurend aan de orde zijn. Zou deze materiële sturing ontbreken, dan zouden processen als de uitvoering en evaluatie van het beleid uiteindelijk in het gedrang komen.

Tabel 7.2

Factoroplossing principale-componentenanalyse sturingsaspecten, 2001

	factor 1	factor 2
staat jeugdbeleid	0,84	—
type netwerkvorming	0,67	—
aanwezigheid visie	0,75	—
mate van consensus	—	0,79
politiek-bestuurlijke aandacht	—	0,81

— = factorlading lager dan 0,30.
 Verklaarde variantie twee factoren 62%.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; LJB-instellingen 2002; nota's jeugdbeleid 2002)

Met het oog op de ontwikkeling van de typologie kunnen de vijf sturingsaspecten dus teruggebracht worden tot twee dimensies. Voor wat betreft de eerste dimensie, de voorwaardelijke sturing, is daarbij als volgt te werk gegaan. Er is een nieuwe variabele geconstrueerd met drie mogelijke waarden: zwakke voorwaardelijke sturing, gemiddelde voorwaardelijke sturing en sterke voorwaardelijke sturing. Om de voorwaardelijke sturing als sterk te beoordelen, moet in ieder geval sprake zijn van een beleidsvisie (wat in het merendeel van de gemeenten het geval is). Zonder beleidsvisie kan er, gezien het belang van de visie als sturingsinstrument, geen sprake zijn van sterke voorwaardelijke sturing. Daarnaast moet op minimaal een van beide andere aspecten een score behaald zijn in de hoogste van drie categorieën, terwijl op geen van deze aspecten in de laagste categorie gescoord mag worden. Gemeenten die aan deze voorwaarden voldoen, krijgen de score 'sterke voorwaardelijke sturing'. Als op twee van de drie aspecten in de laagste categorie wordt gescoord, wordt de voorwaardelijke sturing getypeerd als zwak. In de overige gevallen is sprake van gemiddelde voorwaardelijke sturing. In tabel 7.3 is de frequentieverdeling van de dimensie voorwaardelijke sturing gerapporteerd. Van 42% van de gemeenten kan gezegd worden dat zij het jeugdbeleid in voorwaardelijke zin sterk sturen, van 38% dat dit in gemiddelde mate gebeurt, en van 20% dat de voorwaardelijke sturing zwak is.

Tabel 7.3

Dimensie voorwaardelijke sturing, frequentieverdeling, 2001 (n = 60; in procenten)

zwakke voorwaardelijke sturing	20
gemiddelde voorwaardelijke sturing	38
sterke voorwaardelijke sturing	42

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; LJB-instellingen 2002; nota's jeugdbeleid 2002)

De dimensie materiële sturing is berekend door de variabele politiek-bestuurlijke aandacht te transformeren van een driepunts- naar een vierpuntsschaal, zodat deze vergelijkbaar wordt met de variabele mate van consensus. Vervolgens zijn beide

variabelen bij elkaar opgeteld en gedeeld door twee, waardoor een nieuwe variabele materiële sturing ontstaat met een vierpuntsschaal. Omdat het hier gaat om variabelen die komen uit het onderzoek onder uitvoerende instellingen, zijn de scores voor de variabele materiële sturing alleen berekend voor gemeenten waarvan meer dan drie uitvoerende instellingen gerespondeerd hebben. In tabel 7.4 is de frequentieverdeling voor deze dimensievariabele opgenomen, waarbij de scores in drie klassen zijn ingedeeld. De grenzen voor deze klassen liggen bij het gemiddelde minus, respectievelijk plus een half keer de standaardafwijking. In deze indeling kenmerkt het beleid van 31% van de onderzoeksgemeenten zich door zwakke materiële sturing, eveneens 31% door sterke materiële sturing, en 38% door gemiddelde materiële sturing.

Tabel 7.4

Dimensie materiële sturing, frequentieverdeling, 2001 (n = 61; in procenten)

zwakke materiële sturing	31
gemiddelde materiële sturing	38
sterke materiële sturing	31
Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; LJB-instellingen 2002)	

7.3 De beleidstypologie

Daarmee zijn nu drie dimensies voorhanden voor de ontwikkeling van een beleidstypologie: voorwaardelijke sturing, materiële sturing en het betrekken van de jeugd. Met behulp van clusteranalyse komen we op basis van deze dimensies tot drie clusters, ofwel drie typen jeugdbeleid.

Het eerste cluster kenmerkt zich doordat bijna alle gemeenten die ertoe behoren de meest sterke vorm van voorwaardelijke sturing kennen. Verder scoren de elf gemeenten uit dit cluster zonder uitzondering hoog op de dimensie 'betrekken van jeugd'. Op het punt van materiële sturing is geen eenduidig beeld te schetsen. De gemiddelde score van de gemeenten in dit cluster wijkt op dit punt niet noemenswaardig af van het totale gemiddelde, maar tussen de gemeenten bestaan er aanzienlijke verschillen. De scores variëren van sterke tot zwakke materiële sturing. Het beleidstype van de gemeenten in dit cluster duiden we, in navolging van het onderzoek uit 1999, aan als interactief: een ver ontwikkelde gemeentelijke rol op het gebied van voorwaardelijke sturing (beleidsontwikkeling, visie, netwerkvorming) en een in vergelijking met andere gemeenten sterk op het betrekken van jongeren gericht beleid.

Het tweede cluster onderscheidt zich nauwelijks van het eerste op het gebied van voorwaardelijke sturing. Ook in dit cluster scoort een ruime meerderheid in de hoogste categorie van deze dimensie, en geen enkele in de laagste categorie. Het beleid van deze twintig gemeenten is echter veel minder sterk gericht op het betrekken van

jeugd. Zonder uitzondering scoren de gemeenten op dit punt lager dan de gemeenten uit het eerste cluster, en in het algemeen ook fors lager. Ook in dit tweede cluster varieert de materiële sturing sterk. Hoewel veel gemeenten op deze dimensie in de middelste van drie categorieën scoren, zijn er ook gemeenten met een zwakke respectievelijk een sterke materiële sturing. Het beleidstype van de gemeenten in dit cluster duiden we, eveneens in navolging van het onderzoek uit 1999, aan als actief: sterk ontwikkelde voorwaardelijke sturing, gecombineerd met een beleid dat gemiddeld of matig gericht is op het betrekken van jeugd.

Het derde cluster tot slot onderscheidt zich zowel op het punt van voorwaardelijke sturing als op het punt van het betrekken van jeugd van de andere clusters. Gemiddeld genomen is de voorwaardelijke sturing minder sterk, met bijna de helft van de veertien gemeenten in de laagste categorie. Tevens scoren veruit de meeste gemeenten uit dit cluster laag op de dimensie betrekken van jeugd. Ook hier zijn de scores op het punt van materiële sturing sterk uiteenlopend. Dit beleidstype wordt net als in het onderzoek van 1999 als passief bestempeld: zwak tot gemiddelde voorwaardelijke sturing, in beperkte mate gericht op het betrekken van jeugd.

In tabel 7.5 worden deze typen gepresenteerd. In totaal zijn voor 45 onderzoeksgemeenten de gegevens op de drie dimensies beschikbaar.

Tabel 7.5

Typen jeugdbeleid, naar gemiddelde scores (en standaardafwijkingen) op dimensies typologie, 2001 (n = 45)

	voorwaarde- lijke sturing	materiële sturing	betrekken van jeugd	% gemeenten
type 1: interactief beleid	2,73 (0,65)	2,46 (0,36)	1,49 (0,56)	24
type 2: actief beleid	2,65 (0,49)	2,39 (0,32)	0,06 (0,48)	44
type 3: passief beleid	1,57 (0,51)	2,40 (0,45)	-0,97 (0,43)	31

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; LJB-instellingen 2002; nota's jeugdbeleid 2002)

Tot slot wordt de samenhang tussen het in gemeenten voorkomende beleidstype en de stedelijkheid van die gemeenten bekeken (zie tabel 7.6). Zoals te verwachten is er een duidelijk verband tussen de stedelijkheid en het type jeugdbeleid. In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten komt een passief beleidstype weinig voor. De gemeenten die deel uitmaken van het cluster interactief beleid zijn in grote meerderheid (zeer) sterk stedelijk. De minst stedelijke gemeenten komen in dit cluster niet voor. Zij zijn daarentegen oververtegenwoordigd in het cluster passief beleid. Hiertoe behoort ook nog eenderde van de matig stedelijke gemeenten. Het actieve beleidstype komt in de drie onderscheiden stedelijkheidsklassen in ongeveer gelijke mate voor.

Tabel 7.6

Beleidsstype naar stedelijkheid gemeente, 2001 (in procenten)

	(zeer) sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig/niet stedelijk	totaal
interactief beleid	43	17	0	24
actief beleid	43	50	42	44
passief beleid	14	33	58	31
(n)	(21)	(12)	(12)	(45)
Kendall's tau-b = 0,440, sig. = 0,000				
Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002; LJB-instellingen 2002; nota's jeugdbeleid 2002)				

8 Beleidsactoren over de uitkomsten van het lokale jeugdbeleid

8.1 Inleiding

De belangrijke positie van gemeenten in het jeugdbeleid is voor een belangrijk deel ingegeven door de gedachte dat gemeenten beter dan andere bestuurslagen in staat zijn een effectief jeugdbeleid te realiseren. In dit hoofdstuk gaan we in op een van de manieren om naar de uitkomsten van het jeugdbeleid te kijken. Dat doen we door de bij het beleid betrokken actoren om hun oordeel te vragen. Hoe denken zij over de mate van doelbereiking en hoe oordelen zij over verschillende inhoudelijke delen en procesmatige aspecten van het gevoerde beleid? In dit hoofdstuk zal op deze vragen worden ingegaan.

Om te bezien of de verschillende aspecten van beleid en kenmerken van gemeenten ertoe doen bij de beoordeling door actoren, zullen beleidstypen en typen gemeenten daarbij steeds vergeleken worden. Leiden bepaalde typen beleid tot meer positieve beoordelingen? Zijn er typen beleid die het in de ogen van de uitvoerders minder goed doen? Deze vraag komt in iedere paragraaf aan de orde. Door de oordelen van de instellingen te aggregeren naar het gemeentelijke niveau is het mogelijk de samenhang tussen beleidstypen, kenmerken van gemeenten en de intersubjectieve beoordeling te bekijken. In deze analyses worden alleen gemeenten betrokken waarvan ten minste drie instellingen gerespondeerd hebben.

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, zijn in de 72 onderzoeksgemeenten vertegenwoordigers van tien uitvoerende instellingen benaderd met een schriftelijke vragenlijst. Daarnaast zijn de ambtenaren jeugdbeleid gevraagd hun oordeel te geven over verschillende aspecten van het jeugdbeleid. Zowel aan de vertegenwoordigers van instellingen als aan de ambtenaren is een oordeel gevraagd over de mate van doelbereiking in het jeugdbeleid en over een aantal aspecten van het jeugdbeleid die te maken hebben met wat er daadwerkelijk is gerealiseerd. In iedere paragraaf wordt gekeken naar de samenhang tussen de oordelen van instellingen en ambtenaren.

Een mogelijk bezwaar tegen deze benadering van beleidsuitkomsten betreft de betrouwbaarheid van de data (Hambleton en Thomas 1995: 14). Immers, de ondervraagde respondenten zijn voor het overgrote deel in meer of mindere mate betrokken bij het jeugdbeleid, en zijn daarmee belanghebbend. Dit probleem wordt deels ondervangen door een onderscheid te maken tussen actoren die niet en actoren die wel bij het jeugdbeleid betrokken zijn. Een andere mogelijkheid om dit probleem te ondervangen is door een onderscheid aan te brengen naar type actor. De diverse typen actoren

zijn immers in verschillende mate betrokken bij het jeugdbeleid. Is het bijvoorbeeld zo dat respondenten uit het peuterspeelzaalwerk in het algemeen positiever oordelen dan respondenten van het Bureau Jeugdzorg? Deze vragen komen in elke afzonderlijke paragraaf aan de orde.

In paragraaf 8.2 komt allereerst de evaluatie van de mate van doelbereiking aan de orde. De oordelen over het jeugdbeleid en de resultaten daarvan komen in paragraaf 8.3 aan bod. De conclusies van dit hoofdstuk staan in paragraaf 8.4.

8.2 Oordelen over de mate van doelbereiking

Tabel 8.1 bevat de oordelen van de instellingen over de doelbereiking in het jeugdbeleid. Deze oordelen zijn in hoofdstuk 6 gebruikt als een indicator van de beleidsafwijking. Het oordeel dat de instellingen daarover geven is niet rooskleurig. Meer dan de helft (56%) van de instellingen zegt dat de doelen op het werkveld van de instelling slechts ten dele gerealiseerd zullen worden. 5% zegt dat de doelen op het eigen werkveld niet gehaald worden. Van alle instellingen gelooft ongeveer een op de drie dat de doelen bereikt zullen worden, maar binnen deze groep denkt tweederde dat dat later zal gebeuren dan volgens de planning mag worden verwacht. Dat betekent dat in totaal slechts een op de acht instellingen inschat dat de doelen op het eigen werkveld volgens de planning gehaald zullen worden.

Tabel 8.1

Oordelen instellingen over doelrealisatie, 2002 (n = 276; in procenten)

doelrealisatie volgens planning	12
doelrealisatie met vertraging	19
gedeeltelijke doelrealisatie	56
geen doelrealisatie	5
geen doelen geformuleerd	9
Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)	

8.2.1 Naar type instelling

Denken de verschillende typen instellingen stelselmatig anders over de mate van doelbereiking op hun werkveld? Alhoewel er verschillen bestaan tussen de verschillende typen instellingen, zijn deze op de vierpuntsschaal niet dusdanig groot dat zij significant zijn (zie tabel 8.2). Alleen de Regionale meld- en coördinatiepunten voortijdige schoolverlaters (RMC's) zijn duidelijk optimistischer dan andere instellingen. Dit wekt enige verwondering gezien de als hardnekkig geschetste problematiek van het voortijdig schoolverlaten waar de RMC's mee te maken hebben. Een mogelijke verklaring is dat de respondenten namens de RMC's in alle gevallen werkzaam zijn als ambtenaar bij ofwel de gemeente om wiens jeugdbeleid het gaat,

ofwel de centrumgemeente in de betreffende RMC-regio, waardoor zij zich meer dan vertegenwoordigers van non- of paragouvernementele instellingen bij het gemeentelijke beleid betrokken voelen. Deze verklaring wordt ondersteund door de bevinding dat het oordeel van instellingen over de mate van doelbereiking samenhangt met de mate en wijze van betrokkenheid bij het jeugdbeleid. Instellingen die zowel bij de formulering als de uitvoering van het beleid betrokken zijn, schatten de kans op doelrealisatie hoger in dan instellingen die alleen bij de formulering of de uitvoering betrokken zijn. Instellingen die niet betrokken zijn bij het jeugdbeleid, beoordelen de doelbereiking op hun eigen beleidsterrein het minst positief.

Tabel 8.2

Oordelen over mate van doelbereiking, naar type instelling, 2002 (gemiddelde score op schaal 1-4, 1 = doelen volgens planning, 2 = doelen met vertraging, 3 = gedeeltelijke doelbereiking, 4 = geen doelbereiking)

	gemiddelde score	(n)
thuiszorg/consultatiebureau	3,00	(31)
voortgezet onderwijs	2,95	(22)
primair onderwijs	2,89	(18)
peuterspeelzaalwerk	2,85	(27)
welzijn/jeugd- en jongerenwerk	2,83	(29)
Bureau Jeugdzorg	2,83	(30)
kinderopvang	2,81	(27)
politie, jeugdzaken	2,80	(41)
GGD/JGZ	2,63	(35)
RMC	2,31	(16)
totaal	2,80	(276)

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

8.2.2 Naar type jeugdbeleid

Verwacht mag worden dat het gevoerde jeugdbeleid van invloed is op de inschatting van de doelrealisatie: naarmate het beleid meer is ontwikkeld en er actiever gestuurd wordt, neemt de kans op doelbereiking toe. In tabel 8.3 worden de per gemeente gemiddelde oordelen van instellingen over de mate van doelbereiking in het jeugdbeleid afgezet tegen respectievelijk de stedelijkheid van de gemeente, het beleidstype en de mate van voorwaardelijke en materiële sturing. De stedelijkheid van de gemeente blijkt niet van invloed te zijn. Ook het type beleid en de mate van voorwaardelijke sturing leiden niet tot uiteenlopende oordelen over de mate van doelbereiking. Dat geldt wel voor de mate van materiële sturing. In gemeenten met een sterke materiële sturing – sterke politieke sturing en een hoge mate van consensus – zijn instellingen gemiddeld positiever over de mate van doelbereiking dan in gemeenten met een zwakke materiële sturing. De verwachtingen omtrent de invloed van beleidsontwik-

keling en sturing op de inschatting van de doelbereiking komen daarmee slechts gedeeltelijk uit.

Tabel 8.3

Oordelen van instellingen over mate van doelbereiking, naar beleidskenmerken en naar stedelijkheid gemeente, 2002 (gemiddelde score op schaal 1-4, 1 = doelen volgens planning, 2 = doelen met vertraging, 3 = gedeeltelijke doelbereiking, 4 = geen doelbereiking)

	gemiddelde score	(n) significantie verschillen tussen instellingen
stedelijkheid		
(zeer) sterk	2,59	
matig	2,60	
nauwelijks/niet	2,67	
totaal	2,62	(63)
type beleid		
interactief	2,53	
actief	2,56	
passief	2,73	
totaal	2,61	(45)
voorwaardelijke sturing		
zwak	2,55	
gemiddeld	2,63	
sterk	2,57	
totaal	2,59	(53)
materiële sturing		
zwak	2,77	a
gemiddeld	2,67	
sterk	2,39	a
totaal	2,62	(61)

a = significant op 0,05-niveau.

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

8.2.3 Oordelen van ambtenaren

Ook de ambtenaren is gevraagd een oordeel te geven over de mate van doelbereiking in het jeugdbeleid. Deze vraag is niet alleen gesteld voor het totale jeugdbeleid, maar tevens voor de verschillende beleidsthema's die in hoofdstuk 4 zijn behandeld. Tabel 8.4 geeft een overzicht van de resultaten.¹ In het algemeen zijn de ambtenaren wat positiever gestemd over de doelbereiking in het totale jeugdbeleid dan de instellingen over de doelbereiking op hun werkveld (2,34 tegen 2,80, zie tabel 8.2). Er zijn verschillen in de oordelen over de mate van doelbereiking in het jeugdbeleid tussen de verschillende stedelijkheidsklassen, maar deze zijn niet significant. Het meest positief zijn de ambtenaren over de doelbereiking in het beleid gericht op jeugd en veiligheid.

Minder positief zijn zij over de doelbereiking in het 0- tot 6-jarigenbeleid en het beleid gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. In het algemeen zijn de meest stedelijke gemeenten het minst positief over de mate van doelbereiking. Alleen bij het beleid gericht op het voortijdig schoolverlaten is er sprake van een significant verband met stedelijkheid. Een uitzondering geldt verder het beleid gericht op de realisatie van brede scholen. Hierover zijn naast de meest stedelijke ook de minst stedelijke gemeenten veel minder positief dan de matig stedelijke gemeenten. Er blijken nauwelijks relaties te bestaan tussen de oordelen van ambtenaren over de mate van doelbereiking en de kenmerken van het gevoerde beleid.

Tabel 8.4

Oordelen van ambtenaren over mate van doelbereiking, naar stedelijkheid gemeente, 2001 (gemiddelde score op schaal 1-4, 1 = doelen volgens planning, 2 = doelen met vertraging, 3 = gedeeltelijke doelbereiking, 4 = geen doelbereiking)

	(zeer) sterk	matig	weinig/niet	totaal	(n) significantie verschillen tussen gemeenten
beleid 0-6-jarigen	2,81	2,67	2,50	2,66	(41)
beleid brede scholen	2,67	2,00	2,71	2,52	(33) ^a
beleid voortijdig schoolverlaten	3,13	2,22	2,38	2,63	(41) ^a
beleid jeugd en veiligheid	2,47	2,11	2,27	2,31	(35)
beleid jeugdparticipatie	2,70	2,45	2,08	2,47	(43)
totaal jeugdbeleid	2,50	2,10	2,33	2,34	(38)

a = significant op 0,05-niveau.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

8.2.4 Conclusies

Instellingen zijn over de mate van doelbereiking op hun werkveld pessimistischer dan ambtenaren jeugdbeleid en dan de RMC-ambtenaren over de doelbereiking in het totale jeugdbeleid. De mate van materiële sturing blijkt het oordeel van instellingen in positieve zin te beïnvloeden. Het grotere optimisme bij ambtenaren geldt vooral het jeugd- en veiligheidsbeleid en het participatiebeleid. Met name over het 0-6-jarigenbeleid en de aanpak van het voortijdig schoolverlaten zijn de ambtenaren relatief somber. Zij zijn opmerkelijk genoeg ook minder positief dan hun RMC-collega's over de doelbereiking bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Er blijkt nauwelijks samenhang te bestaan tussen het beleidstype van de gemeente waarvoor een ambtenaar werkzaam is en zijn of haar oordeel over de doelbereiking.

8.3 Oordelen over (de resultaten van) het jeugdbeleid

In deze paragraaf staan de oordelen van instellingen en ambtenaren over het jeugd-beleid en de resultaten daarvan centraal. Om te beginnen worden in tabel 8.5 de oordelen van de instellingen over het gevoerde jeugdbeleid gepresenteerd, uitgesplitst naar type instelling.

8.3.1 Totaalbeeld

Het meest positief – maar met iets meer dan een zesje, om in rapporttermen te spreken, evengoed zuinig – oordelen de instellingen over de toespitsing van het jeugd-beleid op de lokaalspecifieke situatie, ofwel over de vraag of er in het jeugdbeleid sprake is van maatwerk. Ook de afstemming en samenwerking tussen instellingen en de netwerksturing door de gemeente worden met gemiddeld iets meer dan een zes gewaardeerd. Deze aspecten van het jeugdbeleid betreffen de beleidsformulering (maatwerk) en de netwerksamenwerking en -sturing. De oordelen over de resultaten van het jeugdbeleid zijn gemiddeld lager. Het realiseren van een sluitende aanpak voor de diverse leeftijdsgroepen scoort een zes met een dikke min. Nog lager scoort de mate waarin moeilijk bereikbare doelgroepen ook daadwerkelijk bereikt worden: gemiddelde een vijf en een half. De meer procesmatige aspecten ‘afstemming tussen jeugd- en onderwijsbeleid’ en ‘inhoudelijke sturing door de gemeente’ scoren beduidend lager dan de overige procesmatige aspecten. Het gemiddelde totaaloordeel over het jeugdbeleid komt uit op een zes, wat vertaald kan worden als voldoende, niets meer en niets minder. Overigens blijken de diverse oordelen van vertegenwoordigers van instellingen over het beleid en de resultaten ervan onderling sterk samen te hangen.²

8.3.2 Naar type instelling

Zijn er verschillen in de manier waarop verschillende typen instellingen oordelen over de uiteenlopende aspecten van het jeugdbeleid? Op bijna alle aspecten bestaan er significante verschillen in beoordeling (zie tabel 8.5), behalve bij maatwerk en bij het bereik onder moeilijk bereikbare doelgroepen, hoewel zich op deze punten hetzelfde patroon manifesteert dat zichtbaar is bij de overige aspecten. Op bijna alle aspecten geldt dat de RMC's zich het meest positief uitlaten over het jeugdbeleid. De verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de RMC-respondenten werkzaam zijn bij gemeenten en meer dan andere respondenten direct hebben bijgedragen aan de vormgeving van het jeugdbeleid. Daarnaast zijn de Bureaus Jeugdzorg in het algemeen positief over het jeugdbeleid, net als het voortgezet onderwijs en de politie. Bijna zonder uitzondering negatief zijn in het bijzonder de kinderopvang en – in mindere mate – het peuterspeelzaalwerk. Ook de instellingen voor thuiszorg en de consultatiebureaus zijn in het algemeen negatiever dan andere instellingen. Instellingen die in hoofdzaak betrokken zijn bij het beleid gericht op 0- tot 6-jarigen oordelen negatiever over de verschillende aspecten van het jeugdbeleid dan instellingen die betrokken zijn bij het beleid gericht op de jeugd ouder dan 12 jaar.

Tabel 8.5

Oordelen over resultaten lokaal jeugdbeleid, naar type instelling, 2002 (gemiddelde score op schaal 1-10: 1 = slecht, 10 = uitstekend)

	primair onderwijs	voort- gezet onder- wijs	peuter- speel- zaal-werk	welzijn/ jeugd-jon- geren werk	GGD/JGZ	kinder- opvang	Bureau Jeugdzorg	thuiszorg/ consulta- tiebureau	RMC	politie, jeugd- zaken	totaal	(n) significantie verschillen tussen instellingen
toetsing beleid op specifieke omstandigheden/problemen	6,10	6,63	5,58	6,50	6,57	5,53	6,70	6,28	6,71	6,44	6,31	(285)
afstemming/samenwerking tussen instellingen	5,90	6,21	5,78	6,52	6,21	5,10	6,38	5,74	6,53	6,78	6,11	(286) ^a
sturing gemeente: relevante instellingen leveren adequate bijdrage aan doelrealisatie	5,61	6,60	5,35	6,39	5,94	5,07	6,67	5,94	6,79	6,30	6,04	(275) ^a
sluitende aanpak 6-12-jarigen	6,00	6,33	5,24	5,79	5,86	4,48	5,76	5,27	6,50	6,18	5,69	(237) ^a
afstemming lokaal jeugd- en onderwijsbeleid	5,50	5,86	5,58	5,50	5,56	4,74	6,11	5,41	6,53	6,32	5,68	(261) ^a
sluitende aanpak 0-6-jarigen	5,95	6,63	5,31	6,18	5,86	4,84	6,11	5,41	6,64	5,69	5,67	(255) ^a
sluitende aanpak 12-18-jarigen	5,85	5,95	4,82	5,54	5,42	4,67	5,93	5,19	6,67	5,79	5,65	(235) ^a
sturing gemeente: inhoudelijke sturing	5,52	6,00	5,00	5,83	5,68	4,72	5,86	5,52	6,50	5,85	5,62	(278) ^a
mate van bereik onder moeilijk bereikbare doelgroepen	5,69	5,47	5,38	5,81	5,31	4,57	5,62	5,32	6,10	5,74	5,50	(258)
totaal oordeel jeugdbeleid	6,35	6,14	5,60	5,88	6,03	5,07	6,30	5,97	6,50	6,35	6,00	(301) ^a

^a = significant op 0,05-niveau.

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

8.3.3 Naar betrokkenheid bij het jeugdbeleid

In tabel 8.6 zijn de oordelen over verschillende aspecten van het jeugdbeleid gekoppeld aan de betrokkenheid. Uit deze tabel komt duidelijk naar voren dat instellingen die niet of nauwelijks bij het jeugdbeleid zijn betrokken gemiddeld een beduidend negatiever beeld hebben dan instellingen die zowel bij de formulering als bij de uitvoering van het jeugdbeleid betrokken zijn. Ook instellingen die alleen bij de uitvoering betrokken zijn, en dus niet bij de formulering, oordelen op alle aspecten gemiddeld negatiever dan de wel bij de formulering betrokken instellingen, zij het in mindere mate dan de in het geheel niet betrokken instellingen. Instellingen die alleen bij de formulering betrokken zijn, hebben gemiddeld een relatief positief oordeel over verschillende aspecten. Zij scoren echter ook op een aantal aspecten onder het gemiddelde oordeel.

Tabel 8.6

Oordelen instellingen over resultaten lokaal jeugdbeleid, naar betrokkenheid bij jeugdbeleid, 2002 (gemiddelde score op schaal 1-10: 1 = slecht, 10 = uitstekend)

	formulering en uitvoering	alleen formule- ring	alleen uitvoering	niet/ nauwelijks betrokken	totaal	(n) significantie verschillen tussen instellingen
toespitsing beleid op specifieke omstandigheden/problemen	6,79	6,67	5,57	4,94	6,30	(283) ^a
afstemming/samenwerking tussen instellingen	6,68	6,22	5,61	4,36	6,10	(284) ^a
sturing gemeente: relevante instellingen leveren adequate bijdrage aan doelrealisatie	6,52	6,46	5,45	4,50	6,04	(274) ^a
sluitende aanpak 6-12-jarigen	6,04	5,60	5,20	4,77	5,69	(235) ^a
sluitende aanpak 0-6-jarigen	6,11	5,56	5,34	4,44	5,67	(254) ^a
afstemming lokaal jeugd- en onderwijsbeleid	6,18	5,89	4,74	4,27	5,67	(260) ^a
sluitende aanpak 12-18-jarigen	6,01	5,46	4,91	4,97	5,65	(233) ^a
sturing gemeente: inhoudelijke sturing	6,09	5,52	5,00	4,43	5,61	(276) ^a
mate van bereik onder moeilijk bereikbare doelgroepen	5,79	5,46	5,07	4,77	5,50	(256) ^a
totaal oordeel jeugdbeleid	6,45	6,30	5,59	4,68	6,00	(299) ^a

a = significant op 0,05-niveau.

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

Het is niet zo dat de typen instellingen die het minst of het meest positief zijn over het jeugdbeleid daar ook het minst sterk respectievelijk het sterkst bij betrokken zijn. De RMC-respondenten achten zichzelf gemiddeld het minst betrokken, maar zijn het meest positief. Kennelijk speelt meer dan hun betrokkenheid hun institutionele positie een rol. Bij de kinderopvang lijkt er wel een verband tussen de gemiddeld relatief geringe betrokkenheid en de lage beoordeling te bestaan. Van andere typen

instellingen kan niet gezegd worden dat de mate van hun betrokkenheid bij het jeugdbeleid hun beoordeling beïnvloedt.

8.3.4 Naar type jeugdbeleid

Het ligt in de verwachting dat het gevoerde jeugdbeleid invloed heeft op hoe de doelbe-reiking wordt ingeschat, en voor de oordelen over het beleid en de resultaten daarvan geldt dat in versterkte mate. Hoe verder het beleid is ontwikkeld en hoe sterker de voor-waardelijke en materiële sturing, hoe positiever de oordelen zullen zijn. In tabel 8.7 zijn de resultaten opgenomen van multivariate analyses, waarin ook de stedelijkheid als achtergrondkenmerk van gemeenten is meegenomen. De stedelijkheid van de gemeente blijkt geen rol te spelen in de beoordeling van het beleid. Bij bijna alle genoemde aspec-ten speelt de mate van materiële sturing een rol, soms alleen, soms met het beleidstype of met de mate van voorwaardelijke sturing. Hoe sterker de materiële sturing door de gemeente, hoe positiever het (gemiddelde) oordeel. Het realiseren van maatwerk – beleid toegespitst op de lokale situatie – wordt het beste verklaard door zowel het beleidstype als de mate van materiële sturing. Met andere woorden: bij een interactief beleidstype en een sterke mate van materiële sturing wordt het jeugdbeleid het meest als maatwerk beoordeeld. De evaluatie van de procesmatige sturing – zorgen dat relevante instellin-gen een bijdrage leveren – en het realiseren van een sluitende aanpak van 0- tot 6-jarigen worden voor een redelijk deel verklaard door de mate van voorwaardelijke en materiële sturing. Opvallend genoeg spelen de genoemde kenmerken als zij worden samengeno-men geen rol bij het verklaren van verschillen in het totaaloordeel over het jeugdbeleid. De mate van materiële sturing hangt hier wel bivariaat mee samen.

Tabel 8.7

Verklaring van oordelen van instellingen over resultaten jeugdbeleid, multivariate analyse, 2002

	stede- lijk- heid	beleids- type	voorwaarde- lijke sturing	materiële sturing	verklaarde variantie (R^2_{adj})
sturing gemeente: relevante instellingen leveren	—	—	—	—	—
adequate bijdrage aan doelrealisatie	—	—	0,40	0,36	0,25
sturing gemeente: inhoudelijke sturing	—	—	—	0,38	0,12
toespitsing beleid op specifieke omstandigheden/ problemen	—	0,45	—	0,43	0,34
afstemming/samenwerking tussen instellingen	—	—	0,36	0,33	0,19
sluitende aanpak 0-6-jarigen	—	—	0,32	0,43	0,25
sluitende aanpak 6-12-jarigen	—	—	0,30	0,39	0,20
sluitende aanpak 12-18-jarigen	—	0,31	—	0,30	0,14
mate van bereik onder moeilijk bereikbare doelgroepen	—	0,38	—	—	0,12
afstemming lokaal jeugd- en onderwijsbeleid	—	—	0,35	0,29	0,17
totaal oordeel jeugdbeleid	—	—	—	—	—

Alleen significante coëfficiënten ($p < 0,05$) zijn weergegeven in de tabel.

Bron: SCP (LJB-instellingen 2002)

8.3.5 Oordelen van ambtenaren

Ook de verschillende oordelen van ambtenaren blijken onderling samen te hangen, hoewel wat minder sterk dan bij de instellingen.³ Uit tabel 8.8 blijkt dat het oordeel van ambtenaren gemiddeld wat milder is dan dat van instellingen. Verder komt grosso modo hetzelfde beeld naar voren: ook ambtenaren oordelen (betrekkelijk) positief over de vraag of er sprake is van maatwerk en over de eigen sturing. Het verschil is dat ambtenaren, in tegenstelling tot instellingen, relatief tevreden zijn over de inhoudelijke sturing. De ambtenaren zijn het wel weer eens met de instellingen over de relatief lage waardering van de inhoudelijke resultaten van het jeugdbeleid: de sluitende aanpak van de verschillende leeftijdsgroepen en het bereik van moeilijke doelgroepen. Deze aspecten scoren lager dan de eerder genoemde meer procesmatige aspecten van het jeugdbeleid. De ambtenaren is gevraagd naar hun oordeel over de mate waarin de relevante gemeentelijke afdelingen en diensten oog hebben voor het jeugdbeleid. Ambtenaren blijken daarover niet enthousiast te zijn. Verder valt op dat ambtenaren van de meest stedelijke gemeenten op de meeste punten positiever oordelen dan die van de minst stedelijke gemeenten, terwijl de matig stedelijke gemeenten een tussenpositie innemen die meestal dichter tegen de meest stedelijke gemeenten aan ligt dan tegen de minst stedelijke. Ondanks dit tamelijk consistente patroon zijn de verschillen echter maar in drie gevallen significant.

Tabel 8.8

Oordelen van ambtenaren over resultaten jeugdbeleid, naar stedelijkheid gemeente, 2001
(gemiddelde score op schaal 1-10: 1 = slecht, 10 = uitstekend)

	(zeer) sterk	matig	weinig/ niet	totaal	(n) significantie verschillen tussen instellingen
toespitsing beleid op specifieke omstandigheden/ problemen	7,04	6,60	6,43	6,71	(59)
sturing gemeente: relevante instellingen leveren adequate bijdrage aan doelrealisatie	6,96	7,00	6,05	6,64	(59) ^a
afstemming lokaal jeugd- en onderwijsbeleid	6,91	6,71	6,00	6,53	(58)
sturing gemeente: inhoudelijke sturing	6,61	6,20	5,76	6,20	(59) ^a
sluitende aanpak 0-6-jarigen	6,48	6,31	5,81	6,19	(57)
sluitende aanpak 6-12-jarigen	6,30	5,92	5,67	5,98	(57)
sluitende aanpak 12-18-jarigen	6,39	6,14	5,29	5,93	(58) ^a
afdelingen hebben oog voor jeugdbeleid	6,30	5,73	5,52	5,88	(59)
mate van bereik onder moeilijk bereikbare doelgroepen	6,00	5,73	5,14	5,63	(59)
totaal oordeel jeugdbeleid	6,66	6,61	6,00	6,41	(56)

a = significant op 0,05-niveau.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

De oordelen van ambtenaren zijn, net als die van instellingen, betrokken in een multivariate analyse (zie tabel 8.9). Daaruit blijkt dat de verschillende kenmerken van het beleid een rol spelen in de beoordeling van (de resultaten van) het beleid. De mate van voorwaardelijke sturing speelt bij de helft van de aspecten een rol: hoe sterker deze vorm van sturing, hoe positiever het oordeel van de ambtenaar. De andere kenmerken van het beleid zijn voor een beperkter aantal aspecten van belang, maar wel steeds in de verwachte richting.

Tabel 8.9

Verklaring van oordelen van ambtenaren over resultaten jeugdbeleid, multivariate analyse, 2001

	stedelijkheid	beleidstype	voorwaardelijke sturing	materiële sturing	verklaarde variantie (R^2_{adj})
sturing gemeente: relevante instellingen leveren adequate bijdrage aan doelrealisatie	—	0,37	—	0,36	0,21
sturing gemeente: inhoudelijke sturing	—	—	0,47	—	0,20
toespitsing beleid op specifieke omstandigheden/problemen	—	—	0,39	—	0,14
sluitende aanpak 0-6-jarigen	—	—	—	0,30	0,07
sluitende aanpak 6-12-jarigen	—	0,52	—	—	0,25
sluitende aanpak 12-18-jarigen	—	—	0,48	—	0,21
afstemming lokaal jeugd- en onderwijsbeleid	—	—	0,60	—	0,34
totaal oordeel jeugdbeleid	—	—	0,42	—	0,16

Alleen significante coëfficiënten ($p < 0,05$) zijn weergegeven in de tabel.

Bron: SCP (LJB-ambtenaren 2002)

Op het niveau van gemeenten blijkt dat er op bijna alle aspecten een samenhang bestaat tussen het oordeel van de ambtenaren en dat van de instellingen. Het sterkst is de samenhang bij het totaaloordeel over het jeugdbeleid.⁴

8.3.6 Conclusies

Het meest opvallend aan de beoordeling van het lokale jeugdbeleid en de resultaten ervan is dat de meeste procesmatige aspecten (maatwerk, netwerksturing- en samenwerking) positiever worden beoordeeld dan de inhoudelijke resultaten. Zowel bij de instellingen als bij de ambtenaren is dit patroon waarneembaar. Verder is opvallend dat de oordelen over de resultaten samenhangen met kenmerken van het gevoerde beleid, en niet met de stedelijkheid van de gemeente. Tot slot is het duidelijk geworden dat de oordelen van instellingen in sterke mate bepaald worden door hun betrokkenheid bij het beleid: instellingen die bij zowel formulering als uitvoering zijn betrokken, oordelen veruit het meest positief.

8.4 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op de vraag hoe bij het lokale jeugdbeleid betrokken actoren de effectiviteit van dat beleid beoordelen. Dat is gedaan door deze actoren te vragen naar hun inschatting van de doelbereiking en naar hun oordeel over het beleid en de resultaten.

Ruim de helft van de bij het jeugdbeleid betrokken instellingen denkt dat de doelstellingen op het eigen werkterrein hooguit gedeeltelijk worden gehaald. Ongeveer eenderde denkt dat de doelstellingen gehaald worden, hoewel de meerderheid van deze groep denkt dat dat later zal gebeuren dan gepland. Instellingen die meer bij de beleidsformulering en/of -uitvoering betrokken zijn, schatten de doelbereiking doorgaans wat zonniger in dan instellingen die niet of nauwelijks bij het beleid betrokken zijn. Verder zijn er weinig verschillen tussen typen instellingen, hoewel de RMC's opvallend optimistisch zijn over de doelbereiking op hun werkterrein. Het door de gemeente gevoerde beleid is slechts van beperkt belang voor de oordelen van instellingen. Alleen de mate van materiële sturing (politieke sturing, consensus) is op een aantal punten van invloed.

Ambtenaren jeugdbeleid oordelen gemiddeld iets positiever, hoewel ook van hen slechts een minderheid denkt dat de doelen volgens planning gerealiseerd zullen worden. Zij zijn met name positief over de doelbereiking in hun beleid gericht op jeugd en veiligheid en op jeugdparticipatie, terwijl zij somberder zijn over de doelbereiking in het 0-6-jarigenbeleid. In het algemeen lijken de ambtenaren uit de minder stedelijke gemeenten wat positiever te oordelen, maar alleen op de punten van brede scholen en voortijdig schoolverlaten zijn deze verschillen significant.

Instellingen oordelen relatief positief over het beleid, met name over de mate waarin het beleid is toegespitst op de lokale situatie en over de procesmatige aspecten van de gemeentelijke sturing. De inhoudelijke kant van die sturing beoordelen zij gemiddeld als onvoldoende. Hetzelfde geldt voor de resultaten van het beleid. Ook hier zijn zij gemiddeld minder over te spreken. Het totaaloordeel over het jeugdbeleid is gemiddeld een zes. Het valt op dat vooral instellingen die bij het 0-6-jarigenbeleid zijn betrokken het beleid en de resultaten zuinig beoordelen. Dit sluit aan bij de sceptische inschatting die ambtenaren maken van de doelbereiking in dat beleid. Ook ten aanzien van de oordelen over het beleid en de resultaten ervan vinden we dat de instellingen die zowel betrokken zijn bij de formulering als bij de uitvoering van het beleid, het meest positief oordelen, gevolgd door de instellingen die alleen betrokken zijn bij de beleidsformulering. Instellingen die niet of nauwelijks bij het jeugdbeleid zijn betrokken, oordelen het meest negatief. Verder blijkt dat de oordelen van instellingen positief worden beïnvloed door met name de materiële sturing (politieke sturing, consensus), en in iets mindere mate de voorwaardelijke sturing (beleidsontwikkeling, netwerkvorming, visie). Hoe sterker de sturing, hoe positiever het oordeel.

Ambtenaren zijn ook op dit punt wat positiever dan instellingen, maar hun oordelen komen in grote lijnen overeen met die van instellingen. Het oordeel van ambtenaren wordt in positieve zin beïnvloed door de mate van voorwaardelijke sturing.

Al met al moeten we concluderen dat zowel ambtenaren als instellingen in meerderheid zeer zuinig oordelen over de resultaten en de doelbereiking in het jeugdbeleid. Actieve gemeentelijke sturing, zowel materieel als voorwaardelijk, heeft doorgaans een positieve invloed. Die sturing wordt gemiddeld krap voldoende beoordeeld, met uitzondering van de inhoudelijke sturing. Over het maatwerk dat in het lokale jeugdbeleid wordt geleverd, zijn de beleidsactoren het meest positief, hoewel nog steeds relatief zuinig. Tot slot springt het 0-6-jarigenbeleid eruit. Hierover tonen de betrokken instellingen en de ambtenaren zich gereserveerd.

Noten

- 1 In tabel 8.4 wordt alleen gerapporteerd over de gemeenten die op het betreffende terrein doelen hebben geformuleerd, wat de reden vormt voor de relatief lage n in de laatste kolom.
- 2 In een principale-componentenanalyse hebben alle oordelen een minimale factorlading van 0,77 op de eerste factor, die 73% van de variantie verklaart.
- 3 In een principale-componentenanalyse hebben alle oordelen een minimale factorlading van 0,55 op de eerste factor, die 60% van de variantie verklaart.
- 4 Pearson's $R = 0,45$, $p = 0,001$ ($n = 48$).

9 Resultaten van lokaal jeugdbeleid

9.1 Inleiding

In hoofdstuk 8 zijn de bij het beleid betrokken actoren aan het woord geweest over het jeugdbeleid. Vanzelfsprekend geven zij een subjectief beeld van het beleid en van de resultaten. In dit hoofdstuk wordt getracht de resultaten van het jeugdbeleid op een meer objectieve wijze te schetsen. In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de 72 onderzoeksgemeenten zijn benaderd met de vraag of zij voor een aantal indicatoren cijfers konden verstrekken voor zowel het jaar 1998 als het jaar 2001. Daarnaast zijn, waar mogelijk, centrale databronnen gebruikt. De cijfers over het jaar 1998 fungeren als een soort nulmeting, omdat vanaf dat tijdstip het jeugdbeleid van de onderzoeksgemeenten is gevolgd. Het jaar 2001 is gekozen als tweede meetpunt. De keuze voor 2001 was vooral pragmatisch: de dataverzameling werd verricht in 2002. Door naar de scores op twee momenten te kijken, is het mogelijk de ontwikkeling vast te stellen die gemeenten op de indicatoren hebben doorgemaakt. Door deze ontwikkeling te relateren aan kenmerken van het jeugdbeleid zou het wellicht mogelijk zijn iets te zeggen over bepaalde kenmerken die een positieve dan wel een negatieve invloed op de beleidsresultaten hebben. Bij de ontwikkeling van dit onderzoek is steeds benadrukt dat dergelijke pogingen om beleidsuitkomsten te verklaren door herhaling van het onderzoek aan kracht zullen winnen. Hoe langer de periode waarover beleidsinformatie beschikbaar is en hoe langer de periode waarin ontwikkelingen op de verschillende uitkomstenindicatoren kunnen worden vastgesteld, hoe robuuster de uitspraken over de relaties tussen beleid en beleidsuitkomsten kunnen zijn. In dit opzicht weerspiegelt dit hoofdstuk de eerste poging daartoe, die noodgedwongen beperkt is tot een relatief korte periode. Dat noopt tot allerlei slagen om de arm met betrekking tot de mogelijkheid causale verbanden te leggen en met betrekking tot noties over de incubatietijd van (sociaal) beleid: in hoeverre mag van beleid dat in 1998 is ingezet resultaat verwacht worden in 2001, zeker als het gaat om een beleids-terrein dat niet zelden effecten op langere termijn nastreeft?

In hoofdstuk 2 is al bericht over de tegenvallende resultaten van de dataverzameling bij gemeenten en deels ook bij centrale bronnen. In dit hoofdstuk komen daarom veel minder indicatoren aan de orde dan oorspronkelijk beoogd. Tabel 9.1 bevat een overzicht van de indicatoren die wel aan de orde komen. De beschikbare indicatoren zijn ingedeeld naar vijf voor het lokale jeugdbeleid belangrijke thema's, die voor het grootste deel ook in hoofdstuk 4 aan de orde zijn gekomen. Voor iedere indicator is aangegeven of het de output van beleid betreft (ook wel intermediair effect of prestatie), of de outcome (ook wel finaal effect of effect, vgl. Financiën 2002: 17).

Tabel 9.1

Output en outcome indicatoren lokaal jeugdbeleid

beleidsthema	output/ outcome	indicator	bron
voortijdige uitval	outcome	aandeel jeugdigen van 15-24 jaar met ABW-/WW-uitkering in het totale aantal 15-24-jarigen	CBS
jeugd en veiligheid	outcome	aandeel minderjarig gehoorde verdachten (12-17 jaar) in het totale aantal 12-17-jarigen	CBS
	output	Halt-afdoeningen als percentage van 12-17-jarigen	Halt
sluitende aanpak 0-6-jarigen	output	aandeel peuters dat consultatiebureau bezoekt in het totale aantal 0-3-jarigen	thuiszorg-organisaties
onderwijsachterstanden	outcome	gemiddelde scores Cito-eindtoets basis-onderwijs	Cito
maatschappelijke participatie	outcome	aandeel jeugdigen lid van bibliotheek	NBLC-kenniscentrum

9.2 Overzicht van de resultaten

Tabel 9.2 biedt een overzicht van het beschikbare materiaal. De laatste kolom van de tabel, die betrekking heeft op de ontwikkeling tussen 1998 en 2001, bevat gegevens over de gemeenten waarvan voor beide jaren gegevens beschikbaar zijn. De kolommen waarin over de afzonderlijke jaren gerapporteerd wordt, gaan in bijna alle gevallen over een groter aantal gemeenten.

Tabel 9.2

Gemiddelde scores indicatoren beleidsuitkomsten, 1998, 2001 (en procentueel verschil (n))

		1998	2001	% 1998-2001
voortijdige uitval	aandeel jeugdigen van 15-24 jaar met ABW-/WW-uitkering, per 100 15-24-jarigen	2,48 (69)	1,52 (72)	-38 (69)
	aandeel minderjarige gehoorde verdachten (12-17 jaar), per 100 12-17-jarigen	6,08 (72)	5,74 (72)	-6 (72)
jeugd en veiligheid	Halt-afdoeningen per 100 minderjarige gehoorde verdachten	-	30 (58)	-
	aandeel peuters dat consultatiebureau bezoekt per 100 0-3-jarigen	97,4 (36)	92,2 (46)	-1 (36)
sluitende aanpak 0-6-jarigen	aandeel peuters dat consultatiebureau bezoekt per 100 0-3-jarigen	97,4 (36)	92,2 (46)	-1 (36)
onderwijsachterstanden	gemiddelde scores Cito-eindtoets basis-onderwijs	534,6 ^a (67)	535,1 (71)	-
maatschappelijke participatie	aandeel jeugdigen lid van bibliotheek, per 100 0-17-jarigen	79,3 (60)	75,7 (63)	-3 (53)

a Dit cijfer heeft betrekking op 1999.

Bron: SCP (LJB-kengetallen 2002)

Het aandeel jeugdigen met een uitkering in het kader van de Werkloosheidswet (ww) of de Algemene bijstandswet (ABW) is tussen 1998 en 2001 per gemeente gemiddeld met 38% teruggelopen. In 2001 lag het gemeentelijke percentage jeugdige werklozen op gemiddeld 1,52, tegen 2,48 drie jaar eerder. Dit komt overeen met de landelijke trend. In 1999 ontving 4,53% van de 15-24-jarigen een ABW- of ww-uitkering, in 2001 was dat 3,75%.^{1, 2} Overigens is de dalende trend in 2002 tot stilstand gekomen (CBS 2003a: 93) en is er in 2003 sprake van een toenemende jeugdwerkloosheid (CBS 2003c).

Op het gebied van jeugd en veiligheid zijn twee indicatoren beschikbaar: het percentage minderjarige gehoorde verdachten onder 12-17-jarigen en het aantal Halt-afdoeningen per 100 minderjarige gehoorde verdachten. Het percentage minderjarige gehoorde verdachten is in de periode 1998-2001 gemiddeld per gemeente iets afgenomen. Ook deze trend komt overeen met landelijke cijfers (CBS 2003b). Per 100 12-17-jarigen zijn in 2001 per gemeente gemiddeld bijna zes personen gehoord wegens verdenking van het plegen van een strafbaar feit. Er bestaat een relatie met de stedelijkheid van de gemeente: in de meest stedelijke gemeenten ligt het percentage tegen de 8, in de matig stedelijke gemeenten rond het gemiddelde, en in de minst stedelijke gemeenten tegen de 4. Overigens neemt de toename tussen 1998 en 2001 van het aandeel minderjarige gehoorde verdachten af met de stedelijkheid. Het is onduidelijk of het gemiddeld min of meer stabiele niveau van het percentage minderjarige gehoorde verdachten te maken heeft met een gelijk gebleven aantal strafbare feiten die door jongeren zijn gepleegd, met versterkte opsporingsinspanningen bij gedaalde criminaliteit, of met minder sterke opsporingsinspanningen bij gestegen jeugdcriminaliteit. In ieder geval lijkt er een verband te bestaan tussen het aandeel minderjarige gehoorde verdachten en de intensiteit van de opsporing. Wittebrood (2000a; 2000b: 185) maakt namelijk aannemelijk dat de door haar gesignaleerde toename in het aandeel minderjarige gehoorde verdachten het gevolg is van toegenomen aandacht van politie en justitie voor jeugdcriminaliteit.

Voor de Halt-afdoeningen zijn alleen gegevens over 2001 beschikbaar. Deze cijfers zijn gepercenteerd over het aantal minderjarige gehoorde verdachten, omdat de Halt-afdoening als geschikte straf wordt gezien voor jongeren die voor het eerst met politie en justitie in aanraking komen en niet al te ernstige strafbare feiten hebben gepleegd (Wittebrood 2003). Het aandeel Halt-afdoeningen vormt daarom geen indicator van de omvang van de jeugdcriminaliteit, maar van de wijze van strafoplegging. Gemiddeld werden in 2001 per gemeente 30 van de 100 minderjarige gehoorde verdachten met een afdoening door het Bureau Halt gestraft.

Voor de sluitende aanpak van 0- tot 6-jarigen kan worden beschikt over de indicator 'percentage 0-3-jarigen dat het consultatiebureau bezoekt'. Dit percentage is in de 36 onderzoeksgemeenten waarvan voor beide jaren cijfers bekend zijn, nagenoeg gelijk gebleven. Het bereikpercentage ligt in deze gemeenten in 1998 zeer hoog met 97. In

2001, voor welk jaar over gegevens van meer gemeenten kan worden beschikt, ligt het percentage op 92. Dit komt overeen met bevindingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat voor heel Nederland in 2001 een percentage vond van rond de 90 (CBS 2003a: 55). In dit onderzoek zijn geen significante samenhangen met de stedelijkheid van de gemeenten aangetroffen, net zo min als er een relatie bestaat tussen de stedelijkheid en de tussen 1998 en 2001 gerealiseerde ontwikkeling in bereik.

De enige indicator die betrekking heeft op het onderwijs laat tussen 1998 en 2001 geen echte veranderingen zien. De gemiddelde Cito-score is in 2001 weliswaar iets hoger dan in 1999, maar aan de omvang van de stijging kan geen grote betekenis worden toegekend.

Het aandeel jeugdigen dat lid is van een bibliotheek is tussen 1998 en 2001 gemiddeld per gemeente licht afgenomen. Dat past in de eerder door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) vastgestelde trend. Tussen 1995 en 1999 zou het aandeel 12- tot 19-jarigen dat voor eigen gebruik boeken leent uit de bibliotheek gedaald zijn van 73% naar 68%. In de leeftijdscategorie van 6 tot 12 jaar is het aandeel in dezelfde periode licht gestegen van 81% naar 83% (Huysmans en De Haan 2003: 84).

9.3 Resultaten en beleidskenmerken

Worden de resultaten die gemeenten volgens de in dit hoofdstuk gehanteerde indicatoren boeken tweeweggebracht door het gevoerde beleid? Om deze vraag te beantwoorden zijn de verschillende typen beleid (passief, actief, interactief), de verschillende vormen van sturing en – als achtergrondkenmerk van gemeenten – de stedelijkheid gerelateerd aan de scores die gemeenten in 2001 op de verschillende indicatoren hadden, en aan de verschillen tussen 1998 en 2001.

Tabel 9.3

Beleidskenmerken en beleidsresultaten: multivariate analyse (gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten)

		stede- lijkheid	beleids- type	voorwaardelijke sturing	materiële sturing	R^2_{adj}
aandeel jeugdigen van 15-24 jaar met een uitkering, per 100 15-24-jarigen	2001	0,55	–	–	–	0,28
aandeel minderjarige gehoorde verdachten (12-17 jaar), per 100 12-17-jarigen	2001	0,50	–	–	–	0,23
aandeel kinderen dat consultatiebureau bezoekt per 100 0-3-jarigen	2001	0,39	–	–	–	0,12
	1998-2001	0,71	-0,51	–	–	0,33
gemiddelde scores Cito-eindtoets basison- derwijs	2001	-0,34	–	–	–	0,09

– = niet-significante bèta.

Bron: SCP (LJB-kengetallen 2002)

In de multivariate analyse resteert op een beperkt aantal indicatoren de invloed van beleidskenmerken (zie tabel 9.3). De stedelijkheid van de gemeenten blijkt bij al deze indicatoren van invloed. Hoe stedelijker de gemeente, hoe hoger het aandeel jongeren met een uitkering, hoe hoger het aandeel minderjarige gehoorde verdachten, en hoe hoger het aandeel kinderen dat het consultatiebureau bezoekt. Bovendien hangt het verschil tussen het aandeel kinderen dat in 1998 en in 2001 het consultatiebureau heeft bezocht, positief samen met de stedelijkheid: in meer stedelijke gemeenten is dit aandeel gemiddeld sterker gestegen dan in minder stedelijke gemeenten. De gemiddelde score op de Cito-toets is in de minder stedelijke gemeenten hoger dan in de meer stedelijke gemeenten.

Gecontroleerd voor de stedelijkheid van gemeenten is er bij een enkele indicator sprake van invloed van beleidskenmerken. Opmerkelijk genoeg laat dit enige geval een effect zien dat omgekeerd is aan het verwachte effect. Hoe meer het beleid ontwikkeld is, des te lager is de toename in het aantal kinderen dat het consultatiebureau bezoekt – hoewel stedelijkheid een groter effect heeft. Het is lastig deze bevinding te interpreteren. Mogelijk is de indicator te specifiek om beïnvloed te worden door de meer algemene kenmerken van het jeugdbeleid.

Er blijken slechts in beperkte mate samenhangen te bestaan tussen de oordelen van beleidsactoren over de resultaten (zie hoofdstuk 8) en de resultaten die, afgemeten aan de ontwikkeling op de in dit hoofdstuk gepresenteerde indicatoren, in het jeugd-beleid geboekt zijn.

9.4 Samenvatting en conclusies

De belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk is dat veel gegevens die – in ieder geval vanuit nationaal perspectief – relevant zijn voor het jeugdbeleid, niet of slechts in een beperkt aantal gemeenten voorhanden zijn. Bovendien blijken de gehanteerde definities tussen gemeenten te verschillen. Om die reden is het haast ondoenlijk iets over de resultaten van het lokale jeugdbeleid te zeggen, laat staan verbanden te leggen met het gevoerde beleid. We moeten constateren dat dit onderzoek op dit punt mislukt is; dat is vervelend voor dit onderzoek. Daarnaast is deze constatering ook van betekenis voor het lokale jeugdbeleid. Het blijkt immers niet mogelijk om op basis van objectieve cijfers iets over de resultaten van het jeugdbeleid te zeggen. Dergelijke informatie over de resultaten is alleen op deelterreinen beschikbaar, en dan nog lang niet altijd op gemeentelijk niveau. Om uiteindelijk uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van bepaalde typen lokaal jeugdbeleid, zal toch juist op het niveau van de gemeente de relatie tussen resultaten en beleid moeten worden gelegd. Dat blijkt helaas niet goed mogelijk op basis van de in 2002 bij gemeenten en centrale databronnen aanwezige gegevens.

Noten

- 1 De verschillen in de hoogte van de landelijke en gemeentelijke percentages hebben te maken met het feit dat bij de berekening van de gemiddelde gemeentelijke percentages het aantal inwoners niet wordt meegewogen. Het gemiddelde gemeentelijke percentage van stad A met 10% werklozen op een bevolking van 1.000.000 inwoners en gemeente B met 1% werklozen op een bevolking van 1000 inwoners bedraagt 5,5. Het aandeel werklozen in deze twee gemeenten samen bedraagt echter 9,99%.
- 2 De gegevens zijn ontleend aan CBS StatLine en CBS 2003b, en door de auteur bewerkt.

10 Jongeren over het jeugdbeleid van hun gemeente

10.1 Inleiding

Wat vinden jongeren zelf nu eigenlijk van het jeugdbeleid van de gemeente waarin zij wonen? Het beantwoorden van deze vraag is de derde manier waarop we in dit onderzoek naar de uitkomsten van het beleid kijken. De vraag is in de eerste plaats natuurlijk interessant omdat jongeren het object van jeugdbeleid zijn en dat beleid veelal gericht is op de verbetering van hun positie en leefsituatie. Daarom mag verondersteld worden dat een 'succesvol' jeugdbeleid tot een positief oordeel van jongeren leidt. De vraag is in de tweede plaats van belang omdat de gedachte leeft dat gemeenten door hun korte afstand tot burgers, c.q. jongeren, beter dan andere bestuurslagen in staat zouden zijn de doelgroep van het beleid erbij te betrekken. Dit zou een positieve invloed moeten hebben op de effectiviteit van het jeugdbeleid. Veel gemeenten hebben zich dan ook nadrukkelijk ten doel gesteld hun jeugdbeleid (mede) te baseren op de wensen en behoeften van jongeren (zie hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 2 is al kort uiteengezet op welke wijze jongeren in het onderzoek zijn betrokken. In negen gemeenten zijn steeds zo'n 60 jongeren geïnterviewd door jongeren die deel uitmaakten van een Jongeren Inspectie Team (JIT). Bovendien hebben de JIT's gesproken over de gemeente en hun jeugdbeleid, en over de resultaten van de interviews. In paragraaf 10.3 worden de resultaten van de interviews gepresenteerd. Ze zullen worden geïllustreerd en verlevendigd met fragmenten uit de JIT-besprekingen. In paragraaf 10.4 worden de bevindingen samengevat en beschouwd. Maar allereerst komt in paragraaf 10.2 de gevolgde werkwijze nader aan de orde.

10.2 De werkwijze van de Jongeren Inspectie Teams

Voor dit deel van het onderzoek is gebruikgemaakt van de door Stichting Alexander¹ ontwikkelde methode van Jongeren Inspectie Teams (JIT's). Deze methode maakt het mogelijk jongeren beleid te laten evalueren en beoordelen. Zij zijn zelf actief betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van het onderzoek. Het JIT-onderzoek is uitgevoerd in de negen onderzoeksgemeenten die betrokken zijn in het kwalitatieve onderzoek naar lokaal jeugdbeleid (zie hoofdstuk 2).

In de negen gemeenten zijn ambtenaren jeugdbeleid verzocht om mee te werken aan het onderzoek door informatie over het jeugdbeleid te verstrekken en door namen beschikbaar te stellen van personen binnen instellingen, die een rol zouden kunnen spelen in de werving van jongeren. Langs deze weg zijn in iedere gemeente tien tot twintig jongeren in de leeftijd van 15 tot 21 jaar geselecteerd waarmee een panelgesprek is gehouden over het lokale jeugdbeleid en over de voor de jeugd aan-

wezige voorzieningen. De onderwerpen van deze gesprekken waren steeds dezelfde: gemeente in het algemeen, vrije tijd, school, werk, wonen, veiligheid, hulp bij vragen en problemen, en inspraak van jongeren. Uit deze groep jongeren zijn de leden van het JIT geselecteerd, waarbij gestreefd is naar een gemengde samenstelling wat betreft sekse, schooltype en etniciteit. In de gemeente die fungeerde als pilot-gemeente is van dit stramien afgeweken en is gestart met een panelgesprek met de vijf jongeren die uiteindelijk het JIT zouden gaan vormen. In deze gemeente was het doel zo snel mogelijk tot een standaardvragenlijst te komen die als basis kon worden gebruikt in de andere gemeenten. Bij het ontwikkelen van deze standaardvragenlijst waren ook onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en Stichting Alexander betrokken. Uitgangspunt bij het ontwikkelen van de vragenlijst was dat de interviews maximaal vijftien minuten mochten duren.

De leden van de JIT's hebben voorafgaand aan het afnemen van de interviews een bijeenkomst gehad waarin de standaardvragenlijst werd aangevuld op basis van de lokale situatie en specifieke wensen. Tevens namen zij deel aan een interviewtraining. Vervolgens nam ieder JIT-lid zo'n twaalf tot vijftien interviews af bij andere jongeren uit de gemeente. De JIT-leden mochten zelf hun respondenten selecteren, die tussen de 12 en 21 jaar oud moesten zijn. Wel werden zij geacht de selectie te spreiden naar sekse, schooltype en etniciteit.² De resultaten van de interviews zijn door ieder JIT beschouwd en besproken, wat heeft geleid tot een eindrapportage per gemeente. De teamleden ontvingen voor hun inzet bij het onderzoek een vrijwilligersvergoeding.

Uiteindelijk zijn er in de negen gemeenten 504 interviews gehouden. Voor een verslag van het veldwerk wordt verwezen naar de bijlage D. In een aantal gemeenten hebben de JIT's hun bevindingen gepresenteerd aan en besproken met het gemeentebestuur.

De belangrijkste voordelen van de JIT-methode zijn dat jongeren een grote rol spelen in de beoordeling van het beleid. Zij zijn betrokken bij de ontwikkeling van vragenlijsten en bij de interpretatie van de resultaten. Bovendien blijken jongeren die gevraagd worden zich door een andere jongere te laten enquêteren bijna allemaal bereid mee te werken, waardoor de non-respons minimaal is. Naast deze voordelen kent de JIT-methode ook beperkingen. In de eerste plaats is er geen sprake van 'professionele' interviewers. Ondanks de interviewtraining heeft het enthousiasme van de interviewers ertoe geleid dat soms tijdens het interview vragen en antwoordmogelijkheden werden toegelicht op niet geheel neutrale wijze. In de tweede plaats hebben de JIT-leden zelf respondenten gezocht, waardoor niet alleen de samenstelling van de responsgroepen tussen gemeenten nogal verschilt – wat ook te maken heeft met de verschillende bevolkingssamenstellingen van de gemeenten – maar waardoor bovendien de samenstelling van de responsgroep in sommige gemeenten wat eenzijdig is. In de derde plaats beperkte de tijd die per interview was uitgetrok-

ken het aantal vragen. In samenhang met het aantal onderwerpen dat de jongeren wilden behandelen in de vragenlijst leidde dit tot een wat oppervlakkige vragenlijst. Tot slot is de JIT-methode met name geschikt voor jongeren vanaf 12 jaar, terwijl het jeugdbeleid zich ook op de groep van 12 jaar en jonger richt. Daardoor blijft een deel van het jeugdbeleid buiten beeld.

10.3 Jongeren over hun gemeente: resultaten

Uit eerder onderzoek is gebleken dat veel jongeren vinden dat zij meer inspraak moeten krijgen in het gemeentelijke jeugdbeleid en in beslissingen over de buurt of wijk waarin zij wonen. Slechts iets meer dan eenderde van de jongeren vindt dat de gemeente waarin zij wonen voldoende doet voor de jeugd (Zeijl 2003: 114). Gemeenten hebben – overigens net als het rijk – een enigszins negatief imago bij jongeren. Gemeenten houden geen rekening met jongeren en hebben niet de intentie met hen in contact te treden. Tegelijkertijd wordt de gemeente door jongeren wel als een belangrijke actor gezien als het gaat om voorzieningen voor de jeugd (Bruggeman 2000). In het algemeen geldt dat de plaats die politiek en beleid innemen in de belevingswereld van jongeren gerelativeerd moet worden (Zeijl 2003; Wittebrood 1995).

Wat verwachten jongeren van hun gemeentebestuur? In de JIT-interviews werd hen gevraagd de twee in hun ogen belangrijkste zaken te noemen waarvan zij vinden dat de gemeente er verantwoordelijk voor is. Tevens konden de jongeren aangeven of zij vinden dat de gemeente op een reeks van onderwerpen voldoende doet voor jongeren (zie tabel 10.1). Als het gaat om de verantwoordelijkheden van de gemeente springen twee zaken eruit: uitgaan en veiligheid/criminaliteit. Ten minste 40% van de jongeren vindt dit tot de belangrijkste taken van de gemeente behoren als het gaat om jongeren-aangelegenheden. Andere relatief veel genoemde zaken zijn sport en spel en activiteiten voor jongeren op straat. Met uitzondering van sport en spel behoren deze meest genoemde verantwoordelijkheden ook tot de zaken waarvan relatief veel jongeren vinden dat de gemeente er tekortschiet. Dit laatste geldt overigens ook voor het tegen- gaan van discriminatie, maar dit thema behoort volgens slechts 10% van de jongeren tot de belangrijkste verantwoordelijkheden van de gemeente. We kunnen constateren dat jongeren vinden dat op terreinen die zij belangrijk vinden en waar zij iets van de gemeente verwachten, de gemeente niet aan hun wensen en verwachtingen voldoet.

Box 10.1 Algemeen oordeel en verwachtingen ten aanzien van gemeente

Culemborg

Ongeveer 58% van de ondervraagde jongeren is positief over Culemborg in het algemeen. Deze jongeren vinden dat er voldoende voor jongeren wordt gedaan. Het is rustig in Culemborg en er zijn niet veel problemen. Verder zijn er leuke winkels en is het

Vervolg Box 10.1 Algemeen oordeel en verwachtingen ten aanzien van gemeente
er gezellig. De jongeren die negatief zijn over Culemborg vinden dat er niets te doen is voor jongeren. Bovendien vinden ze dat het te lang duurt voordat de gemeente iets doet.

De gemeente geeft hun geld uit aan onzin, daar kunnen ze beter bijvoorbeeld een speeltuintje voor de kinderen maken. (jongen, 16 jaar)

De ondervraagde jongeren noemen 'veiligheid en criminaliteit' het vaakst als belangrijk thema waarop jongeren iets van de gemeente zouden mogen verwachten (48%). Ruim de helft vindt dat de gemeente voldoende doet op dat gebied. 'Uitgaan' wordt ook door veel jongeren genoemd bij de vraag wat de gemeente moet doen voor jongeren. Slechts 20% vindt dat de gemeente op dit terrein genoeg doet. Ook 'sport en spel' en 'culturele voorzieningen' vinden jongeren belangrijk (respectievelijk 22% en 20%), maar de meeste jongeren vinden dat de gemeente al voldoende doet op die gebieden (respectievelijk 75% en 83%). Op de vraag wat de gemeente Culemborg voor jongeren zou moeten doen, maar in de praktijk te weinig doet, worden mogelijkheden voor uitgaan, activiteiten voor jongeren, hangplekken, jeugdcentra, enzovoort het meest genoemd.

Spijkenisse

Meer dan de helft van de jongeren uit zich negatief over de gemeente Spijkenisse. Ze vinden het saai. Vooral op het gebied van vrije tijd is er niet veel te beleven.

Sommige mensen klagen over hangjongeren, maar er is gewoon niks te doen. Dus dan kan je ook niks anders doen dan rondhangen. (meisje, 13 jaar)

De JIT-leden weten uit eigen ervaring dat de gemeente wel het één en ander doet. Maar kennelijk is dit niet genoeg om jongeren tevreden te stellen. Hier komt volgens het JIT bij dat de gemeente jongeren ook niet voldoende informeert over wat ze voor hen doet. Jongeren zijn daardoor vaak niet op de hoogte. De jongeren die uitgesproken positief zijn over de gemeente (32%) vinden het gezellig. Alles wat je nodig hebt is in de buurt aanwezig en ze vinden dat er redelijk veel gedaan wordt met wensen van inwoners.

De belangrijkste zaken die de gemeente voor jongeren moet regelen vinden de jongeren uitgaan (55%); veiligheid en criminaliteit (47%) en activiteiten voor jongeren op straat (28%). Dit zijn tevens de zaken waarvan veel jongeren vinden dat de gemeente niet voldoende onderneemt. De gemeente doet volgens de meeste de jongeren wel voldoende op de gebieden 'school' (93%) en 'culturele voorzieningen' (80%).

Vlissingen

Vlissingen is een leuke gemeente vinden de ondervraagde jongeren, maar vooral voor ouderen en jonge gezinnen. Voor jongeren ontbreekt er nogal wat. Jongeren die zich negatief uitlaten over Vlissingen missen faciliteiten die specifiek voor hen bedoeld zijn. Er zijn beperkte uitgaansmogelijkheden en weinig activiteiten en ontmoetingsplekken voor jongeren op straat of in jongerencentra. Positief aan Vlissingen vinden de jongeren dat iedereen iedereen kent, dat het gezellig en relaxed is en dat het centrum mooi en schoon is.

Vervolg Box 10.1 Algemeen oordeel en verwachtingen ten aanzien van gemeente

Volgens 46% van de ondervraagde jongeren is veiligheid het allerbelangrijkste wat de gemeente voor jongeren moet regelen. Van de ondervraagde jongeren vindt minder dan de helft (44%) dat de gemeente voldoende doet op dit gebied.

Veiligheid is puur een taak van de gemeente. Dat is hun verplichting. Uitgaan is geen verplichting van de gemeente om te regelen. (jongen, 18 jaar)

Uitgaan wordt door 42% van de ondervraagde jongeren een belangrijke gemeentelijke taak gevonden; 10% vindt dat de gemeente nu voldoende doet op dat gebied. Ten slotte worden 'sportvoorzieningen' door 36% van de geënquêteerden genoemd. Een ruime meerderheid (71%) vindt dat de gemeente hier voldoende aan doet.

Op de vraag waar de gemeente echt tekortschiet, noemen jongeren het vaakst uitgaansgelegenheden, zoals discotheken en cafés. Ook de uitbreiding van het winkelaanbod wordt vaak genoemd. In iets mindere mate worden speelplekken, activiteiten voor jongeren en kinderen, en hangplekken of een buurthuis genoemd.

Voorburg

Op de vraag wat jongeren van de gemeente Voorburg vinden, geeft 41% van hen een negatief antwoord. Voorburg is saai, er zijn alleen maar dingen te doen voor jonge kinderen en bejaarden en voor jongeren is er weinig. Een meerderheid van 59% van de jongeren geeft aan dat ze de gemeente Voorburg leuk vindt. Deze jongeren vinden het gezellig in Voorburg en volgens hen heerst er een relaxte sfeer. Het JIT vindt het opvallend dat zoveel jongeren positief over Voorburg oordelen. Zij denken dat dit komt omdat er ook veel jongeren tussen de 12 en 13 jaar geïnterviewd zijn. Deze jongeren kijken volgens het JIT nog niet zo goed om zich heen, gaan nog niet uit en zijn tevreden met de speelgelegenheden die er zijn.

De belangrijkste zaken die de gemeente voor jongeren moet regelen zijn volgens de jongeren 'uitgaan' (42%), hangplek/clubhuis (30%), veiligheid/criminaliteit (26%) en sport en spel (22%). Concreet vinden veel jongeren dat de gemeente meer zou moeten doen aan een (overdekte) hangplek, een clubhuis of ontmoetingsplek en een uitgaanscentrum/discotheek.

Als je om je heen kijkt zie je dat er niet veel te doen is. (meisje, 15 jaar)

Er moet iets komen in de buurt, een overdekt jeugdhonk. (jongen, 16 jaar)

Tabel 10.1

Belangrijkste zaken waarvoor gemeente volgens jongeren verantwoordelijk is, 2002 (n = 504) en opvatting over taakuitoefening door gemeente (n = 494-501)

	% jongeren dat onderwerp belangrijke gemeentelijke verantwoordelijkheid vindt	% jongeren dat vindt dat gemeente voldoende doet t.a.v. onderwerp
uitgaan	47	24
veiligheid/criminaliteit	40	36
sport en spel	27	65
activiteiten voor jongeren op straat	22	18
winkelen	16	48
tegengaan van discriminatie	10	33
culturele voorzieningen	8	76
school	8	85
hulp bij vragen en problemen	6	40
anders	5	n.v.t.

Bron: SCP (LJB-jongereninspectieteams 2002)

Uit tabel 10.1 wordt al duidelijk dat veel van de onderwerpen waarbij jongeren verwachtingen hebben van hun gemeente betrekking hebben op vrijetijdsbesteding. Dit onderwerp kwam in de enquêtes nader aan de orde. De jongeren werd gevraagd in hoeverre zij belang hechten aan verschillende vormen van vrijetijdsbesteding (zie tabel 10.2). Opmerkelijk is dat jongeren meer belang blijken te hechten aan algemene voorzieningen als winkels, disco's en sportcentra dan aan specifieke jongerenvoorzieningen. Daarmee is niet gezegd dat jongeren deze specifieke zaken onbelangrijk vinden: het jongerenwerk wordt nog altijd door 60% van de jongeren gewaardeerd, evenals hangplekken en trapveldjes.

In het vervolg op de vraag naar het belang dat jongeren hechten aan de verschillende vormen van vrijetijdsbesteding is hen gevraagd of zij vinden dat zij in hun gemeente voldoende keuze hebben om de dingen te doen die ze graag zouden willen doen. 61% van de jongeren oordeelt negatief over de keuzemogelijkheden. Als de vraag wordt toegespitst op de eigen wijk, stijgt dit percentage tot 81. Ten slotte vindt slechts 17% van de jongeren dat de gemeente voldoende rekening houdt met de wensen van jongeren op het gebied van vrijetijdsbesteding.

Tabel 10.2

Belang van verschillende vormen van/voorzieningen voor vrijetijdsbesteding, 2002 (n = 497-501; in procenten)

	belangrijk/enigszins belangrijk	niet belangrijk, niet onbelangrijk	enigszins onbelangrijk/ onbelangrijk
winkels	82	11	7
disco	80	10	10
sportcentrum	78	14	7
computeren/lezen/tv kijken etc.	68	20	12
café	62	18	20
jongerenwerk	60	27	13
hangplek	59	19	23
trapveldje	57	19	24
culturele voorzieningen	48	25	27
naschoolse opvang	46	25	29
internetcafé	43	25	32

Bron: SCP (LJB-jongereninspectieteams 2002)

Box 10.2 Vrijetijdsbesteding

Appingedam

Discobezoek wordt door 90% van de jongeren als een (heel) belangrijke vorm van vrijetijdsbesteding gezien, 83% vindt winkels (heel) belangrijk en 81% een sportvereniging. Slechts 7% van de jongeren geeft aan dat er genoeg mogelijkheden zijn om de vrije tijd leuk te besteden in Appingedam en maar 5% vindt dat er voldoende te doen is in de eigen wijk.

Een twaalfjarige kan genoeg te doen hebben in zijn of haar wijk, maar de andere 95% gaat niet meer van de glijbaan, bij wijze van spreken dan. (meisje, 18 jaar)

Geen van de ondervraagde jongeren vindt dat de gemeente genoeg rekening houdt met de wensen van jongeren!

Dat zegt genoeg, dat is het enige wat je erover kunt zeggen. De jeugd roept om hulp hier. Van er is hier niks, help ons, doe iets! Ik denk dat de gemeente hier ook wel van zal schrikken. Dit zijn nog maar 58 mensen en er zijn nog veel meer jongeren in Appingedam. (meisje, 18 jaar)

De jongeren van het JIT zijn aan de ene kant blij dat de cijfers zo duidelijk zijn, want 'nu kan de gemeente ook zien dat het menens is', maar aan de andere kant zegt het JIT dat deze vraag duidelijk maakt dat jongeren zich alleen voelen staan tegenover de gemeente.

Groningen

Als mogelijkheid voor vrijetijdsbesteding vinden Groningse jongeren een disco (heel) belangrijk; dit wordt door 93% van de ondervraagde jongeren genoemd. Daarnaast

Vervolg Box 10.2 Vrijtijdsbesteding

worden 'winkels' heel belangrijk gevonden (83%) en 'computeren thuis, tv kijken, lezen, etc' (81%). Minder belangrijk vinden de jongeren 'naschoolse activiteiten'(30%). De meeste jongeren (71%) vinden dat ze genoeg keuze hebben om de activiteiten die ze in hun vrije tijd willen doen ook daadwerkelijk te doen. Jongeren die positief zijn vinden dat er altijd wel wat te doen is in de stad. Jongeren die negatief zijn vinden onder andere dat de uitgaansmogelijkheden beperkt zijn en dat er niet genoeg te doen is voor jongeren op straat.

Over de mogelijkheden om vrije tijd door te brengen in de eigen wijk is men minder tevreden: twee derde van de jongeren geeft aan dat er niet genoeg te doen is. Iets meer dan de helft van de jongeren vindt dat de gemeente hierbij niet genoeg rekening houdt met de wensen van jongeren. Ze vinden bijvoorbeeld dat het lang duurt voordat er iets gebeurt voor jongeren en dat er alleen rekening wordt gehouden met jongeren die overlast geven. De JIT-leden merken op dat de gemeente het op sommige plekken beter doet dan op andere plekken. Zo wordt Vinkhuizen genoemd als een wijk waar meer activiteiten voor jongeren worden georganiseerd en waar plekken zijn om elkaar te ontmoeten.

Het is een leuke buurt, je wordt niet lastig gevallen, rustig. (jongen)

In mijn wijk wonen veel mensen met verschillende culturen bij elkaar. Het nadeel hiervan is dat sommige mensen je niet accepteren omdat je er anders uitziet en dat is niet leuk. (meisje, 16 jaar)

Spijkenisse

Omdat er meer meisjes dan jongens zijn geëquipeerd, vermoedt het JIT Spijkenisse dat hierdoor de resultaten enigszins vertekend zijn. Meisjes vinden een voetbalveld en een skatebaan minder belangrijk dan bijvoorbeeld winkelen.

Als ik het mag zeggen: voor een meisje vind ik hier niks te doen hoor, in Waterland. (meisje, 16 jaar)

Leeftijd kan volgens de JIT-leden ook uitmaken: onder de 15 jaar vind je een discotheek, café of hangplek waarschijnlijk minder belangrijk. Die dingen zijn toch voor wat oudere jongeren. Een ruime meerderheid (65%) van de jongeren vindt dat ze niet genoeg keuze heeft om bovenstaande leuke dingen te doen.

Eigenlijk doe je buiten hetzelfde als binnen: gewoon niks. Je kan buiten niksen en je kan binnen niksen, want er is gewoon niks. (meisje, 16 jaar)

Als het gaat over de eigen wijk is dit percentage nog hoger: 81% vindt dat er niet genoeg (leuke) mogelijkheden voor vrijtijdsbesteding zijn in de eigen wijk.

M'n ouders hebben ook zoiets van: ja, je gaat niet elke avond een andere wijk in. (meisje, 13 jaar)

Uit tabel 10.1 kwam ook naar voren dat veiligheid en criminaliteit een thema is waarop jongeren het nodige van de gemeente verwachten. Dat jongeren veiligheid een belangrijk thema vinden, komt ook naar voren als hen gevraagd wordt naar het belang dat zij hechten aan zaken die te maken hebben met school. Dan blijkt dat de veiligheid op en rond de school het vaakst genoemd wordt: liefst 66% hecht hier veel

belang aan, en nog eens 29% enigszins. Daarmee steekt veiligheid duidelijk uit boven andere onderwerpen die te maken hebben met school; het op een na meest genoemde thema is 'hulp bij problemen'. 47% van de jongeren hecht hier veel belang aan, en 36% enigszins.

De grote betekenis die jongeren toekennen aan veiligheid heeft ongetwijfeld te maken met de onveiligheidsgevoelens die bij veel van hen heersen: 44% voelt zich soms onveilig in de eigen gemeente en 7% voelt zich vaak onveilig. Bijna twee derde van de jongeren is in staat onveilige plekken in de gemeenten aan te wijzen en/of mijdt deze. Overigens is bijna de helft van de jongeren het (enigszins) eens met de stelling dat het gemeentebestuur voldoende doet om de gemeente veilig te maken en te houden, terwijl ongeveer eenderde het hier (enigszins) mee oneens is. Over de veiligheid op en rond school zijn jongeren beduidend positiever: 89% vindt het er veilig.

Box 10.3 Veiligheid

Groningen

Bijna twee derde van de ondervraagde jongeren voelt zich zelden of nooit onveilig in Groningen. Toch vindt maar 44% van de jongeren dat de gemeente voldoende doet om Groningen veilig te maken en te houden. De jongeren die de inzet van de gemeente positief beoordelen, zeggen dat er genoeg bewaking is, dat de politie vaak door de buurt rijdt en dat ze niet weten wat de politie nog meer zou kunnen doen.

Bij ons in Vinkhuizen heb je een wijkagent, Cor. Dat is een strakke vent. (Jongen, 18 jaar)

De jongeren die negatief zijn vinden dat er te weinig politie is, dat die zich met verkeerde dingen bezig houdt en te laat komt als er wat aan de hand is. Als jongeren zich onveilig voelen, dan is dat meestal in het donker, of wanneer ze alleen zijn. Onveilige plekken zijn bijvoorbeeld parkjes, steegjes of junkieplaatsen en er wordt ook een aantal wijken genoemd.

Meer dan 60% van de jongeren is het niet eens met de stelling dat de politie naar jongeren luistert. Zij vinden dat jongeren door de politie vaak niet serieus worden genomen, dat er al conclusies worden getrokken voordat je iets kunt zeggen.

Heeze-Leende

De meeste jongeren (64%) voelen zich veilig in Heeze-Leende. Ongeveer 50% vindt dat de gemeente voldoende doet om Heeze-Leende veilig te maken en te houden. Jongeren die zich wel eens onveilig voelen, hebben dat gevoel vaak 's avonds, in het donker, bij de rotonde en bij andere jongeren.

Paffen, stoer doen, drinken, harde muziek draaien op straat en soms vervelende opmerkingen maken. Dan voel je je toch niet veilig. (meisje, 14 jaar)

Daar zitten dan een man of 15 zo. Een paar van die mennekes, die zitten daar met auto's en zo, muziek hard. Een beetje bakkesen. Niemand durft er voorbij te fietsen. (Jongen, 18 jaar)

Meer dan 40% van de jongeren kan onveilige plekken noemen in de gemeente.

Vervolg Box 10.3 Veiligheid

Dit zijn vaak bepaalde straten, maar ook een bank in één van de dorpen is een aantal keer genoemd. De jongeren die vinden dat de gemeente niet genoeg doet op het gebied van veiligheid vinden dat er te weinig politie is, die bovendien op het verkeerde moment komt.

Vlissingen

De meeste jongeren (62%) voelen zich zelden of nooit onveilig in Vlissingen. Het JIT denkt dat mensen in Vlissingen heel goed weten waar het onveilig is en daar niet heen gaan. Er wordt een aantal plekken genoemd waarvan wordt gezegd dat ze niet veilig zijn en die je beter kunt mijden. Wel kan over al die plekken volgens het JIT gediscussieerd worden: het gaat om het gevoel van onveiligheid en dat verschilt per persoon. Met de stelling 'de gemeente doet voldoende om Vlissingen veilig te maken en te houden' is een kleine meerderheid (55%) van de jongeren het eens; 27% is het hier mee oneens. *Over het algemeen vindt iedereen het wel veilig hierzo, maar er kan wel wat meer gedaan worden.* (jongen, 18 jaar)

In de toelichting die door de jongeren bij hun antwoord op de stelling wordt gegeven, blijkt echter dat de meeste opmerkingen negatief van aard zijn. Jongeren noemen dat er te weinig politie op straat loopt en dat er te veel wordt getolereerd. Daarnaast geven ze aan dat er wel veel plannen zijn, maar dat je daar in de praktijk weinig van merkt.

In de interviews is de inspraak in en betrokkenheid bij het gemeentelijke beleid nadrukkelijk aan de orde geweest. In de eerste plaats is de jongeren gevraagd of zij wel eens contact hebben met de gemeente (zie tabel 10.3). Als het gaat om interactieve contacten, dan blijkt dat 21% van de jongeren wel eens mee heeft gewerkt aan een interview, 14% aan een groepsgesprek en 9% aan een debat. Ruim de helft van de jongeren is op geen enkele wijze met de gemeente in contact geweest en ruim een kwart op één van de in de tabel genoemde wijzen.

Tabel 10.3

Contacten met de gemeente, 2002 (percentage jongeren)

vragenlijst	38
interview	21
groepsgesprek/panel	14
debat	9

Bron: SCP (LJB-jongereninspectieteams 2002)

Van de jongeren die aangaven op enigerlei wijze contact te hebben gehad met de gemeente, zegt een op de vijf dat dit contact goed was. 44% beoordeelt het contact als redelijk, 28% als matig of slecht, en 10% heeft geen mening.

Box 10.4 Inspraak en participatie

Appingedam

Het valt de JIT-leden op dat jongeren niet vaak aan inspraakmogelijkheden van de gemeente meedoen.

Het is zeer slecht want we hebben geen inspraak en ook geen hoop omdat wij uit ervaring weten dat er nu nog niks gebeurd is. Zij zeggen dan van het komt goed, het komt goed. En we draaien ons om we zien geen verandering. Misschien doen ze er wel wat aan, maar ja, het is nu voor ons eerst zien en dan geloven. Ik hoop dat wij in het gesprek met de gemeente verder komen. (meisje, 18 jaar)

Daartegenover staat dat de meerderheid van de jongeren die wel eens hebben gebruikgemaakt van inspraakmogelijkheden van de gemeente daar positief over is. Ruim eenderde van de jongeren vindt dat de beste manier om in contact te komen met de gemeente is om dit te doen via actieve jongeren die al contact hebben met de gemeente.

Spijkenisse

Een groot aantal jongeren heeft wel eens contact gehad met de gemeente door middel van een interview, vragenlijst, gesprek met een ambtenaar of gesprek met een jongerenwerker/buurtbeheerder of politiemedewerker. Het grootste deel van de jongeren (80%) vindt dit contact redelijk tot goed.

Als ze ons laten meebeslissen en meepraten, dan kan het allemaal veranderen en verbeteren. (meisje, 16 jaar)

De beste manier om in contact te komen met de gemeente is volgens een kwart van de jongeren via actieve jongeren die al contact hebben met de gemeente.

De JIT-leden beseffen dat de gemeente aandacht en geld moet besteden aan alle bevolkingsgroepen en niet uitsluitend aan jongeren. Maar dit neemt volgens hen niet weg dat de gemeente te weinig rekening houdt met jongeren. De teamleden denken dat de gemeente dat eigenlijk zelf ook wel weet.

Ik denk dat de gemeente donders goed weet dat zij niet genoeg rekening houdt met jongeren. Ze weten het zelf wel. (lid JIT)

Utrecht

Het JIT-Utrecht oordeelt dat jongeren niet genoeg inspraak hebben als het gaat om onderwerpen die voor hen belangrijk zijn. Een grote meerderheid van de ondervraagde jongeren heeft dit bijvoorbeeld aangegeven bij het onderwerp vrijetijdsvoorzieningen in de eigen wijk.

Jongeren zijn ook een belangrijke doelgroep van de stad. Als jongere kan je het zelf het beste zien wat belangrijk is voor jou. Beter dan al die mensen die in de gemeente zitten te vergaderen. (meisje)

Vervolg Box 10.4 Inspraak en participatie

Het JIT vindt het opvallend dat veel jongeren (67%) wel eens een gesprek in de wijk hebben gehad met iemand van de gemeente. Daarnaast heeft 61% van de jongeren wel eens een vragenlijst met betrekking tot de gemeente ingevuld en 47% heeft wel eens over de eigen wensen gesproken met een jongerenwerker, buurtbeheerder of politiemedewerker. Meer dan de helft van de jongeren vond het contact met de gemeente redelijk tot goed. Jongeren achten de beste kanalen om in contact te komen met de gemeente jongerenwerkers, buurtbeheerders en politiemensen (24%) of actieve jongeren die al contact hebben met de gemeente (22%).

Op de vraag of de gemeente rekening houdt met de wensen van jongeren, antwoordt 61% negatief. Redenen hiervoor zijn onder andere dat de gemeente te veel doet wat ze zelf wil, dat er geld te kort is, dat jongeren niet serieus worden genomen en dat de gemeente haar beloftes niet nakomt.

Wat vinden jongeren de beste manier om in contact te komen met de gemeente? Uit een aantal mogelijkheden mochten de jongeren de naar hun mening meest geschikte manier aangeven (zie tabel 10.4). Het meest in het oog springt dat jongeren het meeste zien in zogenoemde zaakwaarnemers. Actieve jongeren die al bekend zijn met de gemeente worden het meest genoemd als geschikte manier om de belangen van jongeren bij de gemeente onder de aandacht te brengen. Andere manieren worden veel minder vaak genoemd.

Tabel 10.4

Beste manier voor contact tussen jongeren en gemeente, 2002 (n = 492; in procenten)

via actieve jongeren die al contact hebben	23
bezoek vertegenwoordiger gemeente aan wijk	13
over wensen praten met jongerenwerker, buurtbeheerder of politiemedewerker	13
debat	11
interview	10
rondleiding gemeentehuis	5
meerdere antwoorden/anders	18
weet niet	6

Bron: SCP (LJB-jongereninspectieteams 2002)

Tot slot is de jongeren de vraag voorgelegd of zij vinden dat de gemeente rekening houdt met de wensen van jongeren. Het aandeel jongeren dat deze vraag negatief beantwoordt, laat aan duidelijkheid niets te wensen over: 73% vindt dat de gemeente geen rekening houdt met de wensen van jongeren.

10.4 Samenvatting en conclusies

Over het algemeen lijken de jongeren uit verschillende gemeenten niet zoveel van elkaar te verschillen in hun mening over het jeugdbeleid. Steeds weer duikt hetzelfde beeld op: rond de 50% van de jongeren uit zich negatief over de gemeente, de andere helft oordeelt positief. Met name uitgaan en veiligheid worden belangrijke thema's gevonden waarbinnen de gemeente iets voor jongeren moet regelen. Veel jongeren vinden dat ze geen inspraak hebben in het jeugdbeleid en dat de gemeente niet voldoende rekening houdt met hun wensen.

Het is helaas lastig de gegevens over het jeugdbeleid van een gemeente te koppelen aan het oordeel van jongeren uit die gemeente. Het kan zijn dat een gemeente veel projecten heeft in het kader van preventief veiligheidsbeleid, maar dat jongeren daar schijnbaar niets van merken. Dit roept ook de vraag op in hoeverre het jeugdbeleid dat een gemeente voert, zichtbaar is of zichtbaar kan zijn voor jongeren. Jongeren lijken het beleid te beoordelen op wat ze zien: uitgaansmogelijkheden, hangplekken, politie op straat. Gemeenten zijn vaak bezig met zaken die voor jongeren minder zichtbaar zijn, zoals het voorkomen van achterstanden en uitval. Deze zaken zijn vaak gericht op specifieke doelgroepen zoals (allochtone) peuters of voortijdige schoolverlaters. Daarnaast is het de vraag of jongeren de gemeente herkennen in zaken waar ze mee te maken hebben. In de JRT's kwam dit bijvoorbeeld aan de orde in vragen van jongeren over wat de gemeente met school te maken heeft en in een opmerking dat een bepaalde (door de gemeente gesubsidieerde) welzijnsstichting wel iets voor jongeren doet maar de gemeente niet. De gemeente lijkt in ieder geval voor een deel van de jongeren iets te zijn wat abstract is en ver weg staat.

In alle gemeenten wordt door jongeren 'uitgaan' genoemd als één van de twee belangrijkste zaken die de gemeente voor jongeren moet regelen. De keuze voor 'uitgaan' ligt in zekere zin wel voor de hand: het is een onderwerp waar jongeren veel mee bezig zijn en waar veranderingen voor hen ook direct zichtbaar zijn. Daarnaast wordt in zeven van de negen gemeenten 'veiligheid en het tegengaan van criminaliteit' genoemd als belangrijke gemeentelijke taak. Ruim de helft van de ondervraagde jongeren geeft aan zich wel eens of zelfs vaak onveilig te voelen. Ook rond school wordt veiligheid als een belangrijk thema gezien. 'Veiligheid' is in vergelijking met 'uitgaan' een meer abstract onderwerp. Een onderwerp ook dat lijkt te passen binnen deze tijdgeest waarin veel over (on)veiligheid en waarden en normen gepraat wordt. In een gemeente gaven jongeren aan dat een gevoel van (on)veiligheid een heel subjectieve ervaring is. Uit de antwoorden die jongeren geven lijkt het gevoel van (on)veiligheid en de mening of de gemeente genoeg doet op dit gebied, samen te hangen met de houding ten opzichte van de politie en de gemeente. Jongeren die vinden dat de gemeente niet voldoende aan veiligheid doet, geven aan dat ze niet serieus worden genomen, dat er niets verandert en dat de politie toch niets doet. Jongeren die vinden dat de gemeente wel genoeg aan veiligheid doet, zeggen dat de politie

haar best doet en dat de gemeente doet wat ze kan. Onveilig voelen jongeren zich vooral op donkere, stille plekken. Voor veel jongeren lijkt een gevoel van veiligheid dan ook verband te houden met zichtbare zaken, zoals meer politie op straat en betere verlichting.

De jongeren uit de verschillende gemeenten blijken het ook redelijk eens te zijn over terreinen waarop de gemeente niet voldoende voor hen doet: 'uitgaan' en 'activiteiten voor jongeren op straat' springen er uit. We kunnen constateren dat jongeren vinden dat op terreinen die zij belangrijk vinden en iets van de gemeente verwachten, de gemeente niet aan hun wensen en verwachtingen voldoet. Op deze gebieden willen jongeren blijkbaar meer (keuze)mogelijkheden hebben dan er bestaan. Dit laatste punt is interessant. Zijn bepaalde voorzieningen er niet, of voelen jongeren zich niet aangesproken door die voorzieningen? Bij het JIT in Leiden was er een meisje dat dit duidelijk aangaf: 'Je hebt de Burcht en een skatebaan. Maar op die plekken staat maar één soort jongeren. Bij de Burcht staan de gothic-achtige personen. En op de skatebaan alleen maar skaters.' Blijkbaar delen jongeren plekken, activiteiten en andere jongeren in bepaalde groepen in. Dit roept de vraag op of sommige activiteiten niet bij voorbaat 'besmet' zijn omdat jongeren een beeld hebben van de activiteit en van het soort jongeren dat daaraan meedoet, wat ze vervolgens doet besluiten of ze daar zelf wel of niet bijhoren.

Over wat ze het liefste doen in hun vrije tijd zijn jongeren uit de verschillende gemeenten het ook eens: winkelen, naar de disco gaan en sporten zijn favoriet. Het lijkt erop alsof vooral 'uitgaan' iets is wat jongeren heel graag doen en waarvan ze vinden dat de gemeente niet genoeg voor hen doet.

Aangezien er aantoonbaar nogal wat verschillen bestaan tussen gemeenten wat betreft vrijetijdsvoorzieningen in het algemeen en uitgaansgelegenheden in het bijzonder, is het de vraag wat jongeren als 'normaal' beschouwen. Jongeren die wonen in een gemeente waar relatief veel te doen is – de meer stedelijke gemeenten – lijken namelijk even (on)tevreden als jongeren die wonen in een gemeente waar veel minder te doen is – de minst stedelijke gemeenten. Wat ervaren jongeren als 'basis' en wat ervaren ze als 'extra'? Met andere woorden: wat is het referentiekader waar jongeren van uitgaan en hoe bepalend is dit in hun oordeel over de gemeente? Kán de gemeente überhaupt ooit genoeg doen op sommige gebieden of zal de vraag van jongeren het aanbod van de gemeente altijd overstijgen? Op het gebied van vrijetijdsvoorzieningen lijkt het laatste het geval te zijn. Een nuancering is echter op zijn plaats. In een aantal grote steden geven jongeren aan dat er weliswaar in het centrum voldoende te doen is voor jongeren, maar dat ze daar in de wijken niet veel van merken. Fysieke en gevoelsmatige afstand spelen blijkbaar ook een rol in het oordeel over vrijetijdsvoorzieningen.

Een ruime meerderheid van de jongeren heeft nooit interactief contact gehad met de gemeente. De vraag is in hoeverre jongeren dat betreuren, want de meest genoemde

geschikt geachte wijze om jongeren in contact te brengen met de gemeente is via toch al actieve jongeren, de zogenoemde zaakwaarnemers. De constatering in hoofdstuk 5 dat vooral de zogenoemde beroepsjeugd bereikt wordt op inspraakavonden en jeugdpanels hoeft gezien deze bevinding niet noodzakelijkerwijs geproblematiseerd te worden. Dat geldt wel voor de overgrote meerderheid van de jongeren die vindt dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met de wensen van jongeren. Kennelijk heeft de vele energie die een aantal gemeenten stopt in hun pogingen jeugd bij het beleid te betrekken bij jongeren niet geleid tot het gevoel gehoord te worden.

In het algemeen oordelen jongeren niet positief over het beleid van hun gemeente. Integendeel, zij zijn buitengewoon kritisch, ondanks het feit dat de onderwerpen waarop gemeenten jongeren vooral bij het beleid trachten te betrekken – vrijetijdsvoorzieningen en veiligheid, zie hoofdstuk 5 – aansluiten bij wat jongeren als belangrijk aanmerken. Kijken we echter alleen door de bril van jongeren naar de resultaten van het lokale jeugdbeleid, dan is duidelijk dat gemeenten de verwachtingen niet waarmaken.

Noten

- 1 Zie: <http://www.st-alexander.nl>
- 2 In Bijlage D is de totale samenstelling van de respons opgenomen.

11 De effectiviteit van lokaal jeugdbeleid: conclusies

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk maken we de balans op met betrekking tot de eerste centrale vraag van dit onderzoek:

In hoeverre blijken gemeenten in staat om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?
We zullen de bevindingen over het lokale jeugdbeleid gebruiken om de onderzoeksvragen te beantwoorden die in hoofdstuk 1 zijn geformuleerd om een antwoord op de eerste centrale vraag te krijgen. Deze acht onderzoeksvragen zullen achtereenvolgens aan de orde komen. Allereerst gaan we in op de ontwikkeling van een specifiek jeugdbeleid door gemeenten (§ 11.2), vervolgens komen de resultaten van het jeugdbeleid aan de orde (§ 11.3), en daarna een aantal bestuurlijke voorwaarden voor een effectief jeugdbeleid (§ 11.4). In de slotparagraaf van dit hoofdstuk (§ 11.5) wordt een antwoord op de eerste centrale vraag geformuleerd.

11.2 De ontwikkeling van een lokaal jeugdbeleid

Onderzoeksvraag 1: *In hoeverre hebben gemeenten een specifiek jeugdbeleid ontwikkeld?*
Om deze vraag te beantwoorden, hebben we naar verschillende aspecten van de beleidsontwikkeling gekeken. In de eerste plaats de beleidsformulering, dat wil zeggen de vraag in hoeverre gemeenten jeugdbeleid in de zin van doelen en maatregelen kennen. In de tweede plaats is op een aantal manieren gekeken naar een van de belangrijke kenmerken van het jeugdbeleid, te weten de integrale beleidsvoering. Een specifiek jeugdbeleid veronderstelt dat over de muren van traditionele beleidssectoren wordt gekeken en dat verschillende beleidsthema's met elkaar verbonden worden. We hebben daarom gekeken naar de breedte van het beleid, naar de politieke en ambtelijke coördinatie en samenwerking, en naar de samenwerking met actoren die niet tot de gemeentelijke organisatie behoren. Als laatste element van de beleidsontwikkeling is gekeken naar de gemeentelijke aandacht voor beleidsevaluatie.

In 2001 zijn er nog maar weinig gemeenten die geen specifiek jeugdbeleid hebben geformuleerd.¹ Ongeveer een op de zeven gemeenten heeft geen expliciete doelstellingen ten aanzien van de jeugd, of heeft deze doelstellingen versnipperd over traditionele beleidssectoren als welzijn, zorg en onderwijs. Bijna 60% van de gemeenten heeft uitgewerkte doelstellingen in het jeugdbeleid; in de meeste van deze gemeenten zijn het kwalitatieve doelstellingen, terwijl in een minderheid de doelstellingen in kwantitatieve zin zijn uitgewerkt.

In ongeveer vier op de vijf gemeenten bestrijkt het jeugdbeleid ten minste vier van acht voorgelegde thema's (zoals onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid, arbeid en inkomen) en in bijna de helft zelfs zeven of acht, zo blijkt uit gemeentelijke beleids-

nota's jeugdbeleid. In de meeste gemeenten kan in dit opzicht dus gesproken worden van een integraal jeugdbeleid.

Dergelijk breed jeugdbeleid vergt politiek-bestuurlijke en ambtelijke coördinatie en samenwerking. Op politiek-bestuurlijk niveau wordt er indien nodig in zo'n 60% van de gemeenten in de regel weliswaar afgestemd tussen leden van het college, maar in de meeste gemeenten gaat de regelmatige samenwerking niet verder dan dat. Het gezamenlijk formuleren van doelen of het koppelen van budgetten komt in hooguit eenderde van de gemeenten vaak voor. In 40% van de gemeenten wordt op geen enkele manier geregeld politiek-bestuurlijk samengewerkt. Wel kennen de meeste gemeenten (83%) een vorm van ambtelijke coördinatie. Regelmatige ambtelijke samenwerking komt in meer gemeenten voor dan politiek-bestuurlijke samenwerking, maar ook onder ambtenaren gaat dit in een meerderheid van de gemeenten niet verder dan afstemming. De conclusie is dat de breedte van het jeugdbeleid in lang niet alle gevallen ondersteund wordt door met name samenwerking op politiek-bestuurlijk niveau.

De meeste gemeenten tonen zich wel ambitieus als het gaat om het reguleren van de samenwerking met instellingen die met jeugd van doen hebben, en hebben hiertoe op verschillende punten doelen gesteld. Slechts een kwart van de gemeenten heeft op dit vlak geen doelen.

Tot slot blijkt dat ruim eenderde van de gemeenten de effecten van het jeugdbeleid evalueert door administratieve gegevens te registreren en/of door een periodieke meting onder jongeren te verrichten.

De verschillende aspecten van beleidsontwikkeling zijn opgenomen in een samenvattende maat, de staat van het jeugdbeleid. Deze maat maakt het mogelijk uitspraken te doen over de voortgang van de beleidsontwikkeling in de tijd, en tussen gemeenten. Het blijkt dat de gemiddelde beleidsontwikkeling tussen 1998 en 2001 in eenderde van de gemeenten is toegenomen. Dit heeft vooral te maken met de ontwikkelingen op het gebied van beleidsformulering en de breedte van het beleid. De gemiddelde toename van de beleidsontwikkeling in die periode doet veronderstellen dat de ontwikkeling van het lokale jeugdbeleid na 2001 is doorgegaan. Verwacht mag worden dat het aantal gemeenten met een specifiek jeugdbeleid na 2001 verder is toegenomen en dat dit beleid bovendien gemiddeld verder ontwikkeld is.

Samengevat hebben de meeste Nederlandse gemeenten in 2001 een specifiek jeugdbeleid ontwikkeld en dat aandeel is in de jaren na 2001 naar verwachting gegroeid. Bij de ontwikkeling van het jeugdbeleid blijven met name de integrale beleidsvoering op politiek-bestuurlijk niveau en de bepaling van beleidseffecten achter. Steeds meer gemeenten hebben echter uitgewerkte doelen in een breed geformuleerd jeugdbeleid.

11.3 Resultaten van het lokale jeugdbeleid

11.3.1 Onderzoeksvraag 2: Hoe hebben de scores op voor het jeugdbeleid relevante output- en outcome-indicatoren zich ontwikkeld in de periode van 1998 tot en met 2001?

Helaas hebben we moeten constateren dat deze vraag slechts voor een zeer beperkt aantal van de voorziene indicatoren is te beantwoorden. Dat heeft ermee te maken dat de meeste gemeenten niet over gegevens voor beide jaren beschikken als het gaat om de indicatoren waarvan de gegevens niet centraal worden geregistreerd. Hiervan blijken ambtenaren jeugdbeleid zich overigens lang niet altijd bewust. Het onderzoek is daarom beperkt tot vijf indicatoren waarvan voor beide jaren gegevens uit centrale bronnen aanwezig zijn. Op vier indicatoren zijn de veranderingen tussen 1998 en 2001 per gemeente gemiddeld gering. Een uitzondering vormt de indicator 'percentage 15-24-jarigen met een ABW- of ww-uitkering'. Dit percentage is tussen 1998 en 2001 per gemeente met gemiddeld 38 gedaald. Waarschijnlijk heeft dit meer te maken met conjuncturele economische ontwikkelingen dan met het gevoerde jeugdbeleid. Tussen verschillende beleidskenmerken en de ontwikkelingen in scores op de indicatoren worden in dit onderzoek op gemeentelijk niveau geen relaties gevonden. Dat kan overigens ook te maken hebben met de relatief korte periode waarin het beleid effect kon sorteren.

11.3.2 Onderzoeksvraag 3: Hoe beoordelen jongeren het jeugdbeleid van de gemeente waarin zij woonachtig zijn?

In het algemeen oordelen jongeren niet positief over het beleid van hun gemeente. Integendeel, zij zijn buitengewoon kritisch, ondanks het feit dat de onderwerpen waarop gemeenten jongeren vooral bij het beleid trachten te betrekken – vrijetijdsvoorzieningen en veiligheid – aansluiten bij wat jongeren als belangrijk aanmerken. Niettemin vindt een zeer ruime meerderheid van de jongeren uit de negen gemeenten die bij het kwalitatieve onderzoek betrokken waren dat de gemeente geen rekening houdt met hun wensen. Bovendien oordeelt een groot deel van deze jongeren dat de gemeente te weinig doet op een aantal punten die te maken hebben met thema's die door jongeren zijn aangemerkt als belangrijk voor het gemeentelijke beleid: vrijetijdsvoorzieningen en veiligheid. De meeste jongeren vinden hun gemeentebestuur onvoldoende responsief ten opzichte van hun wensen en behoeften.

Kijken we dus alleen door de bril van jongeren naar de resultaten van het lokale jeugdbeleid, dan lijkt het alsof gemeenten de verwachtingen niet waarmaken. De kritische bejegening door jongeren kan genuanceerd worden door een verwijzing naar het bredere opinieklimaat van de laatste jaren waarin burgers negatiever staan ten opzichte van bestuur en politiek (Dekker et al. 2004).

11.3.3 *Onderzoeksvraag 4: Hoe beoordelen bij het jeugdbeleid betrokken actoren de resultaten van het jeugdbeleid van de gemeente waar zij een rol in spelen?*

Zowel ambtenaren als vertegenwoordigers van instellingen die bij het lokale jeugd-beleid zijn betrokken, beoordelen de resultaten van dat beleid relatief mager; de oorde- len over het beleid zelf zijn gemiddeld wat hoger, waarover in paragraaf 11.4 meer. De gemiddelde rapportcijfers voor de resultaten liggen doorgaans beneden de zes, een cijfer dat algemeen gezien wordt als de grens tussen voldoende en onvoldoende. Voegen we daarbij de vaak sceptische inschatting van de doelbereiking in het jeugd- beleid – de overheersende teneur is dat doelen slechts deels of te laat worden gehaald – dan is de conclusie gerechtvaardigd dat de bij het beleid betrokken actoren vrij somber zijn over de effectiviteit van het lokale jeugdbeleid. Deze conclusie geldt in minder sterke mate voor gemeenten met een actieve sturende rol in het jeugdbeleid.

11.4 *Voorwaarden voor een effectief jeugdbeleid*

11.4.1 *Onderzoeksvraag 5: In welke mate is er in het lokale jeugdbeleid sprake van maatwerk, dat wil zeggen: op de lokale situatie toegespitst beleid?*

Tussen de onderzoeksgemeenten bestaan duidelijke inhoudelijke verschillen in het jeugdbeleid. Deze inhoudelijke verschillen kunnen niet louter verklaard worden uit de stedelijkheid van gemeenten. In dat opzicht kan er dus niet gesproken worden van eenvormig lokaal jeugdbeleid. Kijken we echter naar de hoofdaccenten in het beleid, dan zien we dat in veel gemeenten dezelfde keuzes worden gemaakt. Veruit de meeste gemeenten volgen zowel een algemeen preventief als een gericht preventief spoor, ter-wijl een curatieve aanpak in veel mindere mate voorkomt. Bovendien is in veel gemeen-ten sprake van een doorgaande beleidslijn voor de jeugd tot 12 jaar, en is er daarnaast een beleidslijn voor de jeugd van 12 tot 18 jaar. Van beleid gericht op de oudere jeugd (18+) is – in ieder geval in het kader van het jeugdbeleid – in veel minder gemeenten sprake. Verschillen komen vooral naar voren in de mate waarin het beleid is ontwik- keld en de mate waarin en de wijze waarop de jeugd betrokken wordt, en veel minder in de beleidsinhoud. Wel blijken er tussen meer en minder stedelijke gemeenten inhou- delijke verschillen te zijn in de aandacht voor gericht preventief beleid. De meer stede- lijke gemeenten zetten zich op dit gebied meer in dan de minder stedelijke gemeenten, wat waarschijnlijk samenhangt met de – ook relatief – grotere omvang van de groep probleemjeugd en/of risicojeugd in deze gemeenten. De beleidskeuzen van gemeenten lijken deels ook samen te hangen met de ambities en intenties van de centrale overheid. Hierop komen we in de hoofdstukken 12 en 13 terug.

Het beschikken over lokaal-specifieke informatie is een vereiste om het beleid toe te snijden op lokaal-specifieke omstandigheden. We hebben al gezien dat cijfermatige informatie in veel gemeenten op lang niet alle deelterreinen van het jeugdbeleid voorhanden is. Dat maakt het eens te meer van belang om verschillende actoren in het proces van beleidsvorming te betrekken, waaronder de jeugd zelf. Het betrek- ken van de jeugd staat nog steeds hoog op de agenda van gemeenten. Zij benaderen

jeugdparticipatie vooral vanuit een instrumenteel perspectief, dat wil zeggen: vanuit de gedachte dat jeugdparticipatie hen beter in staat stelt maatwerk te realiseren.

Lokaal-specifieke informatie kan ook verkregen worden van in de gemeente werkzame instellingen. De betrokkenheid van instellingen bij de vorming van het jeugdbeleid is gewaarborgd in de uitgebreide netwerkvorming rond dat beleid. Er zijn weinig onderzoeksgemeenten zonder netwerken (15%) en de gemeenten met netwerken hebben gemiddeld drie en een half netwerk. In twee derde van deze laatste groep is een deel van de netwerken betrokken bij de beleidsvorming. Gezien de in het algemeen brede samenstelling van de netwerken lijken deze gemeenten te kunnen rekenen op voldoende lokaal-specifieke informatie. Overigens betekent dat ook dat iets minder dan de helft van alle onderzoeksgemeenten geen netwerken met strategische taken kent. In deze gemeenten moet de informatievergaring anders verlopen. Het blijkt dat als gemeenten een visie op het jeugdbeleid hebben ontwikkeld (wat voor de meeste geldt), in praktisch alle gevallen lokale instellingen bij deze ontwikkeling betrokken zijn. In het algemeen kan worden gesteld dat gemeenten hun jeugdbeleid in ieder geval op interactieve wijze trachten vorm te geven.

Overigens betekent dat nog niet dat die informatie goed gebruikt wordt. In een onderzoek naar het gemeentelijke jeugd- en veiligheidsbeleid in het kader van het grotestedenbeleid constateren Denters et al. (1999b) dat het vooral schort aan een adequate analyse van problemen in hun onderlinge samenhang. Bovendien wijzen zij op het gevaar van eenzijdig samengestelde beleidsnetwerken, die worden gedomineerd door ambtenaren en professionals van bepaalde instellingen: 'Professionals beschikken per definitie over een gemeenschappelijk fonds aan professionele kennis en vaardigheden op basis van een veelal langdurige specialistische opleiding en intensieve training. Vaak is er ook sprake van een gedeelde beroepsethiek.' (Denters et al. 1999b: 113) Deze eenzijdige blik zou het vermogen om tot maatwerk te komen negatief kunnen beïnvloeden.

Vertegenwoordigers van instellingen en ambtenaren is gevraagd hun oordeel te geven over een aantal aspecten van het jeugdbeleid, waaronder de mate waarin het beleid is toegespitst op de lokaal-specifieke omstandigheden en problemen. Van alle aspecten waarover instellingen konden oordelen zijn zij op dit punt het meest positief of, zo men wil, het minst negatief. Het gemiddelde oordeel van 6,3 op een schaal van 1 tot en met 10 ligt maar net boven het middelpunt van die schaal – in rapportcijfers een krappe voldoende. Ook de ambtenaren jeugdbeleid hebben een relatief positief oordeel over de vraag of gemeenten maatwerk hebben gerealiseerd.

Om terug te komen op de onderzoeksvraag: of gemeenten maatwerk realiseren is lastig te zeggen. In ieder geval lijken zij een redelijke inspanning te plegen om het jeugdbeleid op interactieve wijze vorm te geven door informatie te vergaren bij zowel instellingen als jongeren. Jongeren zelf zijn echter niet te spreken over de responsiviteit van het gemeentelijke jeugdbeleid. Een grote meerderheid vindt dat gemeenten onvoldoende rekening houden met hun wensen. Instellingen daarentegen, en dan

vooral die instellingen die bij de beleidsvorming worden betrokken, geven het jeugdbeleid op dit punt het voordeel van de twijfel. Zonder dat dit leidt tot volledige beleidsuniformiteit lijken de beleidskeuzen bij gemeenten echter ook voor een aanzienlijk deel beïnvloed door de agenda van de verschillende bij het jeugdbeleid betrokken ministeries (vgl. Kwekkeboom 1994: 140-141).

11.4.2 Onderzoeksvraag 6: In hoeverre is het lokale jeugdbeleid te typeren als integraal?

De vraag of er sprake is van integrale beleidsvoering is op een aantal manieren beantwoord. In de eerste plaats is gekeken naar de inhoudelijke breedte van het jeugdbeleid. Het gemiddelde aantal thema's dat in het jeugdbeleid aan de orde komt, bedroeg in 2001 bijna zes van in totaal acht mogelijke thema's. Gezien de toename van dit gemiddelde van 4,5 in 1998 naar 5,7 in 2001 is het zeker niet uit te sluiten dat het na 2001 verder is gestegen. De waargenomen groei in de breedte heeft te maken met de toegenomen ontwikkeling van het jeugdbeleid. Hoe verder het beleid is uitgewerkt, hoe meer beleidsvelden in het jeugdbeleid aandacht krijgen, zo bleek al uit het onderzoek van 1999 (Gilsing 1999). Vanuit het oogpunt van integrale beleidsvoering is deze ontwikkeling positief te waarderen. De verschillende thema's in het jeugdbeleid hangen vaak inhoudelijk samen, waardoor het jeugdbeleid gebaat is bij een omvattende, integrale aanpak. Of, om het voorzichtiger te stellen, het jeugdbeleid is in ieder geval gebaat bij het goed doordenken van de mogelijke samenhangen tussen bij het jeugdbeleid betrokken beleidssectoren.

Een dergelijke benadering van het jeugdbeleid komt ook tot uiting in de netwerken die in de meeste gemeenten rond het jeugdbeleid bestaan en waarin doorgaans verschillende actoren participeren. Bovendien zijn in de meeste gemeenten meerdere netwerken actief. *Als er netwerken zijn dan is het gemiddelde aantal drie en een half.* Ook dit zegt ook iets over de integrale beleidsvoering. Gemeenten blijken er doorgaans in te slagen om actoren uit verschillende sectoren (onderwijs, zorg, welzijn, veiligheid) bij elkaar te brengen in beleidsnetwerken. Dat betekent dat veel gemeenten niet vanuit een sectorale invalshoek naar het jeugdbeleid kijken.

Een beleidsvisie is een belangrijk instrument voor de sturing van dergelijke netwerken. Het kan de integraliteit van het beleid bevorderen doordat het samenhang brengt en van daaruit richting geeft aan het handelen van beleidsactoren. Het blijkt dat de meeste gemeenten een visie hebben, die bovendien door instellingen als richtinggevend wordt ervaren. Ook in andere opzichten – zoals het creëren van consensus – blijkt de beleidsvisie een belangrijk sturingsinstrument. Consensus tussen gemeente en instellingen gaat samen met een geringere kans op afwijkingen van het geformuleerde beleid in de beleidsuitvoering. Meer in het algemeen blijkt de kracht waarmee gemeenten het beleid en het beleidsnetwerk sturen positief samen te hangen met de oordelen over het beleid en de resultaten. We kunnen stellen dat veruit de meeste gemeenten met behulp van een richtinggevende visie tot een integraal

jeugdbeleid trachten te komen. Niettemin wordt de inhoudelijke sturing door instellingen gemiddeld als onvoldoende ervaren.

Wat wel opvalt aan de netwerkvorming rond het lokale jeugdbeleid is dat er in een aantal gemeenten veel netwerken zijn en de netwerkstructuur er complex is. Het blijkt dat vaak niet gesproken kan worden van een 'zuinige' netwerkstructuur: er is niet altijd sprake van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen netwerken, en evenmin is de positie die netwerken in het beleidsproces innemen altijd eenduidig (zie ook Gilsing et al. 2000). Daarmee lijkt het erop alsof gemeenten er moeite mee hebben de integraliteit in het jeugdbeleid op een efficiënte wijze te organiseren. We komen hierop terug bij de beantwoording van de onderzoeksvraag naar slagvaardigheid (§ 11.4.3).

Een ander aspect van de sturende rol van gemeenten is de politieke sturing. De politiek-bestuurlijke aandacht blijkt van belang voor de kans op beleidsafwijkingen in het geval er tussen gemeente en instelling geen of beperkte consensus bestaat. In die gevallen geldt dat de kans op beleidsafwijkingen afneemt naarmate de politiek-bestuurlijke aandacht voor het jeugdbeleid toeneemt. De meeste bij het jeugdbeleid betrokken actoren geven aan dat de aandacht voor het jeugdbeleid van het college niet sterker of zwakker is dan die voor andere beleidsterreinen. Vanuit de raad is de aandacht iets minder, maar niet abnormaal laag.

Naast de samenwerking met actoren buiten de gemeentelijke organisatie is ook de interne afstemming en samenwerking van belang voor een integrale beleidsvoering. Op het punt van de politiek-bestuurlijke samenwerking wordt er doorgaans, ondanks de aanwezigheid van een coördinerende wethouder, door leden van het college nog steeds relatief weinig gedaan. Hetzelfde geldt min of meer voor de ambtelijke samenwerking. In de meeste gemeenten wordt het jeugdbeleid op ambtelijk niveau gecoördineerd – alleen in sommige kleine gemeenten gebeurt dit niet – maar de samenwerking tussen ambtenaren is in lang niet alle gemeenten de regel. Ook oordelen veel ambtenaren jeugdbeleid dat de bij het jeugdbeleid betrokken afdelingen weinig oog voor dit beleid hebben.

Een punt van specifieke aandacht is de afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en de (provinciaal aangestuurde) jeugdzorg. In dit verband wordt vaak gesproken van een ketenaanpak, waarbij de jeugdzorg de laatste schakel in de keten kan zijn. Jeugdzorg vormt een aanvulling op het algemene voorzieningenaanbod. Wanneer de algemene voorzieningen onvoldoende zijn toegerust om bepaalde problemen van jongeren aan te pakken, dan dienen deze jongeren te worden doorverwezen naar de jeugdzorg. In het onderzoek van 1999 (Gilsing 1999) bleek de afstemming tussen het lokale beleid en de jeugdzorg in veel gemeenten niet zonder problemen. Ook in dit onderzoek ontbreekt het in de meeste gemeenten aan een gezamenlijke visie van gemeente en jeugdzorg op de wijze waarop lokale voorzieningen en de jeugdzorg het beste kunnen samenwerken.

Samenvattend kunnen we over de integrale beleidsvoering zeggen dat in een fors deel van de gemeenten de afstemming en samenwerking binnen de eigen organisatie beperkt is, terwijl het beleid inhoudelijk gemiddeld breed is. De netwerkstructuren rond het jeugdbeleid zijn in een behoorlijk aantal gemeenten omvangrijk en complex. Dit betekent enerzijds dat het beleid niet alleen breed geformuleerd is, maar dat er ook een breed scala aan andere actoren bij betrokken is, en anderzijds dat de integrale beleidsvoering wordt bedreigd. De meeste gemeenten hebben wel een beleidsvisie die richting geeft aan de samenwerking met instellingen, wat de integrale beleidsvoering in beginsel ten goede komt, maar tegelijkertijd is het oordeel van instellingen over de inhoudelijke sturing gemiddeld mager. Tot slot blijkt de afstemming met de provinciale jeugdzorg in veel gemeenten nog problematisch. De conclusie moet zijn dat gemeenten weliswaar veel investeren om tot een integrale beleidsvoering te komen en dat dit ook blijkt uit de min of meer integrale beleidsformulering, maar dat dit in zijn uitwerking nog wel de nodige tijd en energie zal kosten (vgl. Kwekkeboom 1994: 143; Kwekkeboom 1997; Turkenburg 2003: 170; Fleurke 2003; De Groot 2005).

11.4.3 Onderzoeksvraag 7: In hoeverre is het lokale jeugdbeleid te typeren als slagvaardig?

Een zekere beleidsvrijheid in de uitvoering is van belang om adequaat in te spelen op veranderende omstandigheden, om zo het zicht op realisatie van de beleidsdoelen niet te verliezen. Ruim vier op de vijf instellingen geeft aan over een grote of redelijk grote vrijheid in de beleidsuitvoering te beschikken. Dat betekent niet dat instellingen hun gang kunnen gaan. In de meeste gevallen (60%) zijn er afspraken gemaakt over wat van uitvoerders wordt verwacht. Kennelijk betreft het vaak afspraken die meer betrekking hebben op wat er bereikt dient te worden dan op de wijze waarop dat gebeurt. In die zin kunnen uitvoerders slagvaardig opereren. Dat neemt niet weg dat voor 40% van de uitvoeringsrelaties geldt dat het voor de uitvoerder niet of onvoldoende duidelijk is wat de gemeente verwacht. In deze gevallen is de beleidsvrijheid zo groot dat de realisatie van verwachte beleidsprestaties in gevaar komt.

Niet bevorderlijk voor de slagvaardigheid is het gebrek aan tussentijdse evaluaties (60% van de instellingen zegt dat deze niet plaatsvinden, ook niet in de vorm van een tussentijdse rapportage). Er wordt gaandeweg de uitvoering relatief weinig gekeken naar de voortgang en naar de vraag of het beleid misschien bijstelling behoeft. Dit komt in zekere zin de beleidsvrijheid van instellingen ten goede, maar aan de andere kant zijn er weinig prikkels voor uitvoerders om het eigen beleid kritisch te bezien en indien nodig bij te stellen.

Een laatste opmerking over de slagvaardigheid betreft de inefficiënte en overvloedige netwerkvorming. In de meeste gemeenten maken veel actoren op de een of andere manier deel uit van deze netwerken. De netwerkvorming neemt in omvang en complexiteit toe naarmate het jeugdbeleid verder ontwikkeld is. Het blijkt dat vaak niet

gesproken kan worden van een 'zuinige' netwerkstructuur. De taakafbakening tussen netwerken is niet altijd helder, evenmin als de positie die netwerken in het beleidsproces innemen. Dit heeft onder andere tot gevolg dat op sommige instellingen een groot beroep wordt gedaan om deel te nemen aan beleidsnetwerken. Hoewel instellingen die bij beleidsstrategische netwerken zijn betrokken, aangeven dat deze in het algemeen goed functioneren, vinden zij ook relatief vaak dat de netwerken naar verhouding weinig opleveren. Dat verklaart waarschijnlijk ook waarom instellingen de afstemming en samenwerking tussen instellingen en de sturing van de gemeente zuinigjes waarderen met een zeer krappe voldoende. Een zuinige inrichting van netwerken, waarbij taken goed afgebakend worden en overlap wordt vermeden, zou de slagvaardigheid ten goede kunnen komen. Het lijkt erop alsof er een zekere spanning bestaat tussen de wens integraal beleid te voeren enerzijds en het vermogen slagvaardig beleid te voeren anderzijds.

11.4.4 Onderzoeksvraag 8: In hoeverre is het lokale bestuur toegankelijk voor maatschappelijke actoren, in het bijzonder jeugdigen, als het gaat om lokaal jeugdbeleid?

Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5 over maatwerk is al ingegaan op de vraag of en hoe gemeenten de jeugd trachten te betrekken bij het jeugdbeleid. Het grote belang dat gemeenten hieraan hechten, vertaalt zich niet in tevredenheid bij de jeugd over de mate waarin zij zich betrokken voelen. In de negen gemeenten waarin jongeren ondervraagd zijn, geeft steeds een (soms zeer ruime) meerderheid van hen te kennen dat de gemeente onvoldoende rekening houdt met hun wensen en problemen. Bovendien zijn er relatief weinig jongeren die participeren in het jeugdbeleid, ook als hun deelname vergeleken wordt met de participatiegraad onder volwassenen (SCP 2002: 229; Zeijl 2003: 112).

Het is de vraag of de ambities van rijk, provincies en gemeenten op het gebied van jeugdparticipatie niet te hooggespannen zijn. De opvatting van een groot deel van de jongeren dat hun stem te weinig doorklinkt in het jeugdbeleid, rechtvaardigt weliswaar die hoge ambities, maar tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat grote delen van het jeugdbeleid voor de meeste jeugdigen slechts beperkt zichtbaar zijn. Jongeren willen vooral meepraten over zaken die te maken hebben met vrijetijdsbesteding en veiligheid, en niet over de hele breedte van het jeugdbeleid. Bovendien blijkt dat jongeren hun stem vooral willen laten horen via zogenoemde zaakwaarnemers, jongeren die toch al actief zijn. Veel jongeren zitten niet te springen om zelf bij het jeugdbeleid betrokken te worden. Dit gegeven zou nadrukkelijker meegewogen moeten worden bij de formulering van ambities op het gebied van jeugdparticipatie in het beleid.

De toegankelijkheid van het lokale bestuur voor de overige actoren is hiervoor ook al uitgebreid aan de orde geweest. Vooral via de beleidsnetwerken zijn veel instellingen bij het jeugdbeleid betrokken en hebben toegang tot de gemeente. Slechts een klein deel

van de instellingen die bij het beleid betrokken zijn, vindt dat de gemeente voor hen moeilijk toegankelijk is als het gaat om jeugdbeleid.

11.5 Conclusie: de effectiviteit van lokaal jeugdbeleid

Als we de balans opmaken met betrekking tot de effectiviteit van het lokale jeugd-beleid, de belangrijkste overweging om belangrijke delen van het jeugdbeleid in handen van gemeenten te leggen, dan moeten we constateren dat de bevindingen van dit onderzoek er niet op wijzen dat het beleid van de meeste gemeenten voldoet aan de voorwaarden voor effectief beleid. Op het punt van maatwerk is het oordeel zuinig. Hoewel gemeenten er veel aan doen lokale informatie te vergaren, lijkt er ook sprake van een zekere beleidsuniformiteit. Er wordt veel moeite gedaan om integraal beleid te voeren, maar de opbrengsten daarvan zijn onduidelijk. Er is een aantal factoren dat het slagvaardig optreden kan belemmeren, en integrale beleidsvoering is daar zeker een van. De breedte van het beleidsterrein, het grote aantal betrokken actoren en de wens om veel zaken samenhangend aan te pakken belemmeren het vermogen slagvaardig op treden. Tot slot is de betrokkenheid van de jeugd bij het beleid beperkt. Over de mate waarin gemeenten in het lokale jeugdbeleid aan de verwachtingen voldoen, bestaat daarom gerede twijfel.

Gezien deze bevindingen is het niet verwonderlijk dat er de nodige scepsis is over de resultaten van het jeugdbeleid, zowel bij betrokken beleidsactoren als bij jongeren. Hoewel we deze scepsis niet kunnen staven met 'harde' cijfers van maatschappelijke ontwikkelingen, is het duidelijk dat al deze actoren zeer gereserveerd zijn over de resultaten van het jeugdbeleid.

De vraag die vervolgens aan de orde is, luidt: doet het lokale jeugdbeleid er eigenlijk wel toe? Die vraag dient bevestigend te worden beantwoord. Het blijkt namelijk dat een actieve sturing van de gemeente, die onder meer tot uiting komt in de mate van ontwikkeling van het jeugdbeleid, de netwerkvorming, de aanwezigheid van een beleidsvisie en de mate van consensus tussen gemeente en instellingen, positief samenhangt met de oordelen van ambtenaren en instellingen over de resultaten van het lokale jeugdbeleid. Hoewel de invloed van de gemeentelijke sturing beperkt is, doet deze er dus wel degelijk toe.

Noot

- 1 Ook ander onderzoek wijst op een forse toename van het aantal gemeenten met een specifiek jeugdbeleid in het laatste decennium; vgl. Noorda et al. 1996; Claassen 1996; Dijkman 1997; Wiebing en Van Lankvelt 1999; Kwekkeboom et al. 2002: 137-138.

Deel III

De invloed van nationaal beleid op
lokaal jeugdbeleid

12 Het nationale jeugdbeleid

12.1 Inleiding

Het lokale jeugdbeleid voldoet slechts ten dele aan de verwachtingen die ten grondslag liggen aan decentralisatie, zo is in hoofdstuk 11 geconstateerd. De vraag is hoe deze discrepantie tussen verwachtingen en bevindingen verklaard kan worden. Het ligt voor de hand om te kijken naar de rol van het nationale jeugdbeleid. De tweede centrale vraag van dit onderzoek luidde dan ook:

Op welke wijze tracht de centrale overheid het lokale jeugdbeleid te beïnvloeden en wat betekent dat voor de mogelijkheden die gemeenten hebben om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?

Aan deze centrale vraag zijn drie onderzoeksvragen gekoppeld:

- 9 Wat waren van 1998 tot en met 2001 de doelen in het nationale beleid ten aanzien van jeugd en in hoeverre werd aan gemeenten en lokale actoren een rol toegekend in het realiseren van die doelen?
- 10 Welke instrumenten zette de nationale overheid in de periode van 1998 tot en met 2001 in om gemeenten en andere lokale actoren te ondersteunen bij of te faciliteren in het realiseren van die doelen?
- 11 In hoeverre kan het nationale jeugdbeleid van 1998 tot en met 2001, in termen van doelen en instrumenten, gezien worden als een belemmering dan wel een stimulans voor het ontwikkelen van een op de lokale situatie toegesneden integraal, slagvaardig en effectief lokaal jeugdbeleid?

In dit hoofdstuk trachten we een antwoord op deze drie onderzoeksvragen te vinden. In hoofdstuk 1 is uitgebreid ingegaan op de wijze waarop dat zal gebeuren. Hieronder is deze werkwijze nog eens kort samengevat.

Doelen van nationaal beleid

Het is belangrijk doelen te onderscheiden die het lokale beleidsproces betreffen (throughput), doelen die in het beleid te behalen prestaties betreffen (output) en doelen die de maatschappelijke positie van jeugd en/of hun opvoeders betreffen (outcome). Output en outcome hebben te maken met beleidsinhoudelijke doelen, throughput met procesmatige doelstellingen. De veronderstelling is dat nationaal beleid waarvan de doelen op outcome-niveau zijn geformuleerd de meeste vrijheid laat aan gemeenten en dus het vermogen om tot maatwerk en een integrale en slagvaardige beleidsvoering te komen het minst belemmert. Doelen op outcome-niveau kunnen overigens wel effect hebben op het vermogen tot maatwerk. Voor doelen op output-niveau geldt dat zij al in wat sterkere mate interfereren met de lokale beleidsvrijheid; ook hier geldt dat vooral het aspect van maatwerk. Doelen in het nationale beleid op

throughput-niveau perken de lokale beleidsruimte echter het sterkst in. Ze beïnvloeden vooral het vermogen tot een integrale en slagvaardige beleidsvoering te komen.

Instrumenten van nationaal beleid

De kenmerken van nationale beleidsinstrumenten zijn van invloed op het lokale vermogen tot maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid. De vier onderscheiden kenmerken zijn het instrumenttype, de generieke of specifieke toepassing ervan, de mate van uitvoeringsregulering, en het object van sturing. Deze kenmerken bepalen de verruimende of beperkende werking van een instrument. De veronderstelde invloed van de kenmerken is samengevat in tabel 12.1. Naast de beleidsinstrumenten zijn er zogenoemde bestuursinstrumenten en vormen van constituerende sturing. Dit zijn instrumenten die de werking van beleidsinstrumenten inkaderen of faciliteren. In de analyse worden zij, omdat zij niet direct gericht zijn op gedragsbeïnvloeding van lokale actoren, niet beoordeeld op hun invloed op het lokale jeugdbeleid.

Het beoordelingskader fungeert in dit onderzoek als hulpmiddel om de werking van nationale instrumenten 'op de hand' te wegen. Het is niet mogelijk om verruimende en beperkende werkingen van een instrument rekenkundig bij elkaar op te tellen of van elkaar af te trekken. De invloed van een instrument wordt, gegeven zijn kenmerken, steeds beargumenteerd, waarbij het beoordelingskader uit tabel 12.1 als hulpmiddel dient. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat een forse financiële prikkel een meer verruimende invloed heeft op het vermogen tot maatwerk dan de specifieke toepassing van een instrument of dan informatie.

Tabel 12.1

Invloed van beleidsinstrumenten op aspecten van het lokaal jeugdbeleid^a

instrumenttype ^b	maatwerk voorschrift – prikkel + / sanctie – informatie + / o	integrale beleidsvoering voorschrift – prikkel o informatie +	slagvaardigheid voorschrift – prikkel o informatie +
toepassing	generiek o specifiek +	generiek o specifiek +	generiek o specifiek +
uitvoeringsregulering	sterk o gering o	sterk – gering +	sterk – gering +
object van sturing	direct o indirect o	direct + indirect –	direct o indirect o

a + = verruimende invloed, o = neutrale invloed, – = beperkende invloed.

b Bij het economische sturingsmodel wordt onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve prikkels omdat zij een verschillende invloed hebben. Bij de andere sturingsmodellen zijn deze onderscheidingen (verbod vs. gebod, informatie vs. propaganda) in het kader van dit onderzoek niet van belang.

Leesvoorbeeld: een prikkel heeft een positieve invloed op het vermogen tot maatwerk, maar heeft geen invloed op het vermogen tot een integrale en slagvaardige beleidsvoering. De mate van uitvoeringsregulering is niet van belang voor het vermogen tot maatwerk, maar wel voor het vermogen om tot een integrale en slagvaardige beleidsvoering te komen.

Dit hoofdstuk bevat naast de gebruikelijke literatuurverwijzingen ook veel verwijzingen naar Tweede-Kamerstukken (TK), documenten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en andere ministeries waaronder OCW en VWS, de Staatscourant en het Staatsblad. Deze publicaties zijn te vinden in de lijst Geraadpleegde documenten.

Alle bedragen worden in dit hoofdstuk weergegeven in de munteenheid die gebruikt werd in de periode vóór 2002 – de onderzoeksperiode –, de gulden.

12.2 *Werkwijze bij de analyse van het nationale jeugdbeleid*

Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe het jeugdbeleid van de nationale overheid zich laat kennen. Waaruit bestaat dat beleid eigenlijk? In zekere zin zou betoogd kunnen worden dat 'het' nationale jeugdbeleid niet bestaat. Verschillende departementen voeren beleid dat van invloed is op jeugd en zij doen dat lang niet altijd onder de noemer van jeugdbeleid. Slechts het coördinerende ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft het expliciet over jeugdbeleid. Indien alleen dat beleid als het nationale jeugdbeleid wordt gezien, blijft het grootste deel van het beleid dat van invloed is op de jeugd buiten beschouwing. Een andere mogelijkheid is om tot het jeugdbeleid al dat beleid te rekenen dat direct gericht is op de jeugd, waarbij de precieze definitie van jeugd nog even buiten beschouwing wordt gelaten. Vanuit het perspectief van het rijk, en in het bijzonder vanuit de ambities die bijvoorbeeld in *Regie in de jeugdzorg* (WVC en Justitie 1994) zijn geformuleerd, is een dergelijke brede definitie meer passend. Immers, de nationale overheid stelt zich nadrukkelijk ten doel de verschillende op de jeugd gerichte beleidsinitiatieven op elkaar af te stemmen, met een coördinerende rol voor het ministerie van VWS.

Er is echter erg veel nationaal beleid dat van invloed is op de jeugd. Omdat het in dit onderzoek gaat om de relatie tussen nationaal en lokaal beleid, komt alleen nationaal beleid aan de orde dat direct of indirect van invloed is op de rol van gemeenten als regisseur van het lokale jeugdbeleid. Deze beperking betekent bijvoorbeeld dat sectoraal onderwijsbeleid dat louter gericht is op directe gedragsbeïnvloeding van schoolbesturen of -directies met betrekking tot het onderwijsproces, in dit hoofdstuk niet aan de orde komt, tenzij het van invloed is op de relaties tussen onderwijsinstellingen en gemeenten in de beleidsarena rond het jeugdbeleid.

Een tweede afbakening betreft de periode. Omdat het in dit hoofdstuk gaat om nationaal beleid dat van invloed is op het gevoerde lokale jeugdbeleid in de periode 1998-2001, wordt voor het nationale beleid dezelfde periode als uitgangspunt genomen. Dat betekent dat beleidsdoelen en -maatregelen die in deze periode van kracht waren of dit geworden zijn, worden meegenomen in de beschrijving. Het gaat dus nadrukkelijk ook om beleid dat vóór de periode 1998-2001 tot stand is gekomen en dat toen nog steeds van kracht was.

De wijze waarop het onderzoek naar de inhoud van het lokale jeugdbeleid is verricht (zie hoofdstuk 4) is in dit hoofdstuk leidend voor de beschrijving van het nationale beleid. Dat maakt het mogelijk per 'onderdeel' van het lokale jeugdbeleid uitspraken te doen over het relevante nationale beleid. Dat perspectief op de inhoud van het lokale jeugdbeleid is in figuur 12.1 schematisch weergegeven. De horizontale balk geeft het instrumentele aspect van het lokale jeugdbeleid weer, te weten de sturende rol van de gemeente in het jeugdbeleid. Daarbij gaat het onder meer om het tot stand brengen van samenhang tussen de inhoudelijke pijlers uit het schema en om het bevorderen van de participatie van jeugdigen in het beleid. De acht inhoudelijke pijlers dekken het jeugdbeleid in de breedte. Deze inhoudelijke pijlers zijn ook aan bod gekomen in het onderzoek naar de inhoud van het lokale jeugdbeleid. Zij vertegenwoordigen een aantal mogelijke aandachtsvelden in het lokale jeugdbeleid. Per onderdeel van het schema wordt in afzonderlijke paragrafen ingegaan op het voor gemeenten relevante rijksbeleid. De paragrafen worden steeds afgesloten met een samenvatting en een tabel waarin de bevindingen worden samengevat.

Het beleid van de rijksoverheid is ingedeeld naar de pijlers waarin het het beste past. Soms is er sprake van overlap, omdat beleid tot meer pijlers gerekend kan worden. Dit beleid wordt dan bij de betreffende pijlers vermeld, maar het wordt slechts bij één pijler uitvoeriger behandeld. Veelomvattende beleidsprogramma's als het grotestedenbeleid (GSB) en het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) zijn verdeeld over de pijlers en komen daarnaast in de paragraaf over regie aan de orde (§ 12.3.1). Facetbeleid, zoals het integratiebeleid, wordt waar van toepassing eveneens per pijler behandeld.

Het nationale beleid voor de periode 1998-2001 is geïnventariseerd door in eerste instantie de rijksbegrotingen van de bij het jeugdbeleid betrokken departementen te 'screenen' op aangekondigd beleid, en op verwijzingen naar lopend beleid. Het betreft de begrotingen van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) voor de jaren 1998 tot en met 2002. Vanuit de verwijzingen in de begrotingen is getracht een beter beeld te krijgen van de beleidsinitiatieven door te zoeken naar wet- en regelgeving in Staatsblad en Staatscourant, en naar beleidsnota's, beleidsbrieven en memories bij de behandeling van wet- en regelgeving, die door de regering aan de Eerste of Tweede Kamer werden verstrekt. Als deze officiële overheidspublicaties onvoldoende inzicht gaven, is voor zover beschikbaar gebruikgemaakt van secundaire literatuur, zoals beleidsevaluaties.

Figuur 12.1

Schematische weergave gemeentelijk jeugdbeleid

Tot slot: het achterhalen van beleidsdoelen is geen eenvoudige zaak. Doelen zijn vaak niet expliciet aangegeven, zijn vaag geformuleerd of worden gepresenteerd als voornemens of ambities (vgl. Bressers en Klok 1998: 188-190). In dit hoofdstuk hanteren we een ruime opvatting van beleidsdoelen: ook ambities of voornemens om iets te bereiken of tot stand te brengen worden gezien als beleidsdoelen. Een ander punt is dat doelstellingen elkaar kunnen overlappen of dat zij hiërarchisch geordend zijn. Vanwege de complexiteit en omvang van het nationale jeugdbeleid komt deze ordening van doelen niet systematisch aan de orde. Het zou een aanzienlijke aanvullende onderzoeksinspanning vergen om met name de hiërarchische ordening van beleidsdoelen in beeld te brengen. Soms is een dergelijke ordening expliciet aangegeven, maar vaker is deze impliciet of in het geheel onduidelijk, omdat er vanuit veel verschillende beleidskaders naar het jeugdbeleid gekeken wordt. Een reconstructie is dan gekunsteld en hoeft niet noodzakelijk recht te doen aan de intenties van beleidsmakers.

12.3 Het nationale jeugdbeleid

12.3.1 Gemeentelijke regie in het jeugdbeleid

Doelen van het nationale beleid

Het algemene doel van het nationale jeugdbeleid, zoals geformuleerd door het ministerie van vws (zie de vws-begrotingen van 1998 t/m 2001: TK 1997/1998a, TK 1998/1999a, TK 1999/2000a, TK 2000/2001a), is het bevorderen van kansen van jeugdigen en het tegengaan van uitval. Daartoe acht men het noodzakelijk dat de maatschappelijke positie van de jeugd wordt versterkt en dat de participatie van de jeugd wordt bevorderd. Deze algemene doelstelling is uitgewerkt in de Beleidskaders

jeugdzorg (en de daaraan gekoppelde voortgangsrapportages), die met ingang van 1995 steeds voor een periode van vier jaar worden vastgesteld en fungeren als het richtinggevend kader voor het jeugdbeleid.¹ In de respectievelijke beleidskaders wordt het preventieve jeugdbeleid steeds als een van de speerpunten genoemd. Dit beleid zou gericht moeten zijn op de al eerder genoemde hoofddoelstellingen van het jeugdbeleid – vergroting van kansen, voorkomen van uitval – en deze vooral moeten realiseren door de draagkracht (sociale steun, competenties) van jeugdigen te vergroten, door maatschappelijke participatie en sociale binding te bevorderen, en door in specifieke gevallen de draaglast (eisen, ‘leefwereldstressoren’) te vermindere- ren. Voorzieningen op met name lokaal niveau worden verantwoordelijk gehouden voor de totstandkoming van een preventief aanbod, waarbij gemeenten een regierol vervullen. Voor de tweede periode van het grotestedenbeleid is een algemene doel- stelling geformuleerd die hierbij aansluit (BZK 1998). Voor het domein Opgroeien in de stad is als uiteindelijk te behalen maatschappelijk resultaat geformuleerd dat alle jongeren op school zitten en een startkwalificatie halen of aan het werk zijn.

In de notitie *Perspectief voor jeugdigen, kansen voor gemeenten* (VWS 1995) heeft de nati- onale overheid getracht de gemeentelijke regierol in het lokale jeugdbeleid nader te duiden. Belangrijke elementen daarin zijn een eenduidige visie op het jeugdbe- leid met daaraan gekoppelde concrete doelen, het zicht hebben op de jeugd in de gemeente, het betrekken van jeugd bij het beleid en de aansturing van voorzieningen, gebaseerd op de principes van vraaggericht werken en ‘ketenverantwoordelijkheid’. De lokale visie op het jeugdbeleid wordt verondersteld gestoeld te zijn op de algemene doelen uit het richtinggevend kader: het bevorderen van kansen en het voorkomen van uitval. Later (onder andere in de *Welzijnsnota 1999-2002* (TK 1998/1999b) en *BANS 1999a*) wordt de doelstelling verbijzonderd: bij het lokale jeugdbeleid dienen jeugdi- gen en hun opvoeders actief betrokken te worden, er is sprake van een balans tussen algemeen beleid, gerichte preventie en probleemgericht beleid, er wordt tijdig inge- speeld op risicofactoren en -situaties en er is een sluitend aanbod van voorzieningen dat aansluit op de vraag van jeugdigen en hun opvoeders.

De ambitie van het rijk ten aanzien van de regierol van gemeenten geldt de gehele periode tot en met 2001 (en ook daarna). In tal van andere beleidsnota's en in toe- lichtingen bij wet- en regelgeving wordt verwezen naar de gemeentelijke regierol, in het bijzonder waar het gaat om de afstemming tussen verschillende (lokale en regi- onale) voorzieningen of beleidsinitiatieven. Wel is in 1999 het doel aangescherpt (TK 1998/1999b): alle gemeenten zouden in 2002 een actief jeugdbeleid moeten voeren. In het Bestuursakkoord *Nieuwe Stijl* van mei 2000 (BANS 2001), waarin rijk, provincies en gemeenten gezamenlijke afspraken hebben gemaakt over het jeugdbeleid, is ook de gemeentelijke regierol aan de orde gekomen. Hierover is afgesproken dat gemeen- ten een gemeentelijke beleidsnotitie jeugd opstellen waarin zij hun visie formuleren, ingaan op de staat van de jeugd, en doelstellingen, maatregelen en beoogde resultaten opnemen. In de nota dient onder andere de wijze waarop de afstemming met de

arbeidstoeleiding, politie en justitie, opvang en jeugdzorg georganiseerd wordt aan de orde te komen. Uitgangspunt van het gemeentelijke beleid is dat dit gericht is op alle jeugdigen in de gemeente en in het bijzonder op de preventie van problemen en de aanpak daarvan. Met nadruk wordt het belang van afstemming met de jeugdzorg genoemd. Het gemeentebestuur maakt daarover afspraken met de provincie.

Samengevat kunnen de ambities van het rijk ten aanzien van de regierol van de gemeente worden gezien als een drietrapsraket. In de eerste plaats, op het outcome-niveau, hebben gemeenten een beleid dat tot doel heeft de kansen van jeugdigen te bevorderen en uitval te voorkomen. In de tweede plaats, en dan hebben we het over de te leveren prestatie, kenmerkt het gemeentelijke beleid zich door een balans tussen een algemene, een gericht preventieve en een probleemgerichte benadering, en door een sluitende aanpak. Tot slot zijn er op het niveau van throughput een aantal procesdoelstellingen: concrete doelformulering op basis van een visie die aansluit bij de hoofddoelstellingen van het nationale beleid, een vraaggerichte werkwijze en betrokkenheid van de jeugd, zicht op de leefsituatie van de jeugd en afstemming van beleid met de provinciale jeugdzorg. vws heeft de rol van coördinerend departement.

Instrumenten van het nationale beleid

Een belangrijk instrument van het rijk is het richtinggevende kader voor het jeugdbeleid, door vws voor het eerst geformuleerd in 1995 (vws et al. 1995). In dat kader zijn de verwachtingen ten aanzien van de lokale regierol geschetst. Het beleidskader heeft echter geen wettelijke basis, wat betekent dat de gemeenten niet gehouden zijn mee te werken aan de ambities van het rijk. Dat lijkt veranderd met de afspraken die gemaakt zijn in het overhedenoverleg van december 1999, in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS 1999a). Daarbij heeft de belangenvertegenwoordiger van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), zich gecommitteerd aan afspraken met het kabinet over de bestuurlijke inrichting van het jeugdbeleid, waaronder afspraken over de gemeentelijke regierol. Formeel zijn echter ook deze afspraken voor afzonderlijke gemeenten niet bindend. De VNG is slechts gehouden de afspraken bij haar leden onder de aandacht te brengen.

Het richtinggevende kader heeft daarnaast ook de functie om de afstemming in het op jeugdigen gerichte beleid van de verschillende departementen te versterken. Via het beleidskader geeft vws invulling aan haar coördinerende taak. Een sterkere coördinatie op rijksniveau moet eveneens bijdragen aan de facilitering van gemeentelijke regie.

Tot welk type beleidsinstrumenten behoren het richtinggevende beleidskader en het bestuursakkoord? In beide documenten wordt veel gesproken in termen van 'gemeenten zijn verantwoordelijk voor ...', 'gemeenten dragen zorg voor ...', enzovoort. Dergelijk taalgebruik suggereert dat de instrumenten bindend zijn voor gemeenten. Zoals we al opmerkten, is dat niet het geval. De instrumenten moeten daarom tot het communicatieve sturingsmodel worden gerekend. Zij roepen

gemeenten op tot bepaalde acties en verschaffen informatie over mogelijkheden om het lokale jeugdbeleid in te richten. In dat opzicht vergroten zij de handelingsruimte voor gemeenten om het beleid op de lokale situatie toe te spitsen. Zij hebben hoege-naamd geen invloed op het vermogen tot integraal en slagvaardig beleid, omdat de aangereikte informatie vooral betrekking heeft op outcome- en output-doelstellingen.

Met een deel van de gemeenten heeft de nationale overheid (i.c. BZK) wel bindende afspraken gemaakt. Het betreft de gemeenten die deel uitmaken van het grotesteden-beleid. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar de naar inwonertal gemeten vier grootste gemeenten (G4) en een aantal middelgrote gemeenten die op grond van bepaalde (probleem)indicatoren zijn geselecteerd.²

In de eerste GSB-periode, 1994-1999, is gekozen voor een projectmatige aanpak, waarbij de steden steeds per project een projectvoorstel indienen (BZK 1995a; BZK 1995b). De projecten zijn gericht op een integrale aanpak van problemen, met zoveel mogelijk beleidsruimte voor de steden. De steden zijn verantwoordelijk voor de regie. Twee van de vijf clusters zijn van belang voor het jeugdbeleid: jeugd en veiligheid, en onderwijs, zorg en opvang. Deze clusters kennen ieder een aantal specifieke doelstellingen, die in de paragrafen van de betreffende pijlers besproken worden.

In de tweede GSB-periode, 1998-2004, is gekozen voor een meerjarige program-matische aanpak (BZK 1998; vgl. BZK 2002; TK 1998/1999c). Op basis van een soort beleidskader van de nationale overheid ontwikkelen de steden meerjarenplannen, die door het rijk onder meer aan de inhoudelijke doelen van het rijksbeleid en aan de mate van integraliteit worden getoetst. Daarna worden tussen steden en natio-nale overheid overeenkomsten voor de gehele periode gesloten, waarin het rijk een financiële verplichting aangaat en de steden zich verplichten de doelstellingen te realiseren. Belangrijk element is het versterken van de regierol van de steden. De steden dienen zich aan het eind van de periode eenmalig te verantwoorden voor de behaalde resultaten en voor de besteding van de rijksbijdrage. Tussentijds wordt de voortgang met behulp van verschillende instrumenten gevolgd. De rolverdeling kan als volgt worden samengevat: het rijk bepaalt de doelstellingen op hoofdlijnen, de steden maken deze concreet voor hun eigen beleid en zoeken bijpassende beleidsin-strumenten. Deze rolverdeling moet bijdragen aan meer samenhang en integraliteit in de beleidsuitvoering.

Een van de drie pijlers van het GSB in deze tweede periode is de sociale pijler. Doelstellingen in deze pijler zijn de verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het versterken van de sociale infrastructuur en het verbeteren van de veiligheid, waaronder de veiligheid op scholen. In de beleidsbrief van juni 1999 (TK 1998/1999c) wordt aangegeven dat de inzet binnen de sociale pijler in eerste instantie gericht is op het domein 'perspectieven bieden aan jeugd in de stad'. Voor een deel krijgen gemeenten de beschikking over een grotere beleidsvrijheid door de bundeling van specifieke uitkeringen in een brede doeluitkering, en over extra mid-delen voor bepaalde doeleinden. In de behandeling van de afzonderlijke pijlers wordt ingegaan op de diverse aspecten van het voor de jeugd relevante grotestedenbeleid.

De overeenkomsten in het grotestedenbeleid zijn niet afgedwongen door de nationale overheid. Het GSB is te zien als een prikkel voor gemeenten op een aantal terreinen beleid te ontwikkelen en behoort daarom tot het economische sturingsmodel. Omdat de doelstellingen in de beleidskaders van het rijk door gemeenten dienen te worden overgenomen, beperkt dit de ruimte voor maatwerk, ondanks de ruimte die er voor elke gemeente bestond om het landelijke beleidskader grotestedenbeleid in een eigen beleidsplan uit te werken. Het grotestedenbeleid leidt door de bundeling van specifieke uitkeringen wel tot een groter vermogen van de steden om integraal en slagvaardig beleid te voeren.

Gemeenten zijn in de ontwikkeling van hun jeugdbeleid vanaf 1995 ondersteund door twee opeenvolgende projecten. Het eerste, het project Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid (OLPJ) kent onder meer als taken het lokale jeugdbeleid te stimuleren en te ondersteunen, bij gemeenten draagvlak te creëren voor preventief jeugdbeleid, en zorg te dragen voor informatie aan en communicatie met gemeenten en (lokale) voorzieningen voor jeugdigen. De projectgroep OLPJ heeft zich in de periode 1995-1998 geconcentreerd op drie thema's: participatie, regie en het lokaal agenderen van jeugdbeleid. Rond elk thema zijn in tien pilot-gemeenten projecten uitgevoerd. Daarnaast is voor elk thema een aantal publicaties verschenen met als doel gemeentelijke beleidsmakers te ondersteunen. Het project is in 1998 afgerond met een eindadvies aan de nationale overheid over de verdere ondersteuning van het lokale jeugdbeleid (OLPJ 1998a en 1998b).

Het tweede project met als doel gemeenten in de ontwikkeling van het jeugdbeleid te ondersteunen, is het VNG-project lokaal jeugdbeleid. Dit project moet ertoe bijdragen dat eind 2002 zoveel mogelijk gemeenten een actief jeugdbeleid hebben ontwikkeld. Het project tracht dit te realiseren door de uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten te faciliteren, door informatievoorziening en door op maat gesneden, gerichte steun voor afzonderlijke gemeenten. De thema's waarop ondersteuning plaatsvindt, zijn de gemeentelijke regierol, participatie van de jeugd, aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg, afstemming van lokaal onderwijsbeleid en jeugdbeleid en jeugd, en veiligheid. In een later stadium is daar een sluitende aanpak van 0- tot 6-jarigen aan toegevoegd. Het project was ondergebracht bij een apart projectbureau binnen de VNG. Het is voor de periode 1999-2002 voor 3 miljoen gulden per jaar gefinancierd door VWS. In aanvulling daarop verschaftte BZK voor de periode 2000-2002 ook een jaarlijkse subsidie van 3 miljoen gulden (Van Westering 2003: 11).³ Uit de evaluatie van het VNG-project bleek dat een zeer groot deel van de Nederlandse gemeenten is bereikt (Koops en Gilsing 2003).

Beide ondersteuningstrajecten zijn bij uitstek instrumenten waarmee informatie is overgedragen. Ze hebben in hoofdzaak betrekking op het lokale beleidsproces en op de operationalisering van bepaalde beleidsdoelen. Het VNG-project heeft daarnaast door gerichte ondersteuning van individuele gemeenten voorzien in de specifieke inzet van deze communicatieve sturing. De trajecten hebben daardoor vooral bijgedragen aan het vermogen van gemeenten een integraal en slagvaardig beleid te voeren.

De rijksoverheid heeft ook getracht de gemeentelijke regierol te versterken door het invoeren van een aantal wetten, respectievelijk het doorvoeren van wetswijzigingen op het gebied van onderwijs. Met name de Wet gemeentelijk onderwijsachterstanden-beleid (Wet GOA) is van invloed op de regiemogelijkheden van gemeenten. In de notitie die aan deze decentralisatie ten grondslag ligt (OCenW 1995: 5-6; zie ook TK 1994/1995a) wordt gesteld:

‘Lokaal onderwijsbeleid kan een wezenlijke bijdrage leveren aan nog meer samenwerking en samenhang op lokaal niveau. Daarbij gaat het niet alleen om samenwerking binnen het onderwijs, maar juist ook om de afstemming met andere beleidsterreinen, zoals lokaal jeugdbeleid en veiligheidsbeleid. Doel is een integrale lokale aanpak, gericht op zaken als het voorkomen van uitval en de zorg dat geen jongere de school verlaat zonder startkwalificatie. (...) Een succesvolle aanpak vraagt om intensieve samenwerking tussen scholen en andere instellingen. Te denken valt onder meer aan de schoolbegeleidingsdienst, welzijnsinstellingen, de Riagg, algemeen maatschappelijk werk, de jeugdgezondheidszorg, jeugdhulpverlening, justitie en politie, het arbeidsbureau en het centrum vakopleiding en ook woningbouwverenigingen en de sociale dienst.’

Ruimere bevoegdheden voor gemeenten in het onderwijsbeleid zouden bijdragen aan het totstandkomen van een dergelijke ‘succesvolle’ aanpak. Op de inhoudelijke aspecten van deze decentralisatie wordt nader ingegaan in de paragraaf over onderwijs (§ 12.3.3).

Het is duidelijk dat deze decentralisatie tot het juridische sturingsmodel dient te worden gerekend. Niettemin en ondanks de sterke binding aan regels van de uitvoering vergroot het de vrijheid van gemeenten zowel bij de doelformulering als bij de inrichting van het beleidsproces. De decentralisatie van het onderwijsbeleid heeft daarom in beginsel een verruimend effect op de vrijheid van gemeenten tot maatwerk en tot een integraal, slagvaardig beleid te komen.

De invoering van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 vindt zijn oorsprong in het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg (WVC en Justitie 1994). Daarin wordt per regio een eenduidige toegang tot de jeugdzorg voorzien. Bij deze eenduidige toegang, die in de jaren na 1994 gestalte heeft gekregen in de opkomst van de Bureaus Jeugdzorg, is het belangrijk dat de afstemming tussen de regionale jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid goed geregeld is. Ondanks het feit dat de Wet op de jeugdzorg pas in 2005 van kracht is geworden, hebben de voorbereidingen op de wet door onder meer de oprichting van de Bureaus Jeugdzorg en de totstandkoming van zogenoemde regiovisies hun invloed gehad op de regiemogelijkheden van gemeenten. Eén van de systeemeisen die aan de regiovisies wordt gesteld is dat daarin de relatie tussen de jeugdzorg enerzijds en het lokale jeugdbeleid, het (speciaal) onderwijs, de arbeidsvoorziening en de gezondheidszorg anderzijds wordt beschreven. In het Beleidskader preventieve en curatieve jeugdzorg 1997-2000 (VWS et al. 1996) wordt het streven (‘richtinggevende afspraak’) geformuleerd dat er in 1998 ‘een brede aanwezigheid’ van

regiovisies zou zijn. In 1997 heeft de regering een standpunt geformuleerd over de procesmatige en inhoudelijke eisen waaraan regiovisies zouden moeten voldoen. In 1999 is in het eerste BANS over het jeugdbeleid afgesproken dat het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG bij provincies en gemeenten aandringen op expliciete afspraken over deze afstemming in de regiovisies. 'Een regiovisie bevat bindende afspraken die overheden, verzekeraars, justitiële vertegenwoordigers en gemeenten met elkaar maken (...)' (VWS et al. 1996: 62). De provincie heeft het initiatief bij het opstellen van regiovisies. In het Doorstartconvenant voor de tweede periode van het grotestedenbeleid neemt het rijk de verplichting op zich om voorwaarden te creëren waaronder de steden een sluitende aanpak kunnen realiseren, onder andere door instrumenten te ontwikkelen om de samenwerking te bevorderen tussen instellingen die opereren op regionaal en op lokaal niveau (BZK 1998). Daarbij wordt met name verwezen naar het terrein van de jeugdzorg, de AWBZ-zorg en justitiële diensten zoals het Openbaar Ministerie, de kinderbescherming en de reclassering.

Ook voor de regiovisie geldt dat het nationale beleid geen bindend karakter heeft, waardoor het als een vorm van informatievoorziening dient te worden aangemerkt. Tegelijkertijd beperken de procesmatige en inhoudelijke eisen aan de regiovisie en het feit dat niet de gemeente maar de provincie initiatiefnemer (regisseur) is, de ruimte voor gemeenten om tot integraal, slagvaardig beleid te komen.

In de beleidsbrief *Brede scholen* (TK 1999/2000b) wordt het concept van de brede school gezien als een geschikt instrument om de samenhang tussen onderwijs, welzijnswerk, politie en andere instellingen te versterken. Met andere woorden: de brede school is een instrument dat gemeenten kunnen gebruiken in hun gemeentelijke regie. De rijksoverheid ondersteunt de ontwikkeling van brede scholen door communicatie en onderzoek, deels via lopende beleidsinitiatieven als de voor- en vroegschoolse educatie, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en het VNG-project lokaal jeugdbeleid. De financiering van brede scholen wordt nadrukkelijk aan gemeenten overgelaten.

Omdat we dit instrument hier behandelen in het kader van de gemeentelijke regiefunctie, zien we de aangereikte informatie vooral als een versterking van het vermogen tot integraal en slagvaardig beleid en voor een deel (het onderzoek) als constituerend instrument.

Tot slot ondersteunt het rijk de regiefunctie van gemeenten door onderzoek en monitoring, waarvan de resultaten worden meegedeeld aan gemeenten. De monitoring van de regiefunctie van gemeenten vond onder meer plaats door middel van dit onderzoek naar lokaal jeugdbeleid. Verder zijn er bijvoorbeeld plannen ontwikkeld voor een interactieve lokale jeugdmonitor, die zicht moet geven op de jeugd, zijn er methodieken ontwikkeld die het mogelijk maken vraaggericht preventief te werken, en zijn instrumenten ontwikkeld waarmee gemeenten sturing kunnen geven aan het vraaggericht werken van voorzieningen.

De onderzoeken en monitoren kunnen, voor zover ze daadwerkelijk van de grond zijn gekomen, op zichzelf als constituerend worden beschouwd, terwijl de informatie die daarover aan gemeenten en andere lokale actoren wordt verstrekt (methodiek-ontwikkeling) en die vooral betrekking heeft op het beleidsproces, het vermogen tot slagvaardig en integraal beleid bevordert.

Overzicht en conclusie

In tabel 12.2 is een overzicht opgenomen van het nationale beleid ten aanzien van de gemeentelijke regierol in het jeugdbeleid. In de tabel zijn de instrumenten niet direct gekoppeld aan één doel, maar aan een groep doelstellingen, omdat de verschillende instrumenten verschillende doelen dienen en de doelen door verschillende instrumenten gerealiseerd moeten worden. De doelen zijn in twee groepen verdeeld. De ene groep betreft de inhoudelijke aspecten van de regierol, de tweede groep de procesmatige doelen van de regierol.

Twee van de drie instrumenten die gekoppeld zijn aan de inhoudelijke doelen van de regie (outcome en output) hebben geen bindend karakter. Zij verschaffen gemeenten informatie over de te stellen doelen in het jeugdbeleid en vergroten de hoeveelheid informatie die gemeenten kunnen gebruiken om het beleid op de lokale situatie toe te snijden. Zij hebben geen effect op het gemeentelijke beleidsproces. Het instrument dat slechts voor een klein deel van de gemeenten van toepassing is, het grotestedenbeleid, is een prikkel. Omdat het de keuze van beleidsdoelen door gemeenten in sterke mate beïnvloedt, heeft het een negatief effect op het vermogen maatwerk te realiseren. Tegelijkertijd heeft dit instrument door de bundeling van specifieke uitkeringen en door vergroting van de financiële ruimte een positief effect op het vermogen een integraal en slagvaardig beleid te voeren.

De instrumenten die gericht zijn op de gemeentelijke regie als proces behoren overwegend tot het communicatieve sturingsmodel. Zij verschaffen gemeenten informatie over hoe verschillende aspecten van de gemeentelijke regie versterkt kunnen worden, en verruimen daardoor de handelingsmogelijkheden en daarmee het vermogen om een integraal en slagvaardig beleid te voeren. Deze instrumenten hebben geen noemenswaardig effect op het vermogen tot maatwerk. Uitzondering hierop vormen de regiovisies, die aan allerlei inhoudelijke en procesmatige eisen moeten voldoen en daardoor een negatief effect hebben op het vermogen tot integraal en slagvaardig beleid. Het enige juridische en daardoor zwaarwegende instrument is de decentralisatie van het onderwijsbeleid. Dit heeft op alle drie de aspecten van het lokale jeugdbeleid een positieve invloed.

In het algemeen werkt het nationale beleid ten aanzien van de regierol niet beperkend voor gemeenten. De belangrijkste uitzondering is het grotestedenbeleid, waar de nationale overheid een sterke vinger in de pap houdt bij het formuleren van beleidsdoelstellingen. Voor de steden staat daar een grotere vrijheid in de uitvoering tegenover.

Tabel 12.2

Nationaal beleid ten aanzien van gemeentelijke regierol

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoeringsregulering	sturingsobject	maatwerk	invloed ^a integraliteit	slagvaardigheid
gemeentelijk beleid bevordert kansen en voorkomt uitval bij jeugd	outcome	richtinggevend beleidskader	informatie	generiek	niet	direct	+	0	0
gemeentelijk beleid kent balans algemeen, gericht preventief en probleemgericht beleid	output	overeenkomst met VNG i.h.k.v. BANS	informatie	generiek	niet	direct	+	0	0
gemeenten dragen ketenverantwoordelijkheid (sluitende aanpak)	output	overeenkomsten grote steden i.h.k.v. grote stedenbeleid	prikkel	specifiek	sterk (t.a.v. doelen)	direct	-	+	+
gemeenten hebben concrete doelen gebaseerd op visie	throughput	overeenkomsten grote steden i.h.k.v. grote stedenbeleid				(zie boven)			
		overeenkomst met VNG i.h.k.v. BANS				(zie boven)			
gemeenten betrekken jeugd bij het beleid /werken vraaggericht	throughput	regiovisies jeugdzorg (vooruitlopend op Wet op de jeugdzorg)	informatie	generiek	sterk	indirect	0	-	-
		VNG-project lokaal jeugdbeleid (tot 1999: projectgroep OLP)	informatie	generiek	niet	direct	0	+	+
gemeenten stemmen hun beleid af met de provinciale jeugdzorg	throughput	decentralisatie onderwijsbeleid	voorschrift	generiek	sterk	direct	+	+	+
		communicatie en onderzoek m.b.t. brede scholen	informatie/constituerend	generiek	niet	direct	0	+	+
gemeenten hebben zicht op jeugd	throughput	onderzoek/monitoring/methodeontwikkeling; communicatie naar gemeenten	constituerend/informatie	generiek	niet	direct/indirect	0	+	+
		coördinatie en afstemming rijksbeleid	constituerend			n.v.t.			

a + = verruimende invloed; 0 = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

12.3.2 Opvoeding en (opgroeien in) thuissituatie

Doelen van het nationale beleid

Deze pijler van het jeugdbeleid betreft de thuisomgeving van jeugdigen en is gericht op factoren die van invloed zijn op de opvoedingsomgeving en de thuissituatie waarin kinderen zich ontwikkelen. Veel van dergelijk beleid wordt aangeduid als opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (O&O). Ook beleid gericht op vroegtijdige signalering van risico's en problemen in de ontwikkeling en in de opvoedingsomgeving van kinderen behoort tot deze pijler.

In de Welzijnsnota 1995-1998 (VWS 1994) is opvoedingsondersteuning een van de programma's in het kader van het thema preventie. Het doel van dit programma is 'inzicht (te verkrijgen) in een adequaat aanbod aan opvoedingsondersteuning naar inhoud en structuur, in de bestuurlijke voorwaarden om tot een adequaat aanbod te kunnen komen, en in de voorwaarden voor implementatie op landelijke schaal in het kader van lokaal, geïntegreerd jeugdbeleid'. Kennelijk is het doel impliciet om tot een landelijk dekkend aanbod van opvoedingsondersteuning te komen, dat gerealiseerd wordt op lokaal niveau. In april 1998 verscheen de VWS-beleidsbrief *Naar een solide basis* (TK 1997/1998b). De ondertitel van de beleidsbrief is veelzeggend: 'Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering als bijdrage aan het voorkomen van maatschappelijke uitval en jeugdcriminaliteit'. Het doel is om op lokaal niveau een samenhangend, effectief aanbod van opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering tot stand te brengen, met name in zogenoemde achterstandswijken. Daartoe zou het structurele aanbod van de algemene voorzieningen moeten worden versterkt en aangevuld met een specifiek aanbod. In de beleidsbrief over *Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning* van Justitie uit juni 2000 (TK 1999/2000c) neemt het kabinet zich voor om, indien nodig, ouders nadrukkelijker aan te spreken op hun rol als opvoeder en daartoe de contacten met justitie en politie beter te benutten.

In de VWS-begroting voor 1999 (TK 1998/1999a) wordt de vroegtijdige signalering én aanpak van problemen in de ontwikkeling en opvoeding als een van de centrale punten in het jeugdbeleid genoemd, waarbij er een belangrijke doorverwijzende rol is weggelegd voor consultatiebureaus, instellingen kinderopvang en peuterspeelzalen. De vroegtijdige signalering dient het mogelijk te maken dat (dreigende) achterstanden op jonge leeftijd worden aangepakt.

In de afspraken die in het kader van het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl zijn gemaakt, is een aantal ambities geformuleerd die passen in de pijler 'opvoeden en thuissituatie'. In het BANS wordt gesproken over een sluitende aanpak van 0- tot 6-jarigen:

'(...) de overheden (spreken) af nog in deze kabinetsperiode (1998-2002, rg) overall in Nederland structurele versterking van het samenhangende aanbod voor kinderen van 0 tot 6 jaar en hun ouders te realiseren. In concreto moet dit ertoe leiden dat aan alle kinderen optimale ontwikkelingsmogelijkheden en een goede

toerusting voor het basisonderwijs wordt geboden, met bijzondere aandacht voor kinderen die iets extra's nodig hebben. Doordat ieder kind met enige regelmaat een of meerdere van de algemene voorzieningen bezoekt en de betrokkenheid van ouders wordt gestimuleerd, kunnen risico's voor de ontwikkeling van kinderen tijdig worden gesignaleerd en kunnen ouders die de opvoedingstaak tijdelijk als belastend ervaren ondersteuning op maat krijgen. (...) De gemeente heeft hierbij een regisserende functie.' (BANS 1999a: 11).

Ook in het beleid dat gericht is op de integratie van etnische minderheden (BZK) worden doelen op dit gebied geformuleerd (TK 1998/1999d; TK 1998/1999e). Deze komen overeen met de hierboven genoemde doelen, met dien verstande dat de doelen in het integratiebeleid vanzelfsprekend van toepassing zijn op de jeugd en hun ouders die tot de beleidscategorie etnische minderheden behoren.

De ambities van de nationale overheid ten aanzien van opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering en vroegtijdige signalering dienen, zo veel is duidelijk uit de verschillende nota's, op het lokale niveau te worden gerealiseerd. Ze zijn allen geformuleerd als door gemeenten te leveren beleidsprestaties (output).

Instrumenten van het nationale beleid

In de Welzijnsnota 1995-1998 (vws 1994) is een programma Opvoedingsondersteuning opgenomen.⁴ Dit programma bestaat uit experimenten op zeven locaties en is vooral gericht op de doelgroep allochtone gezinnen. In de experimenten worden 'de bestuurlijke vormgeving en de inhoudelijke invulling beproefd en onderzocht' (vws 1994: 30). De experimenten zijn ondersteund door het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). De opgedane ervaringen 'kunnen de basis vormen voor een bredere implementatie' (NIZW: 30), waarbij het beleid ingebed zou kunnen worden in het bredere jeugdbeleid. Voor de experimenten is in de periode 1995-1998 3 miljoen gulden per jaar beschikbaar gesteld. De experimenten zijn in 1997 afgerond. De bevindingen hebben een rol gespeeld in de beleidsbrief O&O Naar een solide basis (vgl. vws 1998: 52). De experimenten zijn een duidelijk voorbeeld van constituerende sturing, ze zijn immers gericht op het genereren van kennis die in toekomstig beleid kan worden gebruikt.

De Welzijnsnota 1995-1998 kent ook het deelprogramma 0-18-jarige allochtonen, dat grotendeels gericht is op ontwikkelingsstimulering bij allochtone kinderen. In de periode 1994-1998 heeft vws ongeveer 13 miljoen gulden per jaar uitgetrokken om de invoering van zogenoemde Stap-programma's te stimuleren. Voor een deel zijn deze op gemeentelijk niveau uitgevoerde programma's door het rijk gefinancierd: er was sprake van cofinanciering door rijk en gemeenten. Ook konden gemeenten gratis gebruikmaken van ondersteuning door de landelijke stichting die de methodieken ontwikkelde en is gratis materiaal verstrekt.⁵ Aan de cofinanciering zijn voorwaarden gesteld met betrekking tot de aantallen deelnemende kinderen en de herkomst van de kinderen. De omvang van de financiering door vws is in de tijd aflopend om de kansen op structurele voortzetting van de programma's te vergroten. Gemeenten

kunnen kiezen uit een aantal door vws vastgestelde programma's; andere programma's komen niet voor de regeling in aanmerking. De uitvoering van de regeling werd intensief gevolgd door de ondersteunende stichting, terwijl de verantwoordingsplicht aan vws beperkt was.

In de vws-begroting voor 1999 wordt aangegeven dat de ontwikkeling en evaluatie van programma's voor met name jonge kinderen voltooid is of zich in de laatste fase bevindt, en dat vanaf 1998 geen stimulering van nieuwe projecten meer plaatsvindt (TK 1998/1999a).

Door de cofinancieringsstructuur is dit programma aan te merken als economisch beleidsinstrument dat de handelingsmogelijkheden van gemeenten verruimt. De gevolgen voor het vermogen een integraal en slagvaardig beleid te voeren zijn gering; dit komt vooral door de beperkte mate van uitvoeringsregulering.

Een versterking van het structurele aanbod van algemene voorzieningen, aangevuld met specifieke voorzieningen, is noodzakelijk om de doelstellingen uit de vws-beleidsbrief O&O *Naar een solide basis* (TK 1997/1998b) te realiseren. De keuze om de (lokale) algemene voorzieningen te versterken wordt echter doorgeschoven naar een volgend kabinet. In de brief zijn 'voorwaardenschepende maatregelen' aangekondigd: betere afstemming tussen landelijke aanbieders van programma's, methodiek-ontwikkeling en -toetsing, monitoring, intra- en interdepartementale coördinatie, intensivering van communicatie tussen gemeenten en landelijke overlegstructuren, en verbetering van de landelijke infrastructuur voor steunfuncties. In de vws-begroting voor 1999 is het voornemen opgenomen om te overleggen met de VNG over de wijze waarop bevorderd kan worden dat binnen het gemeentelijke beleid de nodige aandacht zal worden gegeven aan de uitvoering van deze plannen, waarbij de mogelijkheden die de groei van het Gemeentefonds biedt, zullen worden benut (TK 1998/1999a). In hoofdzaak zijn deze instrumenten echter niet gericht op gedragsbeïnvloeding van lokale actoren. Daarmee zijn zij voornamelijk constituerend van aard en hebben dus geen directe gevolgen voor het beleidsvormende vermogen van gemeenten.

In de Welzijnsnota 1999-2002 (TK 1998/1999b) worden in vier Nederlandse gemeenten experimenten (pilots) aangekondigd met het programma *Communities that Care* (Ctc). De experimenten maken deel uit van het deelprogramma *Leefbaarheid en sociale samenhang op buurt- en wijkniveau* uit die nota. De Ctc-programma's zijn nadrukkelijk gericht op het voorkomen van probleemgedrag onder jongeren, zoals jeugddelinquentie en schooluitval. De aanpak richt zich ook nadrukkelijk op de omgeving waarin jongeren zich ontwikkelen en opgevoed worden, en is te zien als een breed preventieprogramma. Daarnaast is er het project *Opvoeden en opgroeien in de wijk* (O&O op wijkniveau), dat uitgevoerd wordt in het kader van het Welzijnsnota-deelprogramma *Netwerken rond jeugd en gezin*, en waarin het doel is om de regie van de gemeente op het gebied van O&O te versterken en om het aanbod van O&O-voorzieningen te verbeteren. Dit zou bereikt moeten worden door een integraal instrumentarium voor de wijk en voor de versterking van de wijkstructuur te ontwikkelen.⁶ In het kader van dit project zijn in drie gemeenten pilots uitgezet.

Beide experimentele projecten zijn bedoeld om kennis op te doen voor latere beleidsontwikkeling en zijn dus constituerend van aard. Dat betekent ook dat ze geen directe gevolgen hebben voor het beleidsvormende vermogen van gemeenten, met uitzondering van de zeven pilot-gemeenten.

In 2001 wordt door vws de (Tijdelijke) regeling vroegsignalering afgekondigd (Staatscourant 2001a). Om (dreigende) achterstanden van jonge kinderen op vroege leeftijd aan te pakken worden consultatiebureaus gefaciliteerd om extra inspanningen te leveren. De regeling loopt vooruit op de wijziging van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (wcpv), waarmee gemeenten verantwoordelijk worden voor de gehele jeugdgezondheidszorg voor 0-19-jarigen. De tijdelijke regeling oormerkt de rijksmiddelen voor enkele specifieke taken die de rol van consultatiebureaus moeten versterken. De regeling vereist dat de middelen globaal worden ingezet voor de volgende taken:

- versterking van het bereik van de vroegsignalering door extra inspanningen om ouders te motiveren het consultatiebureau te bezoeken, onder meer via zogenoemde outreaching;
- actieve doorverwijzing van kinderen met een (dreigende) taalontwikkelingsachterstand, met name toeleiding naar voorschoolse voorzieningen;
- ondersteuning van ouders van jonge risicokinderen;
- samenwerking met andere hulpverleners (Bureau Jeugdzorg, GGD) en deelname in netwerken met peuterspeelzalen en basisscholen om een sluitende aanpak in het 0-6-jarigenbeleid mogelijk te maken;
- gegevensregistratie;
- deskundigheidsbevordering.

Per GGD-regio wordt een gemeente aangewezen waaraan de uitkering wordt verstrekt; deze gemeente dient het beleid af te stemmen met de overige gemeenten in de betrokken regio en overleg te voeren met de in de regio werkzame thuiszorgorganisaties over de taakuitvoering en de wijze van bekostiging.⁷ De coördinerende gemeente moet met de uitkering alle thuiszorgorganisaties bereiken die in de regio werkzaam zijn. Zij mag maximaal 20.000 gulden besteden aan aanloopkosten. Ook draagt zij zorg voor de registratie door consultatiebureaus op kwartaalbasis van:

- het aantal jonge kinderen dat in het verzorgingsgebied woont en het aantal dat in het betreffende kwartaal is bereikt;
- het aantal kinderen dat in een kwartaal is aangemerkt als risicokind, plus de motivering daarvan;
- het aantal kinderen bij wie in een kwartaal een (verhoogd risico op) taalachterstand is signaleerd en het aantal kinderen dat om die reden is doorverwezen naar voor- of vroegschoolse voorzieningen of intensieve educatieve programma's;
- het aantal van de in het voorgaande punt genoemde kinderen dat daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van de betreffende voorzieningen.

Deze gegevens worden jaarlijks door de coördinerende gemeente gerapporteerd aan vws met daarbij een inhoudelijk verslag met aandacht voor de aard, duur en omvang van activiteiten die de gemeente heeft ondernomen om de taken uit de regeling te vervullen. Ook wordt er gerapporteerd over de besteding van de uitkering. Vanaf 2001 is voor de duur van de regeling 35 miljoen gulden per jaar beschikbaar. De hoogte van de uitkering is mede afhankelijk van het aandeel gewichtenleerlingen in het basisonderwijs.⁸ Vanwege de urgentie dient men al in 2001 met het uitvoeren van de taken te beginnen. Bij wijziging van de wcpv wordt de tijdelijke regeling daarin geïntegreerd, in eerste instantie door een specifieke uitkering.⁹ In principe worden de middelen na drie jaar overgeheveld naar het gemeentefonds, tenzij evaluatie anders uitwijst. De (coördinerende) gemeenten hebben een maand de tijd om een uitkering aan te vragen.¹⁰ De coördinerende gemeenten zijn verantwoordelijk voor het doen van de aanvraag.

De regeling behoort tot de economische sturingsinstrumenten. De verruiming van de financiële mogelijkheden heeft in principe positieve gevolgen voor de mogelijkheden tot maatwerk. De hoge mate van uitvoeringsregulering beperkt echter het vermogen tot een integraal en slagvaardig beleid. Opmerkelijk is ook de korte termijn die gemeenten is vergund om een aanvraag in te dienen.

In het kader van de ambities die door de overheden in het BANS geformuleerd zijn (BANS 1999a: 57-59), is afgesproken dat gemeenten die ambitie trachten te realiseren door een gemeentelijk plan van aanpak op te stellen voor het beleid dat op 0- tot 6-jarigen is gericht. Het plan dient gebaseerd te zijn op de specifieke lokale omstandigheden en te leiden tot de ontwikkeling van een structurele aanpak voor 0- tot 6-jarigen op wijkniveau. Uitgangspunten daarbij zijn:

- aan de aanpak ligt een visie op het gewenste voorzieningenaanbod ten grondslag die gebaseerd is op de vraag bij jeugdigen, c.q. hun ouders, en die leidt tot doelstellingen en maatregelen;
- er is sprake van een effectieve en doelmatige samenwerkingsstructuur tussen instellingen en voorzieningen;
- er is sprake van een vraaggerichte werkwijze;
- de effecten van het beleid worden systematisch gevolgd.

De VNG zal het totstandkomen van dit beleid bij haar leden stimuleren, waar nodig samenwerking tussen gemeenten stimuleren en bevorderen dat gemeenten ervaringen uitwisselen. De nationale overheid zal nagaan hoe gemeenten gefaciliteerd kunnen worden en zorgt voor interdepartementale afstemming van relevante beleidsinitiatieven. In het BANS van 2000 (BANS 2001) is besloten de zogenoemde BANS-bezoekcommissie in te stellen, die de verschillende overheden zou moeten stimuleren zich in het jeugdbeleid op de BANS-afspraken te baseren. De commissie is in januari 2001 ingesteld en heeft in 2002 verslag van haar bevindingen uitgebracht (BANS-bezoekcommissie 2002).

Zoals in paragraaf 12.3.1 al is opgemerkt heeft het BANS de pretentie meer te zijn dan een vrijblijvende afspraak tussen overheden. Vanuit het perspectief van gemeenten is het echter geheel vrijblijvend. Het verschaft gemeenten informatie over mogelijke te volgen strategieën en behoort daarom tot de communicatieve beleidsinstrumenten.¹¹

De sluitende aanpak in het 0- tot 6-jarigenbeleid was dan ook een van de inhoudelijke thema's in het VNG-project lokaal jeugdbeleid. Door themamiddagen, workshops en (individuele) consultaties zijn gemeenten ondersteund in de ontwikkeling en vormgeving van een sluitende aanpak (zie Van Westering 2003). Het VNG-project is een communicatief beleidsinstrument dat het vermogen van gemeenten om een slagvaardig en integraal beleid te voeren verruimt.

In de beleidsbrief over Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning spreekt de nationale overheid, c.q. het ministerie van Justitie het voornemen uit om een aantal acties te ondernemen die het mogelijk maken ouders aan te spreken op hun verantwoordelijkheid in de opvoeding. Daarin spelen justitie en politie een belangrijke rol (TK 1999/2000c). De belangrijkste voornemens die direct betrekking hebben op het lokale beleid zijn:

- het activeren van bestaande richtlijnen voor onder meer politie, justitie en Halt-bureaus over het systematisch betrekken en aanspreken van ouders op hun verantwoordelijkheid voor wangedrag van hun kinderen;
- het experimenteren met *family group conferences* bij Halt-bureaus en eventueel de politie;
- het stimuleren van geregelde contacten (netwerkvorming) tussen politie en justitie enerzijds en (ouders uit) etnische minderheidsgroepen anderzijds.

De experimenten zijn constituerend van aard. De overige twee maatregelen zijn gericht op niet-gemeentelijke actoren uit de lokale beleidsarena. Hoewel verschillend van aard (juridisch respectievelijk communicatief), versterken ze de functionele (sectorale) benadering van problemen, waarbij de overige actoren uit de lokale beleidsarena niet zijn betrokken. Dit heeft in beginsel een negatief effect op het beleidsvormende vermogen van de gemeente. De maatregelen hebben geen effect op het vermogen van de betreffende actoren om slagvaardig op te treden, omdat aan deze actoren geen extra instrumenten worden aangereikt.

In het Doorstartconvenant grote stedenbeleid rijk-G4 en rijk-G21 (BZK 1998) voor de tweede GSB-periode zijn afspraken gemaakt rond de zorg voor 0-4-jarigen. De steden hebben zich verplicht resultaatafspraken te maken met de ketenvoorzieningen rond 0-4-jarigen, zoals consultatiebureaus, peuterspeelzalen, de kinderopvang en het opvoedingssteunpunt. Steden voeren de regie over de totstandkoming van de keten en over de beleidsuitvoering. Daardoor kan de deelname van kinderen aan voorschoolse voorzieningen worden vergroot. In de stedelijke programma's worden de te behalen tussentijdse en eindresultaten vastgelegd. Als mogelijke indicatoren voor het wel-slagen van het beleid worden de verhoging van de deelname van het aantal 0-4-jarige risicokinderen aan voorschoolse programma's en de vroegtijdige signalering van ontwikkelingsbedreigende situaties en gedragingen genoemd.

Het grotestedenbeleid is in paragraaf 12.3.1 al aan de orde geweest. Daar hebben we geconstateerd dat het tot de economische instrumenten behoort. Het beperkt echter de ruimte voor maatwerk vanwege de sterke inbreng van de rijksoverheid in de doel-formulering. Door de bundeling van specifieke uitkeringen leidt het GSB wel tot een groter vermogen van de steden om integraal en slagvaardig beleid te voeren.

Overzicht en conclusie

Om de doelstelling van vroegtijdige signalering te realiseren heeft het rijk gekozen voor een economisch sturingsmodel. Gemeenten zijn financieel geprikkeld om in de vroegsignaleringsfunctie te voorzien. Hoewel dit instrument door de extra financiële middelen die gemeenten verwerven als zij er gebruik van maken, aangeduid moet worden als verruimend, heeft de opzet van de regeling ook een beperkende kant. De regeling schrijft gemeenten vrij uitvoerig voor wat zij moeten doen met de beschikbare gelden en hoe zij te werk moeten gaan in de uitvoering van de regeling.

Het realiseren van een sluitende aanpak wordt door het rijk nagestreefd door communicatieve sturing. Gemeenten zijn in de periode vanaf de totstandkoming van de (niet bindende) BANS-afspraken uitgebreid en op verschillende manieren geïnformeerd over de wijze waarop een sluitende aanpak onder hun regie tot stand zou kunnen komen. Alleen de G25 zijn geprikkeld om bindende afspraken te maken over de zorg voor 0-4-jarigen, waaronder een sluitende aanpak.

Het doel om ouders bij geconstateerde problemen nadrukkelijker aan te spreken op hun rol als opvoeder is in beleidsmaatregelen omgezet door het ministerie van Justitie. Er is gekozen voor instrumenten die niet direct gericht zijn op de lokale overheid, maar op de actoren in de justitiële hoek.

In de vele beleidsnota's en beleidsbrieven van de rijksoverheid over deze pijler wordt vaak verwezen naar de experimenten *Communities that Care* en *O&O in de wijk*. De door deze documenten gewekte indruk dat het om breed toegepast beleid gaat, is onjuist: in de praktijk gaat het om zeven, in de meeste gevallen grotere, gemeenten. Gezien het experimentele karakter van de projecten is dat niet vreemd, maar dit karakter en de beperkte toepassing van de projecten komen lang niet altijd (even duidelijk) naar voren, waardoor het lijkt of veel meer gemeenten de genoemde experimenten uitvoeren.

Tabel 12.3 biedt een overzicht van beleidsdoelen en -instrumenten van de nationale overheid voor de pijler 'opvoeding/thuissituatie'. Alle doelen zijn op output-niveau geformuleerd, zodat de gemeentelijke beleidsvrijheid grotendeels in tact blijft. Alleen het vermogen tot maatwerk wordt er enigszins door beperkt. Bij de instrumenten valt op dat het hoofdzakelijk constituerende en informatieve beleidsinstrumenten zijn. Uitzonderingen vormen drie prikkels waarvan er een in 1998 is beëindigd, en een voorschrift dat betrekking heeft op een niet-gemeentelijke actor. Het is vooral de Tijdelijke regeling vroegsignalering die de ambitie van de nationale overheid moet waarmaken. Deze maatregel verruimt het gemeentelijke vermogen tot maatwerk, maar beperkt door zijn hoge mate van uitvoeringsregulering het vermogen tot een integraal en slagvaardig beleid te komen.

We moeten constateren dat de ambities van de nationale overheid in beperkte mate worden ondersteund door instrumenten die het beleidsvormende vermogen van gemeenten significant verruimen.

Tabel 12.3

Nationaal beleid ten aanzien van opvoeding/thuissituatie

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	invloed ^a integra- liteit	slagvaar- digheid
landelijk dekkend aanbod opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering, m.n. in achterstandswijken	output	experimenten opvoedingsonder- steuning 7 locaties (t/m 1997)	constitue- rend			n.v.t.			
		(co)financiering programma's ontwik- kelingsstimulering op lokaal niveau (t/m 1998)	prikkel	generiek	gering	direct	+	0	0
		methodiekontwikkeling en -toetsing, bevorderen afstemming tussen lande- lijke aanbieders van programma's	constitue- rend			n.v.t.			
		monitoring	constitue- rend			n.v.t.			
		intra- en interdepartementale coördinatie	constitue- rend			n.v.t.			
		intensivering communicatie gemeen- ten en landelijke overlegstructuren	informatie	generiek	geen	direct	0	+	+
		verbetering landelijke infrastructuur steunfuncties	constitue- rend			n.v.t.			
		overleg met VNG over inzet gemeenten op gebied van O&O	constitue- rend			n.v.t.			
		experimenten CtC (4 gemeenten)	constitue- rend			n.v.t.			
		experimenten wijkgebonden O&O (3 gemeenten)	constitue- rend			n.v.t.			

Tabel 12-3 (vervolg)

Nationaal beleid ten aanzien van opvoeding/thuissituatie

doel	type doel	instrument	type prikkel	toepassing specifiek	uitvoerings-regulering sterk	sturings-object direct	maat-werk +	invoeda integra-liteit -	slagvaar-digheid -
aanpak (dreigende) achterstanden jonge leeftijd: vroegtijdige signalering/aanpak problemen in opvoeding en ontwikkeling	output	tijdelijke regeling vroegsignalering	informatie	generiek	niet	direct	+	0	0
sluitende aanpak 0-6-jarigen (O&O, output vroegtijdige signalering) onder regie van gemeenten	output	BANS-afspraken + BANS-bezoekcommissie VNG-project lokaal jeugdbeleid	informatie	generiek	niet	direct	0	+	+
		GSB-convenants zorg 0-4-jarigen	prikkel	specifiek	sterk (t.a.v. doelen)	direct	-	+	+
ouders nadrukkelijk aanspreken op rol als opvoeder	output	activeren richtlijn voor politie/justitie/ Halt over betrekken ouders experimenten family group conferences stimuleren contacten politie/justitie en etnische minderheidsgroepen	voorschrift constituerend informatie	generiek	niet	indirect	-	-	0
						n.v.t.			
				generiek	niet	indirect	0	-	0

a + = verruimende invloed; 0 = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

12.3.3 Onderwijs en scholing

Doelen van de nationale overheid

In paragraaf 12.3.1 is al ingegaan op de decentralisatie van het onderwijsbeleid zoals die vanaf de helft van de jaren negentig heeft plaatsgevonden. In die paragraaf werd decentralisatie gezien als een instrument om op lokaal niveau tot een integrale aanpak van problemen te komen en zo te voorkomen dat leerlingen voortijdig uitval- len en het onderwijs verlaten zonder startkwalificatie. In de begroting van OCW voor 1998 (TK 1997/1998c) is het nog eens herhaald: het doel van het rijksbeleid op het terrein van het primair onderwijs is het versterken van de samenhang en samenwerking op lokaal niveau, binnen het onderwijs en tussen het onderwijs en andere beleidster- reinen. De gemeente treedt daarbij op als makelaar en coördinator. Op het terrein van voortgezet onderwijs wordt het beleid waarbij gemeenten een toenemende ver- antwoordelijkheid krijgen voor een samenhangende zorg voor de jeugd, voortgezet. Onderwijsbeleid draagt bij aan het bevorderen van ontplooiingskansen in brede zin. In deze paragraaf wordt ingegaan op de inhoudelijke ambities van de decentralisatie. Daarnaast komt een aantal andere doelen op het gebied van onderwijs en scholing aan de orde.

In 1997 is de *Wet inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid* (Staatsblad 1997a) vastgesteld.¹² Het doel van de wet is een effectieve aanpak van onderwijsachterstan- den. In de wet wordt onder die achterstanden verstaan 'die negatieve effecten op de leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van leerlingen hebben en die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele omstandigheden'. Van sommige leerlingen zijn de problemen zo complex dat begeleiding alleen vanuit de school niet voldoende is. Er is een samenhangende aanpak nodig van onderwijsinstellingen samen met andere instellingen zoals het welzijnswerk, de geestelijke gezondheidszorg en de jeugdhulpverlening. Gemeenten krijgen hierin een coördinerende rol, waardoor indi- viduele scholen en instellingen beter in staat zijn hun eigen kerntaak te verrichten, waar nodig in onderlinge samenhang. In het *Landelijk beleidskader 1998-2002* (Staatsblad 1997b), dat als referentiekader dient voor gemeentelijk beleid, worden de algemene doelstellingen geconcretiseerd in een aantal operationele doelstellingen:

- de startcondities van leerlingen bij entree in de basisschool worden verbeterd, onder meer op het gebied van de Nederlandse taal;
- achterstanden op het gebied van de Nederlandse taal bij allochtone en autochtone leerlingen worden bestreden;
- de verwijzing van doelgroepleerlingen¹³ naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt zo veel mogelijk verminderd;
- het aantal voortijdige schoolverlaters wordt zo veel mogelijk verminderd;
- doelgroepleerlingen nemen deel aan vormen van voortgezet, secundair beroeps- en hoger onderwijs zo veel mogelijk overeenkomstig niet-doelgroepleerlingen met soortgelijke capaciteiten;
- lokale ontwikkelingen worden gevolgd en geregistreerd (monitoring).

Sommige van deze doelstellingen zijn verder uitgewerkt in op zichzelf staand beleid. De eerste doelstelling is verder uitgewerkt in de beleidsbrief Voor- en vroegschoolse educatie (TK 1999/2000e). Daarin stellen vws en OCW zich ten doel alle kinderen in een achterstandssituatie te bereiken en hen optimale ontwikkelingskansen te bieden, opdat hun taal- en ontwikkelingsachterstand aan het begin van hun schoolloopbaan aanzienlijk gereduceerd wordt.

De vierde doelstelling komt ook naar voren in het plan van aanpak Voortijdig school verlaten (TK 1998/1999g) van OCW.¹⁴ Meer concreet wordt in dit plan van aanpak het doel geformuleerd om voor jongeren die voorwaarden te scheppen waaronder zij de voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie kunnen bereiken. Mochten zij in het onderwijstraject daarnaartoe uitvallen, dan moeten de jongeren worden teruggeleid naar school of doorgeleid naar een arbeidsplaats in combinatie met een leertraject. In het plan wordt een aantal eisen aan gemeentelijk beleid gesteld, die als afgeleide doelen kunnen worden gezien.

De eerste eis is dat het uiterste wordt gedaan om leerlingen in het onderwijs te houden, dat onderwijsprocessen worden afgestemd op het leer- en ambitieniveau van de leerlingen en dat daadwerkelijk wordt toegeleid naar vervolgonderwijs of arbeidsmarkt. Het gaat om preventie binnen het onderwijs, door onder meer zorg(breedte)teams, social teams en leerlingbegeleiding. Dit preventiebeleid dient aan te sluiten bij de functie van het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdige schoolverlaters (RMC). Verder speelt de gemeente een ondersteunende en coördinerende rol bij het realiseren van een doorgaande lijn vmbo-roc en richt zij zich op het versterken van de verantwoordelijkheid die scholen nemen voor het afleveren van gekwalificeerde leerlingen.

De tweede eis uit het plan is dat op lokaal en/of regionaal niveau gegevens van de voortijdige schoolverlaters beschikbaar moeten zijn. Hiervoor is een sluitend systeem van melding en registratie nodig. Deze eis heeft te maken met de activiteiten die voortvloeien uit de Leerplichtwet en uit het RMC-beleid.

De derde eis uit het plan is een specifieke benadering van de moeilijkst bereikbare groep, de zogenaamde risicjongeren. Op dit punt wordt aansluiting gezocht bij het grotestedenbeleid. Het gaat erom dat grote gemeenten:

- zelf maatregelen nemen en projecten opzetten om risicjongeren te bereiken en met hen wegen uit te stippelen voor aansluiting bij normale ontwikkelingspatronen;
- hun bestaande instrumentarium in het kader van achterstandsbeleid, jeugdbeleid, welzijnsbeleid, arbeidsmarktbeleid e.d. specifiek aanwenden ten gunste van risicjongeren;
- inspanningen coördineren die (kunnen) worden gedaan door scholen, jeugdzorg, arbeidsvoorziening, politie en justitie, het lokale bedrijfsleven en de eigen gemeentelijke diensten.

Prioriteit daarbinnen ligt bij de groep risicjongeren: jongeren die niet in het bezit zijn van een vbo/mavo-diploma, geen werk hebben en geconfronteerd worden met meervoudige problematiek, waaronder (dreigende) aanraking met politie en justitie.

Uit de beleidsbrief *Brede scholen* (TK 1999/2000b) valt op te maken dat OCW en VWS de ontwikkeling van brede scholen – die bij het uitbrengen van de brief al gaande is – als positief zien en willen stimuleren, hoewel er geen directe doelstelling wordt geformuleerd (zie ook § 12.3.1). ‘Brede scholen zijn voor heel Nederland mogelijk, en voor scholen in risicowijken welhaast een must. (...) Het kabinet ziet het ontstaan van brede scholen als een veelbelovende ontwikkeling.’ Het rijk leidt uit een aantal relevante intersectorale beleidskaders een aantal prioritaire doelstellingen voor brede scholen af. Dit zijn:

- vergroting van de deelname door achterstandskinderen aan programma’s voor- en vroegschoolse educatie;
- de aanpak van voortijdig schoolverlaten (vsv);
- het bevorderen van de veiligheid van kinderen in en om de school en in de buurt;
- het realiseren van longitudinale en intersectorale samenhang in het aanbod voor de jeugd;
- het vergroten van de ontwikkelingsmogelijkheden van de jeugd;
- de snelle onderkenning en behandeling van kinderen die zijn aangewezen op de jeugdzorg.

Het stimuleren van de totstandkoming van brede scholen waarin aan een of meer prioritaire doelstellingen wordt gewerkt, lijkt een impliciete doelstelling van het rijksbeleid te zijn. Dat wordt bevestigd in de convenants tussen rijk en grote steden voor de tweede periode van het GSB (BZK 1998).

In 1995 is de campagne ‘De veilige school’ gestart, gericht op het vergroten van de sociale competentie van leerlingen, het planmatig en deskundig omgaan met incidenten en calamiteiten op school en de zorg voor veilige voorzieningen in het schoolgebouw en zijn omgeving (vgl. Mooij 2001). Naast het oogmerk om het leefklimaat op scholen zo veilig mogelijk te maken, had de campagne ook (het versterken van) de preventie van voortijdig schoolverlaten tot doel.

De doelen die in het grotestedenbeleid zijn geformuleerd, komen voor een belangrijk deel overeen met de hierboven genoemde doelstellingen. In de eerste periode gelden een integrale aanpak van onderwijsachterstanden, het voorkomen van uitval en de zorg dat geen jongere de school verlaat zonder startkwalificatie als doelstellingen (BZK 1995a; BZK 1995b). In de tweede periode kent het GSB drie pijlers: een fysieke, een economische en een sociale (BZK 1998). In de economische pijler geldt als een van de (proces)doelen dat de nationale overheid en de steden zich inzetten om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te versterken; dit zou de jeugdwerkloosheid onder met name voortijdige schoolverlaters moeten voorkomen. Ook het bevorderen van de veiligheid in en rond scholen wordt in de economische pijler als doelstelling genoemd. De sociale pijler kent een domein ‘Opgroeien in de stad’. Het te behalen maatschappelijke resultaat is globaal gelijk aan dat van de eerste GSB-periode, namelijk de deelname van alle jongeren aan het onderwijs opdat zij een startkwalificatie behalen dan wel aan het werk zijn. De concrete doelstelling op het

gebied van onderwijs is om een sluitend netwerk in en rond de school te organiseren, om zo ontwikkelingsbedreigende situaties en gedragingen te voorkomen en terug te dringen. De brede school is hiervoor een geschikt instrument. Steden zouden de regie moeten voeren en resultaatafspraken moeten maken met instellingen die tot het netwerk behoren. Als mogelijke indicatoren voor het beleid worden onder meer genoemd de verhoging van de leerprestaties in de basisvaardigheden en de vermindering van het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie aantreedt op de arbeidsmarkt.

Aan de tien doelen in de pijler 'onderwijs/scholing' valt op dat de helft op outcome-niveau is geformuleerd. Nog eens drie hebben betrekking op de output en twee op de throughput. Deze verdeling doet vermoeden dat gemeenten een behoorlijke mate van beleidsvrijheid hebben. Bij de behandeling van beleidsinstrumenten zullen we dit nader toetsen.

Instrumenten van de nationale overheid

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)

Voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid heeft OCW wet- en regelgeving ontworpen. De GOA-wetgeving werd van kracht op 1 augustus 1998 (Staatsblad 1997a). Belangrijke elementen in het GOA zijn de coördinerende rol van gemeenten, een specifieke uitkering aan gemeenten en een landelijk beleidskader (LBK) waarin inhoudelijke doelstellingen voor het lokale beleid worden geformuleerd (zie onder Doelen van de nationale overheid in deze paragraaf). De coördinerende gemeentelijke rol wordt behalve door de specifieke uitkering mogelijk gemaakt door gemeenten de regie te geven over de inzet van de zogenoemde gewichtenmiddelen door de scholen.¹⁵

De GOA-wetgeving bepaalt dat iedere gemeente die meer dan 250.000 gulden per jaar ontvangt aan specifieke uitkeringen en gewichtenmiddelen wettelijk verplicht is een onderwijsachterstandenplan vast te stellen.¹⁶ Gemeenten die minder ontvangen zijn niet planplichtig; als zij wel een plan opstellen, hoeft dat niet te voldoen aan de vereisten uit de wet. Intergemeentelijke planvorming is uitdrukkelijk toegestaan. Om de samenhang tussen verschillende lokale beleidsterreinen te bevorderen kan het plan deel uitmaken van een breder lokaal plan waarin de visie van de gemeente op een samenhangend lokaal onderwijsbeleid is neergelegd. Het plan wordt door de gemeenteraad voor vier jaren vastgesteld, nadat eerst het zogeheten Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) is gevoerd met het bevoegde gezag van alle in de gemeente gelegen scholen voor basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. De procedure hiervoor dient te worden geregeld in een aparte gemeentelijke verordening. Het plan bevat zo veel mogelijk in meetbare termen geformuleerde en uitgewerkte doelstellingen. Het vormt het kader voor het verrichten van activiteiten die in het GOA worden bekostigd. Het plan heeft een verplichtend karakter, maar laat ruimte voor een schoolspecifieke uitwerking. Het regelt de inzet van de middelen die scholen voor achterstandsbestrijding ontvangen, de inzet van

gemeentelijke middelen en de wijze waarop scholen verantwoording afleggen aan het gemeentebestuur. Ook wordt de wijze van evaluatie geregeld.

Op grond van de Gemeentewet oefent de gemeente integraal toezicht uit op de naleving van het plan. De gemeente heeft alleen sanctiemogelijkheden voor de inzet van de specifieke uitkering en van de eigen gemeentelijke middelen. De rijksinspectie houdt toezicht op de inzet van de overige, schoolgebonden middelen. Gemeenten hebben hierbij een signaleringsrol ten opzichte van de inspectie. De nationale overheid kan middelen geheel of gedeeltelijk inhouden als de gemeente haar wettelijke verplichtingen niet nakomt.

In de wet wordt een landelijk beleidskader voorzien, dat als referentiekader fungeert voor de gemeentelijke plannen. Het LBK wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB). Dit instrument geeft het rijk de mogelijkheid prioriteiten aan te geven voor een periode van vier jaar. Deze vormen het uitgangspunt voor het uitwerken van lokale doelstellingen. Concreet betekent dit dat in het lokale plan bij de analyse van de lokale situatie aan alle LBK-doelstellingen aandacht moet worden besteed. Het LBK verwoordt niet alleen de doelstellingen van het rijk, maar geeft ook de wegen aan waarlangs die doelen op het lokale niveau gerealiseerd kunnen worden. In het LBK 1998-2002 (Staatsblad 1997b) zijn de volgende doelstellingen met bijbehorende uitwerking opgenomen:

- 1 Voor- en vroegschoolse educatie. De startcondities van leerlingen bij entree in de basisschool worden verbeterd door:
 - a) samenwerkingsrelaties tussen scholen, peuterspeelzalen en kinderopvang om ontwikkelingsachterstanden te voorkomen, waarbij aansluiting plaatsvindt bij de activiteiten van consultatiebureaus;
 - b) deskundigheidsbevordering bij genoemde voorzieningen, met aandacht voor:
 - i. informatie-uitwisseling over toekomstige leerlingen in het basisonderwijs;
 - ii. versterking van de kwaliteit van educatieve activiteiten in voorschoolse voorzieningen;
 - iii. gebruik in peuterspeelzalen van programma's en instrumenten die op (taal)ontwikkeling zijn gericht;
 - iv. ondersteuning van ouders door gezinsgerichte programma's.
- 2 Beheersing van de Nederlandse taal, gericht op taalachterstanden, in samenwerking met scholen en andere instellingen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de volgende aspecten:
 - a. gezamenlijke eersteopvangvoorziening voor onderinstromers en zij-instromers¹⁷, eventueel samen met andere gemeenten;
 - b. afstemming tussen eerste opvang en vervolgactiviteiten op het gebied van NT2, en tussen NT2 en regulier onderwijs in Nederlandse taal;
 - c. stimulering van het gebruik van buitenschoolse programma's Nederlandse taal;
 - d. deskundigheidsbevordering van leraren met het oog op eerste opvang;

- e. beheersing van de Nederlandse taal door moeders, door basiseducatie en opvoedingsondersteuning.
- 3 Vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen. Er worden zo min mogelijk doelgroepleerlingen verwezen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs, in lijn met de doelstellingen van het Weer-Samen-Naar-Schoolbeleid (wsns) en van het leerwegondersteunend en praktijkonderwijs in mavo/vbo. Daarbij wordt aandacht besteed aan de volgende aspecten:
 - a. afstemming van GOA-activiteiten met samenwerkingsverbanden wsns en met samenwerkingsverbanden vo/vso;
 - b. samenwerking van scholen met medische kleuterdagverblijven, jeugdwelzijnsinstellingen, jeugdhulpverlening, politie, justitie, jeugdgezondheidszorg en Riagg bij de hulpverlening aan leerlingen met sociaal-emotionele problemen;
 - c. inzet van expertise uit genoemde niet-onderwijsinstellingen in het onderwijs;
- 4 vermindering van schooluitval, in samenwerking met lokale partners. Aspecten daarvan zijn:
 - a. stroomlijning van de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs;
 - b. informatie-uitwisseling over leerlingen;
 - c. uitlijning van activiteiten met de activiteiten in het kader van de RMC-functie (zie verderop);
 - d. samenhang met regionale ontwikkelingen in het kader van vernieuwd voorbereidend beroepsonderwijs en mavo.
- 5 Evenredige deelname aan onderwijs. Lokaal worden initiatieven genomen om de deelname van doelgroepleerlingen aan vormen van voortgezet, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer overeen te laten komen met die van niet-doelgroepleerlingen met overeenkomstige capaciteiten.
- 6 Monitoring. Registratie van ten minste:
 - a. in-, door- en uitstroom van (doelgroep)leerlingen in scholen voor primair onderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs;
 - b. verwijzing naar (voortgezet) speciaal onderwijs;
 - c. verzuim en uitval van leerlingen.

De invoering van de GOA-wet is begeleid door een intensief voorlichtings- en ondersteuningstraject van de VNG, op basis van de LBK-doelstellingen. Dit traject is gefinancierd door OCW.

In 2000 intensificeert OCW het GOA met het actieprogramma voor onderwijskansscholen (TK 1999/2000f; TK 1999/2000g; TK 1999/2000h). Er zijn daardoor extra middelen beschikbaar voor een schoolspecifieke aanpak op basisscholen met meer dan 70% gewichtenleerlingen.¹⁸ De toekenning daarvan verloopt deels via gemeenten. In 2000 gaat het alleen om de G4, in 2001 volgt uitbreiding naar de G25 en de overige gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (allemaal op basis van convenants tussen rijk en gemeenten).¹⁹ De gemeenten voeren de regie in dit onderwijskansenbeleid en

sluiten 'bestuursarrangementen' met scholen, waarmee zij de acties van de scholen coördineren. De scholen worden door gemeenten geselecteerd op basis van onder meer inspectierapporten en bevatten afspraken over maatregelen die op de scholen moeten worden genomen, over de verantwoordelijkheden van de gemeente en over de te behalen resultaten in termen van leerprestaties en schoolloopbanen. Gemeenten zien toe op de uitvoering, lossen problemen in de uitvoering op in overleg met de betrokkenen en evalueren de afspraken over de te behalen resultaten. De plannen die de gemeenten opstellen op basis van de convenants met respectievelijk de G4 en de overige grote gemeenten worden getoetst op het gebruik van inspectie-rapportages bij de selectie van scholen, op het overleg dat over de selectie met schoolbesturen is gevoerd, op de inbedding in het GOA, en op de uitwerking van doelstellingen, het tijdpad, de monitoring en de evaluatie.

De gemeenten zijn daarnaast verantwoordelijk voor een gestructureerd aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, voor een integraal lokaal taalbeleid, voor een aanpak gericht op voortijdig schoolverlaten, voor een samenhangende inzet van beschikbare middelen, voor de prioritaire inzet van de schoolbegeleidingsdiensten en voor de ondersteuning van de school door andere instellingen (genoemd worden maatschappelijk werk, bibliotheken en politie). Een aantal maatregelen is sterk schoolgerelateerd, zoals die op het gebied van taal en rekenen.²⁰ Daarnaast zijn er maatregelen die van direct belang zijn voor gemeenten:

- voor- en vroegschoolse educatie (zie verderop in deze paragraaf);
- informatie- en communicatietechnologie (ICT). Voor het grootste deel betreft het de toerusting van scholen²¹, maar er wordt ook verwezen naar de Bijdrageregeling 'Digitaal trapveld' (Staatscourant 2000a), die de G30 voorziet van een bijdrage voor het realiseren van locaties in aandachtswijken waar inwoners gebruik kunnen maken van ICT. Hiervoor is in totaal een bedrag van ongeveer 20 miljoen gulden beschikbaar;
- gemeenten bekijken samen met scholen hoe deze beter kunnen samenwerken in de overgangsfase van leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs. Concreet gaat het om een doorlopend leerlingvolgsysteem en om de onderwijsvorm waarin leerlingen in het voortgezet onderwijs les krijgen;
- voortijdig schoolverlaten. Hierbij wordt verwezen naar reeds lopend beleid (zie verderop in deze paragraaf).

Verder is er een ondersteuningsstructuur bij het onderwijskansenbeleid, met onder meer een expertisenetwerk voor scholen en leerkrachten, extra aandacht voor scholing van leerkrachten en werkconferenties en trainingen voor directies van scholen. Bovendien is er een projectgroep Onderwijskansen ingesteld, die de uitvoering van de schoolspecifieke aanpak coördineert. Deze groep bestaat uit lokale vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van OCW. Tot slot is er een bestuurlijk overleg, het Landelijk Overleg Onderwijskansen, gericht op de bestuurlijke samenwerking tussen betrokken partijen.

Het nationale beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden krijgt deels gestalte via juridische sturing (GOA) en deels via economische sturing (onderwijskansen).²² Het GOA is wettelijk geregeld, en in de onderwijskansenaanpak worden gemeenten gebonden in convenants tussen rijk en gemeenten. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen beide aanpakken. Het GOA laat gemeenten enige vrijheid in de lokale vertaling van het landelijk beleidskader, hoewel er een behoorlijke mate van uitvoeringsregulering is.²³ Bovendien kampt het GOA met het 'pacificatiecompromis' (Mentink 2004: 225), waarin de achterstandsmiddelen voor een groot deel naar de scholen gaan maar wel moeten worden ingezet voor gemeentelijk beleid. Het onderwijskansenbeleid is veel dwingender voor gemeenten en sluist een deel van de financiële middelen rechtstreeks naar scholen, wat de regie door gemeenten bemoeilijkt. Waar het GOA overwegend het beleidsvormende vermogen van gemeenten in ieder geval op het gebied van maatwerk verruimt, heeft het onderwijskansenbeleid vooral een beperkende invloed.

Voortijdig schoolverlaten

De bestrijding van het voortijdig schoolverlaten is een van de doelstellingen uit het LKB die verder zijn uitgewerkt in afzonderlijk nationaal beleid. Uitgangspunt in dit beleid is de *Leerplichtwet* uit 1969. Deze wet legt gemeenten de verplichting op om te controleren of volledig en partieel leerplichtige jongeren staan ingeschreven op een school en of ze die school regelmatig bezoeken. Als (ouders van) jongeren niet aan de leerplicht voldoen, kan de gemeente maatregelen treffen. Met de wijziging van de wet in 1994 (Staatsblad 1994) wordt de gemeente geacht bij het uitoefenen van het toezicht samen te werken met andere gemeenten en met andere 'diensten en instellingen'.

Het in 1994 ingezette beleid rond het Regionale Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaters vormt op twee punten een aanvulling op de leerplichtwet. Het heeft in tegenstelling tot die wet ook betrekking op niet-leerplichtigen. Daarnaast vormt in plaats van de verplichtingen van individuele burgers de samenwerking tussen gemeenten, onderwijs- en andere maatschappelijke instellingen het uitgangspunt. In 1995 is het Tijdelijk besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (Staatsblad 1995) van kracht geworden, waarin de samenwerking en krachtenbundeling van scholen op regionaal niveau een belangrijke plaats inneemt, door een sluitende aanmelding en registratie en door zo veel mogelijk aansluitende verwijzing.²⁴ Er is niet voor gekozen om een apart RMC-loket te creëren, maar om de hieraan gekoppelde functies op te dragen aan de gemeente, c.q. de leerplichtambtenaar. Met de ontwikkeling van de RMC-functie worden bestaande activiteiten en geldstromen gebundeld. De concrete invulling wordt aan de regio's overgelaten om voldoende recht te doen aan de verantwoordelijkheden van de diverse actoren die daar actief zijn, zo wordt in de toelichting op de regeling gesteld.

Uitgaande van de verantwoordelijkheid van individuele gemeentebesturen wordt in het Besluit een regionale aanpak door de samenwerkende gemeenten in regio's

volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) nagestreefd. Door een regionaal actieplan in te dienen (op te stellen volgens een in de Bijlage van het besluit opgenomen formulier), kan de regionale contactgemeente een subsidie aanvragen voor het verbeteren van de regionale infrastructuur. Het regionale actieplan dient in ieder geval een kwantitatieve beschrijving van de regionale problematiek en een kwantitatieve verplichting inzake het terugdringen daarvan voor de periode 1995-1997 te bevatten. Er moeten regionale afspraken worden gemaakt en activiteiten en geldstromen dienen te worden gebundeld. In een effectrapportage worden de besteding van de subsidie en de daarmee bereikte resultaten verantwoord.

Concreet is de contactgemeente verantwoordelijk voor:

- het maken van afspraken met onderwijsinstellingen en andere betrokken organisaties in de regio over de inzet en verantwoordelijkheid bij de aanpak van het voortijdig schoolverlaten;
- de totstandkoming van een regionaal netwerk van de genoemde organisaties;
- de organisatie en coördinatie van regionale melding, registratie en doorverwijzing;
- de coördinatie van de totstandkoming van het regionale actieplan;
- de coördinatie van het opstellen van een effectrapportage.

Het Besluit draagt de gemeentebesturen op om het beleid van de WGR-regio's gelegen binnen een RBA-gebied (Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening) zo veel mogelijk af te stemmen. In totaal is voor de periode 1994-1997 24 miljoen gulden beschikbaar.

Het Tijdelijk besluit is later met een jaar verlengd tot 1998 en is daarna zo goed als ongewijzigd overgegaan in een Tijdelijke regeling en uiteindelijk per 1 januari 2002 in een Wet (Staatsblad 2001a). De overlap tussen het RMC-beleid en de Leerplichtwet op het gebied van leerplichthandhaving is door de invoering van de wet verdwenen (TK 1999/2000i).²⁵

De leerplichtambtenaar is de verbindende figuur tussen de school en de gemeente. Er is een apart Actieplan voor de leerplicht (opgenomen in het plan van aanpak Voortijdig schoolverlaten, TK 1998/1999g) opgesteld. Dit actieplan bevat een mix van maatregelen, die deels gericht zijn op de versterking van de leerplichtfunctie. Zo vindt men het belangrijk dat de gemeentelijke leerplichthandhaving en de gemeentelijke taken in RMC-verband zo veel mogelijk aan elkaar gekoppeld worden. Ook wordt de verzuimregistratie op scholen versterkt en wordt het Openbaar Ministerie (OM) aangezet om zorg te dragen voor meer aandacht voor en uniformiteit in de justitiële afhandeling van verzuim. Voor een ander deel gaat het in het Actieplan om meer flankerende maatregelen, zoals de ontwikkeling van een cursusaanbod voor ouders van verzuimers en de aanscherping van verzuimpreventie door scholen.

Het plan van aanpak Voortijdig school verlaten uit 1999 (TK 1998/1999g) sluit aan op het landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (LBK GOA). Ook in dit beleid wordt de regie aan gemeenten toegekend. De nationale overheid (OCW) heeft als primaire taak doelen en kaders te formuleren en – in samenspraak met gemeenten – aan te geven welke resultaten bereikt moeten worden. Verder neemt zij

de belemmeringen voor gemeenten weg. Voor de grote steden worden de beoogde resultaten vastgelegd in maatwerkconvenants. In het plan van aanpak wordt een aantal eisen geformuleerd waaraan voldaan moet worden om de beleidsdoelstelling te realiseren (zie Doelen van de nationale overheid in § 12.3.3). Het gaat onder andere om preventie binnen het onderwijs, door inzet van bijvoorbeeld zorg(breedte)teams, social teams en leerlingbegeleiding. Gemeenten hebben een coördinerende rol in het betrekken van buitenschoolse instellingen bij problemen van leerlingen. Dit preventiebeleid dient aan te sluiten bij de RMC-functie. Verder speelt de gemeente een ondersteunende en coördinerende rol bij het realiseren van een doorgaande lijn vmbo-roc en richt zij zich op het versterken van de verantwoordelijkheid die scholen nemen om gekwalificeerde leerlingen af te leveren.

Door de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid (Staatscourant 1999a) uit de tweede GSB-periode, die mede tot doel heeft het voortijdig schoolverlaten te verminderen en tegen te gaan, ontvangen de G25 een brede doeluitkering. Voorwaarde is dat het beleid is opgenomen in het stedelijk GSB-plan en dat het voldoet aan de in de regeling gestelde voorwaarden. Die voorwaarden betreffen, naast de doelen waaraan de uitkering mag worden besteed, een aantal eisen die aan de gemeentelijke plannen worden gesteld:

- een beschrijving van de problematiek en van de omvang en de samenstelling van groepen waarop het beleid gericht is;
- een indicatieve begroting;
- van streefcijfers voorziene maatregelen;
- duiding van de relatie met ander gemeentelijk beleid: de inzet van GOA-middelen, de RMC-functie, de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) (zie § 12.3.9), het CRIEM-beleid (Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden, zie § 12.3.8), de jeugdzorg en de inzet van middelen uit de Europese structuurfondsen;
- duiding van de wijze waarop lokale en regionale onderwijs- en welzijnsinstellingen en bewonersorganisaties zijn betrokken in de beleidsvorming en welke afspraken er met deze organisaties zijn gemaakt.

De plannen moeten worden goedgekeurd door het rijk. De steden leggen achteraf inhoudelijk en financieel verantwoording af. Gemeenten wordt gevraagd de volgende prestatiegegevens te leveren:

- het aantal leerlingen dat in een kalenderjaar het onderwijs verlaat zonder startkwalificatie, als percentage van de uitstroom van dat jaar, en afgezet tegen het streefbeeld;
- het aantal herplaatste leerlingen dat het onderwijs in een kalenderjaar heeft verlaten en in het kader van de RMC-functie in dat jaar is teruggeleid naar een onderwijsinstelling, of is doorgeleid naar een alternatief leer/werktraject, of is doorgeleid naar een Wiw-traject, stuk voor stuk uitgedrukt als percentage van het totale aantal voortijdige schoolverlaters en afgezet tegen de streefcijfers.

Voor de aanpak is 48 miljoen gulden beschikbaar. Dit budget wordt toegevoegd aan de brede doeluitkering 'Leefbaarheid en veiligheid' (zie § 12.3.8).

In 1998 is door OCW de *Regeling pilot trajectbegeleiders* (Staatscourant 1998a) ingesteld. Deze regeling heeft tot doel het aanstellen van trajectbegeleiders door RMC-contactgemeenten. Deze trajectbegeleiders zouden voortijdig schoolverlaters jonger dan 18 jaar (partieel leerplichtigen) moeten begeleiden naar een opleiding met arbeidsmarktperspectief of naar werk. De regeling betreft een eenmalige specifieke uitkering aan gemeenten, waarvoor in totaal 5 miljoen gulden beschikbaar is. Voor dat bedrag kunnen in totaal 42 trajectbegeleiders voor 1 fte worden aangesteld. Omdat gemeenten voor minimaal twee en voor maximaal acht begeleiders een uitkering kunnen ontvangen, is het aantal gemeenten dat gebruik kan maken van de regeling maximaal 21. De aanvraag voor een uitkering dient onder meer een plan van aanpak en een begroting te bevatten. De overige gemeenten in de regio moeten instemmen met de aanvraag. Het plan van aanpak dient het volgende te omvatten:

- een schets van de regionale randvoorwaarden, waarbij ten minste aan de orde komt: de invulling van de RMC-functie, het beleid van de regio met betrekking tot de opvang van voortijdige schoolverlaters, de omvang van de groep voortijdige schoolverlaters jonger dan 18 jaar op 1/10/97 en van de groep voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar over het studiejaar 1997/1998, en de samenwerking tussen organisaties;
- een afschrift van de samenwerkingsovereenkomst tussen de contactgemeente en Regionale Opleidingencentra (ROC's);
- een afschrift van de samenwerkingsovereenkomst tussen de contactgemeente en het samenwerkingsverband vo/vso;
- een bereidverklaring van de contactgemeente om mee te werken aan kwalitatief onderzoek naar de opbrengsten van de regeling;
- de contactpersoon die in het kader van de regeling door de contactgemeente is benoemd;
- een indicatie van het aantal gesubsidieerde plaatsen en de omschrijving van de wijze waarop deze in het kader van de Wiw worden ingezet;
- een opgave van de inzet van eigen middelen door de regiogemeenten;
- een beschrijving van de opzet en werkwijze, met inbegrip van het aantal te benoemen trajectbegeleiders;
- een opgave van de plaats waar trajectbegeleiders hun werkzaamheden verrichten;
- een overzicht van de samenwerkingsrelaties met ondersteunende organisaties en met het bedrijfsleven in de regio;
- een beschrijving van de wijze waarop deze samenwerkingsrelaties worden ingezet om voortijdige schoolverlaters te ondersteunen;
- een beschrijving van de wijze waarop aandacht wordt besteed aan de specifieke problematiek van voortijdige schoolverlaters uit etnische minderheden.

De aanvragen worden getoetst op deze punten. Als ze hieraan voldoen worden ze gerangschikt op basis van het aantal voortijdige schoolverlaters tot 18 jaar als aandeel van het totale aantal voortijdige schoolverlaters. Gemeenten die een uitkering krijgen voor het tweede spoor van het CRIEM-beleid (zie § 12.3.8) komen niet in aanmerking voor de specifieke uitkering. Gemeenten leggen verantwoording af door een inhoudelijk verslag, waarbij zij aangeven hoeveel voortijdige schoolverlaters door de trajectbegeleiders zijn begeleid, wat hun leeftijd, sekse en etniciteit is, en of ze een opleiding hebben vervolgd of gestart dan wel werk hebben gevonden. Daarnaast verantwoorden gemeenten zich door een financieel verslag.

Tot slot heeft OCW verschillende initiatieven genomen om het beleid rond voortijdig schoolverlaten (vsv) te ondersteunen. Zo is er aandacht voor monitoring en evaluatie van het beleid en worden gemeenten voorzien van informatie over *good practices* via de jaarlijkse Almanak Voortijdig Schoolverlaten.

Afsluitend: het nationale beleid gericht op het voortijdig schoolverlaten kent diverse instrumenten (zie tabel 12.4). Een aantal daarvan (het RMC-beleid en het GSB) heeft door de extra financiële middelen die voor gemeenten ter beschikking komen in beginsel een verruimend effect op de handelingsmogelijkheden van gemeenten en daarmee op het vermogen tot maatwerk te komen. Tegelijkertijd kennen deze regelingen een dermate sterke uitvoeringsregulering dat het vermogen om integraal en slagvaardig beleid te voeren, wordt aangetast. De overige instrumenten hebben een wisselend effect op het gemeentelijke beleid. Vooral de integraliteit van dat beleid wordt door de beleidsinstrumenten voortijdig schoolverlaten onder druk gezet. Sommige van deze instrumenten versterken echter ook de positie van de betreffende actor, waardoor diens slagvaardigheid in principe wordt vergroot.

Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

In het LBK GOA is het bevorderen van de voor- en vroegschoolse educatie een van de doelstellingen. Dit beleid, gericht op de reductie van taal- en ontwikkelingsachterstanden bij kinderen in een achterstandssituatie aan het begin van hun schoolloopbaan, wordt verder uitgewerkt in de beleidsbrief *Voor- en vroegschoolse educatie* (TK 1999/2000e) uit 2000. De voorgestelde aanpak kent verschillende sporen:

- alle kinderen uit de risicogroep (kinderen uit etnische minderheidsgroepen en autochtone kinderen met laagopgeleide ouders) moeten op zeer jonge leeftijd een intensief programma krijgen aangeboden in voorschoolse voorzieningen en in de eerste klassen van het basisonderwijs;
- daarvoor is het nodig dat (dreigende) ontwikkelingsachterstanden al op zeer jonge leeftijd worden gesignaleerd (zie ook de Tijdelijke regeling vroegsignalering, § 12.3.2);
- vervolgens worden ouders gemotiveerd om hun kind te laten deelnemen aan een voorschoolse voorziening en een intensief ontwikkelingsprogramma. Hierin spelen consultatiebureaus vanwege hun grote bereik een belangrijke rol;

- daartoe dient er voldoende aanbod van intensieve programma's en voldoende aanwezigheid van professionele voorschoolse voorzieningen te zijn (het doel is om de gebruikelijke twee dagdelen die op peuterspeelzalen beschikbaar zijn voor het volgen van zo'n programma uit te breiden naar vier dagdelen);
- de gemeente regisseert, zodat er een sluitend aanbod en samenwerking ontstaat van in ieder geval consultatiebureaus, peuterspeelzalen en basisscholen;
- om ouders te betrekken wordt een link gelegd naar de volwasseneneducatie en inburgering en wordt nauwe samenwerking gezocht met zelforganisaties van minderheden.

Deze aanpak wordt uitgewerkt in de volgende, concrete maatregelen:

- substantiële capaciteitsuitbreiding van programma's voor kinderen uit de doelgroep;
- versterking van de voorzieningketen voor jonge kinderen en vergroting van hun bereik. Daartoe worden afspraken gemaakt met gemeenten over de versterking van het peuterspeelzaalwerk en over een sluitende aanpak voor 0-6-jarigen, worden consultatiebureaus verder geprofessionaliseerd en ondersteund zodat zij actief deelnemen aan netwerken van voorschoolse voorzieningen, worden met name allochtone ouders gestimuleerd om gebruik te maken van vve-voorzieningen, en worden gemeenten opgeroepen de financiële drempels voor peuterspeelzalen zoveel mogelijk weg te nemen;
- scholing, deskundigheidsbevordering en werving (nascholing door medewerkers van de onderwijsbegeleidingsdienst, post-hbo-opleiding voor de aansluiting voor- en voorschoolse educatie, enz.);
- ondersteuning van kwaliteit- en beleidsontwikkeling (VNG-project Lokaal jeugd-beleid, methodiekontwikkeling);
- monitoring en evaluatie.

In de beleidsbrief wordt een groot aantal beleidslijnen genoemd die relevant geacht worden voor het vve-beleid en waarmee afstemming gewenst is: GSB, GOA, BANS, Welzijnsnota, brede scholen, en integratiebeleid. Daarnaast is er een aantal belangrijke inhoudelijke ontwikkelingen waarmee rekening gehouden moet worden: de stimulering van de Stap-programma's, de ontwikkeling van de centrumgerichte programma's Kaleidoscoop en Piramide, het O&O-beleid op basis van de beleidsnota Een solide basis (zie § 12.3.2), CRIEM (zie § 12.3.8), en de klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs.

De eerste vve-regeling is op 1 mei 2000 in werking getreden (Uitleg gele katern 2000b). Aanvankelijk ontvingen 69 gemeenten met scholen met ten minste 70% gewichtenleerlingen een specifieke uitkering. Het doel was de deelname van het aantal 2-5-jarigen met grote (taal)achterstand aan effectieve voor- en voorschoolse programma's te vergroten en zo (taal)achterstand in groep 3 van het basisonderwijs te voorkomen. Er is een aantal voorwaarden aan de programma's gesteld:

- ze dienen geschikt te zijn voor 2- en 3-jarigen en door te lopen tot en met groep 2 van de basisschool;

- ze kennen een gestructureerde didactische aanpak;
- kinderen worden intensief begeleid;
- de programma's worden verzorgd door voldoende gekwalificeerd personeel;
- ze worden gegeven aan een voorschoolse instelling of een basisschool.

De regeling keert tot en met augustus 2002 jaarlijks een bedrag per leerling aan gemeenten uit, met een drempelbedrag van 30.000 gulden. Dit is volgens de regeling het bedrag dat een gemeente minstens nodig heeft om extra vve-beleid te ontwikkelen (het is bijvoorbeeld toereikend om een extra peuterspeelzaalleidster in te zetten voor vier dagdelen per week).

De regeling is gewijzigd in oktober 2000 (Uitleg gele katern 2000c). Door extra beschikbare middelen zijn met ingang van het schooljaar 2000/2001 ook gemeenten met scholen met tussen de 50% en 70% gewichtenleerlingen in de regeling betrokken en zijn de toe te kennen bedragen per leerling verhoogd. In totaal vallen daardoor 172 gemeenten onder de regeling. Daarnaast is er een eenmalige uitkering voor de aanschaf van methodieken en materialen, plus een eenmalige uitkering voor investeringen in informatie- en communicatietechnologie (beide eveneens een bedrag per leerling).

De regeling kent een bestedingsverplichting: de middelen dienen te worden ingezet voor 2- en 3-jarigen en voor leerlingen in de eerste twee groepen van de basisschool. Met de middelen mogen personele uitgaven en onderwijsmaterialen en methodieken worden gefinancierd. Voor elke 30.000 gulden die een gemeente ontvangt, moeten vijftien kinderen uit de doelgroep deelnemen aan vve-programma's. Na afloop van de regeling (augustus 2002) zendt de gemeente een activiteitenverslag en een financiële verantwoording aan het ministerie, waaruit besteding conform de regeling moet blijken; in deze stukken rapporteert de gemeente over:

- de aard en omvang van de gesubsidieerde activiteiten;
- een vergelijking van de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen inclusief een toelichting op de verschillen;
- de benoeming van de doelgroepkinderen;
- het aantal en de toename van doelgroepkinderen bij het begin en het einde van de regeling;
- de gekozen vve-aanpak;
- de inzet van gekwalificeerde leidsters;
- de relatie met taalactiviteiten voor inburgering van oudkomers;
- de samenhang met overig sociaal beleid.

Met ingang van het schooljaar 2001/2002 is de Regeling opnieuw gewijzigd (Uitleg gele katern 2001b) door nieuwe extra middelen. Omdat de vve-middelen vanaf 1 augustus 2002 deel zouden gaan uitmaken van het GOA-budget, komen voor de aanvullende regeling alleen gemeenten in aanmerking die na die datum structureel GOA-middelen kunnen blijven inzetten voor vve. Daardoor krijgt de implementatie van vve in een groot aantal reeds gesubsidieerde gemeenten een extra impuls, terwijl in een groot aantal andere gemeenten gestart kan worden met de invoering en professionalis-

sering van vve. In de toelichting op de regeling wordt verwezen naar de Keuzegids vve, waarin vve-programma's worden beoordeeld op de criteria die in de regelingen worden gesteld. De conclusie in de Keuzegids is dat alleen de programma's Piramide en Kaleidoscoop aan alle criteria voldoen. Gemeenten moeten daarom voor deze programma's kiezen (VNG 2001). Het is niet duidelijk wat dat betekent voor gemeenten die eerder voor andere vve-programma's hebben gekozen. Voor het overige komen de bepalingen in deze regeling goeddeels overeen met de eerdere regelingen.

In de toelichtingen op de achtereenvolgende Regelingen wordt steeds weer gewezen op het belang van de gemeentelijke regierol, op het belang van een samenhangende aanpak en op het belang van bestuurlijke en inhoudelijke afstemming.

De vve-regelingen hebben voor gemeenten geen bindend karakter. Gemeenten die aan de criteria voor de aantallen gewichtenleerlingen voldoen, krijgen automatisch een uitkering van het rijk. Ze zijn weliswaar gehouden die uitkering te besteden volgens de voorschriften van de regeling, maar kunnen besluiten de gelden niet of anders te besteden en te wachten op de terugvordering van het rijk na de financiële verantwoording. Inzet van de middelen in overeenstemming met de regeling is dan ook facultatief en de regeling kan worden aangeduid als economisch beleidsinstrument.

Medio 1999 is het rijk gestart met het instellen van 'makelaars vve'. Deze makelaars ondersteunen en begeleiden lokale welzijns- en onderwijsinstellingen bij de implementatie van het vve-beleid (vgl. VNG s.a.). Zij maken onder meer vve-programma's toegankelijk, geven voorlichting en bevorderen de samenwerking tussen scholen en vve-voorzieningen. De makelaars vve zijn ondergebracht bij het VNG-project lokaal jeugdbeleid, waarbinnen zij een soort 'status aparte' hebben. Voor de bestuurlijke ondersteuning van gemeenten is in september 2000 het VNG-project Ondersteuning voor- en vroegschoolse educatie gestart. Hiermee werd beoogd gemeenten te ondersteunen bij de keuze van een doorgaande didactische aanpak en methodiek. Daarnaast was er aandacht voor deskundigheidsbevordering, ICT en de samenwerking tussen onderwijs- en welzijnsvoorzieningen. In totaal stelde OCW voor de ondersteuning 7,4 miljoen gulden beschikbaar.

Het vve-beleid van OCW is sterk gericht op de verruiming van handelingsmogelijkheden van gemeenten door financiële prikkels. Tegelijkertijd is die extra handelingsruimte ingeperkt door de uitvoering van de vve-regelingen sterk te reguleren. Daarmee hebben de regelingen een positief effect op het vermogen tot maatwerk, maar een negatief effect op het vermogen tot integraal en slagvaardig beleid. De invoering van vve is wel sterk ondersteund, wat de negatieve effecten op integraliteit en slagvaardigheid mogelijk (deels) heeft weggenomen.

Overige instrumenten

In de beleidsbrief *Brede scholen* (TK 1999/2000b) neemt het rijk zich voor de ontwikkeling van brede scholen te ondersteunen door communicatie en onderzoek. Het rijk verwijst naar andere relevante beleidskaders waarvan gebruik kan worden gemaakt, zoals GOA en vve, en naar het VNG-project lokaal jeugdbeleid. In de begroting van OCW voor 2001 worden brede scholen aangeduid als hét antwoord op lokale afstemmings-, coördinatie- en netwerkvraagstukken (TK 2000/2001b). De ontwikkeling ervan is, zo wordt in de begroting gesteld, mogelijk gemaakt door het decentralisatiebeleid van de nationale overheid. Deze acht de ontwikkeling van brede scholen echter een lokale aangelegenheid en ziet af van andere instrumenten dan communicatie en onderzoek. In het doorstartconvenant voor de tweede GSB-periode worden brede scholen genoemd als een belangrijk instrument om een sluitend netwerk in en om de school te creëren (BZK 1998). Nationale overheid en steden komen overeen dat het concept van de brede scholen aan de steden 'een inhoudelijke oriëntatie biedt'. De nationale overheid zet evenwel geen specifieke instrumenten in. Daardoor worden de handelingsmogelijkheden van gemeenten niet verruimd, maar wordt wel ondersteuning in de uitvoering geboden.

Twee andere beleidsterreinen die gedecentraliseerd zijn, maar die het jeugdbeleid slechts indirect raken, zijn de schoolbegeleiding (Staatsblad 1997c) en de onderwijshuisvesting (Staatsblad 1996). Voor beide terreinen wordt de decentralisatie ook gezien als een mogelijkheid om bij de inrichting van voorzieningen rekening te houden met het bredere onderwijs- of jeugdbeleid. Vooral met de aanzienlijke bedragen voor onderwijshuisvesting die gemeenten door de decentralisatie via het Gemeentefonds zijn gaan ontvangen, waardoor zij aanzienlijke beleidsvrijheid hebben gekregen (vgl. Mentink 2004), krijgen gemeenten een instrument in handen om het lokale onderwijsbeleid vorm te geven, met name bij de ontwikkeling van brede scholen. In paragraaf 12.3.1 is al geconstateerd dat de decentralisatie positieve effecten heeft op het beleidsvormende vermogen van gemeenten.

De achtergrond van het beleid *Onderwijs in Allochtone Levende Talen* (OALT) is de gedachte dat goede kennis van de eigen taal en cultuur, naast beheersing van de Nederlandse taal, bijdraagt aan de oriëntatie van allochtonen op de Nederlandse samenleving (TK 1996/1997a; vgl. Turkenburg 2002). OALT wordt daarom verondersteld bij te dragen aan de emancipatie van allochtonen en hun participatie in de Nederlandse samenleving. Door het OALT-beleid kregen gemeenten een centrale rol en ontvingen ze een specifieke rijksuitkering (Staatsblad 1998a). Gemeenten die op 1 januari 1997 meer dan 1160 minderjarige allochtone inwoners hadden, ontvingen een uitkering van 80,69 gulden per minderjarige allochtone inwoner (Staatsblad 1998b). Door de mogelijkheid het gemeentelijke OALT-plan in te bedden in het GOA-plan, wat voor de hand ligt als gemeenten de OALT-middelen geheel of gedeeltelijk bestemmen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, kan OALT een rol spelen in het lokale jeugdbeleid. Later is dit gespecificeerd naar het geheel of gedeeltelijk

bestemmen van OALT-middelen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren ('we spreken van ondersteuning in de moedertaal', TK 1996/1997b). 'Zo kan in het kader van het achterstandsbeleid de beheersing van de moedertaal ondersteunend zijn bij leeractiviteiten van het reguliere programma van de basisschool.' (EK 1997/1998). Als de OALT-middelen hier in zijn geheel voor bestemd worden, vervalt de verplichting om een OALT-plan op te stellen. Voor een dergelijke wijziging van de bestemming dienen allochtone ouders in de gelegenheid te worden gesteld hun mening kenbaar te maken, maar de uiteindelijke beslissing ligt bij de gemeente.

De stap om de inzet van OALT-middelen facultatief te maken – waardoor we ze hier als een prikkel zien – vergroot de gemeentelijke handelingsruimte en daarmee het vermogen tot maatwerk. De mogelijkheid om het OALT-beleid in te passen in GOA vergroot bovendien het gemeentelijke vermogen tot integraliteit en slagvaardigheid.

In 1995 startte de rijksoverheid de campagne *De veilige school*, die gericht was op scholen uit het voortgezet onderwijs (vgl. Mooij 2001). De campagne liep tot het voorjaar van 2000. De belangrijkste doelen waren het doorbreken van het taboe om over geweld op school te spreken en preventie en bestrijding van geweld op school (TK 1997/1998c). Daarnaast zou de campagne een bijdrage moeten leveren aan het vergroten van de sociale competentie van leerlingen, het planmatig en deskundig omgaan met incidenten en calamiteiten op school en de zorg voor veilige voorzieningen in het schoolgebouw en zijn omgeving. Hiermee werd niet alleen beoogd het leefklimaat op school zo veilig mogelijk te maken, maar ook om op deze manier te voorkomen dat leerlingen voortijdig van school gaan. Zie verder paragraaf 12.3.8 over veiligheid en openbare orde.

Het beleid dat gericht is op de beperking van de instroom van het speciaal onderwijs is indirect van belang voor het jeugdbeleid. Door dit zogenoemde Weer-Samen-Naar-Schoolbeleid wordt er op regionaal niveau samengewerkt tussen het reguliere en het speciale basisonderwijs (OCW 2000). In deze samenwerkingsverbanden wordt de toegang tot en de verwijzing naar het speciale onderwijs geregeld, met als doel de instroom te beperken. Het WSNS-beleid is gericht op schoolbesturen en heeft voor hen een bindend karakter. Het kent een vrij sterke mate van uitvoeringsregulering. Het beleid heeft er onder meer toe geleid dat de interne zorgstructuren binnen het reguliere onderwijs zijn versterkt, wat mogelijk ook de vroegtijdige signalering en de aanpak van leer-, sociaal-emotionele en gedragsproblemen heeft versterkt. Ook de Bureaus Jeugdzorg zijn betrokken nadat daartoe in 1999 afspraken zijn gemaakt tussen vws en OCW. WSNS heeft geen effect op de handelingsmogelijkheden in de lokale beleidsarena, maar belemmert mogelijk wel een integrale en slagvaardige beleidsvoering. De nationale overheid faciliteert de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg onder meer door een financiële bijdrage aan een landelijk expertise-centrum te leveren.

Tot slot was de afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en onderwijsbeleid een van de vier inhoudelijke thema's in het VNG-project lokaal jeugdbeleid. Om gemeenten te ondersteunen zijn er themamiddagen, workshops en consultaties op maat georganiseerd. Ook het vve-beleid heeft aandacht gekregen in het VNG-project. Deze communicatieve instrumenten hebben een verruimende invloed op het gemeentelijke vermogen om tot een integraal en slagvaardig jeugdbeleid te komen.

Overzicht en conclusie

Ruim eenderde van de doelstellingen in de pijler onderwijs en scholing is te typeren als outcome-doelen: zij betreffen de maatschappelijke positie van de jeugd (zie tabel 12.4). De overige doelen hebben betrekking op concrete beleidsresultaten (output) en vooral ook op het beleidsproces (throughput).

Met name het beleid dat gericht is op de bestrijding van onderwijsachterstanden en het beleid gericht op de aanpak van voortijdige schoolverlaten kenmerken zich door een instrumentkeuze van het rijk die in bepaalde gevallen formeel weliswaar als verruimend is te typeren (vooral door de inzet van extra financiële middelen), maar die materieel een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid met zich meebrengt door de vele en soms gedetailleerde eisen die in voorschriften aan het gemeentelijke beleid worden gesteld. Dat geldt niet alleen het vermogen van gemeenten om een integraal en slagvaardig beleid te voeren, maar ook het vermogen om een op de lokale situatie toegesneden beleid te formuleren. De Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV 2000) stelt voor het GOA dan ook dat een LBK op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat de gemeente de eerst verantwoordelijke is voor het beleid. Hetzelfde kan gezegd worden van een aantal instrumenten dat tot het economische sturingsmodel behoort. De prikkels in de vorm van specifieke uitkeringen verruimen de handelingsmogelijkheden van gemeenten, maar als gemeenten van de regelingen gebruik wensen te maken, worden ze geconfronteerd met nogal wat eisen waaraan de plannen en de later af te leggen verantwoording moeten voldoen.

Daarnaast valt op dat het rijksbeleid in deze pijler voor een deel sterk probleemgericht is. Het onderwijsachterstandenbeleid, het beleid dat erop gericht is de startcondities bij entree in het basisonderwijs te verbeteren, het beleid gericht op het voortijdig schoolverlaten onder probleemjongeren en het onderwijs in allochtone levende talen: voor al deze beleidsterreinen geldt dat alleen die gemeenten voor financiering in aanmerking komen waar naar het idee van de nationale overheid de problemen het grootst zijn.

Tabel 12.4

Nationaal beleid ten aanzien van onderwijs/scholing

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	involed ^a	integra- liteit	slagvaar- digheid
versterken lokale samenhang/ samenwerking onder gemeentelij- ke regie	through- put	decentralisatie GOA, OALT, onderwijshuisvesting, schoolbe- geleiding	voorschrift	generiek	sterk	direct	+	+	+	+
		VNG-project lokaal jeugdbeleid	informatie	generiek/ specifiek	niet	direct	0	+	+	+
vermindering van onderwijs-sach- terstanden	outcome	GOA (wet en LBK)	voorschrift	specifiek	sterk	direct	-	-	-	-
		implementatie/ondersteunings- traject	informatie	generiek	niet	direct	0	+	+	+
		convenants actieprogramma onderwijskansenbeleid	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-	-
		schoolgebonden middelen onderwijskansenbeleid	voorschrift	generiek	sterk	indirect	-	-	-	0
		ondersteuning onderwijskan- senbeleid	informatie	generiek	niet	direct/ indirect	0	+	+	+
verbetering startcondities kinde- ren bij entree in basisonderwijs	outcome	regelingen voor- en vroeg- schoolse educatie	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-	-
		vve-makelaar	informatie	specifiek	niet	indirect	0	0	0	+
bestrijding achterstanden Nederlandse taal autochtone en allochtone leerlingen	outcome	VNG-project ondersteuning vve	informatie	generiek/ specifiek	niet	direct	0	+	+	+
		OALT-raalondersteuning	prikkel	specifiek	gering	direct	+	+	+	+
inperking reductie instroom (v)so	output	stimuleren samenwerking onderwijs en jeugdzorg	informatie	generiek	niet	indirect	0	0	0	+
		WSNS-beleid	voorschrift	generiek	sterk	indirect	0	-	-	-
evenredige deelname doelgroep- kinderen aan vo, mbo, ho	output	stimuleren samenwerking onderwijs en jeugdzorg				zie boven				
		WSNS-beleid				zie boven				

Tabel 12.4 (vervolg)

Nationaal beleid ten aanzien van onderwijs/scholing

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	integra- liteit	invloed ^a	slagvaar- digheid
vermindering aantal voortijdige schoolverlaters	outcome	RMC-regelingen/besluit (1994-2001)	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-	-
onderwijs afstemmen op leer- en ambitieniveau leerlingen	through- put	actieplan voor de leerplicht	mix	generiek	gering	direct/ indirect	0	-	+	+
zorgteams/social teams in vo	through- put	Leerplichtwet	voorschrift	generiek	gering	direct	0	-	+	+
doorgaande lijn vmbo-roc	through- put	regeling pilot trajectbegeleiders	prikkel	specifiek	sterk	direct	0	-	+	+
sluitend systeem melding en registratie voortijdige schoolverlaters	through- put	bijdrage-regeling sociale integratie en veiligheid (GSB)	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-	-
specifieke benadering risicojongeren	through- put	ondersteuning vsv-beleid: onderzoek/best practices	informatie /constitue- rend	generiek	niet	direct	0	+	+	+
monitoren lokale ontwikkelingen	through- put	GOA-monitor	bestuurs- instrument			n.v.t.				
totstandkoming brede scholen (met prioritaire doelstellingen)	output	communicatie/onderzoek brede school	informatie /constitue- rend	generiek	niet	direct	0	+	+	+
bevorderen veiligheid in en om school	outcome	campagne veilige school	informatie			zie § 12.3.8				

a + = verruimende invloed; 0 = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

12.3.4 Gezondheid

Doelen van de nationale overheid

In 1997 verscheen een beleidsbrief van de rijksoverheid met daarin het besluit om gemeenten te stimuleren via een gemeentelijke nota gezondheidsbeleid te komen tot wederzijdse afstemming tussen het zorgbeleid en het jeugdbeleid (TK 1997/1998e). Verder werd het voornemen geuit met ingang van mei 1998 een standaardbasispakket jeugdgezondheidszorg te hanteren, dat kan worden aangevuld met een specifiek op de lokale situatie toegesneden pakket. Later, voor het eerst in de vws-begroting voor 2000, wordt het streven geformuleerd te komen tot een ongedeelde jeugdgezondheidszorg voor 0-19-jarigen (TK 1999/2000a). Tot dat moment bestaat er in de jeugdgezondheidszorg de zogenoemde knip. De zorg voor 0-3-jarigen wordt daarbij uitgevoerd door consultatiebureaus van in totaal ongeveer 60 thuiszorgorganisaties en gefinancierd uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De gezondheidszorg voor 4-19-jarigen behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid, wordt uitgevoerd door de 51 GGD's en (met uitzondering van het rijksvaccinatieprogramma) gefinancierd uit het Gemeentefonds. In relatie met het voornemen tot een ongedeelde jeugdgezondheidszorg zou er een discussie over het basistakenpakket gevoerd moeten worden.

Ook hier wordt de beleidsmatige afstemming met andere gebieden zoals jeugdbeleid en jeugdzorg van groot belang geacht, omdat het zou moeten bijdragen aan meer continuïteit en samenhang in met name de zorg voor risicokinderen.

In de beleidsbrief *Positionering Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar* (TK 1999/2000j) is dit voornemen verder uitgewerkt. De jeugdgezondheidszorg wordt gezien als een belangrijke voorziening in het lokale jeugdbeleid en zou daarin zelfs een centrale rol kunnen spelen. De zorg voor 0-3-jarigen (door consultatiebureaus) is een belangrijke vindplaats van vroegtijdige signalen. Daarom zouden zo veel mogelijk opvoeders met hun kinderen bereikt moeten worden door de consultatiebureaus. Na het vierde jaar wordt de rol van vindplaats overgenomen door de school. Ook aan de brede school (§ 12.3.3) en aan opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering (zie § 12.3.2) kan de jeugdgezondheidszorg een belangrijke bijdrage leveren.

In de vws-begroting voor 2002 wordt als doel van een ongedeelde jeugdgezondheidszorg de verbetering van de gezondheid van de jeugd genoemd (TK 2001/2002a). Daarnaast kan door specifiek beleid een hogere levensverwachting voor kinderen van ouders met een lage sociaal-economische status gecreëerd worden. Door verbetering van de vroegsignalering en in samenhang met het vve-beleid moet het aantal kinderen met leerachterstanden afnemen. Daarbij zouden ook andere actoren een rol moeten spelen. Belangrijk is de samenwerking tussen jeugdgezondheidszorg en andere voorzieningen, zoals het peuterspeelzaalwerk, de kinderopvang, het onderwijs en sport- en andere vrijetijdsvoorzieningen. Bij gesignaleerde problemen moet ook samengewerkt worden met voorzieningen als het algemeen maatschappelijk werk, de jeugdzorg en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's). Hoewel deze samenwerking al op veel plaatsen vorm krijgt, kan deze worden verbreed en verbeterd.

Instrumenten van de nationale overheid

Een van de weinige instrumenten die van belang is voor de pijler gezondheid, is de (Tijdelijke) regeling vroegsignalering (Staatscourant 2001a). Deze is besproken bij de pijler 'opvoeding en thuissituatie' in paragraaf 12.3.2. Verder is er in het kader van het bevorderen van een sluitende aanpak voor 0-6-jarigen in het VNG-project lokaal jeugdbeleid aandacht geweest voor de rol die de jeugdgezondheidszorg daarin speelt. Voor het overige is het in de periode tot 2002 bij voornemens gebleven. Uiteindelijk is per 1 januari 2003 de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid gewijzigd, maar deze wijziging valt buiten het bestek van dit onderzoek.²⁶ In de vws-begroting van 2002 wordt verder een basisconvenant tussen vws, VNG en de Landelijke Vereniging voor Thuiszorg (LVT) aangekondigd, waarin afspraken worden gemaakt over de financiering, registratie en kwaliteit van de jeugdgezondheidszorg (TK 2001/2002a). Er is enige financiële ruimte voor het subsidiëren van projecten ten behoeve van de gewijzigde WCPV en voor een landelijke ondersteuningsstructuur.

Om de toegankelijkheid te verbeteren is per 1 januari 1999 de toegangsbijdrage voor de ouder- en kindzorg (de jeugdgezondheidszorg voor 0-3-jarigen, lees: de consultatiebureaus) afgeschaft. De drempel wordt daardoor lager, met name voor de belangrijke doelgroep van jeugdigen en gezinnen in achterstandssituaties.

Overzicht en conclusies

Het overzicht van het nationale beleid in de pijler gezondheid laat zien dat het rijk in de periode 1998-2001 meer doelen dan instrumenten kende (tabel 12.5). Met andere woorden: een aantal beleidsdoelen is in die periode niet voorzien van beleidsinstrumenten. De gewijzigde WCPV, die een aantal van de doelen in deze pijler zou moeten dienen, is pas in 2003 van kracht geworden. Verder moeten de eerste drie (throughput) doelen in de tabel worden gezien als intermediaire doelen om de twee laatstgenoemde (outcome) doelen te bereiken. Er is sprake van een hiërarchische ordening tussen deze throughput- en outcome-doelen. Naast algemene ondersteuning van het jeugdgezondheidszorgbeleid in de vorm van informatie die via het VNG-project lokaal jeugdbeleid wordt verstrekt, zijn er alleen instrumenten ingezet om het bereik van de consultatiebureaus te optimaliseren, respectievelijk om de vroegsignalering te verbeteren. De regeling vroegsignalering is in paragraaf 12.3.2 al aan de orde geweest omdat hij te maken heeft met zowel gezondheid als met opvoeding/thuissituatie. De afschaffing van de toegangsbijdrage ouder/kindzorg heeft slechts beperkt effect op het lokale jeugdbeleid. Het vermogen van de uitvoerder, in dit geval het consultatiebureau, om slagvaardig op te treden is door de afschaffing vergroot.

Tabel 12.5

Nationaal beleid ten aanzien van gezondheid

doel	type doel	instrument	type informatie	toepassing	uitvoerings-regulering	sturings- object	maat- werk	involed ^a integra- liteit	slagvaar- digheid
betera afstemming/samenver- king jeugdgezondheidszorg met andere sectoren/beleidsdterreinen	throughput	VNG-project lokaal jeugd- beleid	informatie	generiek/ specifiek	niet	direct	0	+	+
invoering standaardbasispakket, met mogelijkheid maatwerkdeel	throughput	geen instrumenten (gewij- zigde WCPV in werking getreden per 1/1/2003)							
ongedeeide JGZ 0-19 jaar	throughput								
optimalisering bereik ouder/ kindzorg en verbetering vroeg- signalering	output	afschaffing toegangs- bijdrage ouder/kindzorg	voorschrift	generiek	gering	indirect	0	0	+
		(tijdelijke) regeling vroeg- signalering (zie § 12.3.3)	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-
betera gezondheid jeugd	outcome	geen instrumenten							
hogere levensverwachting	outcome								
Kinderen uit gezinnen met lage sociaal-economische status									

a + = verruimende invloed; 0 = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

12.3.5 Vrije tijd

Doelen van de nationale overheid

Tot de pijler vrije tijd behoort het overheidsbeleid dat gericht is op de vrijetijdsbesteding van jeugdigen, dat wil zeggen: de tijd die zij buiten school of werk doorbrengen. Voor het gemeentelijke beleid gaat het dan om de gebieden sportparticipatie en cultuurparticipatie. Daarnaast behoort het creëren van gelegenheid voor jeugd om de vrije tijd in de publieke ruimte door te brengen tot deze pijler.

Sport²⁷

In 1996 initieert vws het project *Jeugd in beweging*, met een aantal doelstellingen (TK 1995/1996a):

- het bevorderen van een actieve en gezonde leefstijl onder jeugdigen;
- het afstemmen van het sportaanbod van onderwijs-, jeugd-, sport en andere maatschappelijke organisaties;
- het actief betrekken van jongeren bij de keuze, opzet en organisatie van lichamelijke opvoeding, sport en bewegingsactiviteiten;
- het bevorderen van de maatschappelijke participatie en integratie van kwetsbare jongeren, allochtone jongeren én jongeren met een handicap door middel van sport en bewegingsactiviteiten.

Het laatste doel is ook van belang omdat sportactiviteiten kunnen bijdragen aan bijvoorbeeld hulpverlening of criminaliteitspreventie (TK 1996/1997c). In 1999 wordt het doel, in lijn met de eerdere doelstellingen, expliciet om de lokale sportinfrastructuur te versterken, om sport vanuit een integrale benadering in te zetten als een instrument voor sociaal beleid, en om dwarsverbanden te leggen met andere sectoren op het lokale niveau. Gemeenten en lokale organisaties zouden (verdere) initiatieven moeten ontplooiën die bijdragen aan een duurzame verbetering van het lokale sportaanbod, indien mogelijk in samenwerking met andere sectoren. Tevens wordt getracht te bevorderen dat sportactiviteiten optimaal worden benut in het kader van andersoortige maatschappelijke projecten.

Cultuur

In de OCW-begroting voor 1999 worden jongeren als een van de specifieke doelgroepen van het cultuurbeleid genoemd (TK 1998/1999f). Ook wordt het belangrijk geacht onderwijs en cultuur dichter bij elkaar te brengen. In de beleidsnota *Cultuur als confrontatie: uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004* (OCW 1999a) wordt gesteld: 'Het is van cruciaal belang voor de samenleving maar ook voor de kunsten zelf om te investeren in aanbod van, voor en door de jeugd. Kunst stimuleert de fantasie en prikkelt de nieuwsgierigheid van jonge mensen. Kinderen moeten wegwijs worden gemaakt in de vele schoonheden die het leven en de kunsten in het bijzonder hebben voortgebracht. (...) Zo wordt een tegenwicht geboden voor de economisering, verzakelijking en commercialisering van de samenleving.' Het bevorderen van de

cultuurparticipatie van jeugdigen in brede zin is, hoewel niet met zoveel woorden geformuleerd, een ambitie die de nationale overheid in haar cultuurbeleid heeft ontwikkeld.

Voorzieningen in de publieke ruimte en overige vrijetijdsvoorzieningen

Tot 2001 heeft de nationale overheid (ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, VROM) geen beleidsdoelen geformuleerd voor de voorzieningen voor jeugdigen in de publieke ruimte.²⁸ Evenmin zijn er doelstellingen met betrekking tot overige vrijetijdsvoorzieningen.

Instrumenten van de nationale overheid

Sport

In 1996 is de Stichting Jeugd in Beweging (JIB) door VWS in het leven geroepen om de ambities van de nationale overheid te vervullen. 'Lokaal beleid' is daarin een van de programma's. Het accent daarvan ligt op het tot stand brengen van lokaal jeugdsportbeleid, 'met name op het onderdeel samenwerking van gemeentelijke diensten en lokale partners om zich met elkaar sterk te maken voor sportstimulering.' (Vollers en Hack 2001: 25-26) Voor gemeenten zijn tien doelstellingen geformuleerd:

- organiseren van inspraak en betrokkenheid van jeugd;
- betere samenwerking tussen sportaanbieders;
- verbetering van bewegingsonderwijs op scholen;
- uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten;
- afspraken met schooldirecties;
- aanspreken van ouders op gewenst gezond gedrag van kinderen;
- openstellen van sportclubs voor achterblijvers en niet-actieven;
- het betrekken van welzijn en hulpverlening;
- afsluiten van contracten met scholen en sportclubs;
- 25% meer actieve jeugd over drie jaar.

Alle gemeenten zijn in 1997 uitgenodigd om voorstellen voor plannen in te dienen, die gebaseerd moeten zijn op prioriteiten die op regionale bijeenkomsten door gemeenten zelf zijn bepaald. Van zeven gemeenten worden de plannen gehonoreerd: zij krijgen een financiële bijdrage om de plannen uit te voeren. Nog eens zes gemeenten en een samenwerkingsverband van vier gemeenten krijgen een bijdrage in de personeelskosten van een aan te stellen bewegingsconsulent. Alle gemeenten moeten zich bereid verklaren hun 'leerervaringen' te delen. Met de G4 zijn 'partnerships' opgezet, zodat deze een bepaald experimenteel project met financiële steun van JIB kunnen opzetten. In alle gemeenten is de voortgang van de projecten door monitoring gevolgd. Daarnaast is in nog een aantal andere gemeenten de haalbaarheid van bepaalde stimuleringsinstrumenten onderzocht, zoals een lokale jeugdsportpas en de verlengde schooldag. JIB heeft verder een aantal concrete producten ontwikkeld om gemeenten in hun beleid (ontwikkeling) te ondersteunen, zoals handreikingen, brochures, nieuwsbrieven en voorlichtingscampagnes. Ook zijn bijeenkomsten

georganiseerd en is samenwerking gestimuleerd. JIB heeft tot in 2001 gefunctioneerd. In de laatste periode zijn de belangrijkste activiteiten overgedragen aan het Nederlands Instituut voor Sport en Bewegen (NISB).

In 1999 is door vws de *Breedtesportimpuls* aangekondigd (TK 1998/1999h). Hiermee wordt beoogd gemeenten en lokale organisaties initiatieven te laten ontplooiën die bijdragen aan een duurzame verbetering van het lokale sportaanbod, indien mogelijk in samenwerking met andere sectoren.²⁹ De breedtesportimpuls is gericht op versterking van de lokale sportinfrastructuur, het leggen van dwarsverbanden op lokaal niveau met andere sectoren – het aanstellen van iets soortgelijks als bewegingsconsultanten wordt bepleit – en het inzetten van sport als een instrument in het sociale beleid. Met betrekking tot de laatste doelstelling wordt opgemerkt dat sport een grote waarde kan hebben voor het onderwijs, de naschoolse opvang, criminaliteitspreventie, hulpverlening, revalidatie en gezondheidszorg. De jeugd wordt met name genoemd als kwetsbare groep die specifieke aandacht behoeft. De breedtesportimpuls krijgt concreet vorm in de *Stimuleringsregeling breedtesport* (Staatscourant 1999b), die voorlopig een werkingsduur van acht jaar zou hebben. Gemeenten kunnen een aanvraag doen voor een breedtesportproject. Om in aanmerking te komen voor een uitkering gelden de volgende eisen:

- gemeenten dragen zelf ten minste 50% bij in de kosten van een project;
- er wordt per gemeente maximaal één keer een meerjarige uitkering verstrekt;
- gemeenten met minder dan 10.000 inwoners kunnen alleen samen met andere gemeenten een aanvraag indienen;
- in de aanvraag wordt een relatie gelegd tussen het breedtesportproject en overig gemeentelijk beleid;
- het project is innovatief en verschaft inzichten voor toekomstig beleid;
- het project is gericht op duurzame versterking van de breedtesport in de gemeente;
- het project is gericht op versterking van de lokale sociale infrastructuur;
- het projectplan wordt opgezet in overleg met lokale sportaanbieders en sporters;
- een project duurt minimaal drie en maximaal zes jaar;
- de hoogte van de uitkering is in de laatste twee jaren van het project aflopend;
- voor de grote steden geldt dat de projecten moeten worden ingebed in het grote-stedenbeleid;
- na ieder projectjaar wordt door de gemeente(n) een inhoudelijk en financieel verslag uitgebracht.

In 1999 komen alleen gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en provinciehoofdsteden in aanmerking, en vanaf 2000 alle gemeenten. De maximale hoogte van de uitkering wordt bepaald door het aantal projectjaren en het inwoneraantal van de gemeente en varieert van 110.000 gulden voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners bij de minimale projectduur van drie jaar tot 2.887.500 gulden voor gemeenten met meer dan 200.000 inwoners bij de maximale projectduur van zes jaar.

Cultuur

Vanaf 1997 bestaat het door OCW geïnitieerde project Cultuur en school, dat tot doel heeft om onderwijs en cultuur dichter bij elkaar te brengen. Jaarlijks zijn financiële middelen beschikbaar voor culturele activiteiten die aansluiten op onderwijsprogramma's.³⁰ Onder andere met grote gemeenten wordt samengewerkt aan een vraaggericht aanbod van cultuureducatieve projecten. Dit gebeurt op basis van convenants, waarbij de criteria waaraan het beleid moet voldoen, worden vastgelegd in een toetsingskader. Er is sprake van gezamenlijke financiering. In 1999 wordt geconstateerd dat het cultuur- en schoolbeleid verbreed en verankerd moet worden in het gemeentelijke beleid en minder gericht dient te zijn op losse projecten. In 2000 wordt het project opgenomen in het Actieplan cultuurbereik.³¹ 'Investeren in jeugd' is een van de vijf doelstellingen in het beleidskader van dit actieprogramma. Er is nu sprake van convenants tussen het rijk enerzijds en de G4 en G26 anderzijds. De gemeenten ontvangen op basis van een door hen op te stellen programma een specifieke uitkering van het rijk, met de daaraan verbonden verplichtingen, waaronder een gemeentelijke financiële inzet die gelijk is aan de specifieke uitkering. In de programma's zijn de volgende zaken opgenomen:

- de doelstellingen;
- de wijze waarop het programma is ontwikkeld;
- de samenwerkingsverbanden;
- de visie op cultuurbereik;
- een sterkte-zwakteanalyse;
- de wijze waarop de doelstellingen zich in de actuele lokale of provinciale situatie laten vertalen;
- de waarborgen voor culturele kwaliteit;
- de te bereiken resultaten;
- de benodigde middelen.

Gemeenten die niet rechtstreeks in aanmerking komen om deel te nemen aan het actieplan, kunnen via een provinciaal programma betrokken worden. De stedelijke of provinciale programma's dienen gericht te zijn op publieksverbreding door middel van kwalitatieve, innovatieve en cultureel gedifferentieerde programmering. Zij worden opgesteld in samenspraak met lokale culturele instellingen.

Opmerkelijk is dat er in het cultuurbeleid van het rijk geen relaties worden gelegd met het jeugdbeleid. Omgekeerd vormt cultuur een marginaal onderdeel van het rijksjeugdbeleid (Van den Broek en Huysmans 2003: 65).

Voorzieningen in de publieke ruimte en overige vrijetijdsvoorzieningen

De nationale overheid (VROM) kent geen beleidsinstrumenten voor voorzieningen in de publieke ruimte; het ministerie heeft in de betreffende periode ook geen beleidsdoelen. De beslissingsbevoegdheid over publieke voorzieningen voor jeugdigen ligt op lokaal niveau. Hetzelfde geldt in feite voor de overige vrijetijdsvoorzieningen: dit is bepaald in de Welzijnswet. Door de decentralisatie van het welzijnsbeleid hebben

gemeenten grote vrijheid gekregen (Kwekkeboom et al. 2002). De middelen zijn opgenomen in het Gemeentefonds en derhalve vrij besteedbaar.

Overzicht en conclusies

Op het gebied van sportbeleid van gemeenten zijn aan de twee outcome-doelstellingen twee throughput-doelstellingen en een output-doelstelling gekoppeld (tabel 12.6). Er is gekozen voor een economisch sturingsmodel, waarbij opgemerkt dient te worden dat voor de prikkels slechts een beperkt aantal gemeenten in aanmerking is gekomen. De later ingevoerde breedtesportimpuls is op meer gemeenten van toepassing. Het sportbeleid heeft in beginsel positieve effecten op het beleidsvormende vermogen van gemeenten.

Op het gebied van cultuur is de belangrijkste doelstelling een maatschappelijk resultaat (outcome). De procesdoelstelling is daarvan afgeleid. Er is voor convenants tussen gemeenten (en provincies) en het rijk gekozen. Gemeenten zijn dus wel gebonden aan bepaalde afspraken, maar hadden zelf een inbreng in de totstandkoming van de afspraken. De mate van uitvoeringsregulering is echter hoog, waardoor het effect op het vermogen integraal en slagvaardig beleid te voeren beperkend is.

Op het gebied van jeugdvoorzieningen in de publieke ruimte heeft de nationale overheid tot 2002 geen beleid geformuleerd.

Tabel 12.6

Nationaal beleid ten aanzien van vrije tijd

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	invloed ^a integra- liteit	slagvaar- digheid
sport		JIB: mede-financiering projecten	prikkel	generiek	gering	direct	+	o	+
totstandkoming actieve/gezonde leefstijl	outcome	JIB: mede-financiering sportconsulenten	prikkel	generiek	gering	direct	o	-	+
afstemmen aanbod sport- en andere organisaties	throughput	JIB: partnerships grote steden	prikkel	specifiek	gering	direct	+	o	+
betrekken van jongeren bij sportaanbod	throughput	JIB: onderzoek haalbaarheid sturingsinstrumenten in gemeenten	constituerend	n.v.t.					
bevorderen maatschappelijke participatie kwetsbare jongeren, allochtone jongeren en jongeren met handicap	outcome	JIB: uitwisseling, monitoring, onderzoek, voorlichting (JIB voortgezet in NISB)	informatief/ constituerend	generiek	niet	direct	o	+	+
versterking lokale sportinfrastructuur	output	breedtesportimpuls	prikkel	specifiek	gering	direct	+	+	+
cultuur									
bevorderen cultuurparticipatie	outcome	cultuur en school: convenants met gemeenten	voorschrift	specifiek	sterk	direct	+	-	-
samenbrengen cultuur en onderwijs	throughput	actieplan cultuurbereik: convenants met gemeenten	voorschrift	specifiek	sterk	direct	+	-	-
voorzieningen in de publieke ruimte		Welzijnswet 1994	voorschrift	generiek	niet	direct	+	+	+
geen doelen									

a + = verruimende invloed; o = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

12.3.6 Kinderopvang

Doelen van de nationale overheid

De ambities van de nationale overheid in deze pijler zijn duidelijk: vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw wordt een forse groei van het aantal plaatsen in de kinderopvang beoogd, aanvankelijk vooral in de kinderdagopvang (0-3-jarigen) en later ook in de buitenschoolse opvang (bso). Het doel van de uitbreiding is primair het ondersteunen van de arbeidsmarktparticipatie van ouders, maar de uitbreiding zou ook benut kunnen worden voor doelstellingen op bijvoorbeeld het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid, zodat 'het gemeentelijk beleid gericht op buitenschoolse opvang op die manier ingebed (kan) worden in een integraal jeugd- en jongerenbeleid' (TK 1996/1997d). Ook bij de uitbreiding van de kinderdagopvang wordt nadrukkelijk gestreefd naar samenhang met de verdere ontwikkeling van het jeugd- en onderwijsbeleid, zo wordt gesteld in de beleidsnota *Kinderopvang* uit 1999 (TK 1998/1999i). Daarnaast wordt in de vws-begroting voor 1999 het doel geformuleerd om meer zicht te krijgen op wensen rond, behoeften aan en mogelijkheden van tieneropvang (TK 1998/1999a). Vanaf 1996 heeft het rijk bovendien het specifieke doel om de uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand te bevorderen door hen kinderopvang aan te bieden. Vanaf eind jaren negentig van de vorige eeuw is gestreefd naar een *Wet kinderopvang*³², waarin de gehele kinderopvang wettelijk verankerd zou worden. Deze is uiteindelijk in januari 2005 van kracht geworden.

Instrumenten van de nationale overheid

Het kinderopvangbeleid viel tot de inwerkingtreding van de *Wet kinderopvang* in januari 2005 onder de werking van de *Welzijnswet*. Dit betekent dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de landelijke functie: het ondersteunen en stimuleren van de uitvoering door gemeenten door onder andere onderzoek, experimenten en communicatie.

In de periode van 1990 tot en met 1995 zijn er diverse stimuleringsmaatregelen voor gemeenten, hoofdzakelijk gericht op uitbreiding van de opvang voor 0-3-jarigen. De middelen die beschikbaar waren voor deze stimuleringsmaatregelen zijn per 1996 overgeheveld naar het Gemeentefonds (Staatscourant 1997a).

*Stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang*³³

In 1997 wordt de *Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang* van kracht (Staatscourant 1997a). De maatregel voorziet in een uitkering aan gemeenten voor de opvangplaatsen die in de periode van 1997 tot 2000 worden gerealiseerd in de bso, voor zover deze plaatsen niet bekostigd worden op basis van andere regelingen zoals de *Kinderopvangregeling Alleenstaande Ouders* (KOA of Wiw – waarover verderop in deze paragraaf meer). Beoogd wordt in totaal zo'n 20.000 extra bso-plaatsen te creëren. Het uitgangspunt is dat gemeenten zo veel mogelijk vrijheid wordt gelaten bij de vormgeving van hun stimuleringsbeleid. Gemeenten vervullen een belangrijke

rol in verband met de raakvlakken die er bestaan met lokaal onderwijs- en jeugdbeleid en vanwege hun spilpositie krachtens de Welzijnswet. Belangrijke elementen in de buitenschoolse opvang zijn continuïteit in het aanbod, openingstijden die aangepast zijn aan arbeidstijden van ouders en aan schooltijden van kinderen, en een kwalitatief goed en veelzijdig aanbod. Het aanbod aan bso dient toezicht, opvoeding en verzorging te garanderen, met tegelijk een activiteitenprogramma voor alle leeftijdsgroepen, met (re)creatieve, culturele, educatieve en sportieve elementen. Een dergelijk aanbod kan voor kinderen van 8 tot 12 jaar bereikt worden door samenwerking met bijvoorbeeld het onderwijs, club- en buurthuiswerk, muziekschool, (sport)verenigingen of bibliotheek.³⁴

Gezien een van de doelen van de regeling – aanbodvernieuwing – dient uitbreiding van de bso tot stand te komen in samenwerking met onderwijs- en welzijnsinstellingen (zoals leegstaande (onderwijs)locaties). De uitbreiding vergt daarom consensus met deze instellingen. Bezien kan worden in hoeverre kinderen die niet op opvang zijn aangewezen vanwege arbeidsparticipatie van de ouders, gebruik kunnen maken van het aanbod. Gemeenten worden uitgenodigd huishoudens met een laag inkomen en huishoudens uit de etnische minderheden te stimuleren tot gebruik. Bso kan ook een rol spelen in de bestrijding van onderwijsachterstanden; hoe dat zou moeten worden in de regeling niet toegelicht. Bso zou dan echter wel deel uit moeten maken van het jeugdbeleid dat zich op deze groepen richt.

In totaal is voor de regeling 160 miljoen gulden beschikbaar. Daarvan is 1,5 miljoen bestemd voor het ondersteuningsaanbod door landelijke organisaties, de resterende 158,5 miljoen is voor de uitbreiding. Er worden ook bijdragen van ouders en werkgevers verwacht. De bijdrage per gerealiseerde plaats is 50% van de gemiddelde kostprijs. De bijdrage per plaats wordt daardoor 8000 gulden voor de gehele periode. Voor opvangplaatsen die boven het normaantal uren van 1050 tot 1300 uitgaan (bij voorschoolse opvang, volledige vakantieopvang, langere openingsuren na schooltijd) wordt de bijdrage vermenigvuldigd met een factor 1,25. Opvangplaatsen van minder dan 1050 uur komen niet in aanmerking voor een bijdrage. Voor plaatsen in de gast-ouderopvang wordt een halve normbijdrage uitgekeerd.

De regeling is alleen van toepassing op plaatsen bij instellingen waarmee de gemeente een financiële relatie onderhoudt. Voor kleinere gemeenten kan het handig zijn samen te werken met andere gemeenten; de mogelijkheid daartoe wordt opengelaten. Het aantal gerealiseerde plaatsen waarvoor gemeenten een rijksbijdrage kunnen krijgen is per gemeente gemaximeerd; dit gebeurt in eerste instantie op basis van het aantal inwoners tot 20 jaar en daarnaast op grond van het aantal huishoudens met een laag inkomen en het aantal inwoners dat tot de etnische minderheden behoort. Daardoor komen grotere steden voor relatief meer plaatsen in aanmerking. Alleen bij onderuitputting van het totale budget zijn er per gemeente eventueel meer plaatsen te financieren. Gemeenten dienen op de aanvraag aan te geven of zij voor financiering van deze extra plaatsen in aanmerking willen komen.

Er wordt één uitkering verstrekt voor de gehele periode. De uitkering mag besteed worden aan exploitatie en investeringen als het om plaatsen in de bso gaat, en aan

bemiddeling, begeleiding en eventueel inventarisgoederen, die in eigendom blijven van de organisatie, als het om gastouderopvang gaat. De gemeenten dienen een verantwoording te overleggen waaruit blijkt in hoeverre de uitkering is besteed aan het doel van de regeling. Overwogen wordt om een lump-sumuitkering mogelijk te maken, waarbij er niet meer wordt gekeken naar de feitelijke kosten van opvangplaatsen. Daarvoor is echter een wijziging van het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid noodzakelijk.

De regeling uit 1997 is gewijzigd in 1998 met de Wijziging Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang (Staatscourant 1998c). De wijziging betreft een verhoging van de bijdrage per bso-plaats van 8000 naar 9300 gulden voor de gehele periode. De bijdrage per gastouderplaats blijft 4000 gulden. Bovendien wordt het aantal te financieren plaatsen met 6349 uitgebreid. Om voor de extra plaatsen in aanmerking te komen, moeten gemeenten een nieuwe aanvraag indienen. De wijziging wordt structureel gefinancierd door het budget uit te breiden met 85 miljoen gulden per jaar, voor de periode van 1998 tot en met 2000.

In 1999 wordt als gevolg van extra financiële middelen (zie TK 1998/1999i) de regeling opnieuw gewijzigd met de Wijziging Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang (Staatscourant 1999c). Beoogd wordt een capaciteitsuitbreiding te realiseren, die structureel wordt voortgezet. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- de looptijd van de regeling wordt verlengd tot en met 2002;
- naast bso-plaatsen komen ook dagopvangplaatsen (voor 0-3-jarigen) in aanmerking voor financiering;
- in totaal gaat het om 71.000 plaatsen, inclusief de 26.000 bso-plaatsen die reeds zijn gefinancierd;
- het budget wordt verhoogd met in totaal ruim 600 miljoen gulden;³⁵
- de uitkering per plaats wordt verhoogd naar 11.968 gulden voor de hele periode, voor zowel kinderdagopvang als bso.

In de toelichting op de regeling wordt de wens geuit om meer transparantie te creëren in het proces waarbij gemeenten capaciteiten en budgetten aan instellingen toekennen. Een gelijke toegang voor verschillende aanbieders, bijvoorbeeld via openbare inschrijving, is wenselijk. Daarom wordt flankerend beleid gevoerd waarmee gemeenten worden ondersteund in het bevorderen van marktwerking.

Omdat van gemeenten een grote inspanning wordt gevraagd (uitbreiding met ca. 80% in drie jaar), biedt de regeling gemeenten maximale beleidsvrijheid om de uitbreiding naar lokale omstandigheden in te richten, zo wordt in de toelichting gesteld. Het kader waarbinnen de gemeenten opereren wordt bepaald door het aantal te realiseren plaatsen, de uitkering die daarvoor beschikbaar is en de einddatum van 31/12/2002. Gemeenten zijn vrij in het kiezen van een verhouding tussen te realiseren plaatsen bij kinderdagopvang en bso, en bij bedrijfs- en subsidieplaatsen, hoewel de vergoeding per plaats wel gebaseerd is op bepaalde verhoudingen (respectieve-

lijk 40%/60% en 45%/55%). Daardoor kunnen gemeenten bij afwijkingen duurder of goedkoper uit zijn. De reeds verleende uitkeringen worden verhoogd volgens de aangepaste bijdragehoogten. Middelen die resteren vanwege onderuitputting gaan bij voorrang naar de G25-gemeenten.

Op grond van het Bekostigingsbesluit Welzijnsbeleid wordt van gemeenten verlangd dat zij meewerken aan jaarlijks in te stellen onderzoeken naar de capaciteitsontwikkeling per jaar en eventueel ook naar de vernieuwing van de bso voor 8-12-jarigen en naar het voorkomen van marktwerking. Het is de bedoeling de middelen op termijn over te hevelen naar het Gemeentefonds.

De volgende wijziging van de regeling volgt in 2000 (Staatscourant 2000b). Bij deze wijziging wordt de uitkering per gerealiseerde opvangplaats opnieuw verhoogd, nu naar 12.080 gulden per plaats. Bovendien komt er een extra rijksbijdrage van 4500 gulden voor bso-plaatsen die gerealiseerd zijn in 1997 en van 1500 voor plaatsen die in 1998 zijn gerealiseerd. Om hiervoor in aanmerking te komen, moeten gemeenten een extra aanvraag indienen. In de gewijzigde regeling wordt de verruiming van openingstijden gestimuleerd. Er kunnen extra plaatsen worden gerealiseerd als het aantal opvanguren van een plaats boven een bepaald aantal ligt. Tot slot vervalt de uitzondering voor plaatsen die gerealiseerd zijn op basis van de regeling-KOA (zie verderop in deze paragraaf); ook deze plaatsen komen in aanmerking voor een uitkering.

Als gevolg van nieuwe extra middelen wordt de regeling later in 2000 nog eens gewijzigd (Staatscourant 2000c). De extra middelen (20 mln. gulden) zijn deels bestemd voor verbetering van het toezicht en van de kwaliteit (8,25 mln. gulden) en deels voor gemeenten die de gewenste uitbreiding snel kunnen realiseren (11,75 mln. gulden). Snelle uitbreiding wordt gedefinieerd als het realiseren van meer dan de helft van de beoogde uitbreiding eind 2001, een jaar voor het einde van de stimuleringsperiode. De bonus bedraagt maximaal 6500 gulden per versneld gerealiseerde plaats. Verder is nu het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid gewijzigd, waardoor het mogelijk is over te gaan op lump-sumfinanciering, zoals het voornemen al was bij de totstandkoming van de regeling in 1997. De kosten die de gemeente heeft gemaakt zijn daardoor niet meer van belang: ongeacht de hoogte daarvan wordt een bijdrage per gerealiseerde plaats uitgekeerd.

Twee weken later volgt de volgende wijziging, die opnieuw te maken heeft met extra budget (80 mln.), maar ook met de indexering van de gereserveerde middelen (Staatscourant 2000d). Het bedrag per plaats wordt verhoogd van 12.080 naar 12.372 gulden. Het extra budget komt opnieuw ten goede aan de snelle uitbreiders.

In december 2000 volgt weer een wijziging van de regeling (Staatscourant 2000e). Hierin wordt de besteding van de 8,25 miljoen gulden voor de verbetering van het toezicht en de kwaliteit geregeld. Per plaats wordt extra geld beschikbaar gesteld dat ten goede zou moeten komen aan de inspectie. Het rijk verwacht van de gemeenten dat

zij de verhoging besteden aan de inspectie, uitgevoerd door de GGD'en. De GGD'en krijgen een overzicht van de gemeenten in hun werkgebied, waaruit blijkt hoeveel rijksbijdrage zij ontvangen ten behoeve van de inspectie. Na afloop van de uitbreidingsperiode moeten gemeenten rapporteren over de uitvoering van de inspectie, naast de rapportage over de uitbreiding van de kinderopvang.

De diverse regelingen hebben een verruimend effect op het vermogen tot maatwerk, maar de mate van uitvoeringsregulering verkleint de kans op een integraal en slagvaardig beleid. Die kans wordt weer iets groter door de communicatieve sturing via het ondersteuningstraject. De projecten en experimenten kwaliteitszorg en beleidsinformatie zijn instrumenten van constituerende aard.

Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders

Naast de zojuist behandelde stimuleringsregeling bso (en later ook kinderdagopvang), die afkomstig is van vws, is er vanaf 1996 de *Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders* (Staatscourant 1997b) van szw. Er is tot en met 2002 sprake van opeenvolgende regelingen met steeds een looptijd van een jaar.³⁶ De regeling is gericht op bevordering van de uitstroom van alleenstaande ouders uit de bijstand of uit een andere uitkering naar werk of scholing – dit wordt per geval door de gemeente beoordeeld. Het budget wordt verdeeld op basis van het aantal alleenstaande ouders met bijstand in een gemeente. Per gemeente wordt zo een maximaal subsidiebedrag vastgesteld. Op basis daarvan krijgen gemeenten per 1 maart van elk jaar een voorschot van 50%, waarbij geen rekening wordt gehouden met de werkelijke behoefte. Voor 1 juni moeten gemeenten hun definitieve aanvraag indienen op basis van de feitelijk verwachte behoefte. Eventueel te hoge voorschotten worden dan teruggevorderd. Een voorwaarde is dat alleen extra plaatsen bovenop het aanbod per eind 1995 worden gesubsidieerd. Gemeenten zijn vrij de periode te bepalen waarin zij de subsidie handhaven voor ouders die uitstromen naar werk en om te bepalen of er een ouderbijdrage wordt geheven. De administratie van gemeenten moet een overzicht bevatten waaruit blijkt dat de subsidie ten goede is gekomen aan de doelgroep, dat het nieuwe plaatsen betreft, en dat deze bezet zijn geweest. De contracten met instellingen moeten deze gegevens bevatten.

In 1999 is de regeling op een aantal punten aangepast, mede naar aanleiding van de gemeentelijke wens tot vereenvoudiging (Staatscourant 1998d):

- er is een gewijzigde subsidiegrondslag. In plaats van 'bezette plaats' komt de 'overeenkomst met een instelling per individuele cliënt'. Daardoor hoeft de bezettingsgraad niet meer te worden gemeten;
- er is een gewijzigde indieningstermijn, waarmee wordt beoogd gemeenten sneller duidelijkheid te verschaffen;
- bij een subsidie lager dan 20.000 gulden is geen accountantsverklaring meer vereist;
- de additionaliteit van de plaats hoeft niet meer te worden aangetoond;
- de duur van de subsidie na uitstroom naar werk wordt beperkt.

In 2000 worden de doelgroepen waarop de regeling betrekking heeft, uitgebreid met minderjarige alleenstaande ouders en met deelnemers aan sociale activering (Staatscourant 1999d).

Het budget dat met de regeling is gemoeid loopt geleidelijk op van 85 miljoen gulden in 1996 tot 150 miljoen in 2002.

De regeling is een economisch sturingsinstrument en heeft aanvankelijk een sterke en later een geringere mate van uitvoeringsregulering.

Tieneropvang

Op het gebied van tieneropvang is er het Programma Tieneropvang. Dit vws-programma, gericht op innovatie, heeft drie hoofddoelen:

- 1 zicht krijgen op de behoeften en opvattingen van tieners en ouders;
- 2 praktijkervaring opdoen met de inhoud en organisatie van tieneropvang door projecten te ondersteunen, door onder andere te kijken naar de mogelijkheden tot inbedding in het lokale jeugd- en onderwijsachterstandenbeleid en naar de afstemming op en samenhang met sport-, onderwijs-, vrijetijds- en wijkvoorzieningen. Het NIZW heeft een aanbod ontwikkeld om de projecten te ondersteunen en dit aanbod wordt door een onafhankelijke instantie geëvalueerd;
- 3 een maatschappelijk en beleidsmatig perspectief voor de tieneropvang formuleren. Daartoe is in 2001 de commissie Tieneropvang in het leven geroepen (Staatscourant 2001b).

De kern van het programma bestaat uit de projecten die onder de tweede doelstelling zijn genoemd en die met de Tijdelijke regeling innovatieve tieneropvangprojecten (Staatscourant 1999e) van 1999 tot en met 2003 zijn gefinancierd. De resultaten hiervan zouden moeten bijdragen aan de besluitvorming over de toekomst van de tieneropvang. Uitkeringen zijn verstrekt voor de periode van 1999 tot en met 2003. In 1999 was 5 miljoen gulden beschikbaar, van 2000 tot en met 2002 10 miljoen per jaar, en in 2003 6,7 miljoen. Gemeenten kunnen per project een uitkering aanvragen, met oog voor een goede inbedding in lokaal beleid en een efficiënt gebruik van reeds voorhanden zijnde activiteiten en accommodaties. Gemeenten dragen daarbij ook een deel van de kosten. De rijksbijdrage is aan een maximum gebonden (3500 gulden per plaats) en bedraagt maximaal de helft van de exploitatiekosten; ook voor andere kostensoorten is de uitkering gelimiteerd.³⁷ Bestaande projecten komen ook voor de regeling in aanmerking. De afrekening vindt eenmalig plaats na afloop van de projectperiode, op basis van de kosten die de gemeente werkelijk heeft gemaakt. Aan de projecten worden de volgende eisen gesteld:

- het project is gericht op leerlingen in het voortgezet onderwijs die niet ouder zijn dan 15 jaar;
- opvang vindt plaats op alle schooldagen en in een deel van de schoolvakanties, waarbij wordt aangesloten op school- en arbeidstijden;
- er is een goed evenwicht tussen ruimte voor zelfstandigheid en begeleiding. Er is gelegenheid om huiswerk te maken en op gezette tijden is er een activiteitsaanbod;

- betrokkenheid van jongeren en ouders is essentieel, zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering;
- omwille van geïntegreerde en efficiënte opvang wordt gebruikgemaakt van of afgestemd met al aanwezige voorzieningen voor tieners, inclusief de bso voor 4-12-jarigen;
- projecten kennen een inkomensafhankelijke ouderbijdrage. Per project wordt de hoogte en de wijze van inning bepaald;
- de opvang vindt uiterlijk plaats met ingang van het schooljaar 1999/2000.

Uit de aanvragen door gemeenten wordt een selectie gemaakt op basis van de volgende criteria:

- spreiding naar type gemeente (bijvoorbeeld grootte en stad/platteland);
- spreiding naar vormen van opvang en doelgroepen;
- spreiding naar aanbieders (kinderopvang, sociaal-cultureel werk, onderwijs);
- de mate waarin een project een bijdrage levert aan het programma, onder meer blijkend uit de bereidheid om informatie te leveren aan het NIZW en gebruik te maken van ondersteuning door het NIZW.

Het rijk kan besluiten minder plaatsen te financieren dan waarvoor een aanvraag is gedaan als alle in aanmerking komende aanvragen het voor de regeling beschikbare budget overstijgen en als aanvraag is gedaan voor grootschalige projecten die het innovatieve karakter van de regeling te boven gaan.

In 2000 is de regeling gewijzigd (Staatscourant 2000f). Met de wijziging werd beoogd een zo groot mogelijk aantal van de 67 deelnemende gemeenten de mogelijkheid te bieden deel te blijven nemen. Zonder wijziging zouden de projecten in een aantal van deze gemeenten beëindigd moeten worden. Gemeenten die er niet in zijn geslaagd per 1999/2000 te beginnen, krijgen de mogelijkheid uiterlijk aan het begin van het schooljaar 2000/2001 te starten. In uitzonderlijke gevallen worden andere dan inkomensafhankelijke ouderbijdragen toegestaan. De eis tot opvang op alle dagen komt voor het schooljaar 1999/2000 te vervallen.

Het is duidelijk dat de Regeling een economisch sturingsinstrument is, dat de mogelijkheden voor gemeenten om maatwerk te leveren vergroot. Het is de mate van uitvoeringsregulering die beperkend werkt voor het vermogen om tot een integraal en slagvaardig beleid te komen.

De commissie Tieneropvang heeft niet direct invloed op de handelingsmogelijkheden van lokale actoren en kan daarom worden beschouwd als een constituerend instrument.

Overige instrumenten

In de Wiw (zie § 12.3.8) is een structurele regeling voor kinderopvang opgenomen in het zogenoemde Gemeentelijk Werkfonds. Dit fonds voorziet in een basisbedrag per gerealiseerde dienstbetrekking of werkervaringsplaats, in een vooraf vastgesteld budget voor aanvullende kosten (met name voor personen die ver van de arbeidsmarkt af staan), in een jaarlijks budget voor scholing en financiële stimulansen, en in kinderopvang.

Een aantal voornemens die in de beleidsnota *Kinderopvang* uit 1999 (TK 1998/1999i) zijn geuit, zoals aanvullende fiscale faciliteiten voor ouders en werkgevers, een nieuw wettelijk systeem van ouderbijdragen en een stelsel gebaseerd op vraagfinanciering, zijn uiteindelijk pas gerealiseerd met de inwerkingtreding van de Wet kinderopvang in januari 2005.

Overzicht en conclusies

Veruit de belangrijkste doelstelling van de nationale overheid op het gebied van de kinderopvang is geformuleerd op output-niveau: het realiseren van fors meer plaatsen in zowel de kinderdag- als de buitenschoolse opvang. Daartoe heeft het rijk vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw fors geïnvesteerd om gemeenten te prikkelen de beoogde uitbreiding te realiseren. De regelingen zijn diverse malen aangepast omdat er extra geld beschikbaar kwam. Hoewel de capaciteitsuitbreiding ook tot doel had de relatie tussen de kinderopvang en het jeugdbeleid te versterken, lag het accent op het faciliteren van arbeidsmarktparticipatie. Voor dit laatste (outcome-)doel stonden aan gemeenten ook de KOA-regelingen en het gemeentelijk Werkfonds uit de Wiw ter beschikking. Het wordt uit de diverse regelingen niet duidelijk hoe de uitbreiding van de kinderopvang het jeugdbeleid zou moeten versterken. De concrete invulling van deze relatie wordt dus overgelaten aan gemeenten. De vraag is of het hoge tempo waarin de uitbreiding heeft plaatsgevonden, heeft bijgedragen aan een zorgvuldige afstemming van kinderopvang en jeugdbeleid door gemeenten.

Het is duidelijk dat het economische sturingsmodel veruit het belangrijkste type sturing was in de pijler kinderopvang (zie ook tabel 12.7). De handelingsmogelijkheden voor gemeenten op het gebied van kinderopvang zijn door de forse prikkels sterk uitgebreid. Het uitgangspunt in de uitbreidingsregelingen dat gemeenten maximale vrijheid in de uitvoering zouden moeten krijgen, is door de sterke mate van uitvoeringsregulering niet waargemaakt.

Tabel 12.7

Nationaal beleid ten aanzien van kinderopvang

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	invloed ^a integra- liteit	slagvaar- digheid
forse capaciteitsuitbreiding kinder- dag- en buitenschoolse opvang	output	(opeenvolgende) sti- muleringsmaatregelen buitenschoolse opvang projecten en experimen- ten kwaliteitszorg en beleidsinformatie	prikkel	generiek	sterk	direct	+	-	-
			constituerend			n.v.t.			
		ondersteuningstraject capaciteitsuitbreiding	informatie	generiek	niet	direct	0	+	+
zicht op behoefte aan en mogelijk- heden tot tieneropvang	throughput	tijdelijke regeling inno- vatieve tieneropvang commissie tieneropvang	prikkel constituerend	specifiek	sterk	direct	+	-	-
						n.v.t.			
bevordering (alleenstaande) ouders uit bijstand, resp. stimulans tot arbeidsmarktparticipatie	output	regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders (KOA) gemeenschappelijk werkkfonds Wvw	prikkel	generiek	aanvankelijk sterk, later gering	direct	+	0	0
						zie § 12.3.8			

a + = verruimende invloed; 0 = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

12.3.7 Veiligheid en openbare orde

Doelen van de nationale overheid

In het veiligheidsbeleid van de nationale overheid wordt vanaf 1995 prioriteit gegeven aan het thema jongeren en veiligheid:

‘Er is een grote groep van jongeren die tussen wal en schip dreigt te raken.

Schooluitval, gebrek aan zinvolle vrijetijdsbesteding, gebrekkige integratie en werkloosheid, dreigen bij deze jongeren te leiden tot apathie en in toenemende mate tot vatbaarheid voor gedrag dat bijdraagt aan onveiligheidsgevoelens bij anderen, overlast en criminaliteit. De toekomst van vele jongeren staat op het spel en daarmee grote delen van onze samenleving. Het kabinet acht dit vooral wegens de omvang en het karakter van deze inbreuken onacceptabel.’ (TK 1994/1995b: 13).

De aanpak van jeugddelinquentie ‘moet zowel voorzien in een duurzame investering in het voorkomen van jeugdproblemen als in extra investeringen in een extra repressieve aanpak met een sterk socialiserend karakter.’ (TK 1994/1995b: 15). Belangrijk is een evenwichtige aanpak met als elementen pro-actie (het goed functioneren van algemene voorzieningen als onderwijs en sociaal-culturele voorzieningen), preventie (toegespitst op risico's) en repressie (de aanpak van criminaliteit en overlast). Specifieke aandacht voor de situatie van jeugd uit etnische minderheden, waaronder Antilliaanse jongeren, wordt gewenst geacht.

In de convenants voor de eerste GSB-periode zijn twee output-doelstellingen opgenomen die gezien kunnen worden als verbijzondering van de zojuist genoemde algemene outcome-doelstellingen (BZK 1995a; BZK 1995b). Het aantal jongeren dat met de politie in aanraking komt als gevolg van preventief en repressief beleid zou met 30% moeten dalen. Bovendien dient het aantal taakstraffen en Halt-afdoeningen jaarlijks met 10% toe te nemen. In het doorstartconvenant tussen het rijk en de steden voor de tweede GSB-periode zijn geen nieuwe doelen op het gebied van jeugd en veiligheid opgenomen (BZK 1998). De programma's jeugd en veiligheid uit de eerste GSB-periode moeten ‘met kracht’ worden voortgezet, met dien verstande dat de jeugdcriminaliteit onder etnische minderheden meer aandacht dient te krijgen.

De algemene outcome-doelstellingen van het jeugd- en veiligheidsbeleid kennen bovendien een aantal afgeleide throughput-doelen. Zo zou de aansluiting tussen de verschillende schakels van de keten die gevormd wordt door thuissituatie, basis-onderwijs, voortgezet onderwijs, arbeidsmarkt, jeugdbescherming, en politie en justitie verbeterd moeten worden. Om die reden, maar ook omwille van redenen als maatwerk en integraliteit, ligt het zwaartepunt bij het lokale bestuur. Vanwege de vereiste bijdrage van diverse lokale organisaties en instellingen aan het beleid wordt een sterke lokale bestuurlijke regie verlangd. Daarnaast is er meer afstemming nodig tussen lokaal veiligheidsbeleid en (strafrechtelijk) handhavingsbeleid.

Instrumenten van de nationale overheid

Regelingen jeugd en veiligheid

Na het verschijnen van de nota Veiligheidsbeleid in 1995 ligt de nadruk in eerste instantie op het jeugd- en veiligheidsbeleid van de grote steden (TK 1994/1995b).³⁸ In 1996 zijn in het kader van het grotestedenbeleid financieringsregelingen jeugd en veiligheid voor respectievelijk de G4 (Staatscourant 1996a) en de G15 (Staatscourant 1996b) opgesteld door BZK en OCenW. De regelingen lijken sterk op elkaar. Op basis van beide regelingen levert de nationale overheid een bijdrage aan de financiering van stedelijk beleid, dat een uitwerking is van tussen de G4, respectievelijk de G15 en het rijk gesloten overeenkomsten. De steden stellen in overleg met in ieder geval het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming jaarlijkse actieplannen op. In deze plannen worden de output-afspraken (zie: Doelen van de nationale overheid aan het begin van deze paragraaf) uit de convenants uitgewerkt in concrete beleidsmaatregelen. De steden brengen jaarlijks verslag uit aan het rijk over de stand van zaken in de uitvoering en de mate van doelrealisering. Mede op basis hiervan komen zij tot een actieplan voor het volgende jaar. De gerapporteerde stand van zaken kan bovendien voor het rijk aanleiding vormen nadere afspraken met de betreffende gemeente te maken. Daarnaast leggen de gemeenten achteraf financieel verantwoording af over de besteding van de rijksbijdrage.

Voor dit beleid was in 1995 4 miljoen gulden beschikbaar. Dit bedrag zou oplopen tot 93 miljoen gulden structureel in 1999. Daarvan is uiteindelijk 68 miljoen beschikbaar voor de brede doeluitkering 'jeugdketen', afkomstig uit de begrotingen van OCW en BZK. De overige 25 miljoen is bestemd voor reclassering en uitbreiding van taakstraffen, en is afkomstig van Justitie. Daarnaast zijn er extra middelen van Justitie voor justitiële opvang- en behandelplaatsen en voor versterking van het Openbaar Ministerie met het oog op de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Ter versterking van de lokale regiefunctie wordt de lokale beleidsontwikkeling ondersteund door uitwisseling van kennis en methoden. In de voortgangsrapportage van het traject 'Jeugd en veiligheid' (TK 1995/1996b) wordt aangegeven dat van het totale bedrag van 244 miljoen gulden dat in de periode 1996-1999 beschikbaar is voor jeugd en veiligheid, 200 miljoen ten goede komt aan de G4 en de G15. Daarnaast hebben de G4 in 1995 eenmalig een startbedrag van 4 miljoen gulden ontvangen.

Van 1997 tot en met 1999 zou dus in totaal 40 miljoen gulden beschikbaar zijn voor de rest van Nederland. De inzet daarvan is in 1997 geregeld door de Tijdelijke regeling inzet extra middelen Jeugd en Veiligheid (Staatscourant 1997c). Uit de toelichting op de regeling blijkt dat slechts 16 miljoen beschikbaar is. Het doel van de regeling is een aantal gemeenten financieel te ondersteunen om een extra inspanning te doen op het gebied van jeugd en veiligheid. De gemeenten dienen zelf ten minste 50% van de projectkosten te financieren. Zij moeten een plan voor een periode van drie jaar maken. Dit plan bevat in ieder geval een kwantitatieve en kwalitatieve probleem-analyse en een daarop aansluitende aanpak, meetbare doelstellingen, afspraken met

derden over hun bijdrage, een begroting waarin de inzet van rijksmiddelen wordt verantwoord, en een voorziening voor de overdracht van de resultaten van het project aan andere gemeenten. Aanvragen moeten worden ingediend voor 9 juli 1997 (de regeling stond op 3 april 1997 in de Staatscourant). Als er meer geld wordt aangevraagd dan er beschikbaar is, selecteren de ministers op basis van spreiding naar gemeentegrootte, doelgroepen, leeftijdsgroepen en soorten activiteiten, en op basis van de ernst van lokale problemen. De gemeente wordt geacht te rapporteren over de gerealiseerde activiteiten en de daarmee samenhangende uitgaven, zodat inzicht wordt verkregen in de voortgang van het project, de behaalde resultaten en de realisering van de 50%-bijdrage van de gemeente. De opstelling van het plan wordt apart begroot. In de toelichting bij de regeling wordt het belang van een integrale aanpak benadrukt, 'waarbij alle schakels van de jeugdketen betrokken worden'. Uit de evaluatie (Batelaan 2002) blijkt dat 39 gemeenten met in totaal 64 projecten van de regeling gebruik hebben gemaakt.

Eind 2000 kondigt het rijk de *Eenmalige intensiveringsbijdrage jeugd en veiligheid* (Staatscourant 2000g) af. Deze regeling is bestemd voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners die niet tot de GSB-gemeenten behoren, voor de (toen nog) partiële GSB-gemeenten en voor gemeenten met een inwonertal tussen de 50.000 en 100.000 en ten minste 7% allochtone inwoners. Daarmee overlapt de regeling deels met de voortzetting van het CRIEM-beleid die een jaar eerder is doorgevoerd, en dan met name met het specifieke beleidsspoor (zie verderop in deze paragraaf). Voor zowel het jaar 2000 als het jaar 2001 is 15 miljoen gulden beschikbaar. De in de bijlage genoemde gemeenten (22) hebben ongeveer drie weken de tijd om een aanvraag in te dienen waarin op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente de (vastgestelde) bijdrage zal besteden aan de intensivering van het wijkveiligheidsbeleid in het kader van het jeugd- en veiligheidsbeleid.³⁹ Ondersteuning en advisering is beschikbaar via onder meer het VNG-project lokaal jeugdbeleid. De gemeente dient de besteding van de middelen te verantwoorden.

In het algemeen hebben de regelingen jeugd en veiligheid een verruimende invloed op de mogelijkheden tot lokaal maatwerk. De mate van uitvoeringsregulering en – in het geval van de *Eenmalige investeringsbijdrage* – de korte reactietijd beperken echter het vermogen tot integraal en slagvaardig beleid.

Aanpak jeugdcriminaliteit

In de notitie *Jeugdcriminaliteit* (TK 1995/1996c) van het ministerie van Justitie uit 1995 staan onder andere beleidsvoornemens rond criminaliteitspreventie. Daarin wordt verwezen naar de eerder besproken nota *Veiligheidsbeleid* (TK 1994/1995b), maar het gaat in de nota vooral om het beleid van Justitie. Preventie is dan vooral gericht op het voorkomen van recidive, en daarbij blijkt de invoering van de Halt-afdoening succesvol. Deze zal dan ook worden gecontinueerd. Verder wordt langs verschillende sporen het gebruik van softdrugs onder jeugdigen zo veel mogelijk ontmoedigd

(aanscherping gedoogbeleid, drempels in verkoop van softdrugs, intensivering van de voorlichting). Justitie draagt bij aan methodiekontwikkeling op het gebied van signalisering, diagnose en preventie van veel voorkomende criminaliteit op scholen en stelt jaarlijks een lespakket criminaliteitspreventie beschikbaar. Er wordt melding gemaakt van tien projecten die verspreid zijn over het land en gericht zijn op methodiekontwikkeling voor de aanpak van hardekernjongeren (onder andere individuele trajectbegeleiding). In 1997 wordt bekeken of deze aanpak wordt uitgebreid.

Behalve criminaliteitspreventie wordt een aantal andere maatregelen voorgesteld. Ter versterking van de aandacht voor jeugd bij de politie worden (niet bindende) aanbevelingen opgesteld voor de minimale toerusting van 'jeugd- en zedenzaken' per regiokorps. Voorts wordt de jeugdreclassering landelijk ingevoerd, worden er per arrondissement platforms rond de jeugd ingericht waarin ten minste de Raad voor de Kinderbescherming, de reclassering en de gezinsvoogdij-instelling en bij voorkeur OM en politie deelnemen; daarnaast wordt de positie van de Raad voor de Kinderbescherming op strafrechtelijk terrein versterkt (onder meer door betere samenwerking op plaatselijk niveau met de politie bij de melding van processen-verbaal voor minderjarigen), wordt de jeugdfunctie van het Openbaar Ministerie versterkt (door de doorlooptijd van strafzaken tegen jeugdigen te verkorten, door de officier van justitie in het hele land de mogelijkheid te geven taakstraffen op te leggen, door een nieuwe landelijke richtlijn voor politiesept in te voeren, en door betrokkenheid van het OM bij het opstellen van de GSB-convenants met de G4), wordt de implementatie van taakstraffen versterkt en worden de justitiële jeugdinrichtingen uitgebreid en verbeterd. Tot slot wordt gewezen op de noodzaak van goede registratie, informatie en onderzoek, en worden hiertoe voorstellen ontwikkeld.

Een deel van de instrumenten uit de notitie Jeugdcriminaliteit versterkt de handelingsruimte van lokale actoren vooral als het gaat om maatwerk en slagvaardigheid. Het gaat voor een groot deel immers om versterking van lokale actoren langs functionele lijnen. Verder behoort een behoorlijk aantal instrumenten tot de constituerende en bestuursinstrumenten.

Integraal veiligheidsprogramma

In 1999 komt BZK met het Integraal veiligheidsprogramma (IVP) (TK 1998/1999j). Daarin wordt gesteld dat de regie in het lokale integrale veiligheidsbeleid bij gemeenten ligt, omdat zij op veel onderdelen van het veiligheidsbeleid al verantwoordelijkheden hebben. Het is de bedoeling dat de 'partners in veiligheid' op lokaal niveau afspraken maken om tot een sluitende aanpak van jongeren te komen en om de hulpverlening zo vroeg en zo effectief mogelijk vorm te geven.

Een van de beleidsthema's in het IVP is jongeren en veiligheid, met specifieke aandacht voor jongeren uit etnische minderheden. Het beleid rond jeugd en veiligheid (nota Veiligheidsbeleid, TK 1994/1995b) is geëvalueerd en wordt voortgezet, met als nieuwe zwaartepunten verjonging, verharding en de blijvende oververtegenwoordiging van allochtone jongeren.

In het BANS is een aantal afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen (BANS 1999b). Het rijk zal onder meer de knelpunten in de aanpak van jeugdcriminaliteit onderzoeken. Verder is belangrijk dat de provincies bij de ontwikkeling van regiovisies in de jeugdzorg verbanden leggen met 'jeugd en veiligheid'. In het kader van het GSB zijn de doorstartconvenants met de grote steden belangrijk. Er is een interdepartementale commissie jeugd en veiligheid ter bevordering van de interdepartementale afstemming, die tevens de ambtelijke gesprekspartner is voor lokale besturen.

Met betrekking tot het proces is ook de positie van de gemeente als regisseur belangrijk, te midden van organisaties die met hun eigen verantwoordelijkheden op afwijkende territoriale niveaus opereren. Ter verbetering van deze complexe situatie zal het functioneren van de arrondissementsplatforms jeugdcriminaliteit worden gestimuleerd. In het Beleidsplan Nederlandse Politie, het BANS en GSB is vastgelegd dat in de beleidskaders van de veldorganisaties van de betrokken departementen (zoals het OM, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdhulpverlening en de politie) niet-vrijblijvende afspraken over samenwerking zullen worden opgenomen. Om te bevorderen dat gemeenten een eigen plan van aanpak ontwikkelen, zullen zij worden gestimuleerd een actuele diagnose van de lokale situatie op te stellen.

In de eerste helft van 1999 is de Stop-maatregel ingevoerd, bedoeld voor kinderen jonger dan 12 jaar die zich schuldig maken aan een 'Halt-waardig' delict. Dit is geen strafrechtelijke reactie, maar een pedagogische handreiking aan ouders. Deelname vindt plaats op vrijwillige basis en de maatregel wordt uitgevoerd door de Halt-bureaus. De Halt-bureaus voeren de Halt-afdoening en de Stop-reactie uit onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. De kosten hiervan komen voor rekening van de nationale overheid. Daarnaast houden de 52 Halt-bureaus zich bezig met preventieve activiteiten, zoals advisering en voorlichting. Deze activiteiten vallen onder de verantwoordelijkheid van de bij het Halt-bureau aangesloten gemeenten, die ook de kosten ervan dragen. De organisatorische inbedding van de Halt-bureaus verschilt. In sommige gevallen zijn ze ondergebracht bij een gemeente, soms opereren ze als zelfstandige stichting en in weer andere gevallen zijn ze ondergebracht bij andere organisaties zoals het Bureau Jeugdzorg. Verder zijn er in het Halt-beleid verwijzingen naar het beleid omtrent voortijdig schoolverlaten en de leerplichthandhaving, het integratiebeleid, het onderwijsbeleid (onder andere de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg, de veilige school in het primair onderwijs, praktijk-gerichte leerwegen en schooladoptie), CRIEM (zie verderop in deze paragraaf), de pilot Communities that Care (zie § 12.3.2) en de GSB-convenants.

Omdat er veel raakvlakken zijn tussen lokaal veiligheidsbeleid en het (strafrechtelijk) handhavingsbeleid is afstemming met justitie noodzakelijk. Door de sterke oriëntatie in de voorafgaande jaren van justitie, c.q. het OM, op lokale problematiek (de arrondissementale platforms, Justitie in de buurt (Terpstra en Bakker 2002)), is de noodzaak van deze afstemming toegenomen.

De in het IVP aangekondigde maatregelen in het kader van het GSB hebben vorm gekregen in de *Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid* (Staatscourant 1999a, zie

ook § 12.3.5). Via deze regeling ontvangen de G25 een brede doeluitkering, die onder meer bestemd is voor het verbeteren van de leefbaarheid en de veiligheid van de leefomgeving, een integrale aanpak van jeugdcriminaliteit en de aanpak van voortijdig schoolverlaten.⁴⁰ Voorwaarde voor de uitkering is dat het beleid is opgenomen in het stedelijke GSB-plan en dat het voldoet aan de in de regeling gestelde voorwaarden.

Het GSB-plan dient in ieder geval te bevatten:

- een beschrijving van de problematiek en van de omvang en de samenstelling van groepen waarop het beleid gericht is;
- de maatregelen en een indicatieve begroting;
- streefcijfers bij de maatregelen;
- de wijze waarop de relatie wordt gelegd met ander gemeentelijk beleid: de inzet van GOA-middelen, de RMC-functie, de inzet van middelen uit de Europese structuurfondsen ter bevordering van een leven lang leren en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten;
- de wijze waarop lokale en regionale onderwijs- en welzijnsinstellingen en bewonersorganisaties zijn betrokken in de beleidsvorming en de afspraken die met deze organisaties zijn gemaakt.

De plannen dienen te worden goedgekeurd door het rijk. De steden leggen achteraf inhoudelijk en financieel verantwoording af.

Voor de G5 (de partiële GSB-steden) is er vanaf 2000 de *Bijdrageregeling leefbaarheid partiële GSB-steden* (Staatscourant 2000h). Deze regeling is gericht op versterking van de leefbaarheid en veiligheid in bepaalde stadswijken. Het thema jeugd en veiligheid wordt in de regeling niet genoemd.

Beleidsplan Nederlandse Politie

Hierboven is al gerefereerd aan het *Beleidsplan Nederlandse Politie* (BNP) (TK 1998/1999k). In het BNP is de aanpak van de jeugdcriminaliteit een van de thema's. Het doel is de politieke jeugdzorg kwalitatief en kwantitatief te verbeteren. Daartoe wordt geïnvesteerd in informatie-uitwisseling en samenwerking, bijvoorbeeld door het cliënt-volgsysteem jeugdcriminaliteit. Men acht het vanzelfsprekend dat er aansluiting bij het gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid wordt gezocht. Verder wordt het jeugdspecialisme bij de politie verder versterkt, onder meer door de deskundigheid van politiemedewerkers te vergroten. Vanaf 1998 is voor de politiekorpsen 25 miljoen gulden per jaar extra beschikbaar voor jeugd en veiligheid. Bovendien komt een deel van de extra middelen uit het Regeerakkoord 1998 voor politie en justitie ten goede aan de aanpak van de jeugdcriminaliteit. De Inspectie voor de Politie zal in 2001 onderzoeken of de beoogde verbetering van de politieke jeugdzorg is verbeterd.

Er bestaat een nauw verband tussen het IVP en het BNP. Het IVP is complementair aan het BNP doordat het toevoegt wat andere partners dan de politie aan de veiligheid kunnen bijdragen, zoals op het gebied van jeugdcriminaliteit. In de gemeentelijke veiligheidsplannen zouden de lokale politieprioriteiten moeten worden opgenomen. Daartoe wordt onder meer gewerkt aan de toekenning van een wettelijk inbrengrecht voor de gemeenteraad, om de gemeentelijke invloed op het politiebeleid te versterken.

Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden

In 1997 is met de nota Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (CRIEM) (TK 1997/1998f) een begin gemaakt met beleid dat specifiek gericht is op de jeugd uit etnische minderheden. De belangrijkste gedachte in die nota is dat beleid primair gericht moet zijn op preventie, door de integratie van etnische minderheden te verbeteren. Niettemin speelt het strafrecht een belangrijke rol bij zowel de preventie als de repressie van criminaliteit – het strafrecht blijft in de nota echter buiten beschouwing. Uitgangspunt is dat gemeenten een belangrijke positie innemen door de toegenomen ruimte die zij hebben – het gevolg van het terugtreden van de centrale overheid. Gemeenten moeten samenwerking tot stand brengen, doelstellingen op verschillende terreinen verknopen en een integraal aanbod realiseren. Het rijk heeft dan ook het voornemen om bij de uitwerking van het CRIEM-beleid gemeenten te betrekken.

CRIEM behelst een preventieve aanpak van marginaliseringsprocessen onder jongeren uit etnische minderheidsgroepen. 'Daarbij staat voorop, dat het kabinet niet zozeer uit is op nieuw beleid als wel op een heroriëntatie van beleid en uitvoering waaraan een aantal cruciale keuzen ten grondslag ligt.' De aanpak is opgebouwd uit drie beleidssporen, die gericht zijn op:

- 1 etnische jongeren die (dreigen) met het strafrecht in aanraking (te) komen vanwege lichtere vormen van criminaliteit. Zij krijgen individuele trajectbegeleiding (ITB). ITB bestaat uit een op de jongere toegesneden programma, waarin wordt samengewerkt door welzijn, onderwijs, arbeidsmarkttoeleiding, politie en justitie. Ook zelforganisaties en ouders worden betrokken. De programma's hebben objectief te controleren doelen. Er moet één regisseur komen, maar er wordt niet uitgesproken wie of wat. De relatie met de repressieve aanpak (strafrecht, justitie, politie) is belangrijk;
- 2 het voorkomen van spijbelgedrag en voortijdig schoolverlaten, met name bij jongeren die nog niet in het criminele circuit zitten maar wel tot de potentiële risicogroep behoren. Daartoe wordt de RMC-functie (zie § 12.3.3) versterkt. Elementen daarvan zijn het relateren van voortijdig schoolverlaten aan spijbelgedrag, een sluitende aanpak in samenwerking met scholen en andere betrokken instanties, een goed registratiesysteem (ook met betrekking tot etniciteit), teruggeleiding van voortijdige schoolverlaters naar het onderwijs (eventueel met behulp van Bureaus Jeugdzorg en de voorziene Centra voor Werk en Inkomen, CWI's), op-maat-trajectbegeleiding naar de arbeidsmarkt voor voortijdige schoolverlaters die niet teruggeleid worden naar het onderwijs, en het betrekken van de jeugd(gezondheids)zorg;
- 3 beheersing van de Nederlandse taal door de voorschoolse jeugd om de uitgangspositie op de basisschool te verbeteren. Elementen van dit spoor zijn: aandacht van consultatiebureaus voor taalbeheersing, sociale ontwikkeling en opvoedingsproblematiek; concrete taalprogramma's; betrokkenheid van ouders; aandacht voor moeilijk bereikbare groepen en geïsoleerde gezinnen; eventueel intermediairs uit minderheidsgroepen; beter bereik en betere kwaliteit van voorschoolse voor-

zieningen (met name peuterspeelzalen); streven naar structureel in plaats van projectenbeleid; formuleren van eenduidige doelstellingen; aanbrengen van een duidelijke regie; en versterking van het taalonderwijs in de onderbouw van de basisschool. Er wordt overwogen de leerplichtige leeftijd te verlagen tot 4 jaar. Het bredeschoolconcept biedt volgens de nota goede aanknopingspunten om deze aanpak te realiseren. Het is duidelijk dat dit spoor aansluit bij het O&O-beleid (zie § 12.3.2) en het vve-beleid (zie § 12.3.3).

Onder verantwoordelijkheid van de nationale overheid en samen met een aantal grote gemeenten en minderhedenorganisaties worden de drie sporen uitgewerkt tot concrete beleidsprogramma's. De regie voor de uitvoering ervan berust bij de gemeenten. De uitvoering vindt plaats volgens regels die vooraf in overleg tussen alle betrokken partijen zijn vastgelegd.

In 1999 zijn er pilots gestart in zeven gemeenten, in 2000 is een achtste toegevoegd. De pilots werden voor twee jaar gefinancierd met in totaal 12 miljoen gulden. Daarnaast is het eerste beleidsspoor, de ITB, in 29 gemeenten (G25 + 4 andere gemeenten) opgezet. Dit spoor wordt uitgevoerd door de afdelingen jeugdreclassering van de gezinsvoogdij-instellingen.

Het CRIEM-beleid krijgt een vervolg in 2001 (TK 2000/2001c). Gemeenten worden vier jaar lang (van 2001 tot 2005) ondersteund bij de preventie van marginalisering en criminalisering van allochtone jongeren. Belangrijk is een balans tussen de zelfstandigheid van gemeenten enerzijds en ondersteuning door de overheid anderzijds (bedoeld wordt de rijksoverheid). Deze balans wordt bereikt door een tweedeling aan te brengen in het beleid:

- algemeen beleid voor alle gemeenten. Dit is gericht op de ontwikkeling van een instrument waarmee gemeenten hun instellingen kunnen doorlichten op hun toegankelijkheid voor allochtone jongeren, en op de ontwikkeling van handreikingen bij registratiekwesaties. Daarnaast bestaat het algemene beleid uit voorlichting en uitwisseling en uit het stimuleren van centrumgemeenten om hun expertise delen met randgemeenten. Hiervoor is jaarlijks 5 miljoen gulden beschikbaar.
- specifiek beleid. In de G25 zijn de drie beleidssporen al ingevuld. Het is zaak dat het beleid verder wordt 'uitgerold' over andere gemeenten met relatief veel allochtonen. Deze gemeenten worden gefaciliteerd bij de vormgeving, structurering en aanvulling van hun beleid. Zestien van de G17 (niet-G25 met meer dan 60.000 inwoners én meer dan 7% allochtonen, en exclusief de pilot Bergen op Zoom) worden gefinancierd (Staatscourant 2001c). Per gemeente worden afspraken gemaakt over te behalen resultaten, zoals het aanvullen van ontbrekende delen in de keten, het realiseren van verbeterde ketensamenwerking, een groter bereik van allochtone jongeren door instellingen, een groter aantal allochtonen in ITB-trajecten, meer allochtone ouders bij opvoedingsondersteuning, enzovoort. De randvoorwaarden zijn dat de regie bij de gemeente ligt, dat activiteiten en projecten bijdragen aan een sluitende keten, dat doelgroepen participeren en dat er uitzicht is op structurele inbedding van activiteiten. De gemeenten worden vier jaar lang substantieel gefinancierd bij

hun preventiebeleid en ITB. Eerst wordt de planvormingsfase gefinancierd en vervolgens, na toetsing van de plannen aan de randvoorwaarden, de uitvoeringsfase. Gemeenten krijgen intensieve ondersteuning bij de planvorming door de inzet van extra menskracht. Halverwege en aan het eind van de periode rapporteren de gemeenten over de inhoudelijke voortgang en over de inzet van middelen, waarbij wordt ingegaan op de resultaatafspraken. Tussentijdse ondersteuning en bijsturing is mogelijk. Jaarlijks is 14,5 miljoen gulden beschikbaar.

- Daarnaast krijgen de acht pilotgemeenten uit het oorspronkelijke CRIEM-beleid nog drie jaar extra om hun beleid te optimaliseren en te continueren, en om het in te bedden in staand beleid. De hiervoor bestemde extra bijdrage van 12 miljoen gulden wordt in drie jaar afgebouwd.
- Tot slot is er een potje voor actuele kwesties of zaken die vragen om een experimentele aanpak. In totaal komt in dit kader 10 miljoen gulden ten goede aan twintig G25-gemeenten die niet tot de CRIEM-pilotgemeenten behoren. Gemeenten kunnen voorstellen indienen, op voorwaarde dat die voorstellen samen met de doelgroep zijn ontwikkeld. De plannen worden beoordeeld op inhoud en relevantie.

Alle activiteiten die gemeenten in het kader van het CRIEM-vervolg ontwikkelen, moeten na 2004 ingebed zijn in het reguliere jeugd- en veiligheidsbeleid. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de gemeenten.

In totaal is jaarlijks 36 miljoen gulden beschikbaar. 25 miljoen gaat naar het hierboven beschreven beleid. Van de resterende 11 miljoen gaat 5 miljoen naar vve-beleid (en is met name bestemd voor het betrekken van moeilijk bereikbare ouders) en 6 miljoen naar de zeven Antillianengemeenten (zie verderop in deze paragraaf).

Overigens bestaat er naast de zogenoemde ITB-CRIEM zoals hierboven beschreven, ook nog de ITB voor hardekernjongeren. Deze aanpak past uitsluitend in een justitieel kader en is bedoeld als alternatief voor (een deel van een) detentie. ITB-harde kern wordt uitgevoerd door de voogdij-instellingen, die hiervoor van het rijk een bijdrage ontvangen (zie het extra-comptabel overzicht GSB in TK 1998/1999). ITB-CRIEM is van toepassing op jongeren uit etnische minderheden die in aanraking komen met het strafrecht. Het is een lichtere aanpak dan de ITB voor hardekernjongeren.

Bijdrageregeling Antillianengemeenten

Om de groeiende overlast aan te pakken die wordt veroorzaakt door een relatief kleine groep kansarme Antilliaanse jongeren, komt de nationale overheid in 2001 met de Bijdrageregeling Antillianengemeenten (Staatscourant 2001d). Deze regeling is bestemd voor zeven grote gemeenten die een groot aantal overlast veroorzakende, kansarme, Antilliaanse inwoners tellen in de leeftijd tussen 16 en 25 jaar. Voor vier jaar is in totaal 24 miljoen gulden beschikbaar, deels afkomstig uit het budget van het vervolg-CRIEM-beleid. De gemeenten moeten binnen twee weken een meerjarig plan overleggen dat gericht is op de integratie van Antilliaanse jongeren.⁴¹ Het doel van het gemeentelijke beleid moet zijn de positie van Antilliaanse jongeren te verbeteren door maatregelen te treffen op het gebied van opvang, begeleiding en scholing.

In het plan moet worden aangegeven op hoeveel Antilliaanse jongeren het beleid is gericht, welke maatregelen tegen welke kosten worden getroffen en welke prestaties er uitgedrukt in streefcijfers worden nagestreefd. Daarnaast bevat het plan een gedegen probleemanalyse met de urgente knelpunten. De aanpak dient integraal onderdeel uit te maken van het structurele beleid van de gemeente. Bij de planning en de uitvoering wordt de Antilliaanse gemeenschap betrokken en in het plan wordt aangegeven op welke wijze dat is gebeurd. De minister doet een beroep op de gemeenten om waar nodig met buurgemeenten samen te werken. De gemeente brengt jaarlijks (kwalitatief en kwantitatief) verslag uit over de uitvoering en de bereikte resultaten. Na afloop van de regeling wordt financieel verslag uitgebracht.

Overige instrumenten

Jeugd en veiligheid was een van de vier inhoudelijke thema's van het VNG-project Lokaal jeugdbeleid. Gedurende de looptijd van het project, van 1999 tot en met 2002, zijn gemeenten op verschillende manieren ondersteund in de vormgeving en uitvoering van hun jeugd- en veiligheidsbeleid.

Zoals in paragraaf 12.3.3 al aangegeven, start OCW in 1995 de campagne *De veilige school*, die gericht is op scholen in het voortgezet onderwijs (Mooij 2001). Met de campagne wordt niet alleen beoogd het leefklimaat op scholen zo veilig mogelijk te maken, maar ook om op deze manier te voorkomen dat leerlingen voortijdig van school gaan. De campagne liep tot het voorjaar van 2000 en kende een tweeledige doelstelling (zie Studulski en Hoogbergen 2002):

- het doorbreken van het taboe om over geweld in het onderwijs te spreken;
- het helpen van scholen bij het werken aan veiligheid.

De doelstellingen worden vertaald in drie pijlers: het vergroten van de sociale binding van leerlingen, het omgaan met incidenten en calamiteiten op school, en de zorg voor veilige voorzieningen in het schoolgebouw en zijn omgeving. Het accent ligt op sociale aspecten van veiligheid; de fysieke aspecten worden bestreken door de Arbowetgeving. Ter ondersteuning van scholen zijn een aantal instrumenten ontwikkeld, die scholen tegen geringe kosten kunnen aanschaffen. Scholen uit de GSB-gemeenten kunnen daarnaast een beroep doen op financiële ondersteuning bij het uitvoeren van hun plannen. Om hiervoor in aanmerking te komen, moeten zij een plan van aanpak indienen.

Het beleid krijgt in 1999 verder vorm met de notitie *Veiligheidsbeleid 2000-2003 voor PO, VO en BVE* (OCW 1999b). In deze notitie zijn twee uitgangspunten geformuleerd voor het veiligheidsbeleid op scholen:

- 1 **kwaliteitsbeleid:** veiligheidsbeleid moet een structureel karakter hebben en onderdeel zijn van het kwaliteitsbeleid en de kwaliteitszorg van de school;
- 2 **lokaal integraal veiligheidsbeleid:** het veiligheidsbeleid van de school moet verbonden zijn met het lokale integrale veiligheidsbeleid van de gemeente.

Gaande de campagne breidt deze zich langzaam uit naar het primair onderwijs. Vanaf 1999 is de campagne daar een feit (Diepeveen en Krooneman 2001; Studulski en Hoogbergen 2002). In de campagne primair onderwijs wordt een accent gelegd op pesten en op fysieke veiligheid, terwijl in de campagne voortgezet onderwijs veel aandacht bestaat voor de relatie tussen verzuim en voortijdig schoolverlaten en veiligheid.

Om de samenwerking op lokaal niveau te bevorderen is in het convenant voor de tweede GSB-periode de richtlijn opgenomen dat scholen moeten worden betrokken bij het lokale integrale veiligheidsbeleid (BZK 1998). Verder heeft het veiligesschoolbeleid relaties met het WSNS-beleid en met de ontwikkeling van brede scholen.

De campagne *De veilige school* is in 2000 overgedragen aan het transferpunt 'jongeren, school en veiligheid'. Het transferpunt biedt alle scholen (en gemeenten) gespecialiseerde hulp en ondersteuning bij vraagstukken over veiligheid.

Overzicht en conclusies

In tabel 12.8 is een overzicht opgenomen van de doelen en instrumenten van het rijksbeleid in de pijler veiligheid en openbare orde. Opvallend is dat de meeste doelen in globale termen zijn geformuleerd. Het is duidelijk dat er een zekere hiërarchische ordening in de doelen zit, waarbij het uiteindelijke doel het voorkomen van jeugd-delinquentie is. Daarmee is het beleid in zijn doelstelling helder.

De instrumenten vallen in ieder geval op door hun hoeveelheid. Verder komt de complexiteit van de pijler veiligheid en openbare orde onder andere tot uiting in de relatief grote hoeveelheid instrumenten die niet direct op de gemeenten zijn gericht, maar wel indirect van belang zijn voor het lokale beleid. Dit is vooral beleid op het terrein van justitie en politie. Veel daarvan kan worden gerekend tot de constituerende en bestuursinstrumenten, omdat zij geen (direct) effect hebben op de handelingsmogelijkheden van lokale actoren. Zoals we ook bij andere pijlers hebben kunnen zien, beperkt het grotestedenbeleid in algemene zin de mogelijkheden tot maatwerk, maar vergroot het het vermogen tot integraliteit en slagvaardigheid. De werking van de diverse bijdrageregelingen is in de meeste gevallen omgekeerd: zij vergroten de handelingsmogelijkheden van gemeenten, maar hebben een beperkend effect op het vermogen tot integraal en slagvaardig beleid. Verder valt op dat voor het realiseren van de throughput-doelstellingen overwegend informatieve, bestuurs- en constituerende instrumenten worden ingezet. Dit zijn instrumenten die in het algemeen een verruimende respectievelijk geen invloed hebben op de handelingsruimte van lokale actoren.

De pijler veiligheid en openbare orde kent een behoorlijk aantal economische sturingsinstrumenten. Het is belangrijk nog eens te constateren dat deze prikkels, met uitzondering van de Tijdelijke regeling inzet extra middelen jeugd en veiligheid, slechts op een beperkt aantal gemeenten van toepassing zijn. Dat betekent dat de meeste Nederlandse gemeenten niet voor deze regelingen in aanmerking zijn gekomen. Hetzelfde geldt voor een aantal indirecte instrumenten, zoals Justitie in de buurt. De meeste

gemeenten zijn door het rijk alleen ondersteund met communicatieve beleidsinstrumenten, die in het algemeen een beperkte verruimende invloed hebben gehad op de gemeentelijke handelingsmogelijkheden.

De pijler jeugd en veiligheid vertoont ook een zekere overlap met andere pijlers, zoals onderwijs en opvoeding en thuissituatie. Als het gaat om de preventie van jeugdcriminaliteit, dan komen deze pijlers al snel in beeld. Dit doet de vraag rijzen of bijvoorbeeld de voor- en voerschoolse educatie (onderdeel van CRIEM) gezien moet worden als een bijdrage aan de algemene doelstelling van het jeugdbeleid om kansen te vergroten en uitval te voorkomen, of dat vve primair het doel van vermindering van de jeugdcriminaliteit dient. Hoewel beide perspectieven elkaar niet helemaal uitsluiten, maakt het voor de operationalisering van het beleid wel degelijk uit welk perspectief dominant is.⁴² Daarnaast wijst de Externe commissie CRIEM (s.a.) op de stigmatiserende werking van het plaatsen van vve in het perspectief van de aanpak van jeugdcriminaliteit.⁴³ Hetzelfde geldt voor het beleid rond het voortijdig schoolverlaten en de vroegtijdige signalering.

Tabel 12.8

Nationaal beleid ten aanzien van veiligheid en openbare orde

doel	type doel	instrument	type	toepas- sing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	invloed ^a integra- liteit	slagvaar- digheid
voorkomen van jeugddelinquentie door pro-actie	outcome	campagne veilige school	informatie	generiek	gering	indirect	0	0	+
		experimenten CTC	constituerend						
		ontmoediging softdrugsgebruik o.a. door scherpere handhaving en voorlichting	voorschrift/ informatie	generiek	gering	indirect	0	-	+
		lespakket criminaliteitspreventie	informatie	generiek	gering	indirect	0	0	+
voorkomen van jeugddelinquentie door preventie	outcome	Stop-maatregel	voorschrift	generiek	sterk	indirect	0	0	+
		Halt-afdoening	voorschrift	generiek	sterk	indirect	0	0	+
		methodieontwikkeling signali- sering, diagnostisering, preventie jeugdcriminaliteit	constituerend						
		GSB-convenants 1e en 2e periode	prikkel	specifiek	sterk (t.a.v. doelen)	direct	-	+	+
		regeling financiering actiepro- gramma's/plannen jeugd en veiligheid G4 en G15	prikkel	specifiek	gering	direct	+	0	0
		tijdelijke regeling inzet extra mid- delen jeugd en veiligheid	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-
voorkomen van jeugddelinquentie door repressie (met aandacht voor socialisatie)	outcome	eenmalige intensiveringsbijdrage jeugd en veiligheid	prikkel	specifiek	gering	direct	+	-	-
		bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25	prikkel	specifiek	sterk	indirect	+	+	-
		financiering uitbreiding justitiële opvang- en behandelplaatsen	bestuurs- instrument						
								n.v.t.	

Tabel 12.8 (vervolg)

Nationaal beleid ten aanzien van veiligheid en openbare orde

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoeringsregulering	sturingsobject	maatwerk	involed ^a	slagvaardigheid
toename taakstraffen en Halt-afoeningen met 10% (in grote steden)	output	ITB-harde kernijngeren	voorschrift	generiek	gering	indirect	+	0	+
		OM jeugd: justitie in de buurt	voorschrift	generiek	gering	indirect	+	+	+
		OM jeugd: vermindering doorlooptijd jeugdzaken	bestuursinstrument						
		OM jeugd: oplegging taakstraffen door officier van justitie	voorschrift	generiek	gering	indirect	+	0	+
		politiele jeugdzorg: aanbeveling toerusting jeugd-/ zedenzaken	informatie	generiek	niet	indirect	0	0	0
		politiele jeugdzorg: betere informatie-uitwisseling en samenwerking	constituerend						
		politiele jeugdzorg: versterking jeugdspecialisme	constituerend						
		politiele jeugdzorg: extra investering f 25 miljoen	constituerend						
		strafrechtelijke positie Raad voor de Kinderbescherming	constituerend						
		landelijke invoering jeugdreclassering	constituerend						
		GSB-convenants 1e en 2e periode				zie boven			
		tijdelijke regelingen inzet extra middelen jeugd en veiligheid				zie boven			
		eenmalige intensiveringsbijdrage jeugd en veiligheid				zie boven			
		bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid G25				zie boven			

Tabel 12.8 (vervolg)

Nationaal beleid ten aanzien van veiligheid en openbare orde

doel	type doel	instrument	type	toepas- sing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	invloed ^a integra- liteit	slagvaar- digheid
terugdringen problemen onder ethnische minderheden, o.a. Antilliaanse jongeren	outcome	CRIEM-ITB door jeugdreclassering	prikkel	generiek	gering	indirect	+	0	+
		CRIEM-pilots	constituerend						
		CRIEM-ervolg: algemeen beleid	informatie/ constituerend	gene- riek	niet	direct	0	+	+
		CRIEM-ervolg: specifiek beleid	prikkel	speci- fiek	sterk	direct	+	-	-
		bijdrageregeling Antillianenge- meenten	prikkel	speci- fiek	sterk	direct	+	-	-
sterke bestuurlijke lokale regie en versterking ketenbenadering	throughput	uitwisseling van kennis en metho- den	informatie	gene- riek	niet	direct	0	+	+
		VNG-project lokaal jeugdbeleid	informatie	gene- riek/ speci- fiek	niet	direct	0	+	+
		GSB-convenants 1e en 2e periode				zie boven			
		tijdelijke regelingen inzet extra middelen jeugd en veiligheid				zie boven			
		eenmalige intensiveringsbijdrage jeugd en veiligheid				zie boven			
betere afstemming lokaal veilig- heids- en justitieel beleid	throughput	Justitie in de buurt				zie boven			
		arrondissementsale platforms jeugd	bestuurs- instrument					n.v.t.	

Tabel 12.8 (vervolg)

Nationaal beleid ten aanzien van veiligheid en openbare orde

doel	type doel	instrument	type	toepas- sing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	invloed ^a
		landelijke richtlijn politieepots	bestuurs- instrument					integra- fiteit
		betrokkenheid OM bij gemeente- lijke GSB-plannen	bestuurs- instrument			n.v.t.		slagvaar- digheid
							n.v.t.	

a, + = verruimende invloed; o = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

8 Arbeid en inkomen

doelen van het nationale beleid

doel van het nationale beleid in deze pijler wordt treffend weergegeven door de huidige titel van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw): *Regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren* (Staatsblad 1997d). Het beleid is erop gericht alle jongeren die uit het onderwijs komen liefst zo snel mogelijk te laten deelnemen aan het arbeidsproces. Er moet een sluitende benadering zijn van jeugdwerkloosheid. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten.

Al in de eerste als in de tweede GSB-periode is de verbetering van de aansluiting tussen scholing en arbeidsmarkt een nadrukkelijk doel van beleid (BZK 1995a; BZK 1995b; BZK 1998). In het Doorstartconvenant neemt het rijk de verplichting op zich om te onderzoeken hoe lastige schakels tussen school en arbeidsmarkt kunnen worden verbeterd.

instrumenten van het nationale beleid⁴⁴

het belangrijkste instrument om jongeren toe te leiden naar de arbeidsmarkt is de Wet op de Arbeidsmarkt (Wiw), die begin 1998 in werking trad. In de Wiw is een aantal bestaande regelingen geïntegreerd: de Banenpoolregeling uit 1990, de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) uit 1991, en een tijdelijke subsidieregeling voor de G4 met het doel de uitstroom uit banenpools en JWG naar reguliere arbeid of scholing te versterken. Een belangrijk doel van de Wiw is om de bestaande wet- en regelgeving te vereenvoudigen, waarvoor de gemeentelijke beleidsvrijheid zou toenemen. De verschillende financieringsstromen voor gemeenten zijn samengebracht in één brede doeluitkering, het gemeentelijk Werkfonds. Gemeenten zouden door de Wiw de mogelijkheid moeten krijgen een samenhangend instrumentarium te ontwikkelen voor de toeleiding van jongeren naar de arbeidsmarkt.

De uitkering die gemeenten ontvangen voor het gemeentelijk Werkfonds bestaat uit drie onderdelen:

- een basisbedrag van 17.000 gulden per gerealiseerde dienstbetrekking of arbeidsplaats, te declareren bij het rijk;
 - een vooraf vastgesteld budget voor aanvullende kosten van arbeidsplaatsen (met name bedoeld voor werklozen die ver van de arbeidsmarkt af staan en voor wie het basisbedrag niet toereikend is);
 - een jaarlijks budget voor scholing en financiële stimulansen, en voor kinderopvang (de KOA-middelen (zie § 12.3.6) maken geïntegreerd deel uit van het Werkfonds).
- De Wiw schrijft voor dat de gemeente en de arbeidsvoorzieningsorganisatie voor iedere jongere (tot 23 jaar) die een uitkering bij de gemeente aanvraagt of die ingeschreven is als werkloos werkzoekende, een traject vaststellen dat gericht is op de inschakeling in het arbeidsproces. Binnen een jaar moet aan deze jongeren een dienstbetrekking worden aangeboden, tenzij zij nog voor minstens 19 uur per week

deelnemen aan voorzieningen die hun kans op inschakeling in het arbeidsproces vergroten, of als zij voor minstens 19 uur per week elders een betrekking hebben.

De instrumenten die gemeenten onder meer ten dienste staan, zijn scholing en educatie, sociale activering, kinderopvang, detacheringen en werkervaringsplaatsen. Gemeenten worden geacht samen te werken met de arbeidsvoorzieningsorganisatie (de latere Centra voor Werk en Inkomen) en de uitvoeringsinstanties sociale verzekeringen.

De nationale overheid ziet toe op een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de Wiw.

Vanaf 1994 bestaat de zogenaamde regeling Stimuleringsprojecten allochtone groepen. Aanvankelijk zijn deze alleen gericht op werkloze Antilliaanse en Arubaanse jongeren. In 1998 komt er ook een regeling voor projecten gericht op werkloze Turkse en Marokkaanse jongeren (Schambach et al. 2001). Met ingang van 2001 is de regeling verbreed. Projecten gericht op werklozen uit andere etnische minderheidsgroepen komen voor een bijdrage in aanmerking. De leeftijdsbeperking van 18 tot 30 jaar is losgelaten, WAO-ers ouder dan 40 jaar gaan tot de doelgroep behoren, evenals niet-uitkeringsgerechtigde allochtone vrouwen. De projecten dienen aan de realisatie van de volgende doelstellingen bij te dragen:⁴⁵

- verbeteren van de aansluiting van etnische minderheden bij reguliere scholings- en arbeidsvoorzieningsinstellingen;
- bevorderen van de doorstroom van etnische minderheden naar werk en vergroten van het bereik van het reguliere gemeentelijke instrumentarium;
- ontwikkelen van methodieken waarmee etnische minderheden aansluiting kunnen vinden bij de arbeidsmarkt en reguliere toeleidende instellingen;
- bewerkstelligen dat reguliere instellingen specifieke aandacht besteden aan etnische minderheden;
- implementeren van de succesvolle ervaringen van stimuleringsprojecten in het reguliere activeringsbeleid.

De projectaanvragen worden gedaan door gemeenten. Een belangrijke voorwaarde is dat gemeenten ten minste de helft van de kosten van het project dragen. Verder zijn er voorwaarden gesteld aan het betrekken van relevante lokale instellingen en (zelf)organisaties of sleutelfiguren uit de gemeenschap bij zowel de opzet als de uitvoering van het project, aan de structurele inbedding van de methodiek bij gebleken succes, aan het leveren van gegevens voor een cliënt-volgsysteem aan een onderzoeksbureau dat belast is met de evaluatie, en aan de rapportage aan szw. Deze rapportages omvatten werkplannen en inhoudelijke en financiële tussenverslagen die op verschillende momenten moeten worden ingediend, en een inhoudelijk en financieel eindverslag.⁴⁶ Van de Stimuleringsprojecten allochtone groepen is uiteindelijk door 28 gemeenten gebruikgemaakt; deze gemeenten hebben in totaal 44 projecten uitgevoerd (Mateman et al. 2004). Onder die gemeenten bevinden zich relatief veel GSB-gemeenten, ook omdat een deel van de regeling is ondergebracht in de pijler sociale infrastructuur van het grotestedenbeleid (RK 1999/2000: 327).

Een tijdelijke subsidieregeling geeft de G4 in de periode van 1998 tot en met 2000 extra middelen voor het activeren van bijstandsccliënten, waaronder jongeren, naar Wiw-activiteiten en voor het bevorderen van de uitstroom uit Wiw-dienstbetrekkingen naar regulier werk (TK 1998/1999k: 8). De overige gemeenten kunnen gebruikmaken van de Stimuleringsregeling sociale activering (Staatscourant 2000i). Hiermee kunnen gemeenten nieuwe of extra projecten ontwikkelen om de moeilijke groep bijstandsgerechtigden te activeren en om hun sociale uitsluiting te verminderen. Tot de doelgroep behoren ook jongeren. De voorwaarden die aan de subsidie-uitkering worden gesteld, komen globaal overeen met die van de Stimuleringsprojecten allochtone groepen.

De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt krijgt met name aandacht in het RMC-beleid (zie § 12.3.3), door het het aantal jongeren te verminderen dat zonder startkwalificatie aantreedt op de arbeidsmarkt.

Overzicht en conclusies

Het nationale beleid op het gebied van arbeid en inkomen heeft een doelstelling op outcome-niveau: de zo spoedig mogelijke deelname van schoolverlaters aan het arbeidsproces (zie tabel 12.9). Daartoe is het onder meer van belang dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt wordt verbeterd. Dit is een meer procesmatige throughput-doelstelling.

De instrumenten waarmee getracht wordt het gedrag van lokale actoren, in dit geval de gemeente, te beïnvloeden, zijn divers. Belangrijk is het juridische instrument van de Wiw, dat gemeenten bepaalde taken oplegt en daarom het vermogen tot maatwerk beperkt. Tegelijkertijd laat de Wiw gemeenten veel ruimte in de wijze waarop de taken worden gerealiseerd, en dit heeft positieve gevolgen voor het vermogen tot integraal en slagvaardig beleid. Naast de Wiw is er een aantal economische instrumenten. Deze vergroten de handelingsmogelijkheden van gemeenten en daarmee het vermogen tot maatwerk, maar beperken de vrijheid in de uitvoering, waardoor zij een beperkende invloed hebben op het vermogen tot een integraal en slagvaardig beleid te komen.

Het RMC-beleid dat onder meer tot doel heeft de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt beter te laten verlopen, is in paragraaf 12.3.3 aan de orde geweest.

Tabel 12.9

Arbeid en inkomen: rijksdoelen en instrumenten

doel	type doel	instrument	type	toepassing	uitvoerings- regulering	sturings- object	maat- werk	invloed ^a inte- gra- liteit	slag- vaar- digheid
deelname schoolverlaters aan arbeidsproces	outcome	Wiv en Gemeentelijk Werkfonds	voorschrift	generiek	gering	direct	-	+	+
		stimuleringsprojecten allochtone groepen	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-
		tijdelijke subsidieregeling G4	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-
verbetering aansluiting school-arbeidsmarkt	throughput	stimuleringsregeling sociale activering	prikkel	specifiek	sterk	direct	+	-	-
		RMC-regelingen/besluit en overig beleid ter vermindering voortijdige schoolver- laters							
									zie § 12.3.3

a + = verruimende invloed; o = neutrale invloed; - = beperkende invloed.

12.3.9 Wonen

We kunnen deze paragraaf kort houden. De nationale overheid heeft geen beleid met betrekking tot jongerenhuisvesting. In de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (TK 1988/1989) stelt VROM dat de bouw van nieuwe woningen voor jongeren een verantwoordelijkheid van gemeenten en opdrachtgevers is. De jongerentabel in de individuele huursubsidie is afgeschaft. Wel zal bevorderd worden dat er meer kamers zullen worden verhuurd, wat vooral de huisvesting van jongeren ten goede zal komen. In de Nota Wonen uit december 2000 (VROM 2000) wordt terloops aandacht besteed aan studentenhuisvesting. Er wordt een onderzoek naar vraag en aanbod door OCW aangekondigd.

12.4 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we het nationale beleid dat relevant was voor het lokale jeugdbeleid in de periode van 1998 tot en met 2001 geïnventariseerd en geanalyseerd. We hebben getracht het nationale beleid te beoordelen op zijn beperkende of verruimende invloed op het beleidsvormende vermogen van lokale actoren, en hadden daarbij bijzondere aandacht voor de gemeente vanwege haar centrale rol in het lokale jeugdbeleid. In deze slotparagraaf proberen we de tweede centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden:

Op welke wijze tracht de centrale overheid het lokale jeugdbeleid te beïnvloeden en wat betekent dat voor de mogelijkheden die gemeenten hebben om een effectief jeugdbeleid tot stand te brengen?

Grote hoeveelheid nationaal beleid

De analyse van het nationale beleid maakt in de eerste plaats duidelijk dat de hoeveelheid door de nationale overheid geproduceerd beleid in de relatief korte periode van 1998 tot en met 2001 groot is. Met uitzondering van het beleidsdomein wonen heeft de nationale overheid op alle onderscheiden inhoudelijke pijlers van het jeugdbeleid ten minste enkele, en vaak een behoorlijke hoeveelheid beleidsdoelen geformuleerd en instrumenten ingezet. Vooral bij de pijlers onderwijs, opvoeding/thuissituatie en veiligheid en openbare orde is de hoeveelheid beleid groot. En in de pijler kinderopvang buitelen de wijzigingen in de regeling over elkaar heen. Vooral het aantal financiële prikkels moet voor met name wethouders en coördinerende ambtenaren jeugdbeleid soms lastig te overzien zijn geweest. Daarnaast was er sprake van een forse inzet van communicatieve sturingsinstrumenten.⁴⁷

... maar niet voor alle gemeenten

Bij deze constatering over de omvang van het nationale beleid past wel een tweetal kanttekeningen. In de eerste plaats is veel beleid niet gericht op het jeugdbeleid van alle gemeenten. Veel beleid, vooral het meer probleemgerichte jeugdbeleid, kent juridische en economische instrumenten die uitsluitend zijn gericht op gemeenten

waarvan verondersteld wordt dat de problematiek er aanwezig respectievelijk relatief omvangrijk is. Dat neemt niet weg dat deze veelal grotere gemeenten met een forse hoeveelheid nationaal beleid worden geconfronteerd. Het is de vraag in hoeverre alleen al de omvang van het nationale beleid waar gemeenten 'iets mee moeten' een bedreiging vormt voor de integraliteit en slagvaardigheid in het lokale jeugdbeleid.

... en het lijkt soms meer dan het is

In de tweede plaats is er ook de schijn van beleid. In beleidsnota's en beleidsbrieven worden niet zelden reeksen beleidsmaatregelen opgesomd, waarvan de indruk wordt gewekt dat het om 'nieuw' beleid gaat. Dat blijkt niet altijd het geval. Een goed voorbeeld daarvan is de nota over het integratiebeleid *Kansen krijgen, kansen pakken* (TK 1998/1999d), waarin een compleet actieprogramma 'jeugd van etnische minderheidsgroepen' plus bijbehorend uitvoeringsplan (TK 1998/1999e) wordt gepresenteerd. In feite wordt echter een aantal beleidsmaatregelen op het gebied van vve, voortijdig schoolverlaten, jeugdgezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, enzovoort, opgesomd. De nota's zelf bevatten nauwelijks nieuw beleid. Een ander voorbeeld is het *Integraal Veiligheidsprogramma*. Daarin worden rond het thema jongeren en veiligheid nauwelijks nieuwe instrumenten genoemd. Het programma omvat vooral een opsomming van 'oud' beleid. Het is dit opnieuw inkaderen of herordenen van staand beleid in nieuwe beleidsprogramma's die de suggestie van beleidsdrukte mede in de hand werkt.

Een andere uitingvorm van de schijn van beleid treffen we minder vaak aan: het groter voorstellen van beleidsmaatregelen dan ze feitelijk zijn. Typische voorbeelden daarvan zijn de experimenten *Communities that Care*, *O&O in de wijk* en *CRIEM*. In deze gevallen gaat het om experimenten in een zeer beperkt aantal gemeenten. De experimenten zijn te typeren als constituerende instrumenten: ze hebben vooral een leerdoel ten behoeve van toekomstig beleid. Vanzelfsprekend zijn dergelijke experimenten daarom belangrijk, maar in veel beleidsbrieven en -nota's wordt de indruk gewekt dat het gaat om op grote schaal toegepaste beleidsprogramma's.

Tot slot moeten in dit verband de Bestuursakkoorden *Nieuwe Stijl* (BANS 1999a; BANS 2001) worden genoemd. Deze akkoorden zijn vaak afgeschilderd als belangrijke beleidsinstrumenten in het jeugdbeleid, omdat hiermee de verschillende overheidslagen zich zouden committeren aan gezamenlijke afspraken.⁴⁸ Hierbij past echter de belangrijke kanttekening dat het BANS voor gemeenten op geen enkele manier bindend is. De gemeenten worden door hun belangenbehartiger, de VNG, aangezet om mee te werken aan het realiseren van de afspraken, maar zijn daartoe niet verplicht. De sterke kapitalisatie op BANS in veel beleidsnota's van de nationale overheid ('met de gemeenten is afgesproken dat...') komt daarmee in een ander daglicht te staan. De akkoorden passen weliswaar in de nieuwe sturingsfilosofie van *governance* en hebben hun invloed op lokaal beleid (vgl. Kwekkeboom et al. 2002), maar zijn tegelijkertijd voor gemeenten vrijblijvend, daar waar vaak een andere indruk wordt gewekt.⁴⁹

Invloed op het lokale jeugdbeleid

Wat is nu de (mogelijke) invloed van al dat nationale beleid op het lokale jeugdbeleid? In het algemeen kan gesteld worden dat betrekkelijk veel doelen van de nationale overheid geformuleerd zijn op output- of outcome-niveau. Dat wil zeggen dat deze beleidsinhoudelijke doelstellingen in beginsel gunstig zijn voor de handelingsruimte van lokale actoren. Voor elke pijler waarvoor de nationale overheid beleid heeft ontwikkeld, met uitzondering van de kinderopvang, is op zijn minst één outcome-doelstelling geformuleerd. Vaak gaan deze echter gepaard met één of meer output-doelstellingen. Kennelijk durft de nationale overheid het niet aan om het bij outcome-doelstellingen te laten. De nationale overheid vult daarmee haar kaderstellende rol niet alleen in door maatschappelijke effecten te verlangen van lokale actoren, maar ook door om concrete beleidsprestaties te vragen. De throughput-doelstellingen, die betrekking hebben op het beleidsproces, hebben bijna allemaal te maken met de invulling van de gemeentelijke regierol. Omdat men deze doelstellingen in het algemeen tracht te realiseren door communicatieve en dus meer vrijblijvende beleidsinstrumenten, is dat voor de beleidsruimte van lokale actoren niet problematisch. Integendeel: informatie over de wijze waarop de regierol op een effectieve manier kan worden vormgegeven kan deze rol alleen maar ten goede komen. Een uitzondering vormt het grotestedenbeleid, dat een aantal dwingende voorwaarden stelt aan de gemeentelijke regie. Daarover later meer.

Gunstig voor maatwerk

Veruit de meeste instrumenten hebben een verruimende of neutrale invloed op het vermogen van lokale actoren om tot maatwerk te komen. Deze instrumenten verruimen de handelingsmogelijkheden, respectievelijk perken deze mogelijkheden niet in. Vooral van de economische beleidsinstrumenten (prikkel) gaat een verruimende invloed uit. Dat komt omdat gebruikmaking van deze prikkels niet is af te dwingen en omdat de meeste van deze instrumenten ruimte laten voor een specifieke lokale invulling, weliswaar binnen de aangegeven kaders. Opnieuw vormt het grotestedenbeleid een uitzondering: door de steden een beleidskader voor te schrijven waarin de marges om van de nationale doelstelling af te wijken gering zijn, worden de mogelijkheden tot een op de lokale situatie toegesneden beleid beperkt.

Ongunstig voor integraliteit en slagvaardigheid

Als we echter kijken naar de invloed van de nationale beleidsinstrumenten op het vermogen tot integraliteit en slagvaardigheid, dan zijn de conclusies minder positief. Veel van de economische sturingsinstrumenten, en in mindere mate de juridische sturingsinstrumenten, hebben een beperkende invloed op het lokale vermogen tot integraliteit en vaak ook slagvaardigheid. In de meeste gevallen vloeit dit voort uit de mate van uitvoeringsregulering die de instrumenten kennen. Naast inhoudelijke en financiële verantwoordingseisen worden er niet zelden ook eisen gesteld aan de wijze waarop het lokale beleidsproces dient te worden georganiseerd. Verder is een behoorlijke hoeveelheid instrumenten gericht op andere actoren dan de gemeente.

De functionele kaders die op deze wijze mede het bestuurlijke regime vormen waarbinnen deze andere actoren opereren, compliceren de regietaak van de gemeenten om tot een integraal jeugdbeleid te komen. Tegelijkertijd versterken dergelijke instrumenten vaak de positie van deze actoren, wat hun slagvaardigheid ten goede komt. Daarmee blijken vooral indirecte instrumenten een tweeslachtige werking te hebben: ongunstig voor een integrale beleidsvoering, gunstig voor slagvaardig beleid. Deze tweeslachtige werking is op een hoger niveau terug te voeren op de in hoofdstuk 1 behandelde spanning tussen territoriale en functionele decentralisatie.

Het vermogen om integraal en slagvaardig beleid te voeren wordt in de meeste pijlers wel versterkt door communicatieve beleidsinstrumenten. Deze instrumenten kunnen door lokale actoren vrijblijvend worden gebruikt en passen bij uitstek in de ondersteunende rol van de nationale overheid. Met name het VNG-project lokaal jeugdbeleid, dat voorzag in de intensieve ondersteuning van de gemeentelijke regierol in het lokale jeugdbeleid, is een goed voorbeeld van hoe deze ondersteunende rol kan worden vormgegeven.

Export van departementale verkokering

De verschillen in sturingsfilosofie tussen de meest bij het jeugdbeleid betrokken ministeries komen duidelijk naar voren uit de analyse van het nationale beleid (vgl. Bressers en Ringeling 1989; Veenswijk 1996). Het is duidelijk dat ieder ministerie zijn eigen tradities en gewoonten heeft in zijn relatie met het lokale bestuur. Het valt op dat de ministeries van BZK en Justitie de lokale actoren meer ruimte laten, waarbij Justitie tegelijkertijd ook kampt met de spanning tussen functionele en territoriale decentralisatie. De regeldichtheid bij OCW en VWS is veel groter; lokale actoren hebben bij regelgeving van deze ministeries in het algemeen met een sterkere mate van uitvoeringsregulering te maken. Bovendien valt OCW op als departement dat relatief vaak voor juridische beleidsinstrumenten kiest, wat te maken heeft met de in artikel 23 van de Grondwet geregelde pacificatie tussen algemeen en bijzonder onderwijs (Mentink 2004). Deze verschillen in sturingsfilosofie hebben daardoor ook een verschillende werking op het beleidsvormende vermogen van lokale actoren. Het beleid van OCW en VWS beperkt het lokale jeugdbeleid sterker dan het beleid van vooral BZK. Tegelijkertijd betekent de verschillende inzet van beleidsinstrumenten door ministeries dat lokale actoren met van elkaar afwijkende uitvoeringsregimes hebben te maken. In zekere zin is er sprake van *export van de verkokering* tussen ministeries naar het lokale niveau. We mogen aannemen dat dit de gemeentelijke regie compliceert en daarmee een negatief effect heeft op met name het vermogen tot een integrale beleidsvoering.

Bijzondere werking van het grotestedenbeleid

Hierboven is al ingegaan op de bijzondere positie van het grotestedenbeleid. Het GSB is, naast het juridische instrumentarium van het onderwijsachterstandenbeleid en de daaruit voortvloeiende onderwijskansenaanpak, het enige beleidsinstrument dat

een beperkende invloed heeft op het lokale vermogen tot maatwerk. Dat leidt in de praktijk tot beleidsuniformiteit tussen de steden (ROB en RFV 2001; Denters 2000). De nationale overheid formuleert de beleidskaders met een aantal doelstellingen (output en outcome) waaraan de steden moeten werken. De steden hebben daarbij wel enige vrijheid om deze nationale beleidskaders in hun meerjarenontwikkelingsplannen te operationaliseren. In zoverre de doelstellingen op outcome-niveau zijn geformuleerd, kan echter worden gesteld dat het rijk invulling geeft aan zijn kaderstellende rol en dat de inbreuken op het lokale vermogen tot maatwerk dan maar voor lief dienen te worden genomen.

De eerste GSB-periode, die liep tot 1999, kende een projectmatige aanpak waarin de beschikbare gelden steeds op basis van stedelijke projectvoorstellen werden verdeeld. Deze aanpak wordt later in een rapport van BZK (2002: 5) als volgt gekenmerkt: 'De steden verwelkomden het extra geld, maar verloren energie en slagkracht door de plicht telkens opnieuw projecten in te moeten dienen. Ook bij het rijk legde deze werkwijze een groot beslag op de beschikbare capaciteit. Mede daarom is er in GSB-I slechts beperkt voortgang geboekt met ontkokering en deregulering.' De tweede GSB-periode (van 1999 tot en met 2004) kende een meerjarige programmatische aanpak, waarin het rijk en de steden overeenkomsten voor de hele periode sloten. In de voor het jeugdbeleid relevante sociale pijler is een aantal regelingen gecreëerd waarmee diverse specifieke uitkeringen gebundeld zijn in een brede doeluitkering. Deze afzonderlijke regelingen hebben daardoor, in tegenstelling tot de meeste andere bijdrageregelingen, een verruimende invloed op het vermogen tot een integrale beleidsvoering te komen. Niettemin heeft het grotestedenbeleid, en met name de sociale pijler, in zijn onderlinge samenhang gezien ook een beperkende invloed op het beleidsvormende vermogen. De Sociaal-Economische Raad (SER) stelde in 2002 vast dat alleen al binnen de sociale pijler gemeenten over veertig regelingen verantwoording moeten afleggen (SER 2002: 23). Het Centraal Planbureau (CPB 2000) spreekt van beleidsmatige versnippering en van fragmentatie in tientallen departementale regelingen in de sociale pijler (vgl. ROB en RFV 2001; Visitatierapport G21 2002; Gilsing et al. 2001).

Langdurige wetgevingstrajecten vs. korte reactietijd voor gemeenten

Een laatste punt met betrekking tot het nationale beleid zijn de langdurige wetgevingstrajecten. De Wet op de jeugdzorg, de wijziging van de WCPV en de Wet kinderopvang: het zijn voorbeelden van wetten die hun schaduw lang voor hun inwerkingtreding vooruit hebben geworpen, met vaak ook directe gevolgen voor het lokale jeugdbeleid. Zo is er in het kader van de Wet op de jeugdzorg lang sprake geweest van een verplichting tot overleg tussen provincie en gemeente over de posities van de Bureaus Jeugdzorg ten aanzien van het lokale jeugdbeleid, maar deze verplichting is uiteindelijk niet in de wet opgenomen. De situatie was voor lokale actoren daardoor lang onduidelijk. Hetzelfde kan worden opgemerkt over de door het rijk aangekondigde monitoren, zoals op het gebied van GOA, vve en jeugd. De totstandkoming van deze monitoren laat lang op zich wachten. De lange wetgevings-

en beleidstrajecten staan bovendien in schril contrast met de termijnen die soms aan economische instrumenten als financieringsregelingen zijn gekoppeld. De termijn waarop gemeenten hun plannen bij het betreffende ministerie moeten inleveren, bedraagt soms niet meer dan een paar weken. Het is sterk de vraag of dergelijke termijnen het lokale jeugdbeleid ten goede komen.

Conclusie: tweeslachtig nationaal beleid

We moeten concluderen dat er sprake is van een tweeslachtig nationaal beleid. Enerzijds toont het rijk zich bewust van zijn kaderstellende rol ten opzichte van het lokale beleid, waarbij aan lokale actoren ruimte wordt gelaten de kaders in te vullen. Bovendien tracht zij vooral met economische beleidsinstrumenten het lokale vermogen om tot maatwerk te komen te verruimen. Daarnaast zet het rijk een fors aantal communicatieve beleidsinstrumenten in om bijvoorbeeld de gemeentelijke regie, gericht op de totstandbrenging van een integraal beleid, te versterken, en om de slagvaardigheid van afzonderlijke actoren te vergroten. Anderzijds is er de sterke mate van uitvoeringsregulering die veel instrumenten kenmerkt en die het lokale vermogen tot een integraal en slagvaardig beleid beperkt. Bovendien bemoeilijkt de versterking van de functionele kaders waarbinnen sommige actoren opereren de gemeentelijke regie in een toch al complexe bestuurlijke omgeving. Tot slot is het waarschijnlijk dat de grote hoeveelheid nationale beleidsdoelen en -instrumenten, met zijn vele verantwoordingsregels en proceseisen, het beleidsvormende vermogen van gemeenten beperken.

- 1 Het eerste Beleidskader is het Beleidskader preventieve en curatieve jeugdzorg 1996-1999. Zie vws et al. 1995, vws et al. 1996, vws et al. 1997, vws et al. 1998, vws et al. 1999.
- 2 Aanvankelijk de G15: Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zwolle; in 1996 uitgebreid tot de G21 met Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam en Venlo. In 1999 werden 5 partiële GSB-steden (G5) toegevoegd: Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad. G4 en G21 vormen samen de G25; G21 en G5 de G26. Alle steden vormen samen de G30.
- 3 In 2000 werden ook door OCW middelen toegevoegd. Deze waren specifiek bestemd voor de ondersteuning van de implementatie van voor- en vroegschoolse educatie door gemeenten; zie verder paragraaf 12.3.4.
- 4 In het verslag over de uitvoering van de Welzijnsnota 1995-1998 (vws 1998) blijkt dat het programma opvoedingsondersteuning is ingeschoven in het programma lokaal preventief jeugd beleid.
- 5 Het aantal programma's is groot. Gelauff-Hanzon en De Gruijter (1999) geven een overzicht van elf voorschoolse en drie schoolse programma's. De ondersteuning door vws verschildte per programma.
- 6 Voor een beschrijving van de overeenkomsten en verschillen tussen CtC en O&O op wijkniveau, zie de evaluatie van Zunderdorp Beleidsadvies & Management (2002).
- 7 Als de aangewezen gemeente geen aanvraag wil indienen, kan de minister een andere gemeente aanwijzen.
- 8 18 miljoen gulden wordt verdeeld over GGD-regio's op basis van het aantal jonge kinderen per 1/1/2000 en 17 miljoen gulden op basis van de gewichtenregeling van het ministerie van OCW. Voor de gewichtenregeling, zie noot 15.
- 9 De regeling is dan ook vervallen per 1/1/2003 (Staatscourant 2002).
- 10 Aanvragen voor het jaar 2001 dienden binnen te zijn voor 30/4/2001; de regeling stond in de Staatscourant op 30/3/2001.
- 11 Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de VNG zich in het overhedenoverleg van mei 2000 zou committeren aan de door gemeenten te behalen resultaten, maar hiervan is later klaarblijkelijk afgezien. Ook in het eerste geval zijn individuele gemeenten echter niet gebonden.
- 12 Feitelijk is dit een wet waarin een aantal onderwijswetten (onder meer de Wet op het basisonderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs) wordt gewijzigd ten behoeve van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.
- 13 Leerlingen met gedragsproblemen, gerelateerd aan opvoedings- en sociaal-emotionele problematiek. In jargon: kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden – (z)lom-kinderen, moeilijk lerende kinderen – (z)mlk-kinderen, en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters – iobk-kinderen.
- 14 Door de Europese Raad is in 2000 in Lissabon bovendien afgesproken dat de lidstaten het aandeel voortijdige schoolverlaters in 2010 hebben gehalveerd.
- 15 Scholen ontvangen volgens een bepaalde sleutel gewichtenmiddelen voor het aandeel gewichtenleerlingen in hun leerlingenpopulatie. In de Gewichtenregeling basis-onderwijs zijn criteria geformuleerd op grond waarvan basisscholen in aanmerking komen voor extra middelen voor personeelsformatie. Deze criteria zijn gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde onderwijsachterstand van kinderen. In de regeling worden vier gewichten onderscheiden: van 1,9 voor leerlingen met ouders uit etnische

- minderheidsgroepen én een laag beroeps- en opleidingsniveau, tot 1,25 voor (grofweg) kinderen van autochtone ouders met een lage opleiding (TK 1997/1998d).
- 16 De inwerkingtreding van de wet leidde niet tot wijziging van de toekenning van financiële middelen voor dit doel aan gemeenten. Zij ontvingen per 1/1/98 als lump sum de bedragen die zij tot dat moment ook al ontvingen op basis van diverse regelingen en beschikkingen die in de wet GOA werden ondergebracht (o.a. NT2- en gebiedsmiddelen, en eventueel projectmiddelen).
 - 17 Met onderinstromers wordt bedoeld op leerlingen die in groep 1 van de basisschool beginnen. Zij-instromers komen in een hogere groep het basisonderwijs binnen.
 - 18 Zie noot 15.
 - 19 Voor de G4 is voor 2000 en 2001 in totaal 33,5 miljoen gulden beschikbaar, voor de G21 en 100+-gemeenten in 2001 15 miljoen gulden. Vanaf 2002 volgt uitbreiding naar alle gemeenten met basisscholen met meer dan 70% gewichtenleerlingen (Uitleg gele katern 2002).
 - 20 Zie bijvoorbeeld Financiële impuls voor basisscholen met veel achterstandsleerlingen (Uitleg gele katern 2000a).
 - 21 Zie Regeling financiële impuls voor ICT-toepassingen op scholen met veel achterstandsleerlingen in het basis- en het (voortgezet) speciaal onderwijs (Uitleg gele katern 2001a).
 - 22 Mentink (2004: 225) stelt dat de vraag of het LBK gemeenten 'in rechte' bindt moeilijk te beantwoorden is, en daardoor voor veel onduidelijkheid heeft gezorgd.
 - 23 Eerder is in rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) betoogd dat het GOA-model leidde tot een heldere afbakening van verantwoordelijkheden tussen rijk, gemeenten en instellingen (SCP 1998; Gilsing et al. 2000: 107). Dat neemt niet weg dat de mate van uitvoeringsregulering een beperkende invloed heeft op het lokale vermogen om tot een integraal en slagvaardig beleid te komen.
 - 24 Dit besluit komt wat betreft strekking en inhoud overeen met de Regeling regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten uit 1994, toen is gekozen voor een regeling vanwege het spoedeisende karakter van de te bekostigen activiteiten (Staatscourant 1994).
 - 25 De wet regelt alleen de melding van niet-leerplichtigen en de onderlinge afstemming van systemen voor leerplichtigen enerzijds en niet-leerplichtigen anderzijds. Daarnaast regelt de wet, net als het Tijdelijk besluit, de coördinatiefunctie van de contactgemeente. Een belangrijk nieuw element in de wet is dat er is gekozen voor 'wettelijk geconditioneerde zelfregulering'. De meldplicht voor scholen van niet-leerplichtige schoolverlaters is nu wettelijk geregeld en geldt niet alleen voor de gemeenten die een specifieke uitkering aanvragen (via het Regionaal actieplan), maar voor alle gemeenten. Bovendien wordt alle gemeenten voorgeschreven regionaal samen te werken in een RMC-functie; de keuzevrijheid voor gemeenten om dit wel of niet te doen is in de Wet weggenomen. De regio-indeling wordt geregeld bij of krachtens AMvB (zie Staatsblad 2001b) en sluit aan bij de indeling volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het bedrag dat ter beschikking staat is verhoogd naar f 12 miljoen per jaar.
 - 26 In de WCPV is onder meer opgenomen dat gemeenten om de vier jaar een nota gezondheidsbeleid moeten uitbrengen, waarin ze expliciet aandacht besteden aan de jeugdgezondheidszorg. Daarnaast ontstaat voor gemeenten een wettelijke plicht om het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg uit te voeren, waarvan de nadere definiëring plaatsvindt via AMvB.
 - 27 Zie ook Van der Poel (2003).

- 28 De vijfde nota op de Ruimtelijke ordening, uit 2002, verplicht gemeenten om te zorgen voor voldoende duurzame en veilig ingerichte ruimte, waarbij aan iedereen mogelijkheden worden geboden voor ontplooiing, ontmoeting en ontspanning. In het bijzonder dient daarbij aandacht te worden besteed aan de speelruimte die kinderen nodig hebben. Het rijk vindt dat gemeenten (en provincies) jeugdigen bij de inrichting van de openbare ruimte moeten betrekken (zie TK 2001/2002c).
- 29 Onder breedtesport wordt verstaan: sportactiviteiten die op lokaal niveau plaatsvinden en die niet op beroepsmatig of op topsportniveau worden uitgeoefend.
- 30 Zie <http://www.cultuurnetwerk.nl/beleid>, geraadpleegd op 2-II-2004.
- 31 Zie <http://www.minocw.nl/cultuurbeleid/notas5/index.html>, geraadpleegd op 3-II-2004.
- 32 Oorspronkelijk aangekondigd als de Wet basisvoorziening kinderopvang.
- 33 Naast de regelingen die gericht waren op de uitbreiding van de kinderopvang, zijn er ook projecten en experimenten geweest die gericht waren op kwaliteitszorg en verbetering van de beleidsinformatie (zie TK 1997/1998a). Vanwege hun sterk sectorale karakter blijven deze experimenten hier verder buiten beschouwing.
- 34 Doordat de bso voor deze oudere kinderen vanwege de samenwerking met andere instellingen meer als uitvalsbasis dan als opvangplek zou fungeren, werd in de toelichting op de regeling vooruitgelopen op een aanpassing van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang, waarin werd geregeld dat het aantal kinderen ouder dan 8 jaar in een groep van twee leiders groter mocht zijn dan in een groep kinderen van 4 tot 8 jaar. De financiering werd hierop aangepast. In 1998 werd een *Ontwerp-besluit wijziging Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang* bekendgemaakt (Staatscourant 1998b), maar dit is na overleg met partijen in de CAO-welzijn niet ingevoerd (zie Staatscourant 1999c).
- 35 Het gaat in 1999 om 50 miljoen gulden, in 2000 om 120 miljoen, in 2001 om 170 miljoen en in 2002 om 250 miljoen (TK 1999/2000a).
- 36 De KOA-regeling is ondergebracht in de Wet kinderopvang, die van kracht is vanaf 1 januari 2005. Overigens werd aanvankelijk onderbrenging in de Wiv beoogd.
- 37 Investering: 4000 gulden per plaats; voorbereiding en ontwikkeling: 2000 gulden per plaats; en in totaal niet meer dan 75.000 gulden per project.
- 38 Voor een overzicht van het jeugd- en veiligheidsbeleid in het kader van het grotesteden-beleid, zie Van Aart et al. (1997).
- 39 Gemeenten moeten de plannen indienen voor 1/11/2000, terwijl de publicatiedatum van de regeling 10/10/2000 is. De betrokken gemeenten zijn geïnformeerd per brief van 4/10/2000 (zie de evaluatie door Assen et al. 2004).
- 40 In de eerste GSB-periode waren er de *Regelingen impuls leefbaarheid, veiligheid en stadseconomie* voor respectievelijk de G4 (Staatscourant 1995), de G15 (Staatscourant 1996c) en de G6 (Staatscourant 1997d). Deze regelingen waren onder meer gericht op de leefbaarheid en veiligheid van de leefomgeving.
- 41 De publicatiedatum van de regeling is 18/5/2001 en de plannen moeten uiterlijk 1/6/2001 zijn ingediend.
- 42 Zie de Externe commissie CRIEM (s.a.: 19-20), die spreekt van de ongewenste nevenschikking van doel (afglijden tot criminaliteit) en middel (integratie). Het eenzijdige accent op criminaliteit is volgens de commissie een belemmering voor integratie.
- 43 'Bij het derde beleidsspoor (vve, rg) is een zekere souplesse van geest noodzakelijk om in de praktijk aan allochtone ouders van zeer jeugdige kinderen het verband tussen het voorkomen en tegengaan van achterstanden in de ontwikkeling van heel jonge kinderen en criminaliteit op latere leeftijd te kunnen of durven uitleggen.' (Externe commissie CRIEM s.a.: 19).

- 44 Voor de beschrijving van de Wiw is gebruikgemaakt van Dut (s.a., in het Handboek jeugdbeleid) en van de Schuurmans en Jordens-editie Nederlandse wetgeving (Van de Boom 1999).
- 45 Zie de website van szw (geraadpleegd op 25/11/2004): http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?set_id+135&link_id=23530
- 46 De voorwaarden zijn grotendeels ontleend aan een door SZW ter beschikking gestelde subsidiebeschikking.
- 47 Het onderzoeksbureau EIM telt in haar voorstel voor een landelijke jeugdmonitor liefst 200 doelstellingen in het nationale beleid (EIM/IOO 2004). Hoewel het bij deze doelstellingen voor een deel gaat om beleidsinstrumenten, geeft het aantal van 200 wel een indicatie van de omvang van het nationale beleid.
- 48 Torenvlied en Akkerman (2004: 37) hebben het over soft policy instruments als efficiënte instrumenten om beleid over verschillende overheidslagen te coördineren.
- 49 Die vrijblijvendheid is ook in de evaluatie van het BANS geconstateerd: zie de verwijzingen daarnaar in TK 2004/2005a en in de brief van de VNG (2002). Tegelijkertijd wordt in de ledenbrieven van de VNG soms de indruk gewekt dat de BANS-afspraken voor gemeenten wel bindend zijn. Zie bijvoorbeeld de ledenbrief over jeugdbeleid van 24 januari 2000 (VNG 2000): 'De afspraken over deze criteria zijn niet vrijblijvend.' Bedoeld worden de vijf criteria waaraan lokaal jeugdbeleid zou moeten voldoen.

13 Slotbeschouwing: lokaal en nationaal beleid geconfronteerd

13.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk komen de twee lijnen van dit onderzoek bij elkaar: het lokale en het nationale jeugdbeleid. In paragraaf 13.2 vatten we nog eens zeer beknopt de belangrijkste bevindingen voor beide onderzoeksdelen samen. In paragraaf 13.3 staat de vraag centraal in hoeverre het nationale beleid daadwerkelijk heeft doorgewerkt in het lokale beleid. In paragraaf 13.4 plaatsen we de bevindingen in het licht van de verhouding tussen de nationale overheid en lokale overheden. Hoe dient deze op het gebied van het jeugdbeleid nu gekenschetst te worden? Tot slot gaan we in de laatste paragraaf 13.5 in op alternatieve wijzen waarop de verhouding tussen beide bestuurslagen rond het jeugdbeleid zou kunnen worden vormgegeven.

13.2 Beknopte samenvatting van de bevindingen

Het uitgangspunt in dit onderzoek is de rol die gemeenten hebben gekregen bij het realiseren van de doelstellingen van het nationale jeugdbeleid. Aan de toekenning van deze rol ligt een aantal overwegingen ten grondslag, waarmee in breder verband nut en noodzaak van decentralisatie wordt beargumenteerd. De veronderstelling is dat lokale overheden beter dan de nationale overheid in staat zijn een effectief en efficiënt beleid te vormen, waarbij tevens de toegankelijkheid voor burgers groot is. Omdat burgers daardoor makkelijker kunnen participeren in beleid, wat op zichzelf de legitimiteit van dat beleid vergroot, worden de mogelijkheden voor lokale overheden om een effectief beleid te voeren versterkt. Kortom: autonome taakuitoefening door gemeenten wordt verondersteld belangrijk te zijn voor een effectief beleid dat dicht bij de burger staat. In dit onderzoek staan deze argumenten voor een zelfstandige, democratisch gelegitimeerde gemeente centraal. We stellen de vraag in hoeverre gemeenten in hun jeugdbeleid in staat blijken de belangrijkste verwachting te realiseren: het voeren van een effectief beleid. Daarnaast hebben we de vraag opgeworpen hoe het beleid van de nationale overheid zich verhoudt tot deze verwachting. Met andere woorden: vormt het nationale beleid een stimulans of juist een belemmering voor gemeenten bij het voeren van een effectief jeugdbeleid, of doet het wellicht niet ter zake?

Effectief lokaal jeugdbeleid?

In hoofdstuk 11 is uitgebreid ingegaan op de bevindingen over het lokale jeugdbeleid, met als vraag of gemeenten in staat zijn een effectief jeugdbeleid te voeren. Hier volgt een beknopte samenvatting.

In eerste instantie zijn we ingegaan op de vraag of gemeenten in de onderzoeksperiode van 1998-2001 een specifiek op de jeugd gericht beleid hebben ontwikkeld. Het blijkt dat in 2001 een ruime meerderheid van de Nederlandse gemeenten dat heeft gedaan, waarbij de groei er in 2001 nog niet uit was. De meeste gemeenten hebben uitgewerkte doelen in een doorgaans breed, en daarmee in ieder geval in zijn opzet integraal geformuleerd jeugdbeleid.

Naar het antwoord op de vraag of gemeenten een effectief jeugdbeleid voeren is in tweede instantie gezocht door op drie manieren te kijken naar de resultaten van het jeugdbeleid. In de eerste plaats hebben we gekeken naar de ontwikkeling op een aantal voor het jeugdbeleid relevante output- en outcome-indicatoren. Deze methode leverde echter weinig op, omdat gemeenten niet over adequate gegevens bleken te beschikken. De tweede manier waarop we naar de resultaten hebben gekeken, is door in iedere onderzochte gemeente een aantal bij het beleid betrokken actoren te laten oordelen over de resultaten van het jeugdbeleid. De conclusie daaruit is dat de betrokken actoren zeer zuinig oordelen. Doelen worden vaak niet, gedeeltelijk of te laat bereikt. De effecten van het jeugdbeleid worden door deze actoren als onvoldoende beoordeeld. Het derde perspectief op de uitkomsten is dat van de jeugd zelf. Het blijkt dat ook zij in het algemeen negatief oordeelt over het jeugdbeleid van haar gemeente.

De vraag naar de effectiviteit van het lokale jeugdbeleid hebben we in derde instantie trachten te beantwoorden door te onderzoeken of gemeenten aan een aantal noodzakelijke en faciliterende voorwaarden voor effectief beleid voldoen. Achtereenvolgens zijn we ingegaan op de toespitsing van het beleid op de lokale situatie (maatwerk), integrale beleidsvoering en het vermogen tot slagvaardig opereren.

Met betrekking tot de vraag naar maatwerk is de conclusie dat er wel degelijk verschillen zijn tussen gemeenten, en dat die ook samen lijken te hangen met de omvang van de lokale problematiek. In die zin kan worden gesproken van op de lokale situatie toegespitst beleid. Bovendien oordelen betrokken actoren relatief positief over de mate waarin het beleid is toegespitst op de lokale situatie en zijn er doorgaans veel actoren betrokken bij de beleidsvorming, wat de kans op maatwerk door de input van lokaalspecifieke informatie vergroot.

Op het punt van integraliteit is het oordeel minder positief. Gemeenten hebben grote moeite tot een integraal jeugdbeleid te komen, ondanks de inhoudelijk vaak brede beleidsformulering. De sturende rol van gemeenten, een noodzakelijke voorwaarde voor een integrale beleidsvoering, komt moeizaam uit de verf. Het belang van die sturende rol wordt nog eens onderstreept door de positieve samenhang tussen een aantal sturingsaspecten, zoals een beleidsvisie, en de oordelen van beleidsactoren over de resultaten van het beleid.

Ook op het punt van slagvaardigheid leiden de onderzoeksbevindingen tot een kritisch oordeel. Weliswaar hebben instellingen vaak een redelijke mate van beleidsvrijheid in de uitvoering, toch is het bij een aanzienlijke minderheid onduidelijk wat

de bijdrage van de instelling aan het lokale jeugdbeleid dient te zijn. Ook het gebrek aan tussentijdse evaluaties is niet bevorderlijk voor de slagvaardigheid, evenals de inefficiënte en overvloedige netwerkvorming rond het jeugdbeleid.

Tot slot is het lokale bestuur slechts beperkt toegankelijk. Weliswaar zijn beleidsactoren in ruime mate betrokken bij beleidsvorming en -uitvoering, maar de jeugd zelf neemt, ondanks de inspanningen van gemeenten, een marginale positie in.

Samengevat is er alleen bij maatwerk reden voor een, weliswaar voorzichtig, positief oordeel. Aan de voorwaarden voor een effectief beleid wordt in het jeugdbeleid van veel gemeenten in slechts beperkte mate voldaan.

Al met al moeten we concluderen dat de verwachtingen over de mogelijkheden die gemeenten hebben om een effectief jeugdbeleid te voeren (nog) niet of maar ten dele uitkomen. De vraag die we vervolgens hebben gesteld is of deze bevinding samenhangt met de opstelling van de nationale overheid in het jeugdbeleid.

Nationaal beleid: belemmerend of stimulerend voor lokale actoren?

De nationale overheid tracht langs vele wegen het lokale jeugdbeleid te beïnvloeden. Is de wijze waarop de nationale overheid zich opstelt in het jeugdbeleid van invloed op het vermogen van gemeenten om tot een effectief jeugdbeleid te komen? In hoeverre beïnvloedt het rijksbeleid het gemeentelijke vermogen om tot maatwerk, tot een integrale en een slagvaardige aanpak te komen? Om die vraag te beantwoorden, hebben we het nationale beleid dat voor het lokale jeugdbeleid in de periode 1998-2001 relevant was, onderzocht en beoordeeld op de mate waarin zij invloed heeft op het beleidsvormende vermogen van gemeenten.

In hoofdstuk 1 hebben we beargumenteerd dat het nationale beleid recht dient te doen aan de positie van de gemeente als sturende actor (regisseur) in een complexe lokale beleidsarena. Voorzover de nationale overheid richting geeft aan het lokale jeugdbeleid, moet dat op hoofdlijnen gebeuren, met een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor gemeenten en andere lokale actoren om het jeugdbeleid overeenkomstig die hoofdlijnen vorm te geven.

De analyse van het nationale beleid leidt tot de constatering dat het beleid van de nationale overheid enerzijds gemeenten ruimte laat en ze stimuleert om, binnen zekere kaders, een op de lokale situatie toegespitst beleid te formuleren. Bovendien worden gemeenten bij het vormgeven van hun regisseursrol met informatie ondersteund. Anderzijds hebben vooral de voorschriften en specifieke uitkeringen door hun sterke mate van uitvoeringsregulering een beperkende invloed op de mogelijkheden van gemeenten om hun regisseursrol waar te maken. Daarnaast wordt de handelingsruimte van gemeenten beperkt doordat een deel van het nationale beleid gericht is op versterking van de positie van actoren waar de gemeente geen of beperkte zeggenschap over heeft. Dit nationale beleid langs functionele lijnen compliceert eveneens de regisseursrol van de gemeente, met name bij het bewerkstellin-

gen van een integraal jeugdbeleid. Een derde bevinding aangaande het nationale beleid betreft de omvang ervan. Gemeenten, maar ook ander lokale actoren, zagen zich in de periode van 1998 tot 2001 geconfronteerd met een grote hoeveelheid beleidsdoelen en -instrumenten van de nationale overheid, die elkaar in hoog tempo opvolgden en die elkaar overlaptten. In die zin is van een heldere kaderstelling door de nationale overheid geen sprake. Bovendien is de omgeving waarin gemeenten hun jeugdbeleid moeten vormgeven voortdurend in verandering.

13.3 Doorwerking nationaal beleid in lokaal jeugdbeleid

De vorige paragraaf hebben we besloten met de veronderstelde invloed van nationaal op lokaal beleid. Maar wat kunnen we nu zeggen over de daadwerkelijke invloed? Is de veronderstelde invloed van het nationale beleid ook terug te vinden in het lokale beleid? Heeft het nationale beleid doorgewerkt in het lokale beleid?¹

Jeugdbeleid op de agenda van gemeenten

In de eerste plaats kunnen we constateren dat een integrale benadering van de jeugd onder regie van gemeenten een grote vlucht heeft genomen vanaf het moment dat de nationale overheid daar expliciet beleid op is gaan voeren. In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de nationale overheid haar standpunt over de bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid geformuleerd, waarin aan gemeenten een belangrijke rol in het preventieve beleid werd toegekend. Op tal van manieren is getracht te stimuleren dat gemeenten deze rol zouden oppakken. Het meest in het oog springen de Beleidkaders jeugdzorg en de activiteiten van de OLPJ en later het VNG-project lokaal jeugdbeleid, maar ook de Bestuursakkoorden tussen rijk, IPO en VNG. Met het VNG-project, waarin gemeenten werden ondersteund, werd meer dan 90% van de gemeenten bereikt (Van Westering 2003). Het is ontegenzeggelijk zo dat het aantal gemeenten met een specifiek jeugdbeleid in het laatste decennium fors is toegenomen, getuige ook de aanzienlijke toename van het aantal gemeenten met een specifiek jeugdbeleid tussen 1998 en 2001. Het is zeer aannemelijk dat de initiatieven van de nationale overheid ertoe hebben geleid dat jeugdbeleid op de agenda van veel gemeentebesturen is gekomen. Veel gemeenten hadden voor die tijd geen specifiek jeugdbeleid, of ze hadden een jeugdbeleid dat zich tot jeugdwelzijnsbeleid beperkte. Zonder dat gesteld kan worden dat landelijk geformuleerde doelstellingen zonder veel problemen op lokaal niveau doorwerken, lijkt er op lokaal niveau wel een zekere internalisering van de nationale doelstelling van integraal, preventief jeugdbeleid door gemeenten te hebben plaats gevonden (vgl. Koppenjan et al. 2001: 466). Het nationale jeugdbeleid heeft daardoor ook een zekere symbolische betekenis gekregen (Edelman 1964; vgl. Yanow 1993; Korsten 1997).²

Inhoudelijke agendasetting door de nationale overheid

Het nationale beleid heeft in de onderzochte periode nadrukkelijk tot doel gehad het lokale jeugdbeleid inhoudelijk te sturen – overigens zonder dat dit, met uitzondering

van het grotestedenbeleid en het onderwijsachterstandenbeleid, in beginsel negatieve gevolgen had voor het vermogen een op de lokale situatie toegespitst beleid te ontwikkelen.

– Meer probleemgericht beleid in stedelijke gemeenten

Dat de meer stedelijke gemeenten – met in het algemeen een omvangrijkere jeugdproblematiek (Gilsing 1999) – meer aandacht hebben voor probleemgericht beleid dan minder stedelijke gemeenten kan mede verklaard worden uit de probleemgerichte oriëntatie in het nationale beleid. De inhoudelijke sturing door de nationale overheid heeft namelijk onder meer plaats gevonden door economische instrumenten, waarvan de meeste zich kenmerkten door een probleemgerichte benadering: alleen gemeenten waarvan verondersteld werd dat zij meer dan gemiddeld met bepaalde maatschappelijke problemen te maken hadden, vielen onder de werking van deze instrumenten. Daarbij valt te denken aan het onderwijsachterstandenbeleid en het jeugd- en veiligheidsbeleid. Eenzelfde probleemgerichte oriëntatie vinden we in het grotestedenbeleid. Het is dus niet verwonderlijk dat deze meer stedelijke gemeenten in het algemeen meer dan minder stedelijke gemeenten aangeven dat zij in hun jeugdbeleid ook veel aandacht hebben voor probleemgericht beleid (ook aangeduid als gericht preventief beleid).

– Doorwerking prikkels en voorschriften op lokale agenda

Ook op een minder abstract niveau is deze doorwerking van juridische en economische sturingsinstrumenten waarneembaar. De sterke financiële prikkels voor alle gemeenten op het gebied van kinderopvang verklaren waarschijnlijk dat de kinderopvang het meest genoemde speerpunt is in het lokale jeugdbeleid (zie hoofdstuk 4). Ook andere thema's die door het nationale beleid gestimuleerd zijn door prikkels en voorschriften staan hoog op de agenda van gemeenten. Voorbeelden daarvan zijn de professionalisering van de peuterspeelzalen, het realiseren van aansluiting tussen peuterspeelzalen en basisonderwijs en van een sluitende aanpak van 0-6-jarigen, die alle gekoppeld kunnen worden aan de regelingen voor- en voerschoolse educatie, de aanpak van onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten, en de vroegtijdige onderkenning van problemen bij kinderen. Bovendien heeft bijna de helft van de onderzochte gemeenten een afzonderlijke aanpak jeugd en veiligheid. Behalve de economische en/of juridische instrumenten die de nationale overheid op al deze terreinen heeft ingezet, hebben de meeste ervan ook expliciete aandacht gekregen in het VNG-project lokaal jeugdbeleid. De weinige gemeenten met aandacht voor de thema's arbeid en inkomen en jongerenhuisvesting kunnen verklaard worden uit de geringe omvang van het nationale beleid op deze thema's in die periode. Het heeft er dus alle schijn van dat het beleid van de nationale overheid zijn stempel drukt op de inhoudelijke agenda van het jeugdbeleid van veel gemeenten. In dat opzicht mogen we stellen dat de nationale overheid slaagt in zijn kaderstellende rol ten aanzien van het lokale jeugdbeleid.

Nationale beperking van lokale regiemogelijkheden

Dat veel gemeenten moeite hebben om tot een integraal en slagvaardig jeugdbeleid te komen, kan mogelijk worden verklaard uit de omvang en de aard van het nationale beleid, dat in beginsel een beperkende invloed heeft op de mogelijkheden van gemeenten om hun regisseursrol in een integraal en slagvaardig jeugdbeleid waar te maken. In het lokale beleid is er sprake van omvangrijke en complexe netwerkstructuren, de inhoudelijke sturing wordt door instellingen gemiddeld als onvoldoende ervaren en ook de sturing binnen de gemeentelijke organisatie verloopt moeizaam. Tot soortgelijke bevindingen komt Turkenburg (2003) ten aanzien van het onderwijs-achterstandenbeleid.

De beperkende invloed van het nationale beleid op de gemeentelijke regierol blijkt ook uit de opvattingen van bij het jeugdbeleid betrokken instellingen (Gilsing 2003: 142-147). Van een aantal mogelijke knelpunten in het lokale jeugdbeleid wijzen zij een aantal buiten de lokale beleidsarena gelegen factoren als relatief zwaarwegend aan. Dit zijn achtereenvolgens: onvoldoende capaciteit bij de Bureaus Jeugdzorg, de verschillende financieringswijzen van bij het jeugdbeleid betrokken instellingen en de schotten op rijksniveau. Samen met financiële schaarste en onvoldoende capaciteit bij eerstelijnsinstellingen wordt aan deze knelpunten de meest belemmerende werking toegekend. Gemeentelijke ambtenaren jeugdbeleid delen in grote lijnen deze opvattingen. De perceptie van belemmerende schotten op rijksniveau ondersteunt de export van de verkokering-these (vgl. Kwekkeboom 1994: 140-141). Daardoor krijgen gemeenten te maken met coördinatie- en integratievraagstukken waarvoor de nationale overheid geen oplossing kent – ook wel aangeduid als de decentralisatieval. De gebrekkige capaciteit van de Bureaus Jeugdzorg is eveneens een extralokale factor, maar een die vooral met het provinciale jeugdbeleid te maken heeft.

De in hoofdstuk 1 besproken bestuurlijke complexiteit rond het lokale jeugdbeleid komt onder meer voort uit de verschillende financieringswijzen van bij het jeugdbeleid betrokken instellingen. Het gaat ten dele om instellingen waarover lokale overheden geen zeggenschap hebben en die langs functionele lijnen zijn gedecentraliseerd. Dit knelpunt weerspiegelt de spanning die bestaat tussen het integrale, territoriale bestuur en het bestuur langs functionele lijnen, en wordt door de Raad voor de Financiële Verhoudingen als volgt verwoord (RFV 2000: 59): 'gemeenten zijn in hun rol als regisseur in het jeugdbeleid aangewezen op de welwillende medewerking van alle betrokken partijen, zowel qua formuleren van de doelstellingen van het integrale beleid als het inzetten van de onder het beheer van vele afzonderlijke actoren staande financiële instrumenten in de gewenste (integrale) richting.'

Klaarblijkelijk duidelijke invloed van nationaal beleid

Het is meer dan aannemelijk dat het nationale beleid 'doorwerkt' in het lokale jeugdbeleid. Het heeft ertoe bijgedragen dat veel gemeenten een specifiek jeugdbeleid hebben ontwikkeld. Daarnaast beïnvloedt het nationale beleid de inhoudelijke

beleidsagenda van gemeenten, terwijl het tegelijkertijd lokale beleidsprocessen frustreert. Bovendien wordt de lokale beleidsarena (onbedoeld) sterk gecompliceerd door de sturing van lokale actoren langs zowel territoriale als functionele lijnen. Terwijl aan gemeenten enerzijds een belangrijke positie in het jeugdbeleid wordt toegekend, wordt anderzijds het vermogen tot een effectief lokaal jeugdbeleid door het nationale beleid aangetast.

13.4 De bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid

Voorgestane bestuurlijke rolverdeling

In de voorgestane bestuurlijke rolverdeling is er weliswaar sprake van vervlechting van het beleid van de verschillende overheidslagen, maar blijft deze beperkt. De nationale overheid stelt, gecoördineerd door vws, de kaders. Lokale overheden hebben de ruimte om binnen deze kaders hun eigen beleid te ontwikkelen. Zij worden daarin ondersteund door de nationale overheid, die faciliteert, innovatie stimuleert en zorgdraagt voor monitoring. Er is dus sprake van duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden. De vraag is of de voorgestane rolverdeling empirisch gezien gestalte heeft gekregen. Hoe kunnen we de bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid kenschetsen op basis van de in hoofdstuk 1 onderscheiden modellen van de relatie tussen nationale en lokale overheid? Is het nationale beleid zo georganiseerd dat gemeenten vooral als werktuig van het rijk fungeren, of is er sprake van een relatief zelfstandige positie van gemeenten? En in hoeverre kan gesproken worden van beleidsvervlechting?

Formeel lokale autonomie, materieel inmenging van rijk

Gemeenten hebben formeel een relatief zelfstandige positie op belangrijke onderdelen van het jeugdbeleid. Zij zijn formeel in hoge mate onafhankelijk van de nationale overheid in het formuleren van hun jeugdbeleid. De hoeveelheid juridische beleidsinstrumenten die ingrijpen in de formele zelfstandigheid van gemeenten is gering. Op het gebied van onderwijs is wel een aantal voorschriften voor gemeenten van kracht. De bevinding over de formele onafhankelijkheid sluit aan bij het onderzoek van Willemse (2001; vgl. Fleurke 2004) naar de mate waarin gemeenten een zelfstandige positie innemen in het Nederlandse staatsbestel. Daarin concludeert hij onder meer dat gemeenten in de afgelopen decennia in het vaststellen van hun beleidsprioriteiten zelden door het rijk zijn gestuurd.

We moeten op basis van dit onderzoek echter ook constateren dat de materiële zelfstandigheid van gemeenten geringer is. We hebben gezien dat het meer dan aanneemelijk is dat de speerpunten en accenten in het lokale jeugdbeleid in ieder geval voor een belangrijk deel zijn ingegeven door het nationale beleid. Dat heeft zeker ook met de kenmerken van de veel gebruikte economische sturingsinstrumenten te maken. Het is voor gemeenten klaarblijkelijk lastig de verlokkingen van financiële prikkels, vooral als die van enige omvang zijn, te weerstaan, ook als deze een serieuze inbreuk op de lokale beleidsvrijheid vormen.

Gemeenten als werktuig van het rijk?

Een belangrijke vraag is hoe we de wortels die het rijk gemeenten voorhoudt moeten waarderen. De gekozen vorm van specifieke uitkeringen suggereert dat gemeenten toch vooral als werktuig van het rijk worden gezien. Gezien de financiële verhoudingen tussen rijk en gemeenten, waarbij meer dan de helft van de gemeentelijke inkomsten niet vrij te besteden is, is het verder binden van gemeentelijke uitgaven toch vooral op te vatten als een verdere beperking van de zelfstandigheid van gemeenten, ondanks het feit dat zij niet gehouden zijn gebruik te maken van de instrumenten. Het rijk oordeelt kennelijk dat gemeenten niet over voldoende eigen middelen beschikken om het gevraagde beleid te ontwikkelen. Het wel ontwikkelen van dat beleid onder het afzien van gebruikmaking van de specifieke uitkering zou in het algemeen een aanzienlijk verder beslag op de vrij besteedbare gemeentelijke middelen betekenen.

Zelfstandigheid ingeperkt door uitvoeringsregulering

De relatieve gemeentelijke zelfstandigheid wordt materieel verder ingeperkt door de beperkende, zo niet belemmerende werking ervan op het gemeentelijke vermogen de regie te voeren. Waar het vorige punt vooral betrekking heeft op de beleidsvorming door gemeenten, raakt dit punt vooral de beleidsuitvoering.³ De gedachte dat gemeenten beter dan de nationale overheid in staat zijn tot integraal beleid, wordt in gevaar gebracht door de sterke uitvoeringsregulering van de nationale overheid. In een toch al complexe bestuurlijke omgeving waarin hoge eisen worden gesteld aan de regie, vormt het nationale beleid een extra complicerende factor.

Nauwelijks reductie van complexiteit

Het nationale beleid blijkt bovendien niet bij te dragen aan het reduceren van de bestuurlijke complexiteit rond het jeugdbeleid, wat de regierol van gemeenten zou vereenvoudigen. Sterker nog: het nationale beleid draagt eerder bij aan de vergroting van die complexiteit. Voor een deel vindt de sturing door de nationale overheid plaats langs functionele lijnen, wat op gespannen voet staat met een zelfstandig integraal bestuur op territoriale basis. Gemeenten zien zich geconfronteerd met een grote hoeveelheid beleid, waarvan de doelstellingen elkaar deels overlappen. In veel nationale beleidsnota's wordt lippendienst bewezen aan het belang van lokale afstemming en aan dat van nationale coördinatie. De veelheid aan beleid druist daar echter lijnrecht tegenin. Het heeft er alle schijn van dat departementen niet in staat zijn het departementale belang te overstijgen. Zij lijken er vooral belang in te stellen hun eigen beleidsvoorkeuren te borgen, waarbij zij weinig oog hebben voor de (formeel) relatief zelfstandige positie van gemeenten. Daaruit blijkt dat de coördinatie op het nationale niveau niet toereikend is. Het gevolg is dat er eerder een toe- dan een afname van complexiteit rond het lokale jeugdbeleid waarneembaar is.

Samenvattend: sterke beleidsvervlechting

Het gaat te ver om te stellen dat de bestuurlijke verhoudingen rond het jeugdbeleid zich laten schetsen met behulp van het model van de eenheidsstaat, waarin gemeenten

louter als uitvoerders van nationaal beleid worden gezien. Daarvoor beschikken gemeenten formeel over een te zelfstandige positie. Niettemin wordt deze positie sterk ondermijnd door rijksbeleid dat zich tot in details met uitvoering bemoeit, overstelpend is in zijn hoeveelheid en bovendien slecht wordt gecoördineerd. Het rijk maakt zijn kaderstellende rol niet waar, waardoor van de voorgestane bestuurlijke rolverdeling met zijn tamelijk scherpe verdeling van verantwoordelijkheden in werkelijkheid niets is terug te vinden. De verhoudingen kunnen daarom het best getypeerd worden als beleidsvervlechting, waarin verantwoordelijkheden niet helder zijn afgebakend en er sprake is van sterke wederzijdse afhankelijkheden. De complexiteit die mede door deze vervlechting optreedt, wordt verder versterkt door de verschillen in de mate van vervlechting tussen de deelterreinen van het jeugdbeleid.

13.5 Epiloog: naar een effectief jeugdbeleid

Bestuurlijke knelpunten: hoe nu verder in het jeugdbeleid?

De vele ambities van de nationale overheid op het gebied van jeugdbeleid hebben de gemeenten in een lastige situatie gemanoeuvreed. In de complexe bestuurlijke omgeving waarin zij verkeren, is het een moeilijke opgave de vele ambities waar te maken. De lasten die het coördineren en afstemmen van de regelingen van en afspraken met andere overheden met zich meebrengen, drukken zwaar. Een belangrijke uitkomst van dit onderzoek is dat de door gemeenten gepleegde inspanningen op het gebied van jeugdbeleid (in ieder geval nog) niet in verhouding lijken te staan tot de opbrengsten.

Door het rijk worden deze bestuurlijke knelpunten in de periode na 2001 erkend. Concreet wordt onder meer het probleem van de bestuurlijke schaalproblematiek genoemd (Operatie Jong 2003b: 17). Ook wordt erkend dat de afbakening van verantwoordelijkheden lang niet altijd helder is (Operatie Jong 2004a: 8). In een brief aan de Tweede Kamer van november 2004 spreekt de voor de coördinatie van het jeugdbeleid verantwoordelijke staatssecretaris van een 'ingewikkeld en verkokerd systeem (...). Dit systeem kent vele instanties, specialismen, benaderingen alsmede wettelijke en financiële kaders.' (TK 2004/2005b: 1). Goede samenwerking is niet gegarandeerd, wat bijdraagt aan een verkokerde in plaats van een integrale benadering van problemen, die bovendien diep verankerd is in de werkwijze van instellingen en in de wettelijke en financiële kaders waarbinnen zij opereren. Een belangrijke doelstelling van het tweede kabinet-Balkenende is dan ook te voorkomen dat kinderen en gezinnen tussen de wal en het schip raken door afstemmingsproblemen tussen departementen, bestuurslagen en jeugdzorginstellingen.

De paradox van lokale beleidsvrijheid enerzijds en de ambities van andere overheden die die vrijheid inperken anderzijds, lijkt ten minste voor een deel debet te zijn aan deze bestuurlijke knelpunten. Dit roept de principiële vraag op hoe verder te gaan in het jeugdbeleid. Deze vraag staat centraal in deze laatste paragraaf.

Twee scenario's: integraal beleid of focus op urgente thema's

Voor de toekomst van het jeugdbeleid zijn grofweg twee scenario's denkbaar. In het eerste scenario is de versterking van integraal beleid het belangrijkste doel. In het tweede scenario worden de ambities met betrekking tot integrale beleidsvoering naar beneden bijgesteld en concentreert het jeugdbeleid zich op een aantal urgente thema's.

In het eerste scenario worden (blijven) gemeenten verantwoordelijk voor een integraal jeugdbeleid. Om de sturingskracht van gemeenten te versterken, blijft de nationale overheid zo veel mogelijk op de achtergrond. De bemoeienis van het rijk blijft beperkt tot het aanwijzen van gebieden waarop gemeenten beleid of voorzieningen moeten hebben, bijvoorbeeld via een richtinggevende *Agenda voor de jeugd* (Roes et al. 2002). Specifieke uitkeringen worden zo veel mogelijk gebundeld en ontdaan van uitvoeringsregels of gaan op in het gemeentefonds.⁴ Gemeenten verantwoorden zich over het jeugdbeleid horizontaal, dat wil zeggen, tegenover de lokale samenleving. Onderlinge vergelijking tussen gemeenten vindt plaats door het volgen van ontwikkelingen in het beleid op een beperkt aantal indicatoren. Deze indicatoren hebben betrekking op de maatschappelijke positie van de jeugd en niet op beleidsgerelateerde zaken. De indicatoren kunnen in een overhedenoverleg tussen gemeenten en rijk gezamenlijk worden vastgesteld. Het rijk heeft zogenoemde 'systeemverantwoordelijkheid' en is aanspreekbaar wanneer de maatschappelijke resultaten onvoldoende zijn. Verder heeft het rijk een ondersteunende rol, die bestaat uit het ontwikkelen van monitorinstrumenten en methodieken en het stimuleren van innovaties. Aan het lokale beleid worden inhoudelijke noch procesmatige eisen gesteld, behoudens in de eerste plaats de door het rijk als belangrijk aangemerkte gebieden waarop gemeenten beleid dan wel voorzieningen dienen te hebben en in de tweede plaats het leveren van informatie met betrekking tot de indicatoren. Dit scenario lijkt op de sturingsfilosofie achter de in ontwikkeling zijnde Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) (Schoorl s.a.) en sluit aan bij het advies van de RMO (2002) over sturingsvraagstukken.⁵ Deze filosofie sluit tevens aan bij het recente pleidooi van de WRR (2004), waarin gepleit wordt voor meer vertrouwen in de relaties tussen beleidsactoren. In de huidige praktijk met de nadruk op controleren gaat te veel tijd en energie op aan het afleggen van verantwoording. Ook Fleurke (2004) pleit voor horizontale in plaats van verticale verantwoordingsmechanismen.

In een verdergaande variant van dit eerste scenario wordt bovendien serieus gepoogd de bestuurlijke complexiteit rond het lokale jeugdbeleid te reduceren. In dit onderzoek is aangetoond dat de spanning tussen territoriaal en functioneel bestuur problemen oplevert voor de gemeente als sturende actor. De verschillende territoriale schaalniveaus waarop langs functionele lijnen bij het lokale jeugdbeleid betrokken partijen opereren, compliceren de coördinatietaak van gemeenten aanzienlijk. De GGD-regio's, politieregio's, RMC-regio's, de schaal waarop Bureaus Jeugdzorg opereren, het werkingsgebied van thuiszorgorganisaties (aanbieders van ouder- en

kindzorg), de regionale samenwerking tussen gemeenten: zij vormen een bestuurlijke lappendeken, waarin de gemeente wordt verondersteld ordening aan te brengen. Daarbij verschillen de bevoegdheden van de gemeente per beleidsterrein, wat de zaak er niet eenvoudiger op maakt. Getracht zou moeten worden de spanning tussen functionele en territoriale decentralisatie te verminderen (vgl. Fleurke 2004: 11-12). In de *Code interbestuurlijke verhoudingen* (2004) wordt dit probleem onderkend en wordt door kabinet, IPO en VNG een verkenning van het probleem aangekondigd. Vanuit het perspectief van een sterk integraal bestuur verdient een stroomlijning van de verschillende functionele regio-indelingen aanbeveling. De ROB (1999b: 25) heeft al eens betoogd dat de bestaande functionele regio-indelingen toch al vaak geen resultaat zijn van rationele besluitvorming.⁶

Het tweede scenario is pragmatischer dan het eerste. Het tempert de ambities op het gebied van integraal beleid en berust in de sterk vervlochten bestuurlijke verhoudingen. Het lokale jeugdbeleid beperkt zich tot een aantal pregnante problemen waarmee de jeugd te maken heeft, zoals voortijdig schoolverlaten en jeugddelinquentie. Voor die problemen wordt door relevante partijen, al dan niet onder regie van de gemeenten, een oplossing gezocht. Voor het overige krijgt het jeugdbeleid vorm in de traditionele beleidssectoren. De bemoeienis van de nationale overheid komt tot uiting in de functionele kaders van deze traditionele sectoren.

Operatie Jong en beperking van de bestuurlijke complexiteit

In deze laatste subparagraaf gaan we in op de vraag in hoeverre in de periode na 2001 aan de reductie van de bestuurlijke complexiteit rond het jeugdbeleid wordt gewerkt. Een belangrijk initiatief daaromtrent is de zogenoemde Operatie Jong, die vanaf 2003 bestaat. De Operatie Jong is onder meer gericht op de aanpak van de genoemde bestuurlijke knelpunten. Het doel van de Operatie Jong is het versterken van een op de jeugd gerichte aanpak om uitval van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen (Operatie Jong 2004a: 6). De Operatie wordt door het kabinet geslaagd geacht als aan het einde van de kabinetsperiode deze uitval is teruggedrongen én als de belemmeringen zijn weggenomen die voortkomen uit de sturing van het rijk (ibid.: 8). In de Operatie Jong werken zes departementen samen, te weten VWS, OCW, BZK, SZW, Justitie en VROM. De Operatie kent een projectbureau dat onder leiding staat van een door de regering benoemde commissaris jeugd- en jongerenbeleid, die een 'aanjaag-functie' heeft in het verhelderen van verantwoordelijkheden en het doorbreken van verkokering (ibid.: 9). Bovendien adviseert de commissaris de regering.

Eind 2004 is het Plan van Aanpak van de Operatie Jong vastgesteld (Operatie Jong 2004b). Hierin wordt een twaalfstal concrete thema's uitgewerkt die moeten bijdragen aan het realiseren van voornoemde doelstellingen. Deels betreffen deze thema's de meer inhoudelijke kanten van het jeugdbeleid, zoals het maximaliseren van het maatschappelijke rendement van het onderwijs, de vroegsignalering en de zorgstructuren in en rond de school. Voor een ander deel zijn de thema's meer procesmatig van

aard, zoals de ontwikkeling van een jeugdmonitor en het integrale toezicht jeugdzaken. Vanaf 2005 worden deze thema's daadwerkelijk aangepakt.

In een brief aan de Tweede Kamer met daarin het Plan van Aanpak (TK 2004/2005b) stelt de staatssecretaris dat er één zogenoemd themaoverstijgend knelpunt is: de sturing in het jeugdbeleid. De regie in het jeugdbeleid moet eenduidiger worden, het aantal samenwerkingsverbanden rond het jeugdbeleid dient te worden vermindert en er moet een duidelijke scheiding worden aangebracht tussen bestuurlijke en uitvoeringsregie. Bestuurlijke regie is een taak voor de gemeente en is gericht op het maken van generieke samenwerkingsafspraken met instellingen. Deze afspraken dienen de meer uitvoerende taken te faciliteren. De tweede regievorm, de uitvoeringsregie, dient in handen te komen van uitvoerende instellingen die een centrale positie in een bepaalde voorzieningenketen innemen. Met de aanpak van de sturingsproblematiek wordt vanaf 2005 voor een jaar in elf gemeenten en twee provincies geëxperimenteerd. Deze sluiten daartoe overeenkomsten met het kabinet (Operatie Jong 2005). De ervaringen leiden zonodig tot wijzigingen in de wettelijke en financiële kaders rond het jeugdbeleid.

In de Operatie Jong wordt dus gekozen voor de gemeente als verantwoordelijke actor voor een integraal preventief jeugdbeleid. Het gemeentebestuur staat immers dicht bij jongeren en hun opvoeders. Lokaal jeugdbeleid dient onderdeel te zijn van breder lokaal beleid (Operatie Jong 2004a: 7). In sommige thema's uit het Plan van Aanpak is deze benadering die aansluit bij het scenario van integraal beleid verder uitgewerkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het thema waarin een aantal gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verankerd worden in de toekomstige Wet op de maatschappelijke ontwikkeling (WMO). Het kabinet kiest op dit punt dus voor het scenario van integraal jeugdbeleid. Ook de overeenkomsten met gemeenten en provincies, gericht op de aanpak van sturingsproblemen, passen in dit scenario.

Tegelijkertijd moet echter geconstateerd worden dat het kabinet ook voor het scenario van de functionele benadering van het jeugdbeleid kiest. De plannen om de onderwijsachterstandsmiddelen die uitgekeerd worden aan gemeenten in de toekomst rechtstreeks door te sluisen naar scholen, vormen een aantasting van de positie van de gemeente als regisseur in het onderwijsachterstandenbeleid, terwijl dat beleidsterrein voor het jeugdbeleid als geheel van groot belang blijkt te zijn (Gilsing 1999).

Daarmee rijst de vraag voor welk scenario het rijk nu eigenlijk kiest als het gaat om de reductie van de bestuurlijke complexiteit rond het jeugdbeleid. Die vraag is te meer aan de orde omdat er in de Operatie Jong verder weinig aandacht is voor de bestuurlijke rolverdeling in het jeugdbeleid en de daarmee samenhangende sturingsvraagstukken. De meer fundamentele vraag over de wijze waarop het rijk zijn bemoeienis met het jeugdbeleid dient vorm te geven, wordt door de Operatie Jong

niet anders dan in algemene zin opgepakt. Vooralsnog is er nauwelijks sprake van een concrete aanpak van de bestuurlijke complexiteit rond het jeugdbeleid. Van een consequente keuze voor een van beide scenario's is geen sprake. Het valt daarom te betwijfelen of de bestuurlijke complexiteit in het jeugdbeleid in de nabije toekomst gereduceerd zal worden.

- 1 Over het begrip doorwerking: zie De Lange 1995; Koppenjan et al. 2001; Van Houten 2004; Maarse 1991; Maarse en Moen 1991.
- 2 Edelman (1964: 20) zet de symbolische werking van politiek en beleid als volgt af tegen de conventionele benadering daarvan: 'If the conventional study of politics concentrates on how people get the things they want through government, this books concentrates on the mechanisms through which politics influences what they want, what they fear, what they regard as possible, and even who they are.'
- 3 Willemse (2001) en Fleurke (2004) beperken zich in hun onderzoeken nadrukkelijk tot de beleidsformulering, waardoor zij de vraag naar de relatieve zelfstandigheid slechts voor een deel beantwoorden.
- 4 Zie de voorstellen van de commissie-Brinkman (Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen s.a.). De sanering van specifieke uitkeringen ('gouden koorden') staat echter al sinds de jaren tachtig op de bestuurlijke agenda. Dat dergelijke voorstellen niet zo maar doorgang vinden, blijkt onder meer uit de reactie van de Rekenkamer (Algemene Rekenkamer 2005): het rijk moet natuurlijk wel toezicht kunnen houden: brede doeluitkeringen frustreren de verantwoordelijkheid van ministers voor hun eigen beleidsartikelen. Ook meerjarige verantwoordingen en single audit en single information staan op gespannen voet met VBTB en Comptabiliteitswet.
- 5 De geschetste problemen in de interbestuurlijke verhoudingen rond het jeugdbeleid worden in een breder kader erkend door de nationale overheid. In de in 2003 uitgebrachte kabinetsvisie *Modernisering van de overheid* (TK 2003/2004b) wordt de noodzaak erkend van een grotere beleidsvrijheid voor gemeenten door minder op de gemeenten gerichte regelgeving en minder specifieke uitkeringen. Maar tegelijkertijd wordt geconstateerd (ibid.: 11) dat 'deze herijking van de interbestuurlijke betrekkingen geen eenvoudige opgave is. Zo blijkt het lastig te zijn om de kluwen aan verantwoordelijkheden, regels en geldstromen te ontrafelen tot een nieuw werkbaar geheel.' In de in november 2004 tussen rijk, IPO en VNG overeengekomen Code interbestuurlijke verhoudingen (2004: 28) staan de voornemens als volgt geformuleerd: 'Rijk, provincies en gemeenten richten zich de komende periode op: een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als in financiële zin, vermindering van centrale regels (deregulering en ontbureaucratisering), vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen, vermindering van het verticale toezicht en leggen de nadruk op resultaten in plaats van processen.' Het is echter de vraag in hoeverre er sprake is van een rituele dans. Ieder kabinet gaat met VNG en IPO om tafel om te praten over interbestuurlijke verhoudingen (Toonen en Hendriks 1998).
- 6 Overigens speelt dit afstemmingsprobleem niet alleen op het gebied van jeugdbeleid. Ook bijvoorbeeld het ouderenbeleid en het beleid gericht op mensen met een beperking kennen dergelijke problemen. Mogelijk is de vorming van een regionale bestuurslaag, waarin veel van dergelijke regio-indelingen samenkomen, een oplossing voor de functionele schaalproblematiek. Dat zou dan gepaard kunnen gaan met de gelijktijdige opschaling van provincies naar vier of vijf landsdelen, zoals in 1963 al door Van Poelje (1963: 58) is gepropageerd (vgl. Van Nijendaal en Tetteroo 2003; ROB 2003).

Summary

Limits to local government

Dutch local youth policy and the impact of national policy

1 Aim of the study and research questions

In Dutch youth policy, several layers of government are involved. National government sets the general framework, the provincial authorities implement the curative youth care services and local government is responsible for developing a more preventive policy. In carrying out their policy tasks, provincial and local government operate within the frameworks set by national government and contribute to the achievement of national policy goals. Local government is expected to fulfil a role as 'régisseur' or director of local policy and to focus primarily on fostering cooperation between sectors such as education, healthcare, police, welfare and childcare services. This role of local government in youth policy, and the way it relates to the policy of national government, forms the basis for this study.

The decision to give local government an autonomous role in youth policy is based on the belief that local government is in a better position to pursue an effective and efficient policy. In addition, they are more accessible to the public, who can therefore be involved more easily in policymaking. This in turn can have a positive impact on the legitimacy and effectiveness of that policy. However, there is a certain tension between the autonomy of local government on the one hand and the role of national government and the dependence of local government on that national government on the other. What is the relationship between a decentralized youth policy and a simultaneous dependence on national government? Does local government occupy a relatively autonomous position with regard to youth policy, or is it mainly an implementing agent of government policy? What opportunities does local government have for pursuing effective youth policy within the assigned role division? What is the added value of national policy? This study seeks to provide an answer to these questions.

The study is based on two central questions:

- 1 To what extent does local government prove to be able to establish an effective youth policy?
- 2 How does national government seek to influence local youth policy and what implications does this have for the opportunities of local government to establish an effective youth policy?

The study was carried out in 72 municipalities.

Is local government able to pursue an effective youth policy? This question is answered in two ways. First the results of local youth policy are examined; this is followed by an exploration of a number of conditions that are necessary for and facilitate effective policy.

Results of local youth policy

The study looks at three aspects of the results of local youth policy:

- 1 The trend in output and outcome indicators over time;
- 2 The intersubjective assessment of stakeholders;
- 3 The views of young people on the youth policy in their municipality.

– Output and outcome indicators

Output and outcome indicators were selected for a number of areas of youth policy. The aim was to gather information for both 1998 and 2001 to determine the developments in each municipality. For the majority of indicators, data are not recorded at central level, and therefore had to be obtained from local government. However, during the study it became obvious that only a very limited number of municipalities possesses data for both years. The study was therefore restricted to five indicators for which data were available from central sources for the two years in question. For four of these indicators, the changes between 1998 and 2001 in each municipality were generally small, and no correlations were found between the various policy characteristics and the development in the scores at municipal level. This may be connected with the relatively short period in which the policy was able to have an impact.

– Intersubjective assessment by stakeholders

Ten representatives of organisations that are typically involved in youth policy and the municipal official with responsibility for youth policy were interviewed about the results of the youth policy and the degree to which its objectives were being achieved. Both types of actors assessed the results of the policy as relatively poor, just around the mark. Moreover, they were often sceptical regarding the achievement of objectives: many actors think it highly likely that the objectives are being achieved only partially or too late. The actors involved in the policy are therefore fairly pessimistic regarding the effectiveness of local youth policy. It was noted that the views were somewhat more positive in municipalities that take on an active steering role in their youth policy.

– Young people on youth policy in their municipality

Young people in nine municipalities were interviewed about the local youth policy. In general, their opinions were critical. A very large majority feel that the municipality takes no account of their wishes and is inactive with regard to issues that they favour important, such as leisure facilities and safety.

– Conclusion: scepticism regarding results and achievement of objectives

Although the conclusions regarding the results of youth policy are not based on objective output or outcome data, it is clear that the actors involved, including young persons themselves, are very reticent on the results of youth policy. According to these stakeholders, local youth policy can generally not be considered as effective.

Conditions for effective local youth policy

This study also seeks to determine the effectiveness of local youth policy by examining whether the policy meets a number of necessary and facilitating conditions for effectiveness. These conditions are derived from the arguments used to support autonomy for local government in carrying out policy tasks:

- 1 Integrated policy approach. Social issues, especially those concerning young people, often demand an approach involving several policy sectors. Liaison and coordination are then needed in order to achieve an effective policy. Local government plays a key role here;
- 2 Customisation. Policy is more effective if it is geared to the specific case and to the local situation, problems and needs;
- 3 Adaptability. The effectiveness of the policy is improved if implementers are able to respond timely and adequately to changes in the (social) circumstances under which policy goals have to be achieved;
- 4 Accessibility of local administration. Opportunities for citizens and civil-society organisations to influence policy help create a more responsive and therefore more customized and thus effective policy.

– Integrated policy approach

An answer was sought in several ways to the question whether there is an integrated policy approach. First the substantive scope of youth policy was examined. The average number of themes covered by youth policy was just under six out of a total of eight possible themes in 2001, compared with 4.5 in 1998. From the perspective of an integrated policy approach, this can be regarded as a positive development. There is also evidence of an integrated policy approach in the many networks that exist around local youth policy, in which various actors from different sectors generally participate. Many municipalities thus do not approach youth policy from the perspective of a single policy sector.

A policy vision is an important instrument in steering networks. It can promote policy integration by creating cohesion, and from this basis it gives direction to the actions of policy actors. Most municipalities have a vision, which is generally perceived by the organisations involved as giving direction to their actions. Policy vision is also a key steering instrument for creating consensus. Consensus between local government and community-based organisations means there is less chance of deviations from the formulated policy. There is a positive correlation between how actively local government steers policy and the policy network on the one hand, and

the opinions on that policy and its results on the other. Nevertheless, most organisations regard the steering by local government in terms of content as inadequate.

Internal coordination and cooperation are also important for an integrated policy approach. The cooperation between politicians and officials is generally limited, despite the presence of a coordinating alderman. In addition, youth policy is often coordinated at the level of council officials, but cooperation between officials is by no means the norm in most municipalities. Many council officials also hold the view that relevant local government departments pay little attention to youth policy.

The coordination between local youth policy and (provincially administered) curative youth care services deserves specific attention. Youth care services supplement general youth facilities. If these general facilities prove inadequate to tackle specific problems of young people, they are referred to the youth care services. In 1998 the coordination between local policy and the youth care services proved to be problematic in many municipalities. In 2001 in most municipalities there was no joint vision shared by local government and youth care services on how local youth facilities and the youth care services could cooperate most effectively.

In summary, the degree of internal coordination and cooperation in most municipalities is limited, while the policy is in most cases broad in terms of its content. The network structures around youth policy are large and complex in many municipalities. The majority of municipalities have a policy vision which gives direction to the cooperation with local organisations, but those organisations are reticent on the content-based steering of the policy. The coordination with provincial youth welfare services is problematic in many municipalities.

– Customisation

Although there are some differences between municipalities as regards the content of their youth policy, their main characteristics are rather similar. The same applies for the age groups that are targeted by the policy. The main differences between municipalities relate to the degree of policy development and the extent to which young people are involved in that process. In terms of content, more and less urbanised municipalities differ in their degree of attention for 'risk groups'. The strongly urbanised municipalities undertake more than the less urbanised localities in this regard, probably because of the relatively large group of problematic and/or at-risk young people in these municipalities. The policy choices made by local government also appear to depend in part on the ambitions and intentions of national government. We shall return to this later in this summary.

In order to tailor policy to specific local circumstances, information on those circumstances is needed. As mentioned with regard to output and outcome data, in many municipalities only limited statistical information is available. Other sources

are therefore important, such as actors working with young people and young persons themselves. Involving young people in the policy is high on the agenda of local government. The extensive networks that are formed around that policy guarantee the involvement of local organisations in the development of youth policy; only one in seven municipalities does not have such a network. The other municipalities have three or four networks on average. In two-thirds of these municipalities there is at least one network that is involved in policy formulation. The generally broad composition of the networks means that these municipalities have access to diverse information. In roughly half of all municipalities no networks are involved in the formation of policy, and information in these municipalities has to be gathered in a different way. If local government has developed a policy view – which is the case in around 70% of municipalities – local organisations are almost always involved in its development. Local government thus at least attempts to develop their youth policy interactively. This does not however mean that the information is necessarily used in an adequate manner.

Organisations and council officials were asked for their opinions on the extent to which customisation is achieved. Of all the aspects on which local organisations were asked to express a view, this aspect was evaluated most positively, or perhaps more accurately, least negatively: the average score comes barely up to the mark. Youth policy officials are also relatively positive in their opinions on the achievement of customisation.

To summarise, it is difficult to say whether local government achieves customisation. They appear to make reasonable efforts to develop youth policy interactively by gathering information from both local organisations and young people. However, young people themselves are not impressed by the responsiveness of local government. Local organisations, by contrast, especially those that are involved in policy formulation, generally give local government the benefit of the doubt on this point. The policy choices by local government do however appear to be partly influenced by the agenda of national government.

– Adaptability

A degree of freedom in the implementation of policy is important for an adequate response to changing circumstances. Many organisations report that they have a (reasonably) high degree of freedom in implementing the policy. This does however not mean that they can simply go their own way. In most cases agreements have been made on what is expected from those implementing the policy. Evidently these are often agreements about *what* should be achieved, rather than *how* this should be done, and in this sense policy implementers are given the freedom they need. Nonetheless, in 40% of cases it is unclear or insufficiently clear to the policy implementing body what local government expects. This puts the achievement of policy goals in jeopardy.

The lack of interim evaluations is also not helpful here. A majority of organisations report that these do not take place. Fairly little attention is paid to the progress of policy implementation. To some extent this increases the policy freedom of organisations, but on the other hand there are few incentives for them to critically review their own policy and to make adjustments where necessary.

The inefficient and excessive network formation does also not contribute to the adaptive power of actors. In most municipalities a large number of actors are involved in networks, but the network structure is often less than clear-cut. The division of tasks between different networks is not always clear, nor is the position occupied by networks in the policy process. As a result, some organisations participate in several networks. Although organisations that are involved in strategic policy networks report that these generally function well, they also relatively frequently report that they are rather unproductive. Organisations are therefore critical in their judgment of the coordination and cooperation between local organisations and the steering of policy by the municipality. There appears to be a degree of tension between the desire for an integrated policy and the ability to develop and pursue an effective policy. The breadth of the policy domain, the many actors involved and the desire for a cohesive approach hinder the ability to act with adaptive power.

– Accessibility

Local government attaches a great deal of importance to involving young people in the development of policy, but this is not translated into a sense of genuine involvement among young people. In each of the nine municipalities where young people were interviewed, a majority (sometimes a very large majority) reports that local government takes insufficient account of their wishes and problems. Moreover, few young people participate in the formation of youth policy, also in comparison with the participation rate of adults. It also has to be concluded that large parts of youth policy remain obscure for most young people. Young people are mainly interested in sharing ideas on issues that relate to leisure time and safety, and are less interested in the entire breadth of youth policy. Moreover, young people want to be represented above all by young people who are already actively participating in politics.

– Conditions for effective policy: conclusions

In most municipalities, youth policy meets the conditions for effective policy only to a limited extent. When it comes to customisation, our conclusion is cautious. Although local government does a great deal to gather local information, there is certain policy uniformity across the different municipalities. A good deal of effort is also invested in creating an integrated policy, but the effects are unclear. Several factors can hinder effective action, including the integrated implementation of policy. Finally, young people are involved in the development of policy to only a limited extent. It is therefore not surprising that there is a degree of scepticism regarding the results of youth policy.

Does local youth policy then actually matter? The answer is positive. An active steering role of local government, expressed in the development of policy, network formation, a policy vision and consensus between local government and local organisations, correlates positively with the views of local officials and local organisations on the results of local youth policy. Although the influence is limited, it does make a difference.

3 National policy and its influence on local youth policy

Is there a correlation between the findings on local youth policy and the attitude of national government? Does that attitude influence the ability of local government to pursue an effective youth policy? In order to answer these questions, national policy in the period 1998-2001 was studied. An assessment framework was developed for this. The starting point is that a national policy should support the position of local government as the key actor (director) in a complex local policy arena. To the extent that national government gives direction to local youth policy, this should be limited to the main lines of policy, with maximum policy freedom being left to local government and other local actors for customisation.

Objectives of national policy

A relatively high proportion of national government objectives are formulated at output or outcome level. These policy objectives in principle don't affect the freedom of action of local actors. Outcome objectives are often accompanied by output objectives. National government thus fulfils its role of setting frameworks not only by demanding local actors to realize social changes, but also by requiring actual policy achievements. Throughput objectives, which relate to the policy process, almost all concern the municipal role as a director. Since these objectives are generally expected to be achieved through communicative and therefore non-compulsory policy instruments, this does not present a problem for the policy freedom of local actors.

National instruments and customisation

Far and away the majority of national policy instruments increase or have no effect on the ability of local actors to deliver customisation. Economic policy instruments (incentives) in particular tend to increase the freedom of action of local actors. In most cases use of these incentives is not compulsory and, within the set frameworks, most of these incentives leave scope for customisation.

National instruments and an integrated and effective policy approach

Many economic policy instruments, and to a lesser extent legal instruments (regulations) limit the local opportunities for an integrated and adaptable local policy, usually because of the highly regulatory nature of such instruments. In addition to substantive and financial accountability requirements, requirements are often set

regarding the way in which the local policy process must be organised. Further, a considerable number of so-called indirect instruments are focused on actors other than local government. Changes in the functional frameworks within which these other actors operate can complicate the steering task of local government. At the same time, these indirect instruments often strengthen the position of those other actors, increasing their autonomy. Indirect instruments thus have a double-edged effect: bad for integration, good for the adaptive power.

Furthermore, it is plausible that the 'export of ministerial compartmentalisation' complicates the municipal steering role and therefore has a negative impact on the ability of local government to pursue an integrated policy. Differences in the deployment of policy instruments between the various ministries involved increase the variety of administrative regimes within which local actors have to make their contribution to youth policy.

The ability to pursue an integrated and adaptable policy is strengthened by communicative policy instruments (information). Local actors can use these instruments without obligation, and they fit in perfectly with the supporting role of national government. The local youth policy project by the Association of Netherlands Municipalities (VNG), which provided intensive support for the steering role of local government, is a good example.

National policy overall

The amount of national policy produced between 1998 and 2001 is extensive, especially in the fields of education, childcare and safety. Changes in childcare regulations followed each other rapidly. The number of financial incentives was so large that local administrators must have had difficulty seeing the wood for the trees. Communicative policy instruments were used intensively. There are some grounds for asking to what extent the sheer volume of national policy with which municipalities were expected to 'do something' posed a threat to the integration and adaptability of local youth policy. However, two further comments can be made on the large extent of national policy.

In the first place, much of this policy was not directed at all municipalities. In the main, youth policy designed to address problems contains instruments focusing specifically on municipalities where those problems are thought to be relatively widespread. These mostly larger municipalities are confronted with a considerable volume of national policy.

Secondly, there is the semblance of policy. Whole rafts of policy measures are summed up in policy memoranda and policy papers, creating the impression that this is 'new' policy. On closer examination, this proves not always to be the case. In fact, it is sometimes a matter of the repackaging or rearranging of existing policy in

new policy programmes, creating the impression of a plethora of policy initiatives. Another manifestation of this semblance of policy is less common: presenting policy measures as bigger than they are in reality. Typical examples of this are experiments in a very limited number of municipalities, which are sometimes presented in policy memoranda as if they are policy programmes that are being deployed on a large scale. Finally, the new-style administrative agreements can be mentioned in this connection. These are often portrayed as important policy instruments in youth policy, as examples of initiatives in which the various layers of government commit themselves to joint agreements. While it is true that these agreements fit in with the new steering philosophy of 'governance' and do influence local policy, they are in no way binding for local government, contrary to the impression that is often created.

– Conclusion: double-edged national policy

National policy is double-edged. On the one hand national government shows an awareness of its role in setting the frameworks for local youth policy. It leaves scope to local actors and, mainly through economic policy instruments, seeks to increase the local capacity for custom solutions. The government also deploys a considerable number of communicative policy instruments to strengthen the steering role of local government and to increase the autonomy of the individual actors. On the other hand, many instruments are highly regulatory in their effect, and consequently tend to limit the local ability to pursue an integrated and adaptable policy. Moreover, the strengthening of the functional frameworks within which some actors operate makes it more difficult for local government to steer in what is already a complex administrative setting. Finally, it is likely that the large amount of national policy with its many accountability rules and process requirements limits local government in formulating an integrated and adaptable policy.

4 Consequences of national policy for the effectiveness of local youth policy

In the previous section, we focused on the presumed effect of national policy on local youth policy. What can be said about the real influence of national policy on local policy? Is the assumed double-edged action of national policy reflected in local policy?

Youth policy on the agenda of local government

The idea of an integrated youth policy under the control of local government really began to take off from the moment that national government explicitly began pursuing policy to this end. The number of municipalities with a specific youth policy has accordingly increased sharply in the last decade. It is highly plausible that national government initiatives have contributed to this.

Determination of policy content by national government

National policy explicitly aims to influence the content of local youth policy. The

fact that the more urbanised municipalities focus more on youth problems than less urbanised municipalities can be explained partly by the focus of national policy on addressing problems. The impact of national policy instruments can also be observed from another perspective. The strong financial incentives offered to all municipalities in the area of childcare probably explain the fact that this is the most frequently cited priority of local youth policy. Other national incentives and regulations are also high on the agenda of local government. The fact that only a small number of municipalities devote attention to themes such as employment and income and youth housing is probably due to the fact that there is little national policy focusing on these themes. In conclusion, it is very likely that national policy heavily influences the content of the local youth policy agenda. In this regard, national government succeeds in its frame-setting role.

National limits on steering role of local government

The fact that many municipalities have difficulty in achieving an integrated and adaptable youth policy can be explained from the extent and nature of national policy, which has a limiting effect on the ability of local government to steer local policy. Local policy is characterised by large, complex network structures, local organisations regard the steering by local government as generally inadequate, and the coordination of policy within local government itself turns out to be difficult. The constraining influence of national policy on local government steering is also reflected in the views of organisations involved in youth policy. They point to a number of factors that lie outside local government as being rather constraining in comparison with other factors: the inadequate capacity of youth care centres, the different methods of funding organisations and compartmentalisation at national government level. Youth policy officials within local government broadly share these views. The perception that barriers between national government departments impede local policy reinforces the idea of the export of ministerial compartmentalisation. This confronts local government with coordination and integration problems for which national government offers no solution - the 'decentralization trap'. The administrative complexity surrounding local youth policy results among other things from the different ways of funding organisations. Some of these are organisations in which local government has no say and which are governed within a functionally organized, sectoral framework. This pinch point reflects the tensions that exist between integral, territorially organized administration and functionally organized administration.

Conclusion: local administration constrained

It is more than plausible that national policy affects local youth policy rather strongly. It has helped ensure that many municipalities have developed a specific youth policy. In addition, national policy influences the substantive policy agenda of local government, while at the same time it frustrates local policy processes. A further (unintended) effect of national policy is that the local policy arena is greatly

interfered with the fact that local actors are steered along both territorial and functional lines. While local government has been attributed a key position in youth policy, national policy at the same time undermines the local ability to pursue an effective youth policy.

5 The administrative role division in youth policy

While it is true that the administrative role division that is advocated by national government involves a degree of interweaving of the policy of the various layers of government, this interweaving is in theory limited. National government, with the Ministry of Health, Welfare and Sport playing the coordinating role, sets the frameworks, and within those frameworks local government is given scope to develop its own policy, supported by national government. Has the advocated role division actually taken shape empirically? Is national policy organised in such a way that local government really enjoys a relatively autonomous position, or does it function mainly as a tool of national government? And to what extent is policy at the two levels of government interwoven?

It would be an exaggeration to suggest that local government is treated merely as implementing agent of national policy; its formal position is too independent for this. Nonetheless, this independence is greatly undermined by national government policy, which is greatly concerned - and in great detail - with the implementation of policy. This is promulgated in an overwhelming amount of policy measures that is moreover inadequately coordinated. National government is stretching its role of setting the frameworks, and as a result the advocated administrative role division, with its fairly clear formal division of responsibilities, is failing to materialise to any substantial degree. The relationship between the two layers of government can therefore be characterised as highly interwoven. Responsibilities are not clearly defined and there are strong mutual dependencies. The resulting complexity is further increased by differences in the degree to which responsibilities are interwoven in the various youth policy domains.

Two scenarios to reduce complexity

Broadly speaking, two scenarios can be imagined to reduce the complexity surrounding youth policy. In the first scenario, the emphasis is on strengthening policy integration. Local government is responsible for an integrated youth policy; in order to reinforce their capacity to steer and control policy, national government remains in the background as much as possible. Its involvement is limited to defining the areas where local government has to develop policy or provisions, for example via a Youth Agenda. Specific grants from national government are pooled as much as possible and freed from implementation rules, or they are absorbed into the freely disposable municipal funds. Local government is 'horizontally' accountable for its youth policy, i.e. to the local community. Municipalities are compared with each

other by monitoring policy developments using a limited number of indicators. These indicators measure the social position of young people rather than policy achievements and can be established jointly by local government and national government. National government is accountable if the social results are insufficient all along the line. In addition national government has a supporting role. Taking this first scenario a step further, serious attempts have to be made to reduce the administrative complexity surrounding local youth policy. The tension between territorially and functionally organized administration, which creates problems for local government as the steering actor, should be reduced.

In the second, more pragmatic scenario, the ambitions concerning integrated policy are lowered and youth policy is concentrated on a number of urgent themes. This scenario takes the highly interwoven administrative relations for granted. Local youth policy is limited to a number of key problems concerning young people, such as early school dropout and juvenile delinquency. A solution to these problems is sought by relevant parties, under the control of local government or otherwise. The remaining themes in youth policy are given shape in the traditional policy sectors. The involvement of national government is expressed in the functional frameworks set for these traditional sectors.

It is particularly the importance that is attached to an integrated youth policy that determines the choice between the two scenarios. This study makes clear that in the current administrative relations around youth policy it is difficult to realize an integrated local youth policy.

Literatuur

- Aart, H.A.P. van, et al. (1997). *Grote-stedenbeleid 1995-1996. Een tussentijdse evaluatie van de politiek-bestuurlijke verhoudingen in het beleidsveld Jeugd en Veiligheid*. Enschede: Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde.
- Almond, Gabriel en Sidney Verba (1963). *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, NJ: Princeton UP.
- Assen, Natalie, et al. (2004). *Snelle impuls – duurzame resultaten? Evaluatie van de EIB-regeling*. Den Haag: SGBO.
- Baldersheim, Harald en Krister Ståhlberg (2002). 'From guided democracy to multi-level governance. Trends in central-local relations in the Nordic countries'. In: *Local government studies* (28) 3, p. 74-90.
- Batelaan, H. (2002). *Projecten jeugd en veiligheid in niet-GSB-gemeenten. Evaluatie van de Tijdelijke Regeling inzet extra middelen jeugd en veiligheid (1997-2000) (eindrapport)*. Amsterdam: Regio-plan (Regioplan publikatienr. 452).
- Batley, Richard en Gerry Stoker (red.) (1991). *Local government in Europe. Trends and developments*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Beker, M. en E. Zeijl (2003). 'Slotbeschouwing beleidsinterventies'. In: E. Zeijl (red.), *Rapportage jeugd 2002* (p. 217-224). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- Bekke, Hans A.G.M. (1991). 'Experiences and experiments in Dutch local government'. In: Richard Batley en Gerry Stoker (red.), *Local government in Europe: trends and developments* (p. 123-133). Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Bemelmans-Vidéc, Marie-Louise, Ray C. Rist en Evert Vedung (1998). *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*. New Brunswick: Transaction publishers.
- Bleker, H. en W.M. van den Breemen (1983). *Macht in het binnenlands bestuur. Een theoretische en empirische verkenning van machts- en invloedsverhoudingen tussen bestuurslagen*. Deventer: Kluwer.
- Bogt, T. ter, F.M. en C.S. van Praag (1992). *Jongeren op de drempel van de jaren negentig*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (Cahier 90).
- Bogt, T. ter, S. van Dorsselaer en W. Vollebergh (2003). *Psychische gezondheid, risicogedrag en welbevinden van Nederlandse scholieren. HBSC Nederland 2002*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Bovaird, Tony, Elke Löffler en Salvador Parrado-Díez (red.) (2002). *Developing local governance networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos (Local governance in Europe vol.1).
- Brasz, H.A. (1960). *Veranderingen in het Nederlandse communalisme. De gemeentebesturen als element in het Nederlandse stelsel van sociale beheersing*. Assen: Van Gorcum.
- Bressers, J.Th.A. (1988). 'Triangulatie in evaluatieonderzoek. Beleidseffectiviteit en waterkwaliteit'. In: W. Derksen, A.F.A. Korsten en A.F.M. Bertrand (red.), *De praktijk van onderzoek: problemen bij onderzoek van politiek, bestuur en beleid*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Bressers, J.Th.A. en A.B. Ringeling (1989). 'Beleidsinstrumenten in drie arena's. Beleidsvorming, uitvoering en doorwerking'. In: *Beleidswetenschap* (3) 1, p. 3-24.
- Bressers, J.Th.A. en P.-J. Klok (1998). 'De inhoud van het beleid'. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 185-207). Alphen a/d Rijn: Samsom (zesde, geheel herziene uitgave).
- Broek, Andries van den en Frank Huysmans (2003). 'Cultuur'. In: E. Zeijl (red.), *Rapportage jeugd 2002* (p. 61-78). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).

- Bronneman-Helmerts, H.M. (1999). *Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Plan-bureau (Sociale en Culturele Studies 28).
- Bruggeman, D.A.G. (2000). *De overheid in beeld. Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en als werkgever*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bruijn, Hans A. en Hans A.M. Hufen (1998). 'The traditional approach to policy instruments'. In: B. Guy Peters en Frans K. M. van Nispen (red.), *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration* (p. 11-31). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bruijn, J.A. de, W.J.M. Kickert en J.F.M. Koppenjan (1993). 'Inleiding. Beleidsnetwerken en overheidssturing'. In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken* (p. 11-30). Den Haag: VUGA.
- Castenmiller, Peter (1988). *Participatie in beweging. Ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 59).
- Castenmiller, P. (1994). *Onverschillige democratie. Betrokkenheid bij de lokale politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- CBS (2003a). *Jeugd 2003, cijfers en feiten*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003b). *Statistisch jaarboek 2003*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2003c). *CBS Persbericht PB03-153*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB (2000). *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau (Werkdocument 117).
- Claassen, A. (1996). *Lokaal jeugdbeleid in Gelderse gemeenten. Een onderzoek naar de stand van zaken*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Dagevos, J. en S. Hoff (2003). 'Arbeid'. In: T. Roes (red.), *De sociale staat van Nederland 2003* (p. 55-78). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/12).
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford university press.
- Dawson, M. en R. Zunderdorp (2002). *Brede school ontwikkeling in Nederland. Notitie ten behoeve van de brede dialoog over de kansen en risico's van de brede school ontwikkeling in Nederland*. Den Haag: Zunderdorp Beleidsadvies & Management.
- Dekker, Paul, Joep de Hart en Esther van den Berg (2004). 'Democratie en civil society'. In: *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Denters, S.A.H. (1989). 'Gemeentelijke politiek'. In: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen (red.), *Politiek in Nederland*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Denters, Bas (2000). 'Greep op het grotestedenbeleid. Observaties en stellingen'. In: *Bestuurswetenschappen* (54) 4, p. 277-287.
- Denters, S.A.H. en V. Veldheer (1998). 'Gemeentelijke taken. Historie en actualiteit'. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (p. 66-76). Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen (1990). *Kwaliteit van gemeenten. Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokale bestuur*. Den Haag: VUGA.
- Denters, S.A.H., et al. (1999a). *Preadvies. De regiefunctie in gemeenten*. Den Haag: Raad van het Openbaar Bestuur.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong (1999b). 'Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustusbed? Gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid als casus'. In: *Bestuurskunde* (8) 3, p. 106-115.

- Denters, Bas en Lawrence Rose (2004). 'Van lokale overheid tot onderdeel van het lokaal bestuur? (Serie 'Veranderend lokaal bestuur in vergelijkend perspectief'). In: Bestuurswetenschappen (58) 5, p. 373-390.
- Derksen, W. (1985). 'Centrale sturing van lokale waarden'. In: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), *Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing* (p. 237-260). Zwolle: Tjeenk Willink.
- Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten. Beleidsrapport*. Leiden/Amsterdam: Onderzoekscentrum Sturing van de samenleving RU Leiden/Stichting voor economisch onderzoek UvA.
- Diepeveen, Marlies en Peter Krooneman (2001). *De veilige school. Een evaluatieonderzoek in het primair onderwijs (eindrapport)*. Amsterdam: Regioplan (Regioplan publicatienr. OA-24-256).
- Doelen, F.C.J. van der (1989). *Beleidsinstrumenten en energiebesparing. De toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987* (diss. Twente). Enschede: Universiteit Twente
- Doelen, F.C.J. van der en P.-J. Klok (1998). 'Beleidsinstrumenten'. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (p. 209-227). Alphen a/d Rijn: Samsom (zesde, geheel herziene uitgave).
- Driessen, G. en J. Doesborg (2003). *Voor- en vroegschoolse educatie en cognitieve en niet-cognitieve competenties van jonge kinderen*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Dulk, C.J. den, H. van de Stadt en J.M. Vliegen (1992). 'Een nieuwe maatstaf voor stedelijkheid. De omgevingsadressendichtheid'. In: CBS, *Maandstatistiek bevolking*, juli 1992, p. 14-27.
- Dut, F.M.J. (s.a.). 'Werk en inkomen'. In: *Handboek jeugdbeleid* (p. A 3.1-1-A 3.1-31). Den Haag: Elsevier overheid.
- Dijkman, Theo (1997). *Lokaal jeugdbeleid in Utrechtse gemeenten. Een onderzoek naar de stand van zaken*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Edelman, Murray (1964). *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- Eggink, E. en J.L.T. Blank (2001). *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/4).
- EIM/IOO (2004). *Monitor jeugdbeleid. Dummy en achtergrondrapportage (eindrapport)*. Zoetermeer: EIM/IOO.
- Elsinga, E. (1985). *Politieke participatie in Nederland. Een onderzoek naar ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland gedurende de jaren zeventig* (diss. Twente). Amsterdam: CT-press.
- Elzinga, D.J. en G.H. Hagelstein (1998). 'Centralisatie en decentralisatie'. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (p. 107-121). Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Fortuin, Kees (1998). *Sociale infrastructuur, regie en ketenverantwoordelijkheid in de grote steden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Fleurke, F. (2003). 'Nabeschouwing'. In: Sjoerd Karsten et al. (red.), *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd* (p. 117-132). Amsterdam, SCO-Kohnstamm Instituut.
- Fleurke, F. (2004). *Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente. Brief van de gemeente aan het rijk*. Den Haag: Commissie Autonomie voor de VNG, 22 mei 2004.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997). *Decentraliseren met beleid. Een heuristiek*. Den Haag: Sdu.
- Gelauff-Hanzon, C. en M. de Gruijter (1999). *Verworvenheden en perspectief. 0- tot 18-jarige allochtonenbeleid*. Den Haag: ministerie van VWS.
- Gilsing, Rob (1999). *Lokaal jeugdbeleid. Een inventariserend onderzoek*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie (scp-cahier 161).

- Gilsing, Rob (2001). 'Involving young people. Two perspectives on youth participation in local government'. In: P. Salustowicz (red.), *Civil society and social development. Proceedings of the 6th biennial European IUCISD Conference in Krakow 1999* (p. 213-228). Bern: Peter Lang.
- Gilsing, Rob (2003). *Beleid in de groei. Voortgang en uitkomsten van het lokale jeugdbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/15).
- Gilsing, Rob, et al. (1999). *Onderzoek naar lokaal sociaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werkdocument 58).
- Gilsing, Rob, et al. (2000). *Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2000/8).
- Gilsing, Rob, Vic Veldheer en Marianne Vorthoren (2001). 'De betekenis van de sociale pijler in het grotestedenbeleid'. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.), *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving. Het Sociaal debat 3* (p. 23-36). Den Haag: Elsevier.
- Goldsmith, Michael (2002). 'Central control over local government – a Western European comparison'. In: *Local government studies* (28) 3, p. 91-112.
- Goldsmith, Mike (2005). 'A new intergovernmentalism? Changing intergovernmental relations in federal and unitary states'. In: Bas Denters and Lawrence E. Rose (red.), *Comparing local governance. Trends and developments*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 228-245.
- Goldsmith, Mike en Ken Newton (1983). 'Central-local government relations. The irresistible rise of centralised power'. In: *West European politics* (6), p. 216-233.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe (1989). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Groenendijk, J.G. (1998). 'Local policymaking under fiscal centralism in the Netherlands. Consequences for local environmental policy'. In: *Environment and planning c: government and policy* (16), p. 173-189.
- Groot, Ronald de (2005). 'Effecten van decentralisatie van onderwijsbeleid naar gemeenten en de keuze voor territoriale of functionele decentralisatie'. In: *Bestuurswetenschappen* (59) 1, p. 52-73.
- Hagelstein, G.H. (1993). 'De verhouding tussen algemeen en functioneel bestuur. Naar bestuur op maat'. In: *Functioneel bestuur* (p. 1-36) (met bijdragen van G.H. Hagelstein et al.). Zwolle: Tjeenk Willink (Publicaties van de staatsrechtkring 4).
- Hambleton, R. en H. Thomas (1995). 'Urban policy evaluation – the contours of the debate'. In: R. Hambleton en H. Thomas (red.), *Urban policy evaluation. Challenge and change* (p. 1-20). Londen: Paul Chapman publishing.
- Hanf, Kenneth (1978). 'Introduction'. In: Kenneth Hanf en Fritz W. Scharpf (red.), *Inter-organizational policy making. Limits to coordination and central control* (p. 1-15). Londen: Sage.
- Heffen, Oscar van, Walter Kickert en Jacques Thomassen (2000). 'Introduction. Multi-level and multi-actor governance'. In: Oscar van Heffen, Walter J.M. Kickert en Jacques J.A. Thomassen (red.), *Governance in modern society. Effects, change and formation of government institutions* (p. 3-11). Dordrecht: Kluwer academic publishers.
- Hennekens, H.Ph.A.M. (2000). 'De gemeente verbouwd, niet versterkt!'. In: *Bestuurskunde* (9) 2, p. 62-66.
- Herweijer, L. (2003). 'Voorschoolse voorzieningen en brede scholen'. In: E. Zeijl (red.), *Rapportage jeugd 2002* (p. 175-196). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- Hesse, Joachim Jens en Laurence J. Sharpe (1991). 'Local government in international perspective. Some comparative observations'. In: Joachim Jens Hesse (red.), *Local government and urban affairs in international perspective. Analyses of twenty western industrialised countries* (p. 603-621). Baden-Baden: Nomos.

- Heuvel, J.H.J. van den (1998). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hood, Christopher C. (1983). *The tools of government*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Hoogerwerf, A. (1980). 'Relaties tussen centrale en lokale overheden in Nederland'. In: *Beleid & Maatschappij* (7) 12, p. 330-346.
- Houten, Gijs van (2004). *Is er meer nodig in de metaal? De doorwerking van de aanbevelingen uit het sociaal akkoord 'Er is meer nodig' in de cao Metaalelektro als exemplaar van de coherentie tussen verschillende niveaus in stelsels van gelaagde besluitvorming*. Utrecht: Universiteit Utrecht, i.s.m. ministerie van SZW.
- Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.) (1990). *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in samenwerking*. Den Haag: VUGA.
- Hupe, P.L. (1990). 'Intenties in interacties'. In: J.A.M. Hufen en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in samenwerking* (p. 223-234). Den Haag: VUGA.
- Hupe, Peter en Michael Hill (2004). 'Het meerlagenvraagstuk in het onderzoek naar beleidsprocessen'. In: *Beleidswetenschap* (18) 1, p. 62-85.
- Hupe, P.L. en E.H. Klijn (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: Erasmus universiteit, vakgroep bestuurskunde.
- Huysmans, F. en J. de Haan (2003). 'Media en ict'. In: E. Zeijl (red.), *Rapportage jeugd 2002* (p. 79-102). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- John, Peter (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kalders, P., J. van Erp en K. Peters (2004). 'Overheid in spagaat: over spanningen tussen verticale en horizontale sturing'. In: *Bestuurskunde* (13) 8, p. 338-346.
- Kesteren, J.H.M. van en A.F.A. Korsten (1993). 'Welzijnsbeleid. Oefening in functionele complementariteit?'. In: A.J.A. Godfroy en N.J.M. Nelissen (red.), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving* (p. 439-471). Bussum: Coutinho.
- Kickert, W.J.M. (1993a). 'Conclusies en discussie'. In: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid* (p. 297-306). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeen Willink.
- Kickert, W.J.M. (1993b). 'Inleiding'. In: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid* (p. 15-32). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeen Willink.
- King, David (1984). *Fiscal tiers. The economics of multi-level government*. Londen: George Allen and Unwin.
- Klijn, E.H. en G. Teisman (1992). 'Besluitvorming in netwerken. Een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels'. In: *Bestuurswetenschap* 1, p. 32-51.
- Kolk, H. van der (1997). *Electorale controle. Lokale verkiezingen en responsiviteit van politici* (diss. Twente). Enschede: Twente University Press.
- Koops, H. en R. Gilsing (2003). 'Evaluatie VNG-project Lokaal jeugdbeleid'. In: Y. van Westering (red.), *Eindverslag project Lokaal jeugdbeleid 1999-2002. Eindverslag van het project lokaal jeugdbeleid van de VNG*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Koot, W. en E. Dobbinga (2004). 'Vertraagde vernieuwing. De weerbarstigheid van departementale culturen'. In: *Bestuurskunde* (13) 3, p. 110-118.
- Koppenjan, J.F.M., J.A.M. Hufen en J.H.Th. Kramer (2001). 'Centrale visie en lokale praktijk. Barrières en kansen in het gemeentelijk verkeers- en vervoersbeleid'. In: *Bestuurswetenschappen* (55) 6, p. 454-479.
- Korsten, A.F.A. (1997). 'Bestuurlijke vernieuwing in Nederlandse gemeenten: een illusie?' In: *Beleidswetenschap* (11) 1, p. 41-54.

- Kuhry, B. en V. Veldheer (2004). *Maten voor gemeenten 2004. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2004/5).
- Kwekkeboom, M.H. (1994). *Rapportage welzijnswerk, Deel 4. De rol van de gemeente in het ouderenbeleid*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 107).
- Kwekkeboom, M.H. (1997). *De ontwikkeling van een lokaal beleid voor ouderen en gehandicapten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Welzijnsbeleid in de lokale samenleving 6, SCP-cahier 138).
- Kwekkeboom, R., T. Roes en V. Veldheer (2002). *De werkelijkheid van de Welzijnswet. Verkenning van de werking van de Welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2002/12).
- Lane, Jan-Erik (1993). *The public sector. Concepts, models and approaches*. Londen: Sage.
- Langbroek, P.M. (1988). *Machtenscheiding en decentralisatie. Een onderzoek naar de rechtsverhouding tussen centrale en decentrale overheidsorganen in Nederland* (diss. Twente). Enschede: Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Lange, Marice de (1995). *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid. Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip* (diss. Nijmegen). Amsterdam: Thesis publishers.
- Lelieveldt, Herman (1999). *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau* (diss. Nijmegen). Amsterdam: Thela thesis.
- Maarse, J.A.M. (1991). 'Hoe valt de effectiviteit van beleid te verklaren?', deel 1: Empirisch onderzoek'. In: J.Th.A. Bressers en A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsvaluatie* (p. 122-135). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Maarse, J.A.M. en J. Moen (1991). 'Instrumenten van beleid'. In: *Beleidswetenschap* (5) 2, p. 132-147.
- Mateman, Sander, et al. (2004). *Evaluatie Stimuleringsprojecten allochtone groepen* (eindrapport). Amsterdam / Leiden: Regioplan/Research voor beleid.
- Mentink, D. (2004). *Omstreden gemeentelijk onderwijsbeleid. Over grondwetsuitleg en het primaat van de wetgever, in het bijzonder met betrekking tot de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid en de huisvestingsvoorzieningen*. Den Haag: Elsevier overheid.
- Michels, A.M.B. (2002). 'Een halve eeuw overheidssturing'. In: *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid* (p. 111-139). Den Haag: RMO/Sdu (Advies 24).
- Mooij, Ton (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag in het voortgezet onderwijs. Evaluatie van de campagne 'de veilige school'*. Nijmegen: Instituut voor toegepaste sociale wetenschappen.
- Netten, Xenia (2000). *Lokaal jeugdbeleid. Inhoudsanalyse van beleidsdocumenten* (stageverslag Sociaal en Cultureel Planbureau).
- Noorda, J.J., et al. (1996). *Resultaten nulmeting ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid*. Amsterdam: Instituut Jeugd en Welzijn/Van Dijk, Van Soomer en Partners.
- Nijendaal, Gerber van en Patrick Tetteroo (2003). 'Bestuurlijke modellen voor de regio'. In: Auke J. van Dijk (red.), *Laag voor laag. Aspecten van regionalisering* (p. 43-49). Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- Oberon (2002). *Brede scholen in Nederland: jaarbericht 2002*. Utrecht: Oberon.
- Osborne, David en Ted Gaebler (1992). *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Osterkamp, Rigmar en Markus Eller (2003). 'Functional decentralisation of government activity'. In: CESifo DICE Report 3/2003: *Journal of institutional comparisons* (6) 3, p. 36-42.
- Owens, Jeffrey en Giorgio Panella (red.) (1991). *Local government. An international perspective*. Amsterdam: Elsevier.

- Page, Edward C. (1991). *Localism and centralism in Europe*. Oxford: Oxford university press.
- Page, Edward C. en Michael J. Goldsmith (red.) (1987). *Central and local government relations. A comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage (Modern Politics Series Vol. 13).
- Pennen, A.W. van der, et al. (1995). *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving. Een verkennende studie in drie gemeenten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Rapportage welzijnswerk 5, SCP-cahier 119).
- Pierre, Jon en B. Guy Peters (2000). *Governance, politics and the state*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Poel, Hugo van der (2003). 'Ontwikkelingen in het sportbeleid'. In: Koen Breedveld (red.), *Rapportage sport 2003* (p.35-69). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2003/4).
- Poelje, G.A. van (1951). 'Met ledige handen. Enkele algemene opmerkingen in het jaar van het eeuwfeest der Gemeentewet'. In: VNG, *Gedenkboek ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Gemeentewet* (p. 82-133). Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Poelje, G.A. van (1963). *Hedendaags gemeentewezen*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Pröpper, I.M.A.M. (1996). 'Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken. Enkele lessen ten behoeve van een theoretisch model'. In: *Beleidswetenschap* (10) 4, p. 353-357.
- Pröpper, Igno, Bart Litjens en Ester Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners en Pröpper.
- Puts, J.H.L. en G.M.L.M. Wever (1998). *Jeugdvoorzieningen in beeld. Een instrument voor het inventariseren van het lokale aanbod voor de jeugd*. Rijswijk: Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid.
- Raadschelders, J.C.N. (1990). *Plaatselijke bestuurlijke ontwikkelingen 1600-1980. Een historisch-bestuurskundig onderzoek in vier Noord-Hollandse gemeenten* (proefschrift Rijksuniversiteit Leiden). Den Haag: VNG-uitgeverij.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- RBB (1995). *Functioneel bestuur in organieke kaders*. Den Haag: Raad voor het binnenlands bestuur.
- RFV (2000). *Jaarrapport 1999 Raad voor de Financiële Verhoudingen*. Den Haag: Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- RMO (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Sdu (Advies 24).
- ROB (1999a). *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- ROB (1999b). *Het bestuurlijk kraakbeen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- ROB (2003). *Legio voor de regio. Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur.
- ROB en RFV (2000). *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- ROB en RFV (2001). *Steden zonder muren. Toekomst van het grotestedenbeleid*. Den Haag: Raad voor het Openbaar bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen.
- Roes, Theo, et al. (1987). *Gemeente, burger, klant*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-stukwerk 41).
- Roes, Theo, Rob Gilsing en Elke Zeijl (2002). *Naar een agenda voor de jeugd. Voorstellen voor een positief lokaal jeugdbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-werk-document 87).
- Savornin Lohman, P.M. (2001). 'Jeugdparticipatie'. In: *Handboek jeugdbeleid* (p. A5.4.1-A5.4.18). Den Haag: Elsevier.

- Schafer, J.L. (1999). *Multiple imputation of incomplete multivariate data under a normal model*, version 2.03. Geraadpleegd in maart 2003 via www.stat.psu.edu/~jls/misoftwa.html.
- Schambach, Rixt, Jaap Bouwmeester en Mechtelien van der Aalst (2001). *Stimuleringsprojecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren. Eindevaluatie*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Scharpf, Fritz W. (1978). 'Interorganizational policy studies. Issues, concepts and perspectives'. In: Kenneth Hanf en Fritz W. Scharpf (red.), *Interorganizational policy making. Limits to coordination and central control* (p. 345-370). London: Sage.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert en Fritz Schnabel (1978). 'Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation'. In: Kenneth Hanf en Fritz W. Scharpf (red.), *Interorganizational policy making. Limits to coordination and central control* (p. 57-112). London: Sage.
- Schnabel, P. (2001). 'Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de rijksoverheid in de samenleving'. In: *Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid*. Den Haag: Sdu.
- Schoorl, André (s.a.). 'De Wet maatschappelijke ondersteuning'. In: *Handboek lokaal sociaal beleid* (p. A 3.1-1-A 3.1.8). Den Haag: Elsevier overheid.
- Schuyt, C.J.M. (1995). *Kwetsbare jongeren en hun toekomst. Beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning*. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- SCP (1985). *Jongeren in de jaren tachtig. Een beschrijvende studie naar maatschappelijke kenmerken en denkbeelden van jongeren*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (1998). *Sociale en Culturele Verkenningen 1998*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie (SCP-cahier 149).
- SCP (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SER (2002). *Steden op koers. Advies over het grotestedenbeleid*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (advies nr. 02/03)
- Sharpe, L.J. (1988). 'The growth and decentralisation of the modern democratic state'. In: *European journal of political research* (16), p. 365-380.
- Simonis, J.B.D. en P.B. Lehning (1987). 'Een pluriforme beleidswetenschap'. In: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*. Meppel: Boom.
- Studulski, Frank en Miek Hoogbergen (2002). *Veiligheid als voorwaarde. Werken aan een structureel veiligheidsbeleid op school, 1995-2001*. Utrecht: Sardes.
- Tatenhove, J. van en P. Leroy (1995). 'Beleidsnetwerken. Een kritische analyse'. In: *Beleidswetenschap* (9) 2, p. 128-145.
- Terpstra, J. en I. Bakker (2002). *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de buurt*. Enschede: IPIT.
- Toonen, Theo A.J. (1981). 'Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur. De relaties tussen nationale en lokale overheden'. In: *Beleid en Maatschappij* (8) 11, p. 334-342.
- Toonen, Theo A.J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (diss. Rotterdam). Den Haag: VUGA.
- Toonen, Th. (1993). 'Bestuur en beleid'. In: J.W. van Deth (red.), *Handboek politiciologie* (p. 250-281). Assen: Van Gorcum.
- Toonen, Th.A.J. (1998). 'De gemeente in de gedecentraliseerde eenheidsstaat'. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (p. 35-46). Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Toonen, Theo A.J. (2000). 'Administrative conditions to institutional politics. Federalism in an unitary state'. In: Oscar van Heffen, Walter J.M. Kickert en Jacques J.A. Thomassen (red.), *Governance in modern society. Effects, change and formation of government institutions* (p. 203-222). Dordrecht: Kluwer academic publishers.
- Toonen, Th.A.J. en F. Hendriks (1998). 'Gemeenten en hogere overheden'. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (p. 122-134). Alphen a/d Rijn: Samsom.

- Torenvlied, René (1995). 'De inbedding van beleidsvisies in beleidsnetwerken'. In: *Beleidswetenschap* (9) 4, p. 323-341.
- Torenvlied, R. (1996). *Besluiten in uitvoering. Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten* (diss. Groningen). Amsterdam: Thesis publishers.
- Torenvlied, René en Agnes Akerman (2004). 'Theory of 'soft' policy implementation in multilevel systems with an application to social partnership in the Netherlands'. In: *Acta Politica* (39) 1, p. 31-58.
- Turkenburg, Monique (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie (SCP-cahier 164).
- Turkenburg, Monique (2002). *Taal lokaal. Gemeentelijk onderwijs in allochtone levende talen (OALT)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/9).
- Turkenburg, Monique (2003). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002). Het beleidsproces in vijftien gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-onderzoeksrapport 2003/10).
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction publishers.
- Veenswijk, Marcel (1996). *Departementale cultuur. IJzeren kooi, bron van versplintering of politiek werktuig?* (diss. Rotterdam) Delft: Eburon.
- Veenswijk, M. en W.J.M. Kickert (1993). 'Departementale cultuur'. In: W.J.M. Kickert (red.), *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid* (p. 237-253). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeen Willink.
- Veldheer, V. (1994). *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985* (diss. Leiden). Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele Studies 20).
- Veldheer, Vic, et al. (1994). *Het lokale profiel. De identiteit van gemeenten en de rol van de burger*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-cahier 115).
- Vollers, Jan en Henk Hack (2001). 'Programma lokaal beleid'. In: *Beleidsverantwoording Jeugd in beweging 1996-2001*. Arnhem: Stichting Jeugd in beweging.
- Westerling, Y. van (2003). *Eindverslag project Lokaal jeugdbeleid 1999-2002. Eindverslag van het project lokaal jeugdbeleid van de VNG*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Wiebing, H.P. en E. van Lankvelt (1999). *Nota van preventie. Inventarisatie van het lokaal preventief jeugdbeleid in 12 Limburgse gemeenten, beleidsrapportage*. Maastricht: PBW.
- Willemse, R. (2001). *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente. Eigen initiatieven integraal bestuur in de periode 1960-1996* (diss. VU Amsterdam). Delft: Eburon (Binnenlands bestuur in verandering 7).
- Winter, M. de (1995). *Kinderen als medeburgers. Kinder- en jeugdparticipatie als maatschappelijk opvoedingsperspectief*. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.
- Wittebrood, K. (1995). *Politieke socialisatie in Nederland. Een onderzoek naar de verwerving en ontwikkeling van politieke houdingen van havo- en vwo-leerlingen* (diss. Nijmegen). Amsterdam: Thesis publishers.
- Wittebrood, K. (2000a). 'Probleemgedrag onder jongeren'. In: K. Wittebrood en S. Keuzenkamp (red.), *Rapportage jeugd 2000. Trajecten van jongeren naar zelfstandigheid* (p. 167-193). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2000/7).
- Wittebrood, K. (2000b). 'Trends in jeugdgeweld'. In: *Justitiële verkenningen* (26) 1, p. 21-34.
- Wittebrood, K. (2003). 'Preventieve en strafrechtelijke interventies ter voorkoming van jeugddelinquente'. In: E. Zeijl (red.), *Rapportage jeugd 2002* (p. 197-216). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- Wouden, R. van der et al. (1994). *Evaluatie sociale vernieuwing. Het eindrapport*. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA (SCP-cahier 109).

- WRR (2004), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yanow, Dvora (1993). 'The communication of policy meanings. Implementation as interpretation and text'. In: *Policy sciences* (26), p. 41-61.
- Zeijl, Elke (2003). 'Politieke en maatschappelijke participatie'. In: E. Zeijl (red.), *Rapportage jeugd 2002* (p. 103-124). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- Zeijl, Elke, et al. (2003). *Rapportage jeugd 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/16).
- Zeijl, Elke, et al. (2005). *Kinderen in Nederland*. Den Haag/Leiden: Sociaal en Cultureel Planbureau/TNO Kwaliteit van leven (SCP-publicatie 2005/4).

Geraadpleegde documenten

- Algemene Rekenkamer (2003). *Handreiking normen voor netwerksturing*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2005). *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 13/01/2005, betreffende Reactie op eindrapport Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (commissie-Brinkman)*. Den Haag: Algemene Rekenkamer (kenmerk 4006422 RJ).
- BANS (1999). *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Jeugdbeleid in Ba(la)ns. Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten Interprovinciaal Overleg.
- BANS (1999b). *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Overheden over toekomst*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Interprovinciaal Overleg.
- BANS (2001). *Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Jeugdbeleid in Ba(la)ns II. Afspraken van rijk, provincies en gemeenten over een gezamenlijk jeugdbeleid*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Interprovinciaal Overleg.
- BANS-bezoekcommissie (2002). *Bans in het land. Eindrapportage Bans-bezoekcommissie jeugd-beleid*. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Boom, C.E.M. van de (1999). *Wet inschakeling werkzoekenden*. Nederlandse wetgeving Editie Schuurman en Jordens, 108b. Deventer: Kluwer.
- BZK (1995a). 'Convenant G4'. Geraadpleegd op http://www.minbzk.nl/grote_steden/grote_stedenbeleid/publicaties/convenant_g4, op 23 november 2004.
- BZK (1995b). 'Convenant G15'. Geraadpleegd op http://www.minbzk.nl/grote_steden/grotestedenbeleid/publicaties/convenant_g15, op 23 november 2004.
- BZK (1998). *Doorstartconvenant grote stedenbeleid rijk-G4 en rijk-G21*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2002). *Steden op stoom: tussenstand grotestedenbeleid 1994-2002*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Code interbestuurlijke verhoudingen (2004). 'Code interbestuurlijke verhoudingen'.
- EK (1997/1998). *Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische toepassingen*. Memorie van Antwoord. Eerste Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25176, nr.167b.
- Externe commissie CRIEM (s.a.). *Op weg naar een andere cultuur: de eerste stap(pen) gezet*. Advies van de Externe Commissie CRIEM.
- Financiën (2002). *Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid*. Den Haag: ministerie van Financiën.
- OCW (1995). *Lokaal onderwijsbeleid*. Den Haag: Sdu.
- OCW (1999a). *Cultuur als confrontatie: uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*. Den Haag: Sdu.
- OCW (1999b). *Veiligheidsbeleid 2000-2003 voor PO, VO en BVE*. Zoetermeer: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (kenmerk VO/TAB/1999/43846).
- OCW (2000). *Voortgangsrapportage Weer samen naar school*. Zoetermeer: ministerie van OCenW (kenmerk PO/KB-00/14071).
- OLPJ (1998a). *Jeugdbeleid vindt zijn weg: eindverslag van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: OLPJ.

- OLPJ (1998b). *Verder werken aan lokaal jeugdbeleid. Eindadvies van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid*. Rijswijk: OLPJ.
- Operatie Jong (2003a). *Operatie Jong. Samen werken aan integraal jeugdbeleid (1) 1*. Den Haag/Zoetermeer: ministeries van BZK, Justitie, SZW en VWS, OCW.
- Operatie Jong (2003b). *Proeve van de jeugdagenda*. Den Haag/Zoetermeer: ministeries van BZK, Justitie, SZW en VWS, OCW.
- Operatie Jong (2004a). *Operatie Jong. Sterk en resultaatgericht voor de jeugd*. Den Haag: Operatie Jong.
- Operatie Jong (2004b). *12 Thema's van Operatie Jong. Plannen van aanpak*. Den Haag: Operatie Jong.
- Operatie Jong (2005). 'Kabinet selecteert gemeenten voor nieuw lokaal jeugdbeleid' (persbericht vrijdag 21 januari 2005, nummer 2). Den Haag: Operatie Jong.
- Staatsblad (1994). 'Wet van 10 maart 1994, houdende wijzigingen van de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten'. In: Staatsblad 1994, 255.
- Staatsblad (1995). 'Besluit van 22 maart 1995, houdende voorschriften in verband met het verstrekken aan gemeenten van middelen in verband met het opzetten van een regionaal meld- en coördinatiepunt ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten door leerplichtige en niet-leerplichtige leerlingen' (Tijdelijk besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten). In: Staatsblad 1995, 169.
- Staatsblad (1996). 'Wet van 4 juli 1996, houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen'. In: Staatsblad 1996, 402.
- Staatsblad (1997a). 'Wet van 15 mei 1997 tot wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid' (Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid). In: Staatsblad 1997, 237.
- Staatsblad (1997b). 'Besluit van 28 augustus 1997, houdende vaststelling van het landelijk beleidskader inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en wijziging van enkele besluiten' (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid). In: Staatsblad 1997, 431.
- Staatsblad (1997c). 'Wet van 15 mei 1997 tot wijziging van onder meer de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake schoolbegeleiding' (regeling schoolbegeleiding). In: Staatsblad 1997, 252.
- Staatsblad (1997d). 'Wet van 4 december 1997, houdende regeling voor de totstandkoming van een gemeentelijk werkfonds voor voorzieningen ter bevordering van de toetreding tot het arbeidsproces van langdurig werklozen en jongeren' (Wet inschakeling werkzoekenden). In: Staatsblad 1997, 760.
- Staatsblad (1998a). 'Wet van 5 maart 1998, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het onderwijs in allochtone levende talen en enkele technische aanpassingen'. Staatsblad 1998, 148.
- Staatsblad (1998b). 'Besluit van 2 juni 1998 tot wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur naar aanleiding van het totstandbrengen van een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra en toevoeging van een tweede deel aan de Wet op het voortgezet onderwijs en in verband met het onderwijs in allochtone levende talen'. In: Staatsblad 1998, 413.
- Staatsblad (2001a). 'Wet van 6 december 2001 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van de verplichting voor het bevoegd gezag tot het melden van

- voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn, alsmede van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten' (regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten). In: Staatsblad 2001, 636.
- Staatsblad (2001b). 'Besluit van 7 december 2001, houdende wijziging van de regio-indeling en regels voor de berekening en betaling van de specifieke uitkering voor de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten' (Besluit regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten). In: Staatsblad 2001, 650.
- Staatscourant (1994). 'Regeling regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten'. In: Staatscourant, 20 juli 1994, 136, p. 12-14.
- Staatscourant (1995). 'Regeling impuls leefbaarheid, veiligheid en stadseconomie'. In: Staatscourant, 21 december 1995, 249, p. 11.
- Staatscourant (1996a). 'Regeling Financiering Actieprogramma's Jeugd en Veiligheid 1996-1999'. In: Staatscourant, 23 mei 1996, 97, p. 11.
- Staatscourant (1996b). 'Regeling financiering actieplannen jeugd en veiligheid 1996-1999 G15'. In: Staatscourant, 29 november 1996, 232, p. 8.
- Staatscourant (1996c). 'Regeling impuls leefbaarheid, veiligheid en stadseconomie G15'. In: Staatscourant, 29 november 1996, 232, p. 8.
- Staatscourant (1997a). 'Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang'. In: Staatscourant, 8 oktober 1997, 194, p. 8.
- Staatscourant (1997b). 'Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1997'. In: Staatscourant, 28 februari 1997, 42, p. 8.
- Staatscourant (1997c). 'Tijdelijke Regeling inzet extra middelen Jeugd en Veiligheid'. In: Staatscourant, 3 april 1997, 65, p. 14.
- Staatscourant (1997d). 'Regeling impuls leefbaarheid, veiligheid en stadseconomie G6'. In: Staatscourant 20 november 1997, 225, p. 8.
- Staatscourant (1998a). 'Regeling pilot trajectbegeleiders'. In: Staatscourant, 9 oktober 1998, 196, p. 10.
- Staatscourant (1998b). 'Ontwerp-besluit wijziging Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang'. In: Staatscourant, 2 april 1998, 64, p. 11.
- Staatscourant (1998c). 'Wijziging Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang'. In: Staatscourant, 11 mei 1998, 87, p. 8.
- Staatscourant (1998d). 'Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 1999'. In: Staatscourant, 30 december 1998, 249, p. 20.
- Staatscourant (1999a). 'Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid'. In: Staatscourant, 16 juli 1999, 162, p. 8.
- Staatscourant (1999b). 'Stimuleringsregeling breedtesport'. In: Staatscourant, 19 november 1999, 229, p. 6.
- Staatscourant (1999c). 'Wijziging Tijdelijke stimuleringsmaatregel buitenschoolse opvang'. In: Staatscourant, 18 oktober 1999, 199, p. 14.
- Staatscourant (1999d). 'Regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders 2000'. In: Staatscourant, 28 december 1999, 250, p. 40.
- Staatscourant (1999e). 'Tijdelijke regeling innovatieve tieneropvangprojecten'. In: Staatscourant, 23 februari 1999, 36, p. 7.
- Staatscourant (2000a). 'Bijdrageregeling 'Digitaal trapveld'. In: Staatscourant, 25 april 2000, 80, p. 8.
- Staatscourant (2000b). 'Wijziging Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang'. In: Staatscourant, 24 juli 2000, 140, p. 10.
- Staatscourant (2000c). 'Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang'. In: Staatscourant, 15 september 2000, 179, p. 10.

- Staatscourant (2000d). 'Wijziging Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang'. In: Staatscourant, 27 september 2000, 187, p. 11.
- Staatscourant (2000e). 'Wijziging Regeling uitbreiding kinderopvang en buitenschoolse opvang'. In: Staatscourant, 11 december 2000, 240, p. 11.
- Staatscourant (2000f). 'Wijziging Tijdelijke regeling innovatieve tieneropvangprojecten'. In: Staatscourant, 21 juli 2000, 139, p. 8.
- Staatscourant (2000g). 'Eenmalige intensiveringsbijdrage jeugd en veiligheid'. In: Staatscourant 10 oktober 2000, 196, p. 8.
- Staatscourant (2000h). 'Bijdrageregeling leefbaarheid partiële GSB-steden'. In: Staatscourant, 27 april 2000, 82, p. 10.
- Staatscourant (2000i). 'Stimuleringsregeling sociale activering'. In: Staatscourant, 8 februari 2000, 27, p. 13.
- Staatscourant (2001a). '(Tijdelijke) regeling vroegsignalering'. In: Staatscourant, 30 maart 2001, 64, p. 24.
- Staatscourant (2001b). 'Regeling commissie-Tienelopvang'. In: Staatscourant, 20 maart 2001, 56, p. 10.
- Staatscourant (2001c). 'Bijdrageregeling preventiebeleid 2001-2004 voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen'. In: Staatscourant, 28 november 2001, 231, p. 9.
- Staatscourant (2001d). 'Bijdrageregeling Antillianengemeenten'. In: Staatscourant, 18 mei 2001, 96, p. 8.
- Staatscourant (2002). 'Beëindiging (tijdelijke) regeling vroegsignalering'. In: Staatscourant. 5 december 2002, 235, p. 25.
- Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (s.a.). Eindrapport stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen.
- TK (1980/1981). Decentralisatie van rijkstaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 16492, nrs. 1-2 (Decentralisatienota).
- TK (1988/1989). Nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Tweede Kamer, vergaderjaar 1988/1989, 20691, nr. 3.
- TK (1992/1993). Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie. Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 21427, nrs. 42-43.
- TK (1994/1995a). Bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 23309, nr. 12.
- TK (1994/1995b). Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998. Brief van de staatssecretaris met Nota veiligheidsbeleid 1995-1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1994/1995, 24225, nrs. 1-2.
- TK (1995/1996a). Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 1996. Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24400 xvi, nr. 59.
- TK (1995/1996b). Veiligheidsbeleid 1995-1998. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24225, nr. 4 (voortgangsrapportage van het traject 'Jeugd en Veiligheid').
- TK (1995/1996c). Jeugdcriminaliteit. Brief van de staatssecretaris van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24485, nr. 1.
- TK (1996/1997a). Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met het onderwijs in allochtone levende talen. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25176, nr. 3.

- TK (1996/1997b). Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met het onderwijs in allochtone levende talen. Nota naar aanleiding van het verslag. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25176, nr. 5.
- TK (1996/1997c). Sportbeleid. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25125, nrs. 1-2.
- TK (1996/1997d). Buitenschoolse opvang. Brief van de minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 25457, nr. 1 (besteding van de extra middelen ten behoeve van de buitenschoolse opvang).
- TK (1997/1998a). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 1998. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 xvi, nrs. 2-3.
- TK (1997/1998b). Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25980, nr. 1 (beleidsbrief 'Naar een solide basis').
- TK (1997/1998c). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (viii) voor het jaar 1998. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 viii, nrs. 2-3.
- TK (1997/1998d). Gewichtenregeling basisonderwijs. Brief van de staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25844, nr. 1.
- TK (1997/1998e). Jeugdzorg 1998-2001. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25619, nr. 3 (standpunt bij het onderzoeksrapport *Op weg naar volwassenheid*; Evaluatie jeugdgezondheidszorg 1996).
- TK (1997/1998f). Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25726, nr. 1.
- TK (1997/1998g). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Binnenlandse Zaken (vii) voor het jaar 1998. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 vii, nrs. 2-3.
- TK (1997/1998h). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (xv) voor het jaar 1998. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 xv, nrs. 2-3.
- TK (1997/1998i). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 1998. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25600 vi, nrs. 2-3.
- TK (1998/1999a). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 1999. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26200 xvi, nrs. 2-3.
- TK (1998/1999b). Welzijnsnota 1999-2002. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26477, nr. 2.
- TK (1998/1999c). Grotestedenbeleid. Brief van de minister voor Grote steden- en integratiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 21062, nr. 7.
- TK (1998/1999d). Integratiebeleid 1999-2002. Brief van de minister voor Grote steden- en integratiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26333, nrs. 1-2. (brief met nota *Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999-2002*).
- TK (1998/1999e). Integratiebeleid 1999-2002. Brief van de minister voor Grote steden- en integratiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26333, nr. 4 (plan van uitvoering van de nota *Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999-2002*).
- TK (1998/1999f). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (viii) voor het jaar 1999. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26200 viii, nrs. 2-3.

- TK (1998/1999g). Plan Voortijdig school verlaten. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26695, nr. 2.
- TK (1998/1999h). Breedtesport. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26632, nr. 1 (Breedtesportimpuls).
- TK (1998/1999i). Nota Kinderopvang. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26587, nr. 2.
- TK (1998/1999j). Integraal veiligheidsprogramma. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26604, nr. 1.
- TK (1998/1999k). Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26345, nr. 1.
- TK (1998/1999l). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vii) voor het jaar 1999. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26200 VII, nrs. 2-3.
- TK (1998/1999m). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (xv) voor het jaar 1999. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26200 XV, nrs. 2-3.
- TK (1998/1999n). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 1999. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998/1999, 26200 VI, nrs. 2-3.
- TK (1999/2000a). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 2000. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26800 XVI, nrs. 2-3.
- TK (1999/2000b). Brede scholen. Brief van de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26999, nr. 1.
- TK (1999/2000c). Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning. Brief van de staatssecretaris van Justitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27197, nr. 1.
- TK (1999/2000d). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (viii) voor het jaar 2000. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26800 VIII, nr. 2.
- TK (1999/2000e). Voor- en vroegschoolse educatie. Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27190, nr. 1.
- TK (1999/2000f). Aanpak onderwijsachterstanden. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27020, nr. 14 (uitwerking notitie 'Onderwijskansen').
- TK (1999/2000g). Aanpak onderwijsachterstanden. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27020, nr. 23 (eerste voortgangsrapportage Uitwerking Onderwijskansenbeleid).
- TK (1999/2000h). Aanpak onderwijsachterstanden. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27020, nr. 31 (tweede voortgangsrapportage Uitwerking Onderwijskansenbeleid).
- TK (1999/2000i). Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra in verband met de invoering van de verplichting voor het bevoegd gezag tot het melden van voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn, alsmede van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (regels inzake regionale meld- en coördinatie-functie voortijdig schoolverlaten). Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27206, nr. 3.
- TK (1999/2000j). Positionering Jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 27004, nr. 1.

- TK (1999/2000k). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vii) voor het jaar 2000. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26800 VII, nr. 2.
- TK (1999/2000l). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (xv) voor het jaar 2000. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26800 XV, nrs. 2-3.
- TK (1999/2000m). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 2000. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999/2000, 26800 VI, nrs. 2-3.
- TK (2000/2001a). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 2001. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 25600 XVI, nr. 2.
- TK (2000/2001b). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (viii) voor het jaar 2001. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 VIII, nr. 2.
- TK (2000/2001c). Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden. Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 25726, nr. 9.
- TK (2000/2001d). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vii) voor het jaar 2001. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 VII, nr. 2.
- TK (2000/2001e). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (xv) voor het jaar 2001. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 XV, nrs. 2-3.
- TK (2000/2001f). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 2001. Memorie van Toelichting en Bijlagen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000/2001, 27400 VI, nrs. 2-3.
- TK (2001/2002a). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 2002. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 25600 XVI, nr. 2.
- TK (2001/2002b). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (viii) voor het jaar 2002. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000 VIII, nr. 2.
- TK (2001/2002c). Organiseren van opvoeding en ontwikkeling van jeugd. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28369, nr. 1.
- TK (2001/2002d). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vii) voor het jaar 2002. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000 VII, nr. 2.
- TK (2001/2002e). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (xv) voor het jaar 2002. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000 XV, nr. 2.
- TK (2001/2002f). Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Justitie (vi) voor het jaar 2002. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001/2002, 28000 VI, nr. 2.
- TK (2002/2003a). Vaststelling begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 2003. Memorie van toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28600 XVI, nr. 2.
- TK (2002/2003b). Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002/2003, 28831, nr. 2.

- TK (2003/2004a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (xvi) voor het jaar 2004*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29200 XVI, nr. 2.
- TK (2003/2004b). *Modernisering van de overheid*. Brief van de minister voor Bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29362, nr. 1.
- TK (2004/2005a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (vii) voor het jaar 2005*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29800 VII, nr. 15 (brief minister over de Code interbestuurlijke verhoudingen).
- TK (2004/2005b). *Jeugdagenda*. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29284, nr. 5 (brief bij Plannen van aanpak jeugdagenda).
- Uitleg gele katern (2000a). 'Financiële impuls voor basisscholen met veel achterstandsleerlingen'. In: *Uitleg gele katern*, 29 november 2000, 28, p. 11-13.
- Uitleg gele katern (2000b). 'Regeling voor- en vroegschoolse educatie'. In: *Uitleg gele katern*, 19 april 2000, 11-12, p. 10-16.
- Uitleg gele katern (2000c). 'Regeling voor- en vroegschoolse educatie'. In: *Uitleg gele katern*, 11 oktober 2000, 24, p. 11-17.
- Uitleg gele katern (2001a). 'Regeling financiële impuls voor ICT-toepassingen op scholen met veel achterstandsleerlingen in het basis- en het (voortgezet) speciaal onderwijs'. In: *Uitleg gele katern*, 21 november 2001, 27, p. 4-6.
- Uitleg gele katern (2001b). 'Aanvullende regeling uitbreiding voor- en vroegschoolse educatie (VVE)'. In: *Uitleg gele katern*, 25 juli 2001, 18a deel 1, p. 54-60.
- Uitleg gele katern (2002). 'Regeling verbreding onderwijskansenbeleid'. In: *Uitleg gele katern*, (22 mei 2002), 12, p. 9-15.
- Visitatierapport G21 (2002). *De vele gezichten van het grotestedenbeleid*. Visitatierapport G21 – grotestedenbeleid 2001. Den Haag: B&A-groep.
- VNG (1999). *VNG-project Lokaal jeugdbeleid 1999-2002*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG (2000). *Jeugdbeleid*. Ledenbrief Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (nr. Lbr.00/03).
- VNG (2001). *Knelpunten in de vve-regeling*. Ledenbrief Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (nr. Lbr.01/68).
- VNG (2002). *Gemeenten en interbestuurlijke samenwerking*. Brief aan minister-president, minister van Algemene Zaken. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG-kenmerk CB/2002002768).
- VNG (s.a.). *Onderzoek naar stand van zaken VVE-beleid van gemeenten 2000-2002*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (project lokaal jeugdbeleid).
- VROM (2000). *Nota Wonen. Mensen, wensen, wonen*. Den Haag: ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne.
- VWS (1994). *Naar eigen vermogen*. Welzijnsnota 1995-1998. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (1995). *Perspectief voor jeugdigen, kansen voor gemeenten*. Startdocument lokaal preventief jeugd-beleid. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS (1998). *De terugblik*. Welzijnsnota 1999-2002 deel A, het verslag over de periode 1995-1998. Rijswijk: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- VWS, Justitie en OCW (1995). *Beleidskader preventieve en curatieve jeugdzorg 1996-1999*. Rijswijk/Den Haag/Zoetermeer: ministerie van VWS/ministerie van Justitie/ministerie van OCW.

- vws, Justitie, OCW, SZW en BiZa (1996). *Beleidskader preventieve en curatieve jeugdzorg 1997-2000*. Rijswijk/Den Haag/Zoetermeer: ministerie van vws/ministerie van Justitie/ministerie van SZW/ministerie van BiZa/ministerie van OCW.
- vws, Justitie, OCW, SZW en BiZa (1997). *Voortgangsrapportage beleidskader jeugdzorg. Rijksverslagen 1996 en rijksmeerjarenplannen 1998-2001*. Rijswijk/Den Haag/Zoetermeer: ministerie van VWS/ministerie van Justitie /ministerie van SZW/ministerie van BiZa/ministerie van OCW.
- vws, Justitie, OCW, SZW en BZK (1998). *Voortgangsrapportage beleidskader jeugdzorg 1999-2002*. Rijswijk/Den Haag/Zoetermeer: ministerie van vws/ministerie van Justitie/ministerie van SZW/ministerie van BZK/ministerie van OCW.
- vws, Justitie, OCW, SZW en BiZa (1999). *Voortgangsrapportage beleidskader jeugdzorg 2000-2003*. Den Haag/Zoetermeer: ministerie van vws/ministerie van Justitie/ministerie van SZW/ministerie van BZK/ministerie van OCW.
- wvc (1993). *Jeugd verdient de toekomst. Nota intersectoraal jeugdbeleid*. Rijswijk: ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- wvc en Justitie (1994). *Regie in de jeugdzorg. Standpunt van de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie*. Rijswijk/Den Haag: ministerie van wvc/ministerie van Justitie.
- Zunderdorp Beleidsadvies & Management (2002). *Advies Communities that care en O&O op wijkniveau*. Den Haag: Zunderdorp Beleidsadvies & Management.

Bijlage A Gebruikte databestanden

Interviews lokaal jeugdbeleid (ILJ 1998)

Ten behoeve van het project Lokaal jeugdbeleid zijn interviews afgenomen in 74 gemeenten en 4 deelgemeenten over de inhoud van het lokale jeugdbeleid en de participatie van jongeren.

Doelpopulatie	NL-gemeenten
Soort onderzoek	enquête
Entiteiten	gemeenten
Steekproefmethode	aselecte steekproef met stratificatie naar sociaal-economische achterstand (2) en stedelijkheidsklasse (5)
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Uitvoerder veldwerk	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS)
Veldwerkperiode	oktober - december 1998
Verslagperiode	1998
Frequentie	eenmalig
Verzamelmethode	mondelinge vragenlijst
Berichtgever	ambtenaren
Steekproefomvang	8 gemeenten per stratum: 74 gemeenten en 4 deelgemeenten (één stratum bevat slechts 2 gemeenten)
Respons	71 gemeenten en 3 deelgemeenten

Zie Bijlage C1 voor de vragenlijst en Bijlage B voor de steekproef.

Nota's lokaal jeugdbeleid 1998

Documentanalyse op enkele concrete punten van de voor het jeugdbeleid relevante en beschikbare beleidsdocumenten. Deze punten betreffen: de mate waarin doelstellingen zijn geformuleerd, de thema's die aan de orde komen, de leeftijdsgroepen die aandacht krijgen, de dominante benadering in het jeugdbeleid (algemeen-preventief, gericht-preventief, curatief), de speerpunten in het jeugdbeleid en eventuele doelgroepen van beleid.

Lokaal jeugdbeleid (LJB)

Op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voert het Sociaal en Cultureel Planbureau sinds 1998 onderzoek uit naar het jeugdbeleid in Nederlandse gemeenten, als onderdeel van het onderzoek Lokaal Sociaal Beleid (LSB). De rapportage heeft enerzijds het doel het lokale jeugdbeleid te volgen (monitorfunctie) en anderzijds te komen tot een evaluatie van het beleid. Bij dit laatste doel gaat het om de relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten van het beleid. Belangrijke vragen in dit onderzoek zijn, hoe gemeenten hun jeugdbeleid inhoud en

vorm geven, en hoe deze aspecten samenhangen met resultaten die geboekt worden. Om inzicht in deze materie te krijgen zijn verschillende vragenlijsten uitgezet onder verschillende groeperingen.

Doelpopulatie	NL-gemeenten
Soort onderzoek	enquête
Steekproefeenheid	gemeente
Entiteiten	gemeenten
Steekproefkader	gemeenten uit het ILJ-onderzoek ('Interviews lokaal jeugdbeleid') uit 1998
Steekproefmethode	volledige steekproefkader: alle gemeenten die in ILJ98 zijn benaderd minus 2 door herindeling
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

LJB-ambtenaren 2002

Aan ambtenaren uit de onderzoeksgemeenten zijn vragen gesteld over de inhoud van het lokale jeugdbeleid en de participatie van jongeren. De vragen richtten zich op de beleidsinhoud, het beleidsproces en met name op de sturende rol van de gemeente.

Berichtgever	gemeenteambtenaren
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijst
Uitvoerder veldwerk	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS)
Veldwerkperiode	april - juli 2002
Steekproefomvang	72 gemeenten
Respons	60 gemeenten (83%)

Zie Bijlage C2 voor de vragenlijst

LJB-instellingen 2002

In elke onderzoeksgemeente zijn maximaal tien instellingen benaderd waarvan verondersteld kon worden dat ze bij het jeugdbeleid betrokken waren. Aan de instellingen werden vragen voorgelegd over het beleidsproces (de wijze waarop de instelling bij het lokaal jeugdbeleid betrokken is) en over de beoordeling van verschillende aspecten van het jeugdbeleid.

Berichtgever	vertegenwoordigers van uitvoerende instellingen
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijst
Uitvoerder veldwerk	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS)
Veldwerkperiode	april - augustus 2002
Steekproefomvang	682 instellingen
Respons	371 instellingen (55%)

Zie Bijlage C3 voor de vragenlijst

LJB-Jongereninspectieteams 2002

In negen onderzoeksgemeenten die betrokken zijn bij het kwalitatieve onderzoek zijn jongereninspectieteams (JIT's) ingezet om de jongeren zelf een oordeel te laten vellen over het lokale jeugdbeleid. De JIT-leden hebben in iedere gemeente circa zestig interviews met andere jongeren gehouden.

Respons 504 jongeren uit 9 gemeenten

Zie Bijlage C4 voor de vragenlijst en Bijlage D voor een verslag van het veldwerk

LJB-kengetallen 2002

Het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO) van de Erasmus Universiteit in Rotterdam heeft in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) uit verschillende bronnen kengetallen over het lokaal jeugdbeleid verzameld. Veldwerkperiode maart - november 2002

Nota's jeugdbeleid 2002

Documentanalyse op enkele concrete punten van de voor het jeugdbeleid relevante en beschikbare beleidsdocumenten. In 2002 is deze analyse alleen uitgevoerd voor de 36 gemeenten die sinds 1998 nieuwe, voor het jeugdbeleid relevante kader- of strategische nota's hebben uitgebracht. Voor de andere gemeenten zijn de resultaten van 1998 gebruikt.

De nota's zijn op dezelfde punten geanalyseerd als in 1998 en daarnaast op de aandacht voor jeugdparticipatie, regie, beleidsevaluatie en de vier inhoudelijke thema's die in hoofdstuk 4 van dit onderzoek aan de orde komen.

Woonmilieudatabase (WMD)

De woonmilieudatabase is opgezet om op een uniforme en integrale wijze de beschikking te hebben over gegevens op wijk- en buurtniveau. Er wordt naar gestreefd per gebiedseenheid informatie bijeen te brengen over de thema's bevolking, wonen, werk, gebouwen, mobiliteit, voorzieningen, bodemgebruik en bereikbaarheid. De woonmilieudatabase bevat sinds 1998 ook gegevens over verhuizingen naar nationaliteit, geboorteland en postcode, en over de vestigingsplaats van winkels.

Doelpopulatie	wijken en buurten in Nederland
Entiteiten	viencijferige postcodegebieden
Opdrachtgever	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM); Rijks Planologische Dienst (RPD) in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Uitvoerder	AB Onderzoek (1995)
Frequentie	vierjaarlijks
Verzamelmethode	compilatie van gegevens van derden, onder meer van PTT, CBS, RPD, Geo-Marktprofiel bv, ministeries, provincies en gemeenten.
Aantal	4586 postcodegebieden (1995)

Bijlage B Gemeenten in de steekproef

In 1998 maakten 74 gemeenten deel uit van de steekproef. Door gemeentelijke herindelingen is dit aantal afgenomen tot 72. Om toch een voldoende grote omvang van de steekproef te behouden, is besloten alleen de gemeenten te verwijderen die door de herindeling zijn opgegaan in een duidelijk groter geheel, waarin zij zelf niet meer als belangrijkste kern kunnen worden aangemerkt. Gemeenten die wel als belangrijkste kern van de nieuw gevormde gemeente zijn aan te merken of gemeenten die samen met een andere, gelijkwaardige gemeente zijn gefuseerd, zijn in de steekproef gehouden. Dit betekent dat ten opzichte van 1998 de gemeenten Egmond en Gendt uit de steekproef zijn verwijderd.

Tabel B.1 geeft een overzicht van de steekproefgemeenten inclusief de kenmerken die in de steekproeftrekking zijn betrokken: het inwoneraantal per 1/1/1997, de SES-score op basis van gegevens uit 1994 en 1995 (zie hoofdstuk 2), en de stedelijkheidsklasse in 1997. In de laatste kolom is aangegeven of de gemeente in de periode van 1999 tot en met 2001 betrokken is geweest bij een proces van gemeentelijke herindeling.

Tabel B.1

Steekproefgemeenten en hun kenmerken

gemeente	inwoneraantal 1/1/1997	SES-score 1994/1995	stedelijkheids- klasse 1997	herindeling 1999-2001
Albrandswaard	15.249	-0,92	zwak	
Almere	118.913	-0,67	matig	
Alphen a/d Rijn	67.805	-0,65	sterk	
Alphen-Chaam	9.343	-0,28	niet	
Amsterdam	715.148	+1,51	zeer sterk	
Appingedam	12.316	+0,99	weinig	
Arnhem	134.960	+0,93	sterk	
Axel	12.225	+0,37	weinig	
Bedum	10.485	-0,02	weinig	
Best	24.556	-0,08	matig	
Boekel	9.048	-0,06	niet	
Borne	22.024	-0,09	zwak	
Borsele	21.693	+0,14	niet	
Culemborg	24.196	0,00	matig	
Den Haag	442.159	+0,61	zeer sterk	
Den Helder	60.387	+0,23	sterk	
Duiven	24.290	-0,80	weinig	
Echt	18.837	+0,56	zwak	
Egmond	11.490	-0,21	weinig	per 1/1/2001 met Schoorl naar Bergen; verwijderd

Tabel B.1 (vervolg)

Steekproefgemeenten en hun kenmerken

gemeente	inwoneraantal 1/1/1997	SES-score 1994/1995	stedelijkheids- klasse 1997	herindeling 1999-2001
Gendt	7.193	+0,11	weinig	per 1/1/2001 met Huissen naar Bemmelen; verwijderd
Goes	34.328	+0,28	matig	
Gouda	71.486	-0,08	sterk	
Groningen	168.688	+1,13	zeer sterk	
Heemskerk	35.007	-0,10	sterk	
Heerde	18.169	+0,33	niet	
Heeze-Leende	15.335	-0,58	niet	
Helmond	75.984	+0,82	matig	
Hoogeveen-Sappemeer	33.327	+1,11	matig	
Huizen	41.317	-0,71	sterk	
Hulst	19.341	+0,24	niet	
Kampen	32.398	+0,72	sterk	per 1/1/2001 samen met IJsselmuiden
Landsmeer	10.397	0,43	weinig	
Leeuwarden	88.525	+1,02	sterk	
Leiden	117.041	+0,29	zeer sterk	
Leidschendam	34.547	-0,71	sterk	
Lisse	21.873	-0,30	matig	
Littenseradiel	10.569	+0,57	niet	
Lochem	18.831	+0,03	weinig	
Loenen	8.450	-0,45	niet	
Maasbracht	13.765	0,00	niet	
Meerssen	20.542	-0,31	weinig	
Meppel	25.388	+0,55	matig	
Middenveld ^a	33.193	+0,05	niet	per 1/1/2000 nieuwe naam Midden-Drenthe
Moordrecht	7.492	+0,27	zwak	
Noordwijk	25.230	-0,81	matig	
Obdam	6.165	-0,36	niet	
Onderbanken	8.559	+0,41	niet	
Ooststellingwerf	25.088	+0,92	niet	
Ridderkerk	46.657	-0,19	sterk	
Rijswijk	46.879	-0,49	zeer sterk	
Rotterdam	589.987	+1,61	zeer sterk	
Schiedam	74.889	+0,48	zeer sterk	
Schouwen-Duiveland	32.493	-0,64	niet	
's-Hertogenbosch	126.516	+0,66	sterk	
Sittard	48.825	+0,67	matig	per 1/1/2001 Sittard-Geleen met Born en Geleen

Tabel B.1 (vervolg)

Steekproefgemeenten en hun kenmerken

gemeente	inwoneraantal 1/1/1997	SES-score 1994/1995	stedelijkheids- klasse 1997	herindeling 1999-2001
Spijkenisse	71.372	-0,42	sterk	per 1/1/2001 samen met Brederwiede en IJsselham
Steenwijk	22.106	+0,72	weinig	
Tiel	35.690	+0,41	matig	
Uden	38.144	+0,17	matig	per 1/1/2001 samen met Vleuten- De Meern
Utrecht	233.951	+0,72	zeer sterk	
Valkenburg a/d Geul	18.170	-0,02	weinig	
Veenendaal	56.688	-0,31	sterk	per 1/1/2001 samen met Belfeld en Tegelen
Venlo	64.417	+0,55	sterk	
Vlaardingen	74.352	+0,17	zeer sterk	
Vlissingen	44.568	+0,42	sterk	per 1/1/1999 samen met Brakel en Kerkwijk
Voorburg	39.357	-0,69	zeer sterk	
Voorschoten	22.906	-0,99	sterk	
Waddinxveen	26.129	-0,54	matig	
Wester-Koggenland	13.203	-0,20	niet	
Zaltbommel	11.032	+0,15	weinig	
Zandvoort	15.465	-0,38	matig	
Zeist	59.460	-0,20	matig	
Zundert	19.946	-1,00	niet	
Zwolle	101.902	+0,17	sterk	

a Optelling van de inwoneraantallen van de per 1/1/1998 tot Middenveld samengevoegde gemeenten Beilen, Smilde en Westerbork.

Bijlage C Vragenlijsten

C1 Lokaal jeugdbeleid 1998: interviews ambtelijke sleutelinformanten

Projectnummer: 980524

Respondentnummer:

--	--	--	--	--	--

Lokaal jeugdbeleid

vragenlijst

oktober 1998

its

INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN

Toelichting bij de vragenlijst

Deze vragenlijst gaat in op het jeugdbeleid van uw gemeente. Omdat er verschillen meerdere medewerkers vanuit verschillende invalshoeken of sectoren aan dit beleid werken, nodigen wij u uit deze bij het interview te betrekken wanneer dit het totaalbeeld ten goede komt. U kunt zelf het beste inschatten of het zinvol is 1 of meer medewerkers extra bij het interview uit te nodigen.

1. Nota's en ander relevant schriftelijk materiaal

Graag zouden wij na afloop van ons gesprek de meest relevante beleidsnota's (als die er zijn natuurlijk) of documenten menemen. Daarbij gaat het in ieder geval om:

- a. de voor het jeugdbeleid meest belangrijke (niet recente) nota's
- b. een beschrijving van periodieke registraties die de gemeente uitvoert ter ondersteuning van het jeugdbeleid (een monitor jeugdbeleid of iets dergelijks), indien van toepassing.

2. Voorbereiding op het interview

Op enkele punten ligt het ons wettelijk dat u zich vooraf op het gesprek voorbereidt. Het is niet onze bedoeling dat u hiermee veel tijd kwijt bent; u hoeft geen cijfers tot achter de komma paraat te hebben.

Vooraf invullen van de vragenlijst: Als U de vragenlijst van tevoren invult, of in ieder geval doormees op hoofdlijnen vergemakkelijkt dat het beantwoorden van de vragen tijdens het interview.

Speerpunten en prioriteiten in het jeugdbeleid: Bij vraag 19 gaan we in op de speerpunten en prioriteiten binnen het jeugdbeleid van uw gemeente. Het gaat er daarbij om maximaal 10. Ook speerpunten van andere diensten of afdelingen dan uw eigen komen in aanmerking. In uw antwoord kunt u verwijzen naar nota's en/of documenten van uw gemeente onder de voorwaarde dat de interviewer een exemplaar meekrijgt (b.v. met pagina-verwijzing).

Module 1 Profielschets respondent

Functie respondent

1. Wat is de officiële benaming van de functie die U bekleedt?

2. Bij welke sector, dienst, afdeling en/of sectie bent u werkzaam? Kunt u dit tot op zo laag mogelijk niveau in de gemeentelijke organisatie aangeven?

3. Geef U leiding? Zo ja, aan welke eenheid?

nee	1
ja, aan afdeling	2
sectie	3
dienst	4
sector	5
andere, nl.	6

4. Geef U leiding aan of coördineert U op enig aspect van het jeugdbeleid? Zo ja, toelichting.....

nee	1
ja	2

toelichting:

- 5 Houdt U zich structureel bezig met andere zaken dan jeugdbeleef? Zo ja, welke?
(Meerdere antwoorden zijn mogelijk)

nee	-1-
ja, namelijk: onderwijs	-2-
arbeidsmarkt/sociale zaken	-3-
huusvesting/ruimtelijke ordening	-4-
welzijn	-5-
sport	-6-
opporbare ordeveligheid	-7-
andere, nl.	-8-

Module 2 Profielschets gemeente

Centrungsmeente

- 6 Vervult Uw gemeente een regionale centrumfunctie op de volgende voor jeugd relevante terreinen:
(Meerdere antwoorden zijn mogelijk)

nee	-1-
ja, namelijk: voortgezet onderwijs	-2-
beroeps- en volksseneducatie	-3-
hbo/universiteit	-4-
uitgaansgelegenheden voor jongeren	-5-
sport en vrijetijdsbesteding	-6-
jeugdgezondheidszorg	-7-

Module 3 Profiel lokale situatie / leefsituatie

- 7 In landselijke beleidsstukken over jeugd wordt vaak gesteld dat 15% van de jeugdigen met een of meer serieuze problemen te maken heeft, terwijl 85% van de jeugdigen geen serieuze problemen heeft. Kunt u een inschatting geven van de verhouding tussen het aantal jeugdigen met en jeugdigen zonder problemen in uw gemeente?

nee, kan geen inschatting geven	-1-
ja, de situatie in deze gemeente wijkt niet af van het landselijke beeld	-2-
ja, ... % van lokale jeugd met 1 of meer problemen tegenover ... % zonder problemen	-3-

Frequentie problemen en risicofactoren

- 8 We noemen U enkele problemen en risicofactoren waar jeugdigen mee te maken kunnen hebben. Kunt u een inschatting geven hoe vaak deze problemen en risicofactoren in uw gemeente bij jeugdigen voorkomen in vergelijking met gemeenten van ongeveer dezelfde omvang?

	veel meer	meer	niet meer, niet minder	minder	veel minder	weel niet
alcoholgebruik	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
softdruggebruik	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
harddruggebruik	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
geestschizofrenie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
kindermishandeling	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
van-huis-weglopen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
zelfmoorden	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
spijtelgedrag	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
voortijdig schoolverlaten	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
jeugdwelkloosheid	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
jeugdcriminaliteit	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
vandalisme/vernielingen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
jeugdprostitutie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-
liernervangenschappen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-9-

Omvang specifieke groepen

- 9 We noemen u enkele specifieke groepen jeugdigen. Kunt u aangeven of in uw gemeente de bedoelde groep omvangrijk is of niet in vergelijking met de situatie in gemeenten van ongeveer dezelfde omvang?

	veel meer	meer	niet meer, niet minder	minder	veel minder	weel niet
allechtone jeugd	-1	-2	-3	-4	-5	-9
jeugdige woonwagenvolgers	-1	-2	-3	-4	-5	-9
jeugdige asielzoekers/vluchtelingen	-1	-2	-3	-4	-5	-9
kinderen van laag-opleide ouders	-1	-2	-3	-4	-5	-9
kinderen in armoede	-1	-2	-3	-4	-5	-9
duchthuisloze jeugd	-1	-2	-3	-4	-5	-9
kinderen in éénoudergezinnen	-1	-2	-3	-4	-5	-9

Module 4 Beleidsinhoud

- Ik wil u nu een aantal vragen stellen die gaan over de inhoud van het jeugdbeleid van uw gemeente.

- 10a Is het jeugdbeleid in Uw gemeente (politiek) vastgelegd in één of meerdere nota's?

nee	-1
ja, in een aparte nota jeugdbeleid	-2
ja, verspreid over nota's per beleidsveld	-3
ja, in andere politiek vastgestelde documenten	-4

- 10b In welk jaar/welke jaren is/zijn de belangrijkste nota's/nota's vastgesteld?

19
19

- 11 Zijn er sinds het aantreden van het nieuwe college in maart 1995 (of de laatste verkiezingen) wijzigingen doorgevoerd in het jeugdbeleid van uw gemeente?

ja, namelijk: marginale wijzigingen	-1
grote wijzigingen	-2
nee	-3
weel niet	-9

De volgende vragen gaan over de accenten in uw jeugdbeleid.

- 12 Soms wordt bij jeugdbeleid onderscheid gemaakt naar de leeftijd van de jongeren: een veelgebruikt onderscheid is dat tussen 0-4 jaren, 4-12 jaren, 12-18 jaren en 18 jaar en ouder. Uitgaande van deze indeling, wilt u per leeftijdscategorie aangeven hoeveel aandacht uw gemeente er in haar jeugdbeleid aan besteedt?

	heel veel aandac ht	veel	niet veel, niet we nig	weinig	heel weinig	weel niet
0-4 jaren	-1	-2	-3	-4	-5	-9
4-12 jaren	-1	-2	-3	-4	-5	-9
12-18 jaren	-1	-2	-3	-4	-5	-9
18 jaar en ouder	-1	-2	-3	-4	-5	-9

- 13 Volgens sommigen kan onderscheid gemaakt worden tussen drie typen preventief jeugdbeleid:
- ontwikkelingsgericht, gericht op alle jeugdigen, op het creëren van situaties waarin jeugdigen zich optimaal kunnen ontwikkelen;
 - risicogericht, gericht op de vermindering door jeugdigen van risicogedrag, bv op het gebied van gezondheid of veiligheid;
 - probleemgericht, gericht op voorkoming en beheersing van problemen waar jeugdigen mee kunnen kampen of die zij voor hun omgeving geven.

- a Herkent u deze indeling?

ja	-1
nee	-2

- b In hoeverre wordt er door uw gemeente aandacht besteedt aan deze typen preventief jeugdbeleid?

	heel veel aandac ht	veel	niet veel, niet we nig	weinig	heel weinig	weel niet
ontwikkelingsgerichte preventie	-1	-2	-3	-4	-5	-9
risicogerichte preventie	-1	-2	-3	-4	-5	-9
probleemgerichte preventie	-1	-2	-3	-4	-5	-9

14

De in de vorige vraag genoemde vormen van preventie kunnen worden afgezet tegen curatief beleid. Preventie is dus gericht op voorkoming van problemen. Curatief beleid is gericht op het aanpakken van bestaande problemen. Hierbij valt te denken aan zaken als overlastbestrijding, jeugtzorg en opvang. Ligt in uw gemeente het accent bij preventief of curatief jeugdbeleid?

duidelijk meer aandacht voor preventief beleid	-5
iets meer aandacht voor preventief beleid	-2
allebei evenveel aandacht	-3
iets meer aandacht voor curatief beleid	-4
duidelijk meer aandacht voor curatief beleid	-5
weet niet	-9

15

Kunt u voor de eerder onderscheiden leefstijlscategorieën waarvoor in het jeugdbeleid van uw gemeente aandacht bestaat, aangeven of daarbij het accent ligt op ontwikkelingsgerichte, op risicogerichte of op probleemgerichte preventie, of op curatief beleid?

(Maximaal 1 accent per leefstijlscategorie.)

	ontwikkelingsgerichte preventie	risicogerichte preventie	probleemgerichte preventie	curatief beleid	geen/veinig aandacht voor leefstijl-categorie (nvt) (zie vr 12)	weet niet
0-4	-1	-2	-3	-4	-5	-9
4-12	-1	-2	-3	-4	-5	-9
12-18	-1	-2	-3	-4	-5	-9
18+	-1	-2	-3	-4	-5	-9

15a

Soms wordt bij jeugdbeleid onderscheid gemaakt naar de levenssteden van jeugdigen. Een veelgehoorde indeling is bijvoorbeeld het onderscheid tussen de volgende acht levenssteden, die ik u nu ga noemen. Wilt u per toren aangeven hoeveel aandacht uw gemeente er aan besteedt in het jeugdbeleid?

	heel veel aandacht	veel	niet veel, niet weinig	weinig	heel weinig	weet niet
Opvoeding en thuisituatie	-1	-2	-3	-4	-5	-9
Gezondheid (lichamelijk/geestelijk)	-1	-2	-3	-4	-5	-9
Kinderdag- en buitenschoolse opvang	-1	-2	-3	-4	-5	-9
Onderwijs/scholing	-1	-2	-3	-4	-5	-9
Vrijtijdsbesteding/ (buurt-)voorzieningen	-1	-2	-3	-4	-5	-9
Arbeidskansen	-1	-2	-3	-4	-5	-9
(Jongeren) huisvesting/woonruimte	-1	-2	-3	-4	-5	-9
Politie/openbare orde	-1	-2	-3	-4	-5	-9

15b

Deze vraag geldt alleen als u bij alle 8 levenssteden >(niet) weinig heeft ingevuld.
Waarom is er in uw gemeente (heel) weinig aandacht voor het jeugdbeleid op alle zijden genoemde levenssteden?

Beleids nieuwe college

17

Ik wil nu met u ingaan op de speerpunten en prioriteiten binnen het jeugdbeleids van uw gemeente. U mag er (maximaal) tien noemen van het gemeentelijke jeugdbeleids: het gaat om het brede jeugdbeleids van de gemeente, dus ook speerpunten van andere diensten of afdelingen komen in aanmerking. Het kan onder meer gaan om specifieke doelstellingen, bepaalde projecten of maatregelen, of reeds langer lopend beleids. Kunt u een aantal prioriteiten en/of speerpunten noemen?

Meting van effecten van beleid

18a

Sommige gemeenten proberen via periodieke metingen onder jongeren effecten van het door hen gevoerde jeugdbeleids in kaart te brengen, terwijl anderen dit misschien niet doen. Voort uw gemeente ook dergelijk periodiek onderzoek onder jongeren uit (of laat uw gemeente dergelijk onderzoek uitvoeren door een extern bureau)?

ja	-1-
nee	-2-

18b

Sommige gemeenten proberen via periodieke of permanente registratie van allerlei administratieve gegevens - soms ook kwantitatief genoemd - effecten van het door hen gevoerde jeugdbeleids in kaart te brengen, terwijl anderen dit misschien niet doen. Werkt uw gemeente met dergelijke periodieke of permanente registratie van administratieve gegevens?

ja	-1-
nee	-2-

Module 5 Integraal Jeugdbeleid

Van een integraal jeugdbeleid kun worden gesproken wanneer het beleid gericht is op de samenwerking tussen actoren die beleid hebben op de acht verschillende levenssferen die hiervoor aan de orde zijn geweest. Daartoe kunnen drie niveaus onderscheiden worden:

- 1 de samenwerking en afstemming tussen de gemeenschappelijke afdelingen die bij de diverse beleidsonderdelen betrokken zijn;
- 2 de samenwerking en afstemming tussen gemeente en instellingen;
- 3 de samenwerking en afstemming tussen de instellingen die binnen de verschillende sectoren werkzaam zijn.

We richten ons hier op de eerste twee elementen: de samenwerking en afstemming binnen de gemeente en de samenwerking en afstemming van het werk tussen de instellingen en de gemeente.

19 Ik wil u nu drie stellingen voorleggen over integraal jeugdbeleid. In hoeverre bent u het ermee eens?

	zeer mee eens	mee eens	noch eens, noch oneens	mee oneens	zeer mee oneens	weert niet
a Hechte samenwerking en afstemming tussen bij het jeugdbeleid betrokken gemeenschappelijke afdelingen is niet een noodzakelijke voorwaarde voor het totstandkomen van een succesvol jeugdbeleid	-1	-2	-3	-4	-5	-6
b Regievoering over het aanbod van instellingen door de gemeente is essentieel voor een adequaat aanbod voor jeugdigen in deze gemeente	-1	-2	-3	-4	-5	-6
c Gemeenten moeten instellingen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid aanzetten of stimuleren tot onderlinge samenwerking en afstemming.	-1	-2	-3	-4	-5	-6

20a Is er een coördinerend wethouder verantwoordelijk voor jeugdbeleid?

ja	-1
nee	-2

20b Hieronder staan de levenssferen die we ten aanzien van het jeugdbeleid onderscheiden hebben, nogmaals vermeld. De vraag is nu hoe de verantwoordelijkheid ervoor over de wethouders verdeeld is. Geef per wethouder, aan voor welke sferen hij/zij in het jeugdbeleid verantwoordelijk is. U vult dus zowel kolommen in als er wethouders zijn die zich met jeugdbeleid bezighouden (maximaal 4).

	burgemeester 1	wethouder 2	wethouder 3	wethouder 4
Opvoeding en thuissituatie	-1	-2	-3	-4
Gezondheid (fysiek/geestelijk)	-1	-2	-3	-4
Kindertag- en buitenschoolse opvang	-1	-2	-3	-4
Onderwijs/scholing	-1	-2	-3	-4
Vrijtijdsbesteding/ (buurt-)voorzieningen	-1	-2	-3	-4
Arbeidsinkomen	-1	-2	-3	-4
(Jongeren) huisvesting/woonruimte	-1	-2	-3	-4
Politie/openbare orde	-1	-2	-3	-4

20c We zijn geïnteresseerd in de mate waarin de verschillende wethouders gezamenlijk beleid ontwikkelen voor de jeugd in uw gemeente. Is er in uw gemeente sprake van integraal jeugdbeleid in die zin dat deze wethouders ...

	altijd	vaak	soms	zelden	nooit	weert niet
gezamenlijk doelstellingen formuleren	-1	-2	-3	-4	-5	-6
budgetten koppelen	-1	-2	-3	-4	-5	-6
afstemmen indien er raakvlakken bestaan tussen elkaars beleid	-1	-2	-3	-4	-5	-6

21 Vindt u dat er sprake is van integraal jeugdbeleid in die zin dat binnen de gemeente ambtenaren die werken op verschillende beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld onderwijs, welzijn en sociale zaken:

	altijd	vaak	soms	zelden	nooit	weert niet
gezamenlijk doelstellingen formuleren	-1	-2	-3	-4	-5	-6
budgetten koppelen	-1	-2	-3	-4	-5	-6
afstemmen indien er raakvlakken bestaan tussen elkaars beleid	-1	-2	-3	-4	-5	-6

22a Is er een ambtelijke werkgroep/stuurgroep ingesteld waarin ambtenaren uit de bij jeugdbeleid betrokken afdelingen en/of diensten regelmatig met elkaar overleggen over het te voeren beleid?

ja	-1-
wordt binnen een jaar ingesteld	-2-
nee	-3-

22b Zo ja, of indien binnen in een jaar, staat deze groep onder leiding van een lid van het college van B&W?

ja	-1-
nee	-2-

22c Zo nee, vindt er dan op een andere wijze afstemming plaats tussen de bij het jeugdbeleid betrokken ambtenaren?

ja, namelijk door:	-1-
nee	-2-

23 Is er een ambtenaar/zijn er ambtenaren benoemd om het integraal jeugdbeleid te coördineren?

ja, deze coördinerende ambtenaar of ambtenaren functioneert/functioneren langer dan 1 jaar	-1-
ja, deze coördinerende functie is er korter dan 1 jaar	-2-
nee, maar er zijn wel plannen om een dergelijke coördinerende functie te creëren	-3-
nee, en er zijn ook geen plannen voor een dergelijke coördinerende functie	-4-

Zo ja, hoeveel formatie-eenheden (fte) zijn er om het jeugdbeleid te coördineren?

..... fte

24 Is er een beleidsnota geschreven waarin de samenwerking tussen bij jeugdbeleid betrokken sectoren, diensten en/of afdelingen geregeld wordt (bijv. een nota integraal jeugdbeleid)?

ja, een dergelijke beleidsnota is reeds vastgesteld in de gemeenteraad	-1-
ja, maar deze beleidsnota moet nog door de gemeenteraad worden vastgesteld	-2-
nee, maar er zijn wel plannen om zo'n beleidsnota te gaan schrijven	-3-
nee, en er zijn ook nog geen plannen voor zo'n beleidsnota	-4-

Samenwerking tussen gemeenten en instellingen

25 Eerder hebben we vooral gesproken over de inhoudelijke doelen en maatregelen van het jeugdbeleid van uw gemeente. Het is mogelijk dat uw gemeente ook doelen heeft geformuleerd met betrekking tot de wijze waarop op lokaal niveau wordt samengewerkt tussen de gemeente en instellingen onderling. In dit kader wordt vaak gesproken over de regio of van de gemeente. Heeft uw gemeente doelen geformuleerd met betrekking tot:

het stimuleren van samenwerking tussen instellingen onderling	ja	nee
het afstemmen van het aanbod van instellingen voor de doelgroep	-1-	-2-
het structureren van samenwerking tussen gemeente en instellingen	-1-	-2-

26 Vindt er (regelmatig) overleg plaats tussen de instellingen in het veld waarbij ook beleidsmedewerkers van de gemeente betrokken zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een platform?

ja, dergelijk overleg vindt reeds regelmatig plaats	-1-
ja en nee, er is wel overleg geweest, maar van regelmaat is nog geen sprake	-2-
nee, maar er bestaan wel plannen voor een dergelijk overleg	-3-
nee, en er zijn ook geen plannen voor een dergelijke overleg	-4-

27 Welke van de volgende maatschappelijke sectoren zijn bij dat overleg betrokken of zullen daarbij betrokken worden? Als er meerdere platformen in uw gemeente zijn wilt u de deelname dan per platform vermelden. Het gaat alleen om platformen waar ook de gemeente bij betrokken is.

	platform 1	platform 2	platform 3	platform 4
jeugdwelzijnswerk	-01-	-01-	-01-	-01-
sociaal-cultureel werk	-02-	-02-	-02-	-02-
woningbouwvereniging(en)	-03-	-03-	-03-	-03-
sociale dienst	-04-	-04-	-04-	-04-
kruiswerk	-05-	-05-	-05-	-05-
jeugdgezondheidszorg/GGD	-06-	-06-	-06-	-06-
maatschappelijk werk	-07-	-07-	-07-	-07-
onderwijs	-08-	-08-	-08-	-08-
arbeidsvoorziening	-09-	-09-	-09-	-09-
maatschappelijke opvang	-10-	-10-	-10-	-10-
versniewering	-11-	-11-	-11-	-11-
justitie	-12-	-12-	-12-	-12-
politie	-13-	-13-	-13-	-13-
jeugdzorg	-14-	-14-	-14-	-14-

28a Wordt er in uw gemeente wellicht overwerk?

ja	1.
nee	2.

28b Zo ja, maakt het jeugdbeleid deel uit van het wijkgericht werken?

je	1-
nee	2-

28c Zo ja, kunt u aangeven voor welke van de onderscheiden levenssterren dat geldt?

1.	Opvoeding en thuissituatie
2.	Gezondheid (lichamelijk/geestelijk)
3.	Kindertijd- en buitenschoolse opvang
4.	Onderwijs/scholing
5.	Vrijtijdsbesteding/ buurt-voorzieningen
6.	Arbeid/inkomen
7.	(jongeren) huisvesting/woonruimte
8.	Politie/openbare orde

Mate van integraal beleid

29a In welke mate is er in uw gemeente sprake van *integraal* jeugdbeleef? U kunt uw inschatting geven op een schaal van 0 -10, waarbij 0 staat voor volledig sectoraal beleid en 10 staat voor volledig integraal beleid.

volledig secco- rail									volledig anti- grail	geen mening
0	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-99

Bij antwoorden 0-4:

29b U heeft aangegeven dat er in hoge mate sprake is van sectoraal jeugdbeleid. Kunt u aangeven waarom er in uw gemeente niet of nauwelijks sprake is van integraal jeugdbeleid? (Meerdere antwoorden mogelijk)

1	er wordt momenteel gewerkt aan integraal jeugdbeleid
2	integraal jeugdbeleid is niet nodig omdat de jeugd tot nu toe weinig problemen oplevert
3	integraal jeugdbeleid is niet nodig omdat de gemeentelijke afdelingen en de betrokken instellingen elkaar toch wel weten te vinden
4	er zijn onvoldoende middelen beschikbaar om een integraal jeugdbeleid op touw te zetten
5	er bestaat binnen het College onvoldoende draagvlak om een integraal jeugdbeleid te entameren
6	er bestaat binnen de gemeenteraad onvoldoende draagvlak om een integraal jeugdbeleid te entameren
7	anders, namelijk:

Module 6 Jeugdparticipatie

Jeugdparticipatie wordt door sommigen aangemerkt als een belangrijke pijler van jeugdbeleid. Anderen denken hier misschien niet zo over. Hoe belangrijk vindt uw gemeente het om jeugd zelf bij het jeugdbeleid te betrekken?

heel belangrijk	1-
belangrijk	2-
niet belangrijk, niet onbelangrijk	3-
onbelangrijk	4-
heel onbelangrijk	5-
weert niet	6-

31 In welke mate zijn de volgende twee doelstellingen van toepassing op uw gemeentelijk jeugdbestel?

De jeugd wordt betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van ons beleid, voor zover van invloed op hun leefwereld.	-1-	-2-	-3-	weel niet
De jeugd krijgt een rol en/of stem in voorzittingen, activiteiten en organisaties in hun directe leefomgeving.	-1-	-2-	-3-	weel niet

- 32 Probeer uw gemeente beter zicht te krijgen op de leefsituatie en wensen en behoeften van de lokale jonge(-en)jeugd? Zo ja, welke methode gebruikt u daarbij?

ja, beter zicht, namelijk:	-1-
organiseren gesprekken met groepjes jongeren	-2-
eerstmalig onderzoek onder jongeren	-3-
periodieke registraties en metingen onder jongeren	-4-
overig, namelijk:	-5-
nee	

- 33 Probeer uw gemeente jongeren gericht te informeren over zaken in uw gemeente die voor hen van belang zijn? Zo ja, welke methode gebruikt u daarbij? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)

ja, jongeren beter informeren	-1-
via een gemeentelijk Jongeren Informatie Punt (JIP)	-2-
via participatie in regionaal JIP of in JIP van andere gemeente	-3-
via een jongerenkrant	-4-
via instellingen betrokken bij het jeugdbeleid	-5-
via huis-aan-huis verspreide bladen	-6-
via gerichte voorlichtingscampagnes	-7-
andere, namelijk	-8-
nee	

- 34 Heeft uw gemeente geprobeerd jongeren meer te betrekken bij het beleid? Zo ja, op welke wijze?

ja, geprobeerd meer te betrekken	-1-
via instellen jeugdgemeenteraad	-2-
via oprichten formeel overleg met jongeren (jongerenadviesraad)	-3-
via inspraakavond voor jongeren	-4-
via voorlichting aan jongeren over het beleid	-5-
via het betrekken van jongeren in de uitvoering van het beleid	-6-
andere, namelijk:	-7-
nee	

- 35 Heeft uw gemeente bij het verstrekken van subsidies aan instellingen in het kader van jeugdbeleid voorwaarden opgenomen, die er voor moeten zorgen dat deze instellingen bij hun werk jongeren betrekken?

ja	-1-
soms wel, soms niet	-2-
nee	-3-
weet niet	-4-

- 36a De provincie is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de jeugdhulpverlening/zorg. Er zijn punten waarop dit beleid kan raken aan het door gemeenten gevoerde jeugdbeleid. In welke mate vindt er afstemming plaats tussen het provinciaal jeugdbeleid en het jeugdbeleid van uw gemeente?

voortdurend	-1-
vaak	-2-
af en toe	-3-
zelden	-4-
nooit	-5-

- 36b Indien het antwoord niet „nooit“ is ... Hoe tevreden bent u over de afstemming tussen het provinciaal jeugdbeleid en het jeugdbeleid van uw gemeente?

zeer tevreden	-1-
tevreden	-2-
noch tevreden, noch ontevreden	-3-
ontevreden	-4-
zeer ontevreden	-5-

- 37 Wordt er bij overleg op wijkniveau op gelief dat ook de jeugdigen als groep vertegenwoordigd zijn, of in ieder geval meepraten over de buurtvoorkeuren?

niet	-1-
soms wel/soms wel	-2-
wel	-3-

38a Vindt u dat er de afgelopen jaren binnen uw gemeente sprake is van voldoende of onvoldoende financiële ruimte voor jeugdbeleid in vergelijking met andere beleidskennissen waarvan uw gemeente aandacht vastleedt?

ruim voldoende	1
voldoende	2
onvoldoende	3
ruim onvoldoende	4
weest niet/geen mening	5

38b Vindt u dat er de afgelopen jaren binnen uw gemeente sprake is van voldoende of onvoldoende financiële ruimte voor jeugdbeleid in vergelijking met gemeenten van ongeveer dezelfde omvang?

ruim voldoende	1
voldoende	2
onvoldoende	3
ruim onvoldoende	4
weest niet/geen mening	5

- C2 Beleidseffectrapportage Lokaal jeugdbeleid 2002: enquête ambtelijke sleutelinformanten

Gemeentecode:

Beleids-effectrapportage

Lokaal Jeugdbeleid

Onderzoek in opdracht van het
Sociaal en Cultureel Planbureau

April 2002

Postbus 9048
 6500 KJ Nijmegen
 Telefoon: 024 - 365 35 00
 Fax: 024 - 365 35 99

Toelichting

Op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voert het Sociaal en Cultureel Planbureau sinds 1998 onderzoek uit naar het jeugdbeleid in Nederlandse gemeenten. Bij dit onderzoek wordt – als onderdeel van het onderzoek Lokaal Sociaal Beleid (LSB) – gewerkt met een steekproef van 72 gemeenten die representatief geacht worden voor alle Nederlandse gemeenten.

Deze beleids-effectrapportage heeft enerzijds het doel het lokale jeugdbeleid te volgen (monitorfunctie) en anderzijds te komen tot een evaluatie van het beleid. Bij dit laatste doel gaat het om de relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten van het beleid. Belangrijke vragen in dit onderzoek zijn, hoe gemeenten hun jeugdbeleid inhoud en vorm geven, en hoe deze aspecten samenhangen met resultaten die geboekt worden. In deze vragenlijst gaat het vooral om de inhoud en vormgeving van beleid.

Om deze vragen op termijn te kunnen beantwoorden moeten we veel gegevens verzamelen. We vragen derhalve begrip voor de lengte van deze vragenlijst. De meeste vragen worden ingevuld door het cijfer te omkerken achter de antwoordcategorie die het meest op uw gemeente van toepassing is. Per vraag staat aangegeven of u slechts één of meer cijfers mag omkerken. Bij een aantal vragen kunt u in de categorie 'andere' een antwoord invullen waarin de vragenlijst niet voorziet.

Tenzij bij de betreffende vraag anders is aangegeven, is het de bedoeling dat u de vragenlijst invult vanuit de huidige situatie, niet vanuit ambities die u in de toekomst hoopt te realiseren.

Mocht u nog vragen hebben over het invullen van deze vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met het ITS:

Adrie Claassen, telefoon: 024-3653565
 E-mail: A.Claassen@its.kun.nl

Als u vragen heeft over de achtergronden van het onderzoek, kunt u zich in verbinding stellen met het SCP:

Rob Gilsing, telefoon: 070-3407420
 E-mail: R.Gilsing@scop.nl

Tenslotte vragen wij u nog hieronder enkele gegevens van uzelf te vermelden. Het kan zijn dat wij als onderzoekers nog met u in contact willen treden, om meer duidelijkheid te verkrijgen over enkele antwoorden.

Naam:
Gemeente:
Functie:
Betrokken bij jeugdbeleid sinds:
Telefoon:
E-mail:

Blok 1 Beleid algemeen

Wanneer in deze vragenlijst gesproken wordt over 'jeugd' of 'jeugdigen' gaat het om de hele categorie van 0 tot ongeveer 25 jaar. Verder wordt de term 'kinderen' gebruikt voor de leeftijd van 0 tot 12 en de term 'jongeren' voor 12 jaar en ouder.

- Politieke vaststelling van het jeugdbeleid

1a Is het huidige jeugdbeleid in Uw gemeente (politiek) vastgelegd in één of meerdere nota's?

nee	-1-
ja, in (een) aparte nota/nota's jeugdbeleid	-2-
ja, verspreid over nota's per beleidsveld	-3-
ja, in andere politiek vastgestelde documenten	-4-

1b Zou u de belangrijkste nota/nota's waarin het jeugdbeleid van uw gemeente politiek zijn vastgesteld benoemen willen noemen alsmede het jaartal van vaststelling. U kunt voldaan met de nota's van 1999 en later.

titel van de nota	jaartal

Zou u deze beleidsnota(s) met de vragenlijst mee willen sturen?

- Accenten in het jeugdbeleid

2 Soms wordt bij jeugdbeleid onderscheid gemaakt naar de levensstromen van jeugdigen. Een veelgehoorde indeling is bijvoorbeeld het onderscheid tussen de volgende acht levensstromen. Willt u per termen aangeven hoeveel beleidsmatige aandacht uw gemeente eraan besteedt?

	heel veel aandacht	veel	niet veel, niet weinig	weinig	heel weinig	weert niet
opvoeding en thuissituatie	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
gezondheid (fichamsiek/geestelijk)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
kinderdag- en buitenschools opvang	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
onderwijs/scholing	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
vrijtijdsbesteding (buurt-)voorzieningen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
arbeidsinkomen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
(jongeren) huisvesting/woonruimte	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
veiligheid/openbare orde	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

3 Soms wordt bij jeugdbeleid onderscheid gemaakt naar leeftijd. een veelgebruikt onderscheid is dat tussen 0-4 jarigen, 4-12 jarigen, 12-18 jarigen en 18 jaar en ouder. Uitgaande van deze indeling, wilt u per leeftijdscategorie aangeven hoeveel beleidsmatige aandacht uw gemeente eraan besteedt?

	heel veel aandacht	veel	niet veel, niet weinig	weinig	heel weinig	weert niet
0-4 jarigen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
4-12 jarigen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
12-18 jarigen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
18 jaar en ouder	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

- 4
- Volgens sommigen kan onderscheid gemaakt worden tussen drie typen jeugdbeleid:
- algemeen preventief jeugdbeleid gericht op de participatie van jeugdigen in de maatschappij en op de ondersteuning van jeugdigen in de groei naar volwassenheid; deze ondersteuning is gericht op alle jeugdigen;
 - gericht preventief jeugdbeleid bedoeld om de ontwikkeling specifieke groepen jeugdigen optimaal te laten verlopen ter voorkoming van achterstanden (duswel van problemen van en met jeugdigen);
 - curatief jeugdbeleid gericht op de oplossing van problemen en ter voorkoming van terug.
- In hoeverre is het jeugdbeleid van uw gemeente te typeren als

7

	Zelf	enigszins	nauwelijks of niet
algemeen preventief jeugdbeleid	-1	-2	-3
gericht preventief jeugdbeleid	-1	-2	-3
curatief jeugdbeleid	-1	-2	-3

- 5
- Hieronder staat een dertigtal mogelijke speerpunten in het lokale jeugdbeleid. Wij u in onderstaande tabel aangeven of deze zaken in uw gemeente in de afgelopen jaren veel, enige of geen beleidsmatige aandacht hebben gehad?

Speerpunten	veel aandacht	enige aandacht	geen aandacht	weet niet
realiseren of verbeteren speelgelegenheden	-1	-2	-3	-3
realiseren of verbeteren jongerencentrum	-1	-2	-3	-3
realiseren of verbeteren jeugd ontmoetingsplekken (JOP's)	-1	-2	-3	-3
verbetering informatievoorzieningen voor jongeren (bijv. JIP)	-1	-2	-3	-3
bevordering sportparticipatie	-1	-2	-3	-3
bevorderen cultuureducatie	-1	-2	-3	-3
uitbreiden/ verbeteren kinderen- en/of jongerenwerk	-1	-2	-3	-3
ontwikkeling brede school	-1	-2	-3	-3
invoering verlengde schooldag	-1	-2	-3	-3
gezondheidsvoorzichting	-1	-2	-3	-3
voorzichting veiligheid/ veilige school/ schooldoelpje	-1	-2	-3	-3
vroeijgijge onderkenning van problemen bij kinderen	-1	-2	-3	-3
aanpak onderwijsachterstanden	-1	-2	-3	-3
opvoedingsondersteuning	-1	-2	-3	-3
bestrijding schoolverzuim en voortijgige uitval	-1	-2	-3	-3
voor- en vroegschoolse educatie	-1	-2	-3	-3
bevorderen participatie van jeugdigen in de samenleving	-1	-2	-3	-3
aanpak jeugdwerkloosheid	-1	-2	-3	-3
begeleiding starters op de arbeidsmarkt	-1	-2	-3	-3
onderwijs in alternatieve levende talen (OALT)	-1	-2	-3	-3
instellen/ uitbreiden straatwerk	-1	-2	-3	-3
gerichte interventies bij probleemjeugd	-1	-2	-3	-3
bettere afstemming met jeugdzorg	-1	-2	-3	-3
bevorderen samenwerking tussen (alle) betrokken instellingen	-1	-2	-3	-3
uitbreiding kinderdagopvang/ buitenschoolse opvang	-1	-2	-3	-3
aansluiting peuterspeelzalen basisonderwijs	-1	-2	-3	-3
sluitende aanpak 0-5 jarigen	-1	-2	-3	-3
professionalisering peuterspeelzalen	-1	-2	-3	-3
uitbreiding aantal peuterspeelzalen	-1	-2	-3	-3
peuterspeelzalen onderbrengen/ huisvesten in basisscholen	-1	-2	-3	-3
ouderbetrokkenheid vergroten	-1	-2	-3	-3
invuieren jeugdmonitor	-1	-2	-3	-3
andere, nl.	-1	-2	-3	-3

Blok 2 Regie in het jeugdbeleid

Politieke aansturing

8a Eerder hebben we ten aanzien van het jeugdbeleid 8 levensterreinen onderscheiden. Een van deze terreinen - openbare orde - valt wettelijk onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester. De overige 7 terreinen zullen we hier nogmaals noemen:

- opvoeding en thuissituatie
- gezondheid (lichamelijk/geestelijk)
- kinderdag- en buitenschoolse opvang
- onderwijs/schooling
- vrijetijdsbesteding/ sociaal-culturele voorzieningen/ sport
- arbeid/inkomen/ sociale dienst
- (jongeren)huisvesting/ woonruimte

De vraag is nu hoeveel collegeleden in uw gemeente voor deze 7 levensterreinen van de jeugd verantwoordelijk waren? Het gaat om het college van de periode 1998-2002.

een collegelid	-1-	ga naar vraag 7a
hees collegeleden	-2-	ga naar vraag 7b
ohis collegeleden	-3-	ga naar vraag 7b
vier collegeleden	-4-	ga naar vraag 7b
vijf of meer collegeleden	-5-	ga naar vraag 7b

8b Was er in dat college een coördinerend collegelid jeugdbeleid?

ja	-1-
nee	-2-

8c We zijn gaiteresserd in de mate waarin de verschillende collegeleden in het college gezamenlijk beleid ontwikkelen voor de jeugd in uw gemeente. Was er in uw gemeente sprake van integraal jeugdbeleid in die zin dat deze collegeleden

	altijd	vaak	soms	zelden	nooit	weet niet
gezamenlijk doelstellingen formuleren	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
budgetten koppelen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
afstemmen indien er raakvlakken waren tussen elkaar beleid	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

Ambtelijke aansturing

7a Is er een ambtenaar/ zijn er ambtenaren benoemd om het integraal jeugdbeleid te coördineren?

ja	-1-
functie heeft bestaan, maar is weer opgeheven	-2-
nee	-3-

7b Zo ja, hoeveel formatie-eenheden (fte) zijn er beschikbaar om het jeugdbeleid te coördineren?

..... fte

8a Is er een ambtelijke werkgroep/ stuurgroep ingesteld waarin ambtenaren uit de bij jeugdbeleid betrokken afdelingen en/ of diensten regelmatig met elkaar overleggen over het te voeren beleid? Het gaat hierbij alleen om werkgroepen/ stuurgroepen waarbij geen instellingen zijn betrokken

ja	-1-	ga naar vraag 8b en 8c
nee	-2-	ga naar vraag 8d

8b Stelt deze groep onder leiding van een lid van het college van B&W?

ja	-1-
nee	-2-

8c Wat is/ zijn de taak/ taken van deze werkgroep? (meerdere antwoorden mogelijk)

beleidsvoorbereiding	-1-	ga naar vraag 9
beleidsafstemming	-2-	ga naar vraag 9
informatie-uitwisseling	-3-	ga naar vraag 9
uitvoeringscoördinatie	-4-	ga naar vraag 9

8d Vindt er dan op een andere wijze afstemming plaats tussen de bij het jeugdbeleid betrokken ambtenaren?

ja, door regelmatig formeel overleg	-1-
ja, door informeel overleg	-2-
nee, geen afstemming	-3-

9 Vindt u dat er sprake is van integraal jeugdbeleed in die zin dat binnen de gemeente ambtenaren die werken op verschillende beleidsgebieden, zoals bijvoorbeeld onderwijs, welzijn en sociale zaken:

	altijd	vaak	soms	nooit	weet niet
gezamenlijk doelstellingen formuleren	-1	-2	-3	-4	-5
budgetten koppelen	-1	-2	-3	-4	-5
afstemmen indien er marktvakken betreft tussen elkaars beleid	-1	-2	-3	-4	-5

• Samenwerking instellingen

10 Eerder hebben we vooral gesproken over de globale inhoud van het jeugdbeleed van uw gemeente. Het is mogelijk dat uw gemeente ook doelen heeft geformuleerd met betrekking tot de wijze waarop op lokaal niveau wordt samengewerkt tussen de gemeente en instellingen en de instellingen onderling. In dit kader wordt vaak gesproken over de regierol van de gemeente. Heeft uw gemeente doelen geformuleerd met betrekking tot:

	ja	nee
het afstemmen van samenwerking tussen instellingen onderling	-1	-2
het afstemmen van het aanbod van instellingen voor de doelgroep	-1	-2
het structureren van samenwerking tussen gemeente en instellingen	-1	-2

Toelichting bij vraag 11

Om de regierol van de gemeente vorm te geven zijn in veel gemeenten platformen opgericht waarin gemeente en instellingen elkaar (meer of minder) regelmatig ontmoeten. Bij integraal jeugdbeleed gaat het in principe om platformen waarin meerdere werkvelden vertegenwoordigd zijn. Het op overeenstemming gericht overleg tussen gemeente en schoolbesturen (COGO) heeft doorgaans alleen op onderwijs betrekking en is daarom geen platform integraal jeugdbeleed.

Er kunnen vele soorten platformen onderscheiden worden. Zo zijn er platformen die zich primair bezighouden met de beleidsmatige kant van het gemeentelijk jeugdbeleed en platformen die zich meer met de uitvoering bezighouden. Een combinatie is ook mogelijk. In onderstaande tabel onderscheiden we drie mogelijkheden wat betreft het niveau waarop het overleg gehouden wordt.

Vervolgens kunnen platformen – ongeacht hun niveau van overleg – zijn ingesteld voor alle jeugdigen in de gemeente en voor alle thema's of sectoren, maar het is ook mogelijk dat er meerdere platformen naast elkaar worden ingesteld. De taakverdeling kan dan plaatsvinden op basis van werkgebied, op basis van leeftijdsgroepen of op basis van thema's/sectoren.

Het gaat bij vraag 11 alleen om de platformen die *ook* als zodanig functioneren, *niet* om platformen die in de (naast) toekomst worden gericht.

Bovendien gaat het *alleen* om platformen waarbij de gemeente een rol speelt of heeft gespeeld.

11

Wilt u in onderstaande tabel de bestaande platformen in uw gemeente noemen achter de letters A, B, C en D, en deze vervolgens onder de respectievelijke letters A, B, C en D karakteriseren aan de hand van het niveau van overleg, de taakverdeling en de betrokken instellingen. Voor ieder platform valt u één kolom in. Zijn er meer dan 4 platformen in uw gemeente, dan kunt u verder gaan op een meegeleverd ingevul.

Letteraanduiding	Naam van het platform
A	
B	
C	
D	

Niveau van overleg	A	B	C	D
1 Zowel beleidsmatig als uitvoerend	-1	-1	-1	-1
2 Uitsluitend beleidsmatig	-2	-2	-2	-2
3 Uitsluitend uitvoerend	-3	-3	-3	-3
Taakverdeling op basis van:	A	B	C	D
1 Geen taakverdeling, hele gemeente, alle jeugdigen, alle werkvelden	-1	-1	-1	-1
2 Werkgebied (bijv. deelgemeente, wijk)	-2	-2	-2	-2
3 Leeftijdsgroepen	-3	-3	-3	-3
4 Verspreide werkvelden of thema's (sectoraal of thematisch)	-4	-4	-4	-4
Betrokken instellingen/ maatschappelijke sectoren	A	B	C	D
1 Jongerenwerk/ straatwerk	1	1	1	1
2 Sociaal-cultureel werk/ welzijnswerk	2	2	2	2
3 Woningbouwverenigingen	3	3	3	3
4 Sociale dienst	4	4	4	4
5 Thuiszorg, consultatiebureau	5	5	5	5
6 Jeugdgezondheidszorg GGD	6	6	6	6
7 Maatschappelijk werk	7	7	7	7
8 Primair onderwijs	8	8	8	8
9 Voortgezet onderwijs	9	9	9	9
10 Arbeidsvoorziening CWI	10	10	10	10
11 Maatschappelijke opvang	11	11	11	11
12 Verslavingszorg	12	12	12	12
13 Justitie	13	13	13	13
14 Politie	14	14	14	14
15 Bureau HALT	15	15	15	15
16 Instelling opvoedingsondersteuning	16	16	16	16
17 Kinderopvang/ basisschoolse opvang	17	17	17	17
18 Pruisenpeelzaalwerk	18	18	18	18
19 Sportorganisaties	19	19	19	19
20 Bureau Jeugtzorg	20	20	20	20
21 anders, nl.:	21	21	21	21
22 anders, nl.:	22	22	22	22

- 12 Is er in uw gemeente een samenhangende visie op het jeugdbeleid ontwikkeld, een soort beleidskader waarin de verschillende onderdelen van het jeugdbeleid in hun onderlinge samenhang gezien worden?

nee, er is geen samenhangende visie op het jeugdbeleid	1	→	ga naar vraag 14a
ja, we hebben een samenhangende visie op het jeugdbeleid	2	→	ga naar vraag 13
anders, nl.	3	→	ga naar vraag 13

- 13 Is bij de ontwikkeling van een samenhangende visie op het jeugdbeleid (of een vergelijkbaar beleidskader) gebruik gemaakt van de volgende instrumenten? Meerdere antwoorden mogelijk

voorbereidende werkgroep met instellingen	1
voorbereidende werkgroep met (ook) vertegenwoordigers van de doelgroep	2
actieve rondgang van gemeente langs instellingen	3
(taar)conferentie,	4
expert-meeting, studiedag	5
bijsaatspraaksmogelijkheid voor instellingen om te reageren	6
gesprekken met vertegenwoordigers van doelgroep	7
anders, nl.	8
nee, geen van deze	9

- Beleidshulpoering

- 14a Welke mate van beleidsvrijheid of autonomie hebben de uitvoerende instellingen in de visie van de gemeente?

een heel grote mate van beleidsvrijheid	1
een redelijk grote mate van beleidsvrijheid	2
nocht veel, nocht weinig beleidsvrijheid	3
een lamelijk kleine mate van beleidsvrijheid	4
een heel kleine mate van beleidsvrijheid	5

- 14b Met welke frequentie heeft de gemeente met de uitvoerende instellingen contact over de beleidsuitvoering? En met welke frequentie worden de instellingen verantwoordelijk afgerekend? Het gaat hierbij om de situatie zoals deze planvaststaat, niet om voornemens voor de toekomst

contact gemiddeld	keer per jaar
verantwoording gemiddeld	keer per

- 14c Op welke wijze leggen de betrokken instellingen verantwoording af? (meerdere antwoorden mogelijk)

in officieel schriftelijk verdrag	1
in formeel overleg	2
in informeel overleg	3
(nog) geen verantwoording	4

- 15a In welke mate wordt er in het jeugdbeleid in uw gemeente op projectbasis gewerkt?

in hoge mate	1
engszins	2
nauwelijks of niet	3

- 15b Voorzover op projectbasis wordt gewerkt, hoe groot is dan over het algemeen de kans dat een goedlopend project kan worden gecontinueerd?

groot	1
lamelijk groot	2
lamelijk klein	3
klein	4

- Evaluatie van beleid

- 16a Wordt in uw gemeente de feitelijke samenwerking tussen de instellingen onderling en de samenwerking tussen de instellingen en de gemeente expliciet geëvalueerd (procesevaluatie)?

nee/nocht niet	1	→	ga naar vraag 17a
ja	2	→	ga naar vraag 16b

- 16b Welke aanpak wordt bij deze evaluatie gehanteerd? (meerdere antwoorden mogelijk)

schriftelijke vragenlijst/ enquête onder alle instellingen	1
conferentie waarbij iedereen inbreng kan hebben	2
bijsaatspraak tussen gemeente en afzonderlijke instellingen	3
alleen intern ambtelijke evaluatie	4
anders, nl.	5

17a Worden in uw gemeente de effecten van het lokale jeugdbeleed geëvalueerd? (effectevaluatie)?

nee/nog niet	1	→	ga naar vraag 18a
op onderdelen wel	2	→	ga naar vraag 17b
ja, het totale jeugdbeleed	3	→	ga naar vraag 17b

17b Welke aspecten worden bij deze effectevaluatie gehanteerd? (meerdere antwoorden mogelijk)

schriftelijke vragenlijst/ enquête onder doelgroepen	1
gesprekken met doelgroepen	2
gebruikmaking bestaande registraties	3
rapportage/ verslag instellingen	4
gesprekken met deskundigen	5
andere, nl.:	6

17c Wordt er bij deze effectevaluatie gewerkt met herhaalde metingen c.q. een (jeugd)monitor?

nee	1	→	ga naar vraag 18a
nog niet, maar wel in voorbereiding	2	→	ga naar vraag 17d
ja	3	→	ga naar vraag 17d
andere, nl.:	4	→	ga naar vraag 17d

17d Met ingang van welk jaar wordt deze monitor gehouden?

..... (jaar(n) invullen)

17e Welke aspecten worden in deze monitor opgenomen (meerdere antwoorden mogelijk)?

gezondheidsituatie jeugdigen	1
misgeleiding jeugdigen	2
veiligheidsbeleving jeugdigen	3
oordeel/ wensen vrijetijdsbesteding	4
onderwijs	5
leefsituatie algemeen jeugdigen	6
andere, nl.:	7
andere, nl.:	8

17f Voor welke leeftijdsgroepen wordt deze monitor gehouden?

voor de hele jeugd	1
voor de jeugd tot ongeveer 12 jaar	2
voor de jeugd vanaf ongeveer 12 jaar	3
andere, nl.:	4

17g Welke aanpak wordt bij deze monitor gehanteerd? (meerdere antwoorden mogelijk)

schriftelijke vragenlijst/ enquête onder doelgroepen	1
gesprekken met doelgroepen	2
gebruikmaking bestaande registraties	3
gesprekken met deskundigen	4
andere, nl.:	5

Blok 3 Beleids thema's

• Beleids thema 0-6-jarigen

18a Heeft uw gemeente een specifiek op 0-6-jarigen gericht beleid, c.q. een beleid om de aansluiting van de voor-schoolse periode met de basisschool te verbeteren? Zo ja, wat is of zijn de doelgroep(en) van dit beleid?

nee, deze gemeente heeft geen specifiek 0-6-beleid	1	→	ga naar vraag 19a
ja, gericht op alle 0-6-jarigen in de gemeente	2	→	ga naar vraag 18b
ja, maar alleen gericht op alle 0-6-jarige risicokinderen	3	→	ga naar vraag 18b
andere, nl.	4	→	ga naar vraag 18b

18b Hieronder staat een aantal mogelijke speerpunten in het 0-6-jarigenbeleid. Wilt u in onderstaande tabel aangeven of deze zaken in uw gemeente in de afgelopen jaren veel, enige of geen beleidsmatige aandacht hebben gehad?

Speerpunten 0-6-beleid	veel aandacht t	enige aandacht t	geen aandacht t	weet niet t
vroegtijdige opsporing, signalering van problemen	-1-	-2-	-3-	-9-
beiden dossieroverdracht peuterspeelzalen-basisonderwijs	-1-	-2-	-3-	-9-
methodische afstemming peuterspeelzalen-basisonderwijs	-1-	-2-	-3-	-9-
professionalisering peuterspeelzalen	-1-	-2-	-3-	-9-
uitbreiding aantal peuterspeelzalen	-1-	-2-	-3-	-9-
uitbreiding kinderopvang	-1-	-2-	-3-	-9-
benaming bereik bij doelgroepkinderen	-1-	-2-	-3-	-9-
opvoedingsondersteuning	-1-	-2-	-3-	-9-
betrokkenheid ouders uit doelgroep vergroten	-1-	-2-	-3-	-9-
verbetering voor-schoolse educatie, bijv. voorschool	-1-	-2-	-3-	-9-
peuterspeelzalen onderbrengen in basisscholen	-1-	-2-	-3-	-9-
sluitende aanpak 0-6-jarigen	-1-	-2-	-3-	-9-
andere, nl.	-1-	-2-	-3-	-9-

18c Bestaat er in uw gemeente een platform/ netwerk dat specifiek gericht is op het 0-5-jarigenbeleid?

nee	1	→	ga naar vraag 18a
ja	2	→	Bij vraag 11 kon u alle platformen in de gemeente vermelden. Als dit platform nog niet bij die vraag is vermeld, zou u dat dan op die plaats alsnog willen doen.)

Onder welke letter is dit platform daar vermeld? Letter:

• Beleids thema samenwerking basisonderwijs – andere instellingen (brede scholen)

19a Heeft uw gemeente brede scholen, c.q. een beleid gericht op de afstemming en samenwerking van basisscholen met andere instellingen? Zo ja, wat is of zijn de doelgroep(en) van dit beleid?

nee, deze gemeente heeft geen brede scholen, noch plannen daartoe	-1-	→	ga naar vraag 20a
nog geen brede school maar wel in voorbereiding, bestemd voor alle leerlingen	-2-	→	ga naar vraag 19b
nog geen brede school, wel in voorbereiding bij scholen met achterstandsleerlingen	-3-	→	ga naar vraag 19b
ja, er is al brede scholen, bestemd voor alle leerlingen	-4-	→	ga naar vraag 19b
ja, er is al brede scholen (alleen scholen met veel achterstandsleerlingen)	-5-	→	ga naar vraag 19b

19b Hieronder staat een aantal mogelijke doelstellingen van brede scholen. Wilt u in onderstaande tabel aangeven of deze doelstellingen in uw gemeente bij de totstandkoming van brede scholen van groot, enig of geen belang zijn (gewest).

Doelstellingen bredescholenbeleid	groot belang	enig belang	geen belang	weet niet
vergroting participatie van kinderen aan de samenleving	-1-	-2-	-3-	-9-
vergroting participatie van ouders in de school	-1-	-2-	-3-	-9-
bieden van goede disgregulering aan kinderen	-1-	-2-	-3-	-9-
achterstandsbestrijding bij kinderen	-1-	-2-	-3-	-9-
vergroten sociale competentie bij kinderen	-1-	-2-	-3-	-9-
kinderen met sportverenigingen in contact brengen	-1-	-2-	-3-	-9-
kinderen met culturele instellingen in contact brengen	-1-	-2-	-3-	-9-
kinderen van de straat houden	-1-	-2-	-3-	-9-
kinderen zo snel mogelijk de nodige zorg bieden	-1-	-2-	-3-	-9-
bieden van buitenschoolse opvang	-1-	-2-	-3-	-9-
drempelverlaging eerste/voorzorginstellingen	-1-	-2-	-3-	-9-

19c Welke rol speelt de gemeente bij de ontwikkeling van brede scholen? (meerdere antwoorden mogelijk)

initieel, kaderstelling	1
financiering	2
ambtelijke ondersteuning	3
andere, nl.	4

19d

Beslaat er in uw gemeente een platform/ netwerk dat specifiek gericht is op de brede school?

nee	1	→ ga naar vraag 20a
ja	2	

Bij vraag 11 kon u alle platformen in de gemeente vermelden. (Als dit platform nog niet bij die vraag is vermeld, zou u dat dan op die plaats alsnog willen doen.)
 Onder welke letter is dit platform daar vermeld? Letter

20a

20b

20c

•

Beleidsstema Voortijdig schoolverlaten

Heeft uw gemeente – los van het Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum – een eigen beleid om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan?

nee, geen eigen beleid, helemaal ondergebracht bij het RMC	1	→ ga naar vraag 20c
ja, in samenwerking met het RMC	2	→ ga naar vraag 20b
ja, los van het RMC, zelfstandig beleid	3	→ ga naar vraag 20b
andere, nl.	4	→ ga naar vraag 20b

20b

Hieronder staat een aantal mogelijke doelstellingen/ maatregelen van beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Vult u in onderstaande tabel aan welke van deze doelstellingen/ maatregelen in uw gemeente van groot, enig of geen belang zijn (gewees)?

Doelstellingen/ maatregelen beleid voortijdig schoolverlaten	groot belang	enig belang	geen belang	weest niet
verstärking zorgsysteinen voor/tegen onderwijs	1	2	3	4
aanscherping instroombeleid voortgezet onderwijs (selectie)	1	2	3	4
verstärking leerplichthandhaving	1	2	3	4
bevorderen doorloopte leerwegen VMBO en ROC's op beroepsvoorberedende trajecten	1	2	3	4
verstärking RMC-functie	1	2	3	4
regeling meldplicht niet-leerplichtige voortijdig schoolverlaters	1	2	3	4
instellen individuele trajectbegeleiders	1	2	3	4
naauwere samenwerking met jeunies	1	2	3	4
naauwere samenwerking met Centrum voor Werk en Inkomens/ Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening	1	2	3	4

20c

Hoe groot is de rol van uw gemeente in het RMC-beleid?

groot	1
niet groot, niet klein	2
klein	3

•

Beleidsstema verhouding Jeugdzorg - Lokaal Jeugdbeleid

Is er voor uw gemeente een zogenaamde regiovisie of een beleidskader Jeugdzorg waarin de verhouding tussen de Jeugdzorg en het lokaal Jeugdbeleid geregeld wordt?

nee, deze gemeente is niet betrokken bij een regionale Jeugdzorg	1
er is een regionale Jeugdzorg, maar er is niets geregeld met het lokaal Jeugdbeleid	2
ja, in de regiovisie is de verhouding met het lokaal Jeugdbeleid geregeld	3
andere, nl.	4

21a

21b

De provincies en de drie grote steden zijn verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de Jeugdzorg en Jeugdhulpverlening. Er zijn punten waarop dit beleid kan raken aan het door gemeenten gevoerde Jeugdbeleid. In welke mate vindt er afstemming plaats tussen het provinciaal/prostedelijk Jeugdbeleid en het Jeugdbeleid van de gemeente?

voortdurend	1
vaak	2
af en toe	3
zelden	4
nooit	5

21c

Zijn er in uw gemeente (buur)winkten Jeugdhulpverlening, gericht op signalering en vroegijdige onderkenning van problemen bij Jeugdigen?

helemaal niet	1	→ ga naar vraag 22a
ja, in alle buurten/de hele gemeente	2	→ ga naar vraag 21d
ja, maar niet in alle buurten	3	→ ga naar vraag 21d
andere, nl.	4	→ ga naar vraag 21d

21d Welke partners zijn daarbij betrokken? Als u dit netwerk/ deze netwerken reeds bij vraag 11 hebt aangegeven, kunt u hier volstaan met het vermelden van de letter(s) waaronder het vermeld staat. Letter(s)

	Ja	Nee
consultatiebureau	-1	-2
peuterspeelzalen	-1	-2
primaire onderwijs	-1	-2
voortgezet onderwijs	-1	-2
algemeen maatschappelijk werk	-1	-2
sociaal-cultureel werk	-1	-2
GGD	-1	-2
politie	-1	-2
bureau Jeugdzorg	-1	-2
anders, nl:	-1	-2
anders,	-1	-2

21e Geef het bureau jeugdzorg ondersteuning - en zo ja, welke vorm(en) van ondersteuning - aan voor jeugd relevante eerstelijnsvoorzieningen? (Per regel meerdere antwoorden mogelijk)

	geen ondersteuning	afstemming	consultatie	deskundig adviesbeoordeling	weet niet
algem. maatschappelijk werk	-1	-2	-3	-4	-5
schoolmaatschappelijk werk	-1	-2	-3	-4	-5
consultatiebureau	-1	-2	-3	-4	-5
zorgstructuur Prim. Onderwijs	-1	-2	-3	-4	-5
zorgstructuur voortgezet Onderwijs	-1	-2	-3	-4	-5
RMC	-1	-2	-3	-4	-5
anders, nl:	-1	-2	-3	-4	-5

• **Beleids thema Jeugd en Veiligheid**

22a Heeft uw gemeente een specifiek op de jeugd gericht veiligheidsbeleid of op de jeugd gerichte projecten of programma's ter verhoging van de veiligheid op publieke plaatsen? (Meerdere antwoorden mogelijk)

nee, deze gemeente heeft geen specifiek jeugdveiligheidsbeleid	-1	→ ga naar vraag 22a
ja, we hebben een actieplan jeugd en veiligheid of iets dergelijks	-2	→ ga naar vraag 22b
ja, we hebben een zorgprogramma's voor jongeren die met justitie in aanraking komen	-3	→ ga naar vraag 22b
ja, we nemen deel aan veilige-schoolprogramma's	-4	→ ga naar vraag 22b
ja, anders, nl:	-5	→ ga naar vraag 22b

22b Hieronder staat een aantal mogelijke doelstellingen/ maatregelen van een jeugdveiligheidsbeleid. Wilt u in onderstaande tabel aangeven of deze doelstellingen in uw gemeente van groot, enig of geen belang zijn?

Doelstellingen / maatregelen jeugdveiligheidsbeleid	groot belang	enig belang	geen belang	weet niet
geweld op straat, uitgaansgeweld tegen gaan	-1	-2	-3	-5
overlastproblematiek (rondhangen en vandalisme) tegen gaan	-1	-2	-3	-5
probleemjeugd onder 12 jaar aanpakken	-1	-2	-3	-5
camera's plaatsen in uitgaansgebieden	-1	-2	-3	-5
voortlichting geven over veiligheidsaspecten	-1	-2	-3	-5
verkeerslessen in het voortgezet onderwijs	-1	-2	-3	-5
positie alcoholtone probleemjeugd verbeteren	-1	-2	-3	-5
positie alcoholtone probleemjeugd verbeteren	-1	-2	-3	-5
kinderen 'van de straat houden'	-1	-2	-3	-5
projecten om verveling bij jeugdigen tegen te gaan	-1	-2	-3	-5
voorkomen dat er in de gemeente coffeshops (bij)komen	-1	-2	-3	-5
toegangswegen naar scholen beter beveiligen	-1	-2	-3	-5
harde kern aanpakken	-1	-2	-3	-5
anders, nl:	-1	-2	-3	-5

22c Maakt dit beleid deel uit van het integraal veiligheidsbeleid van uw gemeente?

nee	1
deels	2
ja	3

22d Bestaat er in uw gemeente een platform/ netwerk dat specifiek gericht is op jeugd en veiligheid?

nee	1	ga naar vraag 23a
ja	2	

Bij vraag 11 kon u alle platforme in de gemeente vermelden. (Als dit platform nog niet bij de vraag is vermeld, zou u dat dan op de plaats daarop willen doen.)

Onder welke letter is dit platform daar vermeld? Letter

Blok 4 Jeugdparticipatie

23a Heeft uw gemeente jeugdparticipatie als beleidsdoel geformuleerd? (Meerdere antwoorden mogelijk)

nee, deze gemeente heeft jeugdparticipatie niet als beleidsdoel geformuleerd	1	ga naar vraag 24
ja, deze gemeente wil de jeugd meer bij het gemeentelijk beleid betrekken	2	ga naar vraag 23b
ja, deze gemeente wil installeren stimuleren om jeugdigen in hun beleid te betrekken	3	ga naar vraag 23b
ja, deze gemeente wil de jeugd stimuleren meer maatschappelijk actief te worden	4	ga naar vraag 23b
ja, anders, nl.	5	ga naar vraag 23b

23b Op welke van de volgende levensterreinen wil de gemeente de jeugd meer bij het beleid betrekken? (Meerdere antwoorden mogelijk)

opvoeding en thuissituatie	1
gezondheid (lichamelijk/geestelijk)	2
kindertag- en buitenschoolse opvang	3
onderwijs/schooling	4
vrijtijdsbesteding/ buurt-voorzieningen	5
arbeid/inkomen	6
(jongeren) huisvesting/woonruimte	7
veiligheid/openbare orde	8

23c In welke mate is het beleid ter bevordering van jeugdparticipatie gericht op de volgende leeftijdsgroepen?

	sterk	engszins	nauwelijks/ niet
4 tot 12-jarigen	1	2	3
12 tot 18-jarigen	1	2	3
18 jaar en ouder	1	2	3

23d Indien de gemeente de jeugd meer bij het gemeentelijk beleid wil betrekken, langs welke wegen probeert men hiervoor jeugd te interesseren? (Meerdere antwoorden mogelijk)

via scholen	1
via jongerenorganisaties of jongerenwerk	2
via strafrechtelijk of Jongeren Ontmoetingsplaatsen (JOP's)	3
via sportverenigingen of culturele instellingen	4
via een Jongeren Informatie Punt (JIP)	5
via de pers (lokale radio, tv, dag- of weekbladen)	6
via internet	7
andere, nl.:	8

23e Indien de gemeente de jeugd meer bij het gemeentelijk beleid wil betrekken, welke vormen worden daarbij gebruikt? (Meerdere antwoorden mogelijk)

conferenties	1
groepsgesprekken, interviews	2
panel (thema-gewijs)	3
jeugdraad	4
wethouderssprekuren speciaal voor jeugd	5
schoolbezoek door wethouder(s)	6
andere, nl.:	7

24 Heeft uw gemeente bij het verstrekken van subsidies aan instellingen in het kader van jeugdbeleid voorwaarden opgenomen, die er voor moeten zorgen dat deze instellingen bij hun werk jeugdigen betrekken?

ja	1
soms wel, soms niet	2
nee	3
weet niet	4

25 Wordt er bij overleg op wijfiveau op gelist dat ook de jeugdigen als groep vertegenwoordigd zijn, of in ieder geval inspraak over de buurtvoorzieningen?

niet	1
soms wel, soms niet	2
wel	3
weet niet	4

26 Probeer uw gemeente jeugdigen gericht te informeren over zaken in uw gemeente die voor hen van belang zijn? Zo ja, welke methode gebruikt u daarbij? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk)

nee	1
ja, via een gemeentelijk Jongeren Informatie Punt (JIP)	2
ja, via participatie in regionaal JIP of in JIP van andere gemeente	3
ja, via een jeugdkrant	4
ja, via een speciaal op jeugdigen gerichte internet-site	5
ja, via instellingen betrokken bij het jeugdbeleid	6
ja, via esbrieveel video's in het onderwijs	7
ja, via huis-aan-huis verspreide bladen	8
ja, via gerichte voorlichtingscampagnes	9
ja, anders, nl.:	10

27 Probeer uw gemeente meer zicht te krijgen op de leefstijl en wensen en behoeften van de lokale jeugd? Zo ja, welke methode gebruikt u daarbij? (Meerdere antwoorden mogelijk)

nee	1
ja, door het organiseren van gesprekken met groepjes jeugdigen	2
ja, door eenmalig onderzoek onder jeugdigen	3
ja, door periodieke registraties en metingen onder jeugdigen	4
ja, anders, nl.:	5

Blok 8 Beoordeling van het jeugdbeleid

28

Hieronder staat een aantal mogelijke knelpunten waarmee gemeenten bij hun jeugdbeleid geconfronteerd kunnen worden. Vult u in onderstaande tabel aan geven in welke mate deze zaken in uw gemeente in de afgelopen jaren een belemmerende rol hebben gespeeld?

Knelpunten lokaal jeugdbeleid	grote rol	zekere rol	geen rol	wet niet
onvoldoende capaciteit van het Bureau Jeugdzorg	-1	-2	-3	-4
onvoldoende afstemming met de jeugdzorg	-1	-2	-3	-4
beperkte mogelijkheden van gemeente om uitvoerende instellingen aan te sturen	-1	-2	-3	-4
onduidelijke taafafbakening tussen uitvoerende instellingen	-1	-2	-3	-4
onvoldoende capaciteit bij wettelijke instellingen	-1	-2	-3	-4
onvoldoende welwillendheid ('commitment') bij uitvoerende instellingen	-1	-2	-3	-4
schorten op rijkniveau	-1	-2	-3	-4
schaarste aan financiële middelen	-1	-2	-3	-4
verschillende financieringswijzen bij de instellingen	-1	-2	-3	-4
privacy-regelgeving	-1	-2	-3	-4
overig, nl.	-1	-2	-3	-4
overig, nl.	-1	-2	-3	-4
overig, nl.	-1	-2	-3	-4

29

Wij vragen u nu inschatting te geven van de mate waarin de in het jeugdbeleid en de verschillende delen daarvan gestede doelen gerealiseerd worden.

1 = de doelen zijn worden niet gerealiseerd binnen de gestede termijn, en ook daarna zal het lastig worden

2 = de doelen zijn worden niet gerealiseerd binnen de gestede termijn, maar zullen uiteindelijk wel gerealiseerd worden

3 = de doelen zijn worden volgens planning gerealiseerd

4 = de doelen zijn ruim binnen de planning gerealiseerd, er zijn alweer nieuwe doelen geformuleerd

5 = er zijn geen doelen geformuleerd

9 = nu nog niet te zeggen

beleid gericht op 0-6-jarigen	-1	-2	-3	-4	-5	-9
beleid i.a.v. brede scholen	-1	-2	-3	-4	-5	-9
beleid vooruitlig schoolverlaten	-1	-2	-3	-4	-5	-9
beleid jeugd en veiligheid	-1	-2	-3	-4	-5	-9
beleid ter bevordering jeugdparticipatie	-1	-2	-3	-4	-5	-9
het lokale jeugdbeleid	-1	-2	-3	-4	-5	-9

30

Wij vragen u nu het jeugdbeleid in uw gemeente op een aantal aspecten te beoordelen door het geven van rapportcijfers (1=slecht, 10=uitstekend). Het gaat daarbij om de beoordeling van de huidige situatie.

de wijze waarop de gemeente ervoor zorgt dat relevante instellingen een adequate bijdrage leveren aan de realisering van de doelen van het jeugdbeleid	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin de gemeente erin slaagt het beleid inhoudelijk te sturen	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin het beleid is toegespitst op de specifieke omstandigheden en problematiek in de gemeente	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin de verschillende relevante afdelingen/diensten binnen de gemeenteraadlijke organisatie ook hebben voor de jeugd en/of het jeugdbeleid	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin de gemeente erin slaagt een sluitende aanpak voor 0-6-jarigen te realiseren (ketenbenadering)	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin de gemeente erin slaagt een sluitende aanpak voor 6-12-jarigen te realiseren (ketenbenadering)	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin de gemeente erin slaagt een sluitende aanpak voor 12-18-jarigen te realiseren (ketenbenadering)	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin de gemeente erin slaagt mogelijk bestaande groepen jeugd en hun ouders te bereiken	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
de mate waarin het lokale jeugd- en onderwijssbeleid op elkaar zijn afgestemd	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10

31

Als u een rapportcijfer zou mogen geven voor het gehele jeugdbeleid in uw gemeente, zoals dat nu plaatsvindt, welk cijfer zou u dan toekennen?

-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8	-9	-10
----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----

Blok 7 Uitvoerende instellingen

Een aantal uitvoerende instellingen in uw gemeente willen wij in het kader van dit onderzoek eveneens een vragenlijst voorleggen. Wij vragen u ons daarbij behulpzaam te zijn door het verstrekken van namen, adressen en contactpersonen bij deze instellingen. Ook als een instelling niet in de gemeente zelf gevestigd is, maar wel voor uw gemeente werkt, vragen wij u ons de gegevens te verstrekken.

Soort instelling	Naam + volledig adres van de instelling	Contactpersoon
Eén schoolbestuur Primair Onderwijs (niet openbaar)		
Eén schooldirectie Voortgezet Onderwijs		
Eén instelling peuterspeel- zaalwerk (management)		
Wielrijinstelling jeugd en jongerenwerk		
GGD, afdeling jeugdgezond- heidszorg		
Eén gesubsidieerde instelling kinderopvang		
Instelling voor jeugdzorg (management)		
Thuiszorg, Afdeling Consultatiebureau		
RMC (Regionaal Med- en Coördinatiecentrum)		
Politie, afdeling jeugdzaken		

Blok 8 Ruimte voor toelichting en opmerkingen

Op deze laatste pagina bieden wij u de mogelijkheid om in uw eigen woorden nog een toelichting te geven op het jaargetal in uw gemeente. Ook kunt u deze ruimte gebruiken voor opmerkingen over deze vragenlijst. Bij toekomstig onderzoek kunnen wij daar dan rekening mee houden.

Dit is het einde van de vragenlijst. Mede namens het SCP danken wij u hartelijk voor uw medewerking!

Respondentnummer

--	--	--	--	--	--

Beleids-effectrapportage

Lokaal Jeugdbeleid

Onderzoek in opdracht van het
Sociaal en Cultureel Planbureau

Juni 2002

Postbus 9048
6500 KJ Nijmegen
Telefoon: 024 - 365 35 00
Fax: 024 - 365 35 99

Toelichting

Op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voert het Sociaal en Cultureel Planbureau sinds 1998 onderzoek uit naar het jeugdbeleid in Nederlandse gemeenten. Bij dit onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van 72 gemeenten die representatief geacht worden voor alle Nederlandse gemeenten.

In april 2002 hebben we deze 72 gemeenten een vragenlijst gestuurd om te achterhalen, hoe zij hun jeugdbeleid inhoud en vorm geven. Om naast de visie van de gemeenten ook de visie van de instellingen op het lokaal jeugdbeleid te achterhalen, wordt nu in deze 72 gemeenten een vragenlijst gestuurd naar telkens één instelling binnen de volgende tien werkvelden:

1. Primair onderwijs
2. Voortgezet onderwijs
3. Peuterspeelzwaaiwerk
4. Welzijnsinstelling jeugd- en jongerenwerk
5. GGD, afdeling jeugdgezondheidszorg
6. Kinderopvang
7. Instelling voor jeugdzorg
8. Thuiszorg, afdeling Consultatiebureau
9. RMC (Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum)
10. Politie, afdeling Jeugdzaken

Naam en adres van uw instelling hebben we in verreweg de meeste gevallen gekregen van de betreffende gemeente. In een beperkt aantal gevallen zijn namen en adressen van instellingen uit de gemeentesgids gehaald. Het is mogelijk dat de vragenlijst betrekking heeft op het jeugdbeleid van een andere gemeente dan waar uw instelling gevestigd is. Ook is het mogelijk dat u meer vragenlijsten krijgt die betrekking hebben op verschillende gemeenten. Wat uw instelling betreft gaat het in deze) vragenlijst om het jeugdbeleid van de gemeente.

Het is bovendien mogelijk dat uw instelling meer dan één vragenlijst heeft gekregen die betrekking hebben op dezelfde gemeente, bijvoorbeeld omdat u op meer dan één van de bovengenoemde werkvelden werkzaam bent. Aan het laatste cijfer van het respondentnummer – dat op de voorpagina staat – kunt u zien voor welk werkveld de betreffende vragenlijst bedoeld is. De nummering is hetzelfde als hierboven is aangegeven (1 = primair onderwijs, etc.). Als elk werkveld waarvoor een vragenlijst is verstuurd, binnen uw instelling als een afzonderlijk geheel te beschouwen is, vragen wij u de vragenlijsten afzonderlijk te laten invullen door de afdeling of persoon die daarmee primair belast is. Als er binnen uw instelling daarentegen sprake is van slechts één afdeling of persoon – die bijvoorbeeld zowel het peuterspeelzwaaiwerk als de kinderopvang behandelt – hoeft u slechts één vragenlijst in te vullen. Wilt u in dat geval de niet ingevulde vragenlijst wel mee terugsturen en daarbij aangeven waarom hij niet is ingevuld?

Tenslotte is het ook nog mogelijk dat uw instelling werkt voor een deelgemeente binnen een grotere gemeente. Als u de vragenlijst voor de gemeente als geheel kunt beantwoorden, hoeft u dat niet extra te vermelden. Als uw antwoord alleen betrekking heeft op de deelgemeente, vragen wij u dit even te melden in de kantlijn.

Door de vragenlijst in te vullen draagt u bij aan het vergroten van het inzicht in de wijze waarop het lokale jeugdbeleed vorm krijgt. Naar verloop van tijd zullen in deze 72 gemeenten ook effectmetingen worden gehouden, zodat naar verwachting een antwoord gegeven kan worden op de vraag welk soort beleid tot de beste resultaten leidt. Wij vragen u daarom vriendelijk aan dit onderzoek mee te werken en de vragenlijst binnen een termijn van ongeveer 10 dagen terug te sturen. Een postzegel is niet nodig. Vanzelfsprekend kunt u erop rekenen dat uw antwoorden vertrouwelijk behandeld worden. In het onderzoeksrapport is niet te achterhalen welke antwoorden van uw instelling afkomstig zijn.

De meeste vragen kunnen worden beantwoord door het cijfer te omcirkelen achter de antwoordcategorie die het meest op uw instelling van toepassing is. Per vraag staat aangegeven of u slechts één of meer cijfers mag omcirkelen. Bij een aantal vragen kunt u in de categorie 'anders' een antwoord invullen waarin de vragenlijst niet voorziet.

Mocht u nog vragen hebben over het invullen van deze vragenlijst, dan kunt u contact opnemen met het ITS:
 Adrie Claassen, telefoon 024-3653565
 E-mail: A.Claassen@its.kun.nl

Als u vragen heeft over de achtergronden van het onderzoek, kunt u zich in verbinding stellen met het SCP:
 Rob Gilling, telefoon 070-3407420
 E-mail: R.Gilling@scp.nl

Tenslotte vragen wij u nog hieronder enkele gegevens van uzelf te vermelden. Het kan zijn dat wij als onderzoekers nog met u in contact willen treden, om meer duidelijkheid te verkrijgen over enkele antwoorden.

Naam:	
Naam instelling:	
Functie:	kader, leidinggevend
	uitvoerend
	beide
Betrokken bij jeugdbeleed sinds:	
Telefoon:	
E-mail:	

1 In hoeverre bent u bekend met het jeugdbeleed van de in de belling genoemde gemeentes?

heel goed	1
vrij goed	2
vrij slecht	3
heel slecht	4

2 Is er in deze gemeente sprake van een samenhangende visie op het lokaal jeugdbeleed?

ja, er is een samenhangende visie op het lokaal jeugdbeleed	1	ga naar vraag 3
er zal nog een samenhangende visie ontwikkeld worden	2	ga naar vraag 3
nee, er is/wordt geen samenhangende visie op het lokaal jeugdbeleed ontwikkeld	3	ga naar vraag 5
weet niet	4	ga naar vraag 5

3 Is/wordt deze samenhangende visie richtinggevend voor de uitvoerende instellingen?

ja, deze samenhangende visie is/ wordt richtinggevend voor de uitvoerende instellingen	1
deels wel, deels niet	2
nee, deze samenhangende visie is/ wordt niet richtinggevend voor de instellingen	3
weet niet	4

4 Is uw instelling het eens met de prioriteiten die in deze samenhangende visie op het jeugdbeleed worden gesteld?

ja, wij zijn het helemaal eens met deze prioriteiten	1
ja, in grote lijnen wel, niet in alle details	2
nee, wij zijn het niet eens met deze prioriteiten	3
er worden geen prioriteiten gesteld in de samenhangende visie	4
op dit moment is nog niet duidelijk of en welke prioriteiten er komen	5
weet niet	6

5

Is uw instelling betrokken bij het lokaal jeugdbeleid van deze gemeente?

1.	ga naar vraag 6
2.	ga naar vraag 6
3.	ga naar vraag 9
4.	ga naar vraag 26
5.	ga naar vraag 29

6

Op welke wijze is uw instelling betrokken bij de formulering van het lokaal jeugdbeleid in deze gemeente?
(meerdere antwoorden mogelijk)

1.	ga naar vraag 7
2.	ga naar vraag 7
3.	ga naar vraag 8

7

Wat vindt u van het functioneren van dit/ deze beleidsformulerend(e) platform(s)?
(Meerdere antwoorden mogelijk)

1.	platform(s) functioneert/ functioneren zonder meer goed, er zijn geen problemen
2.	platform(s) functioneert/ functioneren goed, maar leverbaar naar verhouding weinig op
3.	platform(s) functioneert/ functioneren niet goed en leveren ook weinig op
4.	weet niet
5.	andere, nl.

8

Heeft uw instelling - buiten netwerken om - bilateraal overleg met deze gemeente over het jeugdbeleid?
(meerdere antwoorden mogelijk)

1.	ja, in het kader van informatie-uitwisseling (bijv. over de leefstijl van de jeugd)
2.	ja, in het kader van afstemming (bijv. over de aan te pakken problemen)
3.	ja, in het kader van beleidsontwikkeling, bijv. het schrijven van nota's of ontwikkelen van een visie
4.	nee, we hebben geen bilateraal overleg met de gemeente

9

Wilt betrekende de betrokkenheid van uw instelling bij het lokaal jeugdbeleid van deze gemeente voor de activiteiten van uw instelling?
(meerdere antwoorden mogelijk)

1.	er is niets veranderd in de uitvoering van onze activiteiten
2.	bepaalde activiteiten moesten voortaan anders worden vormgegeven
3.	we hebben er door het lokaal jeugdbeleid nieuwe taken bij gekregen
4.	andere, nl.

10

Zijn er met deze gemeente afspraken gemaakt over de bijdrage van uw instelling aan de uitvoering van het lokaal jeugdbeleid?

1.	ja, er zijn afspraken gemaakt	ga naar vraag 11
2.	nee, er zijn geen afspraken gemaakt	ga naar vraag 17
3.	weet niet	ga naar vraag 17

11

Hoe zijn deze afspraken over de bijdrage van uw instelling tot stand gekomen?

1.	zowel initieel als uitwerking lagen bij de gemeente
2.	initieel lag bij de gemeente, de uitwerking bij de instelling
3.	gezamenlijk initieel en uitwerking
4.	initieel en uitwerking bij de instelling na consultatie gemeente
5.	zowel initieel als uitwerking bij de instelling
6.	andere, nl.

12

Hoe zijn deze afspraken vastgelegd?
(meerdere antwoorden mogelijk)

1.	in een projectplan
2.	in een subsidiecontract
3.	in een gemeentelijke nota
4.	in een convenant/ overeenkomst
5.	niet schriftelijk vastgelegd
6.	andere, nl.

Als u bij vraag 5 heeft aangegeven dat uw instelling alleen betrokken is bij de beleidsformulering, niet bij de beleidsuitvoering, kunt u nu verder gaan met vraag 26. Anders gaat u verder met vraag 9.

13 Zijn in deze afspraken ook doelen vastgelegd?

nee, er zijn geen doelen vastgelegd	-1-
er zijn alleen kwalitatieve doelen vastgelegd	-2-
er zijn ook kwantitatieve doelen vastgelegd	-3-
weet niet	-4-

14 In welke mate ziet de gemeente volgens uw inschatting toe op de naleving van de gemaakte afspraken?

in sterke mate	-1-
in lichte mate	-2-
er is geen toezicht	-3-
weet niet	-4-

15 Beschikt deze gemeente volgens uw inschatting over sanctiemogelijkheden die zij kan inzetten wanneer afspraken niet worden nagekomen of taken niet goed worden uitgevoerd?

de gemeente heeft nauwelijks sanctiemogelijkheden	-1-
de gemeente heeft enige sanctiemogelijkheden	-2-
de gemeente heeft grote sanctiemogelijkheden	-3-
weet niet	-4-

16 Verwacht u dat deze gemeente van haar sanctiemogelijkheden gebruik zal maken indien zij daarvoor aanleiding ziet?

ja, en dat is ook reeds gebeurd	-1-
ja, maar tot nu toe was daarvoor geen aanleiding	-2-
ik zou het niet weten	-3-
nee, ik verwacht van niet	-4-
nee, dat is ook reeds gebeuren	-5-

17 Is voor u voldoende duidelijk wat deze gemeente van uw instelling verwacht met betrekking tot de uitvoering van het jeugdbeleid?

dat is helemaal niet duidelijk	-1-
dat is slechts ten dele duidelijk	-2-
dat is grotendeels duidelijk	-3-
dat is volstrekt duidelijk	-4-
anders, nl	-5-

18 Bepaalt er consensus met deze gemeente over uw bijdrage van uw instelling aan de uitvoering van het lokaal jeugdbeleid?

ja, helemaal	-1-
ja, in grote lijnen	-2-
deels wel, deels niet	-3-
nee, nauwelijks of niet	-4-

19 Vindt er een evaluatie plaats van de door uw instelling geleverde bijdrage aan de uitvoering van het lokaal jeugdbeleid?

ja, alleen binnen de eigen instelling	-1-
ja, samen met de gemeente	-2-
ja, alleen door de gemeente	-3-
nee, er vindt geen evaluatie plaats	-4-
weet niet	-5-

20 Moet uw instelling aan deze gemeente rapporteren over de geleverde bijdrage aan het lokaal jeugdbeleid?

ja, maar alleen op het eind (van het plan of project)	-1-
ja, zowel tussentijds als op het eind	-2-
nee, we hoeven niet te rapporteren	-3-
weet niet	-4-

21 Welke mate van beleidsvrijheid of autonomie heeft uw instelling in deze gemeente naar uw mening bij de uitvoering van het lokaal jeugdbeleid?

een heel grote mate van beleidsvrijheid	-1-
een redelijk grote mate van beleidsvrijheid	-2-
noch veel, noch weinig beleidsvrijheid	-3-
een tamelijk kleine mate van beleidsvrijheid	-4-
een heel kleine mate van beleidsvrijheid	-5-
weet niet	-6-

22a Met welke van onderstaande instellingen/maatschappelijke sectoren werkt uw instelling min of meer regelmatig samen bij de uitvoering van het lokaal jeugdbeleid in deze gemeente?
(Vraag 22b kunt u beantwoorden in het blok onder vraag 22a.)

22b Indien bij vraag 22a ingevuld 'ja', hoe leverden bent u over de samenwerking met deze instelling/dit werkveld?

	22a. samenwerking		22b. leverbdenheid	
	nee	ja	zeer redelijk	nauwelijks/niet
1 Jongerenwerk/ straathoelwerk	-1	-2	-1	-3
2 Sociaal-cultureel werk/ welzijnswerk	-1	-2	-1	-3
3 Woningbouwvereniging(en)	-1	-2	-1	-3
4 Sociale dienst	-1	-2	-1	-3
5 Thuiszorg, consultatiebureau	-1	-2	-1	-3
6 Jeugdzondheidszorg/ GGD	-1	-2	-1	-3
7 Maatschappelijk werk	-1	-2	-1	-3
8 Primair onderwijs	-1	-2	-1	-3
9 Voorgezet onderwijs	-1	-2	-1	-3
10 Arbeidsvoorziening/ CWI	-1	-2	-1	-3
11 Maatschappelijke opvang	-1	-2	-1	-3
12 Verslavingszorg	-1	-2	-1	-3
13 Justitie	-1	-2	-1	-3
14 Politie	-1	-2	-1	-3
15 Bureau HALT	-1	-2	-1	-3
16 Instelling opvoedingsondersteuning	-1	-2	-1	-3
17 Kinderopvang/ buitenschoolse opvang	-1	-2	-1	-3
18 Pleurspeelplaatswerk	-1	-2	-1	-3
19 Sportorganisaties	-1	-2	-1	-3
20 Bureau Jeugdzorg	-1	-2	-1	-3
21 anders, nl.	-1	-2	-1	-3
22 anders, nl.	-1	-2	-1	-3

- 23 Hoe groot acht u het belang van de bijdrage van uw instelling aan het wettelijke van het lokaal jeugdbeleid in deze gemeente?
van groot belang	-1
niet groot, niet klein	-2
van marginaal belang	-3
weest niet	-4
- 24 Heeft u de indruk dat de voor het jeugdbeleid van deze gemeente verantwoordelijke wettelijke aandracht heeft hebben voor de bijdrage van uw instelling aan de uitvoering van het lokaal jeugdbeleid?
heel veel aandracht	-1
normale aandracht	-2
nauwelijks of geen aandracht	-3
weest niet	-4
- 25 Heeft u de indruk dat de gemeenteraad van deze gemeente aandracht heeft voor de bijdrage van uw instelling aan de uitvoering van het lokaal jeugdbeleid?
heel veel aandracht	-1
normale aandracht	-2
nauwelijks of geen aandracht	-3
weest niet	-4
- 26 Heeft uw instelling voldoende toegang tot de voor het jeugdbeleid relevante kanalen binnen deze gemeente?
ja, deze gemeente is voor ons zeer toegankelijk	-1
deels wel, deels niet	-2
nee, deze gemeente is voor ons moeilijk toegankelijk	-3
we hebben geen behoefte aan toegang tot de gemeente	-4
andere, nl.	-5
- 27 Krijgt uw instelling van de kant van deze gemeente voldoende voor het jeugdbeleid relevante informatie ter beschikking gesteld?
ja, we krijgen alle relevante informatie	-1
soms wel, soms niet	-2
nee, we krijgen nauwelijks of geen relevante informatie	-3
We hebben geen behoefte aan informatie van de gemeente	-4
andere, nl.	-5

28

Worden de doelen van het lokaal jeugdbeleid – voorzover deze het wettelijk veld van uw instelling betreffen – volgens uw inschatting gerealiseerd?

	1	2	3	4	5
ja, de doelen worden volgens planning gerealiseerd					
ja, weliswaar met vertraging naar de doelen worden gerealiseerd					
sommige doelen worden wel gerealiseerd, andere niet					
nee, de doelen worden niet gerealiseerd					
er zijn geen doelen geformuleerd					
weet niet					

29

Hieronder staat een aantal mogelijke knelpunten waarmee gemeenten en instellingen bij het jeugdbeleid geconfronteerd kunnen worden. Willt u in onderstaande tabel aangeven in welke mate deze zaken voor uw instelling in de afgelopen jaren een belemmerende rol hebben gespeeld?

Knelpunten lokaal jeugdbeleid	grote rol	zekere rol	geen rol	weet niet
onvoldoende capaciteit van het Bureau Jeugdzorg	1	2	3	4
onvoldoende afstemming met de Jeugdzorg	1	2	3	4
beperkte mogelijkheden van gemeenten om uitvoerende instellingen aan te sturen	1	2	3	4
onvoldoende sluring en coördinatie bij deze gemeenten	1	2	3	4
onduidelijke taakverdeling tussen uitvoerende instellingen	1	2	3	4
te grote tijdsinvestering voor overleg	1	2	3	4
onvoldoende capaciteit bij eerste-lijninstellingen	1	2	3	4
onvoldoende verantwoordelijkheid ('commitment') bij uitvoerende instellingen	1	2	3	4
schillen op niveau	1	2	3	4
schaarste aan financiële middelen	1	2	3	4
verschillende financieringswijzen bij de instellingen	1	2	3	4
privacyregulering	1	2	3	4
overig, nl.	1	2	3	4
overig, nl.	1	2	3	4
overig, nl.	1	2	3	4

30

Wilt vragen u nu het jeugdbeleid in deze gemeente op een aantal aspecten te beoordelen door het geven van rapportcijfers (1=slecht, 10=uitstekend). Als u meer dan één of meer aspecten niet te beoordelen, wilt u in dat geval niets in.

de wijze waarop de gemeente ervoor zorgt dat relevante instellingen een adequate bijdrage leveren aan de realisering van de doelen van het jeugdbeleid.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin de gemeente een slaagt het beleid inhoudelijk te sturen.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin het beleid is toegespitst op de specifieke omstandigheden en problematiek in deze gemeente.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin er in deze gemeente bij het jeugdbeleid sprake is van afstemming en samenwerking tussen de uitvoerende instellingen wanneer de situatie daarom vraagt.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin men er in deze gemeente in slaagt een sluitende aanpak voor 0-6-jarigen te realiseren (ketenberadering).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin men er in deze gemeente in slaagt een sluitende aanpak voor 6-12-jarigen te realiseren (ketenberadering).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin men er in deze gemeente in slaagt een sluitende aanpak voor 12-18-jarigen te realiseren (ketenberadering).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin men er in deze gemeente in slaagt moeilijk bereikbare groepen jeugd en hun ouders te bereiken.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
de mate waarin in deze gemeente het lokale jeugd- en onderwijsbeleid op elkaar zijn afgestemd.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

30

Indien u een rapportcijfer zou mogen geven voor het (gehele) jeugdbeleid in deze gemeente, welk cijfer zou u dan toekennen?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Dit is het einde van deze vragenlijst. Mede namens het SCP danken wij u hartelijk voor uw medewerking

C4 Jongereninspectieteams: enquête voor jongeren (basisvragenlijst)

Wij zijn van het Jongereninspectie Team en wij doen een onderzoek in naar wat jongeren vinden van de gemeente en wat deze voor jongeren doet. Wij zouden je graag een paar vragen stellen. Het duurt ongeveer een 15 minuten.

Eerst een paar algemene vragen:

1. Wat vind jij van de gemeente ? (licht je antwoord toe)
.....
.....
2. Wat vind jij het allerbelangrijkste wat de gemeente moet regelen voor jongeren?
Kruis maximaal twee antwoorden aan.
 - ☐ O sport en spel
 - ☐ O uitgaan
 - ☐ O veiligheid/ criminaliteit
 - ☐ O school
 - ☐ O winkelen
 - ☐ O hulp bij vragen en problemen
 - ☐ O activiteiten voor jongeren op straat
 - ☐ O culturele voorzieningen (bibliotheek, muziekschool etc.)
 - ☐ O tegengaan van discriminatie
 - ☐ O inspraak/ meespraken over jeugdbeleid
 - ☐ O anders, namelijk
 - ☐ O weet ik niet

3. Vind je dat de gemeente nu voldoende doet voor jongeren op onderstaande terreinen?

- Neem de mogelijkheden één voor één op.
☐ O sport en spel	☐ O ja	☐ O nee
☐ O uitgaan	☐ O ja	☐ O nee
☐ O veiligheid/ criminaliteit	☐ O ja	☐ O nee
☐ O school	☐ O ja	☐ O nee
☐ O winkelen	☐ O ja	☐ O nee
☐ O hulp bij vragen en problemen	☐ O ja	☐ O nee
☐ O activiteiten voor jongeren op straat	☐ O ja	☐ O nee
☐ O culturele voorzieningen (bibliotheek, muziekschool etc.)	☐ O ja	☐ O nee
☐ O tegengaan van discriminatie	☐ O ja	☐ O nee
☐ O inspraak/ meespraken over het jeugdbeleid	☐ O ja	☐ O nee
☐ O anders, namelijk	☐ O ja	☐ O nee

4. Kun jij twee punten noemen die de gemeente voor jongeren zou moeten doen, maar niet doet.

Punt 1:
Punt 2:

Vrije tijd

Ik wil nu wat vragen stellen over hoe jij jouw vrije tijd in besteedt.

5. Welke mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding in vind jij belangrijk?
Zet een kruisje in het hokje van jouw antwoord.

	++	+	-	--
Hangplek				
Naschoolse activiteit				
Disco				
Sportcentrum /vereniging				
Jongerenwerk				
Culturele activiteit (muziekschool, bibliotheek, hobbyclubs, etc.)				
Voetbalveld(je)				
Computeren thuis, tv kijken, lezen etc.				
Café				
Internetcafé				
Winkels				
Anders, nl				

6. Je hebt net aangegeven wat jij belangrijke mogelijkheden vindt voor vrijetijdsbesteding in Maar vind jij ook dat je genoeg keuze hebt om die leuke dingen te doen in?

- ☐ O ja
☐ O nee

7. Zijn er ook genoeg mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding in jouw wijk?

- ☐ O ja
☐ O nee

Jongereninspectie Teams
Enquête voor jongeren

8. Houdt de gemeente hierbij genoeg rekening met de wensen van jongeren?

☐ ja
☐ nee

School

De volgende vragen gaan over jouw school.

9. Ga jij naar school?

☐ ja
☐ nee, ga door met vraag 12

Zo ja, wat voor soort onderwijs volg je?

- ☐ VMBO
☐ HAVO
☐ VWO
☐ MBO
☐ HBO/ Universiteit
☐ anders, namelijk.....

10. Is het bij jou op school veilig?

☐ ja
☐ nee

11. Kun je bij de volgende onderwerpen aangeven, hoe belangrijk jij dit vindt?

	++	+	+	+	-
Leerlingenraad					
Veiligheid					
Maatregelen tegen spijbelen					
Afstand thuis en school					
Hulp bij problemen					
Naschoolse activiteiten					

Jongereninspectie Teams
Enquête voor jongeren

Werk

De volgende vragen gaan over werk.

12. Werk jij? ('vaste baan' geen vakantie of bijbaan)

☐ ja
☐ nee, ga door met vraag 14.

13. Wat voor werk doe je?

14. Denk je dat het in moeilijk of makkelijk is om een baan te krijgen?

☐ moeilijk
☐ makkelijk

15. Weet je waar je terecht kunt, als je werk zoekt?

☐ ja
☐ nee

Zo ja, kun je aangeven waar?

Veiligheid

De volgende vragen gaan over de veiligheid van jongeren in

16. Voel jij je wel eens onveilig?

☐ ja, vaak
☐ ja, soms
☐ nee, zelden of nooit

Zo ja, wanneer?

17. Kun je onveilige plekken noemen in? Of: zijn er plekken in die je mijdt omdat ze niet veilig zijn?

☐ ja
☐ nee

18. Stelling: 'De gemeente doet voldoende om veilig te maken en te houden.'

- ☐ mee eens
☐ beetje mee eens
☐ niet eens/niet oneens
☐ beetje mee oneens
☐ oneens

Waarom vind je dat?

Hulp bij vragen en problemen

De volgende vragen gaan over de hulp voor jongeren bij vragen en problemen.

19. Weet je bij welke instelling je terecht kunt voor de volgende problemen:
 Antwoorden één voor één opnoemen.

- problemen op school	☐ nee	☐ ja, waar?
- problemen thuis	☐ nee	☐ ja, waar?
- relatieproblemen	☐ nee	☐ ja, waar?
- seksualiteit	☐ nee	☐ ja, waar?
- discriminatie	☐ nee	☐ ja, waar?
- alcoholverslaving	☐ nee	☐ ja, waar?
- drugsverslaving	☐ nee	☐ ja, waar?
- gokverslaving	☐ nee	☐ ja, waar?
- mishandeling	☐ nee	☐ ja, waar?

Gemeente

De laatste vragen gaan over de gemeente of het gemeentehuis van

20. Wat is het eerste wat bij je opkomt bij het woord 'gemeente' of 'gemeentehuis' (niet het gebouw)?

21. Er zijn verschillende manieren om in contact te komen met de gemeente. Heb je wel eens meegedaan met:

- een debat	☐ ja	☐ nee
- een interview	☐ ja	☐ nee
- een vragenlijst ingevuld	☐ ja	☐ nee
- een groepsgesprek of panel	☐ ja	☐ nee

Of

- is er wel eens iemand van de gemeente in jouw wijk geweest?	☐ ja	☐ nee

- heb je wel eens een rondleiding in het gemeentehuis gehad?	☐ ja	☐ nee

- heb je wel eens met een jongerenwerker, buurtbeheerder of politie gesprakt over jouw wensen over de gemeente, buurt of jongerencentrum?	☐ ja	☐ nee

Als je één van de antwoorden met ja hebt beantwoord: wat vond je van die manier van contact met de gemeente?

- ☐ goed
☐ redelijk
☐ matig/slecht
☐ weet niet

Jongereninspectie Teams

Enquête voor jongeren

22. Wat is volgens jou de beste manier om in contact te komen met de gemeente?
Kies één antwoord.

- ☐ O debat of groepsgesprek
- ☐ O interview of enquête
- ☐ O iemand van de gemeente die jouw wijk bezoekt
- ☐ O rondleiding in gemeentehuis
- ☐ O via jongerenwerker, wijkbeheerder of politie
- ☐ O via actieve jongeren die al contact hebben met de gemeente
- ☐ O anders manier, namelijk
- ☐ O weet ik niet

23. Vind jij dat de gemeente rekening houdt met de wensen van jongeren? (licht je antwoord toe)

- ☐ O ja
- ☐ O nee

Waarom vind je dat?

.....

Nog even:

Hoe oud ben je? jaar

In welke wijk woon je?

Wat is je etnisch culturele achtergrond?

Interviewer schrijft geslacht op: ☐ O man ☐ O vrouw

Hartelijk bedankt voor het beantwoorden van de vragen.

Bijlage D Veldwerkverslag jongeren inspectie teams

Opzet

In juni 2002 is gestart met de voorgesprekken met de verantwoordelijke beleidsambtenaren in de negen gemeenten en de werving van de leden van de Jongeren Inspectie Teams (JIT). Eind oktober, begin november 2002 wordt het project afgerond met de eindbesprekingen van alle JIT's waarin de teamleden met behulp van de resultaten van hun onderzoek het jeugdbeleid beoordeelden.

Naar aanleiding van het vooroverleg in de gemeenten zijn beslissingen genomen over een gunstige startdatum van de jit's. In de gefuseerde gemeente Voorburg-Leidschendam is besloten om het onderzoek te beperken tot Voorburg. Groningen fungeerde als de 'pilot-gemeente' van het project omdat daar de werving van de JIT-leden al voor de zomervakantie kon plaatsvinden. Op basis van de ervaringen in Groningen is de vragenlijst voor de enquête aangepast om als standaard te dienen in de overige gemeenten waar de JIT's na de zomervakantie aan de slag zouden gaan.

Het JIT Groningen nam naast de enquête ook een aantal diepte-interviews af. Deze werkwijze is in de overige gemeenten losgelaten omdat de gestandaardiseerde vragenlijst soortgelijke resultaten opleverde als de diepte-interviews en omdat jongeren aangaven dat zij liever in een groepsdiscussie met elkaar in gesprek gaan dan in een een-op-eensituatie.

Op basis van de ervaringen in Groningen heeft Stichting Alexander in overleg met het SCP de vormgeving van de bijeenkomsten van de JIT's in de overige gemeenten vastgesteld. In de gewijzigde startbijeenkomst zijn per gemeente ongeveer twaalf jongeren uitgenodigd voor deelname aan het panelgesprek over de gemeente. Uit de deelnemers koos Stichting Alexander vervolgens vier tot zes jongeren die het Jongeren Inspectie Team zouden vormen. Tijdens de tweede bijeenkomst zijn met deze jongeren op basis van de resultaten van het panelgesprek kwaliteitscriteria opgesteld. De jongeren gaven hierbij aan wanneer het volgens hen in de gemeente goed geregeld zou zijn op het gebied van de gemeente in het algemeen, vrije tijd, wijk, school, werken, wonen, veiligheid, hulp bij vragen en problemen, en inspraak. Tijdens de derde bijeenkomst kregen de jongeren een interviewtraining. Ook werd het enquêteformulier grondig doorgenomen en zo nodig aangepast. Vervolgens hebben de teamleden gemiddeld drie weken de tijd gehad voor het enquêteren van 60 leeftijdsgenoten uit de gemeente. In de vierde bijeenkomst vergeleken de JIT'ers de uitkomsten van de enquête met de opgestelde kwaliteitscriteria van de tweede bijeenkomst. Dat mondde uit in een eindconclusie over het jeugdbeleid.

Verloop veldwerk

Na het panelgesprek bleek het geen enkel probleem om jongeren enthousiast te maken voor deelname aan de onderzoeksactiviteiten. Het probleem was eerder dat enthousiaste kandidaten 'nee' moest worden verkocht omdat het JIT al vol zat. De samenstelling van de JIT's varieerde per gemeente. Dit had in eerste instantie te maken met verschillen tussen de gemeenten in de opbouw van de jeugdige bevolking. Zo namen bijvoorbeeld in het vrij multiculturele Spijkenisse jongeren met verschillende culturele achtergronden deel aan het Jongeren Inspectie Team, terwijl de JIT's in Heeze-Leende en Voorburg een afspiegeling vormen van de merendeels autochtone bevolking in deze gemeenten.

De werving van de JIT-leden was deels het resultaat van de medewerking van enthousiaste contactpersonen in de gemeenten, zoals docenten en jongerenwerkers. In het éne geval leverde dit voor een JIT veel vmbo-leerlingen op, zoals bijvoorbeeld in Utrecht, in het andere geval juist veel vwo'ers zoals in Culemborg. Ook de gemiddelde leeftijd verschilde per team. De JIT'ers in Voorburg waren bijvoorbeeld aanzienlijk ouder dan in Culemborg of Heeze-Leende.

Tabel D.1

Achtergrondkenmerken door JIT's geënqueteerde jongeren (in procenten)

etnische afkomst	
Nederlands	71
Turks/Marokkaans	8
Surinaams/Antilliaans	6
anders	13
sexe	
jongen	53
meisje	46
leeftijd	
12-14 jaar	29
15-17 jaar	46
18-21 jaar	26
schooltype	
vmbo	29
havo	22
vwo	21
mbo	12
hbo/wo	10
anders	7

Bron: SCP (LJB-jongereninspectieteams 2002)

De soms wat uniforme samenstelling van de JIT's betekent niet dat er per gemeente maar een bepaalde groep jongeren is bereikt. Integendeel, de JIT's zijn erin geslaagd ondanks de eigen achtergrond een gemengde groep jongeren te interviewen, meestal ongeveer evenveel meisjes als jongens, jongeren uit verschillende wijken, met verschillende opleidingsniveaus, culturele achtergronden en van alle leeftijden binnen de doelgroep. Dit was voor de JIT'ers overigens niet altijd een makkelijke taak. Zo vonden jonge JIT'ers van 15 jaar het soms moeilijk om oudere jongeren vanaf 18 jaar aan te spreken. In tabel D.1 zijn de achtergrondkenmerken van de gehele groep van 504 jongeren beschreven.

Voor alle negen JIT's geldt dat de teamleden hun taak als onderzoeker zeer serieus hebben genomen. Ondanks de instructies tijdens de interviewtraining om de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden in hun antwoorden en om de antwoorden op een neutrale manier en zo volledig mogelijk op te schrijven, blijkt dit voor sommige (enthousiaste) interviewers moeilijk te zijn geweest en hebben zij bij sommige vragen nadere toelichting gegeven. Ook noteerden zij vaak de ongevraagde toelichting bij het antwoord op gesloten vragen. Mede hierdoor hebben veel interviews duidelijk langer geduurd dan de vijftien minuten die daarvoor waren ingepland.

Tijdens de eindbeoordeling zijn de JIT'ers actief op zoek gegaan naar overeenkomsten en verschillen tussen hun eigen mening en die van de ondervraagde jongeren. Hierbij kregen zij te maken met de beperktheid van de resultaten van een gestandaardiseerde vragenlijst en de diepgang en individualiteit van de zelf opgestelde kwaliteitscriteria: veel van hun criteria strekten verder dan de resultaten van de enquête en konden niet worden gemeten. Bij de beoordeling door de JIT'ers viel verder op dat de jongeren de gemeente niet snel veroordelen, maar veel rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van de lokale situatie.

In een aantal van de negen geïnspecteerde gemeenten zijn jongerenwerkers actief betrokken bij het JIT. Ze wierven een aantal van de teamleden, regelden vergaderruimte of catering en leverden een bijdrage aan de begeleiding van het JIT door bijvoorbeeld tips te geven over waar de teamleden jongeren konden interviewen of door hen te stimuleren om tempo te maken met het interviewen. Ook hebben de meeste gemeenten belangstelling getoond voor de activiteiten van de JIT's en wilden zij na afloop van het project in gesprek gaan met de teamleden over verbeteringen van het jeugdbeleid, om te beginnen bijvoorbeeld tijdens een presentatie van de resultaten.

Curriculum vitae

Rob Gilsing (Best, 5 oktober 1963) behaalde in 1982 zijn vwo-diploma aan het Jacob Roelantslyceum in Boxtel. In 1983 begon hij de studie Politicologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN). In 1989 behaalde hij zijn doctoraaldiploma, met als afstudeerrichting Internationale betrekkingen. Hij deed een onderzoeksstage op het Secretaría Permanente del Tratado General de la Integración Económica Centro-americana (SIECA) in Guatemala-stad, Guatemala en schreef vervolgens zijn scriptie over het proces van economische integratie in Midden-Amerika. In 1990 en 1991 deed hij voor de Wetenschapswinkel Nijmegen onderzoek naar de politieke participatie van migranten. Van 1991 tot 1996 was hij assistent-in-opleiding bij de vakgroep Politicologie van de KUN. Hij deed daar onder meer onderzoek naar bestuurlijke vernieuwing in Nederlandse gemeenten en gaf onderwijs op het gebied van lokaal bestuur. Vanaf 1996 is hij als onderzoeker in dienst bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, waar hij onderzoek verricht naar lokaal beleid, in het bijzonder op het gebied van jeugd.