

Lokaal jeugdbeleid

Exemplaren van deze uitgave zijn verkrijgbaar in de boekhandel en bij Elsevier bedrijfsinformatie onder vermelding van **ISBN 90-5749-134-6**

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

R. Gilsing

Lokaal jeugdbeleid: een inventariserend onderzoek / Rob Gilsing - Den Haag :
Sociaal en Cultureel Planbureau ; Den Haag : Elsevier bedrijfsinformatie. (Cahier /
Sociaal en Cultureel Planbureau ; nr. 161) (Onderzoek lokaal sociaal beleid ; dl. 1)
- Met lit. opg., bijl., ill. -
ISBN 90-5749-134-6
NUGI 661
Trefwoorden: sociaal beleid ; lokaal bestuur ; jeugdbeleid

© **Sociaal en Cultureel Planbureau**

Den Haag, oktober 1999

ISBN 90-5749-134-6

Deze publicatie is gedrukt op chloorvrij papier.

INHOUD

VOORWOORD	7
1 INLEIDING	9
1.1 Inleiding	9
1.2 Kader: onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid	9
1.2.1 Decentralisatie	9
1.2.2 Beleid, beleidsuitkomsten en beleidsproces	12
1.2.3 Positionering onderzoek Lokaal jeugdbeleid	15
1.3 Jeugd als object van overheidsbeleid	16
1.4 Vraagstelling	18
1.4.1 Inventarisatie voorzieningenaanbod voor jeugdigen	18
1.4.2 Typering van het jeugdbeleid	20
1.4.3 Achtergrondkenmerken van gemeenten	21
1.5 Methoden van onderzoek	23
1.6 Opbouw van het rapport	24
Noten	25
2 GEMEENTEN EN KWETSBARE JEUGD	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Omvang van de jeugd	27
2.3 Etnische samenstelling van gemeenten	28
2.4 Gewichtenleerlingen in het basisonderwijs	30
2.5 Jeugdigen in huishoudens met lage inkomens	32
2.6 Uitkeringsgerechtigde jongeren	34
2.7 Conclusies	35
Noten	36
3 HET VOORZIENINGENAANBOD VOOR JEUGDIGEN	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Algemeen preventieve voorzieningen	37
3.3 Gericht preventieve voorzieningen	44
3.4 Curatieve voorzieningen	46
3.5 Voorzieningen, stedelijkheid en sociaal-economische status	48
3.6 Conclusies	50
Noten	53
4 DE STAAT VAN HET LOKALE JEUGDBELEID	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Beleidsformulering	56
4.3 Integrale beleidsvoering	57
4.3.1 Politieke sturing	57

4.3.2	Ambtelijke coördinatie	59
4.3.3	Samenwerking met en tussen instellingen	61
4.3.4	Breedte van beleid	63
4.4	Meting van beleidseffecten	67
4.5	Afstemming met de jeugdzorg	68
4.6	Staat van het lokale jeugdbeleid	69
4.7	Conclusies	71
	Noten	74
5	DE INHOUD VAN HET LOKALE JEUGDBELEID	75
5.1	Inleiding	75
5.2	Aandachtsvelden in het jeugdbeleid	75
5.2.1	Aandachtsvelden volgens ambtenaren jeugdbeleid	75
5.2.2	Aandachtsvelden blijkend uit nota's en/of speerpunten jeugdbeleid	76
5.2.3	Wijkgerichte aanpak	79
5.3	Aandacht voor leeftijdsgroepen	79
5.4	Preventief en curatief jeugdbeleid	81
5.5	Speerpunten in het jeugdbeleid	83
5.6	De inhoud van het lokale jeugdbeleid	86
5.7	Conclusies	88
	Noten	91
6	HET BETREKKEN VAN JEUGDIGEN	93
6.1	Inleiding	93
6.2	Het belang van participatie	93
6.3	Zicht op de jeugd	94
6.4	Informatie aan jeugdigen	95
6.5	Participatie van jeugdigen in het beleid	97
6.6	Jeugd en beleid	98
6.7	Conclusies	100
	Noten	102
7	BELEID EN VOORZIENINGEN: CONSTRUCTIE VAN EEN TYPOLOGIE	103
7.1	Inleiding	103
7.2	Samenhang tussen voorzieningen en beleid	103
7.3	Typologie op basis van dimensies	105
7.4	Conclusies	108
	Noten	110
8	SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING	111
8.1	Kwetsbare jeugd	111
8.2	Voorzieningenaanbod	111
8.3	Staat van het jeugdbeleid	112
8.4	Inhoud van het lokale jeugdbeleid	114
8.5	Betrekken van de jeugd	116

8.6	Voorzieningen en beleid	117
8.7	Slotbeschouwing	118
8.8	Verder onderzoek naar lokaal jeugdbeleid	122
	Noten	124
BIJLAGEN		
A	STEEKPROEFTREKKING GEMEENTEN	125
B	OVERZICHT RESPONDENTEN INTERVIEWS LOKAAL JEUGDBELEID	129
C	GEBRUIKTE DATABRONNEN	130
	LITERATUUR	133

VOORWOORD

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft momenteel een onderzoeksprogramma naar lokaal sociaal beleid in uitvoering dat mede op verzoek van verschillende ministeries is ontwikkeld (werkdocument nr. 58). Het vloeit voort uit de opdracht die het SCP in 1988 aanvaardde van de toenmalige minister van WVC om de ontwikkelingen op lokaal niveau rond de Welzijnswet te onderzoeken en te evalueren.

Dat onderzoek en het huidige onderzoeksprogramma passen in een lokale onderzoekstraditie die eigenlijk al vrij snel na de oprichting van het SCP is gegroeid. Experimentele welzijnsplanning, decentralisatie van het welzijnsbeleid, sociale vernieuwing, grote stedenbeleid: het zijn beleidsthema's die het SCP heeft geëvalueerd en waarvan het uitvoerig verslag heeft gedaan, zowel in afzonderlijke rapportages als in Sociale en Culturele Rapporten (SCR) en Sociale en Culturele Verkenningen (SCV).

Een belangrijk verschil tussen het onderzoek naar lokaal sociaal beleid en de eerdere onderzoekingen betreft de reikwijdte. Eén van de belangrijke kenmerken van het lokale sociale beleid is de *samenhang* tussen het beleid dat vanuit de verschillende sectoren wordt gevoerd. Om die reden krijgen ook andere beleids-terreinen dan die welke tot het aandachtsgebied van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) behoren een plaats in het onderzoeksprogramma. Zo wordt op verzoek van het ministerie van OC&W aandacht besteed aan het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid en op verzoek van het ministerie van SZW aan het lokale armoedebeleid. Uitbreiding is voorzien met onderzoek van het gemeentelijk welzijnsbeleid.

In het onderzoeksprogramma staat de relatie tussen het door de gemeente gevoerde beleid en de uitkomsten daarvan centraal. Naast de inhoud van het beleid wordt aandacht besteed aan procesmatige aspecten: beide zijn zonder elkaar niet goed te begrijpen. Het antwoord op de vraag in hoeverre proceskenmerken de uitkomst van het beleid beïnvloeden is van belang voor een adequate interpretatie van het beleid en zijn resultaten.

In dit Cahier wordt verslag gedaan van een globale inventarisatie van het lokale jeugdbeleid. Het vormt de eerste fase van het onderzoek, dat op basis van die eerste verkenning de inhoud en effecten van dat jeugdbeleid in kaart wil brengen. Het is overigens de bedoeling deze effectmeting periodiek te herhalen. Het onderzoek wordt uitgevoerd op verzoek van het ministerie van VWS.

De resultaten zijn eerder dit jaar als werkdocument nr. 57 gepubliceerd teneinde deze in te passen in de informatievoorziening van het departement aan het parlement.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door SGB0, onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, dat het voorzieningsaanbod voor jeugdigen in alle gemeenten heeft geïnventariseerd, en het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen dat in 74 gemeenten de ambtenaren jeugdbeleid heeft geïnterviewd. Het SCP dankt deze instellingen voor hun bijdrage en alle gemeenten voor hun medewerking aan het onderzoek.

Prof. dr. P. Schnabel
(directeur)

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

In november 1998 bracht de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugd-beleid (OLPJ) haar eindverslag uit (OLPJ 1998a). Daarin werd geconstateerd dat in 1998 bijna twee derde van de Nederlandse gemeenten over een jeugdbeleid beschikte, aanzienlijk meer dan in 1996. Een groot aantal van deze gemeenten heeft het beleid neergelegd in een nota. Jeugdbeleid heeft daar een hoge prioriteit, en de aandacht voor preventie is groot. Een meerderheid van de gemeenten met jeugd-beleid is van mening dat zij hier een eenduidige, samenhangende visie op heeft. Van de gemeenten die in 1998 geen eigen jeugdbeleid hadden, was een groot deel bezig met de ontwikkeling daarvan. De OLPJ concludeert dan ook dat het jeugdbeleid in de lift zit, alhoewel er een verschil is waar te nemen tussen grote en kleine gemeenten. In kleine gemeenten is het beleid minder ver ontwikkeld dan in grote gemeenten (OLPJ 1998a: 39). Ondanks de toegenomen aandacht voor jeugdbeleid stelt de projectgroep in haar eindadvies (OLPJ 1998b: 24) dat "(e)en goede informatievoorziening over hoe het jeugdbeleid wordt gevoerd en vooral ook wat daarvan de effecten zijn belangrijk (is) voor het rijksbeleid en ook aan gemeenten inzichten (biedt) die kunnen leiden tot bijstelling van hun beleid".

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verricht in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoek dat moet bijdragen aan een goede informatievoorziening over de inhoud en de effecten van lokaal jeugd-beleid. Het onderzoek maakt deel uit van het SCP-onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid (zie Gilsing et al. 1999).¹ In dit programma staat centraal de relatie tussen het lokaal geformuleerde sociale beleid en de uitkomsten die dit beleid genereert. De decentralisatie van sociaal beleid berust immers op de verwachting dat gemeenten in staat zijn tot een effectiever sociaal beleid dan het rijk.

1.2 Kader: onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid²

1.2.1 Decentralisatie

Het sociale beleid is de laatste jaren steeds verder gedecentraliseerd. Door bevoegdheden over te hevelen naar lokale overheden zou het beleid gericht op sociale problematiek effectiever en efficiënter gevoerd kunnen worden en zou de drempel voor participatie van burgers lager zijn. Het onderzoeksprogramma beoogt inzicht te geven in de mate waarin deze verwachtingen van decentralisatie gerealiseerd worden door gemeenten.

In grote lijnen zijn de overwegingen om beleid te decentraliseren terug te brengen tot drie hoofdargumenten: doelmatigheid, machtsevenwicht en participatie.³

Het *doelmatigheidsargument* komt er volgens Denters (1989: 324) 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 samenhangend is het idee dat bij een gecentraliseerde besluitvorming over voorzieningen gemeenten 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 betreft 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 betreft 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 aangewend worden om te voorkomen dat staatsmacht te veel 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 toegevoegd. Door de kleinschaligheid van de gemeentepolitiek wordt in deze zin vaak gesproken van de gemeente als leerschool van de democratie.⁴ In de tweede plaats zou politieke participatie een meer *instrumentele* rol vervullen; het stelt burgers in staat hun belangen te behartigen bij de overheid. 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 geïnformeerd worden over die wensen en eisen.

In de bestuurlijke praktijk spelen met name het doelmatigheids- en participatieargument een rol,⁵ waarbij beide elkaar kunnen versterken. Ook het machtsevenwichtargument wordt evenwel soms genoemd.⁶ Bij het doelmatigheidsargument wordt zowel aan technische (efficiëntie) als aan allocatieve doelmatigheid (effectiviteit) gerefereerd. Bij het participatie-argument is vooral de instrumentele rol van participatie - de belangenbehartiging van burgers bij de overheid - van

belang. Zo worden in de in 1980 verschenen *Decentralisatienota* van de regering als voordelen van decentralisatie genoemd: de mogelijkheid tot maatwerk, betere toegankelijkheid voor de burger, efficiency, betere beheersbaarheid en effectiviteit, vrijheid en variatie en meer democratische invloed van burgers op concrete voorzieningen (TK 1980/1981). In het rapport van de commissie-Franssen uit 1993 worden in grote lijnen dezelfde overwegingen genoemd (TK 1992/1993: 42-43). In een bijlage van dit rapport worden de overwegingen 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 onsamenvattend 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.

In het onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid zijn vooral de effectiviteit van het beleid en de participatie van burgers object van onderzoek. Efficiëntie (technische doelmatigheid) wordt opgevat als een mogelijke afgeleide van effectiviteit: indien beleid niet effectief is - de gewenste doelen worden niet gehaald -, kan het ook niet efficiënt zijn. De verhouding tussen beleidskosten en -baten staat daarom niet centraal in het onderzoek.

Fleurke et al. (1997) onderscheiden drie indicatoren voor effectiviteit: maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid. Maatwerk wordt door Fleurke et al. (1997: 20) in algemene zin omschreven als het afstemmen van het beleid op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem. Een dergelijke afstemming draagt bij aan de effectiviteit van beleid. In de gehanteerde beleidstheorie wordt op twee manieren een verband verondersteld tussen decentralisatie en de mogelijkheid te komen tot maatwerk. 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 pluriformiteit in de verschillende territoriale eenheden. In de tweede plaats heeft het relatief grote aantal bij gedecentraliseerd beleid betrokken uitvoeringsorganisaties een grotere informatiecapaciteit dan één centrale uitvoeringsorganisatie. Omdat het bewerkstelligen van maatwerk eenvoudiger is als over veel kennis van de specifieke situatie wordt beschikt, draagt een decentrale situatie bij aan de mogelijkheid maatwerk te realiseren.

Integrale beleidsvoering wordt door Fleurke et al. (1997: 30) omschreven als "de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk". 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 indien de taken en bevoegdheden bij één bestuurslaag of bestuursorgaan zijn geconcentreerd.

Fleurke et al. (1997: 45) omschrijven slagvaardigheid als het tijdig en adequaat reageren op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandig-

heden waarin doelstellingen gerealiseerd dienen te worden. 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, hetgeen in beginsel een positief effect heeft op het vermogen slagvaardig te handelen. Ook de omvang van het beschikbare beleidsinstrumentarium heeft een positief effect op slagvaardigheid. Daarentegen belemmert het preventief toezicht door hogere overheden het vermogen slagvaardig op te treden.

Voor de participatie van burgers onderkennen Fleurke et al. (1997) twee indicatoren: de betrokkenheid van politieke organen en de toegankelijkheid van het openbaar bestuur. Vanuit de opvatting van democratie als methode van besluitvorming waarmee beleid gevormd en gecontroleerd wordt, is het noodzakelijk dat in een representatieve democratie de gekozen organen betrokken zijn bij de beleidsvorming en -controle.⁷ 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 dagelijks bestuur (en indirect de ambtelijke organisatie), en daardoor meer zijn betrokken. Decentralisatie heeft derhalve een positief effect op de participatie van burgers.

Toegankelijkheid wordt door Fleurke et al. (1997: 65) opgevat als een wijze waarop het openbaar bestuur georganiseerd is. De mate waarin er mogelijkheden zijn voor directe invloedsoefening door individuele en georganiseerde burgers en maatschappelijke instellingen, bepaalt de toegankelijkheid van het openbaar bestuur. Uitgangspunt is de beleidstheorie waarin gesteld wordt dat door de kleinere afstand tot de lokale samenleving het gekozen politieke orgaan makkelijker aanspreekbaar is, waardoor de invloed van de lokale samenleving op de besluitvorming in potentie groter is. Bovendien zijn door de geringe afstand ook het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie beter toegankelijk voor burgers en belangengroepen. Decentralisatie vermindert de fysieke afstand tussen burger en bestuur, waardoor de mogelijkheden voor invloedsoefening door maatschappelijke actoren vergroot worden.

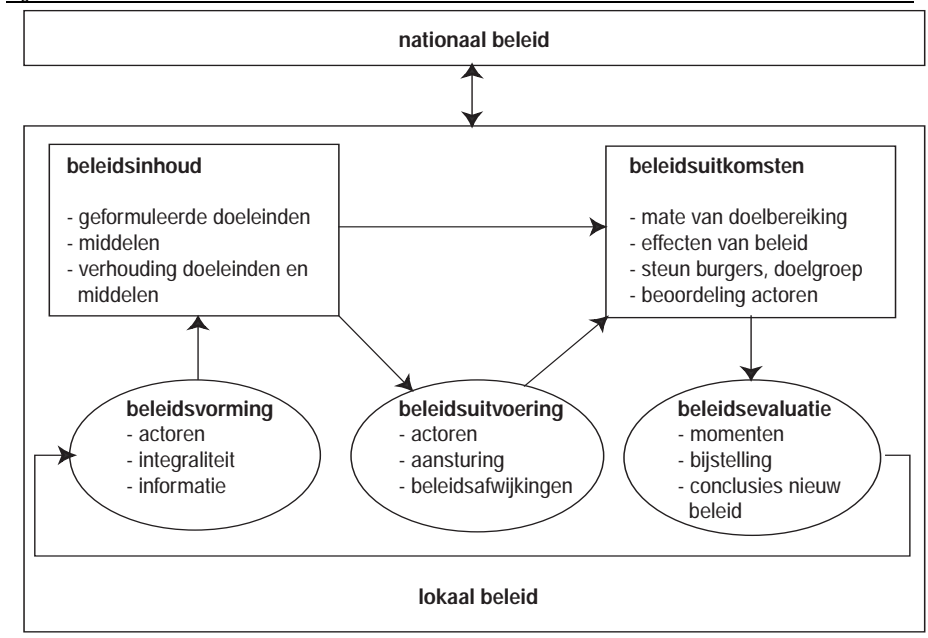
1.2.2 Beleid, beleidsuitkomsten en beleidsproces

Het doel van het onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid, waarvan het onderzoek naar het lokale jeugdbeleid deel uitmaakt, is zogenoemde manipuleerbare beleidsvariabelen te benoemen die van invloed zijn op de uitkomsten van beleid.⁸ De uitkomsten van beleid zullen, zoals eerder in deze paragraaf uiteengezet, vooral beoordeeld worden op effectiviteit en de mate waarin burgers betrokken worden. In het onderzoeksprogramma is daarmee de vraag aan de orde in welke mate het

lokale beleid als maatwerk getypeerd kan worden, in hoeverre het te typeren is als integraal en slagvaardig, in welke mate politieke organen betrokken zijn, en in hoeverre het lokaal bestuur toegankelijk is voor overige maatschappelijke actoren.

Een nadruk op manipuleerbare beleidsvariabelen betekent tevens een keuze voor een instrumentele visie op beleid: beleid wordt opgevat als een rationele ordening van doeleinden en middelen. De sociale werkelijkheid wordt geïnterpreteerd in termen van steunende of belemmerende factoren voor de realisatie van doeleinden (Simonis en Lehning 1987: 13-14). Dit impliceert dat procesmatige aspecten van beleid in die zin beschouwd worden. Er wordt uitgegaan van de opvatting dat de beleidsuitkomsten primair afhankelijk zijn van het door lokale overheden geformuleerde beleid. In figuur 1.1 is het onderzoeksmodel Lokaal sociaal beleid schematisch weergegeven.

Figuur 1.1 Onderzoeksmodel Lokaal sociaal beleid



Het begrip beleidsuitkomsten wordt in dit onderzoeksprogramma gebruikt als de verzameling resultanten van beleid. Het is een verzamelnaam voor zaken waarvan verondersteld kan worden dat zij samenhangen met of veroorzaakt zijn door het gevoerde beleid.⁹ In dit onderzoek worden drie typen beleidsuitkomsten onderscheiden: (maatschappelijke) effecten van beleid, waardering van beleid door (groepen van) burgers, en beoordeling van het beleid door betrokken actoren.

1. Effecten van beleid worden hier opgevat als veranderingen op maatschappelijke aspecten waarvan verondersteld wordt dat zij samenhangen met of

veroorzaakt worden door het beleid. Het kan zowel gewenste als ongewenste effecten van beleid betreffen; mogelijke negatieve neveneffecten kunnen ook in het onderzoek worden opgenomen. Dit deel van het onderzoek kan aangeduid worden als de ex-postevaluatie van beleid.

Indicatoren voor relevante maatschappelijke aspecten kunnen op verschillende manieren vastgesteld worden. Zij kunnen worden vastgesteld "aan de hand van criteria die eventueel geheel los van die van de beleidvoerder naar eigen voorkeur geformuleerd zijn door de onderzoeker zelf, door burgers op wie het beleid zich richt of door nog anderen, zoals bijvoorbeeld parlementsleden, belangengroepen en adviesorganen of departementen" (In 't Veld-Langeveld en Hoogerwerf 1985: 175).¹⁰ Gesproken zou kunnen worden van 'goal free evaluation': de mate waarin effecten van beleid tegemoet komen aan maatschappelijke behoeften, waarbij maatschappelijke behoeften geïnterpreteerd worden als algemene criteria die bijvoorbeeld ten aanzien van jeugdbeleid of armoedebelijd geformuleerd kunnen worden. Niet het bereiken van lokaal geformuleerde beleidsdoelen staat centraal, maar het realiseren van doelen die in het algemeen ten aanzien van sociaal beleid geformuleerd kunnen worden (zie Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten 1987: 144; Van Vught 1987: 171; Herweijer 1987: 192-193).¹¹

2. Bij de waardering van beleid door groepen waarop het beleid gericht is, gaat het om een evaluatieve houding "by which a person orients himself to an object favorably or unfavorably, positively or negatively" (Easton 1975: 436). In de termen van Easton (1975: 437) is de waardering voor beleid en beleidsmaatregelen te benoemen als specifieke steun: het betreft een evaluatie van de uitkomsten van het politieke systeem.¹² Deze benaderingswijze van beleidsuitkomsten vergt onderzoek bij of onder de doelgroep van beleid, c.q. de inwoners van gemeenten.
3. Bij de intersubjectieve beoordeling van beleid door bij beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie betrokken actoren, gaat het om een inschatting door betrokken actoren van het geformuleerde beleid, de beleidseffecten (zie 1) en de specifieke steun (2).

Het model veronderstelt dat het beleid gediend is bij een proces van beleidsvorming waarbij de doelgroep betrokken is. Betrokkenheid van de doelgroep draagt ertoe bij dat het beleid beter op de problematiek toegesneden kan worden. De doelgroep van beleid - of vertegenwoordigers daarvan - vormt een belangrijke informatiebron voor actoren die het beleid uiteindelijk formuleren en bekrachtigen. Bovendien wordt verondersteld dat een integrale beleidsvorming, waarin actoren uit verschillende sectoren participeren, bijdraagt aan een beleid waarin doeleinden sectoroverstijgend, integraal zijn geformuleerd en daardoor een grotere kans op maatwerk biedt. Bovendien zal de keuze van middelen en instrumenten beter worden afgewogen in een integraal proces. Tot slot wordt verondersteld dat een breed gebruik van informatiebronnen een positieve invloed heeft op het te formuleren beleid. Hierbij wordt met name gedacht aan de benutting van ondersteunende instrumenten van nationale en provinciale overheid.

Beleid dient te worden uitgevoerd. In de het beleidswetenschappelijk onderzoek wordt het proces van beleidsuitvoering vaak aangewezen als belangrijke belemmerende factor voor de realisatie van de doeleinden. Het proces van beleidsuitvoering bestaat uit twee elementen: het implementatieplan, waarin aangegeven wordt hoe het geformuleerde beleid wordt geoperationaliseerd, en de beleidsprestaties, de daadwerkelijk gerealiseerde beleidsmaatregelen. De discrepanties tussen de door uitvoerders geleverde beleidsprestaties en de in het beleid voorgestelde maatregelen vormen de zogenoemde beleidsafwijkingen.¹³ De geleverde beleidsprestaties worden deels bepaald door het implementatieplan.

De mate waarin er in de uitvoering sprake is van beleidsafwijkingen, wordt mede bepaald door de aansturing van het uitvoeringsproces door de lokale overheid. De belangrijkste vraag daarbij is hoeveel vrijheid uitvoerende organisaties krijgen in het realiseren van doeleinden. Veel vrijheid maakt het voor uitvoerende organisaties mogelijk weerstanden tegen het geformuleerde beleid om te zetten in beleidsafwijkingen. De wijze van aansturing hangt overigens samen met het proces van beleidsevaluatie: tussentijdse evaluaties van de beleidsuitkomsten kunnen deel uitmaken van de aansturing van het uitvoeringsproces.

Ten aanzien van de uitvoering wordt tot slot verondersteld dat betrokkenheid van de doelgroep alsmede een breed samengesteld uitvoeringsnetwerk bij *kunnen* dragen aan het realiseren van gewenste beleidsuitkomsten. Als de uitvoerende actoren bovendien betrokken zijn in het proces van beleidsvorming, dan wordt de kans op beleidsafwijkingen gereduceerd.

Tot slot is in het model opgenomen het proces van beleidsevaluatie. De vaststelling van beleidsuitkomsten door bij het beleid betrokken actoren maakt de beleidscyclus rond. De vraag is op welke momenten er wordt geëvalueerd en wat met de resultaten ervan wordt gedaan.

1.2.3 Positionering onderzoek Lokaal jeugdbeleid

Het ministerie van VWS heeft het SCP de opdracht verstrekt onderzoek te doen naar het lokaal jeugdbeleid. Het onderzoek moet bijdragen aan een goede informatievoorziening over de inhoud en de effecten van lokaal jeugdbeleid. De eerste vraag die in dit onderzoek aan de orde komt, is of, en zo ja wat voor jeugdbeleid gemeenten ontwikkelen. Uiteindelijk is het doel van het onderzoek inzicht te verkrijgen in de relatie tussen het door gemeenten ontwikkelde beleid en de uitkomsten van dit beleid. Daartoe zal ook aandacht worden gegeven aan de processen van beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie. In feite zijn op deze wijze drie deelonderzoeken te formuleren: naar de inhoud van het lokale jeugdbeleid, naar de uitkomsten en naar de procesmatige aspecten ervan.

In het voorliggende rapport staat de eerste vraag, naar de inhoud van het lokale jeugdbeleid, centraal. De beschrijving van de inhoud van jeugdbeleid dat Nederlandse gemeenten geformuleerd hebben, fungeert in eerste instantie als inventarisatie. Daarnaast vormt dit beschrijvende rapport nadrukkelijk de basis voor het vervolgonderzoek waarin beleid en beleidsuitkomsten worden geconfronteerd,

hetgeen de mogelijkheid biedt om factoren te benoemen die bijdragen aan een effectief jeugdbeleid.

Dit eerste deelonderzoek naar de inhoud van het lokale beleid heeft derhalve een sterk inventariserend en beschrijvend karakter. Overigens is het de bedoeling dat het SCP in opdracht van het ministerie van VWS het lokale jeugdbeleid periodiek gaat volgen. Dit betekent dat over een aantal jaren de inhoud van het lokale jeugdbeleid opnieuw object van onderzoek zal zijn.

Voordat de vraagstelling van het onderzoek wordt gepresenteerd, wordt in de volgende paragraaf een kort overzicht gegeven van de ontwikkeling van het (lokale) jeugdbeleid in Nederland.

1.3 Jeugd als object van overheidsbeleid

Circa eenderde van de Nederlandse bevolking is jonger dan 25 jaar. Deze categorie van de bevolking bevindt zich in een ontwikkelingsproces naar volwassenheid 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 tot een doelgroep voor overheidsbeleid (zie ook SCP 1998: 111-113). Uit onderzoek van het SCP blijkt dat 85% tot 90% van de jeugd zich relatief probleemloos door het leven begeeft (Beker en Maas 1998: 161). Van de resterende 10% tot 15% heeft een deel te maken met ernstige problemen, een deel is veroorzaker van problemen en een deel heeft én veroorzaakt problemen. De groep jeugdigen die daadwerkelijk met problemen te maken heeft, is in omvang weliswaar relatief beperkt, maar het voorkómen van problemen is een belangrijk uitgangspunt van overheidsbeleid. Daarmee is in principe alle jeugd object van overheidsbeleid, hetgeen niet wegneemt dat de jeugd met problemen meer aandacht zal krijgen. Het bestaan van verschillende schakels in het ontwikkelingsproces van jeugdigen maakt ook dat voor jeugdbeleid uiteenlopende maatschappelijke domeinen relevant zijn, die in diverse levensfasen bovendien onderling verstrengeld zijn, namelijk opvoeding, onderwijs, werk en gezondheid. Door deze complexiteit - zowel ten aanzien van de verschillende domeinen als ten aanzien van de leeftijdsfase - is er sprake is van een veelheid van voor het jeugdbeleid relevante beleidssectoren.

In algemene zin vormt de jeugd vaak en sinds lange tijd het object van overheidsbeleid. Daarbij gaat het vooral om aandacht van bepaalde sectoren, waarvan onderwijs de meest in het oog springende is. Een groot deel van het onderwijsbeleid is gebonden aan bepaalde leeftijdsgrenzen, waardoor jeugd impliciet het beleidsobject is. Dergelijk beleid kan getypeerd worden als algemeen sectoraal beleid. Andere belangrijke sectoren zijn het arbeidsmarktbeleid, de sociale zekerheid, de vrijetijdsbesteding en de psycho-sociale hulpverlening. Sectoraal beleid onderscheidt zich van specifiek of gericht, categoriaal jeugdbeleid. Het specifieke jeugdbeleid is gericht op het bevorderen van de samenhang tussen het voor jeugdigen relevante

beleid vanuit verschillende sectoren. Eventueel is het een aanvulling op sectoraal beleid, indien sectorale regelingen onvoldoende toegesneden zijn op bepaalde jeugdproblematiek.

Het specifieke jeugdbeleid heeft een kortere historie dan het sectorale jeugdbeleid. Kort na de Eerste Wereldoorlog kan voor het eerst gesproken worden van specifiek jeugdbeleid.¹⁴ Dit kwam voort uit ongerustheid over het baldadige gedrag van jeugdigen. Dergelijke ongerustheid lag daarna vaker ten grondslag aan de roep om specifiek jeugdbeleid. Soms hebben echter ook positieve overwegingen ten aanzien van jeugdigen een rol gespeeld, zoals in de jaren zestig en zeventig. Er werd erkend dat jeugdigen een eigen identiteit hebben, en de jeugd werd vaker gezien als vernieuwingsbeweging. Tot in de jaren zeventig ligt het accent in het specifieke jeugdbeleid op de vrijetijdsbesteding, waarbij aanvankelijk vooral beoogd werd de jeugd zedelijk en cultureel te verheffen maar er later meer oog kwam voor de wensen van jongeren zelf. In de jaren zeventig komt 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. In de jaren tachtig kiest de rijksoverheid in eerste instantie voor ambitieus, 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 worden de ambities wat bescheidener. Het jeugdbeleid zou moeten bijdragen aan de groei van de jeugd naar zelfstandigheid. De primaire verantwoordelijkheid voor dit proces ligt evenwel niet bij de overheid, maar bij gezin, school en verenigingsleven. De overheid schept voorwaarden en voert aanvullend beleid in het geval van probleemcumulatie en daar waar de traditionele socialisatiekaders tekortschieten. Het belang van lokale overheden in het jeugdbeleid neemt toe. Gesteld kan worden dat in de jaren zeventig en tachtig de aandacht verlegd wordt van de jeugd in haar geheel naar risicogroepen en van een algemeen naar een probleemgericht beleid.

In de jaren negentig komt er weer meer aandacht voor het algemene jeugdbeleid. In het in 1994 verschenen regeringsstandpunt *Regie in de jeugdzorg* (WVC en Justitie 1994) krijgen gemeenten een belangrijke rol toebedeeld. Gemeenten zouden zich moeten richten op het preventieve jeugdbeleid door zich in te spannen voor de vergroting van de kansen van jeugdigen en het voorkomen van uitval. Met uitval wordt bedoeld op het verlaten van het onderwijs zonder dat aan de eindtermen is voldaan, waardoor startkwalificaties voor de arbeidsmarkt ontbreken. Ook het verliezen van betaalde arbeid wordt tot uitval gerekend. Vooral jongeren met ernstige of meervoudige problemen - variërend van gedrags- of sociaal-emotionele problemen tot school- en leerproblemen - lopen het gevaar uit te vallen.

Uiteindelijk zou het vergroten van de kansen van jeugdigen en het voorkomen van uitval tot een afname van het beroep op de jeugdzorg moeten leiden. Het voorkomen van problemen bij jeugdigen zou volgens de regering vooral bereikt kunnen worden door versterking van hun maatschappelijke positie, binding aan en betrokkenheid bij de samenleving van de jeugd en toerusting van reguliere voor-

zeningen om uitval van jeugdigen te voorkomen (VWS et al. 1995: 41). De meeste voor preventief jeugdbeleid relevante beleidsterreinen behoren tot de verantwoordelijkheid van gemeentelijke overheden, zoals welzijnsbeleid, veiligheidsbeleid, jeugdgezondheidszorg, arbeidsbemiddeling, sportbeleid en delen van het onderwijsbeleid, waaronder het onderwijsachterstandenbeleid. Daardoor ligt het voor de hand lokale overheden een belangrijke rol toe te kennen. Onder hun regie dient een gericht preventief jeugdbeleid vorm te krijgen. De veronderstelling is dat meer aandacht voor jeugdbeleid op lokaal niveau het toenemende beroep op de jeugdzorg kan beperken. De doelstelling van lokaal jeugdbeleid wordt als volgt geformuleerd: "Een dergelijk beleid zal tot doel moeten hebben de samenwerking tussen relevante sectoren als het onderwijs, de eerstelijnsgezondheidszorg en de collectieve preventie (...), het jeugdwelzijnswerk, de arbeidsvoorziening, justitie, politie en de sociale diensten te versterken om zodoende een vroegtijdige uitval van jeugdigen te voorkomen. Een wijkgerichte aanpak met een sterke participatie van de jeugd zelf zou onderdeel moeten zijn van een dergelijk beleid." (WVC en Justitie 1994: 7). De rol van het rijk in het preventieve jeugdbeleid beperkt zich tot de ondersteuning van gemeentelijke overheden door op rijksniveau afstemming aan te brengen op beleidsterreinen die voor preventief jeugdbeleid relevant zijn.

1.4 Vraagstelling

De vraag die in dit eerste deelonderzoek naar het lokale jeugdbeleid gesteld wordt, is of, en zo ja, wat voor jeugdbeleid gemeenten ontwikkeld hebben. Deze inhoudelijke bepaling is gericht op het jeugdbeleid dat is ingezet door colleges van Burgemeester en Wethouders die na de laatste verkiezingen zijn aangetreden.¹⁵ Dit biedt het voordeel dat deze inventarisatie als startpunt gebruikt kan worden voor het volgen van het jeugdbeleid. Periodiek kunnen de voortgang van de beleidsuitvoering en de eventuele bijstelling van beleidsdoelen, -maatregelen en -middelen gevolgd worden.¹⁶

De inhoudelijke bepaling van het jeugdbeleid bestaat uit twee delen. In het eerste deel wordt het jeugdbeleid in brede zin geïnventariseerd, inclusief het aanbod voor jeugdigen dat binnen gemeenten aanwezig is. Dit deel is gericht op het inventariseren van het in de gemeenten aanwezige voorzieningenaanbod voor jeugdigen. In het tweede deel is het doel te komen tot een gerichte typering van het jeugdbeleid op een beperkt aantal aspecten. Uiteindelijk moet er een typologie van het lokale jeugdbeleid te construeren zijn.

1.4.1 Inventarisatie voorzieningenaanbod voor jeugdigen

In het eerste deel wordt een inventarisatie gemaakt van het voorzieningenaanbod voor jeugdigen dat gemeenten in stand houden. Het aanbod is opgesplitst in drieën: voorzieningen, organisaties en diensten van algemeen preventieve aard, van gericht preventieve aard en van curatieve aard.¹⁷

Het *algemeen preventieve aanbod* is gericht op de participatie van jeugdigen in de maatschappij en - door voorwaarden te scheppen - op de ondersteuning van jeugdigen in de groei naar volwassenheid. Deze ondersteuning is gericht op alle jeugdigen, niet gericht op bestrijding van lokale problemen, maar op het bieden van voorzieningen voor jeugdigen in het algemeen. Het preventieve karakter is niet altijd direct aanwezig, maar er kan wel gesproken worden van indirecte preventie, mede omdat voorzieningen een signaalfunctie kunnen vervullen. Het gaat bij de algemeen preventieve structuur met name om algemene voorzieningen als peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, jeugd- en jongerenwerk, speelvoorzieningen en sport- en culturele voorzieningen, maar ook om de uitvoering van algemene regelgeving op diverse terreinen zoals onderwijs, huisvesting en bijstand.

Het *gericht preventieve aanbod* is erop gericht door middel van een samenhangend, herkenbaar en bereikbaar aanbod de ontwikkeling van specifieke groepen jeugdigen optimaal te doen verlopen ter voorkoming van achterstanden dan wel problemen van en met jeugdigen. Het gaat om het voorkómen van problemen bij jongeren die een verhoogd risico lopen om in een achterstandspositie te raken. Hier gaat het in mindere mate om voorzieningen en meer om gericht beleid op een aantal thema's, zoals het voorkómen van schooluitval en jeugdwerkloosheid.

Het *curatieve aanbod* is gericht op de oplossing van problemen en ter voorkoming van erger. Dit omvat voorzieningen als de jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang en verslaafdenzorg.

In de inventarisatie zijn voor de onderscheiden delen van het aanbod vragen rond voorzieningen en beleidsthema's aan de orde. Hierna volgt een overzicht, waarbij voorzieningen aangeduid zijn met (v) en beleidsthema's met (b). De vragen zijn of de desbetreffende voorziening in de gemeente aanwezig is en, zo ja, wat de omvang van de gemeentelijke middelen is die ten behoeve van de voorziening worden ingezet. De nadruk in deze inventarisatie ligt op voorzieningen van algemeen preventieve aard.

Algemeen preventieve voorzieningen

- peuterspeelzaalwerk (v)
- kinderopvang (v)
- kinder- en jongerenwerk (v)
- speel-, sport-, rondhangvoorzieningen (v)
- sportparticipatie (b)
- cultuurparticipatie (b)
- jongerenhuisvesting (b)
- jeugdgezondheidszorg (v)
- informatievoorziening aan jeugdigen (v)
- lokaal onderwijsbeleid, anders dan onderwijsachterstandenbeleid (b)
- mogelijkheden voor jongerenparticipatie (v).

Gericht preventieve voorzieningen

- opvoedingsondersteuning (b)
- onderwijsachterstandenbeleid (b)
- aanpak jeugdwerkloosheid (b)
- veiligheid (b).

Curatieve voorzieningen

- maatschappelijke opvang (v)
- ambulante verslaafdenzorg (v)
- jeugdhulpverlening/bureau jeugdzorg (v).

1.4.2 Typering van het jeugdbeleid

Voor de typologie van het lokale, brede jeugdbeleid wordt een aantal aspecten onderscheiden.

- *Mate van beleidsontwikkeling*: is er een specifiek jeugdbeleid door gemeenten ontwikkeld? Zo nee, wordt er voor jeugdigen relevant beleid op deelterreinen gevoerd? Zo ja, in hoeverre is het specifieke jeugdbeleid uitgewerkt in concrete doelstellingen en beleidsmaatregelen?
- *Integrale beleidsvoering*: in hoeverre is het jeugdbeleid te typeren als integraal? Is er sprake van politieke en ambtelijke sturing? Neemt de gemeente de regierol in de samenwerking met instellingen op zich? Maakt het jeugdbeleid deel uit van het wijkgerichte werken? Hoe breed is het jeugdbeleid indien gekeken wordt naar de levensterreinen van jeugdigen die bestreken worden?
- *Participatie van jeugdigen*: in hoeverre en op welke wijze(n) worden jeugdigen betrokken bij de beleidsvorming respectievelijk de beleidsuitvoering?
- *Inhoud van het jeugdbeleid*: welke accenten legt de gemeente met betrekking tot leeftijdsgroep, aandachtsvelden, type preventie, en wat zijn de speerpunten in het gemeentelijke jeugdbeleid?

Het laatste aspect verdient enige toelichting. In dit onderzoek wordt een aantal aandachtsvelden in het jeugdbeleid onderkend. Deze aandachtsvelden zijn inhoudelijk bepaald en hebben met name betrekking op de levenssferen van jeugdigen. Ze komen niet noodzakelijk overeen met traditioneel onderscheiden beleidssectoren. De volgende aandachtsvelden worden onderscheiden: opvoeding en thuis-situatie, (lichamelijke en geestelijke) gezondheid, onderwijs en scholing, vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen, arbeid en inkomen, huisvesting van jongeren, en openbare orde en veiligheid. Voor het achtste aandachtsveld dat onderscheiden wordt, kinderdag- en buitenschoolse opvang, is het discutabel of het tot het jeugd-beleid moet worden gerekend. Beleid op dit terrein is vaak niet primair gericht op jeugdigen als wel op de arbeidsparticipatie van hun ouders/verzorgers. Aan de andere kant heeft de kinderopvang ook een preventief aspect, omdat het in de praktijk ook de ontwikkeling van kinderen tracht te stimuleren. Daartoe bestaan (kwali-teits)eisen die aan kinderopvangvoorzieningen worden gesteld; zij moeten bijvoor-beeld beschikken over een pedagogisch plan. Omdat kinderopvang meer is dan louter het 'opvangen' van kinderen, is dit aandachtsveld als achtste toegevoegd in dit onderzoek.

1.4.3 Achtergrondkenmerken van gemeenten

Een belangrijke veronderstelling bij de decentralisatie van beleid is dat op een lager bestuursniveau het beleid beter kan worden afgestemd op de desbetreffende situatie en problemen (zie § 1.2.1). De lokale situatie, met name de lokale sociale problematiek wordt verondersteld van invloed te zijn op de beleidsinspanningen. De vraag over maatwerk komt uitgebreid aan de orde in het vervolgonderzoek naar het lokale jeugdbeleid. Om die reden is bij de selectie van steekproefgemeenten voor het onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid gepoogd recht te doen aan de verscheidenheid in omvang en intensiteit van de sociale problematiek tussen gemeenten. Immers, verwacht mag worden dat de omvang en aard van die problematiek van invloed is op het gevoerde beleid.

Deze verwachting is ook gebaseerd op de financiële toerusting van gemeenten door de rijksoverheid. 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 grotestedenbeleid¹⁸ een aantal steden met specifiek stedelijke problemen extra toegerust om hun sociale problematiek aan te pakken.

Om rekening te houden met de sociale structuur van gemeenten is de steekproef gestratificeerd naar de stedelijkheid en de sociaal-economische status, zodanig dat sociaal-economisch meer en minder kwetsbare gemeenten deel uitmaken van het onderzoek.¹⁹ De veronderstelling is dat de intensiteit van de sociale problematiek in (delen van) de meer stedelijke gemeenten hoger is. Om de sociaal-economische kwetsbaarheid van gemeenten of delen daarvan te kunnen uitdrukken, heeft het SCP een achterstandsindex geconstrueerd. Deze index bestaat uit drie indicatoren: het aandeel personen met een inkomen lager dan modaal, het aandeel personen met een lage opleiding en het aandeel personen in de beroepsbevolking zonder betaalde baan.²⁰ Gemeenten worden ingedeeld in twee categorieën. Er is een categorie met een achterstandsscore lager dan de landelijk gemiddelde, hetgeen betekent dat de sociaal-economische status relatief hoog is. In de tweede categorie hebben gemeenten een achterstandsscore die hoger is dan de landelijk gemiddelde; de sociaal-economische status van deze gemeenten is relatief laag. Door deze manier van steekproeftrekking zijn in de steekproef alle G4- en negen G21-gemeenten aanwezig.

De stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten zoals uitgedrukt in de achterstandsindex hangen enigszins samen, zo blijkt uit tabel 1.1.²¹ Het is echter niet zo dat de sociaal-economische status van een gemeente daalt naarmate de stedelijkheid toeneemt; de samenhang is niet lineair. Na de zeer sterk stedelijke gemeenten kennen de niet-stedelijke gemeenten gemiddeld de grootste sociaal-

economische achterstand, alhoewel de sterk stedelijke gemeenten gemiddeld niet veel lager scoren. De matig en weinig stedelijke gemeenten hebben gemiddeld de beste scores op de achterstandsindex en staan er sociaal-economisch dus het best voor.

Tabel 1.1 Sociaal-economische status van gemeenten naar stedelijkheid (gemiddelde, minimum, maximum, standaardafwijking)

	sociaal-economische status				(n)
	gemiddelde	minimum	maximum	standaardafwijking	
zeer sterk stedelijk	0,47	-0,69	1,60	0,70	(12)
sterk stedelijk	0,06	-0,98	1,07	0,57	(50)
matig stedelijk	-0,09	-1,19	1,32	0,61	(88)
weinig stedelijk	-0,12	-1,51	1,37	0,56	(181)
niet stedelijk	0,11	-1,08	2,32	0,53	(197)
totaal	0	-1,51	2,32	0,58	(528)

Bron: RPD (WMD'95)

Als de scores van gemeenten op de achterstandsindex worden afgezet tegen de stedelijkheid, zoals in tabel 1.1 is gebeurd, blijkt dat er geen lineair verband is tussen sociaal-economische status en stedelijkheid. Deze conclusie geldt indien de vergelijking wordt gemaakt *tussen* gemeenten, met behulp van naar het gemeentelijk niveau geaggregeerde scores op de achterstandsindex. Indien echter *binnen* gemeenten tussen wijken vergeleken wordt, dan blijkt dat de verschillen in sociaal-economische status tussen de verschillende wijken van een gemeente bij de meer stedelijke gemeenten veel groter zijn dan bij niet-stedelijke gemeenten.²² De heterogeniteit in de sociaal-economische status van wijken neemt toe met de stedelijkheid; minder stedelijke gemeenten zijn sociaal-economisch veel homogener. In de meer stedelijke gemeenten zijn vaak wijken aanwezig die er sociaal-economisch slecht voor staan (vgl. SCP 1998: 120-123). Bovendien kennen wijken in meer stedelijke gemeenten in vergelijking met wijken in minder stedelijke gemeenten veel meer inwoners. Tot slot is de intensiteit van de problematiek in de sociaal-economisch mindere gebieden van de meer stedelijke gemeenten vaak groter (Van der Pennen en Ter Borg 1996: 123-126). In de sociaal-economisch zwakke wijken van de meer stedelijke gemeenten hebben bewoners vaker te maken met een cumulatie van problemen die samenhangen met hun sociaal-economische positie. Bewoners van deze wijken oordelen ook negatiever over de leefbaarheid van hun wijken dan bewoners van sociaal-economisch zwakke buurten in minder stedelijke gemeenten. Samengevat: in meer stedelijke gemeenten is de heterogeniteit in de sociaal-economische status tussen wijken veel groter, is omvang in inwoneraantal gemiddeld veel groter en is de intensiteit van de sociale problematiek groter. Dat maakt dat naast de sociaal-economische status de stedelijkheid van gemeenten een relevant achtergrondkenmerk is als het gaat om de kwetsbaarheid van gemeenten.

In hoofdstuk 2 wordt nagegaan of de stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten samenhangen met de omvang van de aanwezigheid van risicofactoren voor de leefsituatie van jeugdigen. Indien dat het geval is, zal in de beschrijving van het lokale jeugdbeleid gebruik gemaakt worden van beide achtergrondkenmerken van gemeenten. Bovendien zal daarin beknopt aandacht worden geschonken aan het jeugdbeleid van de G4- en G21-gemeenten.

1.5 Methoden van onderzoek

Voor de inventarisatie van het voorzieningenaanbod voor jeugdigen is aan ambtenaren jeugdbeleid in *alle* Nederlandse gemeenten een schriftelijke enquête gezonden, met zo veel mogelijk gesloten vragen. Deze enquête is eerst in tien gemeenten getest. Expliciet werd op de mogelijkheid gewezen de enquête door verschillende personen binnen de ambtelijke organisatie in te laten vullen. Bijna 75% van de gemeenten heeft aan het onderzoek meegewerkt. De gegevens uit de enquête zijn aangevuld met gegevens uit een recent onderzoek van SGBO naar kinderopvangvoorzieningen (Mutsaers en Delemarre 1999).

Voor de typering van het lokale jeugdbeleid wordt aangesloten bij de steekproef van gemeenten die getrokken is voor het SCP-onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid. Deze steekproef is gestratificeerd naar twee kenmerken van gemeenten: de stedelijkheidsklasse en de sociaal-economische status van gemeenten. Gemeten naar de samenstelling van de populatie Nederlandse gemeenten betekent dit dat de (zeer) sterk stedelijke gemeenten in de steekproef oververtegenwoordigd zijn. Dit betekent dat univariate beschrijvingen uit dit deel van het onderzoek niet zonder meer vertaald kunnen worden naar de gehele populatie van Nederlandse gemeenten. Hiervoor is een weging van de gegevens noodzakelijk.

In totaal omvat de steekproef 74 gemeenten. Omdat ook Amsterdam en Rotterdam in de steekproef zitten en beide gemeenten een bestuurlijk model kennen met binnengemeentelijke decentralisatie, zijn uit deze gemeenten elk twee stadsdelen respectievelijk deelgemeenten aan de steekproef toegevoegd. In totaal zijn er dus 78 steekproefgemeenten: 74 gemeenten en 4 stadsdelen respectievelijk deelgemeenten uit Amsterdam en Rotterdam. Voor een verantwoording van de steekproef en een overzicht van de steekproefgemeenten wordt verwezen naar bijlage A.

Om tot een typologie van het lokale jeugdbeleid te komen, is in de 78 onderzoeksgemeenten een ambtelijke sleutelinformant voor het lokale jeugdbeleid gezocht. In totaal zijn 74 van deze informanten bereid gevonden aan het onderzoek mee te werken.²³ Aan hen is een gestructureerde, zo veel mogelijk gesloten vragenlijst voorgelegd, die mondeling is afgenomen. Na het afnemen van de eerste twee interviews is de vragenlijst op een aantal punten bijgesteld. In de vragenlijst zijn vragen opgenomen aangaande de integrale beleidsvoering in het jeugdbeleid, de participatie van jeugdigen en de accenten in het jeugdbeleid. Bovendien zijn in de 74 gemeenten relevante beleidsdocumenten verzameld, die globaal geïnventariseerd zijn op punten die met name met de mate van beleidsontwikkeling en de inhoud van het

lokale jeugdbeleid samenhangen. Uiteindelijk zijn van 67 gemeenten de nota's ter beschikking gesteld.

1.6 Opbouw van het rapport

Voordat op het lokale jeugdbeleid wordt ingegaan, wordt in hoofdstuk 2 een schets van de leefsituatie van jeugdigen in gemeenten gegeven. In deze analyse worden de gemeenten opgesplitst naar stedelijkheidsklasse en naar sociaal-economische status. Per groep gemeenten zal getracht worden de mate van kwetsbaarheid van de jeugd te schetsen. In hoofdstuk 3 komt de inventarisatie van het gemeentelijke voorzieningenaanbod voor de jeugd aan bod. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de mate waarin gemeenten hun jeugdbeleid hebben ontwikkeld. In hoofdstuk 5 staat de inhoud van het jeugdbeleid centraal. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre gemeenten trachten de jeugd te betrekken bij voor hen relevante zaken. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de relatie tussen het voorzieningenaanbod en het door gemeenten ontwikkelde jeugdbeleid en wordt getracht tot een typologie van het lokale jeugdbeleid te komen. Tot slot worden in het achtste en laatste hoofdstuk de belangrijkste conclusies van het onderzoek nog eens samengevat en beschouwd.

Noten

- 1 In het onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid zijn momenteel drie onderzoeken opgenomen naar lokaal onderwijsachterstandenbeleid, lokaal armoedebeleid en lokaal jeugdbeleid. Zie ook Gilsing et al. (1999).
- 2 Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan Gilsing et al. (1999).
- 3 De hoofdargumenten voor decentralisatie zijn ontleend aan Denters (1989: 324-326). Denters spreekt van argumenten voor een zelfstandig, democratisch gemeentebestuur. De argumenten voor overheveling van taken en bevoegdheden naar zelfstandige, democratische overheden komen in wezen overeen met argumenten voor een krachtige positie van zelfstandige, democratische lokale overheden in de staatsinrichting. Deze argumenten zijn derhalve ook toepasbaar op de overheveling van (beleids)taken en bevoegdheden van de centrale overheid naar lagere overheden. Het gaat dan niet om de vraag óf zelfstandige, democratische gemeenten wenselijk zijn, maar over de vraag hoe omvangrijk het takenpakket van dergelijke gemeenten zou moeten zijn. De genoemde argumenten zijn ook van toepassing op decentralisatie naar andere schaalniveaus dan het gemeentelijke.
- 4 Zie bijvoorbeeld Castenmiller (1994: 2). Van der Staaij (1990) plaatst overigens vraagtekens bij de mate waarin gemeenten deze rol heden ten dage vervullen, echter zonder daarbij het belang van deze rol te ontkennen.
- 5 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 samenhangt 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 openbaar bestuur, zoals verkokering, onvoldoende uitvoeringsgerichtheid en gebrek aan maatwerk.
- 6 Zie bijvoorbeeld TK (1992/1993: 11): "(...) werd dan ook onder leiding van de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken een actief beleid van decentralisatie gevoerd. Het doel ervan was en is het herstellen van het evenwicht tussen de verantwoordelijkheden van de gemeenten en de provincies enerzijds en die van het Rijk anderzijds."
- 7 In dit verband stelt de commissie-Franssen het volgende (TK 1992/1993: 9): "Opgemerkt moet worden dat bij territoriale decentralisatie de vervulling van taken onderworpen blijft aan een integrale beleidsafweging. En dat dient dan te gebeuren met politieke verantwoordelijkheid jegens de rechtstreeks gekozen organen, te weten de gemeenteraad of wel Provinciale Staten."
- 8 In beleidswetenschappelijk onderzoek is veelal de vraag aan de orde in hoeverre in de onderzoeksofzet de nadruk wordt gelegd op de naar verwachting meest krachtige verklarende variabelen, dan wel op de naar verwachting meest manipuleerbare predictoren (Bressers 1988: 270). Indien voor de laatste - voor beleidsmakers meer relevante - optie wordt gekozen, betekent dat tevens dat niet naar een maximale verklaring wordt gezocht. Vaststaande omgevingsfactoren kunnen een sterk verklarende kracht hebben, maar zullen desondanks slechts als achtergrondvariabelen worden meegenomen. Simonis en Lehning (1987: 12-18) spreken in dit verband van het actorenperspectief - ook wel de beleidsanalytische of subjectivistische benadering - en stellen deze tegenover het waarnemersperspectief, waarin beleid als sociaal verschijnsel opgevat wordt. In het waarnemersperspectief ligt, in tegenstelling tot in de actorenbenadering, 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. De verschillen tussen beide benaderingen hangen samen met verschillen in kentheoretische opvattingen over het object van de sociale wetenschappen.
- 9 Het vaststellen van causale paden waarlangs bepaalde maatschappelijke veranderingen al dan niet tot stand komen, is zeer complex.
- 10 Het formuleren van dergelijke criteria sluit aan bij het pleidooi van De Beus en Lehning (1987: 346-348) voor het inbrengen van meer normatieve elementen in de beleidsanalyse. Simonis en Lehning (1987: 18-20) wijzen eveneens op het belang van een normatieve beleidsanalyse. Deze gaat verder dan een waarde vrije beoordeling van doelen, middelen en effecten. Het is van belang te bezien in hoeverre bepaalde typen beleid leiden tot de realisering van zogenaamde overall-effecten in termen van het sociaal beleid, dat wil zeggen, bijdragen aan het bestrijden van sociale problematiek en de vergroting van kansen van kwetsbare groepen om aan de samenleving deel te nemen.
- 11 Deze benaderingswijze van beleidsuitkomsten - het vaststellen van veranderingen in kengetallen - maakt het mogelijk vergelijkingen tussen gemeenten te maken. Het is mogelijk een landelijke trend aan te wijzen - bijvoorbeeld, gemiddeld daalt de schooluitval met vijftien procent -, waardoor het tevens

mogelijk is vast te stellen of gemeenten onder of boven dat landelijk gemiddelde zitten. Dergelijke afwijkingen kunnen eventueel toegeschreven worden aan het gevoerde beleid, alhoewel daarin voorzichtigheid betracht moet worden vanwege de complexiteit van het vaststellen van causaliteit. Bovendien kunnen kengetallen ertoe bijdragen dat uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van het gevoerde beleid per gemeente: in hoeverre worden met de ingezette beleidsinstrumenten de lokaal gestelde beleidsdoelen gehaald. Effectiviteit wordt dan opgevat als de mate van doelbereiking. Om tot dergelijke uitspraken te komen, worden de lokale beleidsdoelen afgezet tegen de ontwikkelingen in een aantal relevante kengetallen.

Kengetallen kunnen op twee manieren vastgesteld worden. In de eerste plaats kunnen cijfers ontleend worden aan officiële registraties en statistieken. Dergelijke cijfers moeten voldoen aan de eis dat zij per gemeente vastgesteld kunnen worden. In de tweede plaats kunnen kengetallen vastgesteld worden door ondervraging van inwoners van gemeenten, c.q. doelgroepen van beleid. Door zogenoemde zelfrapportage op voor het beleid relevante factoren kunnen kengetallen worden vastgesteld.

12 "The uniqueness of specific support lies in its relationship to the satisfactions that members of a system feel they obtain from the perceived outputs and performance of political authorities. (...) It is directed to the perceived decisions, policies, actions, utterances or the general style of these authorities." (Easton 1975: 437)

13 Voor het concept van beleidsafwijkingen zie Torenvlied (1996). Overigens dienen beleidsafwijkingen in het uitvoeringsproces niet verward te worden met bijstellingen of herformuleringen van het beleid, bijvoorbeeld naar tussentijdse evaluaties of 'nieuwe' maatschappelijke omstandigheden.

14 Het historisch overzicht van het jeugdbeleid is gebaseerd op Ter Bogt en Van Praag (1992: 9, 13, 189-187) en SCP (1985: 19-23, 101-104).

15 Met uitzondering van recentelijk heringedeelde gemeenten vonden deze verkiezingen plaats in maart 1998.

16 Uit de interviews met ambtenaren, die voor dit onderzoek zijn afgenomen, blijkt dat in bijna de helft van de gemeenten het aantreden van het nieuwe college (nog) geen gevolgen gehad heeft voor het jeugdbeleid. In ruim een kwart van de gemeenten is sprake slechts van marginale wijzigingen. In de overige gemeenten (ook ongeveer een kwart) is sprake van grote wijzigingen als gevolg van het aantreden van een nieuw college. Van het laatste is in ieder geval sprake in het beperkte aantal recentelijk heringedeelde gemeenten.

17 Dit onderscheid is deels gebaseerd op het onderscheid in typen jeugdbeleid van de VNG (1995). De aanpassingen zijn voor een klein deel afkomstig uit Claassen (1996). Bovendien is gebruikgemaakt van OLPJ (1998a).

18 Op basis van een door de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht in 1994 aan de regering gepresenteerd deltaplan voor stedelijke problemen zijn tussen het rijk en 25 grote en middelgrote steden convenanten afgesloten waarin de partners een aanpak van de stedelijke problematiek overeenkomen. Er wordt in dit grotestedenbeleid onderscheid gemaakt tussen de G4- en G21-gemeenten. De G4-gemeenten zijn Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Tot de G21 behoren Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo (O), 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Tilburg, Venlo en Zwolle. Sinds 1999 maken ook een aantal gemeenten op onderdelen deel uit van het grotestedenbeleid. Dit zijn Alkmaar, Amersfoort, Emmen, Lelystad en Zaanstad.

19 Voor een uitgebreide toelichting en verantwoording, zie bijlage A.

20 Voor een verdere toelichting op de achterstandsindex, zie bijlage A.

21 De associatiemaat η is 0,23. Dit betekent dat stedelijkheid 5% van de variantie in de achterstandsscores verklaart.

22 Zie ook Van der Pennen en Ter Borg (1996: 182). De standaardafwijking van de gemiddelde buurtscore is in de meer stedelijke gemeenten gemiddeld veel groter dan in de minder stedelijke gemeenten.

23 Voor een overzicht van kenmerken van de respondenten, zie bijlage B.

2 GEMEENTEN EN KWETSBARE JEUGD

2.1 Inleiding

De situatie met betrekking tot jeugdige inwoners verschilt van gemeente tot gemeente. Verondersteld mag worden dat die situatie van invloed is op het jeugdbeleid dat gemeenten voeren. In dit hoofdstuk wordt getracht een schets te geven van gemeenten aan de hand van een aantal facetten dat van belang is voor het lokale jeugdbeleid. Naast de feitelijke aanwezigheid van jeugdigen in gemeenten komt een aantal facetten aan de orde dat effect heeft op het vóórkomen van risicofactoren voor de leefsituatie van jeugdigen. Een allochtone herkomst van jeugdigen heeft een effect op de aanwezigheid van risicofactoren, zoals ook het leven in een eenoudergezin een - beperkt - effect heeft op de aanwezigheid van risicofactoren (Beker en Maas 1998: 77-89). Een lage sociaal-economische status van het gezin verhoogt de kans op risicogedrag van jeugdigen (Junger et al. 1998: 20).

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende facetten aan de orde:¹

- het aandeel jeugdigen in de totale bevolking uitgesplitst naar leeftijdsgroep;
- het aandeel allochtonen in de totale bevolking;
- het aandeel gewichtenleerlingen in het basisonderwijs;
- het aandeel huishoudens met kinderen en een laag inkomen;
- het aandeel jeugdigen van 15-24 jaar met een ABW- of WW-uitkering.

Bij deze kenschets worden de gemeenten in eerste instantie verdeeld naar stedelijkheid. Zoals in paragraaf 1.4.3 uiteengezet is de veronderstelling is dat er een samenhang bestaat tussen het vóórkomen van risicofactoren voor de leefsituatie van de jeugd en de mate waarin een gemeente verstedelijkt is; naar verwachting is de intensiteit van de sociale problematiek hoger in - in ieder geval delen van - de meer verstedelijkte gemeenten. Naast stedelijkheid worden de gemeenten ook onderverdeeld naar hun sociaal-economische status. Alhoewel sociaal-economische achterstand van een gemeente op zichzelf is te beschouwen als een risicofactor voor de leefsituatie van jeugdigen, wordt deze hier als achtergrondkenmerk van gemeenten opgevat. Gemeenten worden in dit hoofdstuk ingedeeld in twee categorieën. Er is een categorie met een achterstandsscore lager dan het landelijke gemiddelde, hetgeen betekent dat de sociaal-economische status relatief hoog is. In de tweede categorie hebben gemeenten een achterstandsscore die hoger is dan het landelijke gemiddelde; de sociaal-economische status van deze gemeenten is relatief laag.

2.2 Omvang van de jeugd

Op 1 januari 1998 was ongeveer 30% van de Nederlandse bevolking jonger dan 25 jaar (CBS 1999: 7). De jeugd vormt dus een omvangrijke groep in de Neder-

landse samenleving. Uit tabel 2.1 blijkt dat er geen grote verschillen bestaan tussen de verschillende stedelijkheidsklassen wat het totale aandeel jeugdigen betreft. Alleen in de zeer sterk stedelijke gemeenten komen per honderd inwoners ongeveer twee jeugdigen minder voor.

In tabel 2.1 is de jeugd verdeeld in vier leeftijdsgroepen. In de eerste plaats is er de groep 0-4-jarigen, die nog niet leerplichtig is en waarvan het grootste deel niet deelneemt aan het onderwijs. In de tweede plaats is er de groep 5-12-jarigen, de groep die deelneemt aan het basisonderwijs. Vervolgens is er een groep 13-17-jarigen, waarvan het grootste deel participeert in het middelbaar voortgezet onderwijs. Tot slot is er de groep 18-25-jarigen. Deze groep is diffuus van samenstelling; een deel van deze groep is nog steeds primair met het volgen van onderwijs bezig, terwijl er ook een deel is dat zich richt op de arbeidsmarkt.

Tabel 2.1 Jeugdigen per gemeente, naar leeftijdsgroep en stedelijkheidsklasse, 1998 (in procenten van totaal aantal inwoners (standaardafwijking))

	zeer sterk stedelijk	sterk stedelijk	matig stedelijk	weinig stedelijk	niet-stedelijk	gemiddeld
0-4-jarigen	5,6 (0,41)	6,1 (0,56)	6,3 (0,79)	6,5 (1,04)	6,5 (0,79)	6,4 (0,87)
5-12-jarigen	8,2 (0,80)	9,8 (1,03)	10,4 (1,38)	10,6 (1,36)	10,6 (1,16)	10,5 (1,32)
13-17- jarigen	4,7 (0,39)	5,8 (0,77)	6,1 (0,72)	6,2 (0,62)	6,3 (0,81)	6,2 (0,82)
18-25- jarigen	11,9 (3,65)	10,3 (1,55)	9,5 (1,43)	9,3 (1,18)	9,1 (1,13)	9,4 (1,42)
0-25-jarigen (n)	30,4 (3,15) (12)	32,0 (2,15) (50)	32,4 (2,95) (89)	32,6 (3,59) (187)	32,5 (3,13) (210)	32,4 (3,20) (548)

Bron: CBS (Leeftijdsofbouw per gemeente op 1 januari 1998) SCP-bewerking

Uit tabel 2.1 blijkt dat er geen grote verschillen bestaan tussen de verschillende stedelijkheidsklassen waar het gaat om de relatieve omvang van de verschillende leeftijdsgroepen. Het meest opvallende is dat de groep 18-25-jarigen toeneemt met de stedelijkheid, terwijl de overige drie leeftijdsgroepen in relatieve omvang juist afnemen bij een hogere stedelijkheid. Gesteld kan worden dat de relatieve omvang van de jeugd tot 18 jaar groter is in matig tot niet-stedelijke gemeenten. In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is de groep 18-25-jarigen juist relatief omvangrijk. Dit laatste kan verklaard worden door de aanwezigheid in deze gemeenten van onderwijsvoorzieningen voor deze leeftijdsgroep.

2.3 Etnische samenstelling van gemeenten

In de *Rapportage minderheden 1997* van het SCP (Tesser en Veenman 1997) staan jongeren uit minderheden centraal. Met name wordt ingegaan op hun arbeidskansen en hun onderwijs carrière. Eén van de conclusies luidt dat jongeren uit de minderheden vaker ongediplomeerd het onderwijs verlaten dan autochtone jongeren (Tesser en Veenman 1997: 237). Bovendien zijn hun schoolloopbanen

vaker als relatief inefficiënt te kenmerken en is hun gemiddelde opleidingsniveau beduidend lager. Als oorzaken voor het minder succesvol doorlopen van het middelbaar onderwijs wijzen de auteurs op de aanvangsachterstanden die allochtone leerlingen oplopen in het basisonderwijs, het onvermogen van allochtone ouders hun kinderen te ondersteunen in het onderwijs en een sterke oriëntatie op het herkomstland bij sommige etnische groepen.

Het relatief veelvuldige ongediplomeerd schoolverlaten door allochtone jongeren vormt ten dele een verklaring voor het feit dat allochtone jongeren meer dan autochtone jongeren moeite hebben om aan passend regulier werk te komen. Ook andere factoren spelen hierin een rol: de traditionele oriëntatie van Turkse en Marokkaanse meisjes op het huishouden, de verstoorde verhouding met arbeidsbureaus, vroegtijdige contacten met zwarte en vaak illegale circuits, en discriminatie op de arbeidsmarkt. (Tesser en Veenman 1997: 245)

Gezien de specifieke problematiek van allochtone jeugdigen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt mag verondersteld worden dat (de mate van) hun aanwezigheid één van de conditionerende factoren voor het lokale jeugdbeleid is. Een relatief grote omvang van deze categorie jeugdigen betekent dat er meer risicofactoren zijn aan te wijzen, die mogelijk tot een hogere intensiteit van de jeugdproblematiek leiden. Juist de aanpak van risicofactoren valt in de voorgestane bestuurlijke rolverdeling onder de verantwoordelijkheid van lokale overheden. Bovendien worden in het huidige Regeerakkoord allochtone jongeren met een verhoogd risico als aandachtspunt in het jeugdbeleid genoemd.

Tabel 2.2 Allochtonen^a per gemeente, naar stedelijkheidsklasse en sociaal-economische status (SES), 1998 (in procenten van het totaal aantal inwoners (standaardafwijking); n = 527)^b

	relatief lage SES	relatief hoge SES	totaal
zeer sterk stedelijk	21,0 (9,40)	14,5 (0,72)	19,9 (8,88)
sterk stedelijk	12,9 (2,89)	11,8 (3,68)	12,3 (3,32)
matig stedelijk	10,2 (3,93)	7,7 (3,15)	8,7 (3,67)
weinig stedelijk	6,5 (5,09)	4,8 (1,84)	5,4 (3,56)
niet-stedelijk	3,5 (2,54)	3,1 (1,63)	3,1 (2,14)
totaal	7,1 (5,92)	5,4 (3,49)	6,2 (4,81)

^a Allochtonen van de eerste en tweede generatie volgens de beperkte definitie. Personen worden gerekend tot allochtonen van de eerste generatie als zijzelf en ten minste één van de ouders in het buitenland zijn geboren. Personen worden gerekend tot allochtonen van de tweede generatie als zijzelf in Nederland en beide ouders in het buitenland zijn geboren.

^b De percentages zijn gemiddelden van de percentages in alle gemeenten in de betreffende categorie. Daardoor is bijvoorbeeld het totaal percentage van 6,2% lager dan het percentage allochtonen in de Nederlandse bevolking. Dit percentage was in 1998 8,6% (CBS, Maandstatistiek van de bevolking, april 1999).

Bron: CBS (Statline) SCP-bewerking

Het blijkt niet mogelijk per gemeente het aantal jeugdige allochtonen vast te stellen, eenvoudigweg omdat dergelijke gegevens ontbreken. Daarom wordt in tabel 2.2 volstaan met een overzicht van aandelen eerste en tweede generatie

allochtonen per gemeente, waarbij de gemeenten zijn onderverdeeld naar stedelijkheidsklasse en sociaal-economische status. Bij deze cijfers moet bedacht worden dat 37% van de allochtonen jonger is dan 25 jaar, terwijl van de totale Nederlandse bevolking 30% jonger is dan 25 jaar (CBS 1999: 11). De groep jeugdigen is onder allochtonen dus relatief groot. Van de totale groep jeugdigen (tot 25 jaar) behoort een zevende tot de allochtonen (CBS 1999: 11).

De leeftijdsopbouw van de bevolking die tot de minderheden behoort, wijkt nog sterker af van die van de autochtone bevolking (Tesser en Veenman 1997: 17-18). In 1996 was van de autochtone bevolking minder dan 40% jonger dan 30 jaar, terwijl dit aandeel bij Surinamers en Antillianen rond de 60% ligt. Van de Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroepen in Nederland is zelfs zo'n twee derde jonger dan 30 jaar. Van het totale aantal 0-14-jarigen in Nederland is één op de tien afkomstig uit één van de vier grote minderheidsgroeperingen (Turkije, Marokko, Suriname, Antillen). In de groep 15-29-jarigen is dit één op de acht personen, terwijl deze verhouding in de groep van 30 jaar en ouder één op de 25 is.

Uit tabel 2.2 blijkt dat er een sterke samenhang is tussen stedelijkheidsklasse en de relatieve omvang van de groep allochtonen. In de zeer sterk stedelijke gemeenten behoort één op de vijf inwoners tot de allochtonen, terwijl dit in de sterk stedelijke gemeenten nog maar één op acht is. Het aandeel neemt met de stedelijkheid verder af tot 3% in de niet-stedelijke gemeenten. Binnen de stedelijkheidsklassen is er een duidelijk onderscheid tussen de gemeenten met een relatief hoge en een relatief lage sociaal-economische status. In gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status wonen meer allochtonen. Vooral bij de zeer sterk stedelijke gemeenten is het verschil tussen beide typen gemeenten groot.

2.4 Gewichtenleerlingen in het basisonderwijs

De Gewichtenregeling basisonderwijs maakt deel uit van het beleid dat is gericht op de bestrijding van onderwijsachterstanden. Dit beleid wil komen tot een aanpak van problemen die samenhangen met de sociaal-economische en culturele achtergrond van leerlingen. In de Gewichtenregeling basisonderwijs 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 leerlingen. Hoe hoger het gewicht, hoe slechter de kans in het onderwijs, althans, zonder flankerend beleid. De aantallen gewichtenleerlingen in een gemeente vormen derhalve een indicatie voor de kwetsbaarheid van de jeugd.

In de huidige regeling worden vier bijzondere gewichten onderscheiden:²

- de 1,90-leerlingen, van wie de ouders voldoen aan twee voorwaarden: een laag beroeps- en opleidingsniveau en behorend tot één van de erkende minderheidsgroeperingen;
- de 1,70-leerlingen, kinderen van woonwagenbewoners en zigeuners;
- de 1,40-leerlingen, kinderen van schippers;
- de 1,25-leerlingen, kinderen die niet tot vorenstaande categorieën behoren,

maar van wie beide ouders maximaal een opleiding op het niveau van het voorbereidend beroepsonderwijs hebben afgerond.

In 1997 behoorde bijna één op de vijf leerlingen in het basisonderwijs tot de 1,25-leerlingen. Ongeveer één op de acht leerlingen was 1,90-leerling. De percentages 1,40- en 1,70-leerlingen waren respectievelijk 0,1 en 0,2 (TK 1997/1998: 7). In tabel 2.3 staan de gewichtenleerlingen per gemeente weergegeven, waarbij de gemeenten zijn ingedeeld naar stedelijkheidsklasse. De 1,40- en 1,70-leerlingen zijn vanwege de lage percentages niet afzonderlijk in de tabel opgenomen.

Tabel 2.3 Gewichtenleerlingen in het basisonderwijs, per gemeente, naar stedelijkheidsklasse, 1997 (in procenten van het totaal aantal leerlingen basisonderwijs (standaardafwijking); n = 548)

	1,25-leerlingen	1,90-leerlingen	tot. gewichtenleerlingen ^a
zeer sterk stedelijk	16,6 (5,10)	25,2 (15,6)	42,0 (16,2)
sterk stedelijk	17,2 (7,10)	12,6 (5,21)	30,2 (9,40)
matig stedelijk	16,7 (7,43)	8,0 (5,01)	24,9 (10,2)
weinig stedelijk	19,7 (9,45)	4,4 (3,71)	24,3 (10,7)
niet-stedelijk	23,6 (9,83)	2,5 (2,07)	26,3 (10,4)
totaal	20,4 (9,42)	5,4 (5,98)	26,1 (10,9)

^a Inclusief 1,40- en 1,70-leerlingen.

Bron: RPD (WMD'95) SCP-bewerking

Er blijkt een duidelijk positief verband te bestaan tussen het totale aandeel gewichtenleerlingen in het basisonderwijs en de stedelijkheidsklasse van gemeenten. In de meest stedelijke gemeenten behoort ruim 40% van de leerlingen tot de gewichtenleerlingen. In de matig, weinig en niet-stedelijke gemeenten behoort ongeveer een kwart van de leerlingen tot de gewichtenleerlingen.

De samenstelling van de groep gewichtenleerlingen varieert met de stedelijkheidsklasse. In de meest stedelijke gemeenten bestaat het grootste deel van de groep uit leerlingen uit de minderheden (1,90-leerlingen), terwijl in alle andere stedelijkheidsklassen het aandeel 1,25-leerlingen, dus met autochtone ouders, groter is. In de minst stedelijke gemeenten is het aandeel 1,90-leerlingen zeer klein. Het percentage 1,25-leerlingen neemt toe naarmate de stedelijkheidsklasse afneemt. In de minst stedelijke gemeenten vormen de 1,25-leerlingen het overgrote deel van de gewichtenleerlingen.

In tabel 2.4 is verder uitgesplitst naar de sociaal-economische status van gemeenten. Binnen de stedelijkheidsklasse bestaan duidelijke verschillen tussen de gemeenten met een relatief hoge minder en een relatief lage sociaal-economische status. In de meest stedelijke gemeenten met een relatief lage status behoort bijna de helft van de leerlingen in het basisonderwijs tot de gewichtenleerlingen, terwijl dit in de gemeenten met een relatief hoge status voor minder dan 20% geldt. Met de stedelijkheidsklasse nemen de verschillen in totaal aantal gewichtenleerlingen tussen gemeenten met een relatief hoge en een relatief lage status af. Binnen de

categorie gemeenten met een relatief hoge sociaal-economische status is de relatie tussen stedelijkheidsklasse en totaal aantal gewichtenleerlingen afwezig.

Tabel 2.4 Gewichtenleerlingen in het basisonderwijs, per gemeente naar stedelijkheidsklasse en sociaal-economische status (SES) (in procenten van het totaal aantal leerlingen basisonderwijs (standaardafwijking); n = 527)

	1,25-leerlingen		1,90-leerlingen		tot. gewichtenleerlingen ^a	
	relatief lage SES	relatief hoge SES	relatief lage SES	relatief hoge SES	relatief lage SES	relatief hoge SES
zeer sterk stedelijk	18,0 (3,84)	9,5 (5,59)	28,6 (14,9)	8,4 (3,56)	46,9 (13,5)	17,9 (9,19)
sterk stedelijk	19,7 (4,56)	14,7 (8,31)	15,0 (4,24)	10,2 (5,06)	35,2 (5,93)	25,3 (9,69)
matig stedelijk	21,6 (5,39)	13,4 (6,86)	11,1 (4,94)	5,8 (3,77)	33,1 (7,12)	19,4 (8,19)
weinig stedelijk	25,1 (7,20)	16,0 (8,97)	6,2 (4,44)	3,3 (2,67)	31,6 (7,23)	19,6 (9,90)
niet-stedelijk	27,0 (9,40)	20,8 (9,57)	2,7 (2,03)	2,4 (2,19)	29,9 (9,90)	23,4 (10,1)
totaal	24,5 (8,14)	17,0 (9,19)	7,3 (7,61)	4,1 (3,77)	32,1 (9,21)	21,3 (9,85)

^a Inclusief de 1,40- en 1,70-leerlingen.

Bron: RPD (WMD'98) SCP-bewerking

Het lijkt erop alsof de sociaal-economische status van gemeenten zeker net zo belangrijk is als de stedelijkheidsklasse wanneer het gaat om het totaal aantal gewichtenleerlingen. In de minst stedelijke gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status is het percentage gewichtenleerlingen hoger dan in de meest stedelijke gemeenten met een relatief hoge sociaal-economische status. In de zeer sterk stedelijke gemeenten met een relatief hoge status is het wel zo dat het aandeel 1,90-leerlingen beduidend groter is dan in de niet-stedelijke achterstands-gemeenten.

2.5 Jeugdigen in huishoudens met lage inkomens

In het *Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting* concluderen Dekovic et al. (1997: 154-155) dat: "armoede niet alleen een financiële kwestie is, maar van invloed is op de gehele gezins- en opvoedingssituatie van arme gezinnen en daarmee op de ontwikkeling van kinderen. Kinderen uit arme gezinnen zijn minder dan kinderen uit niet-arme gezinnen in staat om aan bepaalde ontwikkelingstaken te voldoen, blijven achter in de ontwikkeling van schoolse vaardigheden, leveren minder schoolprestaties, maar ontwikkelen meer (...) probleemgedrag." De auteurs concluderen verder dat armoede slechts een gering direct effect heeft op de ontwikkeling van kinderen. Het effect is vooral indirect en verloopt via een aantal gezins- en opvoedingskenmerken. Bovendien kan de specifieke opvoedingssituatie en daarmee de ontwikkeling van kinderen maar voor een deel door het lage huishoudens-

inkomen worden verklaard. Volgens de onderzoekers blijft overeind dat kinderen uit arme gezinnen een slechtere levensstart hebben, hetgeen een negatieve invloed heeft op hun sociale stijgingskansen.

Ook het welzijn van kinderen wordt beïnvloed door de inkomenspositie van het huishouden waarin zij opgroeien. Hoff et al. (1997: 140-141) concluderen dat kinderen in arme gezinnen minder deelnemen aan culturele activiteiten en minder gebruikmaken van recreatieve voorzieningen dan kinderen in niet-arme gezinnen. De mate van sportbeoefening wordt mede bepaald door de hoogte van het besteedbare huishoudensinkomen: hoe hoger dat inkomen, des te meer kinderen aan sport doen. Ook deze auteurs constateren dat armoede weliswaar van effect is op een aantal facetten van het welzijn van kinderen, maar dat andere, niet-financiële kenmerken eveneens of zelfs van meer belang zijn.

De ontwikkeling van kinderen wordt mede bepaald door de gezinssamenstelling. Bosman en Louwes (1989: 4-5, 122) concluderen dat "de kansen op een gunstige schoolloopbaan voor kinderen uit moedergezinnen systematisch lager zijn dan voor kinderen uit tweeoudergezinnen." Dit zou met name gelden voor kinderen van gescheiden ouders. Het effect van eenoudergezinnen is indirect en loopt voor een deel via inkomen. Bovendien blijken kinderen uit eenoudergezinnen relatief vaak risicogedrag te vertonen en zich meer dan kinderen uit tweeoudergezinnen aan kleine criminaliteit schuldig te maken (CBS 1999: 30-32). Er is dus reden om specifiek naar eenoudergezinnen met een laag inkomen te kijken.

In tabel 2.5 wordt per gemeente het aandeel huishoudens met een laag inkomen en ten minste één minderjarig kind gepresenteerd, waarbij de gemeenten zijn geordend naar stedelijkheidsklasse en sociaal-economische status.³ Bovendien is in de tabel het aandeel huishoudens opgenomen met een laag inkomen, ten minste één minderjarig kind en één meerderjarige. In veruit de meeste gevallen gaat het hier om eenoudergezinnen. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op 1994 (recentere data op gemeentelijk niveau zijn niet voorhanden). Als lage-inkomensgrens hanteert het CBS een inkomen dat voor elk jaar en voor alle huishoudens een gelijk welvaartsniveau vertegenwoordigt. De grens is zo gekozen dat het inkomen net boven het hoogste sociale minimum in de periode 1977-1995 ligt (SCP/CBS 1997: 17-18). In 1994 was de grens voor een (echt)paar met één kind een nettomaand-inkomen van 2.680 gulden, waarbij de kinderbijslag en de vakantie-uitkering zijn inbegrepen, maar niet de eventuele huursubsidie. Voor (echt)paren met twee kinderen ligt de grens op 2.940 gulden. Voor eenoudergezinnen met één kind of twee kinderen zijn deze bedragen 2.090 gulden respectievelijk 2.440 gulden.

Tabel 2.5 Huishoudens met minderjarige kinderen en lage inkomens, per gemeente, naar huishoudenstype, stedelijkheidsklasse en sociaal-economische status (SES) gemeente, 1994 (in procenten van het totaal aantal huishoudens (standaardafwijking); n = 521)

	huishoudens met laag inkomen en minderjarig(e) kind(eren)		vv. huishoudens met laag inkomen, minderjarig(e) kind(eren) en één meerderjarige		totaal
	relatief lage SES	relatief hoge SES	relatief lage SES	relatief hoge SES	
zeer sterk					
stedelijk	5,5 (1,62)	2,8 (0,01)	2,5 (0,82)	1,5 (0,09)	5,0 (1,80)
sterk stedelijk	5,2 (1,09)	3,5 (0,90)	2,1 (0,54)	1,4 (0,51)	4,3 (1,31)
matig stedelijk	4,8 (1,26)	3,2 (1,01)	1,7 (0,87)	1,2 (0,47)	3,9 (1,36)
weinig stedelijk	4,4 (0,96)	3,1 (0,96)	1,3 (0,46)	1,1 (0,32)	3,6 (1,14)
niet-stedelijk	4,4 (1,37)	3,2 (0,82)	1,1 (0,35)	1,2 (0,21)	3,8 (1,26)
totaal	4,6 (1,26)	3,2 (0,92)	1,6 (0,68)	1,2 (0,44)	3,8 (1,28)

Bron: CBS (Inkomensstatistiek RIO'94) SCP-bewerking

Per gemeente is gemiddeld bijna 4% van de huishoudens een huishouden met minderjarige kinderen en een laag inkomen, zo blijkt uit tabel 2.5. Dit percentage hangt samen met stedelijkheidsklasse: hoe hoger de stedelijkheidsklasse, hoe meer huishoudens met kinderen en een laag inkomen. Binnen de verschillende stedelijkheidsklassen maakt het uit of de gemeente een relatief hoge of een relatief lage sociaal-economische status heeft: naar verwachting is het percentage huishoudens met kinderen en een laag inkomen in de gemeenten met een lage status groter.

In gemeenten ligt het aandeel eenoudergezinnen met een laag inkomen rond de 1,5%. Ook hier is sprake van de verwachte relatie met stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten, alhoewel de verschillen uitgedrukt in procentpunten niet groot zijn. Het blijkt dat eenoudergezinnen met een laag inkomen een substantieel deel uitmaken van het totaal aantal huishoudens met kinderen en een laag inkomen, alhoewel dit aandeel af lijkt te nemen met de stedelijkheidsklasse van gemeenten.

2.6 Uitkeringsgerechtigde jongeren

Als laatste indicator voor de kwetsbaarheid van de jeugd in gemeenten komt aan de orde het aandeel uitkeringsgerechtigde jongeren van 15 tot 24 jaar. Het gaat om jongeren die niet deelnemen aan enige vorm van voltijds onderwijs en ook niet deelnemen aan het arbeidsproces. Alhoewel het verband tussen werkloosheid en risicogedrag niet eenduidig is (Junger et al. 1998: 21), vormt dit aandeel jongeren een relevante indicator gezien de algemene doelstelling van het preventief jeugdbeleid, dat zich richt op de versterking van de maatschappelijke positie van jeugdigen, de binding aan en betrokkenheid bij de samenleving van de jeugd en de toerusting van reguliere voorzieningen om uitval van jeugdigen te voorkomen (VWS et al. 1995: 41).

Tabel 2.6 Jeugdigen van 15-24 jaar met NABW- of WW-uitkering, per gemeente, naar stedelijkheid en sociaal-economische status (SES), 1996 (in procenten van totaal aantal 15-24-jarigen (standaardafwijking); n = 527)

	relatief lage SES	relatief hoge SES	totaal
zeer sterk stedelijk	6,9 (2,18)	3,8 (0,95)	6,3 (2,33)
sterk stedelijk	6,5 (1,58)	3,8 (1,27)	5,2 (1,96)
matig stedelijk	6,0 (1,75)	2,9 (1,16)	4,2 (2,08)
weinig stedelijk	4,7 (1,76)	2,6 (1,15)	3,4 (1,75)
niet-stedelijk	4,5 (2,13)	2,5 (0,97)	3,5 (1,93)
totaal	5,1 (2,07)	2,8 (1,16)	3,8 (2,01)

Bron: CBS (Statline; Leeftijdopbouw per gemeente op 1 januari 1996) SCP-bewerking

Het aandeel uitkeringsgerechtigde jongeren hangt duidelijk samen met de stedelijkheidsklasse van gemeenten (tabel 2.6). Met de stedelijkheidsklasse neemt het aandeel uitkeringsgerechtigde jongeren in de groep 15-24-jarigen toe. Voor alle gemeenten is het aandeel 3,8%, in de zeer sterk stedelijke gemeenten 6,3% en in de niet-stedelijke gemeenten 3,5%. Bovendien is de sociaal-economische status van gemeenten mede bepalend voor het aandeel uitkeringsgerechtigde jongeren.⁴ In de gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status is het aandeel uitkeringsgerechtigde jongeren beduidend hoger dan in gemeenten met een relatief hoge status. Het aandeel uitkeringsgerechtigde jongeren in de gemeenten met een relatief lage status is zo'n 2% tot 3% hoger dan in andere gemeenten. Dit komt neer op een verschil van een factor 1,5 tot 2.

2.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is een aantal indicatoren voor de kwetsbaarheid van de jeugd in gemeenten aan de orde geweest. De veronderstelling was dat er een relatie bestaat tussen het vóórkomen van risicofactoren voor de leefsituatie van jeugdigen enerzijds en de stedelijkheidsklasse en de sociaal-economische status van de gemeente waarin zij leven anderzijds.

Deze samenhang blijkt op nagenoeg alle punten te bestaan. Indien een gemeente zeer sterk stedelijk is, bestaat er een grote kans dat de omvang van de groep jeugdigen die met risicofactoren te maken heeft, relatief groot is. Dat geldt voor de omvang van de groep jeugdigen van allochtone afkomst, voor de omvang van de populatie gewichtenleerlingen in het basisonderwijs, voor de omvang van de groep lage-inkomenshuishoudens met kinderen, voor de omvang van de groep eenoudergezinnen met een laag inkomen en voor de omvang van de groep uitkeringsgerechtigde jongeren.⁵ In de zeer sterk stedelijke gemeenten bevindt de jeugd zich in een kwetsbaardere positie dan in matig tot niet-stedelijke gemeenten. De intensiteit van de jeugdproblematiek lijkt daardoor in de zeer sterk stedelijke gemeenten - vaak grote steden - groter dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten.

Maar er is meer dan het effect van stedelijkheidsklasse. Voor de meeste in dit hoofdstuk behandelde facetten blijkt er ook een samenhang met de sociaal-economische achterstandsscore van gemeenten. In gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status bevindt de jeugd zich in een kwetsbaardere positie dan

in gemeenten met een relatief hoge sociaal-economische status. De verschillen tussen beide typen gemeenten nemen in omvang wat af naarmate de stedelijkheidsklasse afneemt, maar toch is er ook in de niet-stedelijke gemeenten sprake van verschillen tussen beide typen.

De jeugd in de zeer sterk stedelijke gemeenten met sociaal-economische achterstand bevindt zich in de meest kwetsbare positie. Ook de kwetsbaarheid van de jeugd in de sterk stedelijke gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status is relatief groot. Dit betekent echter niet dat de jeugd in de matig tot niet-stedelijke gemeenten niet kwetsbaar is. In matig tot niet-stedelijke gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status behoort ongeveer 30% van de leerlingen in het basisonderwijs tot de gewichtenleerlingen. Het percentage lage-inkomenshuishoudens wijkt in deze gemeenten niet zo veel af van die van zeer sterk stedelijke gemeenten met achterstand. De conclusie is dat de jeugdproblematiek in de grote steden urgenter en intenser is dan op het platteland, maar tevens dat de problematiek in matig tot niet-stedelijke gemeenten niet veronachtzaamd mag worden.

De stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten blijken relevante indicatoren te zijn voor de kwetsbaarheid van jeugdigen in een gemeente. In paragraaf 1.4.3 is geconstateerd dat beide indicatoren maar ten dele samenhangen. Om die reden zal in de hierna volgende hoofdstukken waarin het voorzieningen-aanbod voor jeugdigen en het jeugdbeleid beschreven worden regelmatig gebruik worden gemaakt van stedelijkheid en sociaal-economische status als achtergrondkenmerken van gemeenten die een indicatie vormen voor de omvang van de groep kwetsbare jeugdigen.

Noten

- ¹ Voor een overzicht van de gebruikte gegevensbestanden, zie bijlage C.
- ² Voor een precieze omschrijving van de categorieën, zie TK (1997/1998: 14).
- ³ De lage-inkomensgrens van de hier gebruikte Regionale inkomensstatistiek van het CBS is zo veel mogelijk vergelijkbaar gemaakt met die van het Inkomenspanelonderzoek (CBS Inkomensstatistiek). De omschrijving van de lage-inkomensgrens is ontleend aan de *Armoedemonitor 1997* (SCP/CBS 1997) en heeft betrekking op de gehanteerde grens in het Inkomenspanelonderzoek.
- ⁴ Dit is bijna vanzelfsprekend, omdat het percentage mensen zonder een betaalde baan een van de indicatoren is van de index sociaal-economische status.
- ⁵ Er bestaat natuurlijk een overlap tussen de verschillende in deze hoofdstukken behandelde facetten. Zo zijn de 1,90-leerlingen in het basisonderwijs leerlingen met een allochtone achtergrond en zullen de gewichtenleerlingen ook relatief vaak te vinden zijn in gezinnen met een laag inkomen.

3 HET VOORZIENINGENAANBOD VOOR JEUGDIGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een inventarisatie onder alle Nederlandse gemeenten gemaakt van het voorzieningenaanbod voor jeugdigen dat in die gemeenten aanwezig is. Het voorzieningenaanbod voor jeugdigen is opgesplitst in drieën: voorzieningen, organisaties en diensten van algemeen preventieve aard, van gericht preventieve aard en van curatieve aard.¹ Het betreft in dit hoofdstuk niet alleen fysiek aanwezige voorzieningen, maar ook meer beleidsmatige voorzieningen voor de jeugd.

In de inventarisatie zijn voor de onderscheiden delen van het voorzieningenaanbod voor jeugdigen vragen rond voorzieningen en beleidsthema's aan de orde. De vragen met betrekking tot het voorzieningenaanbod zijn of de desbetreffende voorziening in de gemeente aanwezig is en, zo ja, wat de omvang van de gemeentelijke middelen is die ten behoeve van de voorziening worden ingezet. De nadruk in deze inventarisatie ligt op voorzieningen van algemeen preventieve aard.

Voor iedere voorziening zal steeds worden aangegeven in hoeveel gemeenten deze te vinden is, hoeveel gemeenten met de desbetreffende voorziening daarvoor gemeentelijke middelen inzetten, en hoe hoog de gemeentelijke subsidie of bijdrage per jeugdige is. Deze bedragen zijn door de respondenten soms als exact bedrag gegeven en soms als schatting. Andere respondenten gaven aan dat de gemeente wel middelen beschikbaar stelde, maar dat de omvang daarvan onbekend was. In de analyses in dit hoofdstuk zijn de gemiddelde gemeentelijke bijdragen per jeugdige berekend over de gemeenten waarvan de respondent ofwel een exact bedrag ofwel een schatting van het bedrag kon geven. Gemeenten die geen subsidie verstrekken zijn hierbij dus uitgesloten.

Dit hoofdstuk wijkt af van de hoofdstukken 4 tot en met 7 doordat in het deelonderzoek naar het voorzieningenaanbod *alle* Nederlandse gemeenten zijn benaderd, en niet alleen de gemeenten die deel uitmaken van de steekproef van het onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid.

3.2 Algemeen preventieve voorzieningen

Het *algemeen preventieve aanbod* is gericht op de participatie van jeugdigen in de maatschappij en - door voorwaarden te scheppen - op de ondersteuning van jeugdigen in de groei naar volwassenheid. Dit aanbod is gericht op alle jeugdigen, niet ter bestrijding van lokale problemen, maar om voorzieningen voor jeugdigen in het algemeen aan te bieden. Het preventieve karakter is niet altijd direct aanwezig, maar er kan wel gesproken worden van indirecte preventie, mede omdat voorzie-

ningen een signaalfunctie kunnen vervullen. Het gaat bij de algemeen preventieve structuur met name om algemene voorzieningen als peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, jeugd- en jongerenwerk, speelvoorzieningen en sport- en culturele voorzieningen, maar ook om de uitvoering van algemene regelgeving op diverse terreinen zoals onderwijs, huisvesting en bijstand. In deze paragraaf worden de volgende algemeen preventieve voorzieningen onderscheiden:

- peuterspeelzaalwerk
- kinderopvang
- kinder- en jongerenwerk
- speel-, sport-, rondhangvoorzieningen
- sportparticipatie
- cultuurparticipatie
- jongerenhuisvesting
- jeugdgezondheidszorg
- informatievoorziening aan jeugdigen
- lokaal onderwijsbeleid, anders dan onderwijsachterstandenbeleid
- mogelijkheden voor jongerenparticipatie.

Uit tabel 3.1 blijkt dat in alle gemeenten in peuterspeelzaalwerk voorzien wordt. Peuterspeelzalen zijn algemeen toegankelijke voorzieningen voor 2-4-jarigen, gericht op de ontwikkelingsstimulering door het aanbieden van speelgelegenheid in aanvulling op de opvoeding thuis (Boers et al. 1996: 173). Zij zijn niet gericht op de opvang van kinderen van werkende ouders. In praktisch alle gemeenten wordt peuterspeelzaalwerk door de gemeente gesubsidieerd. Het gemiddelde bedrag per 0-4-jarige inwoner is ongeveer 100 gulden. Alleen in de sterk stedelijke gemeenten is de bijdrage per peuter 75% hoger.

In een groot deel van de gemeenten is kinderwerk aanwezig. Kinderwerk is een buurtvoorziening voor 5-12-jarige kinderen (Boers et al. 1996: 198). Met de stedelijkheid neemt de voorziening voor kinderwerk toe. In alle (zeer) sterk stedelijke gemeenten is er kinderwerk; het percentage ligt in de niet-stedelijke gemeenten op 81%. Indien er kinderwerk in de gemeente aanwezig is, wordt het in nagenoeg alle gevallen van gemeentewege gesubsidieerd met gemiddeld 31 gulden per 5-12-jarige. In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten ligt dit bedrag zo'n anderhalf tot twee keer zo hoog als in matig tot niet-stedelijke gemeenten.

Voor het jongerenwerk - sociaal-cultureel werk voor de jeugd vanaf 12 jaar (Boers et al. 1996: 200) - geldt goeddeels hetzelfde als voor het kinderwerk. In 90% van de gemeenten is het jongerenwerk aanwezig, in de matig tot niet-stedelijke gemeenten iets minder dan in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten. De gemiddelde gemeentelijke subsidie per 13-25-jarige bedraagt 42 gulden. In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten ligt dit bedrag wat hoger dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten.

In bijna alle gemeenten zijn speel-, en sport- en spelvoorzieningen aanwezig. Rondhangvoorzieningen voor jongeren zijn daarentegen in ongeveer de helft van de gemeenten aanwezig. In de overgrote meerderheid van de (zeer) sterk stedelijke

gemeenten zijn er rondhangvoorzieningen, maar in de weinig en niet-stedelijke gemeenten bedraagt het aandeel 44% respectievelijk 32%. Van de matig stedelijke gemeenten heeft ongeveer twee derde rondhangvoorzieningen. In ongeveer 90% van de gemeenten steekt de gemeente geld in speel-, sport- en spel- en/of rondhangvoorzieningen. Het gemiddelde bedrag per jeugdige is 18 gulden.

Tabel 3.1 Peuterspeelzaal, kinder- en jongerenwerk, speel-, sport-, en rondhangvoorzieningen per gemeente, naar stedelijkheid, 1998 (in procenten en guldens)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
peuterspeelzaalwerk							
aanwezig (%)	100	100	100	100	100	100	(409)
subsidie (%)	100	100	100	100	99	99	(404)
subsidie per 0-4-jarige (gld.)	175	112	101	85	101	97	(394)
kinderwerk							
aanwezig (%)	100	100	94	90	81	88	(411)
subsidie (%)	100	100	100	98	98	98	(349)
subsidie per 5-12-jarige (gld.)	42	58	28	25	32	31	(242)
jongerenwerk							
aanwezig (%)	100	100	96	90	86	90	(410)
subsidie (%)	100	100	98	100	99	99	(354)
subsidie per 13-25-jarige (gld.)	64	55	50	41	33	42	(284)
speel-, sport-, rondhangvoorzieningen							
speelvoorz. aanwezig (%)	100	100	100	100	98	99	(408)
sport-/spelvoorz. aanwezig (%)	100	100	98	98	97	98	(403)
rondhangvoorz. aanwezig (%)	83	96	64	44	32	47	(371)
subsidie (%)	75	89	92	92	89	90	(387)
subsidie per 0-25-jarige (gld.)	15	18	12	22	16	18	(204)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugd beleid 1998)

Overigens geeft een kwart van de gemeenten waar op het moment van de enquête geen kinderwerk wordt aangeboden, aan dat vóór het jaar 2000 wel kinderwerk aanwezig zal zijn. Daardoor zou het percentage gemeenten met kinderwerk in 2000 gestegen zijn naar 91%. Van de gemeenten zonder jongerenwerk wil 40% hier vóór 2000 in voorzien, zodat het dekkingspercentage op zal lopen tot 94%. Voor speelvoorzieningen loopt het percentage op tot 100%, voor sport- en spelvoorzieningen tot 99% en voor rondhangvoorzieningen tot 76%. Vooral dit laatste zou een grote toename inhouden.

In 83% van de gemeenten wordt wat gedaan om de sportparticipatie van jeugdigen te verhogen, zo blijkt uit tabel 3.2. Dit gebeurt in alle (zeer) sterk stedelijke gemeenten en in ongeveer 80% van de matig tot niet-stedelijke gemeenten. In nagenoeg alle gemeenten waar de deelname aan sport wordt bevorderd, steekt de gemeente daar ook geld in, gemiddeld 14 gulden per jeugdige. Dit bedrag is in de weinig en niet-stedelijke gemeenten ruim twee keer zo hoog als in de overige gemeenten. Overigens zal het aandeel gemeenten dat de sportparticipatie bevordert

in 2000 zijn opgelopen tot 89%.

Tabel 3.2 Gemeentelijk beleid en subsidiëring ten aanzien van maatschappelijke participatie, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (in procenten en gulden)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
sportparticipatie							
ja (%)	100	100	82	82	79	83	(405)
inzet middelen (%)	100	100	98	99	98	99	(328)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	8	4	7	16	18	14	(225)
cultuurparticipatie							
ja (%)	100	97	73	81	75	79	(409)
inzet middelen (%)	100	100	98	100	97	99	(320)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	7	55	49	69	78	66	(149)
participatie in jeugdbeleid							
ja (%)	89	84	68	63	49	60	(411)
inzet middelen (%)	71	79	54	42	36	47	(240)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	1	1	1	1	1	1	(77)
voorziening aan jeugdigen							
ja (%)	100	80	52	30	24	36	(411)
middelen (%)	100	88	81	83	74	82	(144)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	1	5	2	2	4	3	(69)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugdbeleid 1998)

In 79% van de gemeenten wordt getracht de cultuurparticipatie van jeugdigen te bevorderen. In bijna alle (zeer) sterk stedelijke gemeenten wordt dit gedaan, meer dan in de overige gemeenten, waar het in bijna 80% gebeurt. De bevordering van cultuurparticipatie gebeurt vooral - in meer dan de helft van deze gemeenten - door subsidiëring van muziekscholen, bibliotheken en culturele verenigingen, zoals fanfares, harmonieën en kinderpodia. Minder vaak - in minder dan de helft van de gemeenten die cultuurparticipatie bevorderen - komt het voor dat creativiteitscentra, culturele jongerencentra en schouwburgen of theaters gesubsidieerd worden. In bijna alle gemeenten waar de deelname aan culturele voorzieningen en/of activiteiten wordt bevorderd, is de gemeente ook subsidieverstrekker. Het gemiddelde bedrag per jeugdige is 66 gulden. In de meest stedelijke gemeenten is dit bedrag fors lager (7 gulden), terwijl het in de weinig en niet-stedelijke gemeenten het hoogst is. Ruim 7% van de gemeenten heeft trouwens concrete plannen om vóór het jaar 2000 iets aan de bevordering van cultuurparticipatie door jeugdigen te gaan doen.

De participatie van jeugdigen in het jeugdbeleid wordt in 60% van de gemeenten actief bevorderd. In bijna driekwart van deze gemeenten geschiedt de inspraak van jeugdigen op ad hoc-basis, in bijna een kwart krijgt de jeugd de kans te participeren via een speciaal hiervoor in het leven geroepen orgaan en in een klein deel wordt de participatie van de jeugd langs beide wegen bevorderd. In de niet-stedelijke gemeenten wordt de participatie van jeugdigen wat minder bevorderd. Het aantal

gemeenten dat geld reserveert voor de bevordering van participatie neemt af met de stedelijkheidsklasse. Gemiddeld stelt bijna de helft middelen beschikbaar. Ongeveer driekwart van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten doet dit, tegen 36% van de niet-stedelijke gemeenten. De gemiddelde inzet per jeugdige bedraagt

1 gulden. Overigens bestaan er in veel gemeenten plannen tot het bevorderen van de beleidsparticipatie van jeugdigen. Volgens de respondenten zal in 2000 in 88% van de gemeenten de beleidsparticipatie van jeugdigen bevorderd worden.

Ruim eenderde van de gemeenten heeft speciaal voor jongeren ingerichte voorzieningen met een voorlichtende functie. Hierbij valt onder meer te denken aan Jongeren Informatie Punten (JIP's) of aan door de gemeente gevulde jeugdpagina's in huis-aan-huisbladen. Hoe stedelijker de gemeente, hoe groter de kans dat de jeugd wordt voorgelicht over voor hen relevante aangelegenheden. In de zeer sterk stedelijke gemeenten is de kans 100%, in de niet-stedelijke gemeenten 25%. In de meeste gemeenten waar de jeugd actief wordt voorgelicht, reserveert de gemeente er middelen voor, gemiddeld 3 gulden per jeugdige. Bijna een kwart van de gemeenten heeft overigens het voornemen de voorlichting aan jeugdigen op korte termijn ter hand te nemen, zodat die straks in 60% van de gemeenten plaatsvindt.

Tabel 3.3 Kinderopvangvoorzieningen per gemeente, naar stedelijkheidsklasse, 1997 (in procenten, aantallen en guldens)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
kinderdagopvang 0-4 jaar							
opvang aanwezig (%)	100	100	97	92	77	88	(481)
gesubsidieerd aanwezig (%)	100	100	95	86	72	83	(481)
niet-gesubsidieerd aanwezig (%)	90	79	63	34	12	35	(481)
plaatsen / 1.000 0-4-jarigen (n)	160	96	77	71	45	68	(421)
subsidie per 0-4-jarige (gld.)	694	313	250	161	138	197	(421)
subsidie per plaats (gld.)	4528	3461	3491	2550	3119	3048	(421)
buitenschoolse opvang 5-12 jaar							
opvang aanwezig (%)	100	98	89	63	28	57	(481)
gesubsidieerd aanwezig (%)	100	98	87	57	26	54	(481)
niet-gesubsidieerd aanwezig (%)	60	30	19	8	3	11	(481)
plaatsen / 1.000 4-13-jarigen (n)	26	16	13	11	11	13	(276)
subsidie per 4-13-jarige (gld.)	110	61	29	24	19	33	(276)
subsidie per plaats (gld.)	4345	3908	2966	2908	2199	2990	(276)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugdbeleid 1998) ; SGB0 (Kinderopvang in gemeenten: de monitor over 1997)

In 88% van de gemeenten zijn kinderopvangvoorzieningen voor 0-4-jarigen aanwezig (tabel 3.3).² In veruit de meeste gemeenten gaat het om gesubsidieerd aanbod. In alle (zeer) sterk stedelijke gemeenten zijn deze voorzieningen aanwezig. Van de matig stedelijke gemeenten beschikt 97% over kinderdagopvang, van de weinig stedelijke gemeenten 92% en van de niet-stedelijke gemeenten 77%.

Buitenschoolse opvang voor 4-13-jarigen is in 57% van de gemeenten aanwezig. Ook hier gaat het meestal om gesubsidieerde opvang. Buitenschoolse opvang is in bijna alle zeer sterk tot matig stedelijke gemeenten aanwezig. Van de weinig stedelijke gemeenten beschikt 63% over deze voorziening en van de niet-stedelijke gemeenten 28%.

De gemeenten waarin opvang voor 0-4-jarigen aanwezig is, hebben gemiddeld 68 plaatsen per duizend 0-4-jarigen beschikbaar (zie tabel 3.3.). In de zeer sterk stedelijke gemeenten is de capaciteit met 160 plaatsen per duizend baby's en peuters gemiddeld veel hoger dan het gemiddelde in de overige stedelijkheidsklassen, terwijl niet-stedelijke gemeenten gemiddeld een veel geringere capaciteit hebben. Het verschil in capaciteit verklaart deels de verschillen aan gemeentelijke subsidie die per 0-4-jarige wordt uitgegeven. Deze verschillen worden echter ook verklaard door de verschillen in omvang van de subsidie per opvangplaats. Deze is in de zeer sterk stedelijke gemeenten gemiddeld veel hoger dan in de andere stedelijkheidsklassen, terwijl de subsidie per opvangplaats in de weinig stedelijke gemeenten gemiddeld juist opvallend laag is.

In de gemeenten waarin buitenschoolse opvang wordt aangeboden, zijn gemiddeld 13 plaatsen per duizend 4-13-jarigen beschikbaar. Alleen de zeer sterk stedelijke gemeenten wijken hier gemiddeld sterk van af met een capaciteit van 26 per duizend 4-13-jarigen. Mede als gevolg hiervan is de gemeentelijke subsidie per 4-13-jarige in de stedelijkheidsklasse zeer sterk gemiddeld veel hoger dan gemiddeld in de andere stedelijkheidsklassen. In de matig, weinig en niet-stedelijke gemeenten is de gemiddelde subsidie per 4-13-jarige gemiddeld ten hoogste een kwart van die in de meest stedelijke gemeenten. Deze verschillen worden naast het verschil in capaciteit per duizend 4-13-jarigen verklaard door de gemiddeld relatief hoge kosten in (zeer) sterk stedelijke gemeenten.

Uit tabel 3.3 blijkt dat er een groot verschil in capaciteit bestaat tussen de kinderdag- en de buitenschoolse opvang. Niet alleen wordt buitenschoolse opvang in minder gemeenten aangeboden, maar ook al is er buitenschoolse opvang, dan is de capaciteit per duizend kinderen in de buitenschoolse opvang veel lager dan in de kinderdagopvang. Dit verschil is gemiddeld het grootst in de zeer sterk stedelijke gemeenten (134) en het kleinst in de niet-stedelijke gemeenten (34).

Gemeenten financieren reguliere onderwijsvoorzieningen op basis van landelijke wet- en regelgeving en financieringsregelingen. Aanvullend op deze landelijke middelen kunnen gemeenten op eigen initiatief middelen beschikbaar stellen voor lokaal onderwijsbeleid. Uit tabel 3.4 blijkt dat gemiddeld 68% van de gemeenten eigen middelen beschikbaar stelt. Naarmate de stedelijkheidsklasse afneemt, neemt ook het aantal gemeenten af dat eigen middelen beschikbaar stelt. Alle zeer sterk stedelijke gemeenten stellen extra middelen ter beschikking, terwijl dit percentage in de niet-stedelijke gemeenten 61 bedraagt. De gemeenten die het lokale onderwijs aanvullend financieren, doen dit met gemiddeld 80 gulden per jeugdige inwoner. De zeer sterk stedelijke gemeenten onderscheiden zich op dit punt sterk van de

overige gemeenten door 178 gulden per jeugdige inwoner uit te geven.

Tabel 3.4 Aanvullende inzet onderwijsmiddelen per gemeente, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (in procenten)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
aanvull. inzet onderwijsmiddelen (%)	100	86	84	65	61	68	(394)
gemiddeld per 0-25-jarige (gld.)	178	76	90	67	79	80	(208)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugd beleid 1998)

De aanvullende middelen voor het onderwijs worden in ten minste twee derde van de gemeenten onder andere ingezet ten behoeve van pedagogisch-didactisch onderwijs (bij voorbeeld logopedie), schoolzwemmen, leerlingenvervoer, godsdienst en levensbeschouwelijk onderwijs en het bezoek aan culturele voorstellingen. In ruim eenderde van de gemeenten gaan de middelen onder andere naar vakdocenten in het onderwijs (bv. vakdocenten lichamelijke opvoeding) en naar de begeleiding van school- en beroepskeuze.

Eén op de zeven gemeenten voert een actief beleid gericht op de huisvesting van jongeren (tabel 3.5). Dit gebeurt bijvoorbeeld door het maken van prestatieafspraken met woningbouwcorporaties en/of particuliere verhuurders omtrent het verbeteren van de omvang of de kwaliteit van de voor jongeren beschikbare huisvesting. Twee derde van de zeer sterk stedelijke gemeenten voert beleid op dit terrein. In de overige gemeenten loopt dit aandeel af van 30% van de sterk stedelijke gemeenten tot 5% van de niet-stedelijke gemeenten. De helft van de gemeenten die gericht jongerenhuisvestingsbeleid voeren, stelt hier middelen voor beschikbaar. Het aantal gemeenten waarvan gegevens over de omvang van de ingezette middelen beschikbaar zijn, is erg laag en daardoor niet uit te splitsen naar stedelijkheidsklasse. De gemiddelde gemeentelijke bijdrage is 14 gulden per 18-25-jarige inwoner.³

Tabel 3.5 Gemeentelijk beleid gericht op jongerenhuisvesting, naar stedelijkheidsklasse, 1998

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
beleid jongerenhuisvesting	67	30	19	16	5	14	(395)
inzet middelen	100	63	27	53	38	50	(50)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugd beleid 1998)

Gemeenten zijn sinds de invoering van de Wet op de collectieve preventie (WCPV) verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg. De GGD's voeren deze taak uit. Zij verzorgen onder meer periodieke gezondheidsonderzoeken bij kinderen en geven gezondheidsvoorlichting op scholen. Binnenkort zullen gemeenten waarschijnlijk verplicht worden een nota lokaal gezondheidsbeleid op te stellen. Eén van de bouwstenen daarvoor is een onderzoek naar de gezondheidstoestand van de

bevolking, het zogenoemde gezondheidsprofiel. Bijna de helft van de gemeenten heeft een dergelijk gezondheidsprofiel opgesteld of een andersoortig gezondheidsonderzoek uit laten voeren. Bij de (zeer) sterk stedelijke gemeenten geldt dit voor ten minste 70%, bij de matig tot niet-stedelijke voor iets meer dan 40%. Bijna 80% van de gemeenten die dergelijk onderzoek hebben gedaan of hebben laten uitvoeren, heeft hierbij aandacht besteed aan het in kaart brengen van de gezondheidstoestand van jeugdigen. Zes procent van deze gemeenten zegt dit vóór het jaar 2000 te zullen doen.

3.3 Gericht preventieve voorzieningen

Het *gericht preventieve aanbod* is erop gericht door middel van een samenhangend, herkenbaar en bereikbaar aanbod de ontwikkeling van specifieke groepen jeugdigen optimaal te doen verlopen ter voorkoming van achterstanden dan wel problemen van en met jeugdigen. Het gaat om het voorkómen van problemen bij jongeren die een verhoogd risico lopen om in een achterstandspositie te raken. Hier gaat het in mindere mate om voorzieningen en meer om gericht beleid op een aantal thema's, zoals het voorkómen van schooluitval en jeugdwerkloosheid. In deze paragraaf worden de volgende gericht preventieve voorzieningen behandeld:

- opvoedingsondersteuning
- onderwijsachterstandenbeleid
- aanpak jeugdwerkloosheid
- veiligheid.

Tabel 3.6 Gemeentelijk beleid en inzet middelen onderwijsachterstanden, opvoedingsondersteuning en aanpak jeugdwerkloosheid, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (in procenten en gulden)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
onderwijsachterstanden							
beleid geformuleerd (%)	100	97	86	55	47	61	(399)
inzet middelen (%)	86	100	91	86	78	86	(234)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	69	37	32	25	25	29	(204)
opvoedingsondersteuning							
voorzieningen aanwezig (%)	100	90	70	49	23	47	(408)
inzet middelen (%)	88	80	93	82	68	81	(182)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	20	9	7	5	5	7	(96)
aanpak jeugdwerkloosheid							
inzet extra middelen (%)	67	52	27	12	11	18	(400)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugdbeleid 1998)

In 61% van de gemeenten is beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden geformuleerd (tabel 3.6). Dergelijk beleid wordt gevoerd door bijna alle (zeer) sterk stedelijke gemeenten 86% van de matig stedelijke gemeenten en ongeveer de helft van de weinig en niet-stedelijke gemeenten. Deels worden de verschillen tussen de stedelijkheidsklassen verklaard door het feit dat de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker verplicht zijn onderwijsachterstandenbeleid te voeren. Dit geldt voor ongeveer 90% van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten, voor 79% van de matig stedelijke, voor 64% van de weinig stedelijke en voor 40% van de niet-stedelijke gemeenten.⁴ Het grootste deel van de planplichtige gemeenten voert ook daadwerkelijk beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Veruit de meeste gemeenten (86%) die dergelijk beleid voeren, zetten hiervoor eigen middelen in. De gemiddelde omvang van deze middelen per jeugdige is in de zeer sterk stedelijke gemeenten een stuk hoger dan in de overige gemeenten. In de zeer sterk stedelijke gemeenten is dit bedrag gemiddeld 69 gulden; in de overige gemeenten loopt het

van 37 gulden in de sterk stedelijke tot 25 gulden in de weinig en niet-stedelijke gemeenten.

Bijna de helft van de gemeenten heeft voorzieningen op het gebied van opvoedingsondersteuning. Bijna alle (zeer) sterk stedelijke gemeenten hebben dergelijke voorzieningen, 70% van de matig stedelijke, de helft van de weinig stedelijke en ruim een kwart van de niet-stedelijke gemeenten. In een ruime meerderheid van de gemeenten waar voorzieningen voor opvoedingsondersteuning aanwezig zijn, subsidieert de gemeente met gemiddeld 7 gulden per jeugdige inwoner. De zeer sterk stedelijke gemeenten onderscheiden zich op dit punt door gemiddeld 20 gulden per jeugdige inwoner bij te dragen.

De meest voorkomende vormen van opvoedingsondersteuning zijn projecten die erop gericht zijn peuters voor te bereiden op het onderwijs,⁵ en cursussen voor ouders over opvoeden.⁶ Er zijn wat het aanbieden van deze projecten betreft geen grote verschillen tussen de stedelijkheidsklassen. Een opvoedwinkel is in 20% van de gemeenten te vinden. Hier is wel een sterk verband met stedelijkheidsklasse: 56% van de zeer sterk stedelijke gemeenten heeft deze voorziening, en geen enkele niet-stedelijke gemeente. In 10% van de gemeenten bestaat er een zogenoemde opvoedtelefoon. Onder de zeer sterk stedelijke gemeenten ligt dit percentage op 22. Overigens heeft nog eens 16% van de gemeenten concrete plannen voor het aanbieden van opvoedingsondersteuningsvoorzieningen, zodat in 2000 63% van de gemeenten over dergelijke voorzieningen beschikt.

18% van de gemeenten stelt bovenop de rijks gelden voortvloeiend uit de uitvoering van de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) extra geld beschikbaar ter bestrijding van de werkloosheid onder jeugdigen. Indien de gemeenten met concrete plannen hiervoor daarbij worden opgeteld, komt het percentage nauwelijks hoger op 22. De omvang van de extra inzet van middelen varieert sterk, maar is gemiddeld 36 gulden.⁷ Het aantal gemeenten waarvan de omvang van de extra inzet bekend is, maakt het niet mogelijk uit te splitsen naar stedelijkheidsklasse.

De meeste gemeenten die extra gelden ter bestrijding van de werkloosheid onder jeugdigen inzetten, besteden deze gelden onder meer aan extra scholing van jongeren, aan het laten opdoen van werkervaring en aan directe arbeidsbemiddeling. Er zijn op deze punten geen grote verschillen tussen de stedelijkheidsklassen.

Het beleid rond jeugd en veiligheid is gesplitst in drie delen. De helft of iets meer van de gemeenten voert specifiek met het oog op jeugdigen beleid ter verhoging van de verkeersveiligheid, de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van criminaliteit (tabel 3.7). Tussen de 10% en 20% van de gemeenten heeft hier concrete plannen toe, die vóór 2000 ten uitvoer moeten worden gebracht. De aandacht voor verkeersveiligheid varieert niet sterk met de stedelijkheidsklassen. Op de andere twee terreinen zijn de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker actief dan de matig tot niet-stedelijke gemeenten. De meeste gemeenten die beleid rond jeugd en veiligheid voeren, zetten hier ook middelen voor in. De (zeer) sterk stedelijke

gemeenten doen dit iets vaker dan de matig tot niet-stedelijke gemeenten. De gemiddelde inzet per jeugdige inwoner is 8 gulden. Dit bedrag ligt hoger in de zeer sterk stedelijke gemeenten (gemiddeld 31 gulden).

Tabel 3.7 Gemeentelijk specifiek beleid jeugd en veiligheid, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (in procenten en gulden)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
verhoging verkeersveiligheid (%)	40	69	59	50	46	50	(331)
criminaliteitsbestrijding (%)	88	85	65	54	39	53	(362)
handhaving openbare orde (%)	89	87	72	54	39	54	(356)
anders (%)	100	85	47	47	35	45	(207)
inzet middelen (%)	86	89	69	78	58	66	(377)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	31	9	5	7	8	8	(126)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugdbeleid 1998)

3.4 Curatieve voorzieningen

Het *curatieve aanbod* is gericht op de oplossing van problemen en ter voorkoming van erger. In deze paragraaf worden de volgende curatieve voorzieningen behandeld:

- maatschappelijke opvang
- ambulante verslaafdenzorg
- jeugdhulpverlening/bureau jeugdzorg.

Het overzicht van curatieve voorzieningen verschilt van dat van de overige voorzieningen doordat gemeenten middelen kunnen inzetten voor curatieve voorzieningen buiten de eigen gemeente. Zij kunnen bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan curatieve voorzieningen in centrumgemeenten.

De bureau's jeugdzorg behoren primair tot de verantwoordelijkheid van de drie grootstedelijke regio's en de provincies. In zoverre gemeenten deze bureau's financieren, is sprake van cofinanciering. In 19% van de gemeenten is een bureau jeugdzorg of een steunpunt daarvan aanwezig (tabel 3.8). In 8% van de gemeenten zal er nog vóór 2000 een (steunpunt van een) bureau jeugdzorg aanwezig zijn. Er bestaat een sterke samenhang met stedelijkheidsklasse: een bureau jeugdzorg of een steunpunt ervan is in twee derde van de zeer sterk stedelijke gemeenten aanwezig, in ongeveer 40% van de sterk en matig stedelijke gemeenten en in iets meer dan 10% van de weinig en niet-stedelijke gemeenten. De subsidiëring van bureaus jeugdzorg - niet noodzakelijk in de eigen gemeente - is niet vanzelfsprekend. Er bestaat een samenhang met stedelijkheidsklasse: 39% van de meest stedelijke gemeenten levert een financiële bijdrage aan een bureau jeugdzorg en dit loopt af tot 21% van de niet-stedelijke gemeenten. De subsidie bedraagt gemiddeld 8 gulden per jeugdige inwoner; in de meest stedelijke gemeenten is dit gemiddeld 15 gulden.

Tabel 3.8 Curatieve voorzieningen per gemeente, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (in procenten en gulden)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal	(n)
(steunpunt) bureau jeugdzorg (%)	67	43	37	13	11	19	(409)
inzet middelen (%)	39	31	28	21	14	21	(364)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	15	3	6	10	5	8	(48)
ander overleg jhv en jgz	89	70	51	45	30	43	(403)
inzet middelen (%)	89	83	55	45	40	49	(388)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	24	12	16	12	23	17	(99)
(steunpunt) ambul. verslavingszorg (%)	67	60	35	12	6	18	(409)
projecten ambulante verslavingszorg (%)	67	77	67	59	47	57	(407)
inzet middelen ambul. versl.zorg (%)	75	70	56	59	53	57	(387)
middelen per 0-25-jarige (gld.)	23	7	6	3	3	4	(143)
opvang dak-/thuisloze jongeren (%)	67	37	18	4	4	10	(409)
inzet middelen (%)	67	39	14	8	9	13	(368)
opvang meisjes/jonge vrouwen (%)	44	33	6	0	1	5	(409)
inzet middelen (%)	38	24	7	4	5	7	(367)
crisisopvang jongeren (%)	56	40	20	5	2	10	(408)
inzet middelen (%)	50	25	13	13	9	13	(367)

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugdbeleid 1998)

Overleg tussen jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg vindt vaak op een andere manier plaats dan via de bureaus jeugdzorg. Dit is het geval in 89% van de zeer sterk stedelijke gemeenten en neemt af tot 30% van de niet-stedelijke gemeenten. Gemiddeld vindt dergelijk overleg in 43% van de gemeenten plaats. In 16% van de gemeenten zal dergelijk overleg vóór 2000 gaan plaatsvinden. De inzet van gemeentelijke middelen geeft grofweg hetzelfde beeld te zien: 49% van de gemeenten stelt middelen beschikbaar en in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten gebeurt dit vaker dan in de matig tot niet-stedelijke. De gemiddelde eigen bijdrage per jeugdige is 17 gulden. Zeer sterk stedelijke én niet-stedelijke gemeenten onderscheiden zich door een gemiddelde bijdrage van 24 respectievelijk 23 gulden.

In 44% van de gemeenten vindt overleg plaats met de provincie om beleid op het terrein van de jeugdhulpverlening en de jeugdgezondheidszorg vast te stellen of te evalueren. In nog eens 11% bestaan er plannen om dit vóór 2000 te gaan doen. Er is een sterke samenhang met de stedelijkheidsklasse: 78% van de zeer sterk stedelijke gemeenten voert dergelijk overleg, en dit percentage loopt geleidelijk af tot 40% van de niet-stedelijke gemeenten.

Van de gemeenten kent 57% projecten op het gebied van de ambulante verslavingszorg, de niet-stedelijke gemeenten in iets mindere mate dan de overige gemeenten. In 8% van de gemeenten bestaan concrete plannen voor dergelijke projecten. In ongeveer twee derde van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is de ambulante verslavingszorg fysiek aanwezig. In de lagere stedelijkheidsklassen ligt dit aandeel tussen de 35% en 6%. In 2% van de gemeenten zal vóór 2000 een vestiging van de ambulante verslavingszorg komen. De meerderheid van de gemeenten reserveert middelen voor de ambulante verslavingszorg, de (zeer) sterk stedelijke iets vaker

dan de matig tot niet-stedelijke. De inzet van middelen per jeugdige inwoner ligt in de zeer sterk stedelijke gemeenten een stuk hoger dan in de overige gemeenten.

Instellingen van maatschappelijke opvang (dak- en thuisloze jongeren, meisjes en jonge vrouwen, crisisopvang) zijn in de weinig en niet-stedelijke gemeenten nauwelijks aanwezig. Deze gemeenten zetten daar ook relatief weinig middelen voor opzij en als zij dat doen, is de gemiddelde bijdrage per jeugdige gering. De meest stedelijke gemeenten hebben op het gebied van maatschappelijke opvang de meeste voorzieningen. Tussen de 2% en 4% van de gemeenten heeft plannen voor voorzieningen op het gebied van maatschappelijke opvang. Gemiddeld geven de subsidiërende gemeenten 6 gulden per jeugdige uit voor de opvang van dak- en thuisloze jongeren, 11 gulden voor de opvang van meisjes en jonge vrouwen en 9 gulden voor de crisisopvang van jongeren.⁸

3.5 Voorzieningen, stedelijkheid en sociaal-economische status

In deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen het voorzieningenaanbod in gemeenten enerzijds en de stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten anderzijds. Voor de drie groepen voorzieningen - algemeen preventief, gericht preventief en curatief - zijn scores berekend door het aantal aanwezige voorzieningensoorten te sommeren. De som van deze scores vormt de totaalscore voor alle voorzieningen. In tabel 3.9 staat een overzicht van de scores naar de stedelijkheid van gemeenten. Voor iedere groep voorzieningen zijn de mogelijke scores ingedeeld in vier ongeveer gelijke groepen.

Voor de drie onderscheiden groepen voorzieningen bestaat er een duidelijke, positieve relatie met stedelijkheid, evenals voor het totale aanbod aan voorzieningen. Hoe sterker stedelijk de gemeente, hoe meer typen voorzieningen voor jeugdigen er kunnen worden aangetroffen.

Naast de stedelijkheid blijkt echter ook de sociaal-economische status van gemeenten een rol te spelen in het voorzieningenniveau: hoe lager de sociaal-economische status, hoe groter het voorzieningenaanbod. Alleen voor het aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen speelt deze factor geen rol, zo blijkt uit tabel 3.10. In deze tabel zijn de resultaten opgenomen van regressie-analyses, waarin stedelijkheid en sociaal-economische status als verklarende factoren voor het voorzieningenniveau zijn gebruikt. Wel blijkt dat stedelijkheid voor de verklaring een belangrijker verklaring vormt dan de sociaal-economische status. Het effect van stedelijkheid is twee tot drie keer zo hoog.

Tabel 3.9 Voorzieningsniveau naar type voorzieningen en naar stedelijkheid, 1998 (in procenten)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
alg. preventieve voorzieningen (max. 14)						
0-4 voorzieningen	–	–	2	1	3	2
5-8 voorzieningen	–	–	9	19	40	24
9-12 voorzieningen	50	56	76	76	54	65
13-14 voorzieningen	50	44	14	4	3	9
(n)	(8)	(25)	(58)	(132)	(149)	(372)
correlatiecoëfficiënt	0,49*					
gericht preventieve voorzieningen (max. 7)						
0-1 voorziening	–	3	11	32	47	31
2-3 voorzieningen	22	17	33	35	33	32
4-5 voorzieningen	44	53	39	29	19	29
6-7 voorzieningen	33	27	18	5	2	8
(n)	(9)	(30)	(67)	(147)	(162)	(415)
correlatiecoëfficiënt	0,43*					
curatieve voorzieningen (max. 7)						
0-1 voorziening	22	23	42	62	71	59
2-3 voorzieningen	11	27	30	34	27	29
4-5 voorzieningen	–	23	22	3	1	7
6-7 voorzieningen	67	27	6	1	–	5
(n)	(9)	(30)	(67)	(147)	(162)	(415)
correlatiecoëfficiënt	0,51*					
totaal aantal voorzieningen (max. 28)						
0-7 voorzieningen	–	–	2	4	10	6
8-14 voorzieningen	–	4	29	54	72	53
15-21 voorzieningen	25	60	60	41	17	36
22-27 voorzieningen	75	36	9	2	–	6
(n)	(8)	(25)	(58)	(132)	(149)	(372)
correlatiecoëfficiënt	0,59*					

* Significant voor $p < .001$.

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugdbeleid 1998)

Tabel 3.10 Voorzieningsaanbod, stedelijkheid en sociaal-economische status, 1998
(gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten)

	stedelijkheid	sociaal-economische status	R ²
algemeen preventieve voorzieningen	0,50	–	0,25
gericht preventieve voorzieningen	0,45	–0,21	0,24
curatieve voorzieningen	0,53	–0,31	0,36
totaal aantal voorzieningen	0,61	–0,19	0,39

– : niet-significante regressiecoëfficiënt.

Bron: SCP (Enquête lokaal jeugdbeleid 1998)

3.6 Conclusies

Algemeen preventieve voorzieningen als het peuterspeelzaalwerk, het kinderwerk, het jongerenwerk en speel-, sport- en spelvoorzieningen zijn in veruit de meeste gemeenten te vinden: in alle (zeer) sterk stedelijke en in ten minste 80% van de mindere stedelijke gemeenten. Alleen rondhangvoorzieningen voor jongeren zijn in de matig tot niet-stedelijke gemeenten in minder mate aanwezig. De gemeentelijke bijdrage per jeugdige voor al deze voorzieningen is in (zeer) sterk stedelijke gemeenten gemiddeld hoger dan in matig tot niet-stedelijke.

Aan de maatschappelijke participatie van de jeugd wordt in de sterk stedelijke gemeenten meer aandacht besteed dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten, met name waar het gaat om beleidsparticipatie en voorlichting. Opmerkelijk is dat de gemiddelde inzet van gemeentelijke middelen ter bevordering van sport- en cultuurparticipatie per jeugdige in matig tot niet-stedelijke gemeenten hoger is dan in (zeer) sterk stedelijke gemeenten.

Wat betreft de kinderopvang blijkt de buitenschoolse opvang in weinig en vooral in de niet-stedelijke gemeenten minder aanwezig. De kinderdagopvang kent een hoge dekkingsgraad; ook 4 van de 5 niet-stedelijke gemeenten beschikken over deze voorziening. De capaciteit van beide voorzieningen is, gerelateerd aan de omvang van de potentiële doelgroep, in de meer stedelijke gemeenten gemiddeld groter dan in de minder stedelijke. Zeer sterk stedelijke gemeenten hebben een capaciteit die zelfs anderhalf keer groter is dan die in de stedelijke gemeenten. Dit verklaart mede dat de gemeentelijke inzet van middelen per jeugdige in de zeer sterk stedelijke gemeenten veel groter is dan in de minder stedelijke gemeenten. Niettemin spelen hier ook andere zaken een rol, want de subsidie per kindplaats is in de zeer sterk stedelijke gemeenten gemiddeld een stuk hoger dan in de overige gemeenten. In het algemeen is het verschil in capaciteit tussen de kinderdagopvang en de buitenschoolse opvang opvallend te noemen.

In veel gemeenten worden aanvullende middelen ten behoeve van het onderwijs ingezet, in de weinig en niet-stedelijke gemeenten wat minder dan in de overige gemeenten. Deze middelen worden vooral aangewend voor pedagogisch-didactisch onderwijs (bv. logopedie), schoolzwemmen, leerlingenvervoer, godsdienst en levensbeschouwelijk onderwijs en het bezoek aan culturele voorstellingen. De bijdrage per jeugdige is in de zeer sterk stedelijke gemeenten veel hoger dan elders.

Aan jongerenhuisvesting wordt in relatief weinig gemeenten aandacht besteed. Twee derde van de zeer sterk stedelijke gemeenten doet hier iets aan. Bij de overige gemeenten ligt dit aandeel tussen de 30% (sterk stedelijke gemeenten) en 5% (niet-stedelijke gemeenten). Indien gemeenten een gezondheidsprofiel hebben opgesteld - in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker dan in de matig tot niet-stedelijke - wordt hierin meestal aparte aandacht aan de gezondheidstoestand van de jeugd besteed.

In het algemeen kan gesteld worden dat veel gemeenten een behoorlijk aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen hebben. Naarmate de stedelijkheidsklasse toeneemt, voorzien meer gemeenten in een bepaald aanbod. De gemeentelijke subsidiëring per jeugdige is in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten gemiddeld hoger dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten, waarbij vooral de zeer sterk stedelijke gemeenten zich onderscheiden.

Op het gebied van gericht preventieve voorzieningen blijkt dat ruim de helft van de gemeenten onderwijsachterstandenbeleid voert; bijna alle matig tot zeer sterk stedelijke gemeenten doen dit en ongeveer de helft van de weinig en niet-stedelijke gemeenten. Voor een deel wordt dit verschil verklaard door het feit dat de eerstgenoemde gemeenten vaker planplichtig zijn dan de laatstgenoemde. De gemeentelijke middeleninzet per jeugdige voor het onderwijsachterstandenbeleid neemt af met de stedelijkheidsklasse.

Bijna de helft van de gemeenten kent voorzieningen op het gebied van opvoedingsondersteuning. In de meeste gevallen gaat het om ontwikkelingsstimulering bij peuters en om opvoedcursussen voor ouders. Het aanbieden van voorzieningen op het gebied van opvoedingsondersteuning hangt samen met de stedelijkheidsklasse van gemeenten: bijna alle (zeer) sterk stedelijke gemeenten kennen dergelijke voorzieningen, en van de weinig en niet-stedelijke gemeenten is dit de helft respectievelijk een kwart. De gemiddelde gemeentelijke bijdrage per jeugdige is in de zeer sterk stedelijke gemeenten een stuk hoger dan in de overige gemeenten. Nog geen vijfde van de gemeenten zet extra eigen middelen in ter bestrijding van de werkloosheid onder jeugdigen. In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten gebeurt dit wel veel vaker dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten.

Op het gebied van jeugd en veiligheid is ruim de helft van de gemeenten actief. Met name in de criminaliteitsbestrijding en de handhaving van de openbare orde zijn de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker actief dan de matig tot niet-stedelijke. Bij het verhogen van de verkeersveiligheid zijn er geen grote verschillen tussen de stedelijkheidsklassen. In het algemeen stellen zeer sterk stedelijke gemeenten per jeugdige gemiddeld veel meer middelen beschikbaar voor jeugd en veiligheid dan de overige gemeenten.

Gericht preventieve voorzieningen worden door de sterk stedelijke gemeenten veel meer aangeboden dan door matig tot niet-stedelijke gemeenten. De inzet van middelen per jeugdige is in de (zeer) sterk stedelijke - vooral de zeer sterk stedelijke - gemeenten een stuk hoger dan in de overige gemeenten.

Ook curatieve voorzieningen zijn in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker voorhanden. Dit geldt voor alle onderscheiden voorzieningen. Alleen projecten van de ambulante verslavingszorg worden in alle stedelijkheidsklassen in grofweg dezelfde mate aangeboden. De inzet van middelen is per jeugdige in de zeer sterk stedelijke gemeenten veel hoger dan in de overige gemeenten. Dit wordt deels verklaard doordat deze gemeenten vaak een centrumfunctie hebben wat betreft de curatieve

voorzieningen. De bijdragen van de overige gemeenten aan deze voorzieningen in de centrumgemeenten blijken - uitgedrukt per jeugdige - laag te zijn.

Niet alleen stedelijkheid is van invloed op het voorzieningenniveau. Ook de sociaal-economische status heeft effect op het aanbod, alhoewel in duidelijk mindere mate dan stedelijkheid. Een lagere sociaal-economische status gaat vaak gepaard met een hoger niveau aan voorzieningen. Alleen het aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen blijkt niet door sociaal-economische status beïnvloed te worden.

Tot slot: voor een aantal voorzieningen bestaan in veel gemeenten concrete plannen om deze nog vóór 2000 tot stand te brengen. Wat betreft de algemeen preventieve voorzieningen gaat het om rondhangvoorzieningen voor jongeren (JOP's), voorzieningen om de jeugd meer bij het jeugdbeleid te betrekken en voorzieningen met een voorlichtende functie. Bij de gericht preventieve voorzieningen gaat het om opvoedingsondersteuning en beleid in het kader van jeugd en veiligheid. Op het gebied van curatieve voorzieningen bestaan er vooral plannen om de banden met de jeugdhulpverlening aan te halen.

Noten

- ¹ Dit onderscheid is deels gebaseerd op het onderscheid in typen jeugdbeleid van de VNG (1995). De aanpassingen zijn voor een klein deel afkomstig uit Claassen (1996). Bovendien is gebruikgemaakt van OLPJ (1998a).
- ² In tegenstelling tot de cijfers over de overige voorzieningen in dit hoofdstuk, betreffen de cijfers van de kinderopvang het jaar 1997.
- ³ Bij de berekening van dit gemiddelde is 1 van de 17 gemeenten uitgesloten vanwege de enorme afwijking van het bedrag: 2.788 gulden per 18-25-jarige. Inclusief deze gemeente komt de gemiddelde gemeentelijke inzet van middelen op 102 gulden in plaats van 6 gulden.
- ⁴ Een klein deel van de gemeenten geeft aan niet te weten of men planplichtig is als gevolg van de Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.
- ⁵ Deze projecten zijn gericht op het voorkomen of beperken van ontwikkelingsachterstanden bij kinderen. Dergelijke projecten staan ook bekend onder namen als 'Instapje', 'Spel aan huis', 'Opstapje', 'Klimrek', 'Kaleidoscoop' en 'Piramide'.
- ⁶ Voorbeelden van dergelijke cursussen zijn 'Stap rond', de 'Hanan oudercursus' en 'Moeders informeren moeders'.
- ⁷ Bij de berekening van dit gemiddelde is 1 van de 40 gemeenten uitgesloten vanwege de enorme afwijking van het bedrag: 1.831 gulden per 18-25-jarige. Inclusief deze gemeente komt de gemiddelde gemeentelijke inzet van middelen op 80 gulden in plaats van 36 gulden.
- ⁸ Door de lage aantallen gemeenten die subsidie verstrekken voor de onderscheiden vormen van maatschappelijke opvang is het niet mogelijk een onderscheid te maken naar stedelijkheidsklasse.

4 DE STAAT VAN HET LOKALE JEUGDBELEID

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mate waarin gemeenten een eigen lokaal jeugdbeleid hebben ontwikkeld. De eerste vraag die daarbij aan de orde is, is in hoeverre gemeenten een specifiek jeugdbeleid hebben geformuleerd, dat wil zeggen, zelfstandig categoriaal of doelgroepenbeleid voor de jeugd in de gemeente. Voor een definitie van beleid wordt hier verwezen naar hoofdstuk 1. Kort gezegd gaat het om de vraag of gemeenten voor de groep jeugdigen in hun gemeenten beleidsdoelen hebben geformuleerd en deze ook hebben vertaald in een aantal concrete beleidsmaatregelen. Deze vraag komt aan de orde in paragraaf 4.2.

De tweede vraag waarop in dit hoofdstuk een antwoord wordt gegeven is die naar het integrale karakter van het lokale jeugdbeleid. Integrale beleidsvoering wordt gedefinieerd als "de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multi-dimensionaal vraagstuk" (Fleurke et al. 1997: 30). Door Schuyt (1995) wordt het belang van een integraal jeugdbeleid nog eens benadrukt onder verwijzing naar de verschillende schakels in het ontwikkelingsproces van jeugdigen. Sturing is een belangrijke factor bij de totstandbrenging van een integrale beleidsvoering (vgl. Van der Wouden et al. 1994: 265). Daarom wordt in dit onderzoek gekeken naar zowel de politieke sturing van het jeugdbeleid (§ 4.3.1), de ambtelijke coördinatie (§ 4.3.2) als de sturing van maatschappelijke instellingen door de gemeente (§ 4.3.3). Bij dit laatste gaat het vooral om de vraag of de gemeente tracht de samenwerking met en tussen instellingen te reguleren. Vaak wordt dit ook wel aangeduid als 'de regierol' van gemeenten (zie bv. Hupe en Klijn 1997). Tot slot vormt het aantal voor jeugd relevante velden dat beleidsmatige aandacht krijgt een indicatie voor de mate van integrale beleidsvoering (§ 4.3.4). Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de vraag of en op welke wijze gemeenten de effecten van het door hen gevoerde jeugdbeleid meten. Effect evaluatie vormt een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Of gemeenten structureel de effecten van hun jeugdbeleid trachten te bepalen, is een belangrijke indicator voor de mate van beleidsontwikkeling.

De afstemming tussen het (overwegend) preventieve beleid op lokaal niveau en de preventieve en curatieve jeugdzorg op regionaal niveau komt in paragraaf 4.5 aan de orde. In de bestuurlijke rolverdeling tussen provincies en gemeenten neemt de afstemming tussen lokaal preventief jeugdbeleid en jeugdzorg een belangrijke plaats in. Alhoewel deze afstemming in het regeringsstandpunt *Regie in de jeugdzorg* vooral als een verantwoordelijkheid van de provinciale en grootstedelijke overheden wordt gezien, is de mate waarin er afstemming plaatsvindt indicatief voor de ontwikkeling van het lokale jeugdbeleid.

In paragraaf 4.6 zal nagegaan worden of de hiervoor genoemde aspecten van jeugd-beleid samen zijn terug te brengen tot één dimensie, die vervolgens gebruikt kan worden in de typologie van het lokale jeugdbeleid.

4.2 Beleidsformulering

Op basis van door de gemeenten als relevant gekenmerkte beleidsnota's of andere politiek vastgestelde documenten is de mate van beleidsformulering in de onderzoeksgemeenten vastgesteld. Hierbij worden vijf categorieën van beleidsformulering onderscheiden.

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.

Tabel 4.1 Mate van beleidsformulering, naar stedelijkheidsklasse van gemeenten, 1998 (n = 65)

	stedelijkheidsklasse					totaal
	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	
geen doelstellingen/maatregelen	1	1	1	1	9	13
doelstellingen/maatregelen op deelterreinen	2	2	4	5	2	15
algemene doelstellingen/maatregelen	–	2	4	6	3	15
kwalitatieve doelstellingen/maatregelen	2	4	4	2	1	13
kwantitatieve doelstellingen/maatregelen	3	5	1	–	–	9
totaal	8	14	14	14	15	65

Bron: SCP (nota's jeugdbeleid 1998)

Van de onderzoeksgemeenten waarvan de aanwezige relevante beleidsdocumenten beschikbaar zijn of waar geen relevante beleidsdocumenten aanwezig zijn, heeft ongeveer een vijfde geen doelstellingen en/of beleidsmaatregelen voor de jeugd geformuleerd (zie tabel 4.1). Deze gemeenten voeren (nog) geen jeugdbeleid. Veruit de meeste van deze gemeenten bevinden zich in de laagste stedelijkheidsklasse. Uit het gegeven dat deze gemeenten geen jeugdbeleid voeren, mag niet geconcludeerd worden dat er geen voorzieningen voor jeugdigen aanwezig zijn; het formuleren van doelstellingen en/of maatregelen is wat anders dan het instandhouden van voorzieningen.¹ In nog eens een vijfde van de gemeenten zijn voor de jeugd relevante doelstellingen en/of beleidsmaatregelen in nota's of documenten op

andere beleidsterreinen vastgesteld. Deze gemeenten voeren geen specifiek jeugd-beleid, maar voeren beleid voor jeugdigen op een beperkt aantal deeltherreinen. Het beleid van deze gemeenten ten aanzien van jeugdigen is divers in de mate van uitwerking. In sommige van deze gemeenten zijn de doelen en/of beleidsmaatregelen algemeen geformuleerd, terwijl in andere gemeenten het beleid veel meer uitgewerkt is. In deze groep gemeenten zijn de matig tot niet-stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd.

In de overige gemeenten (ongeveer drie vijfde) wordt een specifiek jeugdbeleid gevoerd. De mate waarin dat beleid ontwikkeld is, verschilt sterk tussen de gemeenten. Gesteld kan worden dat naarmate de gemeente (zeer) sterk stedelijk is de kans toeneemt dat het jeugdbeleid vergaand ontwikkeld is. In de gemeenten waar de doelstellingen en/of beleidsmaatregelen kwalitatief dan wel kwantitatief zijn vastgesteld, komt het vaak voor dat er een kadernota jeugdbeleid is waarin de grote lijnen van het jeugdbeleid zijn vastgesteld. Deze kadernota wordt verder uitgewerkt in deelplannen of in jaarlijks vastgestelde of vast te stellen werkprogramma's.

In ongeveer 30% van de gemeenten is een specifiek jeugdbeleid nog in ontwikkeling. Dit is met name het geval in gemeenten die in de eerste drie categorieën van beleidsontwikkeling zijn in te delen. In 11 van de 28 gemeenten die nu geen specifiek jeugdbeleid kennen, is dergelijk beleid ook niet in ontwikkeling. In 11 andere gemeenten waar de doelstellingen en/of beleidsmaatregelen algemeen en abstract zijn geformuleerd, is eveneens geen sprake van verdere beleidsontwikkeling. In de nabije toekomst heeft derhalve eenderde van de onderzoeksgemeenten ofwel geen specifiek jeugdbeleid ofwel een jeugdbeleid dat in zeer algemene termen is geformuleerd.

4.3 Integrale beleidsvoering

4.3.1 Politieke sturing

De meeste gemeenten hebben een wethouder die belast is met de coördinatie van het jeugdbeleid. In ongeveer een zesde van de onderzoeksgemeenten is dit niet het geval. De aanwezigheid van een coördinerend wethouder hangt niet samen met de stedelijkheidsklasse van de gemeente.

Het komt in de onderzoeksgemeenten niet voor dat voor de jeugd relevante aandachtsvelden die in dit onderzoek worden onderscheiden (zie § 1.3.2), onder de exclusieve verantwoordelijkheid van één en hetzelfde lid van het college van Burgemeester en Wethouders vallen.² Gezien het onderscheiden aandachtsveld 'openbare orde/veiligheid, is dit niet opmerkelijk, omdat dit wettelijk tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester behoort. Overigens is dit aandachtsveld in bijna 80% van de gemeenten tevens het enige op het gebied van de jeugd waarvoor de burgemeester verantwoordelijk is.

In zo'n 60% van de onderzoeksgemeenten zijn de verantwoordelijkheden verdeeld

over vier leden van het College. In 30% van de gemeenten delen drie leden van het College de verantwoordelijkheid, en in de resterende 10% twee leden. Het overgrote merendeel van de gemeenten waarin twee of drie collegeleden verantwoordelijk zijn, bevindt zich in de laagste twee stedelijkheidsklassen. Dit gegeven nuanceert de bevinding dat in de matig tot niet-stedelijke gemeenten vaak een coördinerend wethouder jeugdbeleid te vinden is. In deze gemeenten vallen de onderscheiden aandachtsvelden, met uitzondering van openbare orde en veiligheid, relatief vaak in de portefeuille van één wethouder, die als gevolg daarvan de coördinatie van het jeugdbeleid heeft. Het is de vraag of de politieke coördinatie van het jeugdbeleid bewust bij één wethouder is gelegd, of dat dit het gevolg is van het feit dat deze wethouder min of meer toevallig alle voor jeugd relevante velden in de portefeuille heeft.

Tabel 4.2 Samenvallende aandachtsvelden in portefeuilles collegeleden, 1998 (n = 74)

	opvoed./ thuissit.	gezond- heid	ko/bsso	onder- wijs	vrijetijd- bested.	arbeid/ inkomen	huis- vesting	politie/ op. orde
opvoeding/thuissituatie	X							
gezondheid	54	X						
kinderdag-/buitenschoolse opvang	63	51	X					
onderwijs/scholing	48	40	53	X				
vrijetijdsbesteding/voorziening en	58	53	67	47	X			
arbeid/inkomen	44	39	42	41	49	X		
(jongeren)huisvesting	22	23	20	23	29	23	X	
openbare orde/veiligheid	11	13	10	13	11	9	10	X
(totaal in portefeuilles) ^a	(73)	(78)	(80)	(82)	(94)	(76)	(73)	(86)

^a Het aantal keren dat een aandachtsveld genoemd wordt kan hoger zijn dan het aantal gemeenten doordat aandachtsvelden soms over meerdere portefeuilles verdeeld zijn.

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Er is een aantal aandachtsvelden dat in veel gemeenten onder de verantwoordelijkheid van één wethouder valt, zo blijkt uit tabel 4.2. Met name de aandachtsvelden opvoeding/thuissituatie, kinderdag- en buitenschoolse opvang en vrijetijdsbesteding en -voorzieningen zitten vaak in één portefeuille. Ook de velden onderwijs/scholing en gezondheidszorg vallen relatief vaak in dezelfde portefeuille als de drie hiervoor genoemde aandachtsvelden. Voor het terrein arbeid/inkomen geldt dit in mindere mate, maar het zijn vooral de velden (jongeren)huisvesting en politie/openbare orde die vaak in andere portefeuilles zitten. Als er sprake is van meer dan twee verantwoordelijke wethouders - dit is in 90% van de gemeenten het geval - komt dit relatief vaak doordat de aandachtsvelden arbeid/inkomen en huisvesting tot andere portefeuilles behoren dan de meer aan welzijn gerelateerde velden.

De verdeling van verantwoordelijkheden van voor jeugd relevante velden is minder problematisch indien portefeuillehouders samenwerken. Aan de ambtelijke sleutel-informanten is gevraagd in welke mate bij het jeugdbeleid betrokken portefeuillehouders samenwerken (zie tabel 4.3). Het blijkt dat in bijna eenderde van de onder-

zoeksgemeenten altijd of vaak gezamenlijke doelstellingen worden geformuleerd. In een kwart van de gemeenten gebeurt dit zelden of nooit. Het koppelen van budgetten door portefeuillehouders gebeurt minder frequent: in een kwart van de gemeenten altijd of vaak, en in eenderde zelden of nooit. Afstemming tussen portefeuillehouders indien er raakvlakken bestaan tussen elkaars beleid komt het meest voor: in ruim de helft van de gemeenten gebeurt dit altijd of vaak, terwijl het in minder dan 10% van de gemeenten zelden of nooit gebeurt.

Tabel 4.3 Samenwerking van wethouders, naar frequentie, 1998 (n = 68)

	altijd	vaak	soms	zelden	nooit	weet niet
formulering gezamenlijke doelen	10	15	23	11	6	3
koppeling van budgetten	5	14	21	12	11	5
afstemming indien raakvlakken	9	29	23	1	3	1

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

In totaal wordt in een vijfde van de gemeenten altijd of vaak op de drie genoemde manieren samengewerkt tussen portefeuillehouders. In bijna 40% van de gemeenten wordt op geen enkele van de genoemde wijzen samengewerkt. Verder blijkt dat de stedelijkheidsklasse van gemeenten niet samenhangt met de mate waarin of de manier waarop tussen portefeuillehouders wordt samengewerkt.

4.3.2 Ambtelijke coördinatie

In deze paragraaf staat de ambtelijke coördinatie van het jeugdbeleid centraal. Nagegaan wordt achtereenvolgens of er in gemeenten een ambtelijke stuurgroep opereert, of er een coördinerend ambtenaar jeugdbeleid is, of bij het jeugdbeleid betrokken ambtenaren samenwerken, en of er over de interne beleidsafstemming in gemeenten schriftelijke afspraken zijn gemaakt of doelstellingen zijn geformuleerd. Allereerst komen echter de opvattingen van de ambtelijke sleutelinformanten over de noodzaak van hechte samenwerking aan de orde.

Aan de respondenten is de volgende stelling voorgelegd: 'Hechte samenwerking en afstemming tussen bij het jeugdbeleid betrokken gemeentelijke afdelingen is geen noodzakelijke voorwaarde voor het totstandkomen van een succesvol jeugdbeleid.' Op vijf na zijn alle 74 respondenten het (zeer) oneens met deze stelling. De noodzaak van interne samenwerking en afstemming wordt door ambtenaren die een belangrijke rol spelen in het jeugdbeleid breed onderschreven.

Tabel 4.4 Ambtelijke stuurgroep jeugdbeleid, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 71)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
stuurgroep bestaat	5	6	3	4	1	19
stuurgroep binnen een jaar	1	2	5	2	3	13
geen stuurgroep	4	8	5	10	12	39
totaal	10	16	13	16	16	71

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

In totaal opereert er in ruim een kwart van de onderzoeksgemeenten een ambtelijke stuurgroep jeugdbeleid, zo blijkt uit tabel 4.4. In bijna een vijfde van de gemeenten wordt een dergelijke stuurgroep naar eigen zeggen nog in 1999 ingesteld. Tussen de aanwezigheid van een ambtelijke stuurgroep jeugdbeleid en de stedelijkheidsklasse van een gemeente bestaat een duidelijk verband. Van de meest stedelijke gemeenten heeft de helft zo'n stuurgroep, terwijl in de laagste twee stedelijkheidsklassen een kleine minderheid een stuurgroep heeft en bovendien slechts weinig gemeenten op korte termijn iets dergelijks in het leven zullen roepen.

In de meeste gemeenten met een ambtelijke stuurgroep overlegt deze groep maandelijks of tweemaandelijks. In minder dan de helft van de gemeenten staat de stuurgroep onder voorzitterschap van een politiek bestuurder. In twee derde van de gemeenten zonder een stuurgroep nu of in de nabije toekomst, geeft de ambtelijke sleutelinformant aan dat er op informele wijze of op ad hoc-basis overleg plaatsvindt over de afstemming in het jeugdbeleid. Slechts in drie gemeenten wordt er in het geheel niet afgestemd.

In ruim 60% van de onderzoeksgemeenten is er een coördinerend ambtenaar jeugdbeleid. In ruim 10% bestaan er plannen om op korte termijn een dergelijke functionaris aan te stellen. Er bestaat geen relatie met de stedelijkheidsklasse. De omvang van de functie van ambtelijk coördinator is in twee derde van de gemeenten waarin een dergelijke functionaris is aangesteld 0,5 fte of minder. In een klein deel van de gemeenten voor de ambtelijke coördinatie ten minste 1 fte vrij gemaakt. Overigens is er een behoorlijke overlap tussen de gemeenten waar geen coördinerend ambtenaar is en die waar geen ambtelijke stuurgroep is ingesteld: in een kwart van de gemeenten zijn beide zaken niet aanwezig. Een onevenredig groot aantal van deze gemeenten is niet-stedelijk.

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is ook gevraagd in hoeverre ambtenaren die werken op verschillende beleidsterreinen onderling samenwerken. De resultaten staan in tabel 4.5.

Tabel 4.5 Samenwerking tussen ambtenaren verschillende beleidsterreinen, naar frequentie, 1998 (n = 74)

	altijd	vaak	soms	zelden	nooit	weet niet
formulering gezamenlijke doelen	8	30	25	8	2	1
koppeling van budgetten	5	20	25	13	10	1
afstemming indien raakvlakken	9	42	20	1	1	1

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Het beeld over de samenwerking tussen ambtenaren dat ontstaat komt goeddeels overeen met dat van de samenwerking tussen wethouders, alhoewel tussen ambtenaren op verschillende beleidsterreinen frequenter samengewerkt wordt dan tussen wethouders. Maar ook hier bestaat dezelfde hiërarchie in samenwerkingsvormen: afstemming van beleid indien er raakvlakken bestaan komt relatief veel voor (in twee derde van de gemeente altijd of vaak), het gezamenlijk formuleren van doelstellingen komt al minder frequent voor (in de helft altijd of vaak), en het koppelen van budgetten gebeurt in slechts eenderde van de gemeenten altijd of vaak. De drie samenwerkingsvormen hangen niet of nauwelijks samen met de stedelijkheidsklasse van de gemeente. De hiërarchische verhouding tussen de drie samenwerkingsvormen wordt bevestigd indien gekeken wordt naar het aantal samenwerkingsvormen die altijd of vaak voorkomen in een gemeente. In bijna alle gemeenten waar ambtenaren budgetten koppelen, wordt ook op de overige twee wijzen samengewerkt. In bijna 30% van de onderzoeksgemeenten gebeurt dit. In nog eens 30% wordt op geen van de drie genoemde manieren samengewerkt door ambtenaren van verschillende beleidsterreinen. Ook hier bestaat nauwelijks een samenhang met de stedelijkheidsklasse van de gemeente. Alleen in de niet-stedelijke onderzoeksgemeenten wordt minder frequent samengewerkt.

In bijna de helft van de onderzoeksgemeenten is de wijze waarop samengewerkt wordt tussen bij het jeugdbeleid betrokken beleidsterreinen, geregeld in een nota of andersoortig document.³ In nog eens een kwart bestaan er plannen om een dergelijke nota op te stellen. Het resterende kwart heeft hier geen plannen toe. Er bestaat op dit punt een duidelijke samenhang met stedelijkheidsklasse: hoe stedelijker de gemeente, hoe groter de kans dat er een nota wordt aangetroffen waarin de ambtelijke samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen is geregeld.

4.3.3 Samenwerking met en tussen instellingen

Het bevorderen van de samenhang in het aanbod dat verzorgd wordt door instellingen was één van de speerpunten van de Projectgroep ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid. Ook van andere zijden is gewezen op het belang van afstemming tussen instellingen in het aanbieden van voorzieningen (vgl. Hupe en Klijn 1997; Puts en Wever 1998; Tilanus 1997: 54-56). De gemeente zou een belangrijke voorwaardenscheppende rol moeten spelen in het tot stand brengen of instandhouden van een adequate voorzieningenstructuur voor jeugdigen.

Op dit punt zijn aan de ambtelijke sleutelinformanten twee stellingen voorgelegd. De eerste luidde als volgt: 'Regievoering over het aanbod van instellingen door de gemeente is essentieel voor een adequaat aanbod voor jeugdigen in deze gemeente.' Bijna 80% van de respondenten onderschrijft deze stelling. In de matig tot niet-stedelijke gemeenten is de instemming minder groot dan in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Zo stemt eenderde van de niet-stedelijke gemeenten niet in met de stelling.

De tweede stelling was: 'Gemeenten moeten instellingen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid aanzetten of stimuleren tot onderlinge samenwerking en afstemming.' Deze stelling wordt door 90% van de respondenten onderschreven. De tegenstanders zijn bijna allemaal te vinden in de weinig en niet-stedelijke gemeenten, hetgeen niet wegneemt dat ook hier een grote meerderheid instemt met de stelling.

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd of de gemeente ten aanzien van de samenwerking met en tussen instellingen doelstellingen heeft geformuleerd. Daarbij zijn drie typen doelstelling onderscheiden. De eerste heeft betrekking op het stimuleren van de samenwerking tussen instellingen door de gemeente. Het tweede type doelstelling betreft de afstemming van het door instellingen verzorgde aanbod voor de jeugd. De derde doelstelling heeft betrekking op het structureren van de samenwerking tussen gemeente en instellingen. In tabel 4.6 staan de resultaten.

Tabel 4.6 Doelen voor samenwerking met/tussen instellingen, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 71)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
stimuleren samenwerking tussen instellingen	9	9	6	11	5	40
afstemmen aanbod van instellingen	9	9	7	7	5	37
structureren samenwerking gemeente en instellingen	8	11	8	12	6	45
totaal	10	16	13	16	16	71

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

In het algemeen blijkt dat minimaal de helft van de onderzoeksgemeenten doelstellingen op het gebied van de samenwerking met en tussen instellingen heeft geformuleerd (zie tabel 4.6). Er zijn geen grote verschillen in de mate waarin de drie typen doelstellingen worden geformuleerd. Zeer sterke en sterk stedelijke gemeenten formuleren wel vaker doelstellingen dan niet-stedelijke gemeenten. In ruim 40% van de gemeenten zijn de drie typen doelstellingen te vinden. Daarentegen heeft eenderde van de gemeente geen enkel type doelstellingen geformuleerd. Deze gemeenten zijn relatief vaak matig tot niet-stedelijk.

In twee derde van de onderzoeksgemeenten vindt regelmatig overleg plaats tussen instellingen die aanbod voor jeugdigen verzorgen waarbij ambtenaren van de

gemeente betrokken zijn. Dit overleg speelt zich soms af op beleidsmatig niveau en soms op uitvoerend niveau. In een aantal gemeenten vindt dergelijk overleg plaats over het beleid voor de jeugd tot 12 jaar en voor de jeugd van 12 jaar en ouder. Vaak heeft dergelijk overleg de vorm van een platform. In nog eens 20% heeft dergelijk overleg wel plaatsgevonden, maar is van regelmaat geen sprake. Een kleine 10% van de gemeenten heeft plannen om dergelijk overleg te starten. In 5% van de gemeenten is geen sprake van een dergelijk overleg, en bestaan er ook geen plannen tot het in het leven roepen hiervan. Tussen het plaatsvinden van het overleg tussen instellingen en gemeente, en de stedelijkheidsklasse van de gemeente, bestaat nauwelijks een verband. Alleen in niet-stedelijke gemeenten vindt in eenderde geen - regelmatig of ad hoc - overleg plaats.

Indien er in de gemeente sprake is van een al dan niet regelmatig overleg tussen instellingen waarbij ook de gemeente is betrokken, is nagegaan welk type organisaties deelnemen aan dat overleg.⁴ De ambtelijke respondenten mochten de samenstelling van maximaal vier van dergelijke platforms geven. In bijna de helft van deze gemeenten is er één platform. Een kwart van de gemeenten kent twee van deze platforms en 15% kent er drie. In één op de acht gemeenten kent men vier of meer platforms waarin overlegd wordt over de jeugd en het jeugdbeleid. Er bestaat een samenhang tussen het aantal platforms dat gemeenten kennen en de stedelijkheidsklasse - (zeer) sterk stedelijke gemeenten kennen vaker meer platforms - maar de samenhang is zwak.

Gemiddeld zijn er bijna zes typen organisaties vertegenwoordigd in de platforms. In tabel 4.7 staat hoe vaak de verschillende typen organisaties vertegenwoordigd zijn in de platforms - het totaal aantal keren is genoemd en het aantal gemeenten waarin het betreffende type organisatie in tenminste één platform is vertegenwoordigd. Daaruit blijkt dat het jeugdwelzijnswerk, het sociaal-cultureel werk, de GGD's, het onderwijs en de politie vaak vertegenwoordigd zijn in de platforms. Organisaties van de jeugdzorg en het algemeen maatschappelijk werk zijn in meer dan de helft van de gemeenten in minimaal één platform vertegenwoordigd. De overige typen organisaties, te weten het kruiswerk, gemeentelijke sociale diensten, regionale bureaus arbeidsvoorziening, maatschappelijke opvang, verslavingszorg, justitie en woningbouwcorporaties zijn minder vaak vertegenwoordigd in de platforms. Voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en justitie is dit wellicht te verklaren uit het feit dat zij in kleinere gemeenten vaak geen kantoor houden. Voor de sociale diensten, de arbeidsbureaus en de woningbouwverenigingen ligt een deel van de verklaring wellicht in het gegeven dat de aandachtsvelden die zij bestrijken in het jeugdbeleid van gemeenten minder aan bod komen (zie § 5.2).

Tabel 4.7 Vertegenwoordiging typen organisaties in overlegplatforms jeugdbeleid, 1998 (n = 57)

	aantal keren genoemd	tenminste in één platform aanwezig
politie	70	48
GGD's	72	46
sociaal-cultureel werk	67	46
jeugdwelzijnswerk	77	45
onderwijsinstellingen	72	45
algemeen maatschappelijk werk	59	37
jeugdzorg	52	32
kruiswerk	36	27
justitie	30	20
gemeentelijke sociale dienst	24	20
verslavingszorg	24	20
regionale bureaus		
arbeidsvoorziening	22	16
maatschappelijke opvang	21	13
woningbouwcorporaties	15	11

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

4.3.4 Breedte van beleid

Het aantal aandachtsvelden dat door het jeugdbeleid wordt bestreken is indicatief voor de breedte van het jeugdbeleid in een gemeente. Indirect zegt het iets over de mate van integrale beleidsvoering: een breed geformuleerd jeugdbeleid is een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van een integraal jeugdbeleid.

De aandacht die gemeenten in hun jeugdbeleid schenken aan de verschillende aandachtsvelden van jeugdigen is op twee manieren vastgesteld. In de eerste plaats is aan de ambtelijke sleutelinformanten gevraagd in welke mate de gemeente aandacht schenkt aan elk van de in dit onderzoek onderscheiden aandachtsvelden. In de tweede plaats is gekeken naar beleidsnota's jeugdbeleid en andere relevante documenten, aangevuld met de door de ambtenaren genoemde speerpunten in het jeugdbeleid. Op die manier is voor elk van de aandachtsvelden vastgesteld of het aan de orde is in het jeugdbeleid. De twee genoemde methoden verschillen van elkaar en leveren ook verschillende resultaten op. Een plausibele verklaring hiervoor lijkt dat ambtenaren bij het benoemen van de mate van aandacht zich ook baseren op het reeds bestaande beleid, terwijl in de nota's vooral 'nieuw' beleid aan de orde is. Bovendien wordt in de nota's vaak niet ingegaan op de voorzieningensstructuur voor jeugdigen, terwijl de ambtelijke respondenten die mogelijk wel in gedachten hebben bij het benoemen van de mate van aandacht. Een andere mogelijke verklaring is dat het beeld dat ambtenaren geven, vertekend is, doordat zij met een verkokerde blik naar het jeugdbeleid kijken: zij presenteren het beeld vanuit het perspectief van hun eigen sector, afdeling of dienst. Er zijn twee redenen waarom deze laatste verklaring onwaarschijnlijk is. In de eerste plaats zijn de meeste sleutelinformanten afkomstig uit een dienst of afdeling en Welzijn kan niet gezegd worden dat de aandachtsvelden die samenhangen met deze sector veel vaker genoemd worden in vergelijking met velden die niet direct samenhangen met deze

sector. In de tweede plaats bestond in het overgrote deel van de interviews de indruk dat de respondent zeer wel in staat was om over de grenzen van de eigen dienst of afdeling heen te kijken. In een niet onaanzienlijk deel van de gemeenten had de respondent daartoe onder meer van tevoren collega's van andere diensten of afdelingen geraadpleegd. Tot slot kan de verklaring zijn dat de ambtenaren sociaal wenselijk hebben geantwoord en dat zij van met name aandachtsvelden die in het maatschappelijk debat over het jeugdbeleid een prominente plaats innemen, gezegd hebben dat die meer dan feitelijk het geval is aandacht krijgen in het jeugdbeleid van de gemeente. Alhoewel deze verklaring niet op voorhand is uit te sluiten, lijkt de relatief geringe aandacht die gemeenten volgens ambtenaren hebben voor het veld opvoeding/thuissituatie (zie § 5.2.1) contra-indicatief voor deze verklaring. Beleid gericht op de opvoeding en thuissituatie is in het debat over jeugdbeleid zeer actueel.

Gezien de in dit onderzoek gehanteerde beleidsopvatting (zie hoofdstuk 1) wordt aan de beleidsdocumenten met betrekking tot het jeugdbeleid meer waarde toegekend dan aan de door ambtelijke sleutelinformanten gegeven informatie. Desalniettemin vormt ook de informatie gegeven door ambtenaren een indicatie voor de mate waarin gemeenten belang hechten aan de onderscheiden aandachtsvelden. De resultaten van beide methoden worden dan ook gepresenteerd.

Aandachtsvelden volgens ambtenaren jeugdbeleid

Om een beeld te vormen van de breedte van het jeugdbeleid is de ambtelijke sleutel-informanten gevraagd hoeveel aandacht de gemeente in het jeugdbeleid besteedt aan de acht in dit onderzoek onderscheiden aandachtsvelden van jeugdigen. In deze paragraaf wordt alleen ingegaan op het aantal aandachtsvelden dat beleidsmatige aandacht krijgt. In hoofdstuk 5 komt de inhoud van het jeugdbeleid aan de orde.

De ambtelijke sleutelinformanten werd voor elk aandachtsveld een vijfpunts-antwoordschaal voorgelegd, met als antwoordmogelijkheden: 'heel veel aandacht', 'veel', 'niet veel/niet weinig', 'weinig' en 'heel weinig'. Uit tabel 4.8 blijkt dat slechts een klein deel van de gemeenten voor zes of meer van de aandachtsvelden meer dan gemiddelde aandacht heeft. Tegelijkertijd is er maar een klein deel dat aan twee of minder aandachtsvelden (heel) veel aandacht besteedt. Ruim de helft van de onderzoeksgemeenten zegt in het jeugdbeleid aan drie tot vijf aandachtsvelden ruime aandacht te besteden. Het gemiddelde aantal aandachtsvelden waaraan (heel) veel aandacht besteed wordt, is 3,8.

Tabel 4.8 Aantal aandachtsvelden waarvoor (heel) veel, respectievelijk (heel) weinig aandacht in jeugdbeleid, 1998
(n = 75)

	(heel) veel aandacht	(heel) weinig aandacht
0	3	20
1	4	23
2	12	23
3	18	7
4	11	1
5	14	–
6	8	–
7	3	–
8	2	1

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Daarentegen komt het weinig voor dat gemeenten aan drie of meer aandachtsvelden weinig of heel weinig aandacht schenken. In bijna 90% van de onderzoeksgemeenten bestaat voor maximaal twee aandachtsvelden (heel) weinig aandacht. In ruim een kwart zegt de respondent dat voor geen enkel aandachtsveld (heel) weinig aandacht is. Het gemiddelde aantal ligt op 1,4. De conclusie kan dan ook zijn dat 90% van de gemeenten aan ten minste zes aandachtsvelden minimaal enige aandacht schenkt, terwijl in ruim een kwart alle aandachtsvelden serieus aan bod komen in het jeugdbeleid. Het aantal aandachtsvelden dat (heel) veel of (heel) weinig aandacht krijgt in het jeugdbeleid hangt niet samen met de stedelijkheidsklasse van de gemeente. Bovendien blijkt er nauwelijks samenhang te bestaan met de mate van beleidsformulering.

Aandachtsvelden blijkend uit nota's en/of speerpunten jeugdbeleid

Dit laatste wordt enigszins genuanceerd door de analyse van beleidsdocumenten en door de respondenten genoemde speerpunten in het jeugdbeleid. Daaruit blijkt dat er wel degelijk een verband bestaat tussen het aantal aandachtsvelden dat in het jeugdbeleid aan de orde komt en de mate van beleidsformulering (zie § 4.2): hoe verder het jeugdbeleid ontwikkeld is, hoe breder het terrein dat bestreken wordt. In 60% van de gemeenten waarin de doelstellingen en/of beleidsmaatregelen (kwalitatief of kwantitatief) zijn uitgewerkt, worden alle aandachtsvelden in de relevante nota's teruggevonden.

Uit tabel 4.9 blijkt dat er een duidelijk verband bestaat tussen het aantal aandachtsvelden in het jeugdbeleid en de stedelijkheidsklasse van gemeenten. De matig tot niet-stedelijke gemeenten besteden vaker aandacht aan een beperkt aantal velden, terwijl de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker op alle of bijna alle aandachtsvelden beleid voeren.

Tabel 4.9 Aantal aandachtsvelden ontwikkeld in jeugdbeleid, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 53)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
1	–	–	1	3	–	4
2	–	–	2	5	1	8
3	–	–	–	1	–	1
4	1	–	1	1	–	3
5	1	2	1	2	3	9
6	1	2	2	1	–	6
7	1	3	2	–	1	7
8	3	6	3	1	2	15
gemiddeld	6,6	7,0	5,3	3,1	5,7	5,3
totaal	7	13	12	14	7	53

Bron: SCP (nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd een inschatting te geven van de mate van integrale beleidsvoering in het jeugdbeleid van hun gemeente. De respondenten werd een tienpuntsschaal voorgelegd, waarbij de 0 staat voor volledig sectoraal beleid en de 10 voor volledig integraal beleid. De respondenten moesten een plaats op dit continuüm aangeven die overeenkwam met de mate waarin het jeugdbeleid integraal is. Bijna de helft van de respondenten geeft het eigen beleid daarbij een plaats op de onderste helft van het continuüm: 5 of lager, waarbij met name de posities 4 en 5 veel voorkomen. De andere helft kiest een positie tussen 6 en 8. In rapportcijfers zou dit betekenen dat de helft de mate van integrale beleidsvoering met een onvoldoende beoordeelt, terwijl de andere helft voldoende als oordeel geeft.

Indien het oordeel over de mate van integrale beleidsvoering in het jeugdbeleid wordt afgezet tegen het aantal aandachtsvelden waarvoor blijkens de beleidsdocumenten en de door respondenten genoemde speerpunten aandacht bestaat, blijkt dat

er een duidelijke, positieve samenhang tussen deze twee zaken bestaat: hoe meer aandachtsvelden aan bod komen, hoe sterker integraal men het beleid inschat. De samenhang met het aantal door ambtenaren genoemde aandachtsvelden waarvoor veel dan wel weinig aandacht bestaat, is beduidend minder. Dit is een indicatie voor de betrouwbaarheid van de informatie die verkregen is uit de nota's in samenhang met de genoemde speerpunten. Overigens blijkt de samenhang tussen de mate van beleidsontwikkeling en het oordeel over de mate van integrale beleidsvoering nog sterker te zijn.

4.4 Meting van beleidseffecten

Het vaststellen van beleidseffecten is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Aan de ambtelijke sleutelinformanten jeugdbeleid zijn twee methoden van effectmeting voorgelegd, met de vraag of de gemeente deze hanteert. De eerste methode is een periodieke meting onder jeugdigen, al dan niet uitgevoerd door de gemeente zelf. De tweede methode behelst de periodieke of permanente registratie van administratieve gegevens - zogenoemde kengetallen. In tabel 4.10 zijn beide methoden afgezet tegen de mate van stedelijkheidsklasse van gemeenten. Ruim 20% van de gemeenten zegt periodiek metingen onder jeugdigen te verrichten teneinde de effecten van het jeugdbeleid vast te stellen. Een ruime meerderheid van deze gemeenten is sterk tot zeer sterk stedelijk. In slechts vier van de 46 matig tot niet-stedelijke gemeenten worden op deze manier beleidseffecten gemeten. In bijna 30% van de gemeenten worden beleidseffecten vastgesteld door de periodieke of permanente registratie van administratieve gegevens. Iets meer dan de helft van deze gemeenten is (zeer) sterk stedelijk. Opmerkelijk is dat ook in eenderde van de weinig stedelijke gemeenten langs deze weg beleidseffecten worden vastgesteld.

Tabel 4.10 Methoden van meting beleidseffecten, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 72)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
periodieke meting onder jongeren	5	7	1	2	1	16
registratie administratieve gegevens	7	4	2	5	2	20
minimaal één van beide methoden	7	7	2	7	3	26
totaal	10	16	14	16	16	72

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

In totaal wordt in ruim eenderde van de gemeenten langs ten minste één van beide wegen getracht om de effecten van het jeugdbeleid vast te stellen. Dit gebeurt in ongeveer de helft van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten. In deze gemeenten worden in meer dan de helft beide methoden gehanteerd. In de matig tot niet-stedelijke gemeenten wordt minder gebruikgemaakt van deze methoden, en in geen enkele van deze gemeenten worden beide methoden gehanteerd.

Er bestaat een samenhang tussen het hanteren van één van beide methoden en de

mate van beleidsontwikkeling. Hoe verder het beleid is ontwikkeld, hoe groter de kans dat één of beide methoden gebruikt worden om de effecten van het jeugdbeleid vast te stellen. In de gemeenten met uitgewerkte doelstellingen en/of beleidsmaatregelen worden in ruim de helft langs één van beide wegen beleidseffecten vastgesteld.

4.5 Afstemming met de jeugdzorg

Gemeenten zouden zich met name moeten richten op het preventieve jeugdbeleid: vergroting van de kansen van jeugdigen en het voorkomen van uitval, hetgeen uiteindelijk tot een afname in het beroep op de jeugdzorg moet leiden (WVC en Justitie 1994). Dit neemt niet weg dat de afstemming met vooral de curatieve jeugdzorg van belang is om de aansluiting tussen preventief en curatief jeugdbeleid mogelijk te maken. Gemeenten zullen in hun beleid immers vaak vroegtijdig problemen bij jeugdigen signaleren. Voor een deel van deze jeugdigen is het tijdig doorverwijzen naar de organisaties van jeugdzorg van belang om de problemen in een vroeg stadium aan te pakken. Aan de ambtelijke sleutelinformanten is dan ook gevraagd in welke mate er afstemming plaatsvindt tussen gemeenten en organisaties van de jeugdzorg. Uit tabel 4.11 blijkt dat er in 40% van de gemeenten zelden of nooit afstemming plaatsvindt met de jeugdzorg. In zo'n 30% van de gemeenten gebeurt dit af en toe, en in ongeveer een kwart vindt er vaak of zelfs voortdurend afstemming plaats. Er bestaat een redelijk sterke samenhang met de stedelijkheidsklasse van gemeenten: in (zeer) sterk stedelijke gemeenten is de frequentie van de afstemming met de jeugdzorg hoger. In bijna de helft van de matig tot niet-stedelijke gemeenten wordt er zelden of nooit afgestemd met de jeugdzorg, terwijl dit voor slechts een kwart van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten geldt.

Tabel 4.11 Mate van afstemming met jeugdzorg, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 71)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
voortdurend	1	1	1	1	1	5
vaak	3	6	2	2	1	14
af en toe	3	5	5	7	3	23
zelden	2	4	4	4	6	20
nooit	1	–	1	2	5	9
totaal	10	16	13	16	16	71

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Overigens blijkt uit tabel 4.12 dat in ruim de helft van de gemeenten waarin zelden of slechts af en toe afstemming met de jeugdzorg plaatsvindt, men (zeer) ontevreden is over die afstemming. In gemeenten waar die afstemming veelvuldig plaatsvindt, is de tevredenheid aanzienlijk groter.

Tabel 4.12 Tevredenheid over afstemming met jeugdzorg, tegen mate van afstemming, 1998 (n = 60)

	voortdurend	vaak	af en toe	zelden	totaal
zeer tevreden	2	1	–	–	3
tevreden	1	6	6	1	14
tevreden noch ontevreden	1	5	4	6	16
ontevreden	–	2	11	10	23
zeer ontevreden	–	–	2	2	4
totaal	4	14	23	19	60

Bron: SCP (interviews lokaal jeugd beleid 1998)

4.6 Staat van het lokale jeugd beleid

In de voorgaande paragrafen is een aantal aspecten van het lokale jeugd beleid aan de orde geweest die een indicatie geven voor de mate waarin het jeugd beleid in gemeenten ontwikkeld is. In deze paragraaf wordt nagegaan of deze indicatoren gezamenlijk een dimensie vormen die gebruikt kan worden in een typologie van lokaal jeugd beleid. Tevens is de vraag aan de orde of de scores van gemeenten op deze dimensie samenhangen met de stedelijkheidsklasse en de sociaal-economische achterstandsscore van gemeenten.

Om te bepalen of er sprake is van één dimensie is gebruikgemaakt van de techniek van principale-componentenanalyse. De volgende aspecten zijn in de analyse opgenomen: mate van beleidsformulering (zie § 4.2), het aantal wijzen waarop wethouders samenwerken (§ 4.3.1), de vraag of er ambtelijk gecoördineerd wordt door een ambtelijke stuurgroep of een ambtelijke coördinator (§ 4.3.2), het aantal wijzen waarop ambtenaren samenwerken (§ 4.3.2), het aantal doelen dat geformuleerd is voor de samenwerking met en tussen instellingen (§ 4.3.3), de breedte van het jeugd beleid door het aantal aandachtsvelden dat volgens beleidsdocumenten aandacht krijgt (§ 4.3.4), de vraag of langs één van beide in paragraaf 4.4 genoemde wegen effecten van beleid worden vastgesteld, en de mate van afstemming met de jeugdzorg (§ 4.5).

In tabel 4.13 staan de resultaten van de principale-componentenanalyse. Er is een oplossing met één component gezocht. De ontbrekende waarden van gemeenten zijn vervangen door de gemiddelde waarde van de desbetreffende variabelen. Het blijkt dat de eerste component 32% van de variantie verklaart. De ladingen van alle variabelen op de eerste component zijn voldoende hoog om te kunnen spreken van één dimensie.

Nu blijkt dat de indicatoren een dimensie 'staat van het jeugd beleid' vormen, kan voor iedere gemeente een score op de dimensie worden uitgerekend. Hoe hoger de lading van een indicator op de eerste component, hoe zwaarder deze weegt in de berekening van de score. Dit betekent bijvoorbeeld dat de mate van beleidsformulering zwaarder meetelt dan de breedte van het jeugd beleid. De gemiddelde score op de dimensie is 0, de minimumscore -2,09 en de maximumscore 2,14. Een hoge score betekent dat het jeugd beleid vergaand ontwikkeld is, een lage score duidt op

een nauwelijks ontwikkeld jeugdbeleid.

Tabel 4.13 Principale-componentenanalyse van de staat van het lokale jeugdbeleid, 1998 (n = 75)

	lading
beleidsformulering	0,70
samenwerking wethouders	0,49
ambtelijke coördinatie	0,52
samenwerking ambtenaren	0,54
doelen samenwerking met/tussen instellingen	0,68
breedte jeugdbeleid	0,40
effectmeting	0,59
afstemming jeugdzorg	0,52
verklaarde variantie 31,5%	

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

In tabel 4.14 zijn de scores op de dimensie 'staat van het jeugdbeleid' afgezet tegen de stedelijkheidsklasse van gemeenten. Daartoe zijn de scores in drie klassen opgedeeld: lager dan -0,5, tussen -0,5 en 0,5, en hoger dan 0,5. In de zeer sterk en sterk stedelijke gemeenten heeft meer dan de helft respectievelijk de helft van de gemeenten een score in de hoogste groep. In de matig en weinig stedelijke gemeenten scoort bijna de helft van de gemeenten in de middelste groep, terwijl in de niet-stedelijke gemeenten ongeveer twee derde in de groep met laagste scores valt. Er is sprake van een duidelijk verband tussen stedelijkheidsklasse en de mate waarin het jeugdbeleid ontwikkeld is.⁵

Tabel 4.14 Dimensiescores 'staat van het jeugdbeleid', naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 72)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
< -0,5	2	2	4	5	10	23
-0,5 tot 0,5	2	6	6	7	5	26
≥ 0,5	6	8	4	4	1	23
totaal	10	16	14	16	16	72

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

Tot slot is de vraag aan de orde of gemeenten die een relatief lage sociaal-economische status, en daarmee samenhangend vaak een kwetsbaardere jeugd hebben, in hun jeugdbeleid verder zijn dan de overige gemeenten. In tabel 4.15 zijn de gemeenten per stedelijkheidsklasse onderverdeeld naar gemeenten met een relatief hoge en gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status. Voor iedere groep gemeenten is de gemiddelde score op de dimensie 'staat van het jeugdbeleid' weergegeven.

De sociaal-economische status van gemeenten hangt ten dele samen met de mate waarin het jeugdbeleid is ontwikkeld. De verschillen tussen gemeenten met een relatief lage en een relatief hoge status zijn in het algemeen niet groot. In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten bestaat een duidelijk verschil, hetgeen echter wordt veroorzaakt doordat één van beide gemeenten met een relatief hoge status een weinig ontwikkeld jeugdbeleid heeft. Hier mag geen algemene conclusie aan worden verbonden. Verder is er een opmerkelijk verschil tussen beide typen gemeenten in

de klasse 'niet-stedelijk'. Maar de gemiddelde score voor de mate van beleidsontwikkeling is in de niet-stedelijke gemeenten met een lage sociaal-economische status nog altijd beduidend lager dan in weinig of matig stedelijke gemeenten zonder achterstand. Stedelijkheid is voor de verklaring van de mate van beleidsontwikkeling veel belangrijker dan de sociaal-economische status van gemeenten. Daarmee is slechts een van de twee indicatoren voor de kwetsbaarheid van jeugdigen in gemeenten van belang voor de staat van het jeugdbeleid.

Tabel 4.15 Dimensiescores 'staat van het jeugdbeleid', naar sociaal-economische status (SES) en stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 68)^a

		gemiddelde (standaardafwijking)	(n)
(zeer) sterk stedelijk	hoge SES	-0,41 (1,25)	(2)
	lage SES	0,78 (1,15)	(8)
	totaal	0,54 (1,20)	(10)
sterk stedelijk	hoge SES	0,40 (0,98)	(9)
	lage SES	0,66 (0,89)	(7)
	totaal	0,51 (0,92)	(16)
matig stedelijk	hoge SES	-0,01 (0,85)	(7)
	lage SES	0,01 (0,92)	(7)
	totaal	0,00 (0,85)	(14)
weinig stedelijk	hoge SES	-0,09 (0,56)	(8)
	lage SES	-0,09 (0,81)	(8)
	totaal	-0,09 (0,67)	(16)
niet-stedelijk	hoge SES	-1,15 (0,58)	(6)
	lage SES	-0,50 (1,16)	(6)
	totaal	-0,82 (0,94)	(12)
totaal	hoge SES	-0,15 (0,92)	(32)
	lage SES	0,20 (1,05)	(36)
	totaal	0,03 (1,00)	(68)

^a In een lineaire regressie-analyse met 'staat van het jeugdbeleid' als afhankelijke variabele en stedelijkheid en SES als predictoren is de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt van SES niet significant

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

Grote steden

Van de elf G25-gemeenten waarvan de gegevens bekend zijn, hebben er acht een score die in de hoogste categorie van tabel 4.14. Twee vallen in de middencategorie en één valt in de laagste. De meeste G25-gemeenten hebben hun jeugdbeleid dus redelijk ver ontwikkeld. Dat beeld wordt versterkt door een vergelijking van de gemiddelde scores tussen zeer sterk en sterk stedelijke gemeenten die wel en die niet onder het grotestedenbeleid vallen. De elf G25-gemeenten hebben een gemiddelde dimensiescore van 0,94, terwijl de overige vijftien (zeer) sterk stedelijke gemeenten een gemiddelde dimensiescore van 0,22 hebben.

4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is de staat van het jeugdbeleid aan de orde geweest - de mate waarin het lokale jeugdbeleid ontwikkeld is. Om hier inzicht in te krijgen, is een aantal indicatoren behandeld.

Het blijkt dat 60% van de onderzoeksgemeenten een specifiek jeugdbeleid - zelfstandig categoriaal voor de jeugd - heeft geformuleerd. Vooral stedelijke gemeenten hebben relatief vaak een specifiek jeugdbeleid, dat in veel gevallen ook nader geoperationaliseerd is. De matig tot niet-stedelijke gemeenten hebben vaker geen specifiek jeugdbeleid. Als zij wel specifiek jeugdbeleid voeren, is dat beleid in veel gevallen alleen in algemene termen geformuleerd. Ook hebben matig tot niet-stedelijke gemeenten vaak jeugdbeleid op deelterreinen geformuleerd. In totaal heeft een vijfde van de gemeenten geen jeugdbeleid geformuleerd. Dit komt vaker voor in de matig tot niet-stedelijke gemeenten. In de nabije toekomst zal nog steeds eenderde van de onderzoeksgemeenten geen of een weinig uitgewerkt specifiek jeugdbeleid geformuleerd hebben. Dit zal met name het geval zijn in matig tot niet-stedelijke gemeenten. Indien dit onderzoeksresultaat vertaald wordt naar alle Nederlandse gemeenten, betekent dit dat dit percentage hoger is, doordat in het onderzoek de matig tot niet-stedelijke gemeenten ondervertegenwoordigd zijn.

Integrale beleidsvoering is in het algemeen van belang voor het welslagen van beleid, maar is, gezien de breedte van voor jeugdigen relevante beleidsterreinen in het jeugdbeleid en de daaruit voortvloeiende betrokkenheid van meerdere portefeuillehouders van bijzonder belang in het jeugdbeleid. Het blijkt dat de politieke sturing van het jeugdbeleid te wensen overlaat. Er is weliswaar vaak een coördinerend wethouder jeugdbeleid, maar bij het jeugdbeleid betrokken portefeuillehouders, werken weinig samen. Het komt betrekkelijk weinig voor dat er gezamenlijk doelstellingen worden geformuleerd en budgetten worden gekoppeld. In bijna 40% van de onderzoeksgemeenten vindt zelfs geen afstemming plaats indien er raakvlakken tussen elkaars beleid bestaan. Deze conclusies gelden zowel voor (zeer) sterk stedelijke als voor matig tot niet-stedelijke gemeenten. De politieke sturing jeugdbeleid kan beter; zonder adequate politieke sturing is de kans op verkokerd jeugdbeleid groot.

De noodzaak van goede ambtelijke coördinatie van het jeugdbeleid wordt breed onderschreven. In de meeste gemeenten is er een ambtelijke stuurgroep en/of een ambtelijk coördinator jeugdbeleid. Niettemin is in een kwart van de gemeenten geen van beiden aanwezig, waarbij niet-stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd zijn. Overigens blijkt dat indien er een stuurgroep jeugdbeleid bestaat, deze in minder dan de helft van de gevallen politiek gestuurd wordt. Dit onderstreept nog eens het gebrek aan politieke sturing in het jeugdbeleid. In eenderde van de gemeenten werken bij het jeugdbeleid betrokken ambtenaren nauwelijks samen als het gaat om afstemming, doelformulering en - vooral - koppeling van budgetten. Dit geldt voor gemeenten uit alle stedelijkheidsklassen, maar voor niet-stedelijke gemeenten in het bijzonder. (Zeer) sterk stedelijke gemeenten onderscheiden zich slechts van matig tot niet-stedelijke gemeenten doordat zij de ambtelijke samenwerking vaker formeel - bijvoorbeeld in een nota - hebben geregeld.

Bijna alle onderzoeksgemeenten onderschrijven het belang van de regierol van de gemeente in het bevorderen van samenhang in het voorzieningenaanbod. Doelstellingen hieromtrent zijn in meer dan de helft van de onderzoeksgemeenten geformuleerd, waarbij sterk stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd zijn. Eenderde van

de gemeenten, in hoofdzaak matig tot niet-stedelijke gemeenten, heeft geen doelstellingen geformuleerd met betrekking tot het regisseren van het aanbod. In de meeste gemeenten vindt regelmatig overleg plaats tussen de gemeente en instellingen die voorzieningen voor de jeugd aanbieden, bijvoorbeeld in de vorm van een platform. In een zeer klein aantal gemeenten vindt geen overleg met instellingen plaats over het aanbod en bestaan er bovendien geen plannen in die richting. Het betreft hier vooral niet-stedelijke gemeenten.

Een breed geformuleerd beleid is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van integraal jeugdbeleid. In ongeveer de helft van de gemeenten zijn zes of meer van de acht in dit onderzoek onderscheiden aandachtsvelden terug te vinden in het jeugdbeleid. Het jeugdbeleid van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is in het algemeen inhoudelijk breder geformuleerd dan het beleid van de matig tot niet-stedelijke gemeenten.

Op het gebied van de integrale beleidsvoering zijn vooral de politieke sturing en de ambtelijke coördinatie zwakke punten in het lokale jeugdbeleid. Het regisseren van het aanbod van instellingen en de inhoudelijke breedte van het jeugdbeleid kan in met name de matig tot niet-stedelijke gemeenten verder verbeterd worden.

De effecten van het jeugdbeleid worden in ruim eenderde van de gemeenten gemeten door periodiek onderzoek onder jongeren en/of registratie van kengetallen. Het betreft relatief vaak de (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Indien rekening wordt gehouden met de gestratificeerde samenstelling van de steekproef van onderzoeksgemeenten, moet geconcludeerd worden dat een groot deel van de Nederlandse gemeenten, in het bijzonder de matig tot niet-stedelijke gemeenten, niet op deze wijzen de effecten van hun beleid meten.

Afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en de preventieve en curatieve jeugdzorg vindt in 40% van de onderzoeksgemeenten zelden of nooit plaats. Vertaald naar alle Nederlandse gemeenten is dat aandeel veel groter, gezien de sterke samenhang met stedelijkheidsklasse. De geringe mate van afstemming geeft ook vaak aanleiding tot ontevredenheid bij de ambtenaren jeugdbeleid.

De in dit hoofdstuk behandelde indicatoren vormen samen een dimensie 'staat van het jeugdbeleid'. Deze dimensie kan gebruikt worden in de typologie van het lokale jeugdbeleid. De stedelijkheid van gemeenten blijkt een belangrijke verklaring te vormen voor de score van gemeenten op deze dimensie: in de meer stedelijke gemeenten is het jeugdbeleid duidelijk verder ontwikkeld dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten. In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat stedelijkheid een indicator vormt voor de kwetsbaarheid van de jeugd. In die zin kan gesteld worden dat gemeenten met een relatief grote groep kwetsbare jeugd vaker een ver ontwikkeld jeugdbeleid hebben. Deze samenhang kan echter ook verklaard worden door de omvang van het ambtelijke apparaat, dat in de meer stedelijke gemeenten in het algemeen groter is dan in de minder stedelijke gemeenten. De andere indicator voor de aanwezigheid van kwetsbare jeugd, de sociaal-economische status van gemeenten hangt veel minder samen met de staat van het lokale jeugdbeleid.

Noten

- 1 De voorzieningenstructuur voor jeugdigen is aan de geweest in hoofdstuk 3.
- 2 De indeling naar aandachtsvelden is geen sectoraal onderscheid. Daardoor komt het voor dat in gemeenten een bepaald levensterrein tot de verantwoordelijkheid van meer dan één lid van het College behoort.
- 3 In een klein deel van deze gemeenten moet deze nota overigens nog worden vastgesteld door de gemeenteraad.
- 4 In 7 van de 64 gemeenten met dergelijk overleg is het niet gelukt de bij het overleg betrokken partijen te achterhalen.
- 5 Pearsons correlatiecoëfficiënt is 0,42 ($p < 0,001$).

5 DE INHOUD VAN HET LOKALE JEUGDBELEID

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoud van het lokale jeugdbeleid. Een aantal vragen komt aan de orde. In de eerste plaats wordt bekeken aan welke aandachtsvelden van jeugdigen gemeenten in hun jeugdbeleid aandacht geven. In de tweede plaats wordt nagegaan op welke leeftijdsgroepen in het jeugdbeleid het accent ligt. In de derde plaats komt aan de orde de mate waarin gemeenten de nadruk leggen op preventief beleid en, meer toegespitst, welk type preventie zij in hun beleid accentueren. In de vierde plaats wordt bezien wat volgens de ambtelijke sleutelinformanten de speerpunten zijn in het jeugdbeleid van hun gemeente. Tot slot zal worden nagegaan of het mogelijk is inhoudelijk typen lokaal jeugdbeleid te onderscheiden.

5.2 Aandachtsvelden in het jeugdbeleid

De aandacht die gemeenten in hun jeugdbeleid schenken aan de verschillende aandachtsvelden die relevant zijn voor jeugdigen is op twee manieren vastgesteld. In de eerste plaats is aan de ambtelijke sleutelinformanten gevraagd in welke mate de gemeente aandacht schenkt aan elk van de velden. In de tweede plaats is gekeken naar beleidsnota's jeugdbeleid en andere relevante documenten, aangevuld met de door de ambtenaren genoemde speerpunten in het jeugdbeleid. Op die manier is voor elk van de aandachtsvelden vastgesteld of het beleidsmatig aan de orde is in het jeugdbeleid. De twee genoemde methoden verschillen van elkaar en leveren ook verschillende resultaten op. Hierop is in paragraaf 4.3.4 uitgebreid ingegaan. Gezien de in dit onderzoek gehanteerde beleidsopvatting wordt aan de beleidsdocumenten met betrekking tot het jeugdbeleid meer waarde toegekend dan aan de door ambtelijke sleutelinformanten gegeven informatie. Bovendien blijkt in paragraaf 4.3.5 dat het gebruik van de eerste methode wordt gevalideerd door de inschatting van de mate van integrale beleidsvoering die ambtenaren van het jeugdbeleid maken. Niettemin vormt ook de informatie gegeven door ambtenaren een indicatie van de mate waarin gemeenten belang hechten aan de onderscheiden aandachtsvelden. Bovendien is het voordeel van deze methode dat ook iets gezegd kan worden over de gemeenten zonder specifiek jeugdbeleid of jeugdbeleid op deelterreinen. De resultaten van beide methoden worden dan ook gepresenteerd.

5.2.1 Aandachtsvelden volgens ambtenaren jeugdbeleid

In tabel 5.1 staat de mate van aandacht voor elk van de voor de jeugd relevante velden volgens de ambtelijke sleutelinformanten. In paragraaf 4.3.5 bleek dat gemeenten gemiddeld aan bijna vier velden (heel) veel aandacht schenken in hun jeugdbeleid, en aan ongeveer anderhalf veld (heel) weinig. Velden die in veel

gemeenten op (heel) veel aandacht kunnen rekenen, zijn kinderdag- en buitenschoolse opvang, onderwijs en scholing, vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen, en openbare orde en veiligheid. Aandachtsvelden die vooral tot het domein behoren van andere sectoren dan welzijn worden, met uitzondering van onderwijs en openbare orde, veel minder vaak genoemd. Vooral jongerenhuisvesting krijgt in het jeugdbeleid van de meeste gemeenten (heel) weinig aandacht. Ook arbeid/ inkomen en opvoeding/thuissituatie zijn aandachtsvelden die in meer dan een vijfde van de gemeenten weinig aandacht krijgen. Voor arbeid/inkomen kan dat wellicht verklaard worden uit de verkokering van gemeentelijke organisaties, terwijl voor opvoeding/thuissituatie de verklaring misschien ligt in het feit dat het een aandachtsveld is dat pas sinds een aantal jaren een grote rol speelt in het debat over lokaal jeugdbeleid.

Tabel 5.1 Mate van aandacht voor aandachtsvelden in jeugdbeleid, volgens ambtenaren, 1998 (n = 74)

	(heel) veel	niet veel, niet weinig	(heel) weinig	weet niet
opvoeding/thuissituatie	26	30	16	2
gezondheid (lichamelijk/geestelijk)	27	36	10	1
kinderdag- en buitenschoolse opvang	51	20	3	–
onderwijs/scholing	54	16	3	1
vrijetijdsbesteding/(buurt)voorziening en	45	23	6	–
arbeid/inkomen	21	31	20	2
jongerenhuisvesting/woonruimte	8	25	40	1
openbare orde/veiligheid	49	19	4	2

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Opvoeding en thuissituatie is ook het enige aandachtsveld waarvan de mate van aandacht ervoor samenhangt met de stedelijkheidsklasse van gemeenten. In een derde van de weinig tot niet-stedelijke gemeenten krijgt dit aandachtsveld (heel) weinig aandacht, terwijl dat in slechts een achtste van de overige gemeenten het geval is. Het is tevens het enige aandachtsveld waarop de gemeenten zonder specifiek jeugdbeleid of jeugdbeleid op deelterreinen duidelijk afwijken van de overige gemeenten. In de gemeenten zonder jeugdbeleid krijgt dit aandachtsveld gemiddeld minder aandacht. In de aandacht voor de overige aandachtsvelden wijken de gemeenten zonder jeugdbeleid op papier niet sterk af van de gemeenten met een eigen jeugdbeleid.

5.2.2 Aandachtsvelden blijkend uit nota's en/of speerpunten jeugdbeleid

In tabel 5.2 zijn de resultaten van de andere methode - het kijken naar de aandacht voor de aandachtsvelden in het jeugdbeleid - vastgelegd. Bij deze methode zijn alleen de gemeenten met ten minste jeugdbeleid op deelterreinen (zie § 4.2) in de analyse meegenomen, zodat het totale aantal gemeenten hier 50 is tegen 74 in tabel 5.1. Uit de nota's blijkt dat het veld vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen in bijna alle gemeenten in het jeugdbeleid terug te vinden is. Vervolgens

zijn er vier aandachtsvelden die in zo'n 80% van deze gemeenten aan de orde komen, namelijk onderwijs, gezondheid, opvoeding en openbare orde. Kinderdag- en buitenschoolse opvang komt in de nota's minder aan de orde. Een mogelijke reden hiervoor is dat het voorzieningenaanbod, waartoe de kinderopvang gerekend moet worden, in de nota's minder aandacht krijgt. Ook is het mogelijk dat kinderopvang in een aantal gemeenten niet tot het specifieke jeugdbeleid wordt gerekend, terwijl ambtenaren indien ze ernaar gevraagd worden wel aangeven dat dit veld veel aandacht krijgt. Het beeld voor arbeid/inkomen en jongerenhuisvesting komt in grote lijnen wel overeen met dat van tabel 5.1; deze velden krijgen in relatief weinig gemeenten beleidsmatige aandacht.

Tabel 5.2 Aandacht voor aandachtsvelden in jeugdbeleid, volgens nota's en/of speerpunten, 1998 (n = 50)

	aandacht
opvoeding/thuissituatie	38
gezondheid (lichamelijk/geestelijk)	37
kinderdag- en buitenschoolse opvang	28
onderwijs/scholing	40
vrijtijdsbesteding/(buurt)voorzieningen	47
arbeid/inkomen	28
jongerenhuisvesting/woonruimte	22
openbare orde/veiligheid	39

Bron: SCP (Nota's jeugdbeleid 1998/interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Ook volgens deze methode bestaat er een samenhang tussen de aandacht voor opvoeding/thuissituatie en de stedelijkheidsklasse van gemeenten. In twee derde van de weinig tot niet-stedelijke gemeenten bestaat hiervoor geen aandacht, terwijl op één na alle overige gemeenten aandacht voor dit veld hebben. Voor twee andere aandachtsvelden bestaat er eveneens - een minder sterke - samenhang met stedelijkheidsklasse; dit zijn gezondheid en kinderdag- en buitenschoolse opvang. Deze velden krijgen in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker aandacht dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten.

Het is interessant om te zien of er een patroon is waar te nemen in de mate waarin aandachtsvelden in combinatie terug te vinden zijn in het jeugdbeleid. Dit is gedaan door een homogeniteitsanalyse uit te voeren.¹ Bij deze analyse zijn de 16 gemeenten die aandacht hebben voor alle aandachtsvelden op voorhand uitgesloten; in deze gemeenten komen alle aandachtsvelden in alle combinaties voor, terwijl het juist gaat om het vinden van een patroon in gemeenten waar dat niet het geval is. Het gemiddelde aantal aandachtsvelden dat bestreken wordt in het jeugdbeleid van de resterende 38 gemeenten is 4,2.

Het blijkt dat er twee dimensies zijn waarlangs een patroon ontstaat. De eerste dimensie wordt gevormd door de twee uitersten onderwijs aan de ene kant en huisvesting aan de andere kant. Langs de tweede dimensie staan aan het ene uiterste onderwijs en huisvesting en aan het andere uiterste kinderdag- en buitenschoolse

opvang. Aldus zijn vier clusters van gemeenten te onderscheiden. Daarbij komt een vijfde cluster van gemeenten waarin aandacht voor alle velden bestaat. Hierna volgt een beschrijving van de clusters.

1. Het eerste cluster bestaat uit 16 gemeenten, die bijna allemaal aandacht besteden aan onderwijs en aan vrijetijdsbesteding/(buurt)voorzieningen. In sommige van deze gemeenten bestaat er tevens aandacht voor een beperkt aantal andere aandachtsvelden, maar in ieder geval niet voor kinderopvang en jongerenhuisvesting. Het gemiddelde aantal aandachtsvelden waarvoor beleidsmatige aandacht bestaat is 2,8.
2. Het tweede cluster omvat 7 gemeenten, die allemaal of op één na allemaal jeugdbeleid voeren op het gebied van openbare orde en veiligheid, vrijetijdsbesteding, gezondheid en huisvesting. Kinderopvang vormt in deze gemeenten geen onderdeel van het jeugdbeleid. Onderwijs, arbeid en opvoeding/thuissituatie komen in deze gemeenten wisselend aan de orde in het jeugdbeleid. Het gemiddelde aantal aandachtsvelden dat bestreken wordt door het jeugdbeleid bedraagt 5,4.
3. Het derde cluster bestaat uit 10 gemeenten waarin in het jeugdbeleid aan veel velden aandacht wordt geschonken. Alleen jongerenhuisvesting maakt in deze gemeenten geen deel uit van het jeugdbeleid. Arbeid staat in de helft van de gemeenten op de agenda, terwijl de overige aandachtsvelden in 9 of 10 van deze gemeenten aan de orde komen. Het gemiddelde aantal aandachtsvelden ligt op 6,2.
4. Het vierde cluster bestaat uit slechts 4 gemeenten, die zich met name onderscheiden doordat onderwijs geen deel uitmaakt van het jeugdbeleid. In elk van deze gemeenten bestaat in ieder geval aandacht voor openbare orde en voor vrijetijdsbesteding; voor de overige aandachtsvelden is het patroon wisselend. Het gemiddelde aantal aandachtsvelden is 4,5.
5. Het vijfde cluster bestaat uit 15 gemeenten, waarin in het jeugdbeleid aandacht besteed wordt aan alle in dit onderzoek onderscheiden aandachtsvelden.

Tot slot is er één gemeente die tot geen van de genoemde clusters behoort. In deze gemeente wordt aandacht besteed aan kinderopvang en vrijetijdsbesteding. Dit patroon ligt het dichtst bij dat van het vierde cluster, maar wijkt hiervan te veel af door het geringe aantal aandachtsvelden.

Uit tabel 5.3 blijkt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen het cluster waarin een gemeente valt en de stedelijkheidsklasse. De clusters I en II bestaan in hoofdzaak uit matig tot niet-stedelijke gemeenten. In de clusters III en V, die enige overeenkomst vertonen, zitten vooral (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Cluster IV, het kleinste cluster, vertoont geen samenhang met de stedelijkheidsklasse. De gemeente die buiten alle clusters valt, is weinig stedelijk.

Bovendien is er een verband tussen de accenten in de beleidsmatige aandacht en de mate van beleidsontwikkeling. De meeste gemeenten in het eerste, smalle cluster hebben wel jeugdbeleid, maar dat is óf niet ver ontwikkeld óf alleen ontwikkeld op deelterreinen. Hetzelfde geldt voor de meeste gemeenten in het tweede en derde cluster. Het grootste deel van de gemeenten in het vijfde, integrale cluster heeft het

jeugdbeleid verder ontwikkeld: doelstellingen en/of beleidsmaatregelen zijn uitgewerkt.

Tabel 5.3 Clusters van gemeenten met beleidsmatige aandacht voor aandachtsvelden, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 52)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
cluster I (smal, onderwijs/vrije tijd)	–	1	7	8	–	16
cluster II (redelijk breed, geen ko/bsso)	–	1	2	1	3	7
cluster III (breed, geen huisvesting)	3	4	–	2	1	10
cluster IV (redelijk breed, geen onderwijs)	1	1	–	1	1	4
cluster V (integraal)	3	6	1	1	2	15
totaal	7	13	12	13	7	52

Bron: SCP (Nota's jeugdbeleid 1998/interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

5.2.3 Wijkgerichte aanpak

In twee derde van de onderzoeksgemeenten hanteert de gemeente een wijkgerichte aanpak: een deel van de gemeentelijke taken en bevoegdheden is overgedragen aan het wijkniveau, onder meer om de betrokkenheid bij en participatie in beleid van burgers te vergroten. In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten komt de wijkgerichte aanpak in ruim 80% voor, maar ook in de niet-stedelijke gemeenten hanteert nog ongeveer eenderde van de gemeenten deze aanpak. In ruim 80% van de gemeenten met een wijkgerichte aanpak maken onderdelen van het jeugdbeleid hier deel van uit.

Het gemiddelde aantal aandachtsvelden van jeugdigen dat deel uitmaakt van de wijkgerichte aanpak is 4,2. In bijna alle gemeenten maken vrijetijdsbesteding/ (buurt)voorzieningen er deel van uit. Openbare orde en veiligheid speelt in ruim 80% van deze gemeenten een rol in de wijkgerichte aanpak. Gezondheid, opvoeding/thuissituatie, onderwijs en kinderopvang vormen in 40% tot 60% deel van de wijkgerichte aanpak. Arbeid/inkomen en jongerenhuisvesting worden in minder dan een kwart van de gemeenten genoemd.

5.3 Aandacht voor leeftijdsgroepen

Voor het jeugdbeleid kunnen grofweg vier leeftijdsgroepen worden onderscheiden. Deze indeling valt goeddeels samen met de maatschappelijke loopbaan van de meeste jeugdigen. De voorschoolse periode is de periode vanaf de geboorte tot het moment dat het basisonderwijs bezocht gaat worden, van 0 tot 4 jaar. Dan volgt de periode van de basisschool, voor de meeste kinderen van 4 tot 12 jaar. Vervolgens is er de periode dat kinderen naar het voortgezet middelbaar onderwijs gaan, grofweg van 12 tot 17 of 18 jaar. Na deze periode volgt ofwel de arbeidsmarkt, ofwel een vervolgopleiding.

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd hoeveel aandacht elk van de

onderscheiden leeftijdsgroepen in het jeugdbeleid krijgt. Uit tabel 5.4 blijkt dat bijna 80% van de gemeenten heel veel of veel aandacht heeft voor de voorschoolse periode van kinderen. Slechts 3 gemeenten hebben voor deze groep weinig tot heel weinig aandacht. Voor kinderen in de basisonderwijs- en voortgezet-onderwijsperiode heeft 60% respectievelijk 70% van de onderzoeksgemeenten (heel) veel aandacht. Minder dan 10% heeft voor beide groepen (heel) weinig aandacht. Heel anders ligt het voor de jeugd na het voortgezet onderwijs. Slechts zo'n 20% van de gemeenten heeft voor deze jeugd (heel) veel aandacht in het jeugdbeleid, terwijl ongeveer 40% nauwelijks aandacht heeft voor deze groep jeugdigen.

Tabel 5.4 Mate van aandacht voor leeftijdsgroepen in jeugdbeleid, 1998 (n = 73)

	(heel) veel	niet veel, niet weinig	(heel) weinig
0 tot 4 jaar	58	12	3
4-11 jaar	44	24	5
12-17 jaar	51	17	5
≥18 jaar	16	28	29

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Ongeveer één op de acht gemeenten heeft voor de vier leeftijdsgroepen veel tot heel veel aandacht in het jeugdbeleid. Eenderde besteedt veel aandacht aan drie leeftijdsgroepen, en nog eens eenderde aan twee. In 10% van de gemeenten geniet geen enkele leeftijdsgroep veel aandacht vanuit het jeugdbeleid. Er zijn geen gemeenten die voor drie of vier leeftijdsgroepen nauwelijks aandacht hebben. Bijna 40% heeft voor één leeftijdsgroep weinig aandacht - in de meeste gevallen de groep van 18 jaar en ouder - en ruim de helft voor geen enkele leeftijdsgroep. Steeds blijkt dat de mate van aandacht in gemeenten uit de laagste stedelijkheidsklasse wat minder is dan in de overige gemeenten. De helft van de gemeenten die voor niet meer dan één leeftijdsgroep (heel) veel aandacht heeft, is dan ook afkomstig uit deze stedelijkheidsklasse. Er blijkt een redelijk sterk verband te bestaan tussen de aandacht voor 0-4-jarigen en voor 5-12-jarigen, en ook tussen aandacht voor 13-17-jarigen en voor 18-jarigen en ouder.²

De eerste en vijfde naar aandachtsvelden onderscheiden clusters verschillen van de overige clusters doordat de gemeenten in deze clusters relatief vaak veel aandacht schenken aan drie of meer van de onderscheiden leeftijdsgroepen. In de overige clusters besteden de gemeenten gemiddeld aan minder leeftijdsgroepen veel aandacht. In de tweede en derde clusters krijgen de leeftijdsgroepen van 5-12 jaar en van 13-17 jaar relatief minder vaak veel aandacht. In het tweede cluster van gemeenten varieert de aandacht voor leeftijdsgroepen sterk per gemeente, terwijl in het derde cluster de aandacht in betrekkelijk veel gemeenten met name ook bij de 0-4-jarigen ligt. De gemeenten zijn onder te verdelen naar de mate van aandacht voor kinderen tot 12 jaar en voor jongeren van 12 jaar en ouder. Op die manier ontstaan vier groepen gemeenten: 8 gemeenten die voor beide groepen niet (heel) veel aandacht hebben, 16 gemeenten die alleen voor (een deel van) de leeftijdsgroep tot 12 jaar (heel) veel aandacht hebben, 7 gemeenten die alleen voor (een deel van)

de leeftijdsgroep van 12 jaar en ouder (heel) veel aandacht hebben en 44 gemeenten die voor beide groepen (heel) veel aandacht hebben.

Tussen deze indelingswijze en de stedelijkheidsklasse van gemeenten bestaat een gering verband. Van de 8 gemeenten die niet veel aandacht hebben voor beide leeftijdsgroepen, zijn er 6 niet-stedelijk. Voor het overige zijn de verschillende groepen redelijk over de stedelijkheidsklassen verdeeld. Ook is er een beperkt verband met de mate van beleidsontwikkeling: 80% van de gemeenten met uitgewerkte doelen en/of beleidsmaatregelen heeft veel aandacht voor zowel de jeugd onder als de jeugd boven de 12 jaar. Bij de overige gemeenten geldt dit voor ongeveer de helft. Bovendien zijn de gemeenten die voor geen van beide leeftijdsgroepen veel aandacht hebben tevens de gemeenten die hun jeugdbeleid minder ver ontwikkeld hebben. Tot slot, er bestaat een verband tussen deze indelingswijze en de clusters van aandachtsvelden. In het eerste en vijfde cluster van gemeenten besteden bijna alle gemeenten veel aandacht aan beide leeftijdsgroepen. In het derde cluster, dat 'breed' is, legt evenwel de helft van de gemeenten een accent bij de jeugd onder de 12 jaar. Voor de overige clusters is het beeld divers.

5.4 Preventief en curatief jeugdbeleid

In de rolverdeling tussen de verschillende bestuurslagen wordt aan gemeenten met name een rol in het voeren van preventief jeugdbeleid toebedeeld. Het curatieve jeugdbeleid is vooral een taak voor de jeugdzorg, die met uitzondering van de vier grootstedelijke regio's op provinciaal niveau georganiseerd is. De OLPJ (1998a: 12) maakt onderscheid tussen verschillende typen preventie.

1. Probleemgerichte preventie: moet voorkomen dat kinderen een probleem hebben of worden voor anderen en moet erger voorkomen als er al een probleem is. Deze vorm van preventie is er primair op gericht dat jongeren zich aanpassen aan de situatie thuis, op school en op straat.
2. Risicogerichte preventie: is gericht op het vermijden van risicogedrag, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid en (verkeers)veiligheid. Doel is dat jeugdigen risico's op tijd onderkennen.
3. Ontwikkelingsgerichte preventie: stelt de belevingswereld en situatie van jeugdigen centraal en is erop gericht die situatie zo aan te passen en jeugdigen dusdanige alternatieven te bieden dat zij zich optimaal kunnen ontwikkelen. Deze vorm van preventie is gericht op alle jeugdigen, niet alleen op risico- en probleemgroepen."

Het curatieve jeugdbeleid is in deze indeling gericht op de oplossing van problemen van of met jeugdigen.

Van de ambtelijke sleutelinformanten in de 74 onderzoeksgemeenten is 95% bekend met deze indeling van de OLPJ. Overigens bleek tijdens de interviews en uit de nota's dat de indeling in typen jeugdbeleid van de VNG uit 1995 door veel gemeenten gebruikt wordt.³ Het is de vraag in hoeverre het verschil in indelingen

in met name het afbakenen van curatief jeugdbeleid de beantwoording van ambtenaren heeft beïnvloed.

In tabel 5.5 wordt ingegaan op de vraag in hoeverre gemeenten volgens de ambtelijke sleutelinformanten aandacht besteden aan de verschillende typen preventief jeugdbeleid, en op de vraag hoe het preventieve zich tot het curatieve beleid verhoudt. Het blijkt dat er tussen de verschillende preventietypen geen grote verschillen bestaan. Ontwikkelings- en probleemgerichte preventie krijgen in zo'n 60% tot 70% van de gemeenten (heel) veel aandacht. Risicogerichte preventie krijgt in wat minder gemeenten (heel) veel aandacht. De verklaring hiervoor ligt wellicht in het feit dat risicogerichte preventie een relatief smal terrein bestrijkt, met name veiligheid en gezondheid. Bovendien is het beleid op dit terrein vaak communicatief van karakter; het gaat vaak om voorlichtende, informerende activiteiten. In ongeveer 60% van de gemeenten ligt het accent volgens de ambtenaren duidelijk op preventief beleid. In een kleine 30% houden de aandacht voor preventief en die voor curatief beleid elkaar in evenwicht, terwijl ruim 10% van de gemeenten meer aandacht heeft voor curatief beleid.

Tabel 5.5 Mate van aandacht voor typen preventief beleid en voor curatief beleid, 1998

	(heel) veel	niet veel, niet weinig	(heel) weinig	(n)
ontwikkelingsgerichte preventie	47	21	3	(71)
risicogerichte preventie	31	34	6	(71)
probleemgerichte preventie	42	26	5	(73)
preventief in verhouding tot curatief	44	19	10	(73)

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Zestien onderzoeksgemeenten hebben voor de drie preventietypen veel of heel veel aandacht. De helft van deze gemeenten heeft ten minste net zo veel aandacht voor curatief beleid. Slechts één gemeente heeft voor de drie preventietypen weinig tot heel weinig aandacht en al even weinig voor curatief beleid. Er bestaan nauwelijks samenhangen tussen de mate waarin gemeenten aandacht hebben voor een bepaald type beleid en de stedelijkheidsklasse van gemeenten. Evenmin bestaan er samenhangen met de mate van beleidsontwikkeling en met de beleidsmatige aandacht voor de verschillende velden die volgens ambtenaren relevant voor jeugdigen zijn.

Het type beleid verschilt naar de leeftijdsgroep waarop het beleid gericht is, zo blijkt duidelijk uit tabel 5.6. In de leeftijdsgroepen tot 12 jaar ligt in de meeste gemeenten het accent op ontwikkelingsgerichte preventie. Dit geldt voor beleid gericht op 0-4-jarigen nog sterker dan voor beleid gericht op kinderen van 5-13 jaar. Voor de leeftijdsgroep van 13-17 jaar is het beleid nauwelijks meer ontwikkelingsgericht. Hier ligt de nadruk in ruim 40% van de gemeenten op probleemgerichte preventie, en in 30% op risicogerichte preventie. Tevens ligt de

nadruk voor deze groep relatief vaak op curatief beleid. Voor jeugdigen van 18 jaar en ouder is probleemgerichte preventie het dominante beleidstype. Ook voor deze groep wordt relatief vaak curatief beleid gevoerd, zeker als in aanmerking wordt genomen dat bijna eenderde van de gemeenten in het jeugdbeleid weinig of geen aandacht heeft voor deze jongeren.

Tabel 5.6 Belangrijkste type beleid per leeftijdsgroep

	0-3 jaar	4-11 jaar	12-17 jaar	≥18 jaar
ontwikkelingsgerichte preventie	57	40	5	3
risicogerichte preventie	4	17	21	5
probleemgerichte preventie	2	3	32	29
curatief beleid	3	3	12	11
geen/weinig aandacht	4	8	1	22
(n)	(70)	(71)	(71)	(70)

Bron: SCP (Interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

5.5 Speerpunten in het jeugdbeleid

Aan de ambtelijke sleutelinformanten is gevraagd of zij de belangrijkste speerpunten van het jeugdbeleid in hun gemeente wilden noemen. Zij mochten er maximaal tien noemen. Speerpunten konden zowel beleidsdoelstellingen als concrete beleidsmaatregelen zijn. Dit heeft tot gevolg dat de genoemde speerpunten nogal ongelijksoortig zijn. Het speerpunt 'onderwijsachterstandsbeleid' verschilt in omvang en aard sterk van het speerpunt 'inzet van een discobus voor de jeugd die uitgaat in het naburige dorp' of het inrichten van een jongerenontmoetingsplek (JOP). Soms wordt ook beleid waartoe gemeenten wettelijk verplicht zijn, zoals het Weer-samen-naar-schoolbeleid of, in de planplichtige gemeenten, het onderwijsachterstandsbeleid als speerpunt genoemd.

De speerpunten dienen vooral ter illustratie van het lokale jeugdbeleid. Zij moeten voorzichtig geïnterpreteerd worden. Indien in een gemeente een bepaald speerpunt niet genoemd wordt, betekent dat niet dat dergelijk beleid in de desbetreffende gemeente niet gevoerd wordt. Het kan zijn dat het al sinds langere tijd onderdeel vormt van het jeugdbeleid en door de ambtenaar daardoor niet meer als speerpunt wordt gezien. Niettemin geven de genoemde speerpunten wel enig inzicht in de accenten die gemeenten in het lokale jeugdbeleid leggen. Om die reden zijn de speerpunten in tabel 5.7 onderscheiden naar het type beleid waarop zij vooral betrekking hebben: de drie typen preventief beleid en curatief beleid.

Gemiddeld noemen de ambtenaren 6 speerpunten. In gemeenten zonder jeugdbeleid (specifiek of op deelterreinen) is het gemiddelde aantal speerpunten ruim 4, in gemeenten met jeugdbeleid op deelterreinen of een weinig uitgewerkt jeugdbeleid is het gemiddelde 5,5, en in gemeenten met een uitgewerkt jeugdbeleid is dat bijna 8.

In de helft van de zestig gemeenten waarvan informatie over de speerpunten bekend is, wordt voorlichting aan jeugdigen gericht op risicogerichte preventie als speerpunt genoemd. Het gaat hierbij met name om voorlichting over zaken die

mogelijk de gezondheid van jeugdigen bedreigen, zoals alcohol, tabak en andere drugs. In eveneens de helft van de gemeenten wordt de bevordering van de participatie van jongeren genoemd als speerpunt. Jeugdigen moeten in sterkere mate betrokken worden bij het beleid dat hun aangaat.

Ook een netwerk of forum met als taak het vroegtijdig onderkennen van problemen bij jeugdigen om daar in een vroeg stadium aan te werken, wordt in bijna de helft van de gemeenten als speerpunt van beleid genoemd. Dat geldt tevens voor het inrichten van een ontmoetingsplek of hangplek voor jongeren. Deze zogenoemde JOP's hebben niet zelden de primaire functie om de overlast van rondhangende jongeren in te dammen.

Tabel 5.7 Speerpunten in het lokale jeugdbeleid, naar type jeugdbeleid, 1998 (n = 60)

	aantal gemeenten
ontwikkelingsgerichte preventie	
bevordering jeugdparticipatie	30
jongeren ontmoetingsplek (JOP)	26
meer/betere speelvoorzieningen	18
oprichten/verbeteren jongerencentrum	16
voorlichting t.b.v. betrokkenheid/participatie	14
bevordering sportparticipatie	13
brede school/verlengde schooldag	9
bevordering cultuurparticipatie	9
uitbreiden/verbeteren kinder- en/of jongerenwerk	8
overig	7
risicogerichte preventie	
voorlichting t.b.v. preventie (o.a. gezondheid)	30
jeugd en veiligheid (o.a. ihkv grotestedenbeleid)	7
veilige school/schooladoptie	5
overig	1
probleemgerichte preventie	
netwerk/forum t.b.v. vroegtijdige signalering	27
onderwijsachterstandsbeleid	25
opvoedingsondersteuning	19
gerichte aanpak schooluitval (o.a. handhaving leerplicht)	16
ontwikkelingsstimulering peuters	14
starters arbeidsmarkt/werkloze jeugd	12
gerichte interventie bij probleemjeugd	11
aanstellen/uitbreiden formatie straathoekwerkers	6
overig	5
curatief beleid	
aanpak drugsverslaving/-problematiek	7
betere afstemming met jeugdzorg	5
overig	
uitbreiding kinderdag-/buitenschoolse opvang	15
verbeteren zicht op jeugd	8

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

In ruim 40% van de gemeenten wordt het gemeentelijk onderwijsachterstandsbeleid

als speerpunt van het jeugdbeleid genoemd. Het zijn niet alleen de volgens de wet planplichtige gemeenten die dit doen. Bedacht moet worden dat het onderwijsachterstandsbeleid in de meeste gemeenten bestaat uit een pakket aan doelstellingen en bijbehorende maatregelen. Beleidsdoelstellingen of -maatregelen die door andere gemeenten als speerpunt zijn genoemd, kunnen in de gemeenten met onderwijsachterstandsbeleid als speerpunt heel wel tot dit beleid behoren. Zo maken bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning, de ontwikkelingsstimulering van peuters en de gerichte aanpak van schooluitval in een aantal gemeenten deel uit van het onderwijsachterstandsbeleid.

In ongeveer eenderde van de gemeenten wordt opvoedingsondersteuning als afzonderlijk speerpunt van beleid genoemd. In eveneens eenderde van de gemeenten wordt de uitbreiding of verbetering van speelvoorzieningen voor kinderen als speerpunt genoemd. In ongeveer een kwart van de gemeenten worden de volgende speerpunten genoemd: het oprichten, uitbreiden of verbeteren van een open jongeren centrum, het geven van voorlichting teneinde de jeugd meer te betrekken, het bevorderen van de sportparticipatie, een gerichte aanpak van de schooluitval, de ontwikkelingsstimulering van peuters en het uitbreiden van de kinderdag- en/of buitenschoolse opvang.

Ongeveer een vijfde van de gemeenten noemt de arbeidsmarktactivering en een gerichte interventie bij probleemjeugd als speerpunt. Dan is er nog een groep speerpunten die in minder dan een zesde van de gemeenten genoemd wordt: het instellen van brede scholen of een verlengde schooldag, de bevordering van cultuurparticipatie, het uitbreiden of verbeteren van het kinder- en/of jongerenwerk, gericht beleid rond jeugd en veiligheid, veilige scholen of schooladoptie, het aanstellen of uitbreiden van de formatie van straathoekwerkers, gerichte aanpak van de drugsproblematiek, een betere afstemming met de jeugdzorg en het verbeteren van het zicht op de jeugd.

Een aantal speerpunten blijkt vooral in gemeenten van bepaalde stedelijkheidsklassen genoemd te worden. Afstemming met de jeugdzorg, de brede school of verlengde schooldag, en de bevordering van cultuurparticipatie worden bijna uitsluitend in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten genoemd. Gerichte interventie bij probleemjeugd is met name een speerpunt in de matig stedelijke gemeenten. Het instellen of uitbreiden van het straathoekwerk wordt alleen in weinig en niet-stedelijke gemeenten genoemd.

In totaal noemt een kwart van de gemeenten niet meer dan één speerpunt op het gebied van ontwikkelingsgerichte preventie. Ruim de helft van de gemeenten noemt op dit gebied twee of drie speerpunten, en een vijfde van de gemeenten noemt vier tot maximaal zes speerpunten op het gebied van ontwikkelingsgerichte preventie. Eenderde van de gemeenten noemt geen speerpunten op het gebied van risicogerichte preventie. Twee derde van de onderzoeksgemeenten noemt één of twee speerpunten op dit gebied.

Ruim eenderde van de gemeenten noemt geen of maximaal één speerpunt op het

gebied van probleemgerichte preventie. 45% van de gemeenten noemt op dit gebied twee of drie speerpunten, terwijl bijna een vijfde van de gemeenten vier tot maximaal zes speerpunten op het gebied van probleemgerichte preventie noemt. Tot slot noemt een vijfde van de gemeenten een speerpunt op het gebied van curatief beleid, de overige noemen hier geen speerpunt.

Er is gekeken op welk type preventie gemeenten, afgaande op de door ambtenaren genoemde speerpunten, het accent leggen. Daarbij is alleen naar ontwikkelings- en probleemgerichte preventie gekeken, omdat de andere twee categorieën te weinig variantie vertonen. Als gemeenten op het gebied van ontwikkelings- en/of probleemgerichte preventie twee of meer speerpunten noemen, wordt dat uitgelegd als het leggen van een accent daarop. Op die manier ontstaan vier categorieën.

- gemeenten die op beide terreinen geen accent leggen: in totaal 5% van de onderzoeksgemeenten;
- gemeenten die het accent leggen op ontwikkelingsgerichte preventie: bijna 30% van de onderzoeksgemeenten;
- gemeenten die het accent leggen op probleemgerichte preventie: 20% van de gemeenten;
- gemeenten die het accent leggen op zowel ontwikkelings- als probleemgerichte preventie: ruim 40% van de gemeenten.

Als op deze wijze naar de door ambtenaren genoemde speerpunten wordt gekeken, blijkt dat de meerderheid van de zeer sterk stedelijke gemeenten het accent legt op ontwikkelingsgerichte preventie of op beide typen preventie. De sterk stedelijke gemeenten leggen het accent in hoofdzaak op beide gebieden. De matig en weinig stedelijke gemeenten leggen het accent vooral op probleemgerichte preventie of op beide typen preventie. De meeste niet-stedelijke gemeenten leggen het accent op ontwikkelingsgerichte preventie.

De meeste gemeenten in het naar aandachtsvelden onderscheiden eerste cluster leggen het accent op probleemgerichte preventie of op beide typen preventie. In het tweede cluster leggen relatief veel gemeenten het accent op ontwikkelingsgerichte preventie. In het derde en vierde cluster leggen bijna alle gemeenten het accent op ontwikkelingsgerichte preventie of op beiden preventietypen. In het vijfde cluster leggen de meeste gemeenten het accent op beide preventietypen.

5.6 De inhoud van het lokale jeugdbeleid

In deze paragraaf wordt getracht tot een inhoudelijke typering van het lokale jeugdbeleid te komen. In de typering worden de aandachtsvelden, de leeftijdsgroepen en het type preventief beleid betrokken. Voor de leeftijdsgroepen wordt gekeken naar het aantal en soort groepen waar volgens ambtenaren veel of heel veel aandacht in het jeugdbeleid naar uitgaat. Voor het type preventief beleid wordt gebruikgemaakt van de door ambtenaren genoemde speerpunten, in het bijzonder het accent in het jeugdbeleid dat uit de speerpunten spreekt, namelijk ontwikkelingsgerichte of probleemgerichte preventie. Uitgangspunt voor de typering vormen de in para-

graaf 5.2 naar aandachtsvelden onderscheiden clusters.

De clustering naar aandachtsvelden levert geen duidelijk beeld van de aandacht die de gemeenten in de diverse clusters hebben voor leeftijdsgroepen en preventietypen. In tabel 5.8 wordt daarom per cluster aangegeven op welke leeftijdsgroep(en) en welk(e) preventietype(n) in de meeste gemeenten het accent ligt. Bovendien wordt aangegeven tot welke stedelijkheidsklassen de gemeenten in het cluster hoofdzakelijk behoren.

Tabel 5.8 Inhoudelijke typering van het jeugdbeleid, 1998

cluster	aandachtsvelden	leeftijdsgroepen (maximaal vier)	ontwikkelings-/ probleemgericht	stedelijkheids- klasse	(n)
I	smal, vaak onderwijs en vrije tijd, geen ko/bsso en huisvesting	overwegend drie of vier	overwegend probleemgericht of beide	overwegend matig tot niet-stedelijk	(15)
II	tamelijk breed, vaak veiligheid, vrije tijd, gezondheid, huisvesting, geen ko/bsso	overwegend maximaal twee, varieert welke	overwegend ontwikkelingsgericht	overwegend matig tot niet-stedelijk	(7)
III	breed, geen huisvesting en arbeid, accent vanuit welzijn/onderwijs	overwegend maximaal twee, meest 0-12 jaar	overwegend ontwikkelingsgericht of beide	overwegend (zeer) sterk stedelijk	(10)
IV	niet smal, niet breed, veiligheid en vrije tijd, geen onderwijs	varieert	varieert	varieert	(4)
V	alle aandachtsvelden	overwegend drie of vier	overwegend beide	overwegend (zeer) sterk stedelijk	(13)

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

In het eerste en tweede cluster bevinden zich hoofdzakelijk matig tot niet-stedelijke gemeenten. Verschillen tussen beide clusters zijn dat in het tweede cluster het accent meer op ontwikkelingsgerichte preventie wordt gelegd, en dat in dit cluster gemiddeld minder leeftijdsgroepen beleidsmatige aandacht krijgen dan in het eerste cluster. Deze twee clusters onderscheiden zich van het derde en vijfde cluster met overwegend (zeer) sterk stedelijke gemeenten doordat de gemeenten gemiddeld aan minder voor de jeugd relevante velden aandacht schenken; in het eerste cluster zelfs veel minder.

Het derde en het vijfde cluster bevatten overwegend (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Gemeenten in deze clusters operationaliseren gemiddeld meer aandachtsvelden in hun jeugdbeleid. Het vijfde cluster bestaat louter uit gemeenten met een jeugd-

beleid dat zich over alle velden uitstrekt. Deze gemeenten schenken overwegend aan drie of vier van de vier onderscheiden leeftijdsgroepen veel aandacht en voeren overwegend beide typen preventief beleid. Het derde cluster onderscheidt zich van het vijfde doordat meer gemeenten de nadruk leggen op ontwikkelingsgerichte preventie en op de leeftijdsgroepen tot 12 jaar. Het jeugdbeleid van de gemeenten in dit cluster lijkt relatief vaak vorm gegeven te worden door uitsluitend de sectoren welzijn en onderwijs.

Het in omvang kleine vierde cluster is lastig te duiden. De gemeenten in dit cluster onderscheiden zich doordat onderwijs en scholing geen deel uitmaken van het jeugdbeleid en doordat het jeugdbeleid inhoudelijk relatief smal is. Alleen de gemeenten in het eerste cluster hebben gemiddeld een smaller geformuleerd jeugd-beleid. Wat betreft de aandacht voor leeftijdsgroepen en preventietypen is het beeld divers. De gemeenten zijn te vinden in zowel de (zeer) sterk stedelijke als de matig tot niet-stedelijke klassen.

Grote steden

Van zes van de twaalf gemeenten in de steekproef die vallen onder het grotesteden-beleid zijn beleidsnota's en documenten geanalyseerd en is het derhalve mogelijk te zeggen in welk cluster zij horen. Bij de overige zes grote steden in de steekproef zijn de schriftelijke bronnen niet geraadpleegd, deels omdat deze gemeenten hun jeugdbeleid nog niet of weinig ontwikkeld hadden (zie ook hoofdstuk 4) en deels omdat de nota's en documenten niet ter beschikking zijn gesteld.

Vijf van de zes grote steden vallen in het vijfde, integrale cluster. De resterende grote stad behoort tot het derde cluster. Indien grote steden hun jeugdbeleid in redelijke mate hebben ontwikkeld, hebben zij meestal een inhoudelijk breed geformuleerd jeugdbeleid, waarin aandacht is voor de meeste leeftijdsgroepen en voor zowel ontwikkelings- als probleemgerichte preventie.

5.7 Conclusies

Er is een aantal voor jeugdigen relevante aandachtsvelden die in de meeste gemeenten geoperationaliseerd worden in het jeugdbeleid. Dit zijn vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen, onderwijs en scholing, gezondheid, opvoeding en thuissituatie, en veiligheid en openbare orde. Kinderopvang, arbeid en inkomen, en jongerenhuisvesting komen in minder gemeenten aan bod. Toch zeggen veel ambtenaren dat kinderopvang in hun gemeente veel aandacht krijgt. Dit zou kunnen betekenen dat kinderopvang in een aantal gemeenten geen deel uitmaakt van het jeugdbeleid, maar als een afzonderlijke voorziening wordt gezien. Arbeid en inkomen en jongerenhuisvesting komen in het jeugdbeleid waarschijnlijk in minder gemeenten aan bod omdat deze velden tot het terrein van andere sectoren behoren dan de meeste andere aandachtsvelden. Dat geldt ook voor openbare orde en veiligheid, maar kennelijk slagen op dit punt meer gemeenten erin de verkokering te doorbreken. Opvoeding en thuissituatie krijgt in de (zeer) sterk stedelijke gemeen-

ten meer aandacht dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten.

In de gemeenten waar delen van het jeugdbeleid deel uitmaken van een wijkgerichte aanpak - iets meer dan de helft van de onderzoeksgemeenten - blijkt vooral beleid rond vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen en openbare orde en veiligheid (deels) te zijn overgedragen aan het wijkniveau. De andere voor de jeugd relevante velden maken ook, maar in mindere mate, deel uit van de wijkgerichte aanpak.

De leeftijdsgroep die in de meeste onderzoeksgemeenten - 80% - op veel aandacht kan rekenen, is de groep van 0-4-jarigen. In iets minder gemeenten geldt dat voor de groepen van 5-12-jarigen en de 13-17-jarigen. Er zijn slechts weinig gemeenten waar deze drie leeftijdsgroepen weinig aandacht krijgen in het jeugdbeleid. Anders ligt het voor de oudste jeugd, van 18 tot 25 jaar. In een klein deel van de onderzoeksgemeenten krijgt deze groep veel en in 40% nauwelijks aandacht. Dit hangt deels samen met de relatief geringe aandacht van gemeenten voor velden die voor deze leeftijdsgroep relevant zijn, zoals arbeid en inkomen, en jongerenhuisvesting. Als de jeugd verdeeld wordt in twee groepen, jonger en ouder dan 12 jaar, blijkt dat ongeveer 60% van de onderzoeksgemeenten voor (delen van) beide groepen veel aandacht zegt te hebben. Ongeveer 20% heeft meer aandacht voor de jeugd tot 12 jaar, en 10% meer voor de jeugd ouder dan 12 jaar. In de aandacht voor leeftijdsgroepen bestaat er slechts een gering verband met stedelijkheidsklasse. Relatief veel niet-stedelijke gemeenten hebben in het algemeen voor minder leeftijdsgroepen aandacht dan de overige gemeenten.

De drie onderscheiden preventietypen krijgen elk in slechts een klein deel (minder dan 10%) van de onderzoeksgemeenten weinig aandacht. Ongeveer 60% van de gemeenten heeft meer aandacht voor preventief dan voor curatief beleid. Toch zegt nog ruim 10% van de ambtenaren dat het jeugdbeleid in hun gemeente vooral als curatief is te karakteriseren. De stedelijkheidsklasse van gemeenten hangt nauwelijks samen met het type beleid. Het is wel duidelijk dat naar zeggen van de ambtenaren voor de jeugd tot 12 jaar het beleid vooral te kenschetsen is als ontwikkelingsgerichte preventie - voor de jeugd tot 4 jaar in nog sterkere mate dan voor de jeugd van 5-12 jaar. Voor de jeugd van 12 jaar en ouder ligt het accent in de meeste gemeenten op probleemgerichte preventie. In circa 15% van de onderzoeksgemeenten is het beleid voor deze leeftijdsgroep vooral curatief van aard. In het algemeen ligt het accent wat minder vaak op risicogerichte preventie. Als dit het geval is, dan geldt dit hoofdzakelijk voor de leeftijdsgroepen van 5-12 jaar en van 13-17 jaar.

In ongeveer de helft van de onderzoeksgemeenten worden voorlichting aan jeugdigen ter voorkoming van problemen, bevordering van de jeugdparticipatie, netwerken om vroegtijdig problemen te signaleren en rondhangplekken voor jongeren (JOP's) als één van de speerpunten van het jeugdbeleid genoemd. Ook onderwijsachterstandsbeleid wordt in ruim 40% als speerpunt genoemd. Dergelijk beleid is vaak veelomvattend en bestaat uit een pakket van doelstellingen en maatregelen. Het lijkt alsof onderwijsachterstandsbeleid in veel gemeenten een belangrijke

impuls voor het jeugdbeleid vormt. In veel van de gemeenten waar dit beleid als een speerpunt van het jeugdbeleid genoemd wordt, maken zaken als opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering van peuters en een gerichte aanpak van de schooluitval hier deel van uit. Overigens worden deze zaken in een derde tot een kwart van de gemeenten als afzonderlijk speerpunt van het jeugdbeleid genoemd. Het voert te ver om op deze plaats alle afzonderlijke speerpunten te behandelen; daarvoor wordt verwezen naar paragraaf 5.5.

Uit de speerpunten is af te leiden of de gemeenten het accent leggen op ontwikkelingsgerichte of op probleemgerichte preventie. Het blijkt dat ruim 40% van de gemeenten beide typen preventie sterk in het jeugdbeleid naar voren laten komen. Bijna eenderde van de onderzoeksgemeenten legt het accent op ontwikkelingsgerichte en een vijfde op probleemgerichte preventie. Een zeer kleine minderheid benadrukt geen van beide typen preventie in het jeugdbeleid.

Naar de beleidsmatige aandacht voor de velden van het jeugdbeleid blijken er vijf clusters te onderscheiden. Daar wordt op deze plaats niet verder op ingegaan. Verwezen wordt naar tabel 5.8 voor een beknopte beschrijving van deze clusters naar de aandacht voor de voor de jeugd relevante velden, voor leeftijdsgroepen en voor preventietypen. In hoofdstuk 7 'Typologie van het lokale jeugdbeleid', komen deze clusters opnieuw aan de orde.

Noten

- ¹ Hierbij is gebruik gemaakt van het schalingsprogramma Homals. Bij deze techniek wordt de multivariate samenhang op een beperkt aantal dimensies weergegeven. Kenmerkend is dat categorieën die veel gemeen hebben dicht bij elkaar worden geplaatst (homogeniteit), terwijl groepen met uiteenlopende responspatronen een verschillende schaalscore krijgen (heterogeniteit). Verder worden categorieën waartoe veel eenheden behoren doorgaans dicht bij de oorsprong (het geometrisch gemiddelde) geschaald; zij zijn centraal. Categorieën met unieke responspatronen worden daarentegen gewoonlijk ver van de oorsprong geplaatst.
- ² De Pearsons correlatiecoëfficiënt voor de relatie tussen aandacht voor de groepen 0-4-jarigen en 5-12-jarigen is 0,50; die voor de relatie tussen aandacht voor de groepen 13-17-jarigen en 18-jarigen en ouder is 0,48 (n = 73, beide correlaties significant voor $p < 0,001$). De overige correlaties zijn lager dan 0,15 en statistisch niet significant.
- ³ De indeling van de VNG (1995) wijkt af van die van de OLPJ. De VNG maakt een onderscheid tussen algemeen, algemeen preventief, gericht preventief en curatief jeugdbeleid. Algemeen jeugdbeleid komt in grote lijnen overeen met ontwikkelingsgerichte preventie, terwijl algemeen preventief jeugdbeleid veel gelijkenis vertoont met risicogerichte preventie. Het grootste verschil tussen beide indelingen zit in de afbakening van gericht preventief jeugdbeleid dan wel probleemgerichte preventie van curatief jeugdbeleid. In de indeling van de VNG behoort het voorkómen van grotere problemen tot het curatieve jeugdbeleid, terwijl dit in de OLPJ-indeling gerekend wordt tot de probleemgerichte preventie. In dit onderzoek is voor de indeling van de OLPJ gekozen, omdat het voorkómen en het beheersen van problemen bij jeugdigen op een aantal terreinen dicht tegen elkaar liggen. Te denken valt daarbij aan het onderwijsachterstandsbeleid, het beleid gericht op de voorkoming van schooluitval en beleid gericht op opvoedingsondersteuning. Niettemin blijft het onderscheid tussen beide beleidstypen gecompliceerd en zijn ook voor de indeling van de VNG argumenten aan te voeren.

6 HET BETREKKEN VAN JEUGDIGEN

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijzen waarop gemeenten jeugdigen bij het jeugdbeleid betrekken. Participatie van jeugdigen wordt als één van de belangrijke doelstellingen van het jeugdbeleid gezien (VWS et al. 1995: 41; Tilanus 1997: 88-94). Participatie kan op twee manieren benaderd worden. In de eerste plaats is er een instrumentele visie op participatie, waarin participatie wordt opgevat als een manier om zicht te krijgen op problemen, wensen en behoeften van burgers. Participatie heeft in deze visie tot doel om een op de doelgroep toegesneden beleid te formuleren, ook wel aangeduid met de term 'maatwerk'. In deze visie draagt participatie bij aan de doelmatigheid van beleid. In de tweede visie op participatie heeft het een educatieve of ontwikkelingsfunctie. Door te participeren in beleid verwerven burgers vaardigheden die er in het algemeen toe bijdragen dat zij zich tot volwaardige staatsburgers en deelnemers aan de samenleving ontwikkelen. Deze laatste visie is voor jeugdigen in het bijzonder van belang, gezien de levensfase waarin zij verkeren en de belangrijke rol van socialisatie daarin.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan de orde het belang dat door gemeenten gehecht wordt aan het betrekken van jeugdigen bij het beleid en de vraag in hoeverre doelstellingen hieromtrent van toepassing zijn op het jeugdbeleid, de rol die participatie speelt in de wijzen waarop gemeenten zicht trachten te krijgen op de problemen, wensen en behoeften van jeugdigen, de wijze waarop gemeenten jeugdigen informeren over beleidsmatige aangelegenheden die voor hen van belang zijn, en de wijze waarop gemeenten trachten jeugdigen meer bij hun (jeugd)beleid te betrekken.

6.2 Het belang van participatie

In paragraaf 5.5 is al geconstateerd dat in de helft van de onderzoeksgemeenten het bevorderen van de participatie van jongeren als speerpunt van het jeugdbeleid wordt genoemd. Aan alle ambtelijke sleutelinformanten is de vraag voorgelegd welk belang zij hechten aan participatie van jeugdigen in het jeugdbeleid. Eenderde van hen vindt de participatie van jeugdigen heel belangrijk, ruim de helft vindt het belangrijk en de resterende 10% vindt het belangrijk noch onbelangrijk. Geen enkele ambtenaar zegt participatie van jeugdigen onbelangrijk te vinden. Het belang van de participatie van jeugdigen wordt breed erkend, en in ieder geval nergens ontkend.

Tabel 6.1 Doelstellingen ten aanzien van het betrekken van jeugdigen ,1998 (n = 74)

	zeer van toepassing	enigszins van toepassing	nauwelijks/niet van toepassing	weet niet/ geen antwoord
jeugd betrekken bij totstandkoming en uitvoering beleid	22	37	13	2
jeugd rol/stem in voorzieningen e.d. in directe leefomgeving	21	43	9	1

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid)

Aan de ambtenaren zijn twee doelstellingen voorgelegd met de vraag in hoeverre zij die van toepassing achtten op het jeugdbeleid van hun gemeente. De eerste doelstelling betreft de mate waarin jeugdigen bij het jeugdbeleid van de gemeente betrokken worden: 'De jeugd wordt betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van ons beleid, voorzover van invloed op hun leefwereld.' De tweede doelstelling gaat over de vraag of de jeugd een stem krijgt in het voorzieningenaanbod voor jeugdigen in wijken en buurten: 'De jeugd krijgt een rol en/of stem in voorzieningen, activiteiten en organisaties in hun directe leefomgeving.'

Zowel de eerste als de tweede doelstelling is in ten minste de helft van de gemeenten enigszins van toepassing (zie tabel 6.1). In ongeveer 30% van de gemeenten zijn beide doelstellingen zeer van toepassing. Beide doelstellingen zijn in een kleine minderheid van de gemeenten nauwelijks of niet van toepassing. Er bestaat geen relatie met de stedelijkheidsklasse van gemeenten voor de afzonderlijke doelstellingen. Er zijn slechts vier gemeenten waar beide doelstellingen niet of nauwelijks van toepassing worden geacht. In 20% van de gemeenten zijn beide doelstellingen zeer van toepassing. Er blijkt enige samenhang te bestaan met de stedelijkheidsklasse van gemeenten: hoe stedelijker de gemeente, hoe groter de kans dat beide doelstellingen enigszins of zeer van toepassing worden geacht.

In bijna 60% van de onderzoeksgemeenten wordt wijkgericht gewerkt en maken bovendien delen van het jeugdbeleid deel uit van de wijkgerichte aanpak. Aan ambtenaren in deze gemeenten is gevraagd of erop gelet wordt dat bij overleg op wijkniveau jeugdigen als groep vertegenwoordigd zijn, of in ieder geval mogen meepraten over buurtvoorzieningen. In ruim 80% van deze gemeenten is dat in soms of altijd het geval. In een kleine 20% wordt hier niet op gelet.

Aan de ambtenaren is ook gevraagd of de gemeente bij het verstrekken van subsidies aan instellingen in het kader van het jeugdbeleid voorwaarden opneemt in de subsidiecontracten, die ertoe moeten leiden dat instellingen jeugdigen bij hun werk betrekken. Dit is in de helft van de gemeenten niet het geval. In een kwart van de gemeenten gebeurt het soms, en in het andere kwart in principe altijd.

6.3 Zicht op de jeugd

In de instrumentele visie is participatie een manier om zicht te krijgen op proble-

men, wensen en behoeften. Aan de ambtenaren is gevraagd of en, zo ja, hoe de gemeenten pogen om zicht te krijgen op de problemen, wensen en behoeften van de jeugdigen. In tabel 6.2 zijn de resultaten vermeld.

Tabel 6.2 Wijzen waarop gemeenten zicht verwerven op jeugd, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 71)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
organiseren gesprekken met jeugd	8	11	11	12	11	53
eenmalig onderzoek onder jeugd	6	9	7	11	4	37
periodieke meting/registratie jeugd	8	7	4	4	–	23
anders	7	9	4	5	6	31
geen verwerving zicht op jeugd	–	1	–	–	2	3
totaal	10	16	13	16	16	71

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Bijna alle gemeenten trachten op enigerlei wijze zicht te krijgen op de problemen, wensen en behoeften van jeugdigen. In veel gemeenten (ongeveer 75%) gebeurt dit door het organiseren van gesprekken met groepen jeugdigen. In deze gemeenten faciliteert de gemeente participatie van jeugd in het beleid vanuit een instrumenteel motief. De stedelijkheidsklasse van gemeenten doet op dit punt niet ter zake. Eenmalig onderzoek onder jeugdigen teneinde een beter beeld te krijgen op de jeugd heeft in de helft van de gemeenten plaatsgevonden of gaat daar nog plaatsvinden. In niet-stedelijke gemeenten vindt dergelijk onderzoek relatief weinig plaats. Periodiek onderzoek onder de jeugd en/of registratie van gegevens van jeugdigen vindt in ruim 30% van de gemeenten plaats. Hier bestaat een duidelijke samenhang met stedelijkheidsklasse: in stedelijker gemeenten gebeurt dit vaker dan in matig tot niet-stedelijke gemeenten. Andere manieren waarop gemeenten zicht op de jeugd trachten te krijgen, zijn onder andere het raadplegen van instellingen die met jeugd te maken hebben, het organiseren van jeugddebatten of het raadplegen van deskundigen.

Ongeveer een kwart van de gemeenten tracht op één van de hiervoor genoemde wijzen zicht te krijgen op de problemen, behoeften en wensen van de jeugd. Ruim 40% doet dit op twee manieren, en bijna 30% op drie of vier manieren. Er is sprake van een redelijk sterk verband met stedelijkheidsklasse. Met de stedelijkheidsklasse neemt het aantal manieren waarop men zicht tracht te krijgen op de jeugd, toe.

6.4 Informatie aan jeugdigen

Informatieverstrekking aan jeugdigen kan een positief effect hebben op de participatie: indien zij goed geïnformeerd zijn, zijn zij beter in staat te beoordelen of en wanneer zij zich in de totstandkoming en uitvoering van beleid moeten mengen. Informatieverstrekking kan dus als een noodzakelijke voorwaarde voor het betrek-

ken van de jeugd bij het jeugdbeleid gezien worden.

Aan de ambtenaren is gevraagd of en, zo ja, via welke methode de gemeente jeugdigen gericht poogt te informeren over zaken die voor hen van belang zijn. In meer dan de helft van de gemeenten spelen de instellingen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid een belangrijke rol (zie tabel 6.3). In deze methode geven gemeenten het heft uit handen en leggen het initiatief voor de informatieverstrekking bij instellingen. In slechts een zeer beperkt aantal gemeenten (vijf) is dit overigens de enige manier van informatieverstrekking. In de meeste gemeenten houdt men in ieder geval een deel van de informatieverstrekking in eigen hand. Ruim 40% van de gemeenten heeft een eigen Jongeren Informatie Punt (JIP). Indien de gemeenten die participeren in een regionaal JIP of in het JIP van een buurgemeente hierbij opgeteld worden, kan gesteld worden dat de helft van de gemeenten over een JIP beschikt. In een JIP is meestal algemene informatie voor jongeren aanwezig, zoals over onderwijs, werk, wonen, gezondheid en vrijetijdsbesteding. Bijna twee derde van de zeer sterk tot matig stedelijke gemeenten beschikt over een eigen JIP, terwijl dit slechts voor 20% van de weinig tot niet-stedelijke gemeenten geldt. Als de JIP's in of met andere gemeenten hierbij opgeteld worden, is in eenderde van de weinig tot niet-stedelijke gemeenten een JIP beschikbaar. Bijna 40% van de gemeenten verschaft voor jongeren relevante informatie via huis-aan-huisbladen. Gerichte voorlichtingscampagnes en speciale jongerenkranten komen in veel minder - 20% respectievelijk 10% - gemeenten voor. Voor jongerenkranten geldt dat zij vooral in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten als voorlichtingsmedium gebruikt worden. De overige methoden die ingezet worden om jeugdigen te informeren, zijn onder andere Internet ('digitale hangplekken'), speciale informatiebijeenkomsten en speciale informatiegidsen voor jongeren.

Tabel 6.3 Methoden van informatieverstrekking aan jeugdigen, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 71)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
gemeentelijk JIP	7	9	8	4	3	31
regionaal JIP/JIP buurgemeente	2	1	–	2	–	5
jongerenkrant	3	4	1	–	–	8
via instellingen	8	8	9	8	10	43
via huis-aan-huisblad	6	7	3	6	5	27
gerichte voorlichtingscampagnes	5	5	1	–	4	15
anders	5	8	3	5	5	26
geen informatieverstrekking	1	1	1	4	3	10
totaal	10	16	13	16	16	71

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Een kleine 15% van de gemeenten informeert de jeugdigen op geen enkele van voorgenoemde wijzen. De meeste van deze gemeenten zijn weinig tot niet-stedelijk.

Ongeveer 20% van de gemeenten informeert de jeugdigen via één van de in tabel 6.3 genoemde methoden, en 30% gebruikt twee methoden. Ongeveer een kwart zet drie methoden in om jeugdigen te bereiken, en zo'n 15% maakt gebruik van vier of meer van de genoemde methoden. Er bestaat een redelijk sterk verband tussen het aantal methoden dat een gemeente inzet om jongeren te informeren en de stedelijkheidsklasse van de gemeente.¹

6.5 Participatie van jeugdigen in het beleid

Aan de ambtenaren is gevraagd of en, zo ja, op welke wijze gemeenten trachten jeugdigen meer te betrekken bij het jeugdbeleid van de gemeente, waarbij niet noodzakelijk het instrumentele motief voor participatie vooropstaat.

Tabel 6.4 Methodes om jeugdigen te betrekken bij beleid, naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 71)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
jeugdgemeenteraad	4	1	–	4	1	10
jongerenadviesraad/formeel overleg	2	4	5	3	2	16
inspraakavond voor jongeren	6	10	5	5	7	33
gerichte voorlichting over beleid betrekken jeugd in beleidsuitvoering	6	7	5	2	3	23
andere	6	9	8	8	5	36
geen methode om jeugd te betrekken	4	8	7	7	6	32
	–	1	–	4	3	8
totaal	10	16	13	16	16	71

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Uit tabel 6.4 blijkt dat het betrekken van de jeugd bij de uitvoering van beleid en het organiseren van inspraakavonden de meest voorkomende methodes zijn om jeugdigen te betrekken bij het beleid. Elk van deze methodes wordt in ongeveer de helft van de gemeenten toegepast. Het betrekken van jeugdigen in de uitvoering komt relatief minder vaak voor in niet-stedelijke gemeenten. Het organiseren van inspraakavonden gebeurt relatief veel in (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Bijna eenderde van de gemeenten probeert de jeugd te betrekken door gerichte voorlichting over het eigen beleid te geven. Een relatief groot deel van deze gemeenten bevindt zich in de stedelijkheidsklassen 'zeer sterk' en 'sterk'. Het installeren van een jeugdgemeenteraad of het instellen van een formeel overleg met jongeren via een zogenaamde jongerenadviesraad is in zo'n 15% tot 20% van de gemeenten gebeurd. Het is opmerkelijk dat gebruikmaking van deze methodes niet samenhangt met de stedelijkheidsklasse van gemeenten. Andere genoemde methodes om jeugdigen meer bij het beleid van de gemeente te betrekken, zijn onder andere het organiseren van (panel)gesprekken met jeugdigen, jongerenavonden of -debatten, jeugdgemeentedagen en het leggen van contacten tussen vertegenwoordigers van de gemeente - leden van het college van B&W, raadsleden en/of ambtenaren - en

jeugdigen.

In 10% van de gemeenten onderneemt men geen bijzondere pogingen om de jeugd bij het beleid te betrekken. Op één na betreft het weinig tot niet-stedelijke gemeenten. Bijna de helft van de gemeenten beperkt zich tot één van de in tabel 6.4 genoemde methoden om de jeugd bij het beleid te betrekken. Ongeveer 30% zet twee van deze methoden in, en minder dan 10% maakt gebruik van drie of vier methoden. Er bestaat nauwelijks een relatie met de stedelijkheidsklasse van gemeenten, behalve de eerdergenoemde dat weinig tot niet-stedelijke gemeenten relatief vaak geen bijzondere inspanningen doen om jeugdigen te betrekken bij het jeugdbeleid.

6.6 Jeugd en beleid

In de voorgaande paragrafen is een aantal aspecten van het jeugdbeleid aan de orde geweest die een indicatie vormen voor de mate waarin gemeenten jeugdigen bij het beleid betrekken. In deze paragraaf wordt nagegaan of deze indicatoren gezamenlijk een dimensie vormen die gebruikt kan worden in de typologie van het lokale jeugdbeleid. Bovendien wordt bekeken of de scores van gemeenten op deze dimensie samenhangen met de stedelijkheidsklasse en de sociaal-economische achterstandsscore van gemeenten.

Om te bepalen of er sprake is van één dimensie is gebruikgemaakt van de techniek van principale-componentenanalyse. De volgende aspecten zijn in de analyse opgenomen: het aantal doelstellingen met betrekking tot participatie dat door de ambtenaren zeer van toepassing wordt geacht op het eigen jeugdbeleid (zie § 6.2), de vraag of gemeenten instellingen via subsidievoorwaarden trachten te bewegen jeugdigen meer bij hun werk te betrekken (§ 6.2), de vraag of gesprekken met jeugdigen worden gehouden teneinde meer zicht te krijgen op hun problemen, wensen en behoeften (§ 6.3), het aantal wijzen waarop gemeenten jeugdigen informeren over zaken in de gemeente die voor hen van belang zijn (§ 6.4) en het aantal manieren waarop gemeenten trachten jongeren te laten participeren in het jeugdbeleid.

In tabel 6.5 staan de resultaten van de principale-componentenanalyse. Er is een oplossing met één component gezocht voor de 74 gemeenten die aan de interviews hebben meegewerkt. De eerste component verklaart 35% van de variantie. De ladingen zijn van alle variabelen hoog genoeg om te kunnen spreken van één dimensie.

Tabel 6.5 Principale-componentenanalyse 'betrekken van jeugd', 1998 (n = 74)

	lading
doelstellingen participatie	0,34
subsidievoorwaarden participatie	0,57
gesprekken met jeugd	0,41
informatie aan jeugd	0,78
participatie van jeugd in beleid	0,72

verklaarde variantie 34,7%

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Er is dus sprake van een dimensie 'betrekken van jeugd'. Voor de 74 gemeenten kan een score worden berekend op deze dimensie. Hoe hoger de lading van een indicator op de eerste component, hoe zwaarder deze weegt in de berekening van de score. Dit betekent bijvoorbeeld dat het aantal manieren waarop gemeenten jeugdigen informeren over voor hen relevante zaken en waarop zij jeugdigen willen laten participeren in het jeugdbeleid, een relatief grote invloed heeft op de dimensiescore. De mate waarin doelstellingen met betrekking tot participatie van toepassing worden geacht, telt een stuk minder zwaar. De gemiddelde score op de dimensie is 0, de minimumscore -2,07 en de maximumscore 3,20. Hoe hoger de score, hoe meer een gemeente tracht jeugdigen bij het beleid te betrekken.

In tabel 6.6 zijn de scores op de dimensie 'betrekken van jeugd' afgezet tegen de stedelijkheidsklasse van gemeenten. Daartoe zijn de scores in drie klassen opgedeeld: lager dan -0,5, tussen -0,5 en 0,5, en hoger dan 0,5. Ongeveer 30% van de gemeenten heeft een dimensiescore in de laagste klasse en doet relatief weinig aan het betrekken van jeugd. Ruim 40% is te plaatsen in de middelste klasse. Deze gemeenten onderscheiden zich niet in negatieve of positieve zin in het betrekken van de jeugd. Bijna 30% van de gemeenten scoort in de hoogste klasse en doet relatief veel aan het betrekken van de jeugd. Er bestaat een zwak verband tussen de mate waarin gemeenten de jeugd betrekken en de stedelijkheidsklasse van gemeenten. Zo scoort slechts één van de zeer sterk stedelijke gemeenten in de laagste klasse, terwijl slechts twee van de niet-stedelijke gemeenten een hoge score op deze dimensie hebben.

Tabel 6.6 Dimensiescores 'betrekken van jeugd', naar stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 71)

	zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	totaal
< -0,5	1	5	4	7	5	22
-0,5 tot 0,5	5	6	5	5	9	30
> 0,5	4	5	4	4	2	19
totaal	10	16	13	16	16	71

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Tot slot is de vraag aan de orde of gemeenten met een lage sociaal-economische status kennen, en daarmee samenhangend vaak een kwetsbaardere jeugd hebben, die jeugd meer betrekken dan de overige gemeenten. In tabel 6.7 zijn de gemeenten per stedelijkheidsklasse onderverdeeld naar gemeenten met een reëtelief lage en een relatief hoge sociaal-economische status. Voor iedere groep gemeenten is de gemiddelde score op de dimensie 'betrekken van jeugd' weergegeven. In het algemeen lijkt de sociaal-economische positie van gemeenten een zeer geringe invloed te hebben op de mate waarin zij de jeugd betrekken bij het jeugdbeleid. Verder onderstreept tabel 6.7 het zwakke verband tussen stedelijkheidsklasse en de mate waarin gemeenten jeugdigen betrekken.

Tabel 6.7 Dimensiescores 'betrekken van jeugd', naar sociaal-economische status (SES) en stedelijkheidsklasse, 1998 (n = 67)^a

		gemiddelde	(n)
zeer sterk stedelijk	hoge SES	0,27	(2)
	lage SES	0,67	(8)
	totaal	0,59	(10)
sterk stedelijk	hoge SES	0,30	(9)
	lage SES	0,10	(7)
	totaal	0,21	(16)
matig stedelijk	hoge SES	0,19	(7)
	lage SES	-0,20	(6)
	totaal	0,01	(13)
weinig stedelijk	hoge SES	-0,44	(8)
	lage SES	0,08	(8)
	totaal	-0,18	(16)
niet-stedelijk	hoge SES	-0,55	(6)
	lage SES	-0,16	(6)
	totaal	-0,36	(12)
totaal	hoge SES	-0,07	(32)
	lage SES	0,13	(35)
	totaal	0,03	(67)

^a In een lineaire regressie-analyse met 'betrekken van jeugd' als afhankelijke variabele en stedelijkheid en SES als predictoren is de gestandaardiseerde regressiecoëfficiënt van SES niet significant

Bron: SCP (interviews lokaal jeugdbeleid 1998)

Grote steden

De elf G25-gemeenten in de steekproef waarvan gegevens over het betrekken van jeugd bekend zijn, hebben gevarieerde scores op de dimensie 'betrekken van jeugd'. Twee van deze gemeenten hebben een score die valt in de laagste categorie van tabel 6.6 (-0,5 of lager) en doen dus weinig aan het betrekken van jeugd. Vier grote steden hebben een vrij gemiddelde score; zij onderscheiden zich niet wat betreft het betrekken van jeugd. Vijf grote steden scoren duidelijk boven het gemiddelde en doen dus relatief veel om de jeugd te betrekken. Drie van deze vijf gemeenten behoren tot de G4. Overigens wijken de G25-gemeenten in het betrekken van jeugd

nauwelijks af van andere (zeer) sterk stedelijke gemeenten.²

6.7 Conclusies

Het belang van de participatie van jeugdigen wordt zeer breed erkend. De ambtenaren van de meeste gemeenten vinden dat van het jeugdbeleid gezegd kan worden dat de gemeente daarin streeft naar het erbij betrekken van jeugdigen. Indien het jeugdbeleid (deels) aan bod komt in het wijkgerichte werken, dan wordt er in een grote meerderheid van de gemeenten regelmatig op gelet dat ook jeugdigen bij overleg op wijkniveau betrokken zijn. Bovendien tracht de helft van de onderzoeksgemeenten soms of in de regel via subsidievoorwaarden te bewerkstelligen dat instellingen die bijdragen aan het jeugdbeleid de jeugd bij hun werk betrekken.

In driekwart van de gemeenten vormt participatie van de jeugd een manier om zicht te krijgen op de wensen, problemen en behoeften van jeugdigen. Deze gemeenten organiseren vanuit dit motief gesprekken met jeugdigen. Overigens trachten bijna alle gemeenten voorwaarden te scheppen voor een responsief jeugdbeleid door op één of meer manieren zicht te krijgen op de noden van de jeugd.

Informatieverstrekking over voor jeugdigen relevante aangelegenheden is een noodzakelijke voorwaarde voor het betrekken van de jeugd. In veel gemeenten (60%) zijn instellingen een belangrijke intermediair in de informatievoorziening. De helft van de onderzoeksgemeenten beschikt daartoe onder meer over een Jongeren Informatie Punt (JIP), al dan niet samen met andere gemeenten. In weinig tot niet-stedelijke gemeenten komen echter aanzienlijk minder vaak JIP's voor. Huis-aan-huisbladen vormen in vier op de tien onderzoeksgemeenten een informatiemedium waarmee gemeenten jeugdigen trachten te bereiken. Specifieke voorlichting aan jongeren via een jongerenkrant of gerichte voorlichtingscampagne komt relatief weinig voor. Eén op de zeven onderzoeksgemeenten doet niets aan de informatieverstrekking aan jeugdigen - met name weinig en niet-stedelijke gemeenten. Hoe stedelijker de gemeente, hoe meer methoden worden ingezet om de jeugd te bereiken.

Ongeveer 90% van de onderzoeksgemeenten tracht de jeugd te betrekken bij het jeugdbeleid. De helft van deze gemeenten doet dat op niet meer dan één manier. Vaak zijn dit de traditionele inspraakavonden of het betrekken van de jeugd in de beleidsuitvoering. Formele overleg- of inspraakorganen komen veel minder frequent voor, waarbij het opmerkelijk is dat dit in gelijke mate voor de (zeer) sterk stedelijke en matig tot niet-stedelijke gemeenten geldt. De gemeenten die niets ondernemen om de jeugd bij het beleid te betrekken, zijn bijna allemaal weinig of niet-stedelijk. Geconcludeerd moet worden dat de activiteiten die gemeenten ondernemen om de jeugd bij het beleid te betrekken beperkt zijn en bovendien vaak erg traditioneel van karakter.

Er is sprake van een dimensie 'betrekken van jeugd' die gebruikt kan worden voor de typologie van het lokale jeugdbeleid. De stedelijkheidsklasse van gemeenten kan

slechts ten dele verklaren hoe een gemeente op deze dimensie scoort. De sociaal-economische status van gemeenten hangt niet samen met de dimensiescore. Er bestaat, met andere woorden, slechts een zwakke samenhang tussen de mate waarin gemeenten jeugdigen betrekken en de kwetsbaarheid van de jeugd.

Ten slotte is het opvallend dat de vraag of ambtenaren vinden dat het jeugdbeleid van hun gemeente gekenmerkt wordt door het streven naar het betrekken van jeugdigen een lage lading heeft op de dimensie 'betrekken van jeugd'. Dit betekent dat tussen dat wat ambtenaren in het algemeen van toepassing achten en dat wat er concreet gedaan wordt om dat te bereiken, zich een tamelijk grote kloof bevindt. Indien participatie van jeugdigen belangrijk wordt gevonden, betekent dit niet automatisch dat de voorwaarden voor participatie gecreëerd worden.

Noten

¹ Pearsons correlatiecoëfficiënt is 0,42 ($p < 0,001$).

² Het verschil in de gemiddelde dimensiescore van beide groepen is statistisch niet significant.

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht tot een typologie van het lokale jeugdbeleid te komen, die een basis moet vormen voor het verdere onderzoek naar lokaal jeugd-beleid. De typologie moet worden gezien als een instrument om bepaalde typen jeugdbeleid te onderscheiden. In latere fasen van het onderzoek naar lokaal jeugd-beleid zullen de beleidsuitkomsten van de verschillende beleidstypen vergeleken worden. De typologie wordt geconstrueerd met behulp van drie dimensies van het lokale jeugdbeleid: het aanbod van voorzieningen voor jeugdigen (zie hoofdstuk 3), de staat van het jeugdbeleid (zie hoofdstuk 4) en het betrekken van jeugdigen bij het jeugdbeleid (zie hoofdstuk 6).¹ Omdat de gegevens waarvan gebruik gemaakt wordt voor de typologie op verschillende wijzen zijn verzameld, kunnen slechts 47 van de 74 steekproefgemeenten worden ingedeeld met behulp van de typologie.² De typologie is daardoor minder geschikt als beschrijvend instrument.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de relatie tussen het voorzieningenaanbod voor jeugdigen aan de ene kant en de staat van het jeugdbeleid en het betrekken van jeugd aan de andere kant. De vraag is of een groot aanbod van voorzieningen voor jeugdigen samengaat met een in hoge mate ontwikkeld jeugdbeleid en met het sterk betrekken van jeugdigen in dat beleid. Met andere woorden, wordt in gemeenten met een hoog niveau van voorzieningen een jeugdbeleid gevoerd dat in overeenstemming is met het voorzieningenniveau? De afstemming van het voorzieningenaanbod, ofwel de regievoering over het aanbod, wordt als een van de belangrijke doelen van het jeugdbeleid gezien (OLPJ 1998a). Een hoog voorzieningenniveau behoeft meer afstemming en vergt dus meer beleid dan een laag voorzieningenniveau.

7.2 Samenhang tussen voorzieningen en beleid

In tabel 7.1 is een overzicht opgenomen van de samenhang tussen het aanbod van de verschillende typen voorzieningen en de mate waarin het jeugdbeleid ontwikkeld is en de mate waarin de jeugd bij het beleid betrokken wordt.³ Het blijkt dat er een duidelijke samenhang bestaat tussen het voorzieningenniveau in gemeenten en de mate waarin het jeugdbeleid is ontwikkeld - de staat van het jeugdbeleid. De samenhang is het minst sterk voor de algemeen preventieve voorzieningen. Voor het totale aantal voorzieningen is de samenhang het grootst. Ook de mate waarin gemeenten jeugd bij het beleid betrekken hangt samen met het voorzieningen-niveau. Alleen tussen het aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen en het betrekken van jeugd bestaat geen significante samenhang. De niveaus van samenhang tussen het voorzieningenniveau en het betrekken van jeugd zijn lager dan die tussen de staat van het jeugdbeleid en het voorzieningenniveau.

In het algemeen geldt dat hoe hoger het voorzieningenaanbod, hoe verder het jeugdbeleid ontwikkeld is en hoe meer de jeugd betrokken wordt.

Tabel 7.1 Samenhang tussen voorzieningen en ontwikkeling jeugdbeleid en betrekken jeugd, 1998 (Pearson's correlatiecoëfficiënten)

	staat van het jeugdbeleid (n)	betrekken van jeugd (n)
algemeen preventieve voorzieningen	*0,43 (47)	0,27 (47)
gericht preventieve voorzieningen	*0,58 (57)	*0,42 (57)
curatieve voorzieningen	*0,62 (57)	*0,46 (57)
totaal aantal voorzieningen	*0,67 (47)	*0,49 (47)

* Significant voor $p < 0,01$.

Bron: SCP (Enquêtes lokaal jeugdbeleid 1998 / Interviews lokaal jeugdbeleid 1998 / Nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

Uit de beschrijvingen van het voorzieningenaanbod, de staat van het jeugdbeleid en het betrekken van de jeugd in respectievelijk hoofdstuk 3, 4 en 6 is gebleken dat stedelijkheid en in mindere mate de sociaal-economische status van gemeenten hierop van invloed zijn: hoe stedelijker de gemeente en hoe lager de sociaal-economische status, hoe groter de kans op een meer ontwikkeld jeugdbeleid waarbij de jeugd betrokken wordt en dat ondersteund wordt door een hoog voorzieningenniveau.

Tabel 7.2 Voorzieningenaanbod, staat van beleid en betrekken van jeugd: effect van stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten, 1998 (gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten)

	stedelijkheid	sociaal-economische status	R ²
algemeen preventieve voorzieningen	**0,47	-	0,35
gericht preventieve voorzieningen	**0,42	*0,30	0,30
curatieve voorzieningen	**0,47	**0,43	0,47
totaal aantal voorzieningen	**0,63	**0,34	0,56
staat van het jeugdbeleid	**0,43	-	0,23
betrekken van jeugd	*0,30	-	0,09

- niet significante regressiecoëfficiënt

* significant voor $p < 0,05$

** significant voor $p < 0,01$

Bron: SCP (Enquêtes lokaal jeugdbeleid 1998 / Interviews lokaal jeugdbeleid 1998 / Nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

In tabel 7.2 zijn deze effecten nog eens samengevat door middel van gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten.⁴ Stedelijkheid is de belangrijkste verklarende factor, terwijl sociaal-economische status alleen op het aanbod van gericht preventieve en curatieve voorzieningen en het totale aanbod van invloed is. Als sociaal-economische status van invloed is, dan is het effect kleiner dan dat van stedelijkheid.

Gezien de effecten van stedelijkheid en sociaal-economische status is het de vraag of deze factoren ook de samenhang tussen het voorzieningenaanbod enerzijds en de staat van het jeugdbeleid en het betrekken van jeugd anderzijds beïnvloeden. In tabel 7.3 is nogmaals de samenhang tussen het voorzieningenniveau enerzijds en de staat van het jeugdbeleid en het betrekken van de jeugd anderzijds opgenomen. Ditmaal is echter gecontroleerd voor stedelijkheid en sociaal-economische status. Het blijkt dat er tussen de aanwezigheid van algemeen preventieve voorzieningen en de staat van het jeugdbeleid en het betrekken van jeugd geen significante relatie bestaat. Voor de overige typen voorzieningen en voor het totale aantal blijft de samenhang echter bestaan, alhoewel minder sterk dan wanneer het effect van stedelijkheid en sociaal-economische status niet is uitgeschakeld. Vooral de samenhang tussen voorzieningenaanbod en staat van het jeugdbeleid neemt relatief sterk af.

Tabel 7.3 Samenhang tussen voorzieningen en ontwikkeling jeugdbeleid en betrekken jeugd, gecontroleerd voor stedelijkheid en sociaal-economische status, 1998 (partiële correlatiecoëfficiënten)

	staat van het jeugdbeleid (n)	verandering in samenhang	betrekken van jeugd (n)	verandering in samenhang
algemeen preventieve voorzieningen	0,20 (41)	-0,23	0,11 (41)	-0,16
gericht preventieve voorzieningen	**0,45 (49)	-0,13	*0,34 (49)	-0,08
curatieve voorzieningen	**0,47 (49)	-0,15	**0,42 (49)	-0,04
totaal aantal voorzieningen	**0,53 (41)	-0,14	**0,43 (41)	-0,06

*: significant voor $p < 0,05$

** : significant voor $p < 0,01$

Bron: SCP (Enquêtes lokaal jeugdbeleid 1998 / Interviews lokaal jeugdbeleid 1998 / Nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

Geconcludeerd kan worden dat er een relatie bestaat tussen het voorzieningenniveau in gemeenten en de mate waarin het jeugdbeleid ontwikkeld is, ook als het effect van stedelijkheid en sociaal-economische status op beide grootheden wordt uitgeschakeld. Dat betekent niet dat in alle gemeenten met een hoog voorzieningenniveau het jeugdbeleid in hoge mate ontwikkeld is; de kans dat dit wel zo is, is relatief groot. Alleen voor algemeen preventieve voorzieningen, het basisaanbod gericht op alle jeugdigen, bestaat deze relatie niet. Voor de relatie tussen het voorzieningenaanbod en de mate waarin de jeugd betrokken wordt, geldt goeddeels hetzelfde.

7.3 Constructie van een typologie

In de ontwikkeling van de typologie worden drie dimensies van het lokale jeugdbeleid betrokken. Voor de ontwikkeling ervan is gebruik gemaakt van clusteranalyse. In de eerste plaats is de mate waarin gemeenten voorzieningen aanbieden - het totaal aantal in een gemeente aanwezige voorzieningentypen - meegenomen in de analyse. In de tweede plaats is de dimensie 'staat van het jeugdbeleid' gebruikt. Tot slot is de dimensie 'betrekken van jeugd' opgenomen. In paragraaf 7.2 is

gebleken dat deze dimensies onderling in meer of mindere mate samenhangen. Een oplossing met drie clusters bleek het beste resultaat te geven. Dat betekent dat drie typen jeugdbeleid worden onderscheiden. In tabel 7.4 en figuur 7.1 zijn de resultaten van de clusteranalyse weergegeven.

Tabel 7.4 Typologie van het lokale jeugdbeleid: scores typen op de drie dimensies (gestandaardiseerde scores)

type jeugdbeleid	scores clustercentra		
	voorzieningen	staat van beleid	betrekken jeugd
interactief	1,09	1,02	1,65
actief	0,64	0,58	-0,01
passief	-0,73	-1,00	-0,35

Bron: SCP (Enquêtes lokaal jeugdbeleid 1998 / Interviews lokaal jeugdbeleid 1998 / Nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

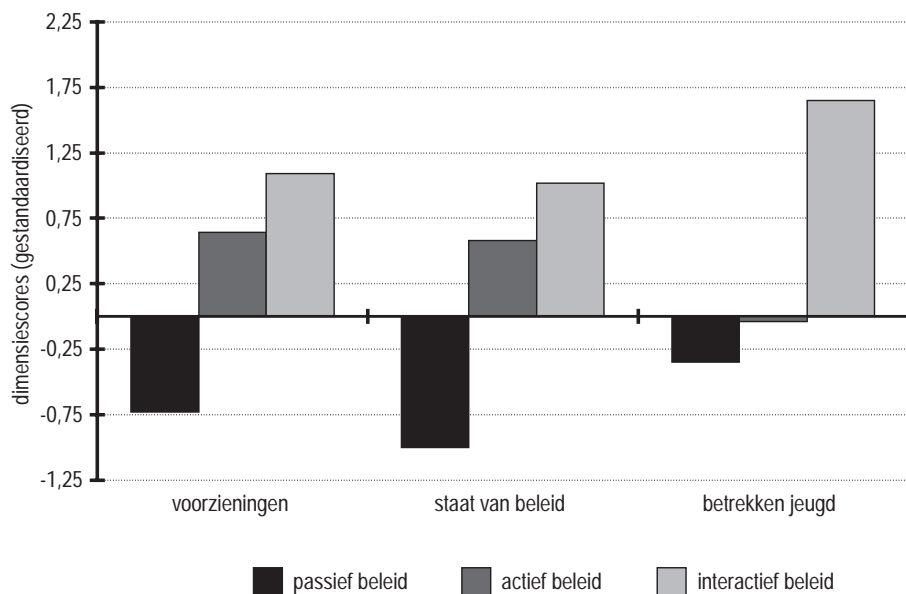
Het eerste type jeugdbeleid, aangeduid als interactief, heeft op alle drie de dimensies de hoogste scores. In dit type is het voorzieningenniveau hoog, het jeugdbeleid is er ver ontwikkeld, en de jeugd wordt in sterke mate betrokken. Het tweede type beleid neemt op de drie dimensies een tussenpositie in. Wat betreft het voorzieningenniveau en de ontwikkeling van het jeugdbeleid is het verschil met het eerste type niet zo heel groot. Op het gebied van het betrekken van jeugd is de afstand veel groter. Dat is de reden dat dit type wordt geduid als actief, waarmee het zich op het gebied van het betrekken van jeugd onderscheidt van het interactieve beleidstype .

Het derde type beleid heeft de laagste scores op de drie dimensies. Het verschil met het tweede type is vooral groot waar het gaat om het voorzieningenniveau en de staat van het jeugdbeleid. In het betrekken van jeugd blijft dit type beleid niet zo ver achter bij gemeenten uit het tweede type - ook in dit type wordt daar weinig aan gedaan. Het derde type beleid wordt als passief aangeduid.

Indien de totale afstanden tussen de clusterscores in ogenschouw worden genomen, blijkt dat de afstand tussen het tweede en derde type - actief en passief - groter is dan die tussen het eerste en tweede - interactief en actief.

In tabel 7.5 zijn de drie beleidstypen inhoudelijk beschreven op een aantal aspecten: de leeftijdsgroepen en het type preventie waarop in het beleid de nadruk ligt en het aanbod aan algemeen preventieve, gericht preventieve respectievelijk curatieve voorzieningen. Nogmaals dient opgemerkt te worden dat de typologie ontwikkeld is op exploratieve wijze en dat met de typologie geen empirische beschrijving van alle onderzoeksgemeenten wordt beoogd. De typologie is gebaseerd is op gegevens van 47 van de 74 steekproefgemeenten. Meer dan een derde van de onderzoeksgemeenten kan door het ontbreken van gegevens niet ingedeeld worden in een van de drie beleidstypen. Daardoor is het niet mogelijk de gegevens over het aantal gemeenten per beleidstype en de samenstelling naar stedelijkheidsklasse zonder meer te vertalen naar de gehele groep onderzoeksgemeenten.

Figuur 7.1 Dimensiescores naar typen jeugdbeleid



Het eerste type jeugdbeleid - interactief - is in een beperkt aantal gemeenten van de 47 te vinden. Deze gemeenten zijn grotendeels sterk of zeer sterk stedelijk. In het interactieve jeugdbeleid wordt aan de meeste van de vier onderscheiden leeftijdsgroepen beleidsmatig veel aandacht besteed. Ook wordt meestal zowel aan ontwikkelings- als aan probleemgerichte preventie veel aandacht besteed. Als het voorzieningenniveau wordt uitgesplitst naar de drie onderscheiden typen voorzieningen blijkt dat in dit type beleid gemiddeld genomen een iets kleiner aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen aanwezig is dan in het actieve beleidstype. Wat betreft gericht preventieve en in nog sterkere mate curatieve voorzieningen kenmerkt het toonaangevende beleid zich door een hoger aanbod dan dat van de overige beleidstypen.

Het tweede type jeugdbeleid, dat bestempeld is als actief, wordt in circa een derde van de 47 gemeenten gevoerd. Deze gemeenten zijn verspreid over alle stedelijkheidsklassen. Ook in andere opzichten geeft dit type beleid een diffuus beeld. Het aantal leeftijdsgroepen waaraan beleidsmatig veel aandacht wordt gegeven, varieert sterk, evenals het type preventief beleid waarop het accent ligt. Dit type beleid onderscheidt zich doordat gemiddeld het grootste aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen aanwezig is. Het aanbod aan gericht preventieve voorzieningen en curatieve voorzieningen bevindt zich tussen dat van de andere twee beleidstypen in.

Het derde type jeugdbeleid - passief - komt voor in de helft van de 47 gemeenten. Deze gemeenten zijn overwegend - dus niet uitsluitend - matig tot niet-stedelijk van karakter. In dit beleidstype wordt doorgaans aan een beperkt aantal leeftijdsgroepen veel beleidsmatige aandacht geschonken. Het beleid is vaak te typeren als ontwikkelingsgericht preventief. Het aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen is kleiner dan in de overige beleidstypen. Vooral de verschillen in het aanbod van gericht preventieve en curatieve voorzieningen tussen het passieve beleidstype en de overige typen jeugdbeleid zijn echter relatief groot, waarbij de vergelijking uitvalt in het nadeel van het passieve beleidstype.

Grote steden

Alhoewel de typologie als beschrijvend instrument minder geschikt is door het ontbreken van gegevens van een aanzienlijk deel van de onderzoeksgemeenten, wordt hier toch kort ingegaan op de beleidstypen die in de gemeenten vallend onder het grotestedenbeleid voorkomen. Van zeven van de twaalf G25-gemeenten in de steekproef zijn voldoende gegevens bekend om het beleid te typeren volgens de in dit hoofdstuk ontwikkelde typologie. Van drie van deze gemeenten - waaronder twee G4-gemeenten - is het jeugdbeleid te typeren als interactief. Het jeugdbeleid van de overige vier gemeenten krijgt de typering actief. Onder deze gemeenten bevindt zich één G4-gemeente.

Tabel 7.5 Typologie van het lokale jeugdbeleid: nadere omschrijving clusters

type jeugd- beleid	aantal gemeenten (N = 47)	stedelijkheid	accent op leeftijdsgroepen	accent op type preventie	gemiddelde score		
					algemeen preventief	gericht preventief	curatief
interactief	6	grotendeels (zeer) sterk stedelijk	overwegend 12- en 12+	overwegend ontwikkelings- en probleem- gericht	11,7	5,3	5,2
actief	17	alle stedelijk- heidsklassen	varieert sterk	varieert sterk	12,1	4,5	3,4
passief	24	overwegend matig tot niet- stedelijk	relatief vaak beperkt aantal en tenminste 0-4	relatief vaak alleen ontwikke- lingsgericht	9,9	2,2	1,0

Bron: SCP (Enquêtes lokaal jeugdbeleid 1998 / Interviews lokaal jeugdbeleid 1998/ Nota's lokaal jeugdbeleid 1998)

7.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is allereerst ingegaan op de relatie tussen enerzijds de staat van het jeugdbeleid en de mate waarin gemeenten jeugdigen betrekken en anderzijds het aanbod van voorzieningen voor jeugdigen. Er bestaat een relatie bestaat tussen het

voorzieningenniveau in gemeenten en de mate waarin het jeugdbeleid ontwikkeld is, die niet veroorzaakt wordt door de stedelijkheid en sociaal-economische status van gemeenten. Voor de relatie tussen het voorzieningenaanbod en de mate waarin de jeugd betrokken wordt, geldt goeddeels hetzelfde.

In dit hoofdstuk is getracht tot een typologie van het lokale jeugdbeleid te komen door drie aspecten van dat beleid en het voorzieningenniveau te combineren. In de typologie zijn de dimensies 'voorzieningenaanbod', 'staat van het jeugdbeleid' en 'betrekken van jeugd' als uitgangspunt genomen. Uiteindelijk zijn drie typen jeugdbeleid onderscheiden. Het eerste, interactieve beleidstype heeft het hoogste voorzieningenniveau en het meest ontwikkelde beleid waarbij de jeugd in sterke mate betrokken wordt. Het tweede type wordt aangeduid als actief. Het kent een redelijk voorzieningenniveau, vooral wat betreft algemeen preventieve voorzieningen, en een meer dan gemiddeld ontwikkeld jeugdbeleid, maar jeugdigen worden slechts in beperkte mate betrokken. Tot slot is er het derde, passieve beleidstype. Dit type jeugdbeleid kenmerkt zich door een betrekkelijk laag voorzieningenniveau en een laag ontwikkeld beleid waarbij de jeugd weinig betrokken wordt.

In het vervolgonderzoek naar lokaal jeugdbeleid dient deze typologie als uitgangspunt en zal zij verder worden ontwikkeld.

Noten

- ¹ De typologie is op exploratieve wijze geconstrueerd. Naast de genoemde en in dit hoofdstuk gepresenteerde wijze is dit langs twee manieren geprobeerd. In de eerste plaats zijn de dimensies 'staat van het jeugdbeleid' en 'betrekken van jeugd' als uitgangspunt genomen. In de tweede plaats zijn de naar aandachtsvelden van het jeugdbeleid onderscheiden clusters gebruikt als basis. Uiteindelijk bleek de in dit hoofdstuk gepresenteerde oplossing het beste te interpreteren en de beste basis te bieden voor verder onderzoek.
- ² De aantallen gemeenten die bij de constructie van de typologie betrokken zijn, zijn lager dan 74. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat niet alle steekproefgemeenten meegewerkt hebben aan de monitor Kinderopvang in gemeenten en/of aan de enquête Lokaal jeugdbeleid, die onder alle Nederlandse gemeenten is uitgezet, ondanks extra telefonische rappelling van deze gemeenten.
- ³ De aantallen gemeenten die in deze analyses betrokken zijn, zijn lager dan 74. Voor de verklaring, zie noot 2.
- ⁴ De gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten voor het voorzieningenaanbod in tabel 7.2 wijken licht af van de coëfficiënten in tabel 3.10. De cijfers in tabel 3.10 betreffen in principe alle Nederlandse gemeenten, terwijl de cijfers in tabel 7.2 alleen de steekproefgemeenten betreffen. Belangrijkste verschil is dat daar waar significante effecten van sociaal-economische status aanwezig zijn, die onder de steekproefgemeenten wat hoger zijn dan onder alle Nederlandse gemeenten, hetgeen in tabel 7.2 tot hogere verklaarde varianties leidt dan in tabel 3.10. In essentie komt de strekking van beide tabellen echter overeen.

8 SAMENVATTING EN SLOTBESCHOUWING

8.1 Kwetsbare jeugd

Er bestaat een relatie tussen het vóórkomen van risicofactoren bij jeugdigen enerzijds en de stedelijkheidsklasse en de sociaal-economische status van de gemeente waarin zij leven anderzijds. Naarmate een gemeente meer stedelijk is, is groep jeugdigen die met risicofactoren te maken heeft in het algemeen relatief omvangrijk. Dat geldt voor de omvang van de groep jeugdigen van allochtone afkomst, voor de omvang van de populatie gewichtenleerlingen in het basisonderwijs, voor de omvang van de groep lage-inkomenshuishoudens met kinderen, voor de omvang van de groep eenoudergezinnen met een laag inkomen en voor de omvang van de groep uitkeringsgerechtigde jongeren. Kanttekening daarbij is dat er tussen deze groepen overlap bestaat.

In de (zeer) sterk stedelijke gemeenten bevindt de jeugd zich in een kwetsbaardere positie dan in matig tot niet-stedelijke gemeenten. De intensiteit van de jeugdproblematiek is in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten - vaak grote steden - groter dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten. Maar er is meer dan het effect van stedelijkheidsklasse. Voor de meeste hiervoor genoemde facetten blijkt er ook een samenhang te zijn met de sociaal-economische achterstand in gemeenten. In gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status bevindt de jeugd zich in een kwetsbaardere positie dan in gemeenten met een relatief hoge sociaal-economische status. De verschillen tussen beide typen gemeenten nemen in omvang af naarmate de stedelijkheidsklasse afneemt, maar toch is er ook in de niet-stedelijke gemeenten sprake van verschillen tussen beide typen.

De jeugd in de zeer sterk stedelijke gemeenten met een relatief lage sociaal-economische status bevindt zich in de meest kwetsbare positie. Ook de kwetsbaarheid van de jeugd in de sterk stedelijke gemeenten met een relatief hoge achterstand is relatief groot. Dit betekent echter niet dat de jeugd in de matig tot niet-stedelijke gemeenten niet kwetsbaar is. De conclusie is dat de jeugdproblematiek in de grote steden urgenter en intenser is dan op het platteland, maar tevens dat de problematiek in matig tot niet-stedelijke gemeenten niet veronachtzaamd mag worden. Bovendien is in gemeenten met een lage sociaal-economische achterstandsscore - ook indien de invloed van de stedelijkheidsklasse wordt uitgeschakeld - de jeugd relatief kwetsbaar.

8.2 Voorzieningenaanbod

In het algemeen kan gesteld worden dat veel gemeenten een behoorlijk aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen hebben. Met name het peuterspeelzaal-, kinder- en jongerenwerk zijn in bijna alle gemeenten aanwezig. Naarmate de

stedelijkheidsklasse toeneemt, voorzien meer gemeenten in een bepaald aanbod. In de matig tot niet-stedelijke gemeenten is de dekkingsgraad van de kinderopvang, de voorlichting aan jeugdigen en beleid op het gebied van jongerenhuisvesting een stuk lager. De gemeentelijke subsidiëring per jeugdige is in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten gemiddeld hoger dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten, waarbij vooral de zeer sterk stedelijke gemeenten zich onderscheiden door een hoge bijdrage per jeugdige.

Gericht preventieve voorzieningen worden door de sterk stedelijke gemeenten veel meer aangeboden dan door matig tot niet-stedelijke gemeenten. Dat geldt voor alle behandelde voorzieningen op dit terrein: onderwijsachterstandsbeleid, opvoedingsondersteuning, de aanpak van jeugdwerkloosheid en beleid rond jeugd en veiligheid. De inzet van gemeentelijke middelen per jeugdige is in de (zeer) sterk stedelijke - vooral de zeer sterk stedelijke - gemeenten een stuk hoger dan in de overige gemeenten.

Ook curatieve voorzieningen zijn in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten vaker voorhanden. Dit geldt voor bijna alle onderscheiden voorzieningen: (steunpunten van) bureaus jeugdzorg, overleg met jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg, (steunpunten van) instellingen ambulante verslavingszorg en instellingen maatschappelijke opvang. Alleen projecten van de ambulante verslavingszorg worden in alle stedelijkheidsklassen in grofweg dezelfde mate aangeboden. De inzet van gemeentelijke middelen per jeugdige is in de zeer sterk stedelijke gemeenten veel hoger dan in de overige gemeenten. Dit wordt deels verklaard doordat deze gemeenten vaak een centrumfunctie hebben wat betreft curatieve voorzieningen. De bijdragen van de overige gemeenten aan deze voorzieningen in de centrumgemeenten blijken - uitgedrukt per jeugdige - laag te zijn.

Stedelijkheid heeft een aanzienlijke invloed op het voorzieningenniveau. Ook de sociaal-economische status heeft effect op het aanbod, alhoewel in duidelijk mindere mate dan stedelijkheid. Een lagere sociaal-economische status gaat vaak gepaard met een hoger niveau aan voorzieningen. Alleen het aanbod aan algemeen preventieve voorzieningen blijkt niet door de sociaal-economische status van een gemeente beïnvloed te worden.

8.3 Staat van het jeugdbeleid

Vooral stedelijke gemeenten hebben relatief vaak een specifiek jeugdbeleid - zelfstandig, categoriaal beleid voor de jeugd - geformuleerd, dat in veel gevallen ook nader geoperationaliseerd is. De matig tot niet-stedelijke gemeenten hebben veel minder vaak een specifiek jeugdbeleid. Als zij wel specifiek jeugdbeleid voeren, is dat beleid in veel gevallen slechts in algemene termen geformuleerd. Ook hebben matig tot niet-stedelijke gemeenten vaak jeugdbeleid op deelterreinen geformuleerd. In de nabije toekomst zal nog steeds eenderde van de onderzoeksgemeenten geen of een weinig uitgewerkt specifiek jeugdbeleid geformuleerd hebben. Dit zal met name het geval zijn in matig tot niet-stedelijke gemeenten.

Indien dit onderzoeksresultaat vertaald wordt naar alle Nederlandse gemeenten, betekent dit dat in de nabije toekomst ongeveer 40% van de gemeenten geen of een zeer algemeen geformuleerd specifiek jeugdbeleid heeft.

In dit onderzoek is een aantal indicatoren voor de mate van integrale beleidsvoering gebruikt. Dit zijn de politieke sturing, de ambtelijke coördinatie, de regievoering over het voorzieningenaanbod voor jeugdigen en de breedte van het jeugdbeleid.

Er zijn aanwijzingen dat de politieke sturing van het jeugdbeleid voor verbetering vatbaar is. Er blijkt weliswaar vaak een coördinerend wethouder jeugdbeleid, maar de bij het jeugdbeleid betrokken portefeuillehouders werken weinig samen. Het komt betrekkelijk weinig voor dat er gezamenlijk doelstellingen worden geformuleerd en budgetten worden gekoppeld. In bijna 40% van de onderzoeksgemeenten vindt weinig tot geen afstemming plaats indien er raakvlakken tussen het beleid van verschillende wethouders bestaan.

Ook de ambtelijke coördinatie van het jeugdbeleid is in lang niet alle gemeenten optimaal. In de meeste gemeenten is er weliswaar een ambtelijke stuurgroep en/of een ambtelijk coördinator jeugdbeleid, maar niettemin is in een kwart van de gemeenten geen van beide aanwezig, waarbij niet-stedelijke gemeenten oververtegenwoordigd zijn. In eenderde van de gemeenten werken bij het jeugdbeleid betrokken ambtenaren nauwelijks samen als het gaat om afstemming, doelformulering en - vooral - koppeling van budgetten. Dit geldt in het bijzonder voor niet-stedelijke gemeenten.

Het belang van de regievoerende rol van gemeenten in het bevorderen van samenhang in het voorzieningenaanbod wordt zeer breed onderschreven. Met name in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten zijn hierover doelstellingen geformuleerd. In de meeste gemeenten vindt regelmatig overleg plaats tussen de gemeente en instellingen die voorzieningen voor de jeugd aanbieden. In een zeer klein aantal gemeenten vindt dergelijk overleg niet plaats en bestaan er bovendien geen plannen in die richting. Het betreft hier vooral niet-stedelijke gemeenten. De regievoering over het aanbod wordt in de meeste gemeenten ten minste enige inhoud gegeven.

Een breed geformuleerd beleid is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van integraal jeugdbeleid. In ongeveer de helft van de gemeenten zijn zes of meer van de acht in dit onderzoek onderscheiden aandachtsvelden terug te vinden in het jeugdbeleid. Het jeugdbeleid van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten is in het algemeen inhoudelijk breder geformuleerd dan het beleid van de matig tot niet-stedelijke gemeenten.

De effecten van het jeugdbeleid worden in een beperkt deel van de gemeenten gemeten door periodiek onderzoek onder jongeren en/of registratie van kengetallen. Het betreft relatief vaak de (zeer) sterk stedelijke gemeenten. Vertaald naar alle Nederlandse gemeenten betekent dit dat een groot deel van de Nederlandse

gemeenten, in het bijzonder de matig tot niet-stedelijke gemeenten, niet aan effectmeting doet.

Afstemming tussen het lokale jeugdbeleid en de preventieve en curatieve jeugdzorg vindt in 40% van de onderzoeksgemeenten zelden of nooit plaats. Vertaald naar alle Nederlandse gemeenten is dat aandeel veel groter, gezien de sterke samenhang met stedelijkheidsklasse.

Gemeten naar de ontwikkelde dimensie 'staat van het jeugdbeleid' is de conclusie dat in de (zeer) sterk stedelijke gemeenten het jeugdbeleid gemiddeld duidelijk verder is ontwikkeld dan in de matig tot niet-stedelijke gemeenten. Hetgeen niet wegneemt dat in een niet gering deel van de sterk stedelijke gemeenten de ontwikkeling van het jeugdbeleid beperkt is. De sociaal-economische status van gemeenten blijkt nauwelijks van invloed te zijn op de staat van het lokale jeugdbeleid. Van de twee onderscheiden indicatoren voor de kwetsbaarheid van de jeugd heeft alleen de stedelijkheid effect op de mate waarin het jeugdbeleid ontwikkeld is. Daarbij moet bedacht worden dat stedelijkheid, behalve dat het een indicator is voor de kwetsbaarheid van de jeugd, in het algemeen ook een sterk samenhangt met de omvang van het ambtelijk apparaat. De omvang van het ambtelijk apparaat is zeer waarschijnlijk ook van invloed op de mate van ontwikkeling van het jeugdbeleid.

De meeste G25-gemeenten in het onderzoek hebben hun jeugdbeleid redelijk ver ontwikkeld. Een vergelijking van de gemiddelde scores tussen zeer sterk en sterk stedelijke gemeenten die wel en die niet onder het grotestedenbeleid vallen, leert dat er tussen de gemiddelden van beide groepen een aanzienlijk verschil is waar te nemen.

8.4 Inhoud van het lokale jeugdbeleid

In de meeste gemeenten wordt in het jeugdbeleid aandacht besteed aan vrijetijdsbesteding en (buurt)voorzieningen, onderwijs en scholing, gezondheid, opvoeding en thuissituatie, en veiligheid en openbare orde. Kinderopvang, arbeid en inkomen, en jongerenhuisvesting komen in minder gemeenten aan bod. Toch zeggen veel ambtenaren dat kinderopvang in hun gemeente veel aandacht krijgt. Dit zou kunnen betekenen dat kinderopvang in een aantal gemeenten geen deel uitmaakt van het jeugdbeleid, maar als een afzonderlijke voorziening wordt gezien. Arbeid en inkomen en jongerenhuisvesting komen in het jeugdbeleid waarschijnlijk in minder gemeenten aan bod, omdat deze velden tot het terrein van andere sectoren behoren dan de meeste andere aandachtsvelden. Dat geldt ook voor openbare orde en veiligheid, maar kennelijk slagen op dit punt meer gemeenten erin de verkokering te doorbreken.

In de gemeenten die een wijkgerichte aanpak kennen waarin plaats is voor jeugdbeleid - iets meer dan de helft van de onderzoeksgemeenten - blijken vooral vrijetijdsbesteding, (buurt)voorzieningen en openbare orde en veiligheid velden te zijn waarop aandacht besteed wordt aan de jeugd.

De leeftijdsgroep die in de meeste onderzoeksgemeenten (80%) op veel aandacht kan rekenen, is de groep van 0-4-jarigen. In iets minder gemeenten geldt dat voor de groepen van 5-12 jaar en van 13-17 jaar. Anders ligt het voor de oudste jeugd, van 18-25 jaar. Aan deze groep wordt in 40% van de onderzoeksgemeenten nauwelijks aandacht besteed. Dit hangt deels samen met de relatief geringe aandacht van gemeenten voor relevante velden als arbeid en inkomen en jongerenhuisvesting. Als de jeugd verdeeld wordt in twee groepen, jonger en ouder dan 12 jaar, blijkt dat ongeveer 60% van de onderzoeksgemeenten voor (delen van) beide groepen veel aandacht zegt te hebben. Ongeveer 20% heeft meer aandacht voor de jeugd tot 12 jaar, en 10% meer voor de jeugd ouder dan 12 jaar. Relatief veel niet-stedelijke gemeenten hebben in het algemeen voor minder leeftijdsgroepen aandacht dan de overige gemeenten.

In dit onderzoek zijn drie typen preventief beleid onderscheiden. Probleemgerichte preventie is gericht op het voorkómen of beheersen van problemen. Risicogerichte preventie is gericht op het voorkómen van risicogedrag. Ontwikkelingsgerichte preventie heeft tot doel dat alle jeugdigen zich optimaal ontwikkelen. De drie onderscheiden preventietypen krijgen elk in nagenoeg alle onderzoeksgemeenten aandacht in het jeugdbeleid. Ongeveer 60% van de gemeenten heeft meer aandacht voor preventief dan voor curatief beleid. Toch zegt nog ruim 10% van de ambtenaren dat het jeugdbeleid in hun gemeente vooral als curatief is te karakteriseren. De stedelijkheidsklasse van gemeenten hangt nauwelijks samen met de beleidsinhoud. Het is wel duidelijk dat naar zeggen van de ambtenaren voor de jeugd tot 12 jaar het beleid vooral te kenschetsen is als ontwikkelingsgerichte preventie - voor de jeugd tot 4 jaar in nog sterkere mate dan voor de jeugd van 5-12 jaar. Voor de jeugd van 13 jaar en ouder ligt het accent in de meeste gemeenten op probleemgerichte preventie. In circa 15% van de onderzoeksgemeenten is het beleid voor deze leeftijdsgroep vooral curatief van aard. In het algemeen ligt het accent wat minder vaak op risicogerichte preventie. Als dit wel het geval is, dan geldt dit hoofdzakelijk voor de leeftijdsgroepen van 5-12 jaar en van 13-17 jaar.

Veelgenoemde speerpunten in het jeugdbeleid zijn voorlichting aan jeugdigen ter voorkoming van problemen, bevordering van de jeugdparticipatie, netwerken om vroegtijdig problemen te signaleren en rondhangplekken voor jongeren (JOP's). Ook onderwijsachterstandsbeleid wordt in ruim 40% van de gemeenten als speerpunt genoemd. Dergelijk beleid is vaak veelomvattend en bestaat uit een pakket van doelstellingen en maatregelen. Het lijkt alsof onderwijsachterstandsbeleid in veel gemeenten een belangrijke impuls voor het jeugdbeleid vormt. In veel van de gemeenten waar dit als een speerpunt van het jeugdbeleid genoemd wordt, maken zaken als opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering van peuters en een gerichte aanpak van de schooluitval hier deel van uit. Overigens worden deze zaken in eenderde tot een kwart van de gemeenten als afzonderlijk speerpunt van het jeugdbeleid genoemd.

Uit de speerpunten is af te leiden of de gemeenten het accent leggen op ontwikkelingsgerichte of op probleemgerichte preventie. Het blijkt dat ruim 40% van de gemeenten beide typen preventie sterk in het jeugdbeleid naar voren laten komen.

Bijna eenderde van de onderzoeksgemeenten legt het accent op ontwikkelingsgerichte en een vijfde op probleemgerichte preventie. Een zeer kleine minderheid benadrukt geen van beide typen preventie in het jeugdbeleid.

De meeste van de zes G25-gemeenten waarvan de beleidsnota's zijn onderzocht vallen in het vijfde, integrale cluster. Indien grote steden hun jeugdbeleid in redelijke mate hebben ontwikkeld, hebben zij meestal een inhoudelijk breed geformuleerd jeugdbeleid, waarin aandacht is voor de meeste leeftijdsgroepen en voor zowel ontwikkelings- als probleemgerichte preventie.

8.5 Betrekken van de jeugd

Het belang van de participatie van jeugdigen wordt zeer breed erkend. De meeste ambtenaren vinden dat van het jeugdbeleid gezegd kan worden dat de gemeente daarin streeft naar het betrekken van jeugdigen. Indien het jeugdbeleid (deels) aan bod komt in het wijkgerichte werken, dan wordt er in veruit de meeste gemeenten op gelet dat ook jeugdigen bij overleg op wijkniveau betrokken zijn. Bovendien tracht de helft van de onderzoeksgemeenten via subsidievoorwaarden te bewerkstelligen dat instellingen de jeugd bij hun werk betrekken.

In driekwart van de gemeenten vormt participatie van de jeugd een manier om zicht te krijgen op de wensen, problemen en behoeften van jeugdigen. Deze gemeenten organiseren vanuit dit motief gesprekken met jeugdigen. Overigens trachten bijna alle gemeenten voorwaarden te scheppen voor een responsief jeugd-beleid door op één of meer manieren zicht te krijgen op de noden van de jeugd.

Informatieverstrekking over voor jeugdigen relevante aangelegenheden is een noodzakelijke voorwaarde voor het betrekken van jeugd. In veel gemeenten (60%) zijn instellingen een belangrijke intermediair in de informatievoorziening. De helft van de onderzoeksgemeenten beschikt onder meer over een Jongeren Informatie Punt (JIP), al dan niet samen met andere gemeenten. In weinig tot niet-stedelijke gemeenten komen echter aanzienlijk minder vaak JIP's voor. Huis-aan-huisbladen vormen in vier op de tien onderzoeksgemeenten een informatiemedium waarmee gemeenten jeugdigen trachten te bereiken. Specifieke voorlichting aan jongeren via een jongerenkrant of gerichte voorlichtingscampagne komt relatief weinig voor. Eén op de zeven onderzoeksgemeenten doet niets aan de informatieverstrekking aan jeugdigen - dit zijn met name weinig en niet-stedelijke gemeenten.

Ongeveer 90% van de onderzoeksgemeenten tracht de jeugd te betrekken bij het jeugdbeleid. De helft van deze gemeenten doet dat op niet meer dan één manier. Vaak gebeurt dit via traditionele inspraakavonden of het betrekken van de jeugd in de beleidsuitvoering. Formele overleg- of inspraakorganen komen veel minder

frequent voor, waarbij het opmerkelijk is dat dit in gelijke mate voor de (zeer) sterk stedelijke en matig tot niet-stedelijke gemeenten geldt. De gemeenten die niets ondernemen om de jeugd bij het beleid te betrekken, zijn bijna allemaal weinig of niet-stedelijk. Geconcludeerd moet worden dat het belang van het betrekken van jeugd breed erkend wordt, dat ook in veel gemeenten getracht wordt dit te doen, maar dat de activiteiten die gemeenten ondernemen om de jeugd bij het beleid te betrekken beperkt zijn en bovendien vaak traditioneel van karakter.

Er is sprake van een dimensie 'betrekken van jeugd' die gebruikt kan worden voor de typologie van het lokale jeugdbeleid. De stedelijkheidsklasse van gemeenten kan slechts ten dele verklaren hoe een gemeente op deze dimensie scoort: ook een aanzienlijk deel van de sterk stedelijke gemeenten betreft de jeugd minder dan gemiddeld. De sociaal-economische status van gemeenten is niet van invloed op de mate waarin de jeugd betrokken wordt.

De elf G25-gemeenten in de steekproef waarvan gegevens over het betrekken van jeugd bekend zijn, hebben gevarieerde scores op de dimensie 'betrekken van jeugd'. Twee van deze gemeenten doen weinig aan het betrekken van jeugd. Vier grote steden scoren gemiddelde; zij onderscheiden zich niet wat betreft het betrekken van jeugd. Vijf grote steden doen relatief veel om de jeugd te betrekken. Drie van deze vijf gemeenten behoren tot de G4. Overigens wijken de G25-gemeenten in het betrekken van jeugd nauwelijks af van andere (zeer) sterk stedelijke gemeenten.

8.6 Voorzieningen en beleid

Er bestaat een relatie tussen het voorzieningenniveau in gemeenten en de mate waarin het jeugdbeleid ontwikkeld is, ook als het effect van stedelijkheid en sociaal-economische status op beide grootheden wordt uitgeschakeld. Dat betekent niet dat in alle gemeenten met een hoog voorzieningenniveau het jeugdbeleid in hoge mate ontwikkeld is; de kans dat dit wel zo is, is relatief groot. Alleen voor algemeen preventieve voorzieningen, het basisaanbod gericht op alle jeugdigen, bestaat deze relatie niet. Voor de relatie tussen het voorzieningenaanbod en de mate waarin de jeugd betrokken wordt, geldt goeddeels hetzelfde. Deze relaties zijn wat zwakker dan die tussen de staat van het beleid en het voorzieningenniveau.

Uiteindelijk zijn, op basis van de dimensies voorzieningenniveau, staat van beleid en betrekken van jeugd, drie typen jeugdbeleid onderscheiden. Het eerste, interactieve beleidstype heeft het hoogste voorzieningenniveau en het meest ontwikkelde beleid waarbij de jeugd in sterke mate betrokken wordt. Het tweede beleidstype wordt aangeduid als actief. Het kent een redelijk voorzieningenniveau, vooral wat betreft algemeen preventieve voorzieningen, en een meer dan gemiddeld ontwikkeld jeugdbeleid, maar jeugdigen worden slechts in beperkte mate betrokken. Het derde, passieve beleidstype kenmerkt zich door een betrekkelijk laag voorzieningenniveau en een laag ontwikkeld beleid waarbij de jeugd weinig wordt betrokken.

8.7 Slotbeschouwing

In het eerste hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij de overwegingen om beleids-taken te decentraliseren. Belangrijke veronderstellingen zijn dat lokale overheden op een aantal beleidsterreinen beter in staat zijn tot een effectieve aanpak van problemen, en dat de toegankelijkheid van deze bestuurslagen voor burgers groter is. Decentrale overheden zijn beter in staat een integraal, op de lokale situatie afge-stemd beleid te ontwikkelen en uit te voeren dan een centraal overheidsapparaat dat zich op grote afstand bevindt. Maatwerk, integrale beleidsvoering en participatie worden vaak genoemd door de voorstanders van decentralisatie.

Op basis van dit onderzoek is het moeilijk te zeggen in hoeverre gemeenten er op het gebied van jeugdbeleid in slagen maatwerk te leveren. De verwachting was wel dat gemeenten met een in omvang relatief grote groep kwetsbare jeugdigen hun beleid verder ontwikkeld zouden hebben dan andere gemeenten. Omdat de omvang van de groep kwetsbare jeugdigen niet direct kon worden vastgesteld, wordt deze geïndiceerd door de stedelijkheid en de sociaal-economische status van gemeenten: hoe hoger de stedelijkheid en hoe lager de sociaal-economische status, hoe groter de kwetsbaarheid van de jeugd (zie hoofdstuk 2).

Gemiddeld genomen hebben de (zeer) sterk stedelijke gemeenten hun jeugdbeleid verder ontwikkeld dan minder stedelijke. Geconstateerd moet echter worden dat een aanzienlijk deel van de (zeer) sterk stedelijke gemeenten geen sterk ontwikkeld jeugdbeleid hebben. Bovendien heeft de sociaal-economische status van gemeenten geen invloed op de mate van beleidsontwikkeling. Indirect kan daaruit worden afgeleid dat de omvang van de groep kwetsbare jeugdigen maar beperkt samenhangt met de mate van beleidsontwikkeling.

Een verklaring voor het feit dat meer stedelijke gemeenten hun jeugdbeleid gemid-deld meer ontwikkeld hebben dan minder stedelijke gemeenten, ligt natuurlijk ook in de hoeveelheid bestuurlijke hulpbronnen die deze tot hun beschikking hebben. Bij de verdeling van middelen uit het gemeentefonds wordt beoogd rekening te houden met de omvang van de sociale problematiek waar gemeenten mee te maken hebben. Gemeenten met een hoge stedelijkheid en een lage sociaal-economische status zullen dus gemiddeld een relatief hoge algemene uitkering ontvangen, in de verwachting dat zij daarmee ook meer bestuurskracht zullen ontwikkelen. Dat laatste blijkt in het geval van lokaal jeugdbeleid voor een deel het geval te zijn, maar deels ook niet. Ook sterk stedelijke gemeenten met een lage sociaal-econo-mische status hebben soms een zwak ontwikkeld jeugdbeleid.

Het antwoord op de vraag of gemeenten met hun jeugdbeleid maatwerk leveren, kan nog niet worden gegeven. De eerste resultaten wijzen echter in de richting van een antwoord dat ontkenkend zal zijn. Ook uit ander onderzoek blijkt dat gemeen-ten moeite hebben met het toesnijden van hun beleid op de lokale omstandigheden. In het gemeentelijk welzijnsbeleid ontbreekt vaak een lokaal-specifieke beleidsvisie (Van der Pennen et al. 1995; Van der Pennen en Ter Borg 1996), deels veroorzaakt door niet gespecificeerde, breed opgestelde probleemformuleringen, die slechts in beperkte mate inhoudelijk zijn geoperationaliseerd. In het gestredenbeleid is het

niet veel anders, zo constateren Denters et al. (1999). In een onderzoek naar het gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid in het kader van het grotestedenbeleid spreken zij van beleidsuniformiteit bij de onderzochte gemeenten, terwijl er wel sprake is van probleemdiversiteit. De gevonden beleidsuniformiteit wordt ook hier deels verklaard door onvoldoende uitgewerkte probleemformuleringen: "Al met al kan worden geconcludeerd dat de probleempercepties in de onderzochte gemeenten weinig variëteit vertonen en niet in alle gevallen op kennis van de lokale problematiek berusten." (Denters et al. 1999: 109). De vraag of, in termen van Denters et al. (1999), gemeenten de hun toebedeelde beleidsruimte benutten voor een op de lokale omstandigheden afgestemde aanpak - maatwerk - kan niet bevestigend worden beantwoord.

In het geval van het grotestedenbeleid opperen Denters et al. (1999) een aantal mogelijke verklaringen. In de eerste plaats zou de factor tijd een rol kunnen spelen: gemeenten die meer tijd hebben gehad hun beleid te ontwikkelen, slagen daar ook beter in. Een soortgelijke verklaring wordt geopperd door Van der Wouden et al. (1994: 268) in een evaluatief onderzoek naar het sociale-vernieuwingsbeleid. De historiciteit van beleid is een mogelijke succesfactor, terwijl grootscheepse verandingsoperaties als gevolg van nieuw geformuleerd beleid tijd nodig hebben. In het voorliggende onderzoek naar lokaal jeugdbeleid is in hoofdstuk 7 geconstateerd dat er een redelijke mate van samenhang bestaat tussen het voorzieningenniveau in een gemeente en de mate waarin het beleid ontwikkeld is, ook indien deze samenhang wordt gecontroleerd voor de stedelijkheid en de sociaal-economische status van gemeenten. Dit zou de verklarende kracht van de factor tijd kunnen ondersteunen. Immers, in gemeenten met een hoog voorzieningenniveau zal die infrastructuur voor jeugdigen vaak al gedurende langere tijd aanwezig zijn en hebben de gemeenten daardoor mogelijk meer ervaring met jeugdbeleid. Die grotere ervaring leidt ertoe dat zij beter kunnen inspelen op de kansen die decentralisatie hun biedt. Desalniettemin moet ook geconstateerd worden dat er in een aantal gemeenten een discrepantie bestaat tussen het voorzieningenaanbod en het beleid. In lang niet alle gemeenten met een hoog voorzieningenniveau is het jeugdbeleid in hoge mate ontwikkeld. De voorzieningen zijn aanwezig, maar sturing en regie ontbreken in een deel van deze gemeenten. Waar sterk stedelijke gemeenten vaak beleid hebben geformuleerd, blijkt dit niet in alle gevallen samen te gaan met sterke sturing. Daarmee kan de factor tijd niet meer dan een gedeeltelijke verklaring zijn voor het eventuele ontbreken van maatwerk.

Als tweede verklaring voor beleidsuniformiteit - het ontbreken van maatwerk - noemen Denters et al. (1999) het structureel ontbreken van informatie. Vaak wordt verondersteld dat gemeentebesturen goed op de hoogte zijn van lokale omstandigheden. Dit blijkt echter niet vanzelfsprekend, althans niet in de sterk stedelijke gemeenten waar Denters et al. over spreken. Het schort vooral aan een adequate analyse van problemen en hun onderlinge samenhang. In het kader van het lokale jeugdbeleid is het, gezien de breedte en complexiteit van het beleidsobject, zeer wel denkbaar dat het ontbreken van informatie een rol speelt in de gebrekkige beleidsformulering in een deel van de gemeenten. Op basis van dit onderzoek kunnen daarover echter geen uitspraken worden gedaan.

Een laatste verklaring die Denters et al. (1999) noemen en die hier van belang is,¹ luidt dat het beleid in eenzijdig samengestelde beleidsnetwerken gevormd wordt. Deze netwerken worden gedomineerd door ambtenaren en professionals van allerlei instellingen.² "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. 1999: 113) Bovendien vindt er tussen de beleidsnetwerken in verschillende gemeenten uitwisseling plaats van ervaringen met beleidsalternatieven. Door de gemeenschappelijke oriëntaties van professionals en de uitwisseling van ervaringen neemt de kans op beleidsuniformiteit toe. Een sterke politieke sturing op basis van een duidelijke politieke prioriteitenafweging en betrokkenheid van niet-professionele groepen en individuen zou de dominantie van professionals in de beleidsnetwerken doen afnemen.

De politieke sturing is ook van invloed op het vermogen tot een integraal, sector-overstijgend beleid te komen (Van der Wouden et al. 1994). In het lokale jeugd-beleid blijkt de politieke sturing in een aanzienlijk deel van de gemeenten te wensen over te laten. Dit geldt zowel voor minder als voor meer stedelijke gemeenten. Ook in andere onderzoeken naar lokaal beleid wordt steeds weer geconstateerd dat de politieke sturing niet zelden onvoldoende is (Van der Pennen en Ter Borg 1996; Kwekkeboom 1997; Denters et al. 1999). Mede daardoor is het moeilijk om tot een integrale beleidsvoering te komen. Uit het onderzoek naar lokaal jeugd-beleid blijkt dat de politieke sturing en ook de ambtelijke coördinatie in een deel van de gemeenten voor verbetering vatbaar is. Deze zijn juist in het jeugdbeleid van groot belang, gezien het aantal beleidssectoren dat voor de jeugd relevant is. Het relatief veelvuldig ontbreken van adequate interne - politieke en ambtelijke - sturing roept vragen op over de bestuurskracht van gemeenten. Beschikken gemeenten - zowel de meer als de minder stedelijke - over voldoende bestuurskracht om de hun toebedeelde beleidsruimte te benutten?

Een daadwerkelijk integraal jeugdbeleid wordt in lang niet alle gemeenten gevoerd. Deels is dat te verklaren uit een gebrek aan interne sturing, waardoor gemeenten niet in staat zijn de spanning tussen sectorale en categoriale belangen te overwinnen. In een deel van de onderzoeksgemeenten is geen sprake van een zelfstandig categoriaal jeugdbeleid, maar bestaat het uit afzonderlijke stukjes sectoraal beleid. In dit verband dient nog eens gewezen te worden op de kansen die de ontwikkeling van onderwijsachterstandenbeleid (GOA) biedt om tot een integraal jeugdbeleid te komen. In een deel van de gemeenten lijkt de ontwikkeling van GOA een belangrijke impuls voor de ontwikkeling van specifiek jeugdbeleid. Ook de ontwikkeling van brede of vensterscholen biedt in dit opzicht perspectief. Samenwerking tussen de sectoren welzijn en onderwijs, aangevuld met sociale zaken en arbeid, lijkt een minimum vereiste om tot een integraal jeugdbeleid te komen.

Een vergrote toegankelijkheid van het openbaar bestuur is een ander effect dat met decentralisatie wordt beoogd. Ten aanzien van het lokale jeugdbeleid is deze verwachting zeer nadrukkelijk geuit. Het versterken van de binding aan en betrokkenheid bij de samenleving van de jeugd door het bevorderen van jeugdparticipatie,

met name door gemeenten, is een van de doelstellingen van de nationale overheid. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten slechts in beperkte mate aan de verwachtingen van de nationale overheid voldoen, ondanks het feit dat veel gemeenten het betrekken van jeugdigen als speerpunt van het jeugdbeleid noemen en het belang van participatie breed onderschreven wordt. Vaak wordt getracht de jeugd te betrekken op een wat archaische wijze, door het organiseren van inspraakmomenten. De methoden die door gemeenten gekozen worden - inspraak, voorlichting via instellingen of huis-aan-huisbladen -, lijken beperkt aan te sluiten bij de leefwereld van jeugdigen en zouden om die reden weleens een beperkt effect kunnen hebben. Het belang van het betrekken van jeugd wordt algemeen erkend, maar deze erkenning lijkt gezien de daadwerkelijke pogingen van gemeenten deels een symbolische functie te vervullen.

Niet alleen voor jeugdigen zelf, maar ook vanuit het oogpunt van maatwerk is het betrekken van jeugdigen van belang. Deelname in het proces van beleidsvorming levert informatie op over wensen, behoeften en problemen van jeugdigen en doorbreekt bovendien de eenzijdigheid van de uit professionals samengestelde beleidsnetwerken. Het is aan gemeenten om de educatieve of ontwikkelingsfunctie en de instrumentele functie van participatie op een zinvolle manier te verenigen.

In de nota *Perspectief voor jeugdigen, kansen voor gemeenten* van het ministerie van VWS (VWS 1995) wordt een aantal trends in de praktijk van het lokale jeugdbeleid gesignaleerd. Zo zou er geleidelijk aan een verschuiving plaatsvinden van probleemoplossing naar perspectiefverbetering; met andere woorden, van probleemgerichte preventie bij een beperkte groep jeugdigen met problemen naar ontwikkelingsgerichte preventie voor alle jeugdigen. Uit dit onderzoek blijkt dat het beleid van veel gemeenten ten minste voor een deel als ontwikkelingsgericht te kenmerken is. Met name het beleid voor de jeugd tot 12 jaar is gericht op een optimale ontwikkeling van deze hele groep. Het beleid voor de jeugd van 12 jaar en ouder is daarentegen hoofdzakelijk te typeren als risico- of probleemgericht preventief. In het algemeen geldt dat gemeenten zich houden aan de rolverdeling in het jeugdbeleid: zij voeren voornamelijk preventief beleid. Een kanttekening hierbij is op haar plaats: met het onderscheiden van probleemgerichte preventie als een van de typen preventief beleid, is het begrip preventie wel enigszins opgerekt. Probleembeheersing, dat gerekend wordt tot de probleemgerichte preventie, kan met even goede redenen gerekend worden tot het curatieve beleid.

Uit dit onderzoek blijkt dat, gegeneraliseerd naar alle Nederlandse gemeenten, in de nabije toekomst ongeveer 40% van de gemeenten geen of een zeer algemeen geformuleerd specifiek jeugdbeleid zal hebben. Dit percentage wijkt enigszins af van bevinding van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid dat in 1998 twee derde van de Nederlandse gemeenten over een jeugdbeleid beschikt. Een aantal van deze gemeenten heeft weliswaar specifiek jeugdbeleid geformuleerd, maar dat is in zeer geringe mate uitgewerkt in concrete doelstellingen en maatregelen. In die zin blijft ondersteuning van met name de matig tot niet-stedelijke gemeenten bij de ontwikkeling van jeugdbeleid van belang.

Een weinig uitgewerkt beleid maakt het lastig effecten vast te stellen. Vooral in de

matig tot niet-stedelijke gemeenten wordt weinig aan effectmeting gedaan. Ook in dit opzicht zou er een taak voor de nationale overheid kunnen zijn weggelegd. Gemeenten zouden ondersteund kunnen worden in het zogenoemde monitoren van de jeugd, gericht op de vaststelling van beleidseffecten. De initiatieven van met name (zeer) sterk stedelijke gemeenten en van de nationale overheid om tot een monitor van het lokale jeugdbeleid te komen, zouden beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Een ander punt van aandacht is de afstemming tussen gemeenten en jeugdzorg. In bijna de helft van de onderzoeksgemeenten vindt een dergelijke afstemming niet of nauwelijks plaats, met name in de matig tot niet-stedelijke gemeenten. Daarmee is de aansluiting tussen preventief beleid, waarin problemen vaak vroegtijdig gesignaleerd worden, en curatief beleid in gevaar. Het verdient aanbeveling om aan deze afstemming aandacht te schenken in de nieuwe Wet op de jeugdzorg.

De kwetsbaarheid van de jeugd in de matig tot niet-stedelijke gemeenten is minder groot. Dat neemt niet weg dat ook in deze gemeenten een deel van de jeugd kwetsbaar is. Uit dit onderzoek blijkt dat vooral weinig en niet-stedelijke gemeenten er vaak niet in slagen een specifiek jeugdbeleid te ontwikkelen. Relatief vaak is hun beleid te typeren als ontwikkelingsgerichte preventie, hetgeen betekent dat zij algemene voorzieningen voor de jeugd aanbieden. Gericht beleid voor de kwetsbare jeugd komt in deze gemeenten relatief weinig voor. Ook op andere punten blijken deze gemeenten achter te blijven bij de overige, zoals op het gebied van effectmeting en afstemming met de jeugdzorg. Overwogen zou kunnen worden om in de ondersteuning van gemeenten in het jeugdbeleid door de nationale overheid meer rekening te houden met de eigen aard van gemeenten.

8.8 Verder onderzoek naar lokaal jeugdbeleid

Dit onderzoek had een inventarisatie van de stand van zaken in het lokale jeugdbeleid tot doel. Deze beschrijving moet fungeren als basis voor verder onderzoek. Met dat doel voor ogen is in hoofdstuk 7 een typologie van het lokale jeugdbeleid ontwikkeld. Daarbij is gebruikgemaakt van drie dimensies: de mate waarin voorzieningen aangeboden worden, de mate waarin het lokale jeugdbeleid ontwikkeld is, en de mate waarin jeugd erbij betrokken wordt. Op die manier zijn drie typen jeugdbeleid te onderscheiden. Voor iedere type is de inhoud van het jeugdbeleid beschreven, waarbij er slechts een beperkte relatie bleek te bestaan tussen de inhoud van het beleid en de drie onderscheiden dimensies.

Verder onderzoek naar het lokale jeugdbeleid met een meer kwalitatief karakter zal moeten bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de typologie. Uiteindelijk zal de vraag beantwoord moeten worden welke typen jeugdbeleid als meer en welke als minder succesvol moeten worden beschouwd. Daartoe is een afzonderlijk onderzoek naar de beleidsuitkomsten van het jeugdbeleid noodzakelijk.

In de volgende fase van het onderzoek staat de verdere ontwikkeling van de typologie centraal. Zoals in het onderzoeksprogramma Lokaal sociaal beleid uiteengezet (zie hoofdstuk 1), zullen in deze fase de procesmatige aspecten van het jeugdbeleid worden onderzocht. Daarbij gaat het om het beleidsvormings-, het uitvoerings- en het evaluatieproces. Bovendien zal het geformuleerde jeugdbeleid in termen van doeleinden, maatregelen en middelen uitvoerig aan de orde komen. Ook met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in de mate waarin er in het lokale jeugdbeleid sprake is van maatwerk, integrale beleidsvoering en het betrekken van jeugdigen.

In het proces van beleidsvorming wordt onder andere gekeken naar de actoren die erbij betrokken zijn, en de mate van politieke sturing. Hoe is het beleidsnetwerk samengesteld dat betrokken is bij de beleidsvorming? Is er sprake van een eenzijdig, louter uit professionals samengesteld netwerk of worden ook jeugdigen en andere niet-professionals betrokken? Is er sprake van een sectoroverstijgend netwerk? Hoe wordt het proces van beleidsvorming politiek gestuurd en hoe verhoudt zich de politieke verantwoordelijkheid van wethouders en raadsleden tot de positie van het beleidsnetwerk? Met andere woorden, hoe belangrijk is de uiteindelijke politieke belangenafweging? Ook van belang is de wijze waarop de lokale situatie ten aanzien van jeugdigen wordt gepercipieerd en gedefinieerd. Welke informatiebronnen worden gebruikt om tot een beschrijving van de lokale omstandigheden te komen en welke rol speelt deze beschrijving bij de vaststelling van het beleid?

Het geformuleerde beleid zal uiteengelegd worden in geformuleerde doelstellingen, bijbehorende beleidsmaatregelen en inzet van middelen. Het beleid zal worden afgezet tegen een lokale leefsituatie van de jeugd die geschetst wordt met behulp van statistische gegevens. Op basis van deze schets en de probleemanalyse uit het beleidsvormingsproces wordt het beleid ex ante geëvalueerd, waarbij de vragen zijn of het geformuleerde beleid aansluit op (problemen in) de lokale leefsituatie van de jeugd en of het geformuleerde beleid voortvloeit uit de analyse van de lokale situatie die ten grondslag ligt aan het beleid. Indien mogelijk wordt ook ingegaan op de geschiedenis van het jeugdbeleid in de onderzoeksgemeenten om na te kunnen gaan of de historiciteit van het beleid een rol speelt in de mate van ontwikkeling ervan.

In het onderzoek naar de beleidsuitvoering staat de vraag centraal in hoeverre er sprake is van beleidsafwijkingen. Onder beleidsafwijkingen worden verstaan discrepanties tussen door uitvoerders geleverde beleidsprestaties en de in het beleid voorgestane beleidsmaatregelen (Torenvlied 1996). Voor het al dan niet voorkomen van beleidsafwijkingen wordt de verklaring gezocht in de aansturing van het uitvoeringsproces door de lokale overheid. Bovendien wordt de betrokkenheid van jeugdigen bij de uitvoering als relevante factor gezien.

Tot slot wordt bezien wat de rol van beleidsevaluatie is in het gehele beleidsproces. Op welke momenten wordt er door wie geëvalueerd en leidt dit tot bijstellingen van het beleid of tot aanpassingen in het proces van beleidsuitvoering? Hoe ziet de politieke sturing eruit bij de beleidsevaluatie? Worden jeugdigen betrokken? Opgemerkt dient te worden dat beleidsevaluatie niet als het sluitstuk van de

beleidsketen wordt gezien, maar als een voortdurend proces dat steeds tot bijstellingen kan leiden.

De aard van de gepresenteerde onderzoeksvragen voor de tweede fase van het onderzoek naar lokaal jeugdbeleid vraagt om een kwalitatief onderzoek. In een beperkt aantal gemeenten (vier tot acht) zal diepgaand op het lokale jeugdbeleid worden ingegaan door middel van documentanalyse, diepte-interviews met bestuurders, ambtenaren, sleutelfiguren van instellingen en jongeren.

Noten

- ¹ Denters et al. (1999) noemen als verklaring voor de gevonden beleidsuniformiteit ook een te kleine beleidsruimte, met name door de toetsing van gemeentelijke plannen door de centrale overheid. Deze verklaring speelt eventueel een rol in het grotestedenbeleid, maar niet in het lokale jeugdbeleid omdat daar geen sprake is van toetsingsprocedures.
- ² Ook Van der Pennen et al. (1995) maken gewag van beleidsnetwerken rond het lokale welzijnsbeleid die uit ambtenaren en professionals van welzijnsinstellingen bestaan.

BIJLAGE A STEEKPROEFTREKKING GEMEENTEN

De steekproef is gestratificeerd naar de stedelijkheid en de sociaal-economische status van gemeenten. Zowel gemeenten met een relatief grote als gemeenten met een relatief geringe sociaal-economische kwetsbaarheid maken deel uit van het onderzoek. Om de sociaal-economische status van gemeenten of delen daarvan (postcodes) 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 minder dan modaal, het aandeel personen met een lage opleiding en het percentage werklozen.

De gegevens zijn afkomstig uit de WoonMilieu Database 1995 en uit het GeoMarktProfiel-bestand 1994. Meer precies gaat het om de volgende indicatoren:

- aandeel personen met een inkomen minder dan modaal: geschat aantal huishoudens dat een minimum inkomen of een inkomen tussen minimum en modaal heeft als percentage van het totaal aantal huishoudens;
- aandeel personen met een lage opleiding: aantal personen met een opleiding op maximaal lbo-niveau verdeeld in 9 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, 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 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 de door het 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 vijf stedelijkheidsklassen:

- zeer sterk stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 2.500 adressen of meer per km²;
- sterk stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 1.500 tot 2.500 adressen per km²;
- matig stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 1.000 tot 1.500 adressen per km²;
- weinig stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1.000 adressen per km²;
- niet stedelijk: gemeenten met 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 ad random evenveel gemeenten te trekken. Uiteindelijk zijn op deze wijze acht gemeenten uit elke groep getrokken; aangezien één groep slechts twee gemeenten bevat, komt de totale steekproef op 74 gemeenten. Met dit aantal gemeenten is ruim 13% van het huidige 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 het land indien naar provincie gekeken wordt.

De steekproefgemeenten staan opgesomd in tabel A.1. Voor iedere gemeente zijn de provincie, de score op de sociaal-economische achterstandsindex, de stedelijkheidsklasse en het aantal inwoners per 1 januari 1997 opgenomen.

Tabel A.1 Steekproefgemeenten, naar provincie, social-economische status, stedelijkheid en aantal inwoners

gemeente	provincie	social- economische status	stedelijkheid	inwoners 1/1/1997
Albrandswaard	zh	-0,92	4	15.249
Almere	fl	-0,67	3	118.913
Alphen aan den Rijn	zh	-0,65	2	67.805
Amsterdam	nh	1,51	1	715.148
Appingedam	gr	0,99	4	12.316
Arnhem	ge	0,93	2	134.960
Axel	ze	0,37	4	12.225
Bedum	gr	-0,02	4	10.485
Best	nb	-0,08	3	24.556
Boekel	nb	-0,06	5	9.048
Borne	ov	-0,09	4	22.024
Borsele	ze	0,14	5	21.693
Alphen-Chaam	nb	-0,28	5	9.343
Culemborg	ge	0,00	3	24.196
Den Helder	nh	0,23	2	60.387
Duiven	ge	-0,80	4	24.290
Echt	li	0,56	4	18.837
Egmond	nh	-0,21	4	11.490
Gendt	ge	0,11	4	7.193
Goes	ze	0,28	3	34.328
Gouda	zh	-0,08	2	71.486
Groningen	gr	1,13	1	168.688
Heemskerk	nh	-0,10	2	35.007
Heerde	ge	0,33	5	18.169
Heeze-Leende	nb	-0,58	4	15.335
Helmond	nb	0,82	3	75.984
Hoogeveen-Sappemeer	gr	1,11	3	33.327
Huizen	nh	-0,71	2	41.317
Hulst	ze	0,24	5	19.341
Kampen	ov	0,72	2	32.398
Landsmeer	nh	-0,43	4	10.397
Leeuwarden	fr	1,02	2	88.525
Leiden	zh	0,29	1	117.041
Leidschendam	zh	-0,71	2	34.547
Lisse	zh	-0,30	3	21.873
Littenseradiel	fr	0,57	5	10.569
Lochem	ge	0,03	4	18.831
Loenen	ut	-0,45	5	8.450
Maasbracht	li	0,00	5	13.765
Meerssen	li	-0,31	4	20.542
Meppel	dr	0,55	3	25.388
Moordrecht	zh	0,27	4	7.492
Noordwijk	zh	-0,81	3	25.230
Obdam	nh	-0,36	5	6.165
Onderbanken	li	0,41	5	8.559
Ooststellingwerf	fr	0,92	5	25.088
Ridderkerk	zh	-0,19	2	46.657
Rijswijk	zh	-0,49	1	46.879
Rotterdam	zh	1,61	1	589.987
Schiedam	zh	0,48	1	74.889
's-Gravenhage	zh	0,61	1	442.159
's-Hertogenbosch	nb	0,66	2	126.516

Vervolg tabel A.1 Steekproefgemeenten, naar provincie, social-economische status, stedelijkheid en aantal inwoners

gemeente	provincie	sociaal- economische status	stedelijkheid	inwoners 1/1/1997
Sittard	li	0,67	3	48.825
Spijkenisse	zh	-0,42	2	71.372
Steenwijk	ov	0,72	4	22.106
Tiel	ge	0,41	3	35.690
Uden	nb	0,17	3	38.144
Utrecht	ut	0,72	1	233.951
Valkenburg aan de Geul	li	-0,02	5	18.170
Veenendaal	ut	-0,31	2	56.688
Venlo	li	0,55	2	64.417
Vlaardingen	zh	0,17	1	74.352
Vlissingen	ze	0,42	2	44.568
Voorburg	zh	-0,69	1	39.357
Voorschoten	zh	-0,99	3	22.906
Waddinxveen	zh	-0,54	3	26.129
Wester-Koggenland	nh	-0,20	5	13.203
Middenveld	dr	0,05	5	33.193 ^a
Schouwen-Duiveland	ze	-0,64	5	32.493
Zaltbommel	ge	0,15	4	11.032
Zandvoort	nh	-0,38	3	15.465
Zeist	ut	-0,20	3	59.460
Zundert	nb	-11,00	5	19.946
Zwolle	ov	0,17	2	101.902

^a Optelling van de inwoneraantallen van de per 1/1/1998 tot Middenveld samengevoegde gemeenten: Beilen, Smilde en Westerbork.

BIJLAGE B OVERZICHT RESPONDENTEN INTERVIEWS LOKAAL JEUGDBELEID

De 75 geïnterviewde ambtelijke sleutelinformanten op het gebied van jeugdbeleid zijn bijna allemaal werkzaam bij een afdeling, bureau, dienst, sectie of sector waar het woord welzijn in de naam voorkomt. In de andere gevallen werken de respondenten bij gemeentelijke eenheden die zich bezighouden met maatschappelijke aangelegenheden, samenlevingszaken, zorg en/of onderwijs. In drie gemeenten komen de woorden 'jeugd' of 'jeugdbeleid' voor in de naam van afdeling, bureau, dienst, sectie of sector waar de respondent werkzaam is.

Driekwart van de respondenten geeft geen leiding, het resterende kwart wel, meestal aan een afdeling of een sectie. Wel is bijna 90% van de respondenten belast met de coördinatie van (een deel van) het jeugdbeleid. De meest voorkomende beleidsterreinen anders dan jeugdbeleid waar de respondenten zich structureel mee bezighouden, zijn welzijn (circa 65%), onderwijs (bijna 40%) en sport (30%).

De vragenlijst is voor het interview aan de respondenten toegezonden. Zij werden verzocht bij voorbereiding op het interview ambtenaren van andere afdelingen te betrekken. Bij de interviewers bestaat de indruk dat in een aanzienlijk deel van de gemeenten ambtenaren van andere afdelingen bij de voorbereiding betrokken zijn geweest.

BIJLAGE C GEBRUIKTE DATABESTANDEN

Enquêtes lokaal jeugdbeleid

Ten behoeve van het project Lokaal jeugdbeleid is een enquête gehouden onder alle gemeenten en stadsdelen/deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam naar het voorzieningenaanbod voor jeugdigen

Doelpopulatie	NL-gemeenten en deelgemeenten Amsterdam en Rotterdam
Soort onderzoek	enquête
Entiteiten	gemeenten
Steekproefmethode	hele universum
Opdrachtgever	Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Uitvoerder veldwerk	SGBO, onderzoeks- en adviesbureau van de VNG
Veldwerkperiode	oktober - december 1998
Verslagperiode	1998; gegevens over kinderopvang uit 1997
Frequentie	eenmalig
Verzamelmethode	schriftelijke vragenlijst
Berichtgever	ambtenaren
Steekproefomvang	548 gemeenten en 29 deelgemeenten
Respons	74,4 procent

Interviews lokaal jeugdbeleid

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	mondelijke vragenlijst
Berichtgever	ambtenaren
Steekproefomvang	8 gemeenten per stratum: 74 gemeenten en 4 deelgemeenten (één stratum bevat slechts 2 gemeenten)
Respons	72 gemeenten en 3 deelgemeenten

Woonmilieudatabase (WMD)

De woonmilieudatabase is opgezet om op een uniforme en integrale wijze de beschikking te hebben over gegevens op wijk- en buurniveau. Er wordt naar gestreefd per gebiedseenheid informatie bijeen te brengen over de thema's bevolking, wonen, werk, gebouwen, mobiliteit, voorzieningen, bodemgebruik en bereikbaarheid.

Doelpopulatie	wijken en buurten in Nederland
Entiteiten	viercijferige postcodegebieden
Opdrachtgever	ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Uitvoerder	AB Onderzoek
Frequentie	vierjaarlijks
Verzamelmethode	compilatie van gegevens van derden, onder meer van PTT, CBS, RPD, Geo-Marktprofiel bv, ministeries, provincies en gemeenten.
Aantal	4.586 postcodegebieden

LITERATUUR

- Beker en Maas (1998)
M. Beker en C.J. Maas. Rapportage jeugd 1997. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1998 (Cahier 148).
- De Beus en Lehning (1987)
J.W. de Beus en Percy B. Lehning. Beleidswetenschap op zoek naar zichzelf. In: Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.). Handboek beleidswetenschap. Meppel: Boom, 1987.
- Boers et al. (1996)
Herman Boers, Corrie van Dam, Maril Martens, Peter Wiebes en Ina Wisselink. Zicht op zorg en welzijn: voorzieningen. Utrecht: Nederlands instituut voor zorg en welzijn, 1996.
- Ter Bogt en Van Praag (1992)
T.F.M ter Bogt en C.S. van Praag. Jongeren op de drempel van de jaren negentig. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1992 (Cahier 90).
- Bosman en Louwes (1989)
Rie Bosman en Wiepke Louwes. Gezinsituaties en onderwijskansen. Een toetsing van verklaringen voor de schoolloopbaanverschillen tussen kinderen uit eenoudergezinnen en tweedoudergezinnen. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1989.
- Bressers (1988)
J.Th.A Bressers. Triangulatie in evaluatie-onderzoek. Beleidseffectiviteit en waterkwaliteitsbeleid. 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, 1988.
- Castenmiller (1994)
Peter Castenmiller. Onverschillige democratie: betrokkenheid bij de lokale politiek. Amsterdam: Het Spinhuis, 1994.
- CBS (1999)
Jeugd, feiten en cijfers 1999. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek, 1999.
- Claassen (1996)
A. Claassen. Lokaal jeugdbeleid in Gelderse gemeenten. Een onderzoek naar de stand van zaken. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, 1996.
- Dekovic et al. (1997)
M. Dekovic, E. Snel en J.H.A. Groenendaal. Kinderen van de rekening. Over de effecten van armoede op kinderen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997 (143-157).
- Den Dulk et al. (1992)
C.J. den Dulk, H. van de Stadt, J.M. Vliegen. Een nieuwe maatstaf voor stedelijkheid: de omgevingsadressendichtheid. In: Maandstatistiek Bevolking, CBS, juli 1992 (14-27).
- Denters (1989)
S.A.H. Denters. Gemeentelijke politiek. In: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf, J.J.A. Thomassen (red.). Politiek in Nederland. Alphen a/d Rijn: Samson, 1989.
- Denters et al. (1999)
S.A.H. Denters, O. van Heffen en H.M. de Jong. Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustusbed?: gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid als casus. In: Bestuurskunde 8 (1999) 3 (106-115).
- Easton (1975)
David Easton. A re-assessment of the concept of political support. In: British journal of political science 5 (1975) (435-457).
- Fleurke et al. (1997)
F. Fleurke, R. Hulst en P.J. de Vries. Decentraliseren met beleid. Een heuristiek. Den Haag: Sdu, 1997.
- Gilsing et al. (1999)
Rob Gilsing, Ton van der Pennen, Monique Turkenburg en Vic Veldheer. Onderzoek naar lokaal sociaal beleid. Den Haag: SCP, 1999 (werkdocument 58).
- Grünwald-Schindl en Kraan-Jetten (1987)
C.A. Grünwald-Schindl en A. Kraan-Jetten. Ex post-evaluatieonderzoek. In: Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.). Handboek beleidswetenschap. Meppel: Boom, 1987.

- Herweijer (1987)
M. Herweijer. De dynamiek van doelstellend gedrag: een struikelblok voor evaluatieonderzoek. In: Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.). Handboek beleidswetenschap. Meppel: Boom, 1987.
- Hoff et al. (1997)
S.J.M. Hoff, J. Dronkers en J.C. Vrooman. Arme ouders en het welzijn van kinderen. In: G. Engbersen, J.C. Vrooman en E. Snel (red.). De kwetsbaren. Tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.
- Hupe en Klijn (1997)
P.L. Hupe en E.H. Klijn. De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Rotterdam: EUR/vakgroep Bestuurskunde, 1997 (Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid).
- Junger et al. (1998)
Marianne Junger, Henk Vinken, André van der Laan, Isabelle Diepstraten en Piet van den Akker. Jongeren en risicogedrag. Definities, trends en factoren. Leiden/Tilburg: NSCR/IVA, 1998.
- Kwekkeboom (1997)
M.H. Kwekkeboom. De ontwikkeling van een lokaal beleid voor ouderen en gehandicapten. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1997 (Cahier 138).
- Mutsaers en Delemarre (1999)
H.P.M. Mutsaers en N.J.M. Delemarre. Kinderopvang in gemeenten: de monitor over 1997. Den Haag: VNG/SGBO, 1999.
- OLPJ (1998a)
Jeugdbeleid vindt zijn weg. Eindverslag van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid. Rijswijk: projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid, 1998.
- OLPJ (1998b)
Verder werken aan jeugdbeleid. Eindadvies van de projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid. Rijswijk: projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid, 1998.
- Van der Pennen et al. (1995)
A.W. van der Pennen, B. Cordia, A. van Egeraat, M.H. Kwekkeboom, A. Straathof, J.W. van der Wardt, Th. van Duin. Welzijnsbeleid in de lokale samenleving: een verkennende studie in drie gemeenten. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1995 (Rapportage welzijnswerk 5).
- Van der Pennen en Ter Borg (1996)
A.W. van der Pennen en E. ter Borg (m.m.v. R. Van Til, R. Gilsing en A. Straathof). Welzijn en sociale vernieuwing: een onderzoek naar de bijdrage van het lokale welzijns- en sociale-vernieuwingsbeleid aan achterstandsbestrijding. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1996.
- Puts en Wever (1998)
J.H.L. Puts en G.M.L.M. Wever. Jeugdvoorzieningen in beeld. Een instrument voor het inventariseren van het lokale aanbod voor de jeugd. Rijswijk: projectgroep Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid, 1998.
- Schuyt (1995)
C.J.M. Schuyt. Kwetsbare jongeren en hun toekomst. Beleidsadvies gebaseerd op literatuurverkenning. Amsterdam, 1995.
- SCP (1985)
Jongeren in de jaren tachtig. Een beschrijvende studie naar maatschappelijke kenmerken en denkbeelden van jongeren. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985.
- SCP (1998)
Sociale en culturele verkenningen 1998. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1998 (Cahier 149).
- SCP/CBS (1997)
Armoedemonitor 1997. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 140).
- Simonis en Lehning (1987)
J.B.D. Simonis en Percy B. Lehning. Een pluriforme beleidswetenschap. In: Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.). Handboek beleidswetenschap. Meppel: Boom, 1987.
- Van der Staaij (1990)
A.J. van der Staaij. De gemeente onmisbaar: Toespraak drs. A.J. van der Staaij ter gelegenheid van de Jaarvergadering van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 11 oktober 1990 te Breda. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1990.
- Tesser en Veenman (1997)
P. Tesser en J. Veenman. Rapportage minderheden 1997. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1997 (Cahier 142).
- Tilanus (1997)
C.P.G. Tilanus. Jeugdbeleid. Utrecht: SWP, 1997.

- TK (1980/1981)
Decentralisatie van rijkstaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1980/1981, 16492, nrs. 1-2.
- 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 (1997/1998)
Gewichtenregeling basisonderwijs. Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25844, nr. 1.
- Torenvlied (1996)
René Torenvlied. Besluiten in uitvoering: theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten. Amsterdam: Thesis Publishers, 1996 (Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen).
- In 't Veld-Langeveld en Hoogerwerf (1985)
H.M. in 't Veld-Langeveld en A. Hoogerwerf. Evaluatie van overheidsbeleid. In: A. Hoogerwerf (red.). Overheidsbeleid. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1985.
- VNG (1995)
Preventie, participatie en perspectief. Een nota over mogelijkheden voor gemeentelijk jeugdbeleid. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1995.
- Van Vught (1987)
F.A. van Vught. Verklaringsmodellen bij beleidsevaluatie: de keuze tussen de rationalistische en de hermeneutische evaluatiemethodologie. In: Percy B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.). Handboek beleidswetenschap. Meppel: Boom, 1987.
- VWS (1995)
Perspectief voor jeugdigen, kansen voor gemeenten: lokaal preventief jeugdbeleid. Den Haag: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1995.
- VWS et al. (1995)
Beleidskader preventieve en curatieve jeugdzorg 1996-1999. Rijswijk/Den Haag/Zoetermeer: ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/ministerie van Justitie/ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1995.
- Van der Wouden et al. (1994)
Ries van der Wouden, Marieke Ruinaard, Rick Kwekkeboom, Elisabeth ter Borg, Peter Voogt, en Wiert Wiertsema. Evaluatie sociale vernieuwing. Het eindrapport. Rijswijk/Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, 1994 (Cahier 109).
- WVC en Justitie (1994)
Regie in de jeugdzorg. Standpunt van de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie. Den Haag: ministerie van WVC/ministerie van Justitie, 1994.

PUBLICATIES VAN HET SOCIAAL EN CULTUREEL PLANBUREAU

Werkbericht

Het Werkbericht geeft een kort overzicht van de werkzaamheden en de recente publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het verschijnt enkele malen per jaar en is gratis verkrijgbaar. Abonnementen op het Werkbericht kunnen schriftelijk worden aangevraagd.

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt elke twee jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma (1998-1999) is gratis verkrijgbaar en kan schriftelijk worden aangevraagd.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel (prijswijzigingen voorbehouden). Een complete lijst is gratis verkrijgbaar en kan schriftelijk worden aangevraagd bij het SCP, Postbus 16164, 2500 BD Den Haag. Zie ook:
<http://www.scp.nl>

Sociale en Culturele Rapporten

Sociaal en Cultureel Rapport 1994. ISBN 90-5250-617-5 (f 30,00)
Sociaal en Cultureel Rapport 1996. ISBN 90-5250-920-4 (f 30,00)
Sociaal en Cultureel Rapport 1998. ISBN 90-5749-114-1 (f 90,50)

Sociale en Culturele Studies

- 23 Leesgewoonten. (1996) ISBN 90-5250-915-8 (f 60,00)
- 24 Secularisatie en alternatieve zingeving in Nederland. (1997)
ISBN 90-5250-930-1 (f 51,00)
- 25 Trends in onderwijsdeelname. (1998) ISBN 90-5749-110-9 (f 51,00)
- 26 Tussen bed en budget. (1998) ISBN 90-5749-119-2 (f 62,00)
- 27 De stad op straat. (1999) ISBN 90-5749-120-6 (f 51,00)

Cahiers

- 135 Rapportage ouderen 1996. (1997) ISBN 90-5250-925-5 (f 41,50)
- 136 Het gedeelde erfgoed. Het culturele draagvlak deel 3. (1997)
ISBN 90-5250-926-3 (f 36,00)
- 137 Maatschappelijke organisaties, publieke opinie en milieu (1997)
ISBN 90-5250-927-1 (f 36,00)
- 138 De ontwikkeling van een lokaal beleid voor ouderen en gehandicapten (1997)
(voorheen Rapportage welzijnswerk: dl. 6) ISBN 90-5250-928-X (f 36,00)
- 139 Sociale en Culturele Verkenningen 1997. ISBN-90-5749-103-6 (f 36,00)
- 140 Armoedemonitor 1997. ISBN 90-5749-104-4 (f 36,00)
- 141 Sociale atlas van de vrouw, deel 4 Veranderingen in de primaire leef sfeer
(1997) ISBN 90-5749-105-2 (f 52,00)
- 142 Rapportage minderheden 1997. ISBN 90-5749-102-8 (f 41,50)
- 143 Het gezinsrapport. Een verkennende studie naar het gezin in een veran-
derende samenleving. (1997) ISBN 90-5749-106-0 (f 41,50)
- 144 Maatschappelijke en individuele determinanten van autogebruik: toepassing
van het model 'Determinanten van milieurelevant consumentengedrag'.
(1997) ISBN 90-5749-107-9 (f 36,00)
- 145 Vraagverkenning wonen en zorg voor ouderen. (1997)
ISBN 90-5749-108-7 (f 36,00)
- 146 Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk. (1998)
ISBN 90-5749-109-5 (f 36,00)
- 147 Rapportage gehandicapten 1997 (1998) ISBN 90-5749-111-7 (f 47,00)
- 148 Rapportage jeugd 1997 (1998) ISBN 90-5749-112-5 (f 36,00)
- 149 Sociale en Culturele Verkenningen 1998. ISBN 90-5749-113-3 (f 36,00)
- 150 Een bestaan zonder baan. ISBN 90-5749-115-X (f 36,00)
- 151 Armoedemonitor 1998. ISBN 90-5749-116-8 (f 41,50)
- 152 Van hoog naar laag; van laag naar hoog (1998). ISBN 90-5749-117-6
(f 36,00)
- 153 Rapportage minderheden 1998 (1998). ISBN 90-5749-118-4 (f 52,00)
- 154 Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch
perspectief. Civil society en vrijwilligerswerk 3 (1999).
ISBN 90-5749-121-4 (f 47,00)
- 155 Rapportage ouderen 1998 (1999) ISBN 90-5749-122-2 (f 47,00)
- 156 Verspilde energie? Wat doen en laten Nederlanders voor het milieu (1999)
ISBN 90-5749-123-0 (f 31,00)
- 157 Sociale en Culturele Verkenningen 1999 (1999) ISBN 90-5749-130-3
(f 41,50)
- 158 Naar draagkracht (1999) Een verkennend onderzoek naar draagvlak en
draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheids-
zorg. ISBN 90-5749-131-1 (f 36,00)
- 159 Variatie in participatie. Achtergronden van arbeidsdeelname van allochtone
en autochtone vrouwen (1999) ISBN 90-5749-133-8 (f 31,00)
- 160 Rapportage minderheden 1999 (1999). Positie in het onderwijs en op de
arbeidsmarkt. ISBN 90-5749-136-2 (f 52,00)
- 161 Lokaal jeugd beleid (1999). Een inventariserend onderzoek. ISBN 90-5749-
134-6 (f 31,00)