

Inhoud

B 2 Vormen van jeugdbeleid

2.1 Vormen van jeugdbeleid

Inleiding	B 2.1-1
1 Jeugd en samenleving	B 2.1-3
1.1 'De jeugd'. Hoezo?	B 2.1-3
1.2 Jeugd en competentie	B 2.1-5
1.3 Jeugd als bron	B 2.1-6
2 Gemeentelijk jeugdbeleid	B 2.1-8
2.1 De gemeente als regisseur	B 2.1-10
2.2 Visie noodzakelijk	B 2.1-11
3 Vormen van jeugdbeleid	B 2.1-13
3.1 Integraal jeugdbeleid	B 2.1-14
3.2 Preventief lokaal jeugdbeleid	B 2.1-19
3.3 Breed positief gericht lokaal jeugdbeleid	B 2.1-21
3.4 Jeugdparticipatie	B 2.1-24
3.5 Vraaggestuurd jeugdbeleid	B 2.1-26
3.6 Activerend jeugdbeleid	B 2.1-30

INHOUD

Inh. B 2-pag. 2

HJB 3/60

Vormen van jeugdbeleid

*Drs. P.H. Kwakkelstein**

Inleiding

De aandacht voor lokaal jeugdbeleid is de laatste jaren sterk toegenomen. Op de meeste gemeentelijke beleidsagenda's heeft de jeugd zich een plaats verworven, en wordt er meer of minder actief gewerkt aan de vormgeving van een jeugdbeleid. Het is echter vooral de overheid die het jeugdbeleid ter hand wil nemen, jeugdigen zelf vragen er niet om. Voor hen is de beleidsmatige aandacht nog veelal een 'ver van hun bed show'. Dat laatste mag eigenlijk geen verbazing wekken aangezien de overheidsbemoeienis in de beleving van jeugdigen vooral verschijnt als er 'problemen' zijn. Het jeugdbeleid heeft gedurende lange tijd vooral in het teken gestaan van 'jeugd met problemen' en van 'jeugd die problemen veroorzaakt'. Als de 'overheid' op het toneel verschijnt, dan zien jeugdigen dat vaak als 'slecht nieuws'.

Jeugd dient zich aan

De jeugd 'vraagt' weliswaar niet om jeugdbeleid maar zij dient zich wel aan in de lokale gemeenschap, en wel steeds nadrukkelijker. Jeugdigen willen, zo lijkt het, een volwaardiger plaats in de lokale gemeenschap, zij willen ruimte en mogelijkheden om volwaardig (naar de competentie van de leeftijdsfase) deel te kunnen nemen aan de lokale samenleving, onder het motto: 'ook onze samenleving'.

De wijze waarop jeugdigen zich aandienen is zelden 'politiek' van aard, en ook zijn er geen belangenorganisaties van jeugdigen die zich programatisch tot de aangewezen instanties richten. Nee, jeugdigen dienen zich aan op hun eigen wijze: door zelf de plaatsen in de woon- en leefomgeving te 'bezetten' die zij willen gebruiken voor hun activiteiten. Of het nou simpelweg gaat om bij elkaar te zijn en rond te hangen, dan wel om een trap- of fietsveldje, om skaten, graffiti-sputten, enzovoorts, zij vinden hun weg wel. Zij geven op vaak door de volwassen bewoners onbegrepen en niet

* De auteur is wetenschappelijk onderzoeker op het terrein van jeugdbeleid aan de Universiteit van Amsterdam.

geaccepteerde wijze aan dat zij de straat ook als hun straat, de buurt ook als hun buurt beschouwen. Gedrag van jeugdigen wordt meestal bekeken vanuit de normen en waarden van volwassenen, en dan verschijnen hun gedragingen vaak als 'zinloos', overbodig en negatief gericht.

Maar wat in de ogen van volwassenen als 'zinloos' verschijnt kan in een jeugdcultuur wel degelijk betekenisvol zijn. Een duidelijk voorbeeld is graffiti, dat voor jeugdigen die het doen betekenis heeft. Verschillende betekenissen zelfs: het kan als beeldtaal een 'kunstuiting' zijn waarvoor in de eigen kring soms hoge esthetische maatstaven gelden; het kan communicatie zijn binnen de subcultuur; het kan een zeer individuele presentatie zijn van een jeugdige in zijn leefomgeving; en het kan 'branie-gedrag' zijn ten aanzien van leeftijdgenoten. En als het er op aankomt is het ook nog uitdagend naar de 'volwassen' omgeving die het niet leuk vindt en er op reageert.

De omringende samenleving reageert meer op de 'verschijningsvorm' dan op de 'betekenis' van het gedrag van jeugdigen, en verlangt van de overheid hetzelfde te doen. We zouden kunnen zeggen dat de reactie op het gedrag van jeugdigen over het algemeen minder 'pedagogisch' is dan vroeger; er wordt minder met hen gecommuniceerd, ze worden minder 'aangesproken'. En jeugdigen voelen dat haarscherp. Zij voelen zich veelal 'afgewezen', niet serieus genomen door de volwassen wereld, en reageren daar van hun kant vaak fel op en/of keren zich juist af.

Onbegrip en non-communicatie leiden er vaak toe dat er rondom jeugdigen een sfeer van angst ontstaat, waaruit dan weer de roep om krachtdadig optreden voortkomt. Zolang jeugdigen merken dat zij sterke reacties van de omringende samenleving kunnen veroorzaken zal dat hen bezighouden, en soms wordt het provoceren van dergelijke reacties voor hen zelfs een doel op zich. Een samenleving die hoofdzakelijk 'reageert' op gedrag van jeugdigen vanuit regels en verboden, vanuit zaken die *niet* kunnen, is een samenleving 'in de verdediging' met als laatste verdedigingslinie de 'zero-tolerance'.

Jeugdigen voelen dat aan, zij zien hun 'macht' en hoewel zo'n verhouding tot de omringende samenleving een weinig productieve verhouding is, kiezen ze vaak liever voor dergelijke aandacht om zich te manifesteren dan voor 'helemaal geen aandacht'.

Bovendien kunnen ze er bij winnen, omdat een beleid dat 'reageert' hen

veelal tegemoet komt met voorzieningen die ze anders nooit zouden krijgen.

Een samenleving 'in de verdediging' vormt voor jeugdigen bepaald geen uitdaging om zich er op 'positieve' wijze mee bezig te houden, het versterkt bij hen het beeld dat zij 'er niet bijhoren' en op elk terrein hun 'plaats moeten bevechten'.

Deze 'trend' heeft veel mogelijke oorzaken, waarop in dit bestek niet uitvoerig kan worden ingegaan. Maar een aantal algemene noties moeten de revue passeren.

De lokale overheid staat wat betreft jeugdigen voor een keuze: enerzijds kan zij als leidend motief voor haar jeugd beleid kiezen voor een *reactieve* benadering waarin beheersing en controle centraal staan en waarin vooral datgene wat 'fout' gaat en kan gaan het uitgangspunt is. Anderzijds kan zij ook kiezen voor een *activerende* benadering, waarin 'participatie' centraal staat en waarin de potenties van jeugdigen zelf en hun deelname (bijdrage) aan de lokale gemeenschap het uitgangspunt zijn.

In deze bijdrage wordt eerst een beknopte algemene verkenning gedaan van de positie van jeugdigen in onze samenleving. Geconstateerd wordt dat de inrichting van de samenleving voor jeugdigen en hun ambities niet adequaat meer is. Hoe dit vraagstuk steeds meer op de agenda's van de lokale besturen verschijnt en hoe die daarop reageren. Ook wordt verder ingegaan op de 'keuze' die lokale overheden hebben in de uitgangspunten voor hun jeugd beleid. Vervolgens worden verschillende varianten van jeugd beleid besproken en getoetst aan de geformuleerde keuze.

1 Jeugd en samenleving

1.1 'De jeugd'... Hoezo?

'De jeugd bestaat niet', is vaak te horen, en natuurlijk is het zo dat 'de jeugd' zich niet als zodanig aandient in onze samenleving. Het is moeilijk om in algemene termen over 'jeugdigen' te spreken, in de werkelijkheid van het alledaagse leven maken we tal van onderscheidingen bijvoorbeeld naar leeftijd, naar allerlei karakteristieken en subculturele kenmerken. Toch zijn over de positie van jeugdigen in onze (westerse) cultuur, en over hun deelname-mogelijkheden een aantal algemene noties van belang.

In de jaren tachtig constateert H. Giesecke¹ dat we in onze cultuur bezig zijn om de jeugdfase te reduceren tot een 'moratorium' waarin de voorbereiding *op later* en het wachten *op later* centraal staan. 'Jeugd' wordt gekenmerkt door een 'nog-niet status' die jeugdigen geen betekenisvolle rol geeft in het geheel van de samenleving. Meer recent constateert C. Schuyt ongeveer hetzelfde, en hij wijst er bovendien op dat, in tegenstelling tot wat vaak wordt gezegd, de *draagkracht* van jeugdigen over het algemeen veel groter is dan de *draaglast* die hun bestaan met zich meebrengt ... als dat waar is, dan is er dus een grote hoeveelheid 'rest-energie' bij jeugdigen aanwezig.

Deze analyses nodigen uit tot onderzoek naar de vraag hoe jeugdigen hun positie in de samenleving ervaren en tot bezinning op de vraag of jeugdigen een betekenisvolle rol in de gemeenschap kunnen spelen en hoe zij daartoe geactiveerd kunnen worden. Het is nodig ons samen met jeugdigen af te vragen welke ruimte en welke verantwoordelijkheid aan de jeugd gegeven kan worden; welk beroep de samenleving op hen kan doen, en welke bijdrage de samenleving van jeugdigen mag verwachten. Dat gaat verder dan de, op zichzelf belangrijke, vraag of wij jeugdigen voldoende kunnen bieden om 'zich bezig te houden'. In het ontwikkelingsstadium waarin onze samenleving zich bevindt zijn deze vragen betrekkelijk nieuw, maar het zijn tegelijkertijd vragen die zich nadrukkelijk aandienen.

Je kunt zeggen dat we eigenlijk moeten zoeken naar een 'nieuwe dimensie' van de deelname van jeugdigen. Een dimensie die recht doet aan hun toegenomen mondigheid, zelfstandigheid en sociale vaardigheid. Een dimensie die jeugdigen het besef geeft dat zij 'erbij horen' en naast primaire sociale verbanden (gezin; vriendschappen; club- en verenigingsleven) samen met andere burgers ook nog deel uitmaken van grotere verbanden: de woon- en leefomgeving; de lokale samenleving.

Deze dimensie moet jeugdigen de gelegenheid bieden om volwaardig (conform de competenties die met de leeftijdsfase verbonden zijn) deel te nemen aan de samenleving, en zich daarin te manifesteren. Maar anderzijds gaat het om een dimensie die ook de lokale samenleving de mogelijkheid geeft om jeugdigen aan te spreken. Het is een positie die zowel de

¹ Herman Giesecke: 'Wij willen alles en wel onmiddellijk', in Tijdschrift Jeugd en Samenleving, januari 1982. De Duitse socioloog Giesecke heeft naam gemaakt door zijn scherpe cultuur-sociologische observaties van jeugd en samenleving.

jeugdigen als de samenleving veel kan opleveren, maar één waaraan ook verantwoordelijkheden verbonden zijn die beiden op zich moeten nemen.

1.2 Jeugd en competentie

Interessant is in dit verband het tot op vandaag veelbesproken onderzoek dat Ronald Inglehart uitvoerde in de jaren zeventig naar de ontwikkeling van politieke culturen in westerse samenlevingen¹. Hij kenschetst onze politieke cultuur als een *'elite directed political participation (that) is largely a matter of elites mobilizing mass support through established organizations such as political parties, labor unions, religious institutions and so on'*.

Maar Inglehart ziet in westerse landen een toenemende competentie bij burgers om betrokken te zijn bij beleidsvorming en het nemen van specifieke beslissingen. Deze mondige burger neemt er niet zondermeer genoegen mee zijn politieke deelname te beperken tot het eens in de zoveel tijd kiezen van de ene of de andere ploeg 'beslissers'. Inglehart signaleert dan ook de opkomst van een politieke stijl die hij *'elite challenging'* noemt. Deze stijl komt voort uit de toenemende behoefte van burgers om invloed te hebben op beslissingen die hun bestaan direct raken. Deze behoefte van burgers is in onze samenleving herkenbaar, en we zien dat de samenleving zich (zij het soms schoorvoetend) ontwikkelt in de richting van meer zeggenschap voor burgers (zie bijvoorbeeld buurtbeheer). Maar de spanning tussen beide politieke culturen die Inglehart onderscheidt is nog volop aanwezig. Het debat komt op allerlei niveaus pas goed op gang. Zelfs in het kabinet, waar minister Peper in de zomer van 1999 de knuppel in het hoenderhok gooit met een essay over de kloof tussen politiek en samenleving. In een reactie daarop schrijft P.H.A. Frissen, hoogleraar bestuurskunde, dat het niet langer denkbaar is dat 'de' politiek feitelijk of normatief een richtinggevend centrum van maatschappelijke inrichting kan zijn. 'Van een centrale regie is geen sprake meer.' De rol van politieke partijen 'lijkt ingeperkt tot de selectie van leden van de politieke klasse. Dat de

¹ Ronald Inglehart: *The silent revolution; Changing values and political styles among western publics*, Princeton University Press, 1977. Leidde in de jaren zeventig een opzienbarend internationaal onderzoek naar veranderende waarden, politieke stijlen en politieke betrokkenheid in westerse landen.

rekruteringsbasis inmiddels angstwekkend smal is geworden draagt opnieuw bij tot afnemende legitimiteit'.¹

We kunnen rustig stellen dat in onze tijd de competentie van jeugdige burgers is toegenomen en toeneemt. Zij zijn mondiger door beter en langdurige onderwijs, ze zijn eerder zelfstandig en (zegt Inglehart) ze worden minder dan voorgaande generaties belast met materiële zorgen, waardoor hun preoccupatie veel meer ligt op het vlak van de 'kwaliteit van het bestaan'. Inglehart zegt dat juist jeugdigen zich aangesproken zullen voelen door 'elite challenging' politieke culturen.

De vraag is nu of deze kwaliteiten van onze jeugdige burgers wel serieus worden genomen, en of er vormen ontstaan die jeugdigen de mogelijkheden geven om ze in praktijk te brengen?

1.3 Jeugd als bron

Het lijkt wel of onze cultuur jeugdigen het liefst 'aan de kant houdt' als het gaat om het functioneren van de samenleving. We ontwikkelen duizend en één mogelijkheden voor jeugdigen om zich voor te bereiden op deelname aan de samenleving als volwassene, maar verwachten van hen 'als jeugdige' geen bijzondere bijdrage. De boodschap voor hen is: maak gebruik van de talloze trajecten en voorzieningen die wij voor je hebben ontworpen, en houd je verder rustig. Het maatschappelijk ongeduld ten aanzien van jeugdigen is groot, en steeds verfijnder en veelvuldiger worden onze testtechnieken om jeugdigen in het juiste traject te krijgen en te houden. De 'vrije ruimte' die het jong zijn van veel ouders ooit kenmerkte lijkt de jeugd van vandaag te worden ontnomen. Luisterend naar de manier waarop over 'de jeugd van tegenwoordig' wordt gesproken krijg je vaak de indruk dat naar 'de jeugd' wordt gekeken met een mengeling van minachting en verontwaardiging. Het moet in de ogen van jeugdigen vaak lijken alsof de samenleving tegen hen 'samenspant'.

Echt waar 1:

Een groep jeugdigen meldt zich bij de wethouder, van wie bekend is dat hij zich veel gelegen laat liggen aan de jeugd in zijn gemeente, met de vraag of er geen 'halfpipe' voor hen kan komen. De wethouder spreekt met de groep af dat zij zelf actie zullen ondernemen om aan geld te komen. De jeugdigen halen enkele duizenden guldens op met flessegeld

¹ P.H.A. Frissen: 'De democratie moet worden uitgebreid', in NRC Handelsblad 280899.

en oud papier acties. De wethouder prijst hun initiatief en zegt dat de gemeente de benodigde middelen zal aanvullen. Samen met de ambtenaar en de wethouder gaan de jeugdigen op zoek naar een geschikte plaats. Die wordt gevonden onder het viaduct van de snelweg die aan de rand van de gemeente loopt. Honderden meters verder staat de dichtstbijzijnde woning en verder daarachter ligt een woonwijk in de buurt van de snelweg. De inspraakavond voor bewoners wordt met vertrouwen tegemoet gezien. De opkomst is groot, en tientallen burgers voeren het woord, met als belangrijkste strekking: Tegen! want geluidsoverlast. Eén, oudere, bewoner staat op en zegt zich te schamen voor wat hier wordt vertoond. Die week treffen de wethouder en de ambtenaar een bezwaarschrift aan op hun bureau. Het is afkomstig van een vereniging die zich inspannt voor een 'groene gemeente', zij tekenen bezwaar aan tegen het plan omdat de plaatsing van een half-pipe op die plek de doortocht van insecten zou verstoren.

Echt waar 2:

Een wethouder doet zijn best om bij een donker fietstunneltje in de gemeente een lantarenpaal geplaatst te krijgen. Het tunneltje wordt veel gebruikt door jeugdige fietsers. Dat lukt. Prompt komt de bewoner in verzet waar de lantarenpaal voor de deur staat, hij zal niet stoppen met procederen voordat de lantarenpaal is weggehaald: door die lantarenpaal ontstaat er samenscholing van jeugdigen voor zijn deur.

Het mag ons niet verbazen als veel jeugdigen het gevoel krijgen dat zij 'overbodig' zijn, dat de samenleving eigenlijk alleen maar last van hen heeft: 'ze kosten alleen maar veel geld'; 'ze doen maar wat ze willen'; 'ze veroorzaken alleen maar overlast'. Dat zij alleen maar een 'kostenpost' zijn van de prestatie maatschappij, en hoogstens als een 'dubieuze investering' worden beschouwd.

De reactie van de samenleving op 'ongewenste' uitingen van het jongzijn is om nog meer te regelen en nog meer regels te stellen. Zo proberen wij nu te programmeren waar jeugdigen elkaar wél mogen ontmoeten in de openbare ruimte door er JOPS neer te zetten.

Het bovenstaande mag wel erg somber klinken, maar er zijn veel aanwijzingen te vinden die deze somberheid bevestigen. In elk geval moeten degenen die met jeugdbeleid bezig zijn alert zijn op de beeldvorming die bij (en over) jeugdigen bestaat. En overigens doet het lokaal bestuur er goed aan zich te realiseren dat jeugdbeleid ook voor een groot deel op volwassen burgers gericht moet zijn. Aan de missie om jeugdigen een plaats te

geven in de lokale gemeenschap is onlosmakelijk verbonden de missie om bij volwassen burgers meer begrip, verdraagzaamheid en actieve steun voor jeugdigen te verwerven.

Inmiddels zijn er in tal van gemeenten ontwikkelingen gaande die een kentering inluiden. Het jeugdbeleid is daarvan veelal de voortrekker. In de bovengenoemde voorbeelden is die kentering ook zichtbaar. In beide gevallen gaat het om wethouders die zich de plaats van jeugdigen ter harte nemen, en zich daadwerkelijk en uit overtuiging voor hen inzetten, en zo zijn er steeds meer wethouders.

Dat daarbij misschien wat naïef er vanuit wordt gegaan dat de burgers in de gemeente hun goede wil ten aanzien van de plaatselijke jeugdigen zullen steunen, verhult niet dat zij stelling nemen voor de jeugdigen.

Hier zien we wat betekenis van het lokaal bestuur voor haar jeugdige burgers kan zijn: *een keuze voor jeugdigen als uitgangspunt van het beleid*. Het is een beleid dat vertrekt vanuit de erkenning dat jeugd een 'bron' is voor de lokale gemeenschap. Een bron van energie, van creativiteit en van draagkracht. Een bron die het beleid moet zien aan te boren en te activeren. In wezen is het de erkenning van het feit dat het hoofddoel van een lokaal jeugdbeleid moet zijn de deelname (ook de bijdrage) van jeugdigen aan de (lokale) samenleving te bevorderen en hen in staat te stellen zich voor te bereiden op hun latere deelname als volwassen burger.

In het laatste hoofdstuk van deze bijdrage wordt gezocht naar begripsverheldering in de aanduidingen van jeugdbeleid die de laatste jaren veel worden gebruikt. Daarbij wordt met verwijzing naar het eerste deel bekeken hoe de onderscheiden vormen zich verhouden tot de daarin geformuleerde uitgangspunten. In het volgende hoofdstuk worden eerst een aantal algemene noties behandeld met betrekking tot gemeentelijk jeugdbeleid.

2 Gemeentelijk jeugdbeleid

Steeds nadrukkelijker worden lokale overheden geconfronteerd met de noodzaak om een lokaal jeugdbeleid te ontwikkelen, steeds meer lokale overheden zitten met de vraag hoe ze dat kunnen aanpakken. Het ontwikkelen van lokaal jeugdbeleid vereist inzichten en acties op uiteenlopende niveaus, zoals:

- De gemeente moet een visie ontwikkelen op lokaal jeugdbeleid die kan dienen als grondslag voor het reserveren van middelen en het maken van

beleidskeuzes. En zij moet een breed draagvlak voor deze visie verwerven: politiek/bestuurlijk; bij maatschappelijke organisaties; bij burgers en bij jeugdigen zelf.

- De gemeente moet zich voorzien van relevante en enigszins representatieve informatie met betrekking tot de leefsituatie en de behoeften van jeugdigen (en opvoeders).
- De gemeente moet een regierol gaan uitoefenen ten aanzien van (vaak) talrijke betrokken instanties, instellingen en organisaties¹. Dit omvat niet alleen de aansturing van instellingen die zij (mede) financiert maar ook instellingen waarvan de medewerking verworven moet worden ook al heeft de gemeente daarmee geen budgetrelatie.
- De gemeente zal willen bevorderen dat het aanbod van afzonderlijke instellingen effectief op elkaar aansluit.
- De gemeente zal willen weten wat het 'dekkingsgebied' is van de bestaande zorg- en dienstverlening voor jeugdigen en opvoeders in de gemeente.
- Daarnaast zal de gemeente het tot haar verantwoordelijkheid rekenen om een zo eenvoudig mogelijke spreiding van de zorg- en dienstverlening voor jeugdigen te bewerkstelligen.
- De gemeente zal willen bewerkstelligen dat lokale voorzieningen aansluiten op de actuele behoeften van jeugdigen en opvoeders en zich zelfs daarvoor verantwoordelijk voelen.
- De gemeente zal de lokale instellingen willen betrekken bij de coördinatie en de uitvoering van haar jeugdbeleid.
- De gemeente moet in eigen huis relevante beleidsafdelingen zien te betrekken bij het beleidsproces.
- De gemeente zal (semi-)overheidsinstanties willen betrekken bij de ontwikkeling en de uitvoering van haar jeugdbeleid.
- De (kleinere) gemeente zal vaak genoodzaakt zijn andere gemeenten in haar omgeving te interesseren voor gezamenlijke initiatieven.
- De gemeente zal te maken krijgen met de aansluiting van haar lokaal jeugdbeleid op provinciaal jeugdzorgbeleid.
- De gemeente zal jeugdigen (en opvoeders) zelf willen mobiliseren.

Meestal is er bij ambtelijke diensten en bij de verantwoordelijke bestuur-

¹ Waar nodig dient men in het vervolg voor instellingen te lezen: instellingen, instanties en organisaties. Met instanties wordt bijvoorbeeld bedoeld op de sociale dienst; arbeidsvoorziening; de Politie. Met organisaties worden bijvoorbeeld bedoeld: vrijetijdsorganisaties; sportverenigingen; georganiseerd vrijwilligerswerk enzovoort.

ders nog maar weinig ervaring opgedaan met deze zaken, en zal men moeite hebben met zowel de inhoudelijke als de beleidsmatige dimensies van het jeugdbeleid. Anderzijds zullen veel gemeenten moeite hebben om zich als regisseur van het lokale bestel te positioneren in het lokale krachtenveld.

2.1 *De gemeente als regisseur*

Er is de laatste jaren veel te doen over de rol van de gemeente als regisseur van lokaal beleid.¹ De noodzaak van een actieve rol van de gemeente dient zich nadrukkelijker aan naar mate meer beleidsverantwoordelijkheid wordt gedecentraliseerd. Het is evenwel eenvoudiger om deze noodzaak te constateren dan om haar te effectueren. Zeker op het terrein van jeugd, welzijn en onderwijs is in het verleden binnen de gemeenten weinig ervaring opgedaan met een actieve rol in de voorbereiding en vormgeving van beleid. Over het algemeen gesproken is er van oudsher sprake van een 'volgende' traditie, wat wil zeggen dat vanuit het maatschappelijk middenveld initiatieven worden genomen die door de gemeente worden beoordeeld en al dan niet gehonoreerd. De gemeente draagt zorg voor de randvoorwaarden, in een metafoor: het toneel, de toneelmeesters, de rekwisieten.

Aan de actoren in het maatschappelijk middenveld wordt het 'spel' overgelaten. Veelal is er niet sprake van één scenario of van één regie maar van vele, instellingsgebonden scenario's en regies. De 'voorstelling' bestaat veelal uit een bonte verzameling van solo's, die delen van het publiek aanspreken (bedienen) en anderen niet.

Deze traditie heeft de verhouding tussen de gemeente en de maatschappelijke organisaties gevormd. Maatschappelijke organisaties zijn er aan gewend om vrij en autonoom te opereren en leggen zich niet zonder slag of stoot neer bij bemoeienis van de gemeente. Daarbij is het ambtelijk apparaat van een gemeente traditioneel niet erg ingesteld op actieve beleidsontwikkeling en -voering. Voor de politiek en het bestuur geldt dat men vaak uiterst moeizaam komt tot een goed doordachte beleidsvisie, die zich leent voor operationalisering in gerichte beleidskaders.

Een complicatie is dat de gemeente voor de realisatie van haar beleid zowel te maken heeft met instellingen die financieel van haar afhankelijk zijn als met instellingen, organisaties en instanties die niet of slechts gedeeltelijk afhankelijk zijn van financiering door de gemeente. Zo zal de

¹ Zie ook andere bijdragen aan dit Handboek.

gemeente in veel gevallen voor de realisatie van de door haar geformuleerde beleidsdoelen afhankelijk zijn van de bereidheid van maatschappelijke actoren om mee te werken.

Ook instellingen die wél financieel afhankelijk zijn van de gemeente zijn meestal rechtspositioneel autonoom (stichting/vereniging), bovendien is op zijn minst sprake van een wederzijdse afhankelijkheid: de gemeente heeft de instellingen nodig voor de effectuering van haar beleid. Deze omstandigheden stellen in de praktijk beperkingen aan de sturing via het budgetinstrument.

Een verdere complicatie is dat de gemeente voor de effectuering van haar (jeugd-)beleid ook afhankelijk is van de medewerking van (semi-)overheidsinstellingen en beleidsafdelingen die (deels) gebonden zijn aan eigen wet- en regelgeving, verantwoordingslijnen en tradities. Dat betreft bijvoorbeeld de sociale dienst, de sector onderwijs, arbeidsvoorzieningen en boven-lokale instellingen. Ook de medewerking van deze instanties kan veelal niet worden afgedwongen en moet worden 'verworven'.

De hierboven beschreven omstandigheden hebben ook betrekking op het gemeentelijk jeugdbeleid. Het komt voor dat een gemeente haar rol definieert vanuit een 'enge interpretatie' van haar verantwoordelijkheid, en alleen (regie-)taken voor zich ziet weggelegd ten aanzien van die instellingen waarmee zij een directe subsidierelatie heeft. Deze enigszins gemakzuchtige interpretatie gaat voorbij aan het feit dat het ijkpunt voor gemeentelijk bestuur, als democratisch gekozen volksvertegenwoordiging, vooral ligt bij haar verantwoordelijkheid voor de lokale bevolking. Vanuit die verantwoordelijkheid zal zij zich niet kunnen beperken tot de domeinen waarover zij 'zeggenschap' heeft: waar het belang van de lokale bevolking in het geding is zal zij haar 'invloed en het gezag' aan moeten wenden om ook actoren die buiten haar directe invloedssfeer vallen te bewegen hun bijdrage te leveren.

De functie 'regie' omvat zowel de aansturing van direct door de gemeente gefinancierde instellingen en organisaties als het 'verwerven' van (vrijwillige) medewerking van andere belangrijke actoren.

2.2 Visie noodzakelijk

Een beleidskader jeugdbeleid kan niet zonder een 'visie' op de maatschappelijke betekenis van jeugdigen voor de lokale gemeenschap, op de positie

van jeugdigen in de lokale samenleving en op de toekomst van de lokale jeugd. Het bezig zijn met de betekenis van jeugdigen voor de lokale samenleving schept de mogelijkheid om een positieve visie op de jeugd naar voren te brengen. Zo'n positieve visie zal er toe bijdragen dat de vaak negatieve beeldvorming omtrent jeugdigen wordt gecorrigeerd, of genuanceerd.

Voor alle sectoren waarvoor de gemeente in het kader van een gemeentelijk jeugd beleid een rol ziet weggelegd geldt dat deze eerder bereid zullen zijn deze rol (van harte) op zich te nemen wanneer er sprake is van een heldere beleidsvisie op het betreffende beleidsterrein. Instellingen in het lokale bestel en daarbuiten mogen zowel een duidelijke regie als een heldere visie van de gemeente verwachten. Met een dergelijke beleidsvisie geeft de gemeente als het ware aan met welk 'scenario' zij als regisseur wil werken. Het bevat uitgekristalliseerde doelen en duidelijk omschreven verwachtingen ten aanzien van de bijdragen van relevante actoren. Het doet uitspraken over de inzet van de gemeente. Het is noodzakelijk dat een dergelijke beleidsvisie kan steunen op een breed en actief politiek/bestuurlijk, en maatschappelijk draagvlak.

Zo'n visie moet haar vertrekpunt vinden in een 'oversijgend belang' dat vanuit de politiek/bestuurlijke verantwoordelijkheid van de lokale overheid ten aanzien van haar bevolking naar voren wordt gebracht. Het is wijs beleid om bij de operationalisering van zo'n visie naar beleidskaders oog te hebben en rekening te houden met de belangen van instellingen. Lang geleden schreef prof. G. Kuypers al:

'Belangrijk is te beseffen dat elk der actoren ook eigen oogmerken zal hebben. Het gemeenschappelijk doel zal voor elk hunner slechts een onderdeel vertegenwoordigen van alles wat zij nastreven. Iedere actor houdt zijn eigen, meer omvattende einddoel ... Het gemeenschappelijk doel zal voor elk der actoren iets anders betekenen, dit doel past niet in één maar in twee plannen'.¹

Voor een effectieve invulling van de regierol moet idealiter in de gemeente op verschillende niveaus aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

- De beleidsvisie van de gemeente ten aanzien van het betreffende be-

¹ Naar G. Kuypers: Grondbegrippen van politiek, 1973, Aula-boeken 490 (geciteerd uit De toekomst van Gemeentelijk jeugd beleid: Trends en Doelen, P.H. Kwakkelstein, 1990, VNG uitgeverij, Den Haag).

leidsveld moet doordacht en helder zijn en een perspectief bieden voor de middellange termijn.

- De beleidsvisie moet omvattend zijn, wat wil zeggen dat rekening gehouden moet zijn met alle beleidsontwikkelingen die op het betreffende beleidsveld van invloed (kunnen) zijn.
- De beleidsvisie van de gemeente moet politiek/bestuurlijk en maatschappelijk op een breed draagvlak kunnen rekenen.
- De beleidsvisie moet operationeel gemaakt (kunnen) worden in een doorvertaling naar de verwachte bijdragen van de verschillende actorniveaus binnen en buiten het overheidsapparaat.
- Een gemeente die haar rol als regisseur ten aanzien van lokale voorzieningen op zich wil nemen moet zich vooraf zowel in conceptionele zin als met betrekking tot de praktische uitwerking grondig op die rol bezinnen.
- Het maatschappelijk middenveld moet zijn ingewijd in de wijze waarop de gemeente haar regierol ziet en vorm wil geven. De gevolgen daarvan voor de verhouding tussen de gemeente, (semi-)overheid- en maatschappelijke organisaties moet duidelijk zijn en, als uitgangspunt, worden ondersteund.
- Een gemeente die gaat 'regisseren' treedt naar buiten. Ambtelijk medewerkers moeten zijn toegerust voor de rollen die van hen in dit kader worden verwacht. Zij moeten kunnen steunen op en backing krijgen vanuit de eigen organisatie. Voor alles geldt dat ambtelijk medewerkers de uitvoerders zijn van een regie die door het gemeentebestuur wordt vastgesteld. Het gemeentebestuur moet daarom als verantwoordelijke instantie actief en zichtbaar zijn in de regievoering.

De ervaring leert dat een positionering van de lokale overheid die vooral wordt ontleend aan haar *formele* bevoegdheden doorgaans weinig indruk maakt en niet noodt tot een coöperatieve opstelling van de zijde van maatschappelijke organisaties. Die formele positie heeft de lokale overheid, maar het gezag om hem effectief te gebruiken moet zij *verwerven*. Dit gezag verwerft zij in de door grondige voorbereiding, kennis van zaken, gevoeligheid voor verhoudingen en door waardering en in het algemeen respect op te brengen voor de inzet van maatschappelijke organisaties. Maar voor alles verwerft zij dit gezag door te getuigen van visie, duidelijkheid en daadkracht met betrekking tot de door haar wenselijk geachte ontwikkelingen in de lokale samenleving.

3 Vormen van jeugdbeleid

In de loop der jaren is er een verscheidenheid aan begrippen ontstaan om

jeugdbeleid nader aan te duiden. Deze begrippen hebben niet altijd verhelderend gewerkt, zij hebben veelal verwarring gezaaid. De introductie van jeugdbeleid als 'samenhangend jeugdbeleid', 'integraal jeugdbeleid', 'intersectoraal jeugdbeleid', 'preventief jeugdbeleid', 'vraaggestuurd jeugdbeleid', gaat niet altijd gepaard met een heldere ondersteuning van wat wél en wat niet daardoor wordt omvat. In dit hoofdstuk van deze bijdrage wordt beoogd in deze verwarring enige ordening aan te brengen.

3.1 *Integraal jeugdbeleid*

De ontwikkeling van *integraal gemeentelijk jeugdbeleid* vormt sinds het begin van de jaren negentig een belangrijk aandachtspunt voor lokale bestuurders, beleidsmakers en instellingen. Het is een weerbarstige problematiek waarbij vele actoren betrokken zijn vanuit verschillende verantwoordelijkheden en belangenposities. De achterliggende doelstelling is om te komen tot een beleidsmatig aangestuurd, samenhangend lokaal stelsel van dienstverlening voor jeugdigen (en hun opvoeders). De overheid krijgt in dit proces steeds meer de rol van regisseur toebedeeld, die in het belang van de lokale bevolking streeft naar adequate en effectieve lokale dienstverlening. In de laatste jaren is bovendien de verbinding tussen lokale dienstverlening voor jeugdigen (en ouders) en de bovenlokale jeugdzorgvoorzieningen onderwerp van intensieve aandacht geworden. Een lokaal jeugdbeleid moet tevens de voorwaarden scheppen voor een effectieve aansluiting op de jeugdzorg.

Lokaal bestel: achtergronden

Traditioneel werkt het lokale bestel van zorg- en dienstverlening voor jeugdigen rondom de *as lokale overheid - lokale instellingen*, waarbij het 'primaat' van oudsher ligt bij het maatschappelijk middenveld van instellingen en organisaties in de lokale samenleving. Dat wil zeggen dat de instellingen aangeven wat nodig is cq. wat zij nodig hebben om hun dienstverlening t.b.v. de burgers te kunnen uitvoeren, zij hebben het initiatief.

De lokale overheid stemt haar beleid af op die informatie en 'volgt' de instellingen (en organisaties). De facto heeft er lange tijd een situatie bestaan van *wederzijdse afhankelijkheid* tussen de lokale overheid en de instellingen. Instellingen beschikten over de deskundigheid van hun professionals, over directe contacten met de burgers en over informatie omtrent de leefsituatie van burgers. De lokale overheid beschikte over middelen en droeg zorg voor randvoorwaarden.

We zien veelal dat het maatschappelijk middenveld in de praktijk van de overheid een groot mandaat krijgt om ten behoeve van het welzijn van de burgers te handelen.

Decentralisatie

In de jaren tachtig wordt de decentralisatie van het welzijnsbeleid geëffectueerd en krijgen de lokale overheden de verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid, en daarmee dient zich de noodzaak aan om 'een beleid' te gaan voeren. Lokale overheden, en de afdelingen welzijn daarvan, zijn daar in die tijd niet echt op ingericht. Zij hebben zich tot dan toe vooral opgesteld als 'administrators', die toezien op de interpretatie en de uitvoering van rijks(-subsidie-)regels en het regelen van co-financiering. In het kielzog van de decentralisatie worden door het Rijk kortingen op het gemeentefonds opgelegd waardoor lokale overheden zijn gedwongen om een restrictief beleid te voeren ten aanzien van het lokale welzijnsbestel. In veel gevallen is het eerste dat lokale instellingen merken van de nieuwe bevoegdheden van de lokale overheid dat deze met bezuinigingsboodschappen komen. Veel lokale overheden schipperen daarmee een aantal jaren en zoeken intern oplossingen om de bezuinigingen op te vangen. Rijke gemeenten kunnen enige tijd bezuinigingen opvangen uit eigen middelen, maar evenals in arme gemeenten komt ook daar vroeger of later de noodzaak om bezuinigingen door te vertalen. De kaasschaafmethode doet haar intrede. Veelal gelegitimeerd als de minst 'onrechtvaardige' oplossing, maar ondertussen vooral een rechtvaardiging van het onvermogen van gemeentelijke politici en beleidsmakers om beleid te formuleren en keuzes te maken.

In deze fase van de ontwikkeling van het lokale welzijnsbestel (die wel tien jaar heeft geduurd, en in veel gemeenten eigenlijk nog bestaat) blijft de 'as' tussen de lokale overheid en de instellingen als bepalende factor in het lokale bestel redelijk in tact. Maar het rommelt wel in het lokale welzijnsbestel. Nu het gevecht om een deel van 'de koek' is losgebarsten blijken grotere, professionele instellingen hun belangen beter te kunnen behartigen dan kleine professionele en vrijwilligersorganisaties, en initiatieven van bewoners. Professionele instellingen gaan inzien dat hun kracht schuilt in hun 'monopolies': op informatie omtrent de leefsituatie van burgers; hun contacten met burgers; en hun inhoudelijke deskundigheid. Zij leren dat 'werkkapitaal' steeds meer strategisch in te zetten in de relatie met de gemeente.

Het honoreren van de professionele benadering in het welzijnsbestel

spoort ook met het sociaal democratische ideaal van de Verzorgingsstaat. Gemopper van burgers, onrust in de buurten wordt niet erg gehoord, of leiden tot uitbreiding van de 'professionele aanpak' onder het motto: We gaan groot! We gaan professioneel! We gaan voor effectieve dienstverlening! ... en ... We gaan vooral samen: INTEGRAAL!

Integraal jeugdbeleid ... nader bezien

Hoewel de decentralisatie van het welzijnsbeleid een 'systeemoperatie' is geweest die zich grotendeels aan het oog van de lokale bevolking heeft onttrokken, wordt het voor de burgers in de loop van de jaren tachtig wel duidelijk dat de lokale overheid adressant is geworden voor welzijns-issues. De lokale overheid kan zich niet meer zoals voorheen achter 'Haags beleid' verschuilen. De lokale bevolking kruipt langzaam aan uit haar schulp en dient zich aan bij haar overheid: over last die zij hebben van rondhangende jeugdigen; over het gebrek aan voorzieningen voor jeugdigen; over de noodzaak van kinderopvang enzovoort.

De lokale overheid wordt min of meer tegen wil en dank en schuchter het toneel opgetrokken van de dagelijkse actualiteit in de lokale samenleving. Enerzijds dient de bevolking zich bij haar aan, anderzijds ziet zij zich gedwongen om het lokaal bestel van zorg- en dienstverlening te 'rationaliseren'. In deze rationalisering worden twee, verbaal krachtig verkondigde maar praktisch niet altijd verenigbare, doelen nagestreefd: *besparingen door efficiency-verbetering en verhoging van de effectiviteit* van de dienstverlening.

Tegelijkertijd staat de lokale overheid in de jaren tachtig onder invloed van het 'speerpunten-beleid' van het Rijk, dat door gerichte impulsen (en daaraan gekoppelde extra middelen) de aandacht voor specifieke doelgroepen wil stimuleren.

Deze drie trends in het lokaal jeugdbeleid van de jaren tachtig convergeren in een voorkeursbeleid gericht op 'kansarme jeugdigen'. Hierin wordt een legitimatie gevonden om op reguliere voorzieningen te bezuinigen; wordt de mogelijkheid gecreëerd om extra middelen te genereren (doelgroepenbeleid), en wordt tegemoet gekomen aan opvallende manifestaties van jeugdigen in de lokale gemeenschap en de klachten daarover. De slogan wordt dat het lokaal jeugdbeleid gericht moet zijn op degenen 'die het het hardst nodig hebben'.

De jaren tachtig betekenen het einde van de traditionele, bedaagde lokale politiek, die vooral achter de coulissen van de lokale samenleving, rustig

haar regelend werk verricht. De volle schijnwerpers van de dagelijkse actualiteit werpen een schel licht op de onwennigheid, de onbehaaglijkheid, de onbeholpen houterigheid en soms de arrogantie van de traditionele 'bestuurspartijen', en er volgt een opbloei van nieuwe, lokale belangenpartijen, die de stem van (delen van) het volk lijken te spreken.

De signalering dat zelfs op lokaal niveau instellingen en organisaties los van elkaar opereren, elkaar voor de voeten lopen en in hun dienstverlening elkaar overlappen (deels een erfenis van de afkalvende verzuiling) leidt tot nadere bezinning en de roep om *samenhang* in het lokale bestel. Een lastige factor echter is dat de instellingen en organisaties zich autonoom opstellen ten aanzien van elkaar en ten aanzien van de lokale overheid. Er bestaat geen traditie van samenwerking en afstemming, en de afzonderlijke instellingen ontlenen hun legitimatie aan hun 'klanten', de gebruikers van hun dienstverlening: hun domein. Bij professionele instellingen is het vooral de professionele integriteit die als legitimatie voor hun bestaan geldt. Geen van de afzonderlijke instellingen, noch de instellingen gezamenlijk zien zoiets als de algehele zorg voor jeugdigen in de buurt, of in de gemeente als hun missie.

Hier tekent zich in feite de verantwoordelijkheid af van het gekozen lokaal bestuur, een verantwoordelijkheid waarin zij zich onderscheidt van alle andere lokale actoren. In tegenstelling tot stichtingen en verenigingen worden lokale overheden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor (het welzijn van) de gehele lokale bevolking.

Het integraal (jeugd-)beleid is geboren. De belangrijkste missie van dat beleid is om meer samenhang te brengen in de lokale dienstverlening. Dergelijke samenhang zou effectiever dienstverlening mogelijk maken, zou een efficiënter bestel opleveren en ... zou (vooral?!) goedkoper zijn. Overlappingsen in het bestaande aanbod zouden opgeheven kunnen worden. Optimistisch wordt verondersteld dat ook de 'witte plekken' in de lokale dienstverlening zichtbaar zouden worden. Dat is in de praktijk echter maar heel beperkt mogelijk gebleken. Ja natuurlijk, evidente blinde vlekken in het lokale voorzieningensysteem worden zichtbaar, maar dat waren ze voordien ook eigenlijk al. Wat betreft de verfijningen, de gerichte dienstverlening aan bepaalde categorieën van de bevolking, is dat veel minder het geval. En zeker wat betreft de *kwaliteit en de effectiviteit* van de dienstverlening heeft de integrale beleidsbenadering weinig aan het licht kunnen brengen.

De belangrijkste reden daarvan is dat de integrale beleidsbenadering zich vooral richt op de bestaande voorzieningen en hun actuele aanbod. De integrale beleidsbenadering wordt (einde jaren tachtig) verwoord in fraaie termen en doelen: overlap opheffen; witte plekken signaleren; samenwerking bevorderen; betere en effectiever dienstverlening voor de lokale bevolking bewerkstelligen, enzovoort. Maar in de praktijk blijkt het een hele worsteling te zijn om de instellingen en de lokale overheid om de tafel te krijgen laat staan op één lijn te krijgen. Veelal functioneren dergelijke overleggen wel zolang als het over algemene onderwerpen gaat, maar zodra het eigen domein van de afzonderlijke instellingen in het geding komen, ontstaan er spanningen. Onderlinge contacten van de instellingen hebben dan ook veeleer tot doel om tot een duidelijke *afbakening* te komen van hun domeinen van dienstverlening (m.b.t. een bepaalde doelgroep; een bepaald territorium; een bepaalde soort van activiteiten of vorm van dienstverlening). Overigens speelde de sector onderwijs hoogstens en marge mee in de discussies over lokaal jeugdbeleid.

De fixatie van het integraal beleid op de bestaande instellingen en organisaties en hun aanbod maakt dat integraal jeugdbeleid vooral als een *aanbod-gestuurde* aanpak uitwerkt. De bepalende 'as' binnen het lokale welzijnsbestel blijft in tact, ondanks dat de overheid zich meer profileert en ondanks dat er veelal sprake is van spanningen met en tussen de instellingen: de overheid onderhandelt met de instellingen. Overigens kan worden geconstateerd dat de overheid zich weliswaar als 'coördinator' gaat opstellen, maar dat dat vooral beperkt wordt tot proces-coördinator, zonder al te veel inhoudelijke visie op het te voeren beleid.

Inhoudelijk werkt de erfenis van de voorafgaande jaren door in die zin dat de aandacht in de ontwikkeling van het integraal lokaal jeugdbeleid vooral gericht is op jeugdigen met problemen en jeugdigen in risico-situaties. In de tegenwoordige variant wordt deze keuze gelegitimeerd met verwijzing naar de 15% jeugdigen waarvan landelijk onderzoek zou hebben aangetoond dat zij 'problemen' hebben in hun socialisatie naar volwassenheid.

Samenwerking en afstemming

Samenhang in beleid en uitvoering staan hoog in het vaandel van integraal jeugdbeleid. Samenhang omvat zowel *samenwerking* als *afstemming*. In de praktijk van de ontwikkelingen blijkt echter dat samenwerking niet vanzelfsprekend ook afstemming genereert. Inspanningen gericht op samenwerking tussen instellingen beperken zich veelal tot institutionele arrangementen die vaak leiden tot afspraken omtrent 'domeinafbakening' in

plaats van tot afspraken over het gezamenlijk optrekken in domeinen van zorg en hulp. Voor een werkelijke afstemming in de dienstverlening is een verdergaande, *inhoudelijke* exercitie noodzakelijk, waarbij de domeinclaims van instellingen en disciplines aan de orde worden gesteld.

Er zijn veel voorbeelden waaruit blijkt dat afstemming in zorg- en dienstverlening tot stand kan worden gebracht in de toepassing op uitvoerend niveau. In relatie tot een concrete problematiek die wordt voorgelegd blijven professionele uitvoerders elkaar veelal te kunnen vinden ondanks uiteenlopende competenties en institutionele loyaliteiten. De vraag die zich hierbij opdringt is of deze vormen van afstemming voldoende respons krijgen in de achterliggende systemen (instellingen; organisaties; beleid). Doordat veel van de ervaring met afstemming in dienstverlening wordt opgedaan in tijdelijke, experimentele of projectmatige settings is een dergelijke terugkoppeling naar de institutionele niveaus niet altijd gegarandeerd.

De hier beschreven situatie doet zich thans nog voor in veel gemeenten. Onder de banier van het integraal jeugdbeleid richt de aandacht van de lokale overheid zich vooral op het (bestaande) aanbod van de lokale voorzieningen en het bevorderen van afstemming in de dienstverlening aan jeugdigen (en opvoeders). Daarbij is de aandacht vooral gericht op jeugdigen met problemen en jeugdigen waarvan het gedrag als problematisch wordt bestempeld.

3.2 Preventief lokaal jeugdbeleid

De laatste jaren is vooral het 'preventief jeugdbeleid' onder de aandacht van lokale besturen gebracht. Het pleidooi voor een dergelijk beleid is vooral afkomstig van het regeringsstandpunt *Regie in de Jeugdzorg*, dat in 1994 de stelselherziening van de jeugdzorg inleidde. De achterliggende gedachte is dat de signalering van problemen in een zo vroeg mogelijk stadium, en het direct bieden van (lichte vormen van) hulp en ondersteuning aan jeugdigen het ontstaan van grotere problemen, waarvoor zwaardere (en duurdere) hulpverlening noodzakelijk is, zal afremmen. Het (preventieve) uitgangspunt van 'zo vroeg-, zo dichtbij-, zo licht-mogelijk' brengt nadrukkelijk het lokaal jeugdbeleid in beeld. Dat zal moeten voorzien in de 'preventieve functies' op lokaal niveau.

Preventie nader beschouwd

Het preventie-paradigma heeft als ijkpunten het *voorkomen* van en het

vermijden van ongewenste situaties en omstandigheden voor de jeugdige en voor de hem omringende samenleving. Op beleidsniveau (en vaak ook in de uitvoerende sfeer) oriënteert de preventieve benadering zich op situaties en ontwikkelingen die zijn te vermijden en zich (nog) *niet* hebben voorgedaan of voltrokken.

Er is vele jaren ervaring opgedaan met preventief beleid, bijvoorbeeld in de sfeer van de openbare orde. Een bekend voorbeeld is de preventie van jeugdcriminaliteit waarvan het succes wordt gemeten naar crimineel handelen dat *niet* heeft plaatsgevonden: de schade door vandalisme die *afneemt*; graffiti die *niet meer voorkomt*. De vraag wat er met de jeugdigen gebeurt die dit gedrag vertoonden blijft in de praktijk veelal onderbelicht, en daarmee verliest deze benaderingswijze voor een groot deel haar belang voor de jeugdigen zelf. Nu kan worden gesteld dat het begrip 'preventie' in de sfeer van de zorg- en dienstverlening aan jeugdigen een andere betekenis heeft. Daarbij gaat het immers primair om de individuele jeugdigen en hun systemen en wordt beoogd om 'afglijden' in hun socialisatie en in hun maatschappelijk functioneren te vermijden door op het individu en zijn omgeving gerichte interventies.

Hierbij passen twee kanttekeningen:

In de eerste plaats de kanttekening dat preventief denken altijd vooronderstelt dat er een beeld is van datgene wat *fout* kan gaan, wat vermeden en voorkomen moet worden. Dat betekent in de praktijk dat preventief handelen zich richt op degenen waarvan wordt vermoed of is vastgesteld dat zij een bepaald risico lopen, en op degenen die reeds afwijken (om verder 'afglijden' te voorkomen).

In de tweede plaats is de preventie primair gericht op het wegnemen of verhelpen van factoren en omstandigheden die dergelijk 'afglijden' veroorzaken. Het eerste doel is bereikt wanneer dat risico is verminderd of verdwenen. Gebleken of vermoede hindernissen in de socialisatie zijn weggenomen of in betekenis afgenomen. Daarmee zijn echter nog niet persé de *positieve* condities gecreëerd voor de deelname van jeugdigen aan de samenleving.

Preventief denken vertrekt in principe vanuit de 'niet gewenste' toestand: de ellende die vermeden moet worden, het accent ligt in de regel op het wegnemen van de deficiënties. Het is dit kenmerk dat het preventie paradigma in wezen maakt tot een *defensief* paradigma. De combinatie van het denken vanuit het *voorkomen van* en vanuit de *dreigende ellende* maakt

dat preventie zelden *'aan de ellende voorbij'* denkt. De preventieve benadering stelt het verhelpen van belemmeringen voorop.

Deze benaderingswijze is van groot belang voor vele jeugdigen die in hun socialisatie meer of minder complexe belemmeringen ervaren. Maar een verderliggend perspectief voor (voorbereiding op) deelname aan de samenleving kan vanuit de preventieve benadering veelal niet worden geboden. Zelfs de positieve variant van preventie, de zgn. 'pro-actieve preventie', ontkomt veelal niet aan dit tekort, ook daarin zijn de belemmeringen het eerste oriëntatiepunt, en is het verhelpen daarvan de focus.

Traditioneel heeft een preventieve benadering zelden de missie op zich kunnen nemen om verder te gaan dan het wegnemen van de directe oorzaken van het disfunctioneren van jeugdigen. Daarvoor zijn andersoortige interventies noodzakelijk, interventies die een ander ijkpunt nemen.

Het 'preventief jeugdbeleid' heeft hierin haar beperking: het helpt jeugdigen te 'overleven' maar dat is nog iets anders dan *'leven'*. En in dat laatste zijn jeugdigen zelf uiteindelijk het meest geïnteresseerd. Het preventief jeugdbeleid te zien als substituut voor een algemeen, positief gericht, jeugdbeleid is verwarrend en vaak pretentius.

In een metafoor kan het voorgaande als volgt worden samengevat: Het aspect preventie is als het onderhoudspersoneel aan boord van het schip 'Levensloop' dat tijdens de vaart ervoor zorgdraagt dat het schip blijft drijven en kan varen. Maar waar het heen vaart daar gaan zij niet over: het kan ook varen in cirkels zijn.

Het *kunnen* varen is belangrijk, maar het is niet alles, het is een voorwaarde maar niet de essentie ... de verwachtingen van jeugdigen reiken verder. Jeugdigen willen 'koers (kunnen) zetten', en daarvoor is meer nodig. Het is hierin dat een brede, positief gerichte benadering van jeugd en jeugdbeleid zich onderscheidt van de preventieve benaderingswijze.

3.3 Breed positief gericht lokaal jeugdbeleid

Kansen voor jeugdigen

Er wordt in relatie tot jeugdbeleid vaak gesproken over 'het scheppen van kansen voor jeugdigen'. Daarin zijn twee aspecten te onderscheiden: *de aanwezigheid van kansen* (het objectieve aspect) en *de kans (kunnen) grijpen* (het subjectieve aspect). Een jeugdbeleid dat zich uitsluitend richt op het 'objectieve aspect' schiet tekort, evenals een jeugdbeleid dat zich pas

bij 'problemen' op het 'subjectieve aspect' richt. Met het inrichten van een speelplaats voor kinderen (= kans) schiet men tekort wanneer niet tevens wordt gekeken naar de (veilige) bereikbaarheid ervan (= kunnen grijpen). Een trapveldje, een ontmoetingsplek of een half-pipe voor jeugdigen schiet tekort als geen aandacht is besteed aan wat de omwonenden ervan vinden. Kansen te scheppen vanuit het besef van deze twee aspecten is een zorg van het brede lokale jeugdbeleid.

Beleidsinformatie

Om een beleid te formuleren dat op deze wijze kansen voor jeugdigen wil scheppen is het noodzakelijk dat de beleidsmakers beschikken over relevante en enigszins representatieve (beleids-)informatie omtrent de leefsituatie van jeugdigen in de lokale samenleving. Traditioneel wordt deze beleidsinformatie vooral ontleend aan hetgeen door de instellingen die met jeugdigen werken wordt aangedragen. Zij hebben contacten met jeugdigen, zij kennen de leefwereld en zij hebben de expertise om bepaalde trends en problematieken te duiden. Hoewel deze 'bron' van beleidsinformatie waardevol is, is zij echter zelden 'dekkend' voor de vraagstukken die voor jeugdigen in de gemeente spelen. Instellingen hebben vooral kijk op de doelgroepen waarmee zij werken; de vraagstukken waar zij zich specifiek op richten en het territorium waar zij actief zijn. Bovendien hebben de bezuinigingen van de jaren tachtig instellingen ervan bewust gemaakt dat hun informatie en deskundigheid beschouwd kan worden als hun 'werkkapitaal', en dat zij die strategisch in moeten zetten in de onderhandelingen met de gemeente. De opvatting dat de optelsom van de informatie van alle instellingen die op lokaal niveau met jeugdigen werken een 'dekkend beeld' van de leefsituatie en de behoeften van de lokale jeugdigen kan geven is in de praktijk gelogenstraft. Zelfs als de gemeente erin slaagt om alle relevante instellingen te motiveren om informatie aan te leveren ten behoeve van haar jeugdbeleid, blijkt dat er 'witte plekken' overblijven in de dienstverlening en dat bepaalde vraagstukken waarmee jeugdigen zitten niet worden gesignaleerd.

De aanname van het *integraal jeugdbeleid*, dat op basis van de informatie en het aanbod van bestaande instellingen een adequaat en dekkend lokaal jeugdbeleid tot stand kan worden gebracht, is grotendeels een illusie gebleken.

De conclusie moet zijn dat, hoewel de informatie en deskundigheid van de instellingen die lokaal actief zijn voor jeugdigen (en ouders) een belangrijke bron is voor beleidsvorming, dit niet de enige bron van beleidsinformatie

tie kan zijn. Jeugdbeleid moet gebaseerd zijn op de informatie van een veelheid van diverse bronnen in de lokale samenleving. Daarbij is het van belang dat de lokale overheid zich zelf verantwoordelijk acht voor de verwerving van relevante beleidsinformatie uit de lokale gemeenschap. Jeugdigen zelf, en hun opvoeders, zijn daarvoor een primaire bron die nog onvoldoende wordt benut.

Jeugdbeleid en participatie

De meeste discussies die rondom jeugdbeleid worden gevoerd gaan over bestaande voorzieningen, over bestaande instellingen en over de vormgeving van het jeugdbeleid door de overheid. Relatief weinig aandacht wordt besteed aan jeugdigen zelf, hun positie in de (lokale) samenleving, hun verwachtingen, behoeften en mogelijkheden. Dat 'jeugd' ooit synoniem was voor kracht; energie; creativiteit en inventiviteit lijkt in het debat over jeugdbeleid nauwelijks een rol te spelen. Daar wordt integraal veelal in zorgelijke termen en met ernstige gezichten over 'de jeugd' gesproken. In het ongunstige geval is daarbij slechts de 'overlast' van jeugdigen het uitgangspunt ('controle variant'), in het gunstige geval gaat het er vooral om dingen voor jeugdigen te doen ('paternalistische variant'). Beide benaderingen convergeren veelal in een derde variant: de 'zorgzame variant', waarin problemen van jeugdigen de insteek vormen voor de vraag welke voorzieningen er nodig zijn.¹

Deze drie benaderingswijzen hebben gemeen dat jeugdigen het 'object' zijn van beleid, waarbij het aspect van 'beheersing' veelal als vanzelfsprekend 'meelift'. Jeugd komt hier beleidsmatig eerst in het vizier wanneer 'er iets mee is' of wanneer er 'iets voor gedaan' moet worden. Deze benadering van de jeugd stamt uit de lange traditie dat jeugd überhaupt geen zorg was van de overheid. In die traditie is de rol van de overheid beperkt tot het verzorgen van faciliteiten voor het gezin, de sociale omgeving en instellingen en organisaties van het maatschappelijk middenveld (in de sferen van opvoeding; onderwijs; gezondheidszorg; verenigingsleven en vrijetijdsvoorzieningen) om *hun* werk ten aanzien van jeugdigen te kunnen doen. De directie zorg voor jeugdigen valt in deze traditie buiten het

¹ Bij die laatste variant is overigens vaak sprake van het op één hoop gooien van jeugdigen 'met problemen' en jeugdigen die 'problemen veroorzaken'. Het is een heilzame bijwerking van de stelselherziening van de jeugdzorg dat deze twee categorieën uit elkaar worden getrokken, en duidelijk wordt dat een jeugdige die 'overlast' veroorzaakt niet persé een jeugdige is met 'problemen'.

blikveld en bereik van de overheid, behalve in die situaties waar jeugdigen zich 'autonoom' in de openbaarheid manifesteren met gedrag dat in strijd is met de gangbare mores. Deze jeugd werd lange tijd aangeduid als 'on-georganiseerde jeugd'.

Inmiddels is er enige decennia een beweging op gang op twee fronten die de jeugd steeds meer tot 'zorg' van de overheid maakt. In de eerste plaats is dat de grote verandering die de positie en de rol van de maatschappelijke actoren heeft ondergaan (gezin; het sociale; maatschappelijk middenveld)¹. In de tweede plaats, en ook wel enigszins als gevolg van het vorige, heeft 'de jeugd' zich zelf aangediend in de samenleving. Daarbij gaat het niet langer om uitzonderlijk gedrag in uitzonderlijke situaties, het gaat om een structureel verschijnsel: de jeugd wil worden behandeld als volwaardig onderdeel van de lokale gemeenschap. De jeugd eist haar plaats op, verlangt daarvoor de (culturele en fysieke) ruimte en wil haar bijdrage kunnen leveren. De jeugd wil deelnemen aan de samenleving (participeren). Maar de lokale overheid is voor jeugdigen (nog) geen adressant, daarheen bestaan geen lijnen. De lokale overheid is 'onzichtbaar' voor jeugdigen. Hier ligt de eerste missie van een lokaal jeugdbeleid: de lokale overheid moet zich 'zichtbaar' maken voor jeugdigen. Daarbij gaat het er niet om op krampachtige wijze jeugdigen bij het beleid te betrekken ... naar het beleid toe te trekken. Het gaat er om de jeugdigen op te zoeken, met hen in contact te komen in *hun* leefomgeving. Ze te benaderen met een open vizier, zonder vooroordeel, oprecht en direct, met als boodschap: deze samenleving is ook van jou, en wij zijn er voor jullie, en wij gaan *met* jullie samenwerken om fysieke en culturele ruimte te 'trekken' in de lokale samenleving zodat er plaats ontstaat voor jullie deelname daaraan.

3.4 Jeugdparticipatie

Als het in gemeenten over 'jeugdparticipatie' gaat dan komt meestal met een de vraag naar voren hoe jeugdigen bij het gemeentelijk (jeugd)beleid betrokken kunnen worden. Dit wordt wel 'politieke participatie' of 'jeugd betrekken (bij beleid)' genoemd. Het is begrijpelijk dat lokale politici en beleidsmakers meteen daaraan denken, en het is ook niet verkeerd. Het standpunt dat jeugdigen meer betrokken moeten worden bij de lokale beleidsbeslissingen die (ook) hun leefomstandigheden aangaan is op zich juist.

Maar vaak zien we dat de kwestie van 'jeugd betrekken' wordt beperkt tot

¹ Op deze veranderingen wordt in dit bestek niet verder ingegaan.

het zoeken van de vorm waarin dat zou kunnen: jeugdparlement; jeugd-(advies-)raad; jeugdplatform; jeugdpanels enz. We moeten ons afvragen of dat een goed startpunt is om de participatie van jeugdigen in de lokale gemeenschap te stimuleren. Zou de betrokkenheid van jeugdigen bij beleid niet eigenlijk het vanzelfsprekend *uitvloeisel* moeten zijn van de deelname van jeugdigen aan de lokale samenleving ('maatschappelijke participatie') in plaats van het beginpunt? Is het niet zo dat wanneer jeugdigen een boodschap hebben aan beleidsmakers, én als zij de wegen naar deze beleidsmaker weten te vinden, ze die echt wel zullen gebruiken om hun boodschap naar voren te brengen?

Moeten we ons niet in eerste instantie concentreren op de vraag of jeugdigen eigenlijk wel worden uitgedaagd, en of hen de gelegenheid wordt geboden om 'hun boodschap' te ontwikkelen? En daarnaast of de gemeente wel voldoende toegankelijk is voor jeugdigen?

Zo zien we dat het beperken van *jeugdparticipatie* tot *jeugd betrekken* complicaties met zich mee brengt. Politieke participatie van jeugdigen zou eigenlijk altijd in het perspectief van hun maatschappelijke participatie moeten worden geplaatst. Dat wil zeggen in het perspectief van de mogelijkheden van jeugdigen om, gerelateerd aan de competentie van hun leeftijd(-sfase), volwaardig deel te nemen aan de lokale samenleving.

Het beperken van 'jeugdparticipatie' tot 'jeugd betrekken' is veelal onvruchtbaar, maar de bevordering van jeugdparticipatie kan best zijn *startpunt* hebben bij het betrekken van jeugdigen bij beleid. Als het initiatief vanuit de lokale overheid komt is het ook begrijpelijk dat vaak voor de insteek van 'politieke participatie' wordt gekozen. Van doorslaggevend belang daarbij is echter het besef dat 'politieke participatie' een *middel* is, terwijl het andere, 'maatschappelijke participatie', het *doel* is.

Dat geldt zeker voor de jeugdigen zelf, zij vragen meer dan alleen te mogen meepraten over beleid. Zij willen op allerlei manieren voelen en ervaren dat zij deel uitmaken van de lokale gemeenschap (maatschappelijke participatie).

Dat heeft gevolgen. Bijvoorbeeld dat er naast een politiek draagvlak voor 'jeugd betrekken' ook een duidelijk maatschappelijk draagvlak nodig is. Bovendien vraagt 'jeugd betrekken' om een algemeen beleidskader voor jeugdbeleid waaraan de gemeente zich openlijk committeert.

De beste manier om over jeugdparticipatie (en 'jeugd betrekken') na te denken is om ons eerst eens te bezinnen op de vraag hoe dat er uitziet *van-*

uit de positie en ervaringswereld van jeugdigen zelf. Kort gezegd gaat het dan om de vraag wat jeugdigen er zelf in zien en wat voor belang zij er bij (kunnen) hebben.

Als centraal uitgangspunt geldt hier dat uiteindelijk 'politieke participatie' voort moet komen uit 'maatschappelijke participatie'.

3.5 Vraaggestuurd jeugdbeleid

In het debat rondom jeugdbeleid heeft het begrip 'klantgericht' geleidelijk plaats gemaakt voor 'vraaggericht'. In vele gemeentelijke nota's jeugdbeleid komen we het voornemen tegen om het jeugdbeleid te richten *naar de vraag van jeugdigen*. Dit heeft zowel in de lokale gemeenschap als bij beleidsmakers verwarring teweeg gebracht. De eenvoudige interpretatie van 'vraaggericht beleid' doet het voorkomen alsof datgene wat jeugdigen willen bepalend is voor het (jeugd)beleid.

Daarbij doemen onmiddellijk problemen op:

- Hoe verhoudt zich de vraag van de ene (groep) jeugdigen tot die van de andere?
- Hoe verhoudt zich de vraag van jeugdigen zich tot die van de behoeften van burgers in het algemeen?
- Hoe moet worden omgegaan met de afweging tussen wat jeugdigen willen en beleidsprioriteiten op andere terreinen van het gemeentelijk beleid?
- enzovoorts.

De gemeente die zich enthousiast bekeert tot de 'vraag van jeugdigen' als ultieme rationaliteit van het jeugdbeleid stoot al snel haar neus. Voor jeugdigen die worden opgeroepen om hun 'wensen en verlangens' kenbaar te maken aan de gemeentelijke bestuurders en beleidsmakers werkt deze opwekking vaak als een geheel onverwacht opengaan van de schatkamers van Dagobert Duck: Hier komt 'de gemeente', in hun ogen rijk en machtig, en tot dan toe volstrekt buiten hun vizier, met de mededeling dat ze zich wat van ons aan willen trekken omdat ze hebben ontdekt dat we 'erbij horen'. En gretig brengen zij hun wensen naar voren: losse ideetjes en meer doorgedachte plannen; realistische en onrealistische voorstellen; van een disco en een zwembad tot ontmoetings- en hobbyruimten.

Het 'disco-effect'

Het is niet vreemd dat wat jeugdigen doorgaans naar voren brengen vaak voortkomt vanuit een beperkt (groeps-)belang. Dat kan jeugdigen niet

kwelijk worden genomen, het wordt hen immers gevraagd. Ook zijn de ideeën waarmee jeugdigen voor de dag komen vaak rijp en groen door elkaar. Geen wonder als ze ineens mogen zeggen wat ze willen.

Veel van hun ideeën hebben misschien wel een levensvatbare kern, maar zijn over het algemeen weinig doordacht en niet uitgewerkt. Andere verlangens zijn weer zeer specifiek geformuleerd. Vaak krijgt een inventarisatie het karakter van een verlanglijstje met daarbij de boodschap: 'en nu verwachten wij van u, gemeente, instellingen, dat het ook voor elkaar komt'.

Een dergelijk 'disco-effect' van 'wij vragen u draait' brengt beleidsmakers en politici in een moeilijk parket. Het zadelt de verantwoordelijken op met het probleem van de afweging: waarom het éne verzoek wel honoreren en het andere niet? En op welke gronden moet een selectie plaatsvinden uit de veelheid van wensen die worden voorgelegd? Hoe moet aan jeugdigen duidelijk worden gemaakt dat er prioriteiten op andere beleidsterreinen zijn, of formele belemmeringen als bestemmingsplannen, die de honorering van hun wensen onmogelijk maakt? Deze overwegingen leiden overigens ook vaak vooraf al tot terughoudendheid ten aanzien van 'jeugd betrekken'.

Op het eerste gezicht lijkt het uitgaan van de wensen en behoeften van jeugdigen een aantrekkelijke benadering te zijn. De verleiding om het te doen is soms groot, want de moeizame exercitie om een *visie op de lokale jeugd en het jeugdbeleid* te formuleren wordt er grotendeels door omzeild. In de praktijk zien we echter vaak dat wanneer zonder voorbehoud aan jeugdigen wordt gevraagd wat zij willen er bij hen verwachtingen worden gewekt die niet waargemaakt kunnen worden. Zo kan het proces van 'jeugd betrekken' er al in de beginfase door worden belemmerd.

Het 'Alladin-effect'

We moeten niet over het hoofd zien dat 'de gemeente' in de ogen van de meeste jeugdigen 'het voor het zeggen' heeft. En tegelijkertijd moeten we ons realiseren dat 'de politiek' ver afstaat van de belevingswereld van jeugdigen. Als de overheid zich bij hen aandient met de vraag wat zij willen, dan willen de jeugdigen heus wel voor de draad komen met hun wensen en verlangens. Maar als die eenmaal zijn voorgelegd, dan gaat de klok tikken, en verwachten jeugdigen dat er in korte tijd ook daadwerkelijk iets gaat gebeuren.

Aan volwassen burgers is vaak nog wel duidelijk te maken dat de beschikbare middelen, de politieke ruimte en de bredere verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur beperkingen opleggen aan het honoreren van wensen voor jeugdigen. Maar het is verdraaid moeilijk om dat aan jeugdigen duidelijk te maken, zeker als hen eerst gevraagd is wat zij willen. Veelal bevestigt de mededeling dat zaken niet door kunnen gaan bij hen het gevoel 'niet mee te tellen'. En het is moeilijk om een desillusie, en een reactie van 'zie je wel', bij de betrokken jeugdigen te voorkomen. Zo zijn pogingen om jeugdigen 'te betrekken' al menigmaal verzand, en het zal na zo'n ervaring moeilijk zijn nog eens een appèl op hen te doen.

Ook deze ervaring leidt bij beleidsverantwoordelijken overigens wel eens tot een terughoudende opstelling ten aanzien van 'jeugd betrekken'. Het is de angst voor het 'Alladin-effect': Als je jeugdigen stimuleert om naar voren te brengen wat zij verwachten van hun lokaal bestuur, en ze komen met concrete wensen, dan moet daar ook wat mee gebeuren. De 'geest is uit de fles' en je kunt ze niet met mooie beloften maar lege handen naar huis sturen. Bovendien verwachten zij een snel resultaat. Jeugdige burgers brengen niet gemakkelijk begrip op voor de in hun ogen vaak ondoorzichtige en tijdrovende procedures van ambtelijke voorbereiding en politieke besluitvorming.

Met andere woorden een 'vraaggerichte benadering' is niet vrijblijvend. Het benaderen van jeugdigen vanuit de gemeente met de vraag wat zij willen en verwachten moet gepaard gaan met reële voorlichting over de mogelijkheden en grenzen van het gemeentelijk beleid. Jeugdigen zullen voor een dergelijke benadering meer begrip en waardering opbrengen dan voor een gemeente die zich aandient als een Sinterklaas.

De gemeente als 'Black Box'

In dit verband is het van belang dat alle betrokkenen ernaar streven dat er geen 'black box' effect ontstaat. Daarmee wordt bedoeld dat de procesgang van voorstellen en plannen zich aan het blikveld van de jeugdigen zelf onttrekt. Het betrekken van de jeugdigen bij alle stadia van de procesgang die voorstellen en plannen doormaken wanneer zij door gemeentelijke (en andere) instanties worden behandeld is belangrijk. Op deze wijze ontdekken zij zelf de rationaliteit (en soms de irrationaliteit!) van procedures, formele hobbels en vertragingen.

Voor de vertegenwoordigers van de instanties is de directe confrontatie met jeugdigen die hun eigen voorstel/plan bepleiten vaak verhelderend.

Zij worden gedwongen meer vanuit de jeugdigen te denken en in voor hen begrijpelijke taal duidelijk te maken waarom een bepaalde procedure noodzakelijk is. Het 'black box' effect ontstaat wanneer de voorstellen en plannen van jeugdigen 'verdwijnen' in formele procedures en administratieve processen waar na enige tijd een (al dan niet positieve) reactie uit komt rollen. Het zal voor jeugdigen dan vaak moeilijk zijn om de honorerings van hun voorstellen te zien als een gevolg van hun eigen inspanningen.

Echt waar 3:

De wethouder houdt een toespraak om de JOP in te wijden die de gemeente na ampel beraad en lange procedures heeft gerealiseerd. Een aantal kinderen en volwassenen staan er nieuwsgierig en belangstellend bij. Op de achtergrond staat een groep jongeren er wat onverschillig bij te kijken. Zij zijn degenen die vier maanden geleden de wens voor een ontmoetingsplek bij de ambtenaar hebben neergelegd. De wethouder vergeet om hen te noemen en spreekt over 'de jeugd van deze tijd' in het algemeen. De houding van de groep is afwerend, alsof zij er niks mee te maken hebben. Onderling maken ze grappen over 'dat ding' en stellen ze vast dat ze er zelf 'voor dat geld' wel iets beters van hadden kunnen maken. De wethouder is klaar met spreken en bedient de hijskraan waarin de kant- en klaar JOP hangt en laat die onder het toezien oog van de fotograaf plechtig op zijn plaats zakken. Buurtbewoners, vertegenwoordigers van het wijkorgaan en ambtenaren bewonderen de zojuist geplaatste JOP. Dan loopt de bijeenkomst af, en ieder keert terug naar huis en werk. De jongeren druipen af, zich nog verbazend over 'dat ding' dat nadat ze er vier maanden niks meer over hebben gehoord zomaar letterlijk en figuurlijk 'uit de lucht komt vallen' ... op de verkeerde plaats. De nieuwe JOP staat eenzaam te glanzen in de zon.

Ad hoc

'Vraaggericht' heeft bovendien ook de bijklank van 'ad hoc beleid': nu dit, dan weer dat. Het stelt beleid afhankelijk van de vele en diverse vragen die jeugdigen zelf formuleren.

Vraaggestuurd

Dit alles betekent niet dat de wensen en verlangens van jeugdigen niet een belangrijke rol zouden moeten spelen in het proces van beleidsvorming. Het is echter juist om te spreken over een beleid dat is gebaseerd op 'behoeften'. Dat zijn zowel behoeften van jeugdigen, van opvoeders als van

de lokale gemeenschap als geheel. Daarnaast zijn er nog de autonome afwegingen die het gemeentebestuur zelf moet maken: in relatie tot haar geformuleerde politieke visie; in relatie tot overige behoeften in de lokale gemeenschap.

'Behoefte' is, anders dan 'vraag' een begrip met een meer objectieve connotatie, het brengt de afzonderlijke vraag 'in relatie tot'. Om aan te geven dat het beleid wordt gebaseerd op de behoeften van burgers kan beter worden gesproken van 'vraaggestuurd beleid'. Vraaggestuurd jeugdbeleid is beleid dat zich laat aansturen door de behoeften van jeugdigen ('vraaggestuurd'), maar die behoeften, naast een onderlinge afweging ervan, ook plaatst in de overige afwegingen die een gemeentebestuur moet maken ('beleid'). Om die afwegingen te kunnen maken, en geloofwaardig te laten zijn is een visie op jeugd en jeugdbeleid een haast onontbeerlijke voorwaarde, maar bovenal is van belang om deze afwegingen niet buiten het blikveld (en de inbreng) van jeugdigen zelf te maken.

3.6 Activerend jeugdbeleid

Ook wat hier over vraaggestuurd jeugdbeleid is geschreven sluit niet uit dat het beleid 'over de hoofden' van de jeugdigen tot stand komt. Het komt vaak voor dat de 'vraagzijde' als een passieve factor wordt beschouwd. Jeugdigen en hun leefsituatie worden dan weliswaar beschouwd als belangrijke bronnen van beleidsinformatie, maar is de informatie eenmaal ingewonnen, dan trekken de beleidsmakers zich terug en gaan aan het werk.

'Vraaggestuurd' gerelateerd aan wat hierboven is geschreven over 'jeugdparticipatie' betekent echter dat jeugdigen actief betrokken worden bij de uitvoering van het beleid. Het belangrijkste draagvlak voor jeugdbeleid moet worden gevonden bij jeugdigen zelf en bij de hen omringende sociale netwerken. Dat betekent in elk geval twee zaken:

- Jeugdbeleid doet een beroep op de bijdrage van jeugdigen zelf, en op de hen omringende sociale netwerken. De vraag is niet in de eerste plaats wat de overheid doet vóór de jeugd', de vraag is wat de overheid kan doen om jeugdigen zelf in staat te stellen dingen te doen, en hen daartoe op te wekken en uit te dagen.
- Daarnaast is het essentieel dat jeugdigen de afwegingen die de gemeente moet maken kunnen volgen, begrijpen en, ook gaandeweg, kunnen

beïnvloeden. Zo zouden zij 'meegenomen' moeten worden in de ambtelijke en bestuurlijk/politieke afwikkeling van hun voorstellen, ideeën en plannen. Jeugdigen zullen, net als volwassenen, veelal inzien dat bepaalde zaken niet (op tijd) gerealiseerd kunnen worden, mits ze zelf overtuigd worden van de belemmeringen die er zijn (financieel; procedureel; politiek enz.). Ook moeten zij in staat worden gesteld om op elk niveau zelf hun afwegingen te maken, een aangepaste voorstellen te doen. Dit kan ertoe leiden dat extra inzet van de jeugdigen zelf, of creatieve oplossingen die zij aandragen nieuwe mogelijkheden schept voor de realisatie van hun plannen.

Echt waar 4:

Via haar ambtenaar bereikt de wethouder de wens van een groep jeugdigen die in hun buurt een 'ontmoetingsplek' willen hebben. Zij realiseert zich meteen dat bij het inrichten van een JOP zich twee vragen opdringen.

Eén: wat doe ik als jongeren na enige tijd niet meer op plaats x, waar de JOP staat, maar op plaats y willen samenkomen. Voor dit probleem wordt de oplossing bedacht om een verplaatsbare JOP te installeren. De tweede vraag is: hoe kan ik bewerkstelligen dat de jongeren de JOP als hun JOP beschouwen. Voor dit vraagstuk komt de ambtenaar jeugdbeleid, die ook cultuur in zijn takenpakket heeft, met een oplossing. Het stelt voor om lokale kunstenaars tegen een vergoeding, samen met de jongeren het JOP-bouwsel te laten verfraaien. Dat moet echter zo dat de kunstenaars vooral aangeven hoe de jongeren materialen moeten hanteren opdat die het geval zelf en naar eigen inzicht kunnen verfraaien. Het plan wordt uitgevoerd, zowel de jongeren als de kunstenaars zijn enthousiast en na enige tijd wijden de jongeren samen met de wethouder 'hun' JOP in, het geval is voorzien van kleurige schilderijen. De jongeren zijn trots op hun werk, en zijn bereid met de gemeente afspraken te maken over het gebruik en het onderhoud van de JOP.

De gemeente is er echter nog niet wanneer zij op deze wijze een jeugdbeleid nastreeft dat jeugdigen *activeert* om zelf de eerste 'drager' te worden van hun ideeën en plannen. *Activerend jeugdbeleid* betekent ook dat jeugdigen moeten worden gemobiliseerd om met de ontwikkeling van hun eigen ideeën en plannen bezig te zijn. Het gemeentelijk beleid zou daartoe *uitdagingen* moeten formuleren waardoor jeugdigen zich aangesproken voelen. Zonder dit activerende element zal het jeugdbeleid aan veel jeug-

digen voorbij gaan, en blijven kansen onbenut om jeugd te betrekken bij de lokale gemeenschap.

Echt waar 5:

In een woonwijk wordt op initiatief van de wijkcoördinator een prijsvraag voor jeugdigen in verschillende leeftijdscategorieën uitgeschreven met als opdracht: 'Hoe kunnen we de buurt leuker maken voor de jeugd'. Bij de instructies staat dat het niet zomaar om 'ideetjes' gaat maar om plannen, die ze zo goed mogelijk uitwerken en waarbij ze antwoord geven op de vraag: wat kan ik, samen met mijn leeftijdgenoten en buurtgenoten aan de uitvoering van het plan bijdragen. De middenstand heeft haar medewerking toegezegd en prijzen beschikbaar gesteld die aansluiten bij de belangstelling van de jeugdigen. De gemeente en de welzijnsstichting zijn bereid om procesmatige en technische ondersteuning te geven bij de uitvoering van de uitverkoren plannen. In de jury, onder voorzitterschap van de wethouder, nemen enkele 'kindvriendelijke' volwassenen, een ambtenaar, een vertegenwoordiger van het wijkorgaan, een onderwijzer, een kleuterjuf en een jongerenwerker plaats. De plaatselijke media besteden veel aandacht aan het initiatief. Jeugdigen worden via de scholen en het verenigingsleven opgeroepen om mee te doen. De belangstelling onder jeugdigen is groot.

Jeugd als drager

De essentie van wat hierboven naar voren is gebracht is dat 'het beleid' naar de jeugdigen gebracht moet worden. Zij moeten de bouwstenen ervan aandragen, zij moeten hun eigen kracht kunnen inzetten in de uitvoering ervan, zij moeten zich zo betrokken weten, dat het 'hun' beleid wordt. Zij moeten beschouwd worden als belangrijke, zo niet de belangrijkste actor in het jeugdbeleid, de drager ervan niet het 'object'. De jeugd zou in deze visie het *subject* van jeugdbeleid moeten zijn. Wegen moeten gevonden worden om hen aan te spreken op hun 'eigen kracht' en inbreng. Eigen kracht en inbreng die mede kan worden ingezet voor de leefbaarheid van de lokale samenleving.